



Susanne Prantl studierte Volkswirtschaftslehre in Mainz, Louvain-la-Neuve und Mannheim, wo sie auch promoviert wurde. Sie arbeitet seit Januar 2004 am WZB. Zudem ist sie mit Lehre an der Humboldt-Universität zu Berlin sowie im Berlin Doctoral Program beauftragt und kooperiert als International Research Associate mit dem Institute for Fiscal Studies, London. Ihre Forschungsgebiete sind Industrieökonomik, angewandte Mikroökonomie und Politikevaluation, Innovations- und Wachstumsökonomik. [Foto: David Ausserhofer]

prantl@wzb.eu

Beihilfen unter Beobachtung

Industriepolitische Förderprogramme müssen verstärkt evaluiert werden

In den letzten zehn Jahren haben die EU-Mitgliedstaaten den Schwerpunkt industriepolitischer Fördermaßnahmen von Beihilfen für einzelne Unternehmen oder bestimmte Wirtschaftszweige stärker auf Beihilfen mit „horizontaler“ Zielsetzung verlagert. Ist dies ein erster Schritt auf dem Weg zu besser geeigneten und effektiveren Maßnahmen? Um dies systematisch zu überprüfen und um zu evidenzbasierter Politikgestaltung beizutragen, sollten verstärkt quantitative Evaluationsanalysen erstellt werden, die kontrafaktische Situationen mit Beihilfempfangern ohne die jeweilige Beihilfe adäquat konstruieren.

Die Kontrolle staatlicher Beihilfen, die von EU-Mitgliedstaaten vergeben werden, steht auf der Agenda der Europäischen Kommission. Dies ist der Fall, weil mit staatlichen Beihilfen Unternehmen subventioniert oder andere Beihilfempfangern begünstigt werden und dies Wettbewerb und Handel in der EU verzerrt oder verzerren kann. Die Beihilfepolitik auf EU-Ebene ist entsprechend seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 Bestandteil der EU-Wettbewerbspolitik. Nach Artikel 87 des EU-Vertrags sind alle staatlichen Beihilfen zunächst grundsätzlich verboten, ihre Zulässigkeit kann aber von der EU-Beihilfekontrolle geprüft und gegebenenfalls festgestellt werden. Grundsätzlich müssen die EU-Mitgliedstaaten nach Artikel 88 alle geplanten staatlichen Beihilfen bei der EU-Kommission anmelden, für bestimmte Beihilfearten gelten jedoch vereinfachte Verfahren.

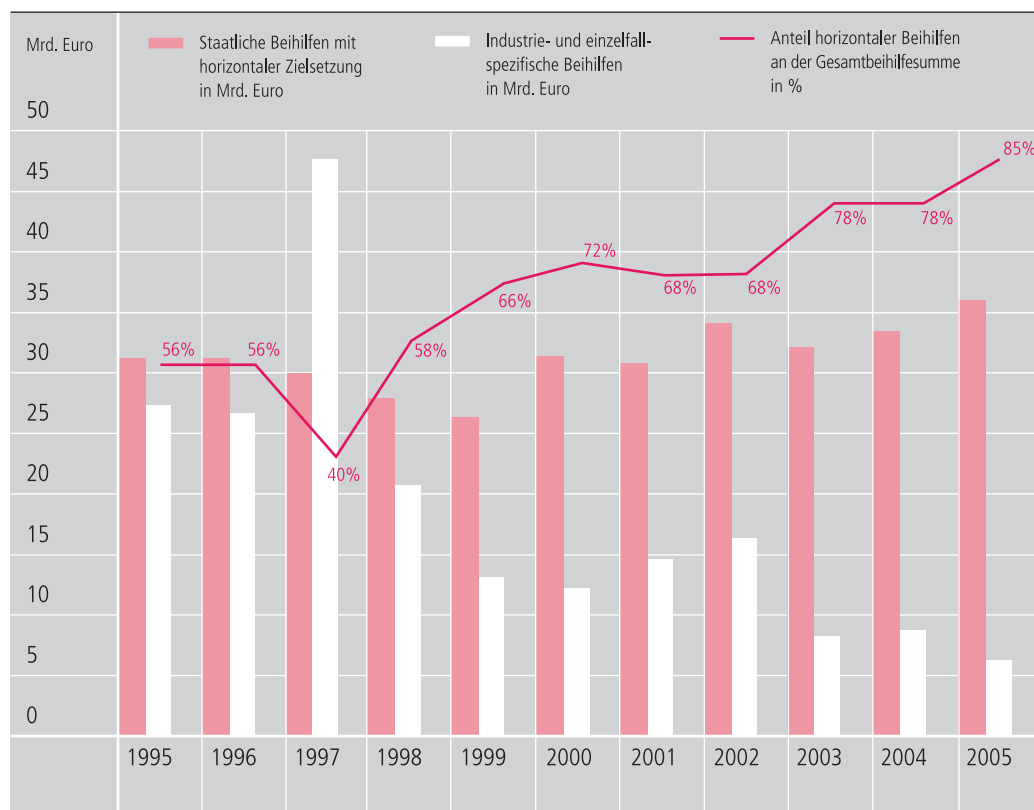
Der Schwerpunkt staatlicher Beihilfezahlungen hat sich seit Mitte der 1990er Jahre deutlich verlagert (Abbildung 1). Die Unterstützung spezifischer Wirtschaftszweige und Ad-hoc-Beihilfen für einzelne Unternehmen verlieren zunehmend an Bedeutung. An relativem Gewicht gewinnen stattdessen Beihilfemaßnahmen mit horizontaler Zielsetzung: industrieübergreifende Beihilfeprogramme, die auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Beschäftigung oder Ausbildung abzielen, und Regionalbeihilfen, die nach EU-Bestimmungen zulässig sind. Ein Beispiel sind die von der KfW-Mittelstandsbank verwalteten EPR-Kapitalprogramme für KMU. In horizontale Beihilfen fließen seit 1995 mit leicht ansteigender Tendenz jährlich etwa 30 bis 35 Mrd. Euro. Die Wirkungen solcher Maßnahmen werden bislang aber eher selten systematisch erforscht und bewertet – ganz im Gegensatz zur Situation in anderen Politikfel-

dern, in denen sich empirische Evaluationsforschung mittlerweile fest etabliert hat.

Die strukturelle Verschiebung von spezifischen zu horizontalen Beihilfearten steht im Einklang mit der so genannten Lissabon-Agenda. In Lissabon formulierte der Europäische Rat im Jahr 2000 weitreichende Ziele für die wirtschaftliche Entwicklung der EU in den folgenden zehn Jahren. Die Reduktion industrie- und einzelfallspezifischer Beihilfen wird in diesem Zusammenhang oft – etwa in EU-Publikationen – positiv bewertet. Bei solchen Beihilfen wird von einem hohen Schadenspotenzial ausgegangen: Verzerrungen des Wettbewerbs und des Handels in der EU, die mögliche positive Wohlfahrtswirkungen überwiegen, gelten als wahrscheinlich.

Im Rahmen des Lissabon-Prozesses änderte sich nicht nur die Beihilfestruktur. Parallel dazu wird seit 2005 die EU-Beihilfepolitik und -kontrolle in zweierlei Hinsicht reformiert. Zum einen werden die grundlegenden Prinzipien der EU-Beihilfepolitik geklärt. Hier hat sich bisher ein dreistufiges ökonomisches Abwägungsverfahren herauskristallisiert. Eine Beihilfegenehmigung soll grundsätzlich nur möglich sein, wenn ein Marktversagen vorliegt, der Markt allein also keine höchstmögliche Effizienz erreichen kann, oder wenn der Markt soziale und regionale Ungleichheiten erzeugt, deren Eliminierung als gemeinschaftliches Interesse der EU formuliert ist. Eine geplante Beihilfemaßnahme muss auf die Reduktion eines Marktversagens oder auf die Erreichung eines gemeinsamen Interesses abzielen, die Anreize von Beihilfempfangern entsprechend ändern und diese Anreizwirkungen mit minimalem Mitteleinsatz erreichen. Schließlich müssen positive Wohlfahrtswirkungen einer Beihilfegewährung etwaige Wettbewerbs- und Handelsverzerrungen überwiegen.

Zum anderen wird die Arbeit der EU-Beihilfekontrolle rationalisiert. Das Hauptaugenmerk soll künftig auf der detaillierten Analyse solcher Beihilfen liegen, bei denen ein hohes Schadenspotenzial angenommen werden kann (insbesondere Ad-hoc-Beihilfen). Es wird angestrebt, den Aufwand, der bisher im Zusammenhang mit den Anmeldungen horizontaler Beihilfeprogramme durch EU-Mitgliedsländer entstand, zu vermindern: Die EU-Staaten sollen zunehmend solche horizontalen Beihilfemaßnahmen implementieren, die bestimmte Freistellungs-



Entwicklung staatlicher Beihilfesummen in den EU-15 Ländern

Die Beihilfesummen beziehen sich auf die Gesamtheit aller Wirtschaftssektoren in den EU-15 Ländern ohne Landwirtschaft, Fischerei und Verkehr. Die Summen werden in Mrd. Euro zu konstanten Preisen im Jahr 1995, re-basiert auf das Jahr 2005, angegeben.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Angaben im State Aid Scoreboard, Stand August 2007, GD Wettbewerb

voraussetzungen erfüllen. Wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, gilt die jeweilige Beihilfemaßnahme als vereinbar mit dem EU-Vertrag und ist von der Anmeldepflicht ausgenommen. Als Freistellungsvoraussetzungen sollen einfach erfüllbare und überprüfbare Kriterien einer entsprechenden EU-Gruppenfreistellungsverordnung dienen. Beispielsweise wird bei KMU-Beihilfen der für eine Freistellung nötige Anreizeffekt dann als gegeben angenommen, wenn der Beihilfeempfänger den Beihilfeantrag vor Beginn des unterstützten Vorhabens gestellt hat. Die Wahl einfach handhabbarer Kriterien erleichtert einerseits die Anwendbarkeit solcher EU-Verordnungen. Andererseits ist es offensichtlich, dass solche Kriterien sowohl von effizienten als auch von Ressourcen verschwendenden Maßnahmen erfüllt werden können.

Die Verantwortung für die Kontrolle effizienten Mitteleinsatzes bei industriepolitischen Beihilfemaßnahmen liegt bei den EU-Mitgliedsländern. Ob Politikmaßnahmen wie beabsichtigt wirken und ob die Kosten für die Umsetzung der Maßnahme vertretbar sind, ist für alle EU-Mitgliedsländer von zentraler Bedeutung, da Ressourcen für staatliches Handeln begrenzt sind. Die Schwierigkeit bei der Quantifizierung kausaler Effekte einer

Politikmaßnahme besteht darin, dass kontrafaktische Situationen unbeobachtbar sind: Es ist nicht möglich, direkt zu vergleichen, wie sich ein Beihilfeempfänger mit Maßnahme und ohne die Maßnahme, aber bei ansonsten gleichen Bedingungen, entwickelt. Daher ist es bei einer empirischen Überprüfung der Wirkungen staatlicher Beihilfen vonnöten, unbeobachtbare Kontrafakten angemessen zu konstruieren. Dies steht im Mittelpunkt einer zunehmend umfangreichen Forschung zu quantitativen Evaluationsmethoden und zum Einsatz dieser Methoden bei der Ex-post-Evaluierung spezifischer Maßnahmenprogramme.

Als fester Bestandteil wirtschaftspolitischer Gestaltung, meist in enger Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern an Universitäten und Forschungseinrichtungen, dienen quantitative Ex-post-Evaluationen erst in wenigen EU-Staaten, beispielsweise Großbritannien. Auf den Gebieten der Arbeitsmarkt-, Entwicklungs-, Gesundheits- oder Bildungspolitik werden Politikmaßnahmen schon in weit mehr EU-Mitgliedsländern auf diese Weise evaluiert.

Im Vergleich hierzu fällt im Bereich der Industriepolitik eine deutlich geringer entwickelte

Summary

Evaluation of state aid

Over the past decade, the focus of industry policies in EU member states has shifted towards policies with horizontal objectives, i. e. aid that is not granted to specific sectors or firms. Does this contribute to better suited and more effective state aid? To investigate this more systematically and to contribute to evidence-based policy making, quantitative evaluation analyses are required, where the counterfactual situations with state aid recipients not receiving the respective aid are adequately constructed.

Evaluationsarbeit auf. Dies ist der Fall, obwohl für industriepolitische Maßnahmen hohe Summen eingesetzt werden. Zudem sind deren Anreizwirkungen weder offensichtlich noch ausreichend empirisch erforscht; auch können die Maßnahmen den Wettbewerb und den Handel in der EU stark verzerren. Zur Evaluierung horizontaler Beihilfeprogramme können quantitative Evaluationsmethoden in geeigneter Weise eingesetzt werden und in verschiedener Hinsicht einen wichtigen Beitrag zur Politikgestaltung leisten:

- Aktuell setzen EU-Mitgliedstaaten zur Erreichung industriepolitischer Ziele typischerweise viele verschiedene Maßnahmen ein. Quantitative Ex-post-Evaluationsevidenz kann Regierungen und staatliche Institutionen dabei unterstützen, zukünftig effiziente Maßnahmen auszuwählen und diese möglichst gut zu kombinieren.
- Im Rahmen der EU-Beihilfepolitik sollte quantitative Evaluationsevidenz verstärkt berücksichtigt werden, wenn künftig EU-Beihilferegelungen überprüft werden. Dies würde über die EU-Ebene hinaus wirken, da EU-Regelungen Leitfunktion haben und die Gestaltung konkreter Beihilfen in den EU-Staaten stark beeinflussen können, beispielsweise durch Schwellenwertfestlegungen, Definitionen beihilfefähiger Kosten oder Bevorzugungen bestimmter Beihilfearten.
- Aktuelle EU-Regulierungen zeigen, dass die EU-Kommission es zukünftig im Rahmen ihrer Detailprüfungen angemeldeter Beihilfen negativ bewerten will, wenn der Anmeldung keine strengen Auswertungen vergangener vergleichbarer Beihilfemaßnahmen beigefügt werden, in denen ein Anreizeffekt nachgewiesen wird. Hierbei sollte verstärkt quantitative Ex-post-Evaluationsevidenz eingesetzt werden.
- Quantitative Evaluationsergebnisse sind auch nötig, um ex post zu überprüfen, ob der steigende Anteil horizontaler Beihilfeprogramme am Gesamtbeihilfevolumen – wie in aktuellen EU-Publikationen immer wieder formuliert – tatsächlich einen ersten Schritt zu besser zielgerichteten, effektiveren Maßnahmen darstellt.

Unter den wenigen quantitativen Evaluationsstudien über Beihilfen finden sich vor allem solche, die auf nichtexperimentellem Datenmaterial basieren. Am WZB wird dazu geforscht: Die empirische Evaluationsstudie des Projekts „Wettbewerb und Innovation“ analysiert kurz- und langfristige Wirkungen von

Investitionsbeihilfen auf die Entwicklung geförderter Unternehmensneugründungen. Diese Arbeit basiert auf nichtexperimentellen Daten für mehr als 10.000 Unternehmen in Deutschland im Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung. Zwei alternative mikroökonomische Evaluationsmethoden zur Identifikation kausaler Effekte kommen zum Einsatz.

Ein Ergebnis der Studie ist, dass Unternehmensneugründungen, die Investitionsbeihilfen in Form von Förderkrediten erhalten, insgesamt höhere Überlebenschancen haben als Unternehmen der Vergleichsgruppe. Diese Vergleichsgruppe wurde speziell konstruiert, um die kontrafaktische Situation zu beschreiben, in der die tatsächlich geförderten Unternehmen bei ansonsten gleichbleibenden Bedingungen keine Beihilfen erhalten hätten.

Eine weitere WZB-Studie konzentriert sich darauf, die Anreizwirkungen unterschiedlich ausgestalteter Beihilfen auf die Beihilfeempfänger zu vergleichen. Hierbei wird Datenvariation ausgenutzt, die auf ein so genanntes natürliches, also ein zufällig entstandenes Experiment zurückgeht. Die präsentierten empirischen Ergebnisse deuten darauf hin, dass Förderkredite mit geringer Subventionierung der Kapitalkosten mittel- und langfristig ähnlich auf die Überlebenschancen neugegründeter, geförderter Unternehmen wirken wie Förderkredite mit hoher Subventionierung der Kapitalkosten.

Evaluationsanalysen von Beihilfen, die aufgrund eines entsprechenden Maßnahmendesigns auf eigens für diesen Zweck erzeugte experimentelle Daten zurückgreifen können, fehlen bisher weitgehend. Dabei werden solche Studien in einigen EU-Mitgliedstaaten zunehmend zur Evaluierung verschiedener aktiver Arbeitsmarkt-, Gesundheits- oder Bildungspolitiken eingesetzt. Es wäre wünschenswert, quantitative Methoden zur Evaluation horizontal angelegter industriepolitischer Maßnahmen verstärkt einzusetzen und in Beihilfeprogramme zunehmend gezielte Experimente einzubauen. Durch systematische, evidenzbasierte Gestaltung und Auswahl von Beihilfemaßnahmen kann im Bereich der Industriepolitik zu transparentem, gezieltem und effizientem Einsatz knapper Steuergelder beigetragen werden. Die aktuelle Umorientierung der Beihilfepolitiken in den EU-Mitgliedstaaten – weg von Ad-hoc-Einzelbeihilfen und industriespezifischen Beihilfen hin zu horizontalen Maßnahmen – kann allein nicht ausreichen.

Susanne Prantl,
Projekt „Wettbewerb und Innovation“

Literatur

EU-Kommission, Aktionsplan staatliche Beihilfen. Weniger und besser ausgerichtete Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005–2009 (Konsultationspapier), 20 S., http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap_de.pdf

EU-Kommission, Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung – Entwurf vom 08. 09. 2007, 54 S., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:210:0014:0040:DE:PDF>

EU-Kommission, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation, 26 S., http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/c_323/c_32320061230de00010026.pdf

Hans Friederisick, Lars-Hendrik Röller, Weniger und effektiver, in: WZB-Mitteilungen, Heft 111, März 2006, S. 27–30

Susanne Prantl, The Role of Policies Supporting New Firms: An Evaluation for Germany after Reunification (WZB-Bestellnummer SP II 2008-07)

Susanne Prantl, Different Types of Public Start-up Financing – A Comparison of Firm Survival Effects, Wissenschaftszentrum Berlin und Humboldt-Universität zu Berlin, mimeo