

DIE EUROPÄISCHE BEIHILFENKONTROLLE AUF DEM PRÜFSTAND

von

Benedikt Langner
Wissenschaftlicher Referent
Centrum für Europäische Politik (CEP)

August 2009

Inhaltsverzeichnis

EXECUTIVE SUMMARY	3
1. Einleitung	4
2. Die Beihilfenkontrolle im europäischen Wettbewerbsrecht	5
a. Begriff der Beihilfen	5
b. Beihilfeverbot und Ausnahmen im EG-Vertrag	6
c. Sekundärrechtliche Aspekte	6
d. Jüngere Entwicklungen der Beihilfenkontrolle	7
<i>i. Aktionsplan Staatliche Beihilfen (2005)</i>	7
<i>ii. Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen (Januar und April 2009)</i>	7
<i>iii. Das Konsultationsdokument der GD Wettbewerb (Mai 2009)</i>	8
3. Staatliche Beihilfen und ihre Kontrolle aus ökonomischer Sicht	11
a. Mögliche Rechtfertigungsgründe für staatliche Beihilfen	11
<i>i. Übliche Rechtfertigungen</i>	11
<i>ii. Ökonomische Kritik an den üblichen Rechtfertigungen</i>	14
b. Notwendigkeit einer Beihilfenkontrolle	18
<i>i. Beihilfenkontrolle zur Vermeidung eines Subventionswettlaufs</i>	18
<i>ii. Beihilfenkontrolle als Selbstbindung</i>	18
<i>iii. Ökonomische Kritik an einer europäischen Beihilfenkontrolle</i>	19
4. Kritische Würdigung der europäischen Beihilfenkontrolle aus ordnungspolitischer Sicht	20
5. Konturen einer Alternative zur gegenwärtigen Beihilfenkontrolle	23
6. Fazit	25
Literaturverzeichnis	26

EXECUTIVE SUMMARY

- Selbst inmitten der Finanz- und Wirtschaftskrise gibt es für viele der von den Mitgliedstaaten gewährten *und* von der EU-Kommission genehmigten Beihilfen keine ökonomische Rechtfertigung. Bestenfalls Beihilfen für Grundlagenforschung an Universitäten oder staatlichen Forschungsinstituten sowie manche Beihilfen für den Umweltschutz lassen sich ökonomisch rechtfertigen. Bei letzteren ist jedoch darauf zu achten, dass sie nicht die Wirkung anderer umweltpolitischer Instrumente konterkarieren, etwa die des CO₂-Emissionsrechtehandels.
- Sofern Beihilfen als wirtschaftspolitisches Instrument von den Mitgliedstaaten eingesetzt werden, ist eine Beihilfenkontrolle auf europäischer Ebene ökonomisch gerechtfertigt. Sie ist grundsätzlich in der Lage, einen kostenträchtigen Subventionswettbewerb der Mitgliedstaaten zu verhindern. Zudem ist sie frei von innenpolitischen Zwängen und kann somit leichter Begehrlichkeiten einzelner Sektoren sowie von Unternehmen widerstehen.
- Das gegenwärtige europäische Primär- wie auch Sekundärrecht gewährt der Kommission sehr große Entscheidungsspielräume. Daran ändert auch der seit 2005 verwendete „refined“ oder „more economic approach“ in der Beihilfenkontrolle nichts. Dieser verfehlt nämlich sein Ziel, für mehr Transparenz und Rechtssicherheit zu sorgen: Er verleiht der Beihilfenkontrolle lediglich den Anschein der Rationalität, doch die tatsächliche Entscheidungspraxis der Kommission bleibt weitestgehend unvorhersehbar.
- Bei der Kontrolle staatlicher Beihilfen sollten deutlich strengere Maßstäbe angelegt werden als bisher. So sollte die Erreichung von Umverteilungszielen über die Vergabe von Beihilfen von der Kommission nicht mehr akzeptiert werden. Zudem sind jenseits des Finanzsektors jegliche Rettungs- und Strukturhilfen kategorisch abzulehnen.
- Für die Kontrolle staatlicher Beihilfen sollte kein Schwellenwert (de minimis-Regel) gelten, unterhalb dessen Beihilfen stets ungeprüft bleiben. Denn eine Wettbewerbsverzerrung ist grundsätzlich auch bei geringeren Beihilfebeträgen möglich. Umgekehrt verzerrt nicht jede Beihilfe den zwischenstaatlichen Wettbewerb, so dass eine Beihilfenkontrolle auf europäischer Ebene erforderlich wäre. Die Beihilfenkontrolle auf EU-Ebene sollte um eine nationale Kontrolle derjenigen Beihilfen ergänzt werden, die allein aus nationalen Mitteln finanziert werden und sich nicht grenzüberschreitend auswirken.
- Schließlich sollten auch Beihilfen aus EU-Mitteln einer Kontrolle unterzogen werden, da auch sie für industriepolitische Zwecke verwendet werden und somit Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen können. Zu diesem Zweck sollte eine eigenständige Behörde errichtet werden.

1. Einleitung

Staatliche Beihilfen stehen in Zeiten des schwersten Wirtschaftseinbruchs seit Jahrzehnten im Fokus der politischen Aufmerksamkeit. Viel Beachtung fanden die Versuche der Mitgliedstaaten, einzelne Banken vor dem Zusammenbruch zu retten. Inzwischen ist eine zweite Welle von Beihilfen angelaufen, die der so genannten „Realwirtschaft“ zugute kommen soll.

Zwangsläufig sind mit der Vergabe staatlicher Beihilfen heftige politische Auseinandersetzungen verbunden, bergen die Beihilfen doch immer die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung. Besonders deutlich wird dies bei Einzelfallentscheidungen, mit denen Unternehmen vor der Insolvenz „gerettet“ werden sollen. Die EU-Kommission hat die Mitgliedstaaten zu groß angelegten Konjunkturprogrammen ermuntert, die auch Zahlungen, Garantien und Kreditbürgschaften für Unternehmen vorsehen. Es droht nun ein Subventionswettlauf, an dessen Ende niemand gewonnen, aber einer in jedem Fall verloren hat: der Steuerzahler.

Gerade zur Verhinderung eines solchen Subventionswettlaufs sieht der EG-Vertrag eine Beihilfenkontrolle auf europäischer Ebene vor: Einzelne Beihilfen und Beihilferegeln in den Mitgliedstaaten müssen von der Europäischen Kommission zunächst genehmigt werden, bevor sie gewährt werden. Die Praxis zeigte, dass die Kommission hierbei recht streng vorging und die Gewährung von Beihilfen die Ausnahme und nicht die Regel darstellte. Denn: „Insgesamt geht die europäische Beihilfenkontrolle von einem Vorverständnis [...] gegen staatlich gewährte Subventionen aus.“¹

Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise stellt die Kommission daher vor eine enorme Herausforderung. Sie kann es sich einerseits nicht leisten, ihre politische Aufforderung zu weit reichenden Konjunkturprogrammen durch eine strikte Beihilfenkontrolle zu konterkarieren. Andererseits verlöre sie massiv an Glaubwürdigkeit in ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“, wenn sie beliebige Beihilfen der Mitgliedstaaten passieren ließe. Die Kommission hat dieses Dilemma erkannt: Aufgrund der „beträchtlichen Störungen des Wirtschaftslebens“ hat sie im Januar und April 2009 Mitteilungen über einen *Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise* vorgelegt. Dieser bis Ende 2010 gültige Rahmen sieht nun Lockerungen einzelner Beihilferegeln vor.

Kritiker befürchten durch die vorübergehende Lockerung eine „dauerhafte Aushöhlung“² der Beihilfenaufsicht. Vor diesem Hintergrund zielt diese Studie auf die Erarbeitung ordnungspolitischer Grundsätze für die Vergabe und Kontrolle von Beihilfen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist ein Arbeitspapier der in erster Linie für die Beihilfenkontrolle verantwortlichen Generaldirektion Wettbewerb, das diese im Mai 2009 zur öffentlichen Konsultation gestellt hat.³ Darin legt sie dar, nach welchen Grundsätzen sie die Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit den Regeln für den Gemeinsamen Markt vornimmt. Ziel ist es, die von der Kommission dargelegten Prüfkriterien für die Zulässigkeit von Beihilfen einer ökonomisch fundierten Kritik zu unterziehen und daraus Vorschläge für eine europäische Beihilfenkontrolle zu entwickeln, die als Orientierung für die Herausforderungen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise dienen können.

Die vorliegende Studie ist wie folgt aufgebaut: Im folgenden Abschnitt wird geklärt, was eine staatliche Beihilfe ausmacht, anschließend wird kurz die Rechtslage dargestellt und die gegenwärtige Praxis der Beihilfenkontrolle durch die Europäische Kommission beleuchtet. Besonderes Augenmerk gilt jüngeren Bemühungen um die Entwicklung eines methodischen Ansatzes, der stärker als die herkömmliche Praxis an ökonomischen Modellen orientiert sein soll („refined economic approach“ oder „more economic approach“).

Im dritten Abschnitt wird die Frage untersucht, wann staatliche Beihilfen ökonomisch gerechtfertigt sein können. Befürworter argumentieren in diesem Zusammenhang oft mit Fallgruppen von „Marktversagen“. Ferner werden Aspekte der „Verteilungsgerechtigkeit“ herangezogen. Dem wird eine ökonomische Sicht gegenübergestellt, die den Spielraum für die Vergabe von Beihilfen deut-

¹ Möschel (2008), S. 47.

² So Werner Mussler in *der Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 21.6.2009.

³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/reform.html#ecas.

lich enger zieht. Anschließend wird dargelegt, warum unabhängig von der Berechtigung der einzelnen im EU-Recht vorgesehenen Beihilfentatbestände eine Kontrolle der Beihilfenvergabe unverzichtbar ist, um das Funktionieren der europäischen Wettbewerbsordnung zu gewährleisten: Der Wettbewerb im Binnenmarkt kann durch mitgliedstaatliche Beihilfen ebenso wie durch Kartelle und den Missbrauch von Marktmacht verzerrt oder ausgeschlossen werden.

Im vierten Abschnitt werden die von der EU-Kommission bei der Beihilfenkontrolle angewendeten Prüfansätze einer ordnungspolitischen Kritik unterzogen. Als Bewertungsmaßstab dienen die im dritten Abschnitt entwickelten möglichen Rechtfertigungsgründe für staatliche Beihilfen. Abschließend wird der Versuch unternommen, Alternativen zur gegenwärtigen Beihilfenkontrolle aufzuzeigen.

2. Die Beihilfenkontrolle im europäischen Wettbewerbsrecht

a. Begriff der Beihilfen

Unter dem Begriff „Beihilfe“ können verschiedene Formen staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen subsumiert werden. Der EG-Vertrag selbst enthält keine Definition des Beihilfegriffs. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) und die Europäische Kommission haben ihn im Zeitablauf kasuistisch ausgefüllt.⁴

Die Kommission, deren Beihilfenkontrolle Gegenstand der vorliegenden Studie ist, sieht den Tatbestand einer staatlichen Beihilfe als dann erfüllt, wenn⁵

1. es eine Intervention seitens des Staates oder unter Einsatz staatlicher Ressourcen gab (z.B. durch Gewährung von Krediten, Zins- und Steuergutschriften, Garantien, Bürgschaften oder Steuererleichterungen),
2. die Intervention mit (hoher) Wahrscheinlichkeit den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigt,
3. die Intervention den Empfängern, etwa einzelnen Unternehmen, Industriesektoren oder Unternehmen in einer bestimmten Region selektiv einen Vorteil verschafft,
4. die Intervention den Wettbewerb verzerrt hat oder dazu imstande ist.

Keine Beihilfe liegt aus Sicht der Kommission vor, wenn es sich um allgemeine Maßnahmen wie etwa generelle Steuererleichterungen handelt, die nicht nur auf bestimmte Unternehmen oder Sektoren begrenzt sind. Zudem unterliegen Beihilfebeträge unter einem Schwellenwert von 200.000 € nicht der europäischen Beihilfenkontrolle (de minimis-Regel).

Für den EuGH steht die Selektivität einer staatlichen Intervention im Zentrum des Beihilfegriffs. Liegt eine staatliche Maßnahme vor, die zu selektiven Begünstigungen führt, geht der EuGH zugleich von einer grenzüberschreitenden Wettbewerbsverzerrung aus. Aus Art. 86 Abs. 2 und Art. 16 EGV folgert der EuGH hingegen, dass Subventionen, die gezahlt werden, um eine Dienstleistung im öffentlichen Interesse zu finanzieren, unter bestimmten Bedingungen nicht unter den Beihilfegriff aus Art. 87 Abs. 1 EGV fallen (Altmark-Entscheidung).⁶

Die Kommission unterscheidet zwischen regionalen und horizontalen sowie sonstigen Beihilfen, d. h. sektoralen Beihilfen sowie Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen.⁷ Horizontale Beihilfen werden an Unternehmen aufgrund allgemeiner Rahmengesetze vergeben unabhängig von Sektorzugehörigkeit oder Sitz des Unternehmens. Unter die horizontalen Beihilfen fallen Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, Umweltschutzbeihilfen sowie Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen.⁸ In der vorliegenden Studie wird diese Unterscheidung der Kommission übernommen.

⁴ Vgl. Schmidt und Schmidt (2006), S. 223 f.

⁵ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/what_is_state_aid.html.

⁶ EuGH, Rs. 280-00, Altmark Trans, Urteil vom 20. September 2003.

⁷ Vgl. KOM(2006) 761.

⁸ Eine andere Einteilung nehmen Schmidt und Schmidt (2006), S. 228 f, vor.

b. Beihilfeverbot und Ausnahmen im EG-Vertrag

Die in den Art. 87, 88 und 89 des EG-Vertrages geregelte Beihilfenkontrolle komplettiert das europäische Wettbewerbsrecht. Die Art. 81 bis 86 EGV enthalten Regelungen zur Fusionskontrolle und Missbrauchsaufsicht von Unternehmen.

Art. 87 Abs. 1 EGV enthält ein grundsätzliches Beihilfeverbot. Rechtstechnisch handelt es sich hierbei um ein Subventionsverbot mit Erlaubnisvorbehalt, denn die Abs. 2 und 3 regeln Ausnahmetatbestände.⁹ So definiert Abs. 2 Legalausnahmen wie etwa „Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind.“¹⁰ Abs. 3 beschreibt Ausnahmetatbestände, bei denen es im Ermessen der Kommission liegt, ob eine Beihilfe im Einzelfall zulässig ist oder nicht. Hierunter fallen etwa Beihilfen mit regionalpolitischen Zielsetzungen (lit. a und c) oder Beihilfen zur Förderung der Kultur (lit. d).

Art. 87 EGV definiert somit ein zweistufiges Kontrollverfahren: Zunächst muss festgestellt werden, dass es sich um eine Beihilfe im Sinne des EU-Rechts handelt (Abs. 1). Auf der zweiten Stufe wird geprüft, ob die Beihilfe zulässig ist im Sinne der Ausnahmeregelungen der Abs. 2 und 3.

Gemäß Art. 88 EGV müssen die Mitgliedstaaten jede Beihilfe oder Beihilferegulierung bzw. deren Veränderung, die unter Art. 87 EGV fällt, der Europäischen Kommission rechtzeitig melden. Die Kommission, d. h. in erster Linie die GD Wettbewerb¹¹, entscheidet innerhalb von zwei Monaten¹², ob die Beihilfe oder die Beihilferegulierung mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. Verneint sie dies, hat der Mitgliedstaat die rechtswidrige Beihilfe aufzuheben oder umzugestalten. Die Kommission und jeder betroffene Staat kann den Europäischen Gerichtshof anrufen, wenn der Mitgliedstaat der Forderung nicht nachkommt.

Der Rat kann zwar gemäß Art. 88 Abs. 2 EGV einstimmig auf Antrag eines Mitgliedstaates entscheiden, dass eine Beihilfe ungeachtet der Vorschriften des Art. 87 und Art. 89 EGV mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, „wenn außergewöhnliche Umstände eine solche Entscheidung rechtfertigen.“ Diese Vorschrift wird in der Praxis jedoch sehr selten angewendet.¹³

Nach Art. 89 EGV kann der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlamentes mit qualifizierter Mehrheit „zweckdienliche“ Durchführungsverordnungen zu den Art. 87 und 88 EGV erlassen sowie diejenigen Arten von Beihilfen festlegen, die vom Kontrollverfahren ausgenommen sind. Die Kommission hat von dieser Regelung in der Vergangenheit regelmäßig Gebrauch gemacht (s. u.).

c. Sekundärrechtliche Aspekte

Neben die oben genannten Artikel des EG-Vertrages treten Verordnungen, Gruppenfreistellungsverordnungen, Mitteilungen, Leitlinien, Rahmenpläne und Entscheidungen. „Das gemeinschaftsrechtliche Regelwerk über staatliche Beihilfen ist mittlerweile sehr vielgestaltig und unübersichtlich.“¹⁴ Dieses Regelwerk unterliegt zudem ständigen Änderungen. Die Kommission verfolgt nicht einmal das Ziel, ein starres Regelwerk aufzubauen: „[I]t is worth reminding that state aid rules must be in constant evolution and require adjustments over time, because they must take account of

⁹ Die in Art. 87 EGV beschriebenen Regelungen gelten prinzipiell nicht für vertragliche Ausnahmereiche. Hierunter fallen die Landwirtschaft (inklusive Fischereiwirtschaft), für die der Rat die Wettbewerbs- und Beihilferegeln abändern kann (Art. 36 EGV), der Verkehrssektor, in dem Beihilfen zulässig sind, solange sie „den Erfordernissen der Koordination des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen“ (Art. 73 EGV), sowie Beihilfen an alle „Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben“, sofern die Anwendung der vertraglichen Wettbewerbsregeln die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verhindern würde (Art. 86 Abs. 2 EGV).

¹⁰ Juristisch ist umstritten, ob die unter Art. 87 Abs. 2 EGV genannten Beihilfen überhaupt dem grundsätzlichen Verbot aus Abs. 1 unterliegen und einen Ausnahmetatbestand darstellen oder ob Abs. 2 eher mitteilenden Charakter hat. Vgl. Schmidt und Schmidt (2006), S. 216.

¹¹ Je nach Bereich der Beihilfe können jedoch die GD Landwirtschaft, GD Verkehr und Energie oder die GD für Fischerei und maritime Angelegenheiten für die Beihilfenkontrolle verantwortlich sein. Vgl. Blauburger (2009), S. 70 f.

¹² Vgl. Art. 4 Abs. 5 der Verordnung 659/1999 des Rates vom 22. März über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 (heutiger Art. 88) des EG-Vertrags.

¹³ Außerhalb der Landwirtschaft kam diese Vorschrift erst 2002 zum ersten Mal zur Anwendung, vgl. Blauburger (2009), S. 67.

¹⁴ Möschel (2008), S. 39.

political, economic and legal developments. It means that the instruments to assess state aids are subject to periodical revisions and that they often have a limited duration.”¹⁵

Die Verordnung Nr. 994/1998 über die Anwendung der Art. 92 und 93 (nun Art. 87 und 88) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen berechtigt die Kommission zum Erlass von Gruppenfreistellungsverordnungen. Danach gelten Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar, wenn sie die in den einzelnen Gruppenfreistellungsverordnungen genannten Kriterien erfüllen. Sie unterliegen dann nicht mehr der Notifizierungspflicht nach Art. 88.

Im Juli 2008 hat die Europäische Kommission eine Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung erlassen (AGVO, Nr. 800/2008). Diese fasst die wichtigsten Gruppenfreistellungsregelungen zusammen und harmonisiert die Beihilfebestimmungen. Unter die AGVO fallen etwa Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen, Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbeihilfen, Risikokapitalbeihilfen, Ausbildungs- und Beschäftigungsbeihilfen sowie Umweltschutzbeihilfen.

Am 10. Juli 2009 veröffentlichte die GD Wettbewerb ein 705(!) Seiten umfassendes Kompendium über die derzeit gültigen Regelungen für die europäische Beihilfenkontrolle.¹⁶

d. Jüngere Entwicklungen der Beihilfenkontrolle

i. Aktionsplan Staatliche Beihilfen (2005)

Die Kommission stellte 2005 einen Aktionsplan zur öffentlichen Diskussion, in dem sie darlegt, wie das Beihilferecht bis 2009 aus ihrer Sicht reformiert werden sollte.¹⁷ Danach soll die Vergabe staatlicher Beihilfen reduziert werden und „besser“ im Sinne der Lissabon-Strategie ausgerichtet werden, d. h. zur Förderung von Forschung und Entwicklung, Humankapital und Umweltschutz eingesetzt werden. Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen sollen weitestgehend vermieden werden. Zudem sollen die Effizienz, Transparenz sowie die Rechtssicherheit erhöht werden. Dies soll durch eine bessere Kooperation zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten erreicht werden. Auch sollen sämtliche Beihilfavorschriften konsolidiert und vereinfacht werden. Schließlich kündigt die Kommission an, „eine verfeinerte wirtschaftliche Betrachtungsweise“ („refined economic approach“ oder „more economic approach“) in der staatlichen Beihilfenkontrolle anwenden zu wollen und stellt den von ihr zu diesem Zweck entwickelten „Abwägungstest“ vor (vgl. Abschnitt d iii.).¹⁸

Der „more economic approach“ ist ein Konzept, das eine eher auf formalen Regeln beruhende Wettbewerbspolitik (per-se rules) durch eine Entscheidungsfindung nach wirkungsbasierter Betrachtung des Einzelfalls zu ersetzen versucht (rule of reason) und hierbei verstärkt auf ökonomische Modelle zurückgreift.¹⁹ Der „more economic approach“ wird seit einigen Jahren auch in den weiteren Feldern der europäischen Wettbewerbspolitik, d. h. der Missbrauchsaufsicht und der Fusionskontrolle, angewandt.²⁰ Das Konzept des „more economic approach“ umfasst eine Vielzahl verschiedener Ausprägungen. *Den* „more economic approach“ gibt es daher nicht.²¹

ii. Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen (Januar und April 2009)

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat das Umfeld für staatliche Beihilfen verändert.²² Zunächst mussten die Mitgliedstaaten Bank- und Finanzinstitute stützen und retten, um einen befürchteten Zusammenbruch des Finanzsystems zu verhindern. Die Kommission hat hierauf reagiert und Mitteilungen verabschiedet, in denen sie darlegt, wie die Mitgliedstaaten im Einklang mit den EU-Beihilfavorschriften Finanzinstituten am besten beistehen können, ohne gleichzeitig übermäßige

¹⁵ SEK(2005) 795, S. 3.

¹⁶ Das Kompendium ist abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_en.html.

¹⁷ Aktionsplan Staatliche Beihilfen. Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009, KOM(2005) 107 vom 7. Juni 2005.

¹⁸ Letztlich handelt es sich hierbei jedoch um nichts anderes als um eine juristische Verhältnismäßigkeitsprüfung, die bereits vor 2005 durchgeführt wurde. Vgl. Mussler (2006).

¹⁹ Vgl. Schmidt (2007).

²⁰ Vgl. Christiansen (2006).

²¹ Vgl. Monopolkommission (2008), S. 60.

²² Vgl. für einen Überblick den Bericht der Kommission – Anzeiger für Staatliche Beihilfen – Frühjahrsausgabe 2009, Sonderausgabe „Staatliche Beihilfen in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise“, KOM(2009) 146 vom 8. April 2009.

Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen. Als Rechtsgrundlage für die Unterstützungsleistungen kann nun zum ersten Mal in großem Stil und mit Billigung der Kommission „eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaates“ gem. Art. 87 Abs. 3 lit. b EGV herangezogen werden.²³

Mittlerweile ist die Finanz- in eine allgemeine Wirtschaftskrise umgeschlagen, und die Mitgliedstaaten haben eine Vielzahl von Stützungsmaßnahmen ergriffen, um die so genannte „Realwirtschaft“ vor den krisenbedingten Folgen weitestgehend zu schützen. Auch die Kommission hat auf die Krise zu reagieren versucht, indem sie ein so genanntes „Europäisches Konjunkturprogramm“ entwarf, dessen Umsetzung allerdings fast ausschließlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.²⁴ Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen gehören auch staatliche Beihilfen. Die Kommission weist daraufhin, dass die Mitgliedstaaten durch die Verabschiedung der AGVO über einen „geeigneten Rahmen“ verfügen, der es ihnen ermöglicht, „öffentliche Unterstützungsmaßnahmen auf nachhaltige Ziele wie die Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation, die Erleichterung des Zugangs von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) und Neugründungen zu Risikokapital oder die Förderung von Ausbildung, regionaler Entwicklung und Umweltschutz“²⁵ auszurichten, ohne dass eine Einzelanmeldepflicht besteht. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten „voll“ auszuschöpfen.

Angesichts der Probleme von Unternehmen, Kredite von Finanzinstituten zu erhalten, hat die Kommission die Beihilferegeln gelockert und einen zunächst bis Ende 2010 gültigen *Vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise* verabschiedet.²⁶ Dieser sieht etwa vor, dass die Mitgliedstaaten bis zu 500.000 € an einzelne Unternehmen vergeben können und staatliche Kreditgarantien mit ermäßigten Prämien erteilen dürfen.²⁷ Die Bundesregierung hat von diesen erweiterten Möglichkeiten Gebrauch gemacht und zwei Konjunkturprogramme verabschiedet.²⁸

iii. Das Konsultationsdokument der GD Wettbewerb (Mai 2009)

Im Mai 2009 veröffentlichte die GD Wettbewerb²⁹ ein Konsultationspapier, in dem sie darlegt, nach welchen allgemeinen Grundsätzen die Kommission nach Artikel 87 Absatz 3 EGV prüft, ob staatliche Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind (Abwägungsprüfung).³⁰

Die Kommission weist zunächst darauf hin, dass die vorgestellten Grundsätze nicht ihren „Ermessungsspielraum“ im *Einzelfall* beeinträchtigen. Ferner stellt sie fest: „Wie sehr die Kommission bei ihrer Beurteilung ins Detail geht, richtet sich [...] nach den Umständen des Einzelfalls.“³¹ Sofern die Mitgliedstaaten *Beihilfenregeln* vorlegen, prüft die Kommission die Fälle, „die typischerweise unter die Regelung fallen dürften“ sowie Fälle, „die insofern ein Worst-Case-Szenario bilden, als sie beispielsweise aufgrund der Höhe der Beihilfebeträge und/oder der Beihilfeintensitäten zu erheblichen Verzerrungen führen könnten.“³²

Die Abwägungsprüfung selbst ist letztlich eine Kosten-Nutzen-Analyse staatlicher Beihilfen. Sie besteht aus einem Drei-Kriterien-Test, für dessen praktische Handhabung die Kommission auf ökonomische Instrumente zurückgreift. Danach ist zunächst zu klären, ob die Beihilfe einem klar definierten Ziel von gemeinsamem Interesse dient, dann ist zu fragen, ob die Beihilfe zielführend aus-

²³ Bisher wurde diese Bestimmung erst einmal (in den 80er Jahren in Griechenland) als Rechtfertigung herangezogen.

²⁴ Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(2008) 800 vom 26. November 2008.

²⁵ KOM(2009) 146, S. 26.

²⁶ Mitteilungen der Kommission – Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen über staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, ABl. C 16 vom 22. Januar 2009, S. 1-9 und ABl. C 83 vom 7. April 2009, S. 1-15.

²⁷ Vgl. ABl. C 16 vom 22. Januar 2009, S. 5.

²⁸ Vgl. BMWi (2009a und b).

²⁹ Die GD Wettbewerb weist explizit daraufhin, dass es sich bei den im Konsultationspapier vorgestellten Positionen nicht zwingend um die Meinung der Kommission handeln muss. Im Folgenden werden jedoch die GD Wettbewerb und Kommission synonym verwendet. Durch den der Konsultation vorangestellten Hinweis kann bereits auf die hohe Politisierung der Beihilfenkontrolle geschlossen werden.

³⁰ Vgl. GD Wettbewerb (2009).

³¹ Ebd., S. 3.

³² Ebd., S. 3.

gestaltet ist, also etwa der Beseitigung eines „Marktversagens“ dient. Schließlich ist zu prüfen, ob die von der Beihilfe ausgehenden Wettbewerbsverzerrungen und die Handelsbeeinträchtigungen so gering sind, dass die Gesamtbilanz positiv ausfällt.

(1) Ziel von gemeinsamem Interesse

Ob ein Ziel von gemeinsamem Interesse ist, lässt sich laut Kommission daran messen, „inwieweit eine Beihilfe Wohlfahrtsgewinne oder die Beseitigung von Ungleichheiten ermöglicht.“³³ Die Beihilfe gewährenden Mitgliedstaaten müssen darlegen, ob sie mit der Beihilfe ein „Marktversagen“ oder eine Ungleichverteilung zu korrigieren gedenken.³⁴

Sofern die Mitgliedstaaten eine Beihilfe mit einem „Marktversagen“ begründen, ist zunächst zu prüfen, ob und in welchem Maße ein solches vorliegt.³⁵ „Nur wenn die Marktkräfte allein – ohne Beihilfe – kein effizientes Ergebnis herbeiführen können, kann auf ein Marktversagen geschlossen werden.“³⁶ Die Kommission glaubt, dass es „in einigen Fällen“ den Mitgliedstaaten möglich sein sollte, das Ausmaß des „Marktversagens“ mittels ökonomischer, d. h. statistischer, Studien zu quantifizieren, etwa im Bereich Wissen und Umweltschutz.

Sofern die Mitgliedstaaten eine Beihilfe mit der Verfolgung von Gleichheitszielen begründen, ist zunächst zu prüfen, ob und in welchem Maße Ungleichheiten vorliegen. Laut Kommission kann dies anhand statistischer Indikatoren, wie etwa Pro-Kopf-BIP, Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten sowie Armutsindikatoren „festgestellt“ werden. Mit der Gewährung von Regionalbeihilfen, Beihilfen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, Beihilfen zur Förderung benachteiligter Arbeitnehmer, Beihilfen für kulturelle Produkte oder Dienstleistungen sowie Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen können Gleichheitsziele verfolgt werden. Die Kommission ist sich bewusst, „dass die einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Gleichheitsziele im Auge haben können, [aber dennoch] lässt sich bei der Verfolgung solcher Ziele häufig ein breites gemeinsames Interesse ermitteln.“³⁷

(2) Zielführende Ausgestaltung der Beihilfe

Steht fest, an welchem Ziel ein Mitgliedstaat die Gewährung einer Beihilfe ausrichtet, prüft die Kommission die Eignung des gewählten Instruments zur Zielerreichung. Hierbei stützt sie sich auf Folgenabschätzungen der Mitgliedstaaten. „Die Kommission betrachtet eine Maßnahme als geeignetes Instrument, wenn der Mitgliedstaat alternative Interventionsformen in Erwägung gezogen hat und der Kommission darlegen kann, dass der Einsatz eines selektiven Instruments wie der staatlichen Beihilfe nachweislich Vorteile hat.“³⁸

Daraufhin untersucht sie, ob eine Verhaltensänderung aufgrund der staatlichen Beihilfe zu erwarten ist. Hierzu haben die Mitgliedstaaten „interne Unterlagen“ (wie etwa Prognosen, Geschäftspläne, Rentabilitätsrechnungen, Finanzanalysen, Risikobewertungen etc.) und ggf. zusätzlich externe Informationen vorzulegen. Werden Gleichheitsziele verfolgt, kann der Anreizeffekt dadurch nachgewiesen werden, dass die Beihilfe dem Ausgleich von Mehrkosten dient, die aus „sozialen oder regionalen Nachteilen“ herrühren.

Schließlich prüft die Kommission, ob die Beihilfe als angemessen bezeichnet werden kann. Dies ist dann der Fall, „wenn dasselbe Ergebnis nicht mit einer geringeren Beihilfe und geringerer Wettbewerbsverzerrung erreicht werden könnte.“³⁹

³³ Ebd., S. 7.

³⁴ Vorstellbar seien auch Konstellationen, in denen beide Ziele gleichzeitig verfolgt werden, etwa in der Kultur, wo über Beihilfen der Zugang zu bestimmten Kulturgütern sichergestellt werden soll (Verteilungsaspekt), die zudem positive externe Effekte aufweisen (Effizienzaspekt). Zum Begriff der „positiven externen Effekte“ siehe Abschnitt drei.

³⁵ Die Kommission subsumiert unter dem Begriff „Marktversagen“ externe Effekte, asymmetrische Informationen sowie Koordinationsprobleme, vgl. hierzu Abschnitt drei.

³⁶ Ebd., S. 8.

³⁷ Ebd., S. 13.

³⁸ Ebd., S. 13f.

³⁹ Ebd., S. 15.

(3) Verzerrung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs

Prinzipiell unterscheidet die Kommission drei Arten von Wettbewerbsverzerrungen: Verdrängungseffekte, Veränderungen bei den Inputmärkten, und langfristige dynamische Auswirkungen.

Auf dem sachlich relevanten Markt können Beihilfen zu Verdrängungseffekten der (bereits existierenden oder potentiellen) Wettbewerber führen. Diese verringern ihren Absatz oder schränken ihre eigenen Investitionsvorhaben ein (crowding out). Entscheidend sind hier die konkreten Marktbedingungen (Frage nach engen Substituten etc.).

Auch auf den Inputmärkten kann es zu Verzerrungen kommen, wenn nur bestimmte Inputs subventioniert werden und diese die bisher verwendeten Inputs verdrängen. Die größte Verzerrung kann sich jedoch aus der Wahl des Standorts ergeben, die ebenfalls den Inputfaktoren zugerechnet wird: Denn die aufnehmende gewinnt gegenüber der abgebenden Region. Die Verzerrung ist umso stärker, je größer der komparative Vorteil der abgebenden Region war.

Durch den Eingriff kommt es zu langfristigen und dynamischen Auswirkungen: Unternehmen, die staatliche Beihilfen antizipieren, könnten ihre eigenen Anstrengungen im Wettbewerbsmarkt reduzieren. „Staatliche Beihilfen können sich somit sowohl auf Begünstigte wie auch auf Wettbewerber investitions- und innovationshemmend auswirken.“⁴⁰ Dies habe auch negative Auswirkungen auf die Verbraucher, weil die Qualität sinken und die Preise höher sein könnten, als ohne die Beihilfen.

Die Mitgliedstaaten haben der Kommission eine Marktanalyse vorzulegen, in der die von der Beihilfe betroffenen Produkte wie auch die betroffenen Wettbewerber und Verbraucher beschrieben werden. Für die Bewertung der Auswirkungen auf den Wettbewerb zieht die Kommission Indikatoren über die Merkmale der gewährten Beihilfe (Höhe, Auswahlverfahren etc.), über die Struktur der betroffenen Märkte (Marktkonzentration, Anzahl und Größe der Unternehmen) sowie über die Merkmale der betroffenen Branchen (Berücksichtigung evtl. Überkapazitäten) heran.

Die Kommission ist sich der Tatsache bewusst, dass Beihilfen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden müssen und somit als Kosten zu verbuchen sind. Allerdings berücksichtigt sie nicht die Kosten, die aus den verzerrenden Wirkungen der Steuererhebung selbst resultieren. Denn: „Im Rahmen der Beihilfenkontrolle ist es [...] nicht Aufgabe der Kommission, Steuersysteme ganz allgemein zu bewerten oder die ordnungsgemäße Verwendung von Steuergeldern zu prüfen.“⁴¹

Das Ergebnis der Abwägungsprüfung ist im Einzelfall ex ante nicht vorherzusehen, wie auch die Kommission einräumt. Allerdings meint sie, die Prüfung könne „allgemeingültige Anhaltspunkte“ für eine erste Orientierung hervorbringen.⁴² Die Kommission greift hierzu auf das Konzept des „Gemeinwohlstandards“ zurück. Hierbei handelt es sich um ein ökonomisches Konzept, bei dem nicht nur Konsumenten- und Produzentenrente⁴³ addiert werden, sondern auch berücksichtigt wird, wie die Wohlfahrt auf das Land und die Bürger verteilt ist („soziale Wohlfahrtsfunktion“). Bedient man sich dieses Konzepts, können nach Auffassung der Kommission „alle denkbaren Auswirkungen [einer] Beihilfe berücksichtigt werden.“⁴⁴

Die Kommission versucht mit Hilfe der „sozialen Wohlfahrtsfunktion“, – „wann immer möglich“ – die Analyse der Auswirkungen einer Beihilfe zu systematisieren. Denn „die Ermittlung eines gemeinsamen EU-weiten Interesses“ erfordere „das Ausloten politischer Zielsetzungen.“ Dann sei ein

⁴⁰ Ebd., S. 17.

⁴¹ Ebd., S. 18.

⁴² „Auch wenn [...] nur von Fall zu Fall entschieden werden kann und es deshalb nicht möglich ist, grundsätzlich vorherzusehen, wie die Abwägungsprüfung in einem bestimmten Fall ausfallen wird, gibt es dennoch allgemeingültige Anhaltspunkte.“ Ebd., S. 22.

⁴³ Konsumenten- und Produzentenrente sind ein in der Ökonomik gebräuchliches Konzept, um Verteilungsfragen zwischen Anbietern und Nachfragern zu untersuchen. Die Konsumentenrente ergibt sich daraus, dass manche Nachfrager bereit wären, einen höheren als den Marktpreis für ein Gut zu bezahlen. Diese Nachfrager „sparen“ also Geld. Die Produzentenrente ergibt sich daraus, dass manche Anbieter bereit sind, bereits zu einem geringeren als dem Marktpreis ihr Gut auf dem Markt anzubieten. Diese Anbieter erwirtschaften also „zusätzliches“ Geld. Vgl. Fritsch et al. (2007), S. 47 f.

⁴⁴ Vgl. GD Wettbewerb (2009), S. 22, FN 41.

„weiter Beurteilungsspielraum erforderlich“, da „angemessene relative Gewichtungen“ vorgenommen werden müssen.⁴⁵

Hinsichtlich des Umfangs der Auswirkungen von Beihilfen ist sich die Kommission bewusst, dass eine präzise Quantifizierung oftmals nicht möglich ist (insbesondere im Hinblick auf die langfristigen Auswirkungen). Im Einzelnen sieht sie etwa Probleme darin, eine veränderte Produktauswahl, eine Veränderung der Qualität und der Innovationstätigkeit zu operationalisieren. Zudem lässt sich nicht leicht ermitteln, „wie wichtig den Verbrauchern mehr Qualität oder mehr Innovation oder andere nicht preisbezogene Merkmale von Waren und Dienstleistungen sind.“⁴⁶ Die Mitgliedstaaten sind in solchen Fällen gehalten, über Verbraucherbefragungen, Marktstudien, Expertengutachten oder eine „Politikbewertung“ Informationen hierüber bereitzustellen. Ansonsten aber, „stützt sich die Kommission auf ihre eigene Einschätzung.“ Was die Prüfung des Umfangs der Auswirkungen von Beihilfen, die mit Gleichheitszielen begründet werden, betrifft, „dürfte die Kommission ebenfalls (sic!) über einen großen Ermessensspielraum verfügen.“⁴⁷

Auch ohne präzise Quantifizierung hält es die Kommission für möglich, die Auswirkungen von Beihilfen anhand eines „Kriterienkatalogs“ zu ermitteln und zu beschreiben. Dieses Verfahren hält sie für hinreichend, um eine Abwägungsprüfung der oben beschriebenen Art darauf zu stützen.

Sofern die Abwägungsprüfung ergibt, dass die Vergabe einer Beihilfe unzulässig ist, kann die Kommission die Beihilfevergabe entweder verweigern oder sie nur unter Auflagen genehmigen. So kann sie etwa eine Reduzierung des Beihilfebetrages oder eine offene und diskriminierungsfreie Lizenzierung gewerblicher Schutzrechte (z. B. Patente) fordern.

Abschließend erinnert die Kommission ausdrücklich an das „allgemeine Beihilfeverbot“ und daran, dass Beihilfen nur als Ausnahme von diesem allgemeinen Verbot genehmigt werden. Daraus leitet sie die Aussage ab, „dass die Kommission im Zweifelsfall eine Beihilfe eher untersagt.“⁴⁸

3. Staatliche Beihilfen und ihre Kontrolle aus ökonomischer Sicht

a. Mögliche Rechtfertigungsgründe für staatliche Beihilfen

i. Übliche Rechtfertigungen

Zur Rechtfertigung staatlicher Beihilfen werden eine Vielzahl von Argumenten vorgetragen, die sich unter Effizienz- und unter Verteilungsaspekten sowie unter Aspekten der strategischen Industrie- und Handelspolitik subsumieren lassen.

(1) Effizienzaspekte

Die Betrachtung staatlicher Beihilfen unter Effizienzaspekten setzt am Tatbestand des so genannten „Marktversagens“ an. Hierunter verbirgt sich der Gedanke, dass Märkte nicht immer eine effiziente Ressourcenverwendung sicherstellen.⁴⁹ Ein „Marktversagen“ wird bei externen Effekten, bei einer asymmetrischen Informationsverteilung, bei Marktmacht einzelner Unternehmen sowie bei Koordinationsproblemen der Marktteilnehmer erwartet.

Ein *externer Effekt* liegt vor, wenn die Aktivität eines Wirtschaftssubjektes (also eines Unternehmens oder Individuums) Auswirkungen auf andere Wirtschaftssubjekte hat – ohne dass diese Auswirkungen in irgendeiner Form über den Markt abgegolten werden.

Positive externe Effekte werden etwa hinter den Forschungsaktivitäten einzelner Unternehmen vermutet. Denn von den Ergebnissen können nicht nur die forschenden Unternehmen selbst profitieren, sondern auch andere Unternehmen, wenn sie auf die Forschungsergebnisse zugreifen können, ohne hierfür kostendeckende Preise zahlen zu müssen („Wissens-Spill-Over“).

⁴⁵ Ebd., S. 23.

⁴⁶ Ebd., S. 24.

⁴⁷ Ebd., S. 24.

⁴⁸ Ebd., S. 24.

⁴⁹ Vgl. Fritsch et al. (2007) für einen Überblick.

Das Problem positiver externer Effekte ist, dass das forschende Unternehmen nicht die positiven Auswirkungen auf dritte Unternehmen berücksichtigt, wenn es die Entscheidung über den Umfang der eigenen Forschungsaktivitäten trifft. Diese können aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive daher zu gering sein. Eine Subventionierung dieser Aktivitäten, so das Argument, führt zu einer Ausweitung des Forschungsumfangs auf das dann gesellschaftlich „optimale“ Niveau.

In Europa wird eine Vielzahl staatlicher Beihilfen auf der Basis dieses Arguments vergeben und von der europäischen Beihilfenkontrolle akzeptiert. Die Europäische Kommission hat spezielle Leitlinien zur Vergabe von Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen erlassen.⁵⁰ Im März 2008 genehmigte sie etwa eine Beihilfe der französischen Regierung an die Agentur für industrielle Innovation zugunsten des Förderprogramms „QUAERO“ in Höhe von 99 Millionen Euro. Ziel des Programms ist es, verbesserte Technologien zur elektronischen Verarbeitung von Wort, Sprache, Musik, Bild und Video zu finden.⁵¹

Weitere Beispiele umfassen Unterstützungszahlungen für (Weiter-)Bildungsmaßnahmen von Arbeitnehmern. Sie beruhen auf der Idee, dass die Erhöhung des Humankapitals die Arbeitsproduktivität der Individuen erhöht und sich somit mittel- bis langfristig positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirkt. So genehmigte die EU-Kommission im Juni 2007 eine staatlich finanzierte Weiterbildungsmaßnahme in Höhe von 24 Millionen Euro, die in erster Linie zur Erhöhung der (Kern-)Kompetenzen von Mitarbeitern des FIAT-Konzerns diente.⁵²

Ebenso verspricht man sich positive externe Effekte durch die Ansiedlung neuer Unternehmen in einer Region, weil sie gegebenenfalls die Ansiedlung weiterer Unternehmen nach sich ziehen könne. Zudem könne durch den Zuzug die Produktivität bereits angesiedelter Unternehmen gesteigert werden.⁵³ Diese so genannten Agglomerationsvorteile („Clusterbildung“) werden zur Rechtfertigung auf das in der Konzentration mehrerer Unternehmen einer Branche liegende Innovationspotenzial gestützter Beihilfen herangezogen.⁵⁴ So genehmigte die Europäische Kommission im April 2006 die staatliche Förderung einer Forschungs- und Entwicklungskooperation zwischen der Fraunhofer-Gesellschaft und privaten Unternehmen, Infineon und AMD, in Dresden. Die Höhe der Fördersumme belief sich auf 232,5 Millionen Euro.⁵⁵

Von negativen externen Effekten wird gesprochen, wenn einzelne Marktteilnehmer durch ihr Verhalten unbeteiligte Dritte beeinträchtigen, ohne dass sie für diese Kosten aufkommen müssen. Negative externe Effekte werden insbesondere bei Aktivitäten vermutet, die die Umwelt mit Schadstoffen oder Lärm belasten, etwa bei der industriellen Produktion von Gütern oder im Straßenverkehr.

Das Problem negativer externer Effekte ist, dass das Emissionen verursachende Wirtschaftssubjekt die negativen Konsequenzen für Dritte nicht berücksichtigt, wenn es die Entscheidung über den Umfang der eigenen Aktivität trifft. Beihilfen könnten daher darauf zielen, dass die Menge der ausgestoßenen Emissionen reduziert wird. Dies kann durch Zahlungen für das Unterlassen von Emissionen, aber auch durch die Förderung eines Umstiegs auf Produkte geschehen, die enge Substitute für das umweltschädliche Gut darstellen und dieses auf dem Absatzmarkt verdrängen sollen.

Die Kommission hat zur Vergabe von Beihilfen für Zwecke des Umweltschutzes spezielle Leitlinien erlassen.⁵⁶ In Europa ist es weit verbreitete Praxis, die Erforschung und Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen mit öffentlichen Mitteln zu fördern, weil diese Energieträger bei der Produktion von Energie geringere Emissionen verursachen als konventionelle Energieträger. So genehmigte die EU-Kommission im Juni 2007 ein Förderprogramm in Finnland, mittels dessen die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen staatlich bezuschusst wird.⁵⁷

Ein Marktversagen wird bisweilen auch vermutet, wenn *Informationen zwischen Marktteilnehmern asymmetrisch* verteilt sind. Die Idee dahinter ist, dass entscheidungsrelevante Informationen nicht

⁵⁰ Vgl. ABl. C 45 vom 17.2.1996, S. 5.

⁵¹ Vgl. K(2008)851.

⁵² Vgl. K(2007)2412.

⁵³ Vgl. Friederiszick et al. (2008), S. 636.

⁵⁴ Vgl. Mitteilung KOM(2008) 652 vom 17. Oktober 2008: Auf dem Weg zu Clustern von Weltrang in der Europäischen Union: Die Umsetzung der breit angelegten Innovationsstrategie.

⁵⁵ Vgl. K(2006)1191.

⁵⁶ Vgl. ABl. C 82 vom 1.4.2008, S. 1.

⁵⁷ Vgl. K(2007)3168.

beiden Marktseiten in gleichem Umfang zur Verfügung stehen und daher eine Transaktion nicht zustande kommt, die bei Kenntnis aller entscheidungsrelevanten und verfügbaren Informationen ökonomisch sinnvoll wäre.

Insbesondere bei der Kreditvergabe an kleinere und mittlere Unternehmen sowie neu gegründete Unternehmen fällt es Kreditgebern oftmals schwer, das individuelle Kreditausfallrisiko zu bestimmen. Sie bieten Kredite daher nur gegen einen Zinssatz an, der das erwartete durchschnittliche Kreditausfallrisiko widerspiegelt. Unternehmen mit geringem Kreditausfallrisiko (gute Risiken) wird dieser Zinssatz zu hoch erscheinen, und sie werden auf die Kreditaufnahme gegebenenfalls verzichten. Unternehmen mit hohem Kreditausfallrisiko (schlechte Risiken) hingegen profitieren von dem durchschnittlichen Zinssatz, da sie ansonsten einen höheren Zins zahlen müssten. Sie fragen die Kredite nach. Die guten Risiken verschwinden zunehmend vom Markt (adverse Selektion). Im Extremfall werden keine Kredite mehr vergeben, weil die Kreditgeber erkennen, dass nur schlechte Risiken im Markt verblieben sind, und sie verzichten auf eine Kreditvergabe, weil ihnen das Investitionsrisiko zu hoch erscheint.⁵⁸

Staatliche Beihilfen für kleinere und mittlere Unternehmen sowie neu gegründete Unternehmen werden daher oft mit der Notwendigkeit begründet, es müsse eine asymmetrische Informationsverteilung überwunden werden. Die Kommission hat eigene Leitlinien für die Bewertung von Risikokapitalbeihilfen erlassen.⁵⁹ Eine staatliche Beihilfe für Rolls-Royce Deutschland in Höhe von 83 Millionen Euro (erfolgsabhängig rückzahlbares Darlehen) zur „experimentellen Entwicklung“ eines Flugzeugtriebwerks wurde 2008 mit einem „spezifischen Marktversagen“ des privaten Kapitalmarkts begründet. Eine um Kredit gebetene Geschäftsbank hatte eine private Finanzierung aufgrund „zu hohen wirtschaftlichen Risikos“ abgelehnt.⁶⁰

Auch mit der übermäßigen *Marktmacht* einzelner Unternehmen, etwa im Rahmen von Oligopolen und Monopolen, können sich nach Auffassung der Autorengruppe um den ehemaligen Chefökonom der Generaldirektion Wettbewerb, Lars-Hendrik Röller, staatliche Beihilfen begründen lassen.⁶¹ Die Gewährung von Beihilfen soll dann dazu dienen, den Markteintritt oder die Ansiedlung neuer Unternehmen zu fördern, die in Konkurrenz zu den etablierten Unternehmen treten. Von dem gestiegenen Wettbewerb erhofft man sich etwa geringere Preise.

Als eine letzte Form des Marktversagens werden bisweilen auch *Koordinationsprobleme* angesehen. Insbesondere bei der Festlegung technischer Normen und Standards kann es effizienzfördernd sein, sich frühzeitig auf einen bestimmten Standard festzulegen.⁶² Vorstellbar wäre, dass Beihilfen hierzu beitragen können.⁶³ Auch die Kommission selbst verweist auf dieses Argument und prüft es während ihrer Bewertung staatlicher Beihilfen.⁶⁴

(2) Verteilungsaspekte

Verteilungsaspekte stellen die zweite große Kategorie dar, an die zur Rechtfertigung staatlicher Beihilfen angeknüpft wird. Ausgangspunkt der Überlegung ist hier, dass Regierungen in bestimmten Fällen nicht bereit sind, die Ergebnissen des Marktprozesses hinzunehmen, und über Subventionen bestimmte Personengruppen, Sektoren oder Regionen unterstützen wollen.

Nahezu 40% aller von der EU-Kommission bewilligten Beihilfen werden mit Verteilungsmotiven begründet – in erster Linie als Maßnahmen für das regionale Wachstum oder als Maßnahmen zur Anpassung an den Strukturwandel.⁶⁵ Sozialpolitische wie auch regionalpolitische Umverteilungsziele sind zudem expliziter Bestandteil des EG-Vertrages und sind somit als politische Ziele vorgegeben.⁶⁶

Eng mit Verteilungsargumenten verbunden sind Rechtfertigungen von Subventionen für Produkte und Dienstleistungen, die als so genannte *meritorische Güter* bezeichnet werden. Hierunter ver-

⁵⁸ Vgl. Monopolkommission (2008), S. 8.

⁵⁹ Vgl. ABl. C 194 vom 18.8.2006, S. 2.

⁶⁰ Vgl. K(2008)849.

⁶¹ Vgl. Friederiszick et al. (2008), S. 634.

⁶² Vgl. Shapiro und Varian (1999), S. 227 ff.

⁶³ Vgl. Schwalbe (2008), S. 19.

⁶⁴ Vgl. KOM(2005) 107, S. 8.

⁶⁵ Vgl. Friederiszick et al. S. 635.

⁶⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt zwei.

birgt sich die Annahme, dass es für bestimmte Güter zwar einen Markt gibt, auf dem auch kein „Marktversagen“ im oben dargelegten Sinn vorliegt; aber die nachgefragte Menge oder die Qualität der angebotenen Güter wird als zu gering empfunden. Subventionen seitens des Staates sollen hier zu einer Ausweitung der Nachfrage bzw. zu einer Verbesserung der Qualität führen. Klassische Beispiele stellen hier die Subventionen für kulturelle Einrichtungen (Theater, Opern, Museen) wie auch für einzelne Medien dar.

Gemäß Art. 87 Abs. 3 lit. d des EG-Vertrages können staatliche Beihilfen zur „Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes“ im Einzelfall rechtmäßig sein. Die Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, darauf zu achten, dass es hierbei nicht zu einer Verfälschung des Wettbewerbs kommt.⁶⁷

(3) Strategische Industrie- und Handelspolitik

Schließlich werden zur Begründung staatlicher Beihilfen Argumente aus der Strategischen Industrie- und Handelspolitik herangezogen. Die Idee ist, dass bei unvollkommener Konkurrenz auf internationalen Märkten der gesamtwirtschaftliche Gewinn eines Landes gesteigert werden kann, indem heimische Unternehmen subventioniert werden und sie somit einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den ausländischen Konkurrenten erhalten. Aufgrund der Marktunvollkommenheiten können durch die Förderung somit dem einheimischen Unternehmen hohe Gewinne entstehen, die die gezahlten Beihilfebeträge übertreffen.⁶⁸ In eine ähnliche Richtung weist die These, Beihilfen sollten jungen, aber international noch nicht konkurrenzfähigen Unternehmen für eine Übergangszeit das Überleben sichern (infant industry). Langfristig, so das Argument, könnten diese auch ohne Subventionen überleben und würden zum heimischen Wirtschaftswachstum beitragen.⁶⁹

ii. Ökonomische Kritik an den üblichen Rechtfertigungen

Ausgangspunkt aller Überlegungen zu Tatbeständen des „Marktversagens“ ist zunächst die Vorstellung eines perfekt funktionierenden Marktes, der immer eine effiziente Ressourcenverteilung sicherstellt (Modell der vollständigen Konkurrenz).⁷⁰ Sobald eine der Bedingungen für perfekt funktionierende Märkte nicht mehr gegeben ist, ist eine effiziente Ressourcenverteilung nicht mehr sichergestellt.⁷¹ Eine solche Abweichung wird dann als „Marktversagen“ beschrieben und als mögliche Begründung für einen staatlichen Eingriff angesehen.

Dieser Argumentation begegnen einige Ökonomen mit grundsätzlicher Kritik.⁷² Denn: „Da die Verhältnisse auf fast jedem Markt in irgendeiner Weise nicht den Annahmen des Modells der vollständigen Konkurrenz entsprechen, wäre es offensichtlich unsinnig, bei jeder derartigen Abweichung von einer eingeschränkten Funktionsweise des Marktes bzw. einem Marktversagen auszugehen und entsprechenden politischen Handlungsbedarf zu sehen.“⁷³ Zudem ist das Modell der vollständigen Konkurrenz ein statisches Konzept, dass Wettbewerbsprozesse der Realität nicht abzubilden vermag.⁷⁴ Wegen den unrealistischen Annahmen des Modells wird in diesem Zusammenhang bisweilen auch vom „Nirwana“-Ansatz gesprochen.⁷⁵

Trotz dieser grundsätzlichen Kritik am Modell der vollständigen Konkurrenz und somit am Konzept des „Marktversagens“ ist allgemein akzeptiert, dass die Funktionsfähigkeit von Märkten in der Rea-

⁶⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen der Kommission zu bestimmten Rechtsfragen im Zusammenhang mit Kinofilmen und anderen audiovisuellen Werken, KOM(2001) 534.

⁶⁸ Vgl. Kronberger Kreis (2006), S. 25f.

⁶⁹ Vgl. Schmidt und Schmidt (2006), S. 211f.

⁷⁰ „Ein effizientes Ergebnis entspricht ökonomisch gesehen einer Situation, in der die Ressourcenallokation insofern optimal ist, als niemand besser gestellt werden kann, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird.“, GD Wettbewerb (2009), S. 8.

⁷¹ Vgl. Fritsch et al. (2007).

⁷² „If I were to give you an engineering lecture and I were to start by saying [...] that the maximum theoretical speed of a perfect car was the speed of light and that a car that travelled at any speed lower than that was a ‘failed car’ or suffered from ‘car failure’, you would probably think that it was a pretty useless lecture. And you would be right.“ Booth (2008), S. 1.

⁷³ Fritsch et al. (2007), S. 65.

⁷⁴ Vgl. Hayek (1945).

⁷⁵ Vgl. Demsetz (1969).

lität bisweilen beeinträchtigt ist. Allerdings folgt hieraus nicht zwingend, dass der Staat durch Eingriffe die Funktionsfähigkeit von Märkten verbessern kann. Denn schließlich können auch der Staat bzw. die in seinem Namen handelnden Personen andere, eigene Ziele verfolgen, als die Funktionsfähigkeit von Märkten zu verbessern („Staatsversagen“)⁷⁶: So können etwa staatliche Eingriffe der Durchsetzung von Partikularinteressen dienen – was interessierte Gruppen dazu einlädt, Eingriffe zu ihren Gunsten auf Kosten der Gemeinschaft durchzusetzen (rent-seeking society).⁷⁷

Selbst wenn man die oben genannten Kategorien zur Rechtfertigung staatlicher Beihilfen akzeptiert, erweisen sich Beihilfen oft nicht als geeignetes Mittel, um die mit ihrem Einsatz zu überwindenden Probleme zu lösen.

Zur Lösung der mit *externen Effekten* verbundenen Probleme werden heute vor allem zwei Lösungswege diskutiert.⁷⁸ Der erste, auf Ronald Coase zurückgehende Ansatz versucht, über die eindeutige Zuteilung von Eigentumsrechten zu erreichen, dass die Wirtschaftssubjekte *alle* Auswirkungen ihres Handelns berücksichtigen.⁷⁹ Kern der Überlegungen dieses so genannten Property Rights-Ansatzes ist, dass die mit externen Effekten verbundenen Probleme nur deshalb auftreten, weil die Eigentumsfrage von Produktionsfaktoren oder Produktionsergebnissen nicht geklärt ist. Denn wird beispielsweise forschenden Unternehmen Eigentum (d. h. Patente) an den Ergebnissen der von ihnen durchgeführten Studien zugesichert, erhalten sie Anreize, Forschung durchzuführen. Die Forschungsergebnisse sind nun auf einem Markt handelbar.

Der zweite, auf Arthur Cecil Pigou zurückgehende Lösungsweg versucht, über finanzielle Anreiz- und Sanktionsmechanismen, d. h. über die Erhebung von Steuern (über die Vergabe von Subventionen), die negative (positive) wirtschaftliche Tätigkeit der Wirtschaftssubjekte zu lenken.⁸⁰ Ziel ist, die Preise so zu verändern, dass die Subjekte von sich aus das gesamtwirtschaftliche „optimale“ Aktivitätsniveau wählen. Beispielsweise könnten die Schadstoff emittierenden Unternehmen pro emittierte Tonne Schadstoff mit einer Steuer oder Abgabe belegt werden, so dass die Produktion alleine aufgrund betriebswirtschaftlicher Erwägungen zurückgefahren wird.

Aus ordnungspolitischen Erwägungen wäre zunächst die Verhandlungslösung nach Coase zu bevorzugen, denn hier ist ein Eingreifen des Staates nur insoweit notwendig, als er die Eigentumsrechte eindeutig zuteilen oder deren Durchsetzung gewähren muss. Die Verhandlung selber kann den beteiligten Parteien überlassen bleiben. Die Verhandlungslösung eignet sich somit nur für solche Fälle, in denen die Verursacher und die Profiteure externer Effekte klar benennbar sind. Gleichzeitig ist zu beachten, dass mit den Verhandlungen hohe Transaktionskosten einhergehen können. Somit ist es beispielsweise den durch eine hohe Luftverschmutzung Geschädigten in der Regel nicht möglich, in Kontakt mit dem Verursacher der Verschmutzung zu treten, weil dieser nicht eindeutig zu identifizieren ist. Zudem wären die Verhandlungskosten sehr hoch.

Dies spricht für eine Lösung über finanzielle Anreiz- und Sanktionsmechanismen. Nachteil einer solchen Lösung ist hingegen, dass die gesamtwirtschaftlich „optimale“ Ausbringungsmenge ex ante auch dem Staat nicht bekannt sein kann, da die Höhe der positiven und negativen externen Effekte oftmals nicht quantifizierbar ist. Die Kenntnis des Optimums ist jedoch erforderlich, um die Höhe der Steuern bzw. Abgaben zu bestimmen. Somit ist die Vergabe von Subventionen im Falle positiver externer Effekte bzw. von Strafsteuern im Falle negativer externer Effekte ein „Stochern im Nebel.“ Zu erwarten ist ein langwieriger Trial-and-Error-Prozess seitens des Staates, um das „soziale Optimum“ zu finden.⁸¹

Die EU-Umweltpolitik bedient sich zur Erreichung des politisch vorgegebenen Ziels einer CO₂-Reduktion beider Lösungsmöglichkeiten gleichzeitig. Einerseits wird über Beihilfen versucht, die Anreize zur Verwendung erneuerbarer Energieträger zu erhöhen (Pigou-Lösung). Andererseits

⁷⁶ „Only in a world where a ‘perfectly informed and benevolent dictator’ decides on state aid policies would one expect state aid to be perfectly effective.“ Friederisick et al. (2008), S. 638.

⁷⁷ Vgl. Buchanan (1980).

⁷⁸ Neben den hier aufgeführten gelten neben moralischen Appellen die staatliche Bereitstellung, eine Fusion der Beteiligten oder Ge- und Verbote als weitere Möglichkeiten für die Wirtschaftspolitik mit dem Problem der externen Effekte umzugehen, vgl. Fritsch et al. (2007), Kapitel fünf.

⁷⁹ Vgl. Coase (1960).

⁸⁰ Vgl. Pigou (1920).

⁸¹ Vgl. Monopolkommission (2008), S. 6.

wurden nun erstmals die Eigentumsrechte am bisher kostenlosen Produktionsfaktor „Saubere Luft“ den Mitgliedstaaten zugeteilt (Property Rights-Ansatz). Die Mitgliedstaaten fungieren somit als „Vertreter“ der eigentlich Geschädigten: der Bürger.⁸² Schadstoff emittierende Unternehmen müssen nun für die Verschmutzung Zertifikate besitzen.⁸³ Die Gesamtmenge der Zertifikate wird auf europäischer Ebene festgelegt und kann im Zeitablauf sukzessive vermindert werden. Die Emissionsrechte sind auf einem Markt handelbar. Hierdurch wird sichergestellt, dass die CO₂-Reduktion dort geschieht, wo sie am günstigsten ist.

Durch die gleichzeitige Förderung erneuerbarer Energien mit Beihilfen erreicht man – bei gegebener CO₂-Obergrenze – keine CO₂-Reduktion. Denn je weniger Emissionszertifikate der Energieproduzierende Sektor nachfragt, desto geringer der Zertifikatspreis und desto höher die Nachfrage nach den Verschmutzungszertifikaten in anderen Sektoren. Die Gesamtmenge an Emissionen bleibt unverändert. Im Ergebnis werden somit Steuergelder verschwendet.

Im Hinblick auf staatliche Beihilfen für Forschung und Entwicklung wie auch für Weiterbildungsmaßnahmen in Unternehmen ist zu fragen, ob ohne die Gewährung der Subventionen diese Aktivitäten tatsächlich unterblieben. Denn sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber haben ein hohes eigenes Interesse daran, die Arbeitsproduktivität zu erhöhen. Arbeitnehmer können immer über die Verwendung ihres Humankapitals verfügen: Sofern der Arbeitslohn ihnen nicht angemessen erscheint, steht es ihnen in einer Marktwirtschaft frei, ihre Arbeitsleistung nicht anzubieten. Es ist also fraglich, ob man in Bezug auf Humankapital tatsächlich von positiven externen Effekten sprechen kann.⁸⁴

Anders verhält es sich bei der Grundlagenforschung. Diese fände ohne staatliche Unterstützung wohl nur an Universitäten statt, da ohne erkennbaren Nutzen keine privatwirtschaftliche Finanzierung zustande käme. In der Realität sind jedoch Ergebnisse aus der Grundlagenforschung und Ergebnisse aus „anwendungsorientierter“ Forschung kaum voneinander zu trennen. Bei der Vergabe von Beihilfen an private Unternehmen besteht daher die Gefahr, dass sie als „Grundlagenforschung“ deklarierte Aktivitäten finanzieren, die die Unternehmen ohnehin durchgeführt hätten, weil sie sich hiervon einen Gewinn versprechen. Prinzipiell sollte daher Grundlagenforschung nur an Universitäten und staatlichen Forschungsinstituten finanziert werden, nicht jedoch bei privaten Unternehmen.⁸⁵ Für marktnahe Forschungsvorhaben hingegen sollten die Staaten, anstatt Beihilfen zu vergeben, einen wirksamen Patentschutz gewährleisten.

Die Arbeitsgruppe um den ehemaligen Chefvolkswirt der GD Wettbewerb weist schließlich zu Recht darauf hin, dass staatliche Beihilfen für Forschung und Entwicklung sowie den Umweltschutz immer auch die Gefahr bergen, regionale Wohlstandsunterschiede zu verstärken. Schließlich seien Forschungsunternehmen wie auch Unternehmen im Umweltbereich meist in wohlhabenden „Kernzentren“ angesiedelt.⁸⁶

Die Vergabe staatlicher Beihilfen mit *unvollständigen Informationen und asymmetrischen Informationen* zu rechtfertigen, unterstellt, dass staatliche Stellen über bessere Informationen verfügen als die Marktteilnehmer. Die Vorstellung einer objektiven Verfügbarkeit von Informationen auf Märkten ist jedoch schon im Ansatz zu kritisieren. Denn viele Informationen werden erst über den Marktprozess selbst generiert.⁸⁷ Zwar ist vorstellbar, dass eine ungleiche Informationsverteilung zwischen den Marktteilnehmern die Durchführung eigentlich sinnvoller Transaktionen verhindert, beispielsweise auf Kreditmärkten. Allerdings verfügen die beiden Marktseiten über Anreize, die ungleiche Informationsverteilung abzubauen (Signalling und Screening).⁸⁸ Dies ist auch der Grund, warum in einem solchen Fall mit dem Marktbeitritt neuer Marktteilnehmer zu rechnen ist, die sich

⁸² Vgl. Fritsch et al. (2007), S. 140f.

⁸³ In einer ersten Runde wurden den Unternehmen die Verschmutzungszertifikate zu Beginn weitestgehend kostenlos zugeteilt. In der Zukunft soll sich dies ändern.

⁸⁴ Vgl. Langner (2007).

⁸⁵ Vgl. Nitsche und Heidhues (2006), S. 155.

⁸⁶ Vgl. Friederiszick et al. (2008), S. 635.

⁸⁷ Vgl. Hayek (1968).

⁸⁸ Bei Signaling versucht die besser informierte Marktseite, ein glaubwürdiges Signal über die Eignung als Tauschpartner abzugeben (etwa durch den Aufbau auf Reputation oder durch Garantieverprechen). Bei Screening versucht die schlechter informierte Marktseite, Informationen über mögliche Tauschpartner zu erwerben, ggf. auch bei hierauf spezialisierten Dritten (etwa Creditreform oder der Schufa). Vgl. Fritsch et al. (2007), S. 300 ff.

auf den Abbau ungleicher Informationsverteilungen spezialisieren. Auch ist zu berücksichtigen, dass asymmetrische Informationen nicht notwendigerweise zu einer Unterversorgung mit Krediten führen. Staatliche Beihilfen würden in einem solchen Fall zu einer ineffizient hohen Kreditvergabe führen.⁸⁹ Es ist nicht einzusehen, warum der Steuerzahler Investitionen finanzieren sollte, von denen Private Abstand nehmen würden.

Staatseingriffe in den Markt mit unzureichendem Wettbewerb und daraus resultierender *Marktmacht* einzelner Unternehmen zu begründen, wäre verfehlt. Zum einen kann die Gewährung von Subventionen auch zur Entstehung neuer Marktmacht beitragen.⁹⁰ Zum anderen ist die Finanzierung von Marktbeitritten, die nur aufgrund staatlicher Subventionen rentabel sind, aus ökonomischer Sicht unsinnig. Zur Regulierung von Oligopolen und Monopolen bietet das Kartellrecht ausreichende Instrumente.

Ob *Koordinationsprobleme*, beispielsweise bei der Normen- und Standardfestlegung, einen Staatseingriff in Form von staatlichen Beihilfen rechtfertigen, ist fraglich. Hier ist ein Staatseingriff allenfalls in der Form einer Koordinierung der Entwicklung oder der Festlegung bestimmter Normen und Standards gerechtfertigt. So schreibt auch die Arbeitsgruppe um den ehemaligen Chefvolkswirt der GD Wettbewerb zu Recht: „While state intervention [in case of coordination problems] can play an important role in providing for better coordination, the specific role for state aid is less clear in this context.“⁹¹

Ökonomen fällt es prinzipiell schwer, Aussagen zu *Verteilungsaspekten* zu treffen, geschweige denn diesbezüglich konkrete Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik auszusprechen. Ein Problem ist, dass die Größe des erwirtschafteten Einkommens mit der Art und Weise zusammenhängt, wie dieses im Anschluss aufgeteilt wird. Insofern können Effizienz- und Umverteilungsaspekte nicht unabhängig voneinander betrachtet werden, weil hier vielfältige Zielkonflikte bestehen.⁹²

Beispielsweise können regionale Beihilfen dazu führen, dass Regionen in Erwartung von Beihilfen eine zu laxen Budgetpolitik betreiben oder notwendige Strukturreformen, die zu Effizienzsteigerungen führen würden, nicht durchführen (Moral Hazard).⁹³

In der Ökonomik existieren Versuche, über eine so genannte „soziale Wohlfahrtsfunktion“ Verteilungsaspekte operabel zu machen. Das Problem für die praktische Wirtschaftspolitik besteht darin, dass die Verwendung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion die Kenntnis und Vergleichbarkeit von Nutzen verschiedener Individuen voraussetzt. Zudem existiert nicht eine einzige soziale Wohlfahrtsfunktion, sondern eine Vielzahl, da sich mit diesem Konzept unterschiedlichste Gerechtigkeitsvorstellungen abbilden lassen. Das Konzept mündet somit in vollkommene Beliebigkeit.⁹⁴

Unabhängig von diesen Anwendungsproblemen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob staatliche Beihilfen überhaupt ein angemessenes Instrument der Umverteilungspolitik darstellen. Sofern eine Umverteilung politisch erwünscht ist, bietet sich nämlich zunächst eine Umverteilung über Steuern und Sozialleistungen an (Steuer-Transfer-System). Dies bietet den Vorteil, dass die Umverteilung transparent und nicht selektiv vorgenommen wird. Somit kann verhindert werden, dass einzelne Gruppen eine undurchsichtige Umverteilungspolitik für ihre Interessen auf Kosten Dritter nutzen können.

Auch die ehemaligen Ökonomen der GD Wettbewerb zweifeln an der Eignung staatlicher Beihilfen für Umverteilungszwecke: „Therefore one might question whether an individual state aid measure (or state aid as such) is the appropriate instrument to address redistributive concerns or whether other – less distortive – instruments exist for redistributive objectives.“⁹⁵

Die Rechtfertigung staatlicher Beihilfen aufgrund einer als nicht ausreichend empfundenen Nachfrage/Produktion bestimmter, für wichtig erachteter Güter bei Fehlen staatlicher Unterstützungszahlungen ist sehr kritisch zu sehen. Denn das Argument der *meritorischen Güter* impliziert, dass

⁸⁹ Vgl. Monopolkommission (2008), S. 9.

⁹⁰ Vgl. Friederiszick et al. (2008), S. 634.

⁹¹ Vgl. ebd., S. 634 (eigene Hervorhebung).

⁹² Vgl. Schwalbe (2008), S. 21.

⁹³ Vgl. Friederiszick et al. (2008), S. 634.

⁹⁴ Vgl. Nozick (1974).

⁹⁵ Friederiszick et al. (2008), S. 635 (eigene Hervorhebung).

Entscheidungsträger besser als die Marktteilnehmer selbst wissen, was gut für sie ist (Paternalismus). Dieses Argument könnte letztlich als „Einfallstor für Subventionen jeder Art“⁹⁶ herangezogen werden.

Auch die Rechtfertigungen staatlicher Beihilfen mit Argumenten der *Strategischen Industrie- und Handelspolitik* stehen auf tönernen Füßen. Es ist zwar in der Tat denkbar, dass bei unvollkommener Konkurrenz auf internationalen Märkten der gesamtwirtschaftliche Gewinn eines Landes durch Gewährung von Subventionen gesteigert werden kann. Dies gilt jedoch nur dann, wenn andere Staaten ihrerseits nicht auch Subventionen zahlen.⁹⁷ Im Falle eines Subventionswettkampfs gewinnt niemand, sondern verliert vor allen Dingen einer: der Steuerzahler. Zudem ist mehr als fraglich, ob es Aufgabe des Staates ist, den gesamtwirtschaftlichen Gewinn eines Staates zu maximieren.

Ebenso wenig rechtfertigen erwartete zukünftige Gewinne bestimmter Sektoren staatliche Unterstützungszahlungen. Denn wenn diese realistischerweise zu erwarten sind, werden dies auch private Investoren erkennen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum staatliche Akteure über bessere Informationen als die Marktakteure verfügen sollten. Effizienter als die Gewährung von Beihilfen wäre es, wenn staatliche Stellen ihre vermeintlich besseren Informationen den Marktteilnehmern zur Verfügung stellen und diesen die Investitionen selbst überlassen.⁹⁸

Die Auseinandersetzung mit dem Argument der Strategischen Industrie- und Handelspolitik hat bereits auf eine zentrale Charaktereigenschaft von Beihilfen hingewiesen, die für ihre ökonomische Beurteilung sehr wichtig ist: Sie werden über öffentliche Gelder finanziert. „Daher sind im Rahmen einer wohlfahrtstheoretischen Beurteilung staatlicher Beihilfen zwei Seiten zu berücksichtigen: die Einnahmen- und die Ausgabenseite.“⁹⁹ Die öffentlichen Gelder müssen über Steuern dem Wirtschaftskreislauf entzogen werden und führen dabei zu Anreizverzerrungen. Somit müssen für die Beurteilung von Beihilfen auch die negativen Effekte der Ressourcenbeschaffung berücksichtigt werden (Schattenkosten der Besteuerung).

So fordern die Ökonomen der GD Wettbewerb die Berücksichtigung der Effizienzverluste aufgrund der Steuererhebung auf der Kostenseite: „As a result we propose that the opportunity costs of funding, that is, both the direct cost of the subsidy and the deadweight loss due to distortionary taxes, need to be included in the standard of state aid.“¹⁰⁰ Auch die Europäische Kommission weist auf diesen für die Beurteilung von Beihilfen so entscheidenden Punkt hin: „Wichtig ist die Erkenntnis, dass staatliche Beihilfen nicht umsonst sind [...] Letztlich sind es die Steuerzahler, die die staatlichen Beihilfen finanzieren müssen, die ihrerseits Alternativkosten verursachen. Die Vergabe öffentlicher Mittel an Unternehmen bedeutet, dass öffentliche Mittel aus anderen Politikbereichen abgezogen werden.“¹⁰¹

b. Notwendigkeit einer Beihilfenkontrolle

i. Beihilfenkontrolle zur Vermeidung eines Subventionswettkampfs

Die Vergabe von Beihilfen nur in einem Mitgliedstaat kann zu negativen Auswirkungen auf Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten führen (Cross-border Externality). Z. B. können hierdurch Unternehmen vom Wettbewerb in einzelnen Ländern de facto ausgeschlossen werden oder es kommt aus europäischer Sicht gegebenenfalls zu ineffizienten Produktionsverlagerungen in die beihilfegewährenden Länder. „Ineffiziente Subventionswettkämpfe zwischen einzelnen Mitgliedstaaten können die Folge sein, und erfordern eine Kontrolle auf europäischem Niveau.“¹⁰²

ii. Beihilfenkontrolle als Selbstbindung

Nationalen Entscheidungsträgern kann es schwer fallen, staatliche Beihilfen zu verweigern. Gründe hierfür können Wahlkämpfe oder allgemeine Stimmungslagen in der Bevölkerung sein, die eine Verweigerung von Beihilfen politisch nicht opportun erscheinen lassen, obwohl sie ökonomisch

⁹⁶ Kronberger Kreis (2006), S. 28.

⁹⁷ Vgl. Grossman (1986).

⁹⁸ Vgl. Kronberger Kreis (2006), S. 26.

⁹⁹ Schwalbe (2008), S. 26.

¹⁰⁰ Friederiszick et. al (2008), S. 645 (eigene Hervorhebung).

¹⁰¹ KOM(2005) 107, S. 4.

¹⁰² Röller (2005), S. 44.

gerechtfertigt wäre.¹⁰³ Eine Beihilfenkontrolle auf europäischer Ebene löst dieses Problem, da die Entscheidungsträger dort nicht denselben politischen Zwängen ausgesetzt sind.¹⁰⁴ Die nationalen Entscheidungsträger können somit auf Brüssel verweisen und sind aus der politischen Schusslinie.¹⁰⁵

iii. Ökonomische Kritik an einer europäischen Beihilfenkontrolle

(1) Politisierung der Beihilfenkontrolle

Die Machtkonzentration auf europäischer Ebene birgt allerdings auch Gefahren: Auch die für die Beihilfenkontrolle verantwortlichen Beamten und Kommissare können eigennutzorientierte Entscheidungen treffen. Dies ist umso wahrscheinlicher, je intransparenter das Entscheidungsverfahren ausgestaltet ist. Gerade bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe im EGV besteht ein großer Interpretations- und somit diskretionärer Entscheidungsspielraum, den Beamte und Kommissare ausnützen können. Zudem ist die Kommission Interventionen seitens der Mitgliedstaaten ausgesetzt, die die Interessen der Beihilfeempfänger vertreten.¹⁰⁶ Allerdings ist diesem diskretionären Handlungsspielraum insofern ein enger Rahmen gesetzt, als es den Konkurrenten des Beihilfeempfängers bei positivem Beihilfebeschluss offen steht, Klage gegen diesen Beschluss zu erheben.¹⁰⁷

(2) Fehlen einer Beihilfenkontrolle der von der Gemeinschaft vergebenen Mittel

Auch die Europäische Union vergibt aus den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln Beihilfen, die zunächst jedoch nicht unter die Beihilfenkontrolle des europäischen Wettbewerbsrechts fallen.¹⁰⁸ Die Beihilfen der EU beliefen sich im Jahr 2005 auf 81,2 Mrd. Euro (inkl. der Regional- und Agrarförderung).¹⁰⁹ Auch wenn die Gemeinschaftsbeihilfen mit Zustimmung des Ministerrates vergeben werden, „so ist [die Kommission] doch direkt an der Planung und Implementierung von Gemeinschaftsbeihilfen beteiligt.“¹¹⁰ Die Europäische Kommission verfügt somit selbst über ein beträchtliches Potential, um eigene Industriepolitik zu betreiben.¹¹¹ Sofern sie auch ein Interesse an einer solchen hat – beispielsweise um bei den Bürgern Europas stärker wahrgenommen oder durch Arbeitsplatz rettende Maßnahmen beliebter zu werden¹¹² –, existiert ein Anreiz, die Kontrolle mitgliedstaatlicher Beihilfen restriktiv auszulegen und stattdessen eigene industriepolitische Maßnahmen zu ergreifen.¹¹³

Doch auch die Mitgliedstaaten können versucht sein, zur Vergabe von Beihilfen sich des „Umwegs“ über Gemeinschaftsbeihilfen zu bedienen. „Dass Gemeinschaftsbeihilfen keiner systematischen Wettbewerbskontrolle unterliegen, führt zu dem paradoxen Ergebnis, dass sich der aus nationaler Sicht indirekte Weg über die EU-Ebene mitunter als weniger kompliziert erweist als die direkte Vergabe staatlicher Beihilfen.“¹¹⁴

(3) Beihilfenkontrolle verhindert einen Systemwettbewerb

Eine zentralisierte Beihilfenkontrolle auf EU-Ebene vermindert die Freiheitsgrade der Mitgliedstaaten: Ihnen wird die Möglichkeit genommen, über Beihilferegulungen Unternehmen im internatio-

¹⁰³ Vgl. Schwalbe (2008), S. 22.

¹⁰⁴ Gleichwohl sind auch hier politische Zwänge denkbar, beispielsweise dann, wenn die Verlängerung der Amtszeit des verantwortlichen Kommissars zur Diskussion steht. Vgl. hierzu auch Abschnitt iii.

¹⁰⁵ Die in Deutschland geführte Diskussion um mögliche Beihilfen an den Handelskonzern Arcandor stellt ein anschauliches Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit dar: Bundeswirtschaftsminister zu Guttenberg stand auch in den eigenen Reihen unter Druck, Rettungsbürgschaften zu unterstützen. Während dieser Diskussion teilte die Kommission jedoch mit, dass sie eine Vergabe nicht genehmigen würde. Der Bundeswirtschaftsminister konnte in der Folge auf die Haltung Brüssels verweisen und damit seine abwehrende Haltung rechtfertigen.

¹⁰⁶ Vgl. Friederiszick et al. (2008), S. 644.

¹⁰⁷ Vgl. Cremer (2007), Art. 88 EGV Rn. 20.

¹⁰⁸ Allerdings fällt sie unter die – deutlich laxeren – Regelungen der World Trade Organisation (WTO), vgl. Monopolkommission (2008).

¹⁰⁹ Vgl. Blauburger (2009), S. 122.

¹¹⁰ Ebd., S. 124.

¹¹¹ Möschel (2008), S. 40, spricht in diesem Zusammenhang von der Gemeinschaft als der größten „Beihilfesünderin“.

¹¹² Vgl. Mestmäcker und Schweitzer (2004), S. 1163.

¹¹³ Vgl. Freytag (1993), S. 298.

¹¹⁴ Blauburger (2009), S. 124.

nen Standortwettbewerb anzuziehen. Dies ist jedoch nur dann zu bedauern, wenn manche Beihilfen tatsächlich effizienzsteigernde Wirkungen aufweisen¹¹⁵ und ein Standortwettbewerb nicht mit negativen Konsequenzen verbunden ist. Nach der obigen Diskussion sollte jedoch deutlich geworden sein, dass Beihilfen per se sehr kritisch zu betrachten sind. Insofern ist es sogar zu begrüßen, dass den Mitgliedstaaten der Aktionsparameter von staatlichen Beihilfen entzogen wird. Zudem würde die Abschaffung einer europäischen Beihilfenkontrolle eben die Gefahr eines Subventionswettlaufs heraufbeschwören (s. o.). Des Weiteren ist in der EU das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht gegeben, d. h. manche Mitgliedstaaten sind Nettoempfänger, manche Nettogeber. Ohne europäische Beihilfenkontrolle könnten einzelne Mitgliedstaaten als Nettoempfänger einzelne Unternehmen mit den Geldern der Nettogeber diesen in einem Subventionswettlauf „abwerben“.¹¹⁶

4. Kritische Würdigung der europäischen Beihilfenkontrolle aus ordnungspolitischer Sicht

Zunächst ist auffällig, dass die Europäische Kommission einen sehr vagen Beihilfebegriff verwendet. Denn nach ihrem Verständnis kann eine Beihilfe erst ex post, nachdem ihre Wirkungen bekannt sind, sicher als eine solche identifiziert werden. Da sie aber ex ante über Beihilfen entscheiden muss, ist sie hierbei auf Prognosen angewiesen. Dies verringert die Rechtssicherheit für Unternehmen.¹¹⁷ Zudem wird der Beihilfebegriff auch nur an bestimmten Auswirkungen festgemacht, etwa an der Beeinträchtigung zwischenstaatlichen Handels.

Die von der Kommission verwendeten de minimis-Regelungen sind in diesem Zusammenhang sehr kritisch zu sehen. Denn nicht jeder Beihilfebetrug *über* dieser Schwelle muss auch über das Potenzial verfügen, den Binnenmarkt nennenswert negativ zu beeinträchtigen (fällt aber unter die europäische Beihilfenkontrolle). Z.B. muss die staatliche Bezuschussung eines Schwimmbadneubaus in Hessen nicht zwingend eine grenzüberschreitende Wettbewerbsverzerrung hervorrufen. Gleichzeitig können Beihilfebeträge *unter* der de minimis-Schwelle den Binnenmarkt sehr wohl beeinträchtigen (fallen aber nicht unter die europäische Beihilfenkontrolle). Letzteres ist insbesondere auf Märkten der Fall, auf denen viele kleinere und mittlere Unternehmen agieren.¹¹⁸

Doch unabhängig von der Frage, ob der zwischenstaatliche Handel nun beeinträchtigt wird oder nicht, sind Beihilfen aus ökonomischer Sicht ohnehin sehr kritisch zu betrachten. Denn Beihilfen stellen de facto immer einen Eingriff in die Wirtschaftsentwicklung dar mit dem Potenzial zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen: Nur bestimmte Unternehmen kommen in den Genuss der Subventionen und erzielen somit einen Vorteil gegenüber ihren Wettbewerbern. Es ist daher aus ökonomischer Sicht zunächst angezeigt, einen umfassenderen Beihilfebegriff als den der Kommission zu verwenden. Der umfassendere Beihilfebegriff sollte auch Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Mitgliedstaaten umfassen.

Ordnungspolitisch wäre es geboten, dass *alle* in Europa selektiv an einzelne Unternehmen oder Branchen vergebenen Beihilfen einer Vergabekontrolle unterliegen. Denn wie in Abschnitt drei gesehen sollten Beihilfen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, wenn überhaupt, sehr restriktiv eingesetzt werden.¹¹⁹ Es ist zwar zu konstatieren, dass die Funktionsfähigkeit von Märkten bisweilen gestört ist, so dass Eingriffe des Staates grundsätzlich gerechtfertigt sind, etwa bei externen Effekten im Umweltbereich oder bei der Finanzierung der Grundlagenforschung. Doch selbst dort, wo staatliche Eingriffe im Prinzip angezeigt erscheinen, ist stets zu prüfen, ob eine Beihilfe das geeignete Interventionsinstrument ist, oder ob ein weniger weit reichender Eingriff nicht zielführender wäre, etwa eine verbesserte Zuweisung von Eigentumsrechten oder ein wirksamer Patentschutz. Zudem muss berücksichtigt werden, dass ein staatlicher Eingriff die Funktionsfähigkeit von Märkten nicht zwangsläufig verbessert. Denn auch staatliche Akteure verfolgen eigene Interessen

¹¹⁵ Vgl. hierzu beispielsweise Haucap und Hartwich (2006) sowie die Kritik hieran von Möschel (2008).

¹¹⁶ Die Monopolkommission (2008), S. 14f., spricht sich u. a. deswegen gegen eine Abschaffung der europäischen Beihilfenkontrolle aus.

¹¹⁷ Vgl. Ciresa (1993).

¹¹⁸ Vgl. Nitsche und Heidhues (2006), S. 109.

¹¹⁹ Vgl. Kronberger Kreis (2006), S. 28.

oder „gut gemeinte“ Eingriffe verschlimmern die Situation. Auch ist es im politischen Prozess fast unmöglich, einmal vergebene Vergünstigungen wieder rückgängig zu machen; und schließlich müssen Beihilfen über Steuern finanziert werden, was zu weiteren Verzerrungen führt.

Wegen der ungebrochenen Beliebtheit von Beihilfen bei den Empfängergruppen ist eine Wirtschaftspolitik ohne staatliche Beihilfen nicht vorstellbar. Der in der EU zu beobachtende Trend sinkender Beihilfen von knapp 1,2 % (in 1992) auf knapp 0,6 % (in 2007) des EU-Bruttoinlandsprodukts ist zwar zu begrüßen.¹²⁰ Es steht aber zu befürchten, dass zur Bekämpfung des derzeitigen Wirtschaftsabschwungs in den kommenden Jahren der Anteil staatlicher Beihilfen am Bruttoinlandsprodukt wieder deutlich zunehmen wird.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass – zumindest – auf europäischer Ebene eine wirksame Kontrolle der von den einzelnen Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen und Beihilferegulungen existiert. Die in Abschnitt zwei dargestellten Bestrebungen innerhalb der europäischen Beihilfenkontrolle, das Ausmaß an staatlichen Beihilfen begrenzen zu wollen, sind daher zunächst zu begrüßen. So wird auch im Konsultationspapier der GD Wettbewerb vom Mai 2009 hervorgehoben, dass die Gewährung von Beihilfen eher die Ausnahme als die Regel darstellen sollte. Allerdings ist kritisch zu sehen, dass die Kommission weiterhin glaubt, durch die Verwendung des „more economic approach“ „gute“ Subventionen jenseits der Grundlagenforschung identifizieren zu können, und diese gewähren möchte.

Die Kommission will die Beihilfevergabe durch den Einsatz ökonomischer Instrumente nachvollziehbarer und transparenter machen. Der im Konsultationspapier vorgestellte Ablauf der Abwägungsprüfung erweckt zunächst auch einen kohärenten und konsistenten Eindruck. Allerdings ist dies nur vordergründig der Fall. Denn wie in Abschnitt zwei beschrieben weist die Kommission darauf hin, dass ihr eigener Entscheidungsspielraum im Einzelfall von den Regeln der Abwägungsprüfung unberührt bleibt. Es ist somit keinesfalls gewährleistet, dass die Beihilfenkontrolle unpolitisch wird. Auch ist dies gar nicht beabsichtigt, wie die Gruppe um den ehemaligen Chefsvolkswirt der GD Wettbewerb schreibt: „[W]e do not believe, or even advocate, that political factors will or should not play a role in state aid control.“¹²¹ Wie bereits in Abschnitt drei beschrieben ermöglicht aber eine politische Beihilfenkontrolle die ordnungspolitisch strikt abzulehnende Durchsetzung von Partikularinteressen auf Kosten der Allgemeinheit.

Auch eine genauere Untersuchung der Abwägungsprüfung selbst offenbart, dass hiermit die erwünschte Transparenz und Rechtssicherheit keineswegs erreicht werden kann: Die Kommission muss so viele unterschiedliche (quantitative wie qualitative) Informationen berücksichtigen, die ihr die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen, dass eine große Unbestimmtheit in den Abwägungsprozess kommt.

Zunächst ist es zur Beantwortung der ersten Prüffrage – wie in Abschnitt drei gesehen – mehr als fraglich, das Ausmaß eines „Marktversagens“ quantifizieren zu können.¹²² D. h. auch wenn die Mitgliedstaaten mittels Studien das Ausmaß zu demonstrieren versuchen, bleibt genügend Raum für Diskussionen über die zugrunde liegenden Daten, die Auswertungsmethoden und die Schlussfolgerungen. Und ob ein Rückgriff auf statistisch ungenaue Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten sowie Armutsindikatoren tatsächlich als Begründung für Beihilfen aus Gleichheitserwägungen ausreichend ist, kann bezweifelt werden.

Auch zur Beantwortung der zweiten Prüffrage ist die Kommission auf die Mitarbeit der Mitgliedstaaten angewiesen. Diese haben in einer Folgenabschätzung darzulegen, dass eine selektive Maßnahme das geeignete Instrument darstellt und Alternativen bereits geprüft wurden. Zudem haben sie „interne Unterlagen“ (wie etwa Prognosen, Geschäftspläne, Rentabilitätsrechnungen, Finanzanalysen, Risikobewertungen etc.) vorzulegen. Problematisch hieran ist – wie selbst Ökonomen der GD Wettbewerb beklagen¹²³ –, dass die betroffenen Unternehmen zum einen wohl kaum

¹²⁰ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html#2.

¹²¹ Friederiszick et al. (2008), S. 660 (eigene Hervorhebung).

¹²² Vgl. König und Fueg (2005).

¹²³ „Unfortunately, the implementation of a rigorous economic assessment is hampered by limited powers of investigation: obtaining much of the necessary information hinges on a sufficient level of cooperation by member States and the provision of information by third parties. It seems to us that further improvements in the investigative powers of the Commission are hard to dispense with.“ Neven und Verouden (2008), 1.87.

sensible Daten herausgeben werden. Zum anderen können diese Folgenabschätzungen nur ein Ergebnis kennen: die Beihilfe ist das geeignete Instrument. Mit anderen Worten: Da die Mitgliedstaaten in der Regel die Beihilfe gewähren wollen, haben sie einen großen Anreiz, die von ihnen vorgelegten Folgenabschätzungen „schön zu rechnen“.¹²⁴ Die Kommission kann diesen Informationen daher nicht trauen und muss sie gründlich überprüfen.¹²⁵ Eigentlich müsste sie in jedem einzelnen Fall eine eigene Folgenabschätzung durchführen. Dies ist offensichtlich aber zu zeitintensiv. Aufgrund dieser Anreizlage ist eine „objektive“ Entscheidung über die Eignung des Instruments basierend auf den von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Folgenabschätzungen nahezu unmöglich.

Gleiches gilt auch für die Folgefragen, also, ob durch die gewährte Beihilfe eine Verhaltensänderung des Begünstigten wirklich eintritt und ob dieselbe Verhaltensänderung nicht auch mit einer geringeren Beihilföhe/-intensität zu erreichen wäre sowie schließlich, ob die – vermeintlich – mit einer Beihilfe verbundenen Vorteile nicht durch die Nachteile der zu erwartenden Wettbewerbsverzerrung wieder aufgewogen werden und die Beihilfe abgelehnt werden sollte. Denn auch hierbei muss sich die Kommission auf Marktanalysen der Mitgliedstaaten verlassen, in denen die erwarteten – und aufgrund oben aufgezeigter Anreizstruktur, wohl geringen – Wettbewerbsverzerrungen aufgeführt werden.

Zu kritisieren ist ferner, dass die Kommission zur Beantwortung der letzten Prüffrage lediglich die Höhe der gewährten Beihilfe als Kosten heranzieht. Sie berücksichtigt jedoch nicht die kompletten Kosten, die wie in Abschnitt drei dargelegt, neben den erwarteten Wettbewerbsverzerrungen zum einen die anreizverzerrenden Wirkungen der Mittelbeschaffung beinhalten als auch die Opportunitätskosten der Mittelverwendung. Dies ist umso verwunderlicher, als sowohl im Aktionsplan Staatliche Beihilfen¹²⁶ als auch von den Ökonomen der GD Wettbewerb¹²⁷ die Berücksichtigung gefordert wurde.¹²⁸ Unter Vernachlässigung der Schattenkosten staatlicher Beihilfen gelangt man somit zu schnell zu einem positiven Ergebnis der Kosten-Nutzen-Abwägung.¹²⁹ Es ist zwar unbestritten nicht einfach, diese Effekte zu messen;¹³⁰ doch ist nicht einzusehen, warum deren Berechnung schwerer sein soll, als die von der Kommission geforderten Berechnungen zu den erwarteten Wettbewerbsverzerrungen. Wenn also eine Kosten-Nutzen-Abwägung vorgenommen wird, dürfen nicht a priori bestimmte Kostenkategorien nicht berücksichtigt werden, von deren Existenz aber ausgegangen wird.¹³¹

Ebenfalls keinen Platz in der Abwägungsprüfung erhalten offensichtlich Überlegungen zum Staatsversagen, wie sie in Abschnitt drei vorgestellt wurden. Auch wenn dies von Seiten der Kommission zunächst verständlich ist, (sie würde ansonsten ja ihr eigenes Handeln oder das der Mitgliedstaaten in Frage stellen), muss aber, bevor staatliche Beihilfen gewährt werden, ebenfalls ein mögliches Staatsversagen berücksichtigt werden.¹³²

Die Kommission möchte über die Verwendung eines „Gemeinwohlstandards“ Effizienz- und Verteilungsaspekte gleichzeitig berücksichtigen. Wie in Abschnitt drei gesehen ist die Verwendung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion mit erheblichen Werturteilen verbunden. Letztlich lässt sich hiermit jede Maßnahme begründen. Die Kommission spezifiziert in ihrem Konsultationspapier mit keinem Wort, wie sie dieser möglichen Beliebigkeit Herr werden möchte. Im Gegenteil, sie leistet ihr Vorschub, denn es sei ein „weiter Beurteilungsspielraum erforderlich“, da im Einzelfall politisch „angemessene relative Gewichtungen“ vorgenommen werden müssen.

¹²⁴ Friederiszick et al. (2008), S. 644.

¹²⁵ Die derzeitige Wettbewerbskommissarin, Neelie Kroes, bezeichnet wegen dieser Anreizlage daher die Konkurrenten potenzieller Beihilfeempfänger als ihre „besten Alliierten“ im Bestreben, die Beihilfenvergabe zu verhindern, vgl. Blauberger (2009), S. 84.

¹²⁶ Vgl. KOM(2005) 107, S. 4.

¹²⁷ Vgl. Friederiszick et al. (2008), S. 645.

¹²⁸ Bartosch (2008), S. 82 „verblüfft das vollständige Fehlen [der Berücksichtigung von „Schattenkosten“] in der neuen Abwägungsprüfung.“

¹²⁹ Vgl. Nitsche und Heidhues (2006).

¹³⁰ Vgl. Schwalbe (2008), S. 27 f.

¹³¹ Auch die Monopolkommission fordert daher die Berücksichtigung der Schattenkosten staatlicher Beihilfen, vgl. Monopolkommission (2008), S. 18.

¹³² Vgl. ebd., S. 5.

Alles in allem lassen sich große Zweifel angebracht, dass die von der Kommission intendierte Erhöhung der Transparenz der Beihilfevergabe über die Verwendung des „more economic approach“ gelingen kann. Auch wenn die einzelnen Schritte des Prüfverfahrens – sofern die Vergabe von Beihilfen als wirtschaftspolitische Realität akzeptiert wird – sinnvoll erscheinen, verfügt die Kommission letztlich in jedem Prüfschritt über einen hohen Ermessensspielraum. Die Abwägungsprüfung führt somit zu keiner größeren Rechtssicherheit.

Die Anwendung des „more economic approach“ erfordert wie oben gesehen die zeitintensive Betrachtung von Einzelfällen und der damit einhergehenden Bewertung der eingegangenen Informationen. Es ist zumindest zu erwähnen, dass mit der Anwendung des „more economic approach“ gleichzeitig die Forderung nach einer Vergrößerung des Mitarbeiterstabs der GD Wettbewerb einhergeht.¹³³ Bürokratiethoretisch könnte man daher die Anwendung dieses Konzepts auch als Möglichkeit sehen, den Einfluss der betroffenen Administration zu erhöhen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Gerade die jetzige Wirtschafts- und Finanzkrise zeigt, dass die gegenwärtigen Regelungen zur europäischen Beihilfenkontrolle allen Beteiligten genügend Raum lässt, großzügig Beihilfen zu gewähren. Die Rettungsbeihilfen für Banken und der vorübergehende Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen werden nun mit einer „beträchtlichen Störung des Wirtschaftslebens“ begründet (Art. 87 Abs. 3 lit b EGV). Objektive Kriterien, was genau unter einen solchen „Störung“ zu verstehen ist und wann sie wieder endet, existieren nicht. Und auch über die Bestimmungen der Artikel 88 und 89 EGV kann letztlich der Rat nach Konsultation der Kommission jede noch so offensichtlich wettbewerbsverzerrende Beihilfe eines Mitgliedstaates genehmigen. Neben diesen primärrechtlichen Bestimmungen gelingt es der Kommission über die Anwendung des „more economic approach“ zudem nicht, für mehr Transparenz und Rechtssicherheit bei der Vergabe staatlicher Beihilfen zu sorgen. Der „more economic approach“ verleiht der Beihilfenkontrolle lediglich den Anschein der Rationalität.

5. Konturen einer Alternative zur gegenwärtigen Beihilfenkontrolle

Jede Überlegung zu einer Alternative zur gegenwärtigen Beihilfenkontrolle muss das geltende Primärrecht als gegeben annehmen. Denn es ist unrealistisch zu glauben, dass die Art. 87-89 EGV Gegenstand einer Überarbeitung sein könnten, etwa mit dem Ziel eines generellen Beihilfeverbotes *mit deutlich weniger* Ausnahmetatbeständen. Bereits zu Beginn der Europäischen Gemeinschaft waren die jetzigen Ausnahmetatbestände für das generelle Beihilfeverbot entscheidend für die Zustimmung der damaligen Mitgliedstaaten, sich überhaupt einer Beihilfenkontrolle auf europäischer Ebene zu unterwerfen. Schließlich gaben sie damit ein wichtiges Instrument nationaler Wirtschaftspolitik weitestgehend aus der Hand.¹³⁴ Gerade in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise, in der staatliche Gelder nicht nur zur Rettung von Banken eingesetzt werden, ist es kaum vorstellbar, dass die Mitgliedstaaten einer solchen Abänderung des Primärrechts zustimmen würden. Eine alternative Beihilfenkontrolle kann sich daher nur über eine entsprechende Entwicklung des Sekundärrechts ergeben.

Das Ziel einer Alternative zur gegenwärtigen Beihilfenkontrolle sollte es zunächst sein, die Verfolgung von Umverteilungszielen über staatliche Beihilfen zu begrenzen bzw. ganz zu unterbinden. Eine Umverteilung über staatliche Beihilfen kaschiert die tatsächlichen Kosten der Umverteilung. Wie in Abschnitt drei gesehen, zweifeln selbst die ehemaligen Ökonomen um den ehemaligen Chefvolkswirt der GD Wettbewerb an der Eignung staatlicher Beihilfen für Umverteilungszwecke. Die Kommission verfügt über die entsprechende Kompetenz, die Gewährung von Beihilfen mit regionalpolitischer Zielsetzung nach Artikel 87 Abs. 3 lit. a und c EGV zu verweigern. Im EG-Vertrag ist Umverteilung zwar als eine politische Zielvariable definiert und ist insofern zu respektieren. Auf nationaler Ebene existiert jedoch bereits mit dem Steuer- und Transfersystem ein Instrument, mittels dessen eine Umverteilung vorgenommen wird. Und sofern eine Umverteilung auf supranationaler Ebene erwünscht ist, sollte sie als eine solche offiziell ausgewiesen werden.

¹³³ Vgl. Friederiszick (2008), S. 62.

¹³⁴ Vgl. Blauburger (2009), S. 106.

Wie in Abschnitt drei gesehen sollte die Vergabe staatlicher Beihilfen sehr restriktiv erfolgen. Eine alternative Beihilfenkontrolle ist sich zwar der Tatsache bewusst, dass die Funktionsfähigkeit der Märkte beeinträchtigt sein und mitgliedstaatliche Eingriffe zumindest theoretisch eine Verbesserung bewirken können; doch berücksichtigt die alternative Beihilfenkontrolle – deutlicher als bisher – ebenso die mitgliedstaatlichen wie auch die eigenen Unzulänglichkeiten und Informationsdefizite für ihre Entscheidung, einen Eingriff in die Marktentwicklung zu gewähren. Denn grundsätzlich verfügen die Marktteilnehmer selbst über bessere Informationen.

Konkret wird sie sektorale Beihilfen sowie Rettungs- und Strukturbeihilfen für Unternehmen in jedem Fall verweigern. Diese Beihilfen behindern den Strukturwandel und erhalten ineffiziente Unternehmen auf Kosten der Steuerzahler am Leben.¹³⁵ Die (vorübergehend) von Arbeitsplatzverlusten betroffenen Arbeitnehmer werden über die mitgliedstaatlichen Sozialsysteme aufgefangen.

Somit wird eine alternative Beihilfenkontrolle bestenfalls horizontale Beihilfen gewähren. Doch auch hier wird sie deutlich restriktiver als bisher vorgehen. So können heute mitgliedstaatliche Beihilfen über spezielle Gruppenfreistellungsverordnungen für kleinere und mittlere Unternehmen der Beihilfenkontrolle entzogen werden. Eine alternative Beihilfenkontrolle wird entsprechende Gruppenfreistellungsverordnungen zurücknehmen und auf eine unterschiedliche Bewertung von Beihilfen nach der Unternehmensgröße des Empfängers verzichten. Denn jede Beihilfe ist grundsätzlich in der Lage, eine Wettbewerbsverzerrung hervorzurufen – unabhängig von der Größe des Empfängerunternehmens.

Eine alternative Beihilfenkontrolle wird die Gruppenfreistellungsverordnungen für Umweltschutzbeihilfen überarbeiten und sie auf Konsistenz mit anderen umweltpolitischen Instrumenten, wie etwa dem europäischen CO₂-Emissionsrechtehandelssystem überprüfen. Denn wie in Abschnitt drei gesehen ist es unsinnig, unter diesen Rahmenbedingungen staatliche Beihilfen für die Entwicklung CO₂-sparender Technologien zu gewähren. Auch bedarf es keiner staatlichen Beihilfen zur Entwicklung energiesparender Technologien. Denn sofern sich in den Energiepreisen alle externen Kosten widerspiegeln, existieren am Markt Anreize, in diese energiesparenden Technologien zu investieren.

Auch die Gruppenfreistellungsverordnungen für Forschung und Entwicklung bedürfen einer Überarbeitung. Denn lediglich Fördergelder zur Grundlagenforschung sind uneingeschränkt ordnungspolitisch zu rechtfertigen. Es sollte daher das Ziel einer alternativen Beihilfenkontrolle sein, Gelder nur für die Grundlagenforschung an staatlichen Universitäten und Forschungsinstituten zu bewilligen. In der Realität dürfte es zwar schwerer fallen, eine Unterscheidung zwischen Grundlagen- und marktnaher Forschung zu treffen, doch sollten mit dieser Zielvorgabe gegenüber dem Status quo deutlich weniger staatliche Beihilfen bewilligt werden.¹³⁶

Sofern es der alternativen Beihilfenkontrolle gelingt, das Sekundärrecht in seiner tatsächlichen Anwendung auf die Gewährung *mancher* Umweltschutzbeihilfen und *mancher* Beihilfen für die Grundlagenforschung zu begrenzen, dürften die von ihr zu prüfenden Fälle deutlich abnehmen. Dies sollte die Kommission von der Arbeitsbelastung befreien, die sie sich mit der Verwendung des „more economic approach“ selbst auferlegt hat. Insofern sind auch die genannten Forderungen nach einer Aufstockung der Mitarbeiterzahl der GD Wettbewerb überflüssig.

Eine alternative Beihilfenkontrolle wird auf die Verwendung des „more economic approach“ verzichten. Dieser Ansatz verfehlt wie gesehen sein Ziel, mehr Transparenz und Rechtssicherheit zu schaffen. Statt seiner wird eine alternative Beihilfenkontrolle auf die Einhaltung von per se-Regeln achten. Die Unternehmen und Mitgliedstaaten können sich dann auf einen verlässlichen Wettbewerbsrahmen verlassen.

Eine alternative Beihilfenkontrolle wird stärker als bisher die Schattenkosten staatlicher Beihilfen berücksichtigen. Es ist allerdings aus Subsidiaritätsgründen mehr als fraglich, ob die Verwendung mitgliedstaatlicher Gelder auf europäischer Ebene überwacht werden muss. Vielmehr ist – wie von der Monopolkommission vorgeschlagen – daran zu denken, dass jeweils eine nationale Behörde

¹³⁵ Vgl. Monopolkommission (2008), S. 69.

¹³⁶ Nitsche und Heidhues (2006) sehen in der Klärung dieser Frage selbst ein „enormes Forschungspotential“.

die nationale Beihilfenvergabe überprüft.¹³⁷ Die europäische Beihilfenkontrolle würde sich lediglich auf die Fälle konzentrieren, die den Binnenmarkt betreffen.

Allerdings kann hier kritisch eingewendet werden, dass nationale Behörden gegebenenfalls keinen Anreiz haben, das Handeln der eigenen Regierung zu beschneiden. Solange es sich jedoch um mitgliedstaatliche Steuergelder handelt *und* der Binnenmarkt durch die Beihilfen nicht beeinträchtigt wird, liegt die Verwendung, und somit auch eine potentielle Verschwendung, von Steuergeldern im Verantwortungsbereich des jeweiligen Mitgliedstaates.¹³⁸

Eine alternative Beihilfenkontrolle wird auf die *de minimis*-Regelungen verzichten, da sie sich der Tatsache bewusst ist, dass auch geringe absolute Beträge je nach Marktsituation den Wettbewerb zu verzerren imstande sind, etwa bei einem hohen Marktanteil des Empfängerunternehmens. Dies erhöht zwar den potentiellen Arbeitsaufwand und führt gegenüber dem Status quo zu einer Rechtsunsicherheit; doch ist es zur Wahrung des Wettbewerbs ordnungspolitisch geboten, den Tatbestand einer Beihilfe nicht an der Höhe des Beihilfebetrages festzumachen, sondern an seiner (potentiellen) Wirkung.¹³⁹

Schließlich müssen künftig auch eigene EU-Beihilfen einer alternativen Beihilfenkontrolle unterstellt werden. Denn wie gesehen können EU-Beihilfen als industriepolitisches Instrument von der Kommission eingesetzt werden und können als Substitute mitgliedstaatlicher Beihilfen angesehen werden.¹⁴⁰ Allerdings sollte nicht die Kommission selbst die Vereinbarkeit von EU-Beihilfen mit geltendem Primärrecht überprüfen. Prinzipiell könnte dies der Europäischen Gerichtsbarkeit überlassen bleiben. Allerdings ist fraglich, ob auch hier nicht eine institutionell zu nahe Kontrolle erfolgen würde. Daher wäre – wie von der Monopolkommission gefordert¹⁴¹ – auch an eine eigens zu gründende Institution zu denken, die frei von politischem Einfluss die gemeinschaftliche Beihilfenvergabe kontrolliert.

6. Fazit

Die vorliegende Studie zeigt auf, dass das gegenwärtige Ausmaß von Beihilfen in Europa aus ökonomischer Sicht nicht gerechtfertigt ist. Wie die Europäische Kommission über die Zulässigkeit von Beihilfen entscheidet, ist weitgehend unvorhersehbar. Der von der Kommission seit 2005 in der Beihilfenkontrolle angewandte „refined“ oder „more economic approach“ verfehlt sein Ziel, für mehr Transparenz und Rechtssicherheit zu sorgen. Er erzeugt lediglich den Anschein von Rationalität. Denn die Kommission verfügt nach wie vor über einen hohen politischen Entscheidungsspielraum, wie die Auseinandersetzung mit der Abwägungsprüfung anhand des Konsultationspapiers der GD Wettbewerb von Mai 2009 zeigt.

Die Mitgliedstaaten sollten die Vergabe von Beihilfen gegenüber der heutigen Praxis deutlich einschränken. Die Kommission sollte die Kontrolle der Zulässigkeit von Beihilfen deutlich verschärfen und nicht an Einzelfallbetrachtungen, sondern an klaren Regeln ausrichten. Auf Schwellenwerte für die Erforderlichkeit einer Beihilfenkontrolle (die *de minimis*-Regeln) sollte verzichtet werden, da eine Wettbewerbsverzerrung je nach Marktsituation auch bei kleinen Beihilfebeträgen grundsätzlich möglich ist. Die europäische Beihilfenkontrolle sollte gegebenenfalls um eine nationale Beihilfenkontrolle ergänzt werden, um rein aus nationalen Mitteln finanzierte Subventionen ohne grenzüberschreitende Auswirkungen zu kontrollieren. Schließlich sollten auch Beihilfen aus EU-Mitteln einer Kontrolle unterzogen werden. Zu diesem Zweck wäre der Aufbau einer eigenständigen Behörde wünschenswert.

¹³⁷ Vgl. Monopolkommission (2008), S. 18.

¹³⁸ Vgl. Eekhoff (2008), S. 261.

¹³⁹ Bei geringen Beihilfebeträgen können die Prüfkosten jedoch höher sein als die Kosten der Beihilfegewährung. Für diese Beträge ist eine absolute Prüfuntergrenze ökonomisch gerechtfertigt. Diese Beitragsgrenze dürfte jedoch deutlich unter der derzeitigen *de minimis*-Schwelle von 200.000 € liegen.

¹⁴⁰ Vgl. Blauburger (2009), S. 124.

¹⁴¹ Vgl. Monopolkommission (2008), S. 22.

Literaturverzeichnis

- Booth, P. (2008), *Market Failure: A Failed Paradigm*, Institute of Economic Affairs Discussion Paper, Nr. 20.
- Bartosch, A. (2008), Auswirkungen des „more economic approach“ auf die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission in Beihilfesachen, in: Oberender, P. (Hrsg.), *Der „more economic approach“ in der Beihilfenkontrolle*, Berlin, S. 63-84.
- Blauberger, M. (2009), *Staatliche Beihilfen in Europa: Die Integration der Beihilfenkontrolle in der EU und die Europäisierung der Beihilfepolitik in den neuen Mitgliedstaaten*, Wiesbaden.
- Braun, J.-D. und J. Kühling (2008), *Article 87 EC and the Community Courts: From Revolution to Evolution*, *Common Market Law Review*, 45, S. 465-498.
- Buchanan, J. (1980), *Rent Seeking and Profit Seeking*, in: Buchanan, J. et al. (Hrsg.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, 3-16.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2009a), *Europäisches Beihilferecht – Reaktionen auf die Krise*, in: *Monatsbericht April*, S. 8-12.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2009b), *Europa auf dem Weg aus der Krise – der Beitrag der Gemeinschaft*, in: *Monatsbericht Mai*, S. 14-17.
- Christiansen, A. (2006), *Der more economic approach in der EU-Fusionskontrolle*, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Band 55, Nr. 2, S. 150-174.
- Ciresa, M. (1993), *Beihilfenkontrolle und Wettbewerbspolitik in der EG*, Köln u.a.:
- Coase, R. (1960), *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, 3, S.1-44.
- Cremer, W. (2007), in: Callies, C. und M. Ruffert, *EUV/EGV – Kommentar*, München, Art. 87-89.
- Demsetz, H. (1969), *Information and Efficiency: Another Viewpoint*, *Journal of Law and Economics*, 12, Nr. 1, S.1-22.
- Eekhoff, J. (2008), *Beschäftigung und soziale Sicherung*, 4. Auflage, Tübingen.
- Freytag, A. (1993), *Zur Rolle der EG-Kommission in der Europäischen Industriepolitik*, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jahrgang 42, Heft Nr. 3, S. 295-307.
- Friederiszick, H. (2008), *Der „Refined Economic Approach“ in der Beihilfenkontrolle. Innen- und Außenansichten*, in: Oberender, P. (Hrsg.), *Der „more economic approach“ in der Beihilfenkontrolle*, Berlin, S. 49-63.
- Friederiszick, H. et al. (2008), *European State Aid Control: An Economic Framework*, in: Buccrossi, P. (2008), *Handbook of Antitrust*, Cambridge (USA), S. 625-669.
- Fritsch, M. et al. (2007), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik – Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 7. Auflage, München.
- GD Wettbewerb (2009), *Allgemeine Grundsätze für eine ökonomisch ausgerichtete Prüfung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen nach Artikel 87 Absatz 3 EG-Vertrag*.
- Grossman, Gene (1986), *Strategic Export Promotion: A Critique*, in: Krugman, P. (Hrsg.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, S. 47-68.
- Haucap, J. und T. Hartwich (2006), *Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-)Wettbewerb?*, in: Schäfer, W. (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik im Systemwettbewerb*, Berlin, S. 93-144.
- Hayek, F.A. (1945), *The Use of Knowledge in Society*, *American Economic Review*, XXXV, Nr.4, S. 519-530.
- Hayek, F.A. (1968), *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, wiederabgedruckt in: Ders. (2003): *Rechtsordnung und Handelsordnung – Aufsätze zur Ordnungsökonomik*, Tübingen, S. 132-149.
- Koenig, C. und O. Füg (2005), *How to Put the EC State Aid Action Plan into Action. Rendering the Market Failure Test Operational*. *European State Aid Law Quarterly*, Nr. 4(4), S. 591-592.
- Kronberger Kreis (2006), *Den Subventionsabbau umfassend voranbringen*, Berlin.
- Langner, B. (2007), *Externe Effekte der Bildung: Mythos oder Rechtfertigung für öffentliche Bildungsfinanzierung?*, *Otto-Wolff-Diskussionspapier*, Nr. 2.
- Mestmäcker, E.-J. und H. Schweitzer (2004), *Europäisches Wettbewerbsrecht*, 2. Aufl., München.

- Möschel, W. (2008), Der „more economic approach“ in der Beihilfenkontrolle – Überlegungen aus juristischer Perspektive, in: Oberender, P. (Hrsg.), Der „more economic approach“ in der Beihilfenkontrolle, Berlin, S. 39-48.
- Monopolkommission (2008), The „More Economic Approach“, in: European State Aid Control, Übersetzung des Kapitel VI des Jahresberichts 2006/2007, Bonn.
- Mussler, W. (2006), Vom Marktversagen zum ökonomischen Abwägungstest, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Januar, Nr. 3, S. 11.
- Neven, D. und V. Verouden (2008), Towards a More Refined Economic Approach in State Aid Control, in: Mederer W. et al. (Hrsg.), EU Competition Law – Volume IV: State Aid, Kapitel 4. [Kapitel Abrufbar auf der Webseite der Generaldirektion Wettbewerb]
- Nitsche, R. und P. Heidhues (2006); Study on methods to analyse the impact of State aid on competition, in: European Economy, Nr. 244.
- Nozick, R. (1974), State, Anarchy and Utopia, New York.
- Pigou, A. (1920), The Economics of Welfare, 1. Auflage, London.
- Röller, L.-H. (2005), Der ökonomische Ansatz in der europäischen Wettbewerbspolitik, in: Monopolkommission (Hrsg.): Zukunftsperspektiven der Wettbewerbspolitik, Baden-Baden, S. 37-47.
- Schmidt, A. (2007): Per se rule, Rule of reason und der „*more economic approach*“, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Kassel, Nr. 92.
- Schmidt, I. und A. Schmidt (2006), Europäische Wettbewerbspolitik und Beihilfenkontrolle, 2. Auflage, München.
- Schwalbe, U. (2008), Der „more economic approach“ in der Beihilfenkontrolle in: Oberender, P. (Hrsg.), Der „more economic approach“ in der Beihilfenkontrolle, Berlin, S. 11-37.
- Shapiro, C. und H. Varian (1999), Information Rules – A Strategic Guide to the Network Economy, Boston.