

Birgit Staiger

**Die Kontrolle
staatlicher Beihilfen in der
Europäischen Union**

*Eine ökonomische Analyse
der Kompetenzallokation*

A 256305

Verlag Dr. Kováč

**Hamburg
2009**

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	XVII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Kapitel 1: Problemstellung und Vorgehensweise	1
1.1 Aufbau und Vorgehensweise der Arbeit	1
1.2 Einführung in die Problemstellung	8
1.2.1 Der Subventionsbegriff	8
1.2.1.1 Zur Entwicklung von Subventionskriterien	8
1.2.1.2 Systematisierung alternativer Subventionsformen	14
1.2.1.3 Zur Ermittlung des Subventionswertes	17
1.2.1.4 Abgrenzung in der Subventionsberichterstattung	18
1.2.1.4.1 Die Subventionsabgrenzung der Bundesregierung	19
1.2.1.4.2 Die Subventionsabgrenzung in der VGR	21
1.2.1.4.3 Der Konsensbegriff der Wirtschaftsforschungsinstitute	23
1.2.1.4.4 Der Subventionsbegriff des IfW Kiel	24
1.2.1.4.5 Der Vorschlag des FiFo-Instituts Köln zur Subven- tionsabgrenzung	26
1.2.1.4.6 Wirkung der Subventionsabgrenzung auf das Subventionsvolumen	27
1.2.2 Rechtliche Grundlagen der Subventionspolitik	29
1.2.2.1 Nationalstaatliche Regelungen in Deutschland	29
1.2.2.2 Internationale Regelungen im Rahmen der WTO	31
1.2.3 Der Beihilfenbegriff der Europäischen Union	33
1.2.4 Rechtliche Grundlagen der Beihilfenkontrolle in der EU	41
1.3 Stand der Forschung zu staatlichen Beihilfen	43
1.3.1 Forschungsstand sozialwissenschaftlicher Teildisziplinen	43
1.3.2 Forschungsstand wirtschaftswissenschaftlicher Teildisziplinen	43

1.3.2.1 Strategische Handelspolitik	44
1.3.2.2 Öffentliche Finanzen	47
1.3.2.3 'Neue' ökonomische Geographie	50
1.3.3 Zusammenfassung	53
1.3.4 Die Beihilfenkontrolle als Element der Wirtschaftspolitik in der EU	56
1.3.5 Zur Entwicklung der europäischen Beihilfenkontrolle	60
Kapitel 2: Ökonomische Begründung einer Beihilfenkontrolle	65
2.1 Subventionen in geschlossenen Volkswirtschaften	65
2.1.1 Allokative Rechtfertigungsansätze	65
2.1.1.1 Allokatives Marktversagen als Folge sinkender Durchschnittskosten ..	66
2.1.1.2 Allokatives Marktversagen als Folge externer Effekte	68
2.1.1.3 Allokatives Marktversagen als Folge von Informationsdefiziten	74
2.1.2 Distributive Rechtfertigungsansätze	75
2.1.3 Stabilisatorische Rechtfertigungsansätze	78
2.1.4 Probleme von Subventionen	79
2.1.4.1 Berücksichtigung von Zielbeziehungen zwischen Allokation, Distribution und Stabilisierung	79
2.1.4.2 Gestaltungsprobleme	80
2.1.4.3 Fiskalische Probleme	81
2.1.4.3.1 Einschränkung des finanzpolitischen Handlungsspiel- raums	81
2.1.4.3.2 Finanzierung über verzerrende Steuern	84
2.1.4.4 Allokationsprobleme	87
2.1.4.4.1 Die Theorie des Zweitbesten	87
2.1.4.4.2 Behinderung des Strukturwandels	90
2.1.4.4.3 <i>Moral hazard</i> und negativer Ausleseprozess	92
2.1.4.4.4 Gefahr des Subventionswettlaufs	93
2.1.4.5 Inzidenzprobleme bei Subventionen	97
2.1.4.6 Das Problem der Zeitinkonsistenz bei Subventionen	102

2.1.5 Zusammenfassung	104
2.2 Der politische Markt für Subventionen	105
2.2.1 Vorbemerkungen.....	105
2.2.2 Die Anbieter staatlicher Unterstützung	110
2.2.2.1 Die Rolle der Politiker	110
2.2.2.2 Die Rolle der Bürokratie	114
2.2.3 Die Nachfrager staatlicher Unterstützung	115
2.2.3.1 Die Rolle der Subventionsempfänger	115
2.2.3.1.1 Die Motivation der Nachfrageseite	115
2.2.3.1.2 Gesellschaftliche Wohlfahrtsverluste durch <i>rent seeking</i>	116
2.2.3.1.3 Optimales <i>rent seeking</i> im individuellen Kalkül	120
2.2.3.2 Die Rolle spezieller Interessengruppen und Faktorfreisetzungen: Staatliche Unterstützung in schrumpfenden Industrien	122
2.2.4 Der Umfang staatlicher Unterstützung	128
2.2.4.1 Die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen	128
2.2.4.2 Staatliche Unterstützung und Wiederwahlrestriktion	128
2.2.4.2.1 Staatliche Unterstützung in einem kompetitiven System ...	128
2.2.4.2.2 Diskretionärer Spielraum der politischen Anbieter	131
2.2.4.3 Ideologieorientierung der Anbieter staatlicher Unterstützung	135
2.2.5 Die Struktur staatlicher Unterstützung.....	138
2.2.6 Institutioneller Rahmen und staatliche Unterstützung	140
2.2.6.1 Korporatismus als institutioneller Rahmen	140
2.2.6.2 Fehlende bindende Verpflichtung zur Nichtsubventionierung	142
2.2.6.2.1 Das Konzept der <i>soft budget constraint</i>	142
2.2.6.2.2 Anreizwirkungen fehlender bindender Verpflichtungen	144
2.2.6.2.3 Zur Problematik fehlender bindender Verpflichtungen	147
2.2.6.2.4 Verhaltensaspekte der BC-Organisation	149
2.2.7 Staatliche Unterstützung als Versicherung	152
2.2.8 Zusammenfassung	155

2.3 Subventionen in integrierten Volkswirtschaften	156
2.3.1 Argumente der traditionellen Außenhandelstheorie	156
2.3.1.1 Das Erziehungszollargument der traditionellen Außenhandels- theorie	156
2.3.1.2 Übertragung auf die staatliche Unterstützung zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen	167
2.3.1.3 Anwendung der Kriterien auf Rettungs- und Umstrukturierungs- beihilfen	168
2.3.2 Ergänzungen der traditionellen Außenhandelstheorie	174
2.3.3 Argumente der neuen Außenhandelstheorie	179
2.3.3.1 Subventionen im Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell	179
2.3.3.2 Subventionen und die Theorie der strategischen Handelspolitik	186
2.3.3.3 Das Modell von Brander und Spencer	191
2.3.3.4 Die Modelle von Collie	194
2.3.4 Zusammenfassung	198
2.4 Staatliche Unterstützung und Standortwettbewerb	201
2.4.1 Subventionswirkungen auf den privaten Wettbewerb	201
2.4.2 Subventionswirkungen auf den interjurisdiktionellen Wettbewerb	209
2.4.2.1 Wohlfahrtswirkungen des interjurisdiktionellen Wettbewerbs	209
2.4.2.2 <i>Hold up</i> -Problem und Standortwahl	212
2.4.2.2.1 Bestimmungsfaktoren der Standortwahl	212
2.4.2.2.2 Ausbeutung des Unternehmens durch die Jurisdiktion	215
2.4.2.2.3 Ausbeutung der Jurisdiktion durch das Unternehmen	220
2.4.2.2.4 Die Vergabe von Beihilfen als Versicherung gegen <i>hold up</i> -Risiken	224
2.4.2.3 Internalisierung positiver Externalitäten durch die Vergabe von Beihilfen	225
2.4.3 Zusammenfassung	231
2.5 Notwendigkeit einer Subventionskontrolle – eine Wettbewerbskon- trollen für den Staatenwettbewerb?	233
2.5.1 Die Funktionsfähigkeit des interjurisdiktionellen Wettbewerbs	233

2.5.2 Effizienzsteigerungen im Standortwettbewerb durch die Vergabe von Beihilfen	235
2.5.2.1 Informationsasymmetrien und Standortwettbewerb	235
2.5.2.2 Informationsprobleme auf Kapitalmärkten	242
2.5.2.2.1 Informationskaskaden	242
2.5.2.2.2 <i>Relationship intermediation</i>	244
2.5.2.2.3 Der Staat oder staatliche Kreditinstitutionen als <i>lender of last resort?</i>	253
2.5.3 Zusammenfassung: Internationaler Subventionswettbewerb – Konvergenz durch Wettbewerb oder Koordination?	256
2.6 Zur Notwendigkeit einer wechselseitigen Selbstbindung auf der Gemeinschaftsebene: Braucht Europa eine Beihilfenkontrolle?	260
Kapitel 3: Positive Analyse der europäischen Beihilfenkontrolle	265
3.1 "Institutionelle Rigiditäten" als Argument zur Legitimation der europäischen Beihilfenkontrolle	265
3.2 Überblick über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union	267
3.2.1 Der Umfang der Beihilfen in der Europäischen Union	267
3.2.2 Die Struktur der Beihilfen in der Europäischen Union	270
3.2.2.1 Kategorisierung nach Form der Beihilfen	270
3.2.2.2 Kategorisierung nach Zielen der Beihilfen	272
3.2.3 Politisch-institutionelle Einflussfaktoren auf die Beihilfenintensität	278
3.2.4 Zusammenfassung: Notwendigkeit der europäischen Beihilfenkontrolle aus positiver Sicht?	283
3.3 Institutionelle Ausgestaltung der europäischen Beihilfenkontrolle	284
3.3.1 Materielle und prozedurale Regelungen des EG-Vertrages	284
3.3.1.1 Der Beihilfenbegriff in der Rechtsanwendung der Europäischen Kommission	284
3.3.1.2 Materielle Grundlagen der Beihilfenkontrolle	286
3.3.1.3 Prozedurale Grundlagen der Beihilfenkontrolle im EGV und in den Rechtsverordnungen	294

3.3.1.3.1	Verfahrensgrundlagen	294
3.3.1.3.2	Anmeldepflicht für neue Beihilfen	296
3.3.1.3.3	Vorprüfungsverfahren	296
3.3.1.3.4	Hauptprüfungsverfahren	298
3.3.1.4	Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Mitgliedstaaten.....	300
3.3.1.5	Die Rechtsschutzmöglichkeiten des Beihilfenempfängers	301
3.3.1.6	Die Rechtsschutzmöglichkeiten des Wettbewerbers	303
3.3.1.7	Die Rückforderung gemeinschaftswidriger staatlicher Beihilfen	306
3.3.1.7.1	Rechtsgrundlagen der Rückforderungsentscheidung und Grundzüge des Rückforderungsverfahrens	306
3.3.1.7.2	Negativ- und Rückforderungsentscheidungen im Überblick	311
3.3.2	Beurteilungskriterien und Anwendungspraxis der Regelungen	315
3.3.2.1	Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe	315
3.3.2.2	Anwendungsfelder der Beihilfenkontrolle	323
3.3.2.2.1	Regelungen für horizontale Beihilfen	323
3.3.2.2.2	Regelungen für sektorale Beihilfen	332
3.3.2.2.3	Regelungen für regionale Beihilfen	333
3.3.3	Die Berichterstattung in der Beihilfenkontrolle	336
3.4	Kritische Würdigung der europäischen Beihilfenkontrolle	338
3.5	Der "Aktionsplan staatliche Beihilfen" der Europäischen Kommission ..	343
Kapitel 4:	Beihilfenkontrolle in föderalen Mehr-Ebenen-Systemen	347
4.1	Kontrolle staatlicher Beihilfen als Element der Wettbewerbspolitik	347
4.2	Ökonomische Probleme der Zuordnung von Kontrollkompetenzen	351
4.2.1	Kontrolle staatlicher Beihilfen – ein öffentliches Gut?	351
4.2.2	Zentralisierung und Dezentralisierung von Kontrollkompetenzen	355
4.2.2.1	Ökonomische Theorie des Föderalismus als Analyserahmen	355
4.2.2.1.1	Fiskalföderalismus und interjurisdiktioneller Wett- bewerb	355

4.2.2.1.2	<i>First generation theory of fiscal federalism und second generation theory of fiscal federalism</i>	356
4.2.2.1.2.1	Konflikt zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung	359
4.2.2.1.2.2	Dezentralisierung, Budgetbeschränkung und <i>bailouts</i>	361
4.2.2.1.2.3	Zentralisierung, Risikoverteilung und interjurisdiktionelle Versicherung	366
4.2.2.1.3	Zur Theorie optimaler Rechtsräume	370
4.2.2.2	Ökonomische Kriterien der Kompetenzallokation	374
4.2.2.2.1	Externalitäten	376
4.2.2.2.2	Präferenzheterogenität	378
4.2.2.2.3	Das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz	379
4.2.2.2.4	Kosteneffizienz	387
4.2.2.2.4.1	Transaktionskosten	387
4.2.2.2.4.2	Unvollständige Verträge und opportunistisches Verhalten	388
4.2.2.2.4.3	Auswahl effizienter Institutionen	389
4.2.2.2.4.4	Anwendbarkeit des Transaktionskostensatzes auf den öffentlichen Sektor	391
4.2.2.2.4.5	Statische und dynamische Skalenvorteile	395
4.2.2.2.5	Anpassungsfähigkeit und Evolutionsfähigkeit	400
4.2.2.2.5.1	Lösung von Wissensproblemen	400
4.2.2.2.5.2	Interjurisdiktioneller Wettbewerb und Anreize für Innovationen	400
4.2.2.2.6	Transparenz und Rechtssicherheit	403
4.2.2.2.6.1	<i>Per se rule</i> und <i>rule of reason</i>	403
4.2.2.2.6.2	Der optimale Differenzierungsgrad von Regeln	408
4.2.2.2.7	Glaubwürdigkeit und Sanktionsmacht	413
4.2.2.2.8	Politökonomische Aspekte	417

4.2.2.2.8.1 Kontrolle als politökonomisches Problem	417
4.2.2.2.8.2 Beschränkung des Leviathan	418
4.2.2.2.8.3 Verringerung von <i>rent seeking</i>	420
4.2.2.2.8.4 Gefahr der politischen Kartellbildung	421
4.2.2.3 Implikationen für die Zuweisung einer Beihilfenkontrollkompetenz	424
4.2.2.4 Zusammenfassung	431
4.2.3 Besonderheiten einer Kontrollkompetenz für staatliche Beihilfen	433
4.2.3.1 Das Dilemma des starken Staates	433
4.2.3.2 Grenzen des institutionellen Wettbewerbs	437
4.2.3.3 Zur juristischen Kontrolle ökonomischer Sachverhalte	440
4.2.3.4 Institutioneller Rahmen und Wettbewerb um Kompetenzen	443
4.2.3.4.1 <i>Top down, bottom up</i> und die Frage der Kompetenzkompetenz	443
4.2.3.4.2 Offenheit und Dynamik in einem Mehr-Ebenen-System der Beihilfenkontrolle.....	449
4.3 Institutionalisierung der Beihilfenkontrolle in einem Mehr-Ebenen-System	452
4.3.1 Wettbewerbspolitik als Integrations- oder Wirtschaftspolitik – Zur Notwendigkeit institutioneller Reformen	452
4.3.2 Konstitutionelle Verankerung von Wettbewerbsregeln	456
4.3.2.1 Fiskalischer Föderalismus	456
4.3.2.2 Markterhaltender Föderalismus	457
4.3.2.3 Funktionaler Föderalismus	467
4.3.2.4 Administrativer Föderalismus	470
4.3.3 Konsequenzen für die Kompetenzallokation	472
4.3.4 Anforderungskriterien an eine Kontrollkompetenz	475
4.3.4.1 Die Bedeutung von Regeln aus konstitutionenökonomischer Sicht	475
4.3.4.2 Der Prozess der Regelfindung aus konstitutionenökonomischer Sicht	477
4.3.4.3 Merkmale konstitutioneller Regeln	479

4.3.4.4 Der Bezug zu beihilfenrechtlichen Kontrollnormen	480
4.4 Institutionelle Arrangements einer Beihilfenkontrolle	487
4.4.1 Ansatzpunkte für eine Reform der Beihilfenkontrolle	487
4.4.1.1 Inhaltliche, verfahrensbezogene und jurisdiktionelle Reform- elemente	487
4.4.1.2 Allokative, instrumentelle und operative Beihilfenkontrolle	488
4.4.2 Institutionelle Alternativen einer Beihilfenkontrolle	490
4.4.2.1 Der Status quo: Die Europäische Kommission als Kontrollinstanz	490
4.4.2.2 Kontrolle staatlicher Beihilfen durch eine unabhängige Beihilfen- kommission	492
4.4.2.3 Kontrolle staatlicher Beihilfen im Rahmen einer europäischen Wettbewerbsaufsicht für nationale Regierungen	495
4.4.2.4 Europäisches Wettbewerbsamt und Europäisches System der Wettbewerbskontrolle	500
4.4.2.5 Informelle Netzwerke, Reziprozität und Mehr-Ebenen-Systeme der Wettbewerbspolitiken	512
4.4.3 Zusammenfassung	521
4.5 Kritische Würdigung der Institutionalisierung – Kontrolle der Kontrolle?	524
 Kapitel 5: Schlussbetrachtung – Zusammenfassung und Ausblick	 531
 Literaturverzeichnis	 547