

Horn, Ernst-Jürgen; Stehn, Jürgen

Article — Digitized Version

Mehrwertsteuerpräferenzen statt Kapitalsubventionen: Notwendigkeit und Ausgestaltung allokatonsneutraler Regeln für Regionalbeihilfen in der EG

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Horn, Ernst-Jürgen; Stehn, Jürgen (1992) : Mehrwertsteuerpräferenzen statt Kapitalsubventionen: Notwendigkeit und Ausgestaltung allokatonsneutraler Regeln für Regionalbeihilfen in der EG, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 172-188

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1527>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mehrwertsteuerpräferenzen statt Kapitalsubventionen: Notwendigkeit und Ausgestaltung allokatonsneutraler Regeln für Regionalbeihilfen in der EG

Von Ernst-Jürgen Horn und Jürgen Stehn

Für die Unterstützung strukturschwacher Regionen wurden von den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft im Zeitraum 1980–1991 jährlich durchschnittlich 13,6 Mrd. ECU eingesetzt. Die regionalpolitischen Maßnahmen dienen grundsätzlich zwei Zielen. Einerseits wird angestrebt, das Wachstum derjenigen Regionen zu fördern, die ein großes, aber ungenutztes Wachstumspotential aufweisen und daher in der Lage sein könnten, einen überdurchschnittlichen Beitrag zur ökonomischen Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft zu leisten. Andererseits zielt die Regionalpolitik der EG-Mitgliedsländer darauf ab, das Wachstum strukturschwacher Gebiete zu erhöhen, um auf diese Weise die Lebensverhältnisse in zentralen und peripheren Regionen aneinander anzugleichen. Die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe wird insbesondere damit begründet, daß die Marktkräfte aufgrund des Bestehens von Agglomerationsvorteilen und innerbetrieblichen Skalenerträgen keine optimale regionale Allokation der Produktionsfaktoren gewährleisten können und daher die angestrebten Ziele ohne eine staatliche Regionalförderung verfehlt werden. Die Gegner einer staatlichen Regionalpolitik verweisen dagegen darauf, daß die Offenheit regionaler, nationaler und internationaler Märkte eine notwendige und zugleich hinreichende Bedingung für eine optimale regionale Faktorallokation darstellt.

Die Diskussion der Vor- und Nachteile einer aktiven staatlichen Regionalförderung soll hier nicht erneut aufgegriffen werden.¹ Ziel dieses Beitrags ist es vielmehr, zu untersuchen, welche allokativen Wirkungen von den nationalen Subventionen ausgehen, die im Rahmen der einschlägigen Regeln der EG vergeben werden. Insbesondere soll diskutiert werden, ob und inwieweit die vorherrschende Form der Kapitalsubventionierung den Wettbewerb zwischen Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft verfälscht. Zunächst werden die nationale Subventionspraxis und die Ausgestaltung der EG-Regionalbeihilfenaufsicht kurz dargestellt. Danach erfolgt eine Diskussion der theoretischen Wirkungen des Beihilfensystems, der sich eine empirische Evaluierung der vermuteten Effekte anschließt. Abschließend wird gezeigt, wie mit Hilfe eines Systems von Mehrwertsteuerpräferenzen eine im Hinblick auf die Faktorallokation neutrale Regionalförderung eingeführt werden kann.

¹ Eine kritische Diskussion der Regionalförderung leisten unter anderem Bothe [1987], Lammers [1987] und Klemmer [1986]. Einen ausführlichen Kriterienkatalog für eine effiziente Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten leiten Klodt, Stehn et al. [1992] ab.

Nationale Subventionspraxis und EG-Beihilfenaufsicht

In allen Mitgliedsländern der EG kommen staatliche Regionalförderungsprogramme zur Anwendung. Vorrangiges Instrument der Regionalförderung ist die Kapitalsubventionierung. So werden in Deutschland, Belgien, Spanien, Portugal und Griechenland vorrangig Investitionszuschüsse, zinsverbilligte Darlehen und Abschreibungsvergünstigungen als Instrumente der Regionalpolitik eingesetzt, so daß das investierte Kapital den Vorzug als Bemessungsgrundlage regionaler Subventionen erhält. Auch die Regionalförderung Dänemarks, Frankreichs, Italiens und des Vereinigten Königreichs basiert weitgehend auf der Vergabe von Investitionszuschüssen und zinsverbilligten Darlehen, während die Niederlande einen Schwerpunkt auf die Gewährung von Investitionsprämien legen, die sich am Entwicklungsstand der geförderten Regionen orientieren. In einigen Mitgliedsländern der EG wie Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich und Portugal werden zwar auch vereinzelt Förderprogramme initiiert, die das Ausmaß der gewährten Subventionen vorrangig an die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze oder an die Gewinnhöhe binden, insgesamt werden jedoch auch in diesen Ländern ungefähr 80 vH der Regionalbeihilfen auf der Basis des investierten Kapitals vergeben. Die grundsätzliche Wahl der Erstinvestition als Subventionsbasis bewirkt, daß Projekte bzw. Unternehmen mit einer relativ hohen Kapitalintensität eine höhere Subvention pro geschaffenen Arbeitsplatz beanspruchen können als arbeits- oder humankapitalintensive Projekte und Unternehmen.

Diese relativ einseitige Ausrichtung der nationalen Förderpraxis auf Kapitalsubventionen wird durch die Beihilfenaufsicht der EG zumindest unterstützt. Das seit 1972 bestehende Aufsichtssystem für regionale Beihilfen basiert auf den Bestimmungen des Art. 92 EWGV, der alle staatlichen Beihilfen grundsätzlich untersagt, die bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen und den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen sowie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Ausnahmen vom generellen Verbot wettbewerbsverzerrender Subventionen gelten jedoch für Beihilfen mit regionaler und sektoraler Zielsetzung, die die Kommission unter bestimmten Bedingungen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären kann. So können regionale Fördermaßnahmen zugelassen werden, wenn sie Gebieten zugute kommen, in denen „die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“ (Art. 92 Abs. 3a EWGV) oder wenn sie „die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ (Art. 92 Abs. 3c EWGV). Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen der Mitgliedsländer zu verhindern, überwacht die Kommission laufend die bestehenden nationalen Beihilfen („repressives Verfahren“) und überprüft beabsichtigte neue Subventionen auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen des Gemeinsamen Marktes („präventives Verfahren“). Im Rahmen dieser Beihilfenaufsicht sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kommission über beabsichtigte zusätzliche Beihilfen und die Umgestaltung bestehender Subventionen rechtzeitig zu informieren (Notifizierung).

Um sich selbst zu binden und den Mitgliedsländern meßbare Kriterien für die Gewährung von Regionalbeihilfen zu geben, hat die Kommission quantitative Richtlinien für die Auswahl der zu fördernden Regionen („regionale Spezifität“) und die Beihilfenintensität erlassen. Für die allokativen Wirkungen des Beihilfensystems sind vor allem die Bestimmungen über die zulässige Höhe nationaler Subventionen von Bedeutung, die gleichzeitig einen Einfluß auf die Art der Mittelvergabe ausüben. Grundsätzlich werden die Beihilfenhöchstgrenzen als prozentualer Anteil („Nettosubventionsäquivalent“) der regionalen Fördermaßnahmen an der Erstinvestition eines geförderten Unternehmens definiert (Tabelle 1). Die technisch recht komplizierte Berechnung des Nettosubventionsäquivalents dient dazu, die verschiedenen Fördermaßnahmen auf einer gemeinsamen Basis zu normieren, um auf diese Weise die Vergleichbarkeit der Subventionshöhen zu gewährleisten. Aufgrund der Auswahl der Erstinvestition als Bemessungsgrundlage der Beihilfenintensität werden durch dieses System, gemessen an der Förderung pro geschaffenem Arbeitsplatz, tendenziell kapitalintensive Projekte gegenüber arbeits- und humankapitalintensiven Vorhaben bevorteilt. Zusätzlich hat die EG-Kommission eine alternative Höchstgrenze eingeführt, die die Höhe der zulässigen Subventionen an die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze bindet. Den nationalen Regierungen steht es offen, bei der Berechnung der zulässigen Beihilfenintensität zwischen den beiden Höchstgrenzen zu wählen. Es ist lediglich festgelegt, daß die Subventionshöhe eine der beiden Grenzen nicht übersteigen darf. Da die arbeitsplatzbezogene Höchstgrenze jedoch auf einem unrealistisch niedrigen Niveau von 13 000 ECU pro zusätzlichem Arbeitsplatz festgelegt wurde (Tabelle 1), können Unternehmen einen weitaus höheren Subventionsgrad erzielen, wenn die investitionsbezogene Grenze Anwendung findet. Die nationalen Regierungen dürften daher dazu tendieren, die Beihilfenintensität in bezug auf die Erstinvestition zu messen. Diese Tendenz wird noch dadurch verstärkt, daß die Transparenzanforderungen der EG-Kommission an nationale Beihilfen verlangen, jede Beihilfe, sei es eine Kapital-, Lohn- oder Wertschöpfungssubvention, als Prozentanteil an der Erstinvestition auszuweisen [Kommission, 1971].

Allokative Wirkungen des Beihilfensystems

Wird, wie es in den Mitgliedstaaten der EG in der Regel der Fall ist, die Erstinvestition als Basis regionaler Subventionen gewählt, so können Projekte bzw. Unternehmen mit einer relativ hohen Kapitalintensität eine höhere Subvention pro geschaffenem Arbeitsplatz beanspruchen als arbeits- oder humankapitalintensive Projekte und Unternehmen. Im Hinblick auf die Produktionskosten realisieren unter diesen Bedingungen Unternehmen mit einem relativ hohen Kapitalanteil an den Gesamtkosten bei gleicher Subventionsrate eine stärkere Reduzierung der Stückkosten als Unternehmen mit einem vergleichsweise hohen Lohnkostenanteil. Da die Kapitalintensität der Produktion zwischen den Unternehmen eines Wirtschaftszweiges in der Regel erheblich variiert, führt die gegenwärtige Beihilfenaufsicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf den betroffenen regionalen Märkten. Das Ausmaß und die Konsequenzen der induzierten

Tabelle 1 – Höchstgrenzen für regionale Beihilfen im EG-Raum

Gruppe	Land	Region	Höchstgrenzen	
			Nettosubventionsäquivalent in vH der Erstinvestition	Betrag pro geschaffenen Arbeitsplatz (ECU)
I	Griechenland	Die meisten Förderregionen	75	13 000
	Portugal	Die meisten Förderregionen	60	13 000
	Spanien	Einige Förderregionen	50	13 000
	Irland	Das gesamte Gebiet	75	13 000
	Italien	Mezzogiorno	75	13 000
	Frankreich	Überseedepartements	75	13 000
	Vereinigtes Königreich	Nordirland	75	13 000
II	Griechenland	Einige Förderregionen	30 (40) ¹	5 500
	Portugal	Einige Förderregionen	30 (40) ¹	5 500
	Spanien	Einige Förderregionen	40 (50) ¹	5 500
		Einige Förderregionen	30 (40) ¹	5 500
	Italien	Geförderte Gebiete des Nordzentrums	30 (40) ¹	5 500
	Vereinigtes Königreich	Alle Förderregionen außer Nordirland	30 (40) ¹	5 500
III	Dänemark	Alle Förderregionen	25 (30) ¹	4 500
	Deutschland	Neue Bundesländer	23 (30) ¹	4 500
		Einige Förderregionen	18 (25) ¹	4 500
IV	Alle Mitgliedstaaten	Verbleibende Förderregionen	15 (20) ¹	4 500

¹ Gültig bei Anwendung der arbeitsplatzbezogenen Höchstgrenze.

Quelle: EG [1971; 1979; 1984; 1987]. – Kommission.

Verzerrungen dürften insbesondere von der Wettbewerbsstruktur der jeweiligen Märkte abhängen. Grundsätzlich ist zu erwarten, daß die Wettbewerbsverzerrungen um so größer ausfallen, je weniger Unternehmen auf den betreffenden Märkten konkurrieren. Denn unter oligopolistischen Marktbedingungen bilden subventionsfinanzierte Investitionen eines Unternehmens die Basis für einen relativ hohen Anteil an der Gesamtproduktion des Wirtschaftszweigs.

Abgesehen von den Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Unternehmen eines Wirtschaftszweigs werden durch das bestehende Beihilfensystem vor allem relativ kapitalintensiv produzierende Wirtschaftszweige wie die Eisen- und Stahlindustrie, die Automobilindustrie, die Elektronikindustrie und die Mineralölverarbeitung bevorteilt. Die graduelle Abstufung der Beihilfenhöchstgrenzen zugunsten peripherer Regionen der Gemeinschaft gibt diesen kapitalintensiven Wirtschaftszweigen erhebliche Anreize, Tochtergesellschaften

in den Randregionen der EG zu gründen, um auf diese Weise die Vorteile der staatlichen Subventionspolitik in vollem Umfang auszunutzen und gleichzeitig von den relativ niedrigen Lohnkosten in diesen Regionen zu profitieren.

Ein solches Ergebnis staatlicher Beihilfenpolitik steht im Widerspruch zu den erklärten fundamentalen Zielen der EG-Regionalpolitik. Als vorrangiges Ziel der gemeinschaftlichen Regionalpolitik wird in der Präambel und in anderen Teilen des EWG-Vertrags die Reduzierung der bestehenden Disparitäten zwischen den Regionen der Gemeinschaft genannt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die hohen Arbeitslosenquoten in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten. Obwohl der Versuch, die Mobilität des Faktors Kapital durch Investitionsanreize zu erhöhen, in gewissem Umfang zu einer Förderung der Entwicklung peripherer Regionen beitragen kann, behindert die im Beihilfensystem angelegte Tendenz zu kapitalintensiven Produktionen, die durch die regionale Abstufung der Beihilfenhöchstgrenzen noch verstärkt wird, die Schaffung ausreichender zusätzlicher (beihilfeninduzierter) Arbeitsplätze und ist daher keine angemessene Strategie zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme in den Randregionen der Gemeinschaft.

Die geltende Förderungspraxis unterstützt die Verlagerung kapitalintensiver Produktionstechniken in weniger produktive Regionen und fördert auf diese Weise den Anstieg des Lohnniveaus bei gleichzeitiger hoher Arbeitslosigkeit. Die Erfahrungen vieler Entwicklungsländer zeigen, daß eine weitgehend auf Kapitalsubventionen beruhende Subventionspolitik letztendlich zum Entstehen einer dualen Wirtschaft führt, also einer Wirtschaft, die durch einen mittels kapitalintensiver ausländischer Technologien geförderten Hochlohnbereich und einen „inländischen“ Niedriglohnbereich sowie einer hohen Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Natürlich können auch in einer dualen Wirtschaft vom „ausländischen“ Bereich Ausbreitungseffekte auf den „inländischen“ Sektor ausgehen und so die wirtschaftliche Entwicklung zurückgebliebener Regionen fördern. Das Beispiel vieler Entwicklungsländer läßt aber befürchten, daß in einer dualen Volkswirtschaft eher die Entzugseffekte überwiegen, die von einer Abwanderung qualifizierter Arbeiter und innovativer Unternehmer aus dem „inländischen“ Bereich ausgelöst werden. Dies bedeutet nicht, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen das alleinige Ziel der europäischen Regionalpolitik darstellen sollte. Das Ziel eines angemessenen Produktivitätswachstums ist als zumindest gleichwertig anzusehen. Es sollte jedoch soweit wie möglich durch Instrumente angestrebt werden, die komplementär zum Beschäftigungsziel sind. In dieser Hinsicht erscheint es angeraten, das Beihilfensystem auf eine Förderung der Wertschöpfung in peripheren Regionen auszurichten, also auf ein Instrumentarium, das die nationalen und regionalen Unterschiede in den Faktorpreisrelationen berücksichtigt und unverzerrt läßt.

Nicht nur im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen im Bereich standardisierter Technologien, sondern auch hinsichtlich der Förderung humankapitalintensiver Arbeitsplätze erscheint das EG-Regionalbeihilfensystem korrekturbedürftig. Denn es diskriminiert ebenfalls Investitionen im humankapitalintensiven Bereich des Dienstleistungssektors, von dem in den achtziger Jahren wesentliche Antriebskräfte für das wirtschaftliche Wachstum in den hochent-

wickelten Industrieländern ausgingen. Da die Produktionstechniken im Dienstleistungssektor in der Regel weit weniger kapitalintensiv als im Verarbeitenden Gewerbe sind, erhalten Dienstleistungsunternehmen unter den Bedingungen des Beihilfensystems eine weitaus geringere Förderung pro geschaffenen Arbeitsplatz als industrielle Anbieter.

Auch regionale Diskriminierungen von Unternehmen können als Folge der bestehenden EG-Regionalpolitik nicht ausgeschlossen werden. Geht man realistisch davon aus, daß die Unternehmen und Investoren in den hochentwickelten Regionen der Gemeinschaft im Vergleich zu ihren Wettbewerbern in peripheren Regionen überlegene technologische Kenntnisse und Produktionsverfahren besitzen, so befinden sie sich grundsätzlich in einer besseren Ausgangslage, kapitalintensive Projekte in peripheren Regionen erfolgreich durchzuführen. Unter diesen Bedingungen können die Unternehmen in den weniger entwickelten Regionen der EG aufgrund der einseitigen Ausrichtung der Förderpolitik auf Kapitalsubventionen nur in geringem Ausmaß von den bereitgestellten Fördermitteln profitieren.

Empirische Anhaltspunkte für Wettbewerbsverzerrungen aus der Praxis der Beihilfenaufsicht durch die Kommission

Das Potential für Wettbewerbsverzerrungen, die durch nationale Beihilfen für einzelne Investitionsvorhaben auf dem Binnenmarkt der EG verursacht werden können, läßt sich am besten abschätzen, indem man die möglichen Extremfälle von Protektion und Diskriminierung betrachtet: Das Investitionsvorhaben eines Unternehmens wird durch nationale Beihilfen bis zu der Höchstgrenze, die im Rahmen der EG-Beihilfenaufsicht gesetzt wird, gefördert, während konkurrierende Unternehmen in der Gemeinschaft keine nationalen Beihilfen erhalten. Auf Märkten mit oligopolistischem Wettbewerb bedeutet dies, daß bedeutende Investitionsvorhaben, die in erheblichem Maße durch nationale Beihilfen begünstigt werden, die Wettbewerbsverhältnisse auf dem betreffenden Markt spürbar beeinflussen können. Die empirische Frage ist dann, wie man Wettbewerbsvorteile von begünstigten Investitionsvorhaben messen kann.

Die empirische Datenbasis über Fälle von nationalen Beihilfen zu einzelnen Investitionsvorhaben, die bei der Kommission notifiziert worden sind, ist ausgesprochen schlecht. Dies gilt zumal für solche Fälle, in denen Beihilfen für die Errichtung gänzlich neuer Produktionsstätten („auf der grünen Wiese“) gewährt werden (sollen), diejenigen Fälle also, die, wenn es um die Analyse von Wettbewerbsverzerrungen durch Beihilfen geht, als der am ehesten geeignete Untersuchungsgegenstand gelten dürften.² Es gibt keine allgemein zugängliche

² Bei Investitionsvorhaben, die der Erweiterung oder der Umstrukturierung bestehender Produktionsanlagen dienen, muß die Bedeutung nationaler Beihilfen im Lichte der Kostenstruktur der gesamten Produktionsstätte beurteilt werden. Letztere Information ist durchweg nicht verfügbar. Es ist daher kaum möglich, auf empirischer Basis gehaltvolle Schlußfolgerungen bezüglich der Wettbewerbswirkungen von Beihilfen zu ziehen. Außerdem sind bei solchen Investitionsvorhaben Angaben über die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze außerordentlich fragwürdig, wenn solche Angaben überhaupt Sinn machen.

Quelle, in der die notifizierten Fälle nationaler Beihilfen systematisch aufbereitet dokumentiert werden. Bestenfalls sind die meisten Fälle als solche aus den Berichten der Kommission über die Wettbewerbspolitik bekannt. Aber ökonomisch bedeutsame Einzelheiten sind im allgemeinen nicht öffentlich zugänglich, weil die Geheimhaltungsvorschriften für Unternehmensdaten über Investitionsprojekte eine Veröffentlichung ausschließen. Die Informationen über ausgewählte Fälle von nationalen Beihilfen für Investitionsvorhaben, die im weiteren behandelt werden, sind weitgehend von Dienststellen der Kommission bereitgestellt worden. Bei der Auswertung solcher Daten sind aber die üblichen Grenzen der Publizität zu beachten.

Ein weiteres großes Problem für empirische Untersuchungen betrifft die Informationen über die Kostenstrukturen geförderter Investitionsvorhaben, die benötigt werden, um die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen nationaler Beihilfen abzuschätzen. Bilanzdaten und Angaben aus der Gewinn- und Verlustrechnung für einzelne Investitionsvorhaben sind gewöhnlich nicht verfügbar. Man muß daher auf Indikatoren zurückgreifen, die als Näherungsgrößen geeignet erscheinen. Im Rahmen dieser Studie sind Durchschnittsdaten für Aktiengesellschaften herangezogen worden, deren Anteile an der Börse gehandelt werden. Diese Aktiengesellschaften müssen einen standardisierten Satz von Informationen veröffentlichen, der in der Regel neben Bilanzdaten und Größen der Gewinn- und Verlustrechnung auch Angaben über die Anzahl der Angestellten, über die Forschungs- und Entwicklungsausgaben und andere ökonomisch bedeutsame Informationen umfaßt. Diesem Vorgehen liegt die Annahme zugrunde, daß die veröffentlichten Durchschnittsangaben nicht nur für die laufende Produktion eines Unternehmens repräsentativ sind, sondern auch für neue Investitionsvorhaben gelten. Diese Annahme mag in einzelnen Fällen etwas „heroisch“ sein, sie ist jedoch unverzichtbar, um empirische Analysen durchführen zu können.

Tabelle 2 enthält die Schlüsseldaten über die in den letzten Jahren bei der Kommission notifizierten Beihilfenfälle in der Automobilindustrie. Die meisten dieser von der Kommission überprüften Investitionsvorhaben betreffen Produktionsstätten in Süditalien, Portugal und Spanien, wo die Höchstgrenzen der Regionalbeihilfen bis zu 75 vH der Investitionssumme betragen. Es ist zu beachten, daß sich die in Tabelle 2 angegebenen Beihilfen auf den gewährten Bruttobetrag beziehen. Der Betrag der Netto-Subvention (net-grant equivalent) ist gewöhnlich deutlich niedriger, weil er als der Gegenwartswert aller Subventionskomponenten berechnet wird, die in dem Förderungspaket für ein Investitionsvorhaben enthalten sind. Die Beihilfenintensität der aufgeführten Investitionsvorhaben ist durchweg von beeindruckender Höhe, zumindest für die Mittelmeerländer (mit der möglichen Ausnahme Spaniens mit einer Beihilfenintensität von nur 22 vH): Das Verhältnis zwischen Brutto-Beihilfe und dem Investitionsvolumen, das beihilfenfähig ist, reicht bis zu 55 vH bei Vorhaben in Süditalien und 58 vH für die am meisten begünstigten Projekte in Portugal. Im Vergleich zwischen den aufgeführten Mitgliedstaaten scheint sich die Brutto-Beihilfenintensität systematisch zu unterscheiden: Sie reicht von unter 10 vH im Falle Deutschlands und Frankreichs über 22 vH im Falle Spaniens bis zu 38 und

Tabelle 2 – Ausgewählte Fälle geplanter staatlicher Beihilfen für die Errichtung neuer Produktionsstätten in der Automobilindustrie (um 1990)

Mitgliedstaat	Bruttobetrag der Beihilfen	Beihilfen pro geschaffenen Arbeitsplatz	Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze	Bruttobeihilfenintensität des Investitionsvorhabens	Investitionsbetrag mit Beihilfenanspruch	Investitionsbetrag pro geschaffenen Arbeitsplatz mit Anspruch auf Beihilfen
	MECU	ECU		VH ¹	MECU	ECU
Frankreich	27,5	16 487	1 668	9,8	279,2	167 400
Deutschland ² ..	16,4	68 454	240	8,7	188,9	787 100
Portugal	51,5	30 300	1 700	58,0	88,8	52 200
Portugal	16,8	30 500	550	38,6	43,5	79 100
Portugal	542,0	107 968	5 020	33,5	1 650,0	328 700
Portugal	46,7	33 377	1 400	43,0	108,6	77 600
Spanien	31,2	98 051	350	22,0	141,8	405 100
Italien	672,0	516 923	1 300	54,9	1 225,0	942 300
Italien	1 133,0	161 857	7 000	54,9	2 063,0	294 700

¹ Beihilfenbetrag in vH des Investitionsbetrags mit Anspruch auf Beihilfe. – ² 1988.
 Allgemeine Anmerkung bezüglich der Daten, die in dieser Tabelle ausgewiesen sind: Bei den Angaben handelt es sich um subjektive Schätzungen durch potentielle Investoren und durch nationale Behörden, die bei der Kommission notifiziert worden sind; diese Daten sollten daher mit einiger Vorsicht interpretiert werden. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Beihilfen beantragenden Unternehmen und die zuständigen nationalen Behörden häufig die Spezifikation der Investitionsvorhaben während des Prozesses der Prüfung durch die EG-Dienststellen anpassen, um die endgültige Zustimmung zu erleichtern. Es können auch Inkonsistenzen in den Daten bestehen, die in den Notifikationen von Beihilfenfällen enthalten sind.

Quelle: Informationen aus der GD III und aus der GD IV der Kommission. – Eigene Berechnungen.

58 vH im Falle Portugals und 55 vH im Falle Italiens. Dieses Muster spiegelt zwar im großen und ganzen die jeweiligen Höchstgrenzen für Regionalbeihilfen wider, aber diese Höchstgrenzen wurden durchweg nicht vollständig ausgeschöpft.

In bezug auf die Kapitalintensität der aufgeführten Investitionsvorhaben drängt sich die Schlußfolgerung auf, daß zumindest sechs der Vorhaben, die in Tabelle 2 ausgewiesen sind (für Deutschland, Spanien, Portugal und Italien), Fälle außerordentlich kapitalintensiver Investitionen darstellen. Darin kommt zum Ausdruck, daß sich die zu erwartenden Kostenstrukturen dieser Projekte deutlich von den durchschnittlichen Kostenstrukturen etablierter Automobilunternehmen unterscheiden. Da sich die Kapitalkosten einer normalen Automobilgesellschaft in der Größenordnung von 5 vH des Umsatzes oder von 15 vH der Wertschöpfung bewegen (Tabelle 3), dürfte das Kapital/Umsatz-Verhältnis der Investitionsvorhaben, die in Tabelle 2 ausgewiesen sind, weit über dem Durch-

Tabelle 3 – Kapitalintensität wichtiger europäischer Automobilhersteller¹ 1989

Unternehmen	Land	Brutto-Anlagevermögen je Beschäftigten		Abschreibungen und Rückstellungen in vH	
				des Um- satzes	der Wert- schöpfung
Bayerische Motoren- werke AG	Deutschland	DM 233 980	ECU 113 030	5,8	20,2
Daimler-Benz AG	Deutschland	DM 148 870	ECU 71 920	5,7	12,2
Volkswagen AG	Deutschland	DM 208 490	ECU 100 720	8,0	21,8
Fiat SPA	Italien	LIT 102 992 000	ECU 68 180	5,3	13,2
DAF NV	Niederlande	hfl 136 240	ECU 58 384	3,0	11,1
Matra SA	Frankreich	FF 321 890	ECU 45 830	4,6	12,3
Peugeot SA	Frankreich	, ²	, ²	4,1	13,1
Citroen Hispania SA	Spanien	Pta 6 296 000	ECU 58 550	2,3	10,2
Nissan Motor Iberia SA	Spanien	Pta 876 000	ECU 82 560	2,9	11,8
GKN PLC	Vereinigtes Königreich	£ 33 280	ECU 49 490	3,6	8,8
Lucas Industries PLC	Vereinigtes Königreich	£ 17 620	ECU 26 204	2,9	6,2

¹ Diese Unternehmen werden nach dem Schwerpunkt ihrer wirtschaftlichen Aktivität unter der Nummer 371 der Standard Industrial Classification (SIC) der Vereinigten Staaten eingruppiert. –
² Keine Angaben verfügbar.

Quelle: Unternehmensdatenbank der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. – Eigene Berechnungen.

schnitt liegen. Sehr wahrscheinlich ist dies vor allem darauf zurückzuführen, daß die Anreize durch Investitionsbeihilfen in der Tat Investitionen in besonders kapitalintensiven Fertigungsbereichen anziehen.

Einige wichtige Beispiele von Beihilfen für Investitionsvorhaben „auf der grünen Wiese“ in anderen Industriezweigen sind in Tabelle 4 ausgewiesen. Diese Projekte zeichnen sich dadurch aus, daß entweder der absolute Betrag der gewährten Beihilfe oder die Beihilfenintensität nach gewöhnlichen Maßstäben hoch ist. Die Beispiele betreffen die Sektoren Papierindustrie (vier Fälle), Elektronik (zwei Fälle), Glasindustrie (zwei Fälle), Pharmazeutische Industrie und Maschinenbau (jeweils einen Fall). Von den neun Fällen, für den der Investitionsbetrag pro geschaffenen Arbeitsplatz verfügbar ist, können wenigstens sechs als sehr kapitalintensive Investitionen klassifiziert werden. Die höchste Kapitalintensität wird ausgewiesen für das Projekt zur Errichtung einer Papierfabrik im Vereinigten Königreich, das pro Arbeitsplatz eine Investition von fast 1 MECU vorsieht. Vergleichbare Daten über die durchschnittliche Kapitalintensität von Unternehmen in dieser Industrie waren allerdings nicht verfügbar. Zur Bestimmung der durchschnittlichen Kapitalintensität in der Glasindustrie und in der Keramikindustrie konnten Daten von vier Gesellschaften herangezogen werden. Diese Daten zeigen eine sehr viel geringere Kapitalintensität, als in

Tabelle 4 – Ausgewählte Fälle geplanter staatlicher Beihilfen für die Errichtung neuer Produktionsstätten in verschiedenen Industrien

Mitgliedstaat	Industrie- zweig	Brutto- betrag der Beihilfen	Beihilfen pro geschaffene- nem Arbeits- platz	Anzahl der ge- schaffenen Arbeits- plätze	Brutto- beihilfen- intensität des Investi- tionsvor- habens	Investitions- betrag mit Beihilfen- anspruch	Investitions- betrag pro ge- schaffenen Arbeitsplatz mit Beihilfen- anspruch
		Mill. in nationaler Währung oder ECU			vH ¹	Mill. in nationaler Währung oder ECU	
Deutschland (1979)	Papier	DM 64,50	DM 0,18	350	23,9	DM 270,00	DM 0,77 ECU 0,35
Belgien (1984)	Papier	BF 2000,00	BF 9,10	220	20,4	BF 9,80	BF 44,50 ECU 0,98
Frankreich (1989)	Keramik	FF 12,00	FF 0,13	95	9,2	FF 130,00	FF 1,37 ECU 0,16
Luxemburg (1982)	Glas	LF 132,00	LF 1,10	120	12,0	LF 0,01	LF 9,20 ECU 0,20
Luxemburg (1986)	Glas	LF 375,00	LF 1,90	200	12,5	LF 0,30	LF 1,50 ECU 0,34
Portugal (1980)	Pharmazie	ECU 0,60	ECU 0,04	153	5,4	ECU 11,20	ECU 0,73
Vereinigtes Königreich (1983)	Papier	£ 32,00	£ 0,14	230	23,7	£ 135,00	£ 0,06 ECU 1,00
Vereinigtes Königreich (1986)	Maschinenbau	£ 2,65	£ 0,10	262	26,0	£ 10,20	£ 0,04 ECU 0,58
Italien (1991–1995)	Elektronik	LIT 267,00 ²	, ³	, ³	29,0 ²	LIT 921,00	, ³
Italien (1991–1995)	Elektronik	LIT 15,20 ²	, ³	, ³	41,0 ²	LIT 37,00	, ³

¹ Brutto-Beihilfenbetrag in vH des Investitionsbetrags mit Beihilfenanspruch. – ² Netto-Subventionsäquivalent. – ³ Keine Angaben verfügbar.

Tabelle 4 für die Kapitalintensität der einzelnen Investitionsvorhaben ausgewiesen ist (zwischen 195 TECU und 340 TECU in verschiedenen Jahren). Die Unterschiede in der Kapitalintensität zwischen den einzelnen Investitionsvorhaben und dem Durchschnitt der jeweiligen Wirtschaftszweige scheinen groß genug zu sein, um die Schlußfolgerung zu stützen, daß die Investitionsvorhaben als sehr kapitalintensiv im Vergleich zu den Standards der einschlägigen Industrie anzusehen sind.

Die Wirkungen nationaler Beihilfen auf die Wettbewerbsbedingungen hängen naturgemäß von der Bedeutung der Kapitalkosten für das Investitionsvorhaben oder für die Gesellschaft, die diese Hilfe empfängt, ab. Eine Analyse, basierend auf Daten für 100 größere europäische Aktiengesellschaften in neun Industriezweigen zeigt, daß das Gewicht der Kapitalkosten sowohl zwischen verschiedenen Industrien als auch zwischen Unternehmen innerhalb einer Industrie breit streut (Tabelle 5). Im Verhältnis zum Umsatz bewegen sich die Kapitalkosten im Bereich von 4,6 vH (Gummiindustrie) bis 10 vH (Mineralölverarbeitung) für die oberen Grenzwerte und zwischen 1,8 vH (Maschinenbau) bis 4,9 vH (Mineralölverarbeitung) im unteren Grenzbereich. In Anbetracht des relativ niedrigen Verhältnisses zwischen Kapitalkosten und Umsatz liegt die Vermutung nahe, daß die Wettbewerbswirkungen staatlicher Beihilfen für Investitionsvorhaben eher von geringer Bedeutung sind. Es ist aber zu bedenken, daß die Kapitalintensität der geförderten Investitionsvorhaben durchweg höher ausfällt als die durchschnittliche Kapitalintensität der Unternehmen, so daß die

Tabelle 5 – Nutzungskosten des Anlagevermögens nach Unternehmen in ausgewählten europäischen Industriezweigen 1989¹

SIC ²	Industriezweig	Abschreibung und Rückstellungen in vH			
		des Umsatzes		der Wert- schöpfung	
		untere Grenze	obere Grenze	untere Grenze	obere Grenze
28	Chemische und ähnliche Produkte	1,9	8,4	9,0	20,3
29	Erdöl- und Kohleprodukte	4,9	10,0	21,2	33,0
30	Gummi- und verschiedene Plastikprodukte	4,4	4,6	10,4	12,9
32	Stein-, Ton- und Glasprodukte	3,6	8,1	9,6	16,2
33	Metallindustrie	1,5	8,9	9,2	26,7
35	Maschinenbau, außer Elektromaschinen	1,8	8,3	6,4	23,6
36	Elektrische und elektronische Ausrüstung	2,5	6,6	6,6	13,9
37	Motorfahrzeuge und Ausrüstung ³	2,3	8,0	6,2	21,8
38	Musikinstrumente und ähnliche Produkte	4,4	5,0	12,4	12,4

¹ Ermittelt anhand von Daten für rund 100 europäische Unternehmen. – ² Standard Industrial Classification der Vereinigten Staaten. – ³ Nur Daten für zwei Unternehmen verfügbar.

Quelle: Wie Tabelle 3.

kostensenkende Wirkung von Beihilfen bei Investitionsvorhaben durchweg sehr viel höher zu veranschlagen ist, als man aufgrund der durchschnittlichen Kostenstrukturen in den betrachteten Unternehmen vermuten würde. Zusätzlich muß man noch berücksichtigen, daß das Verhältnis von Kapitalkosten zu Wertschöpfung bei den geförderten Investitionsvorhaben sehr viel höher sein dürfte als das von Kapitalkosten zu Umsatz; die Relation von Kapitalkosten zu Wertschöpfung ist aber sicherlich ein sehr viel aussagekräftigerer Indikator als die von Kapitalkosten zu Umsatz. Sie variiert bei den betrachteten europäischen Unternehmen im oberen Grenzbereich zwischen 12,4 vH (Instrumentenindustrie) und 33 vH (Mineralölverarbeitung). Die unteren Grenzwerte bewegen sich zwischen 6,2 vH (Fahrzeugindustrie) und 21,2 vH (Mineralölverarbeitung). Dies bedeutet zum Beispiel im Falle der Mineralölverarbeitung, daß eine Regionalhilfe von bis zu 75 vH des anfänglichen Investitionsvolumens bewirkt, daß unter sonst gleichen Bedingungen ein Wettbewerbsvorteil von bis zu 25 vH der Wertschöpfung entstehen kann. Dies ist nach allen Maßstäben ein weit überdurchschnittliches effektives Protektionsniveau.

Wettbewerbsvorteile, die durch nationale Beihilfen verursacht werden, sind erwartungsgemäß am stärksten bei kapitalintensiven Investitionsvorhaben. Gemäß den Informationen, die in dieser Studie ausgewertet worden sind, verursachen nationale Beihilfen für Investitionen in der Tat spürbare Wettbewerbsverzerrungen auf den europäischen Märkten, vornehmlich in den Bereichen Mineralölverarbeitung, Papierindustrie, Chemische Industrie, Stahlindustrie, Maschinenbau und Fahrzeugbau.

Die Mehrzahl der durch eine hohe Beihilfenintensität charakterisierten Projekte wird aus Mitteln der Europäischen Gemeinschaft mitfinanziert. Hierin kommt ein grundsätzliches Problem bei der Ordnung des „fiscal federalism“ zum Ausdruck: Die Verfügbarkeit von Gemeinschaftsmitteln, die den nationalen Behörden eröffnet wird, um einzelne Investitionsvorhaben von privaten Gesellschaften zu fördern, gibt den nationalen Behörden einen zusätzlichen Anreiz, bei der Vergabe von Investitionsbeihilfen sehr großzügig zu verfahren. Zuschüsse der Gemeinschaft bilden, in gewissem Sinne, eine moralische Versuchung für die nationalen Behörden, die berechtigt werden, Mittel der Gemeinschaft (anderer Leute Geld) auszugeben, um ihre bevorzugten Investitionsvorhaben zu bezuschussen. Ein Beispiel: Bei dem jüngsten Vorhaben zum Aufbau einer Produktionsstätte für Vielzweck- oder Großfamilienfahrzeuge in Südeuropa sollten fast 70 vH des vorgesehenen Beihilfenbetrags aus Gemeinschaftsmitteln finanziert werden, und zwar unter verschiedenen Titeln (hauptsächlich bei regionalpolitischen Maßnahmen). Es gibt offensichtlich gute ökonomische Gründe zu vermuten, daß eine Mitfinanzierung nationaler Beihilfen durch die Gemeinschaft die nationalen Beihilfenraten nach oben treibt.

Alternativen zum bestehenden Beihilfensystem

Mit der Regionalbeihilfenaufsicht strebt die EG-Kommission an, die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen nationaler Subventionssysteme zu minimieren. Sie ist daher ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Grundprinzipien des

Gemeinsamen Marktes. Wie die Untersuchung der Wirkungen des Aufsichtssystems gezeigt hat, werden durch die bestehende Förderungspraxis jedoch arbeits- und humankapitalintensive Projekte zugunsten kapitalintensiver Vorhaben diskriminiert. Eine Reform des Beihilfensystems erscheint daher angebracht.

Ein erster Ansatz, die verzerrenden Wirkungen der einseitigen Kapitalsubventionierung zu verringern, könnte eine Herabsetzung der Beihilfenhöchstgrenzen vorsehen. Eine Reduzierung der investitionsbezogenen Höchstgrenzen um ungefähr die Hälfte auf 35 vH in Regionen der Gruppe I und 5 vH in Gebieten der Gruppe IV würde zu einer Annäherung an die arbeitsplatzbezogenen Höchstgrenzen und somit zu einer Verringerung der verzerrenden Effekte führen. Zusätzlich könnte man daran denken, die Subventionen an Regionen in hochentwickelten EG-Mitgliedstaaten (Gruppe IV-Regionen) völlig zu streichen, da die grundlegende Zielsetzung der EG-Regionalpolitik eine Angleichung der Lebensverhältnisse innerhalb der Gemeinschaft und weniger innerhalb nationaler Volkswirtschaften vorsieht. Weiterhin könnte die Bevorzugung kapitalintensiver, oligopolistisch strukturierter Wirtschaftszweige durch die Einführung einer absoluten „Abschneidegrenze“ für Investitionen, die über eine bestimmte kritische Höhe hinausgehen, eingeschränkt werden. Größere Investitionsprojekte würden in diesem Falle eine, gemessen am prozentualen Anteil an der Erstinvestition, geringere Subvention erhalten. Alle diese Maßnahmen haben jedoch den Nachteil, daß sie lediglich die Symptome, aber nicht die Ursachen der Wettbewerbsverzerrungen kurieren.

Ein an der Ursachentherapie orientiertes Reformpaket müßte dagegen eine grundlegende Änderung der Subventionsbasis vorsehen. Da das Ziel der Regionalpolitik die Förderung des regionalen Wirtschaftswachstums ist, sollte die Bemessungsgrundlage der Regionalbeihilfen enger an Indikatoren des wirtschaftlichen Wachstums gebunden werden. Eine in dieser Hinsicht besonders geeignete Subventionsbasis ist die Wertschöpfung eines zu fördernden Unternehmens. Die regionale Subventionierung von Investitionsprojekten könnte in diesem Fall in die Mehrwertsteuersysteme der EG-Mitgliedstaaten integriert werden, deren Bemessungsgrundlage die (indirekt ermittelte) Wertschöpfung der Unternehmen darstellt. Die resultierenden Mehrwertsteuerpräferenzen würden die Diskriminierung der Nutzung einzelner Produktionsfaktoren ausschließen und wären in dieser Hinsicht allokatonsneutral. Sie würden zu einer überdurchschnittlichen Subventionierung der am schnellsten wachsenden Unternehmen führen und somit direkt den Zielen der regionalen Wirtschaftspolitik dienen. Auch eine regionale Differenzierung der Beihilfenintensität wäre in einem Mehrwertsteuerpräferenzsystem ohne größere Schwierigkeiten möglich.

Darüber hinaus können im Rahmen von Mehrwertsteuerpräferenzen verbundene Wertschöpfungssubventionen auch gezielt zur Förderung einzelner Unternehmen eingesetzt werden, die bereit sind, sich in peripheren Regionen anzusiedeln oder ihre Investitionen dort auszuweiten. Mehrwertsteuerpräferenzen für einzelne wirtschaftliche Aktivitäten sind bereits heute in fast allen EG-Mitgliedstaaten gängige Praxis, in der Bundesrepublik beispielsweise für ärztliche Dienstleistungen.

Aus politökonomischer Sicht ist es wichtig, sicherzustellen, daß Wertschöpfungssubventionen nicht zu einer Dauersubventionierung der geförderten Unternehmen führen. Dies kann relativ leicht durch eine Regelbindung erreicht werden, die eine unabänderliche Festlegung der Förderungsdauer und eine jährliche Anhebung der Präferenzsteuersätze bis auf das Normalniveau vorsieht. Es ist zwar nicht auszuschließen, daß nach dem Auslaufen der Förderung ein politökonomischer Druck auf regionale Politiker ausgeübt wird, die Laufzeit der staatlichen „Wohltaten“ zu verlängern. Doch vor diesem Problem steht jede Art der staatlichen Alimentierung, auch die Kapitalsubventionierung. In dieser Hinsicht leistet die Beihilfenaufsicht der EG wichtige Dienste. Sie nimmt den politökonomischen Druck von den Schultern der regionalen Entscheidungsträger und überträgt den „dirty-job“ eines „Subventionsaufsehers“ auf die EG-Ebene.

Auch die Automatik der Förderung ist in einem Mehrwertsteuerpräferenzsystem nicht stärker ausgeprägt als im Rahmen der Kapitalsubventionierung. Denn auch die Gewährung von Kapitalsubventionen kann beim Europäischen Gerichtshof eingeklagt werden, wie unter anderem des Leeuwarder-Urteil verdeutlicht.³

Eine Einführung regionaler Mehrwertsteuerpräferenzen in die bestehenden Mehrwertsteuersysteme der EG-Mitgliedstaaten wird allerdings durch einige steuertechnische Probleme erschwert, die jedoch durch relativ einfache Modifikationen der Erhebungstechnik gelöst werden können. Zunächst ist zu beachten, daß in allen Mehrwertsteuersystemen aufgrund des praktizierten Vorsteuerabzuges der Bruttoumsatz die Steuerbemessungsgrundlage auf den einzelnen Produktionsstufen darstellt. Werden in diesen Systemen regionale oder auch sektorale Präferenzen gewährt, so nimmt das Ausmaß der resultierenden Entlastung, gemessen als Prozentanteil an der Wertschöpfung, mit sinkender Wertschöpfung zu. Dies hat im Falle regionaler Präferenzen die unerwünschte Folge, daß vor allem weniger „wertschöpfungsintensive“ Projekte („verlängerte Werkbänke“) in die Förderregionen ausgelagert werden. Das Beispiel in Übersicht 1 verdeutlicht diese Zusammenhänge.

Aufgrund der Wahl des Bruttoumsatzes als Bemessungsgrundlage im Rahmen der Vorsteuerabzugsmethode ergeben sich, gemessen am Prozentanteil an der Wertschöpfung, unterschiedliche Belastungen bzw. Entlastungen für die Unternehmen A und B. Während die variierenden Belastungen im Falle eines einheitlichen Steuersatzes aufgrund der angestrebten Überwälzung der Mehrwertsteuer auf die folgende Produktionsstufe bzw. auf die Konsumenten keine verzerrenden Effekte zur Folge haben, wirken Mehrwertsteuerpräferenzen in diesem System diskriminierend. Denn regionale Steuerentlastungen ermöglichen den betroffenen Unternehmen in Abhängigkeit von ihrer „Wertschöpfungsintensität“ unterschiedliche Preissenkungsspielräume. Diese verzerrenden Wirkungen lassen sich durch eine Streichung des Vorsteuerabzugs für präferierte Unternehmen oder durch einen Übergang zum Vorumsatzprinzip vermeiden.

³ Vgl. zum Leeuwarder-Urteil Klodt, Stehn et al. [1992].

Im Falle der Streichung des Vorsteuerabzuges erhält im obigen Beispiel das Unternehmen A eine absolute Entlastung von 80, das Unternehmen B von 20. Dies entspricht in beiden Fällen 20 vH der Wertschöpfung. Dieses Verfahren wird heute von allen EG-Mitgliedsländern bei der Gewährung von Mehrwertsteuerpräferenzen – in der Bundesrepublik Deutschland unter anderem für ärztliche Dienstleistungen – angewendet. Eine Einführung des Vorumsatzprinzips hat die gleichen Wirkungen. In diesem Fall dient der Nettoumsatz (Bruttoumsatz minus Vorumsatz), also die Wertschöpfung, als Bemessungsgrundlage. Im obigen Beispiel würden die Unternehmen A und B ebenfalls eine absolute Entlastung von 80 ($0,2 \cdot (500 - 100)$) bzw. 20 ($0,2 \cdot (200 - 100)$) und eine gemeinsame relative Entlastung von 20 vH der Wertschöpfung realisieren.

Steuertechnische Probleme entstehen auch dadurch, daß bei einer Einführung regionaler Präferenzen in die bestehenden Mehrwertsteuersysteme die Entlastung der Unternehmen, gemessen als Prozentanteil der Wertschöpfung, bei konstanter Wertschöpfung mit steigendem Input/Output-Verhältnis zunimmt. Dies wird deutlich, wenn man im Vergleich zum obigen Unternehmen B (Übersicht 1) ein Konkurrenzunternehmen C mit gleicher Wertschöpfung heranzieht (Übersicht 2).

Auch diese Verzerrung, die ebenfalls aus der Kombination des Bruttoumsatzes als Bemessungsgrundlage mit dem Vorsteuerprinzip resultiert, läßt sich relativ leicht durch die Streichung des Vorsteuerabzuges oder die Einführung der Vorumsatzmethode vermeiden.

Übersicht 1 – Einfluß der Wertschöpfungsintensität auf die relative Beihilfenhöhe

Unternehmen A:			
Vorumsatz (exkl. MWSt)	100	Bruttoumsatz (exkl. MWSt)	500
Steuersatz	20 vH	Steuersatz	20 vH
Vorsteuer	20	MWSt	100
Wertschöpfung			400
Zahlung an Steuerbehörde			80
Belastung des Unternehmens A (=Entlastung bei einem Präferenzsteuersatz von 0 vH):			
Steuerzahlung 80 + Vorsteuer an Lieferanten 20 = 100 = 25 vH der Wertschöpfung			
Unternehmen B:			
Vorumsatz (exkl. MWSt)	100	Bruttoumsatz (exkl. MWSt)	200
Steuersatz	20 vH	Steuersatz	20 vH
Vorsteuer	20	MWSt	40
Wertschöpfung			100
Zahlung an Steuerbehörde			20
Belastung des Unternehmens B (=Entlastung bei einem Präferenzsteuersatz von 0 vH):			
Steuerzahlung 20 + Vorsteuer an Lieferanten 20 = 40 = 40 vH der Wertschöpfung			

Quelle: Eigene Berechnungen.

Übersicht 2 – Einfluß der Input/Output-Relation auf die relative Beihilfenhöhe

Unternehmen C:			
Vorumsatz (exkl. MWSt)	400	Bruttoumsatz (exkl. MWSt)	500
Steuersatz	20 vH	Steuersatz	20 vH
Vorsteuer	80	MWSt	100
Wertschöpfung			100
Zahlung an Steuerbehörde			20
Belastung des Unternehmens C (=Entlastung bei einem Präferenzsteuersatz von 0 vH):			
Stuerzahlung 20 + Vorsteuer an Lieferanten 80 = 100 = 100 vH der Wertschöpfung			

Quelle: Eigene Berechnungen.

Weitere Probleme entstehen bei der steuerlichen Behandlung der präferierten Güter und handelbaren Dienstleistungen an der regionalen bzw. nationalen Grenze. Werden in einer präferierten Region hergestellte Güter in eine nichtpräferierte Region im Inland „exportiert“, so hat das begünstigte Unternehmen zwar einen Preissenkungsspielraum in Höhe der prozentualen Entlastung, das „importierende“ Unternehmen muß jedoch die Entlastung in Form einer höheren Mehrwertsteuerzahlung an die Steuerbehörde tragen, da im Rahmen der Vorsteuerabzugsmethode in diesem Fall die abzugsfähige Vorsteuer geringer ausfällt. Durch die „Nachholwirkung“ einer Mehrwertsteuer mit Vorsteuerabzug werden daher die angestrebten Wettbewerbsvorteile für Unternehmen in Förderregionen bei einer Lieferung an nichtpräferierte Unternehmen wieder ausgeglichen. Die Erhaltung der aus der Mehrwertsteuerpräferenz resultierenden Wettbewerbsvorteile an der regionalen Grenze bedingt daher die Einführung eines fiktiven Vorsteuerabzugs oder den Übergang zur Vorumsatzmethode. Beim fiktiven Vorsteuerabzug wird das „importierende“ Unternehmen ermächtigt, den „normalen“ Vorsteuerbetrag von seiner Steuerschuld abzuziehen. An den nationalen Grenzen der EG-Mitgliedsländer entstehen ähnliche Probleme aufgrund des geltenden Bestimmungslandprinzips. Ausführen werden von der Mehrwertsteuer des exportierenden Landes befreit und mit der des importierenden Landes belastet. Regionale Präferenzen können daher in diesem System nicht an ausländische Unternehmen und Konsumenten weitergegeben werden. Auch hier besteht die Lösung in einem fiktiven Vorsteuerabzug oder in der Einführung des Vorumsatzprinzips. Die Anwendung der Vorumsatzmethode würde allerdings gleichzeitig einen Übergang zum Ursprungslandprinzip bedeuten.⁴

Die Anpassungserfordernisse an die bestehenden Mehrwertsteuersysteme in den EG-Mitgliedstaaten, die durch eine Einführung regionaler Präferenzen ausgelöst werden, sind weitaus geringer als es auf den ersten Blick erscheint. Im einfachsten Fall muß lediglich der Vorsteuerabzug durch die Vorumsatzmethode

⁴ Dies gilt ebenfalls für die Anwendung der Vorumsatzmethode innerhalb der nationalen Grenzen. In diesem Fall könnte man von einem „Ursprungsregionenprinzip“ sprechen.

ersetzt werden. Die Einführung der Vorumsatzmethode im grenzüberschreitenden Warenverkehr ist allerdings gleichbedeutend mit einem Übergang zum Ursprungslandprinzip und steht daher im Widerspruch zu dem für den Zeitraum 1993–1996 von der EG-Kommission beschlossenen Übergangssystem für eine Umsatzbesteuerung im Binnenmarkt. Vereinbar mit dem geplanten System ist jedoch ein fiktiver Vorsteuerabzug. Da die Unternehmen in den Jahren 1993–1996 eine Auflistung der importierten Güter nach Herkunftsländern vornehmen müssen, ist die Einführung des fiktiven Vorsteuerabzugs mit keinen zusätzlichen Verwaltungskosten verbunden. Zusätzliche Arbeitsbelastungen ergeben sich nur, wenn den zu fördernden Unternehmen bereits zum Zeitpunkt der Investition Unterstützungen gewährt werden sollen. Da die steuerlichen Vergünstigungen erst in den der Investition folgenden Jahren wirksam werden, müßte in diesem Fall eine Abschlagszahlung im Investitionsjahr geleistet und der einmalige Betrag mit den Steuervergünstigungen der darauffolgenden Jahre verrechnet werden. Den verbleibenden Anpassungskosten stehen jedoch erhebliche Effizienzgewinne gegenüber, da ein Mehrwertsteuerpräferenzsystem nicht nur faktorallokationsneutral wirkt, sondern auch in fiskalföderalistischer Hinsicht bedeutende Vorteile verspricht. Denn eine Regionalförderung im Rahmen leicht modifizierter Mehrwertsteuersysteme ermöglicht eine spürbare und wirksame Beteiligung der Förderregionen an den Kosten regionaler Präferenzen und trägt auf diese Weise zu einer Erhöhung der Eigenverantwortung der Regionen und zu einer Effizienzsteigerung regionalpolitischer Maßnahmen bei.

Literaturverzeichnis

- BOTHE, Adrian, „Regionalpolitik und Marktwirtschaft“. Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 116–128.
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN (EG), Amtsblatt, Mitteilungen und Bekanntmachungen, 1971, Nr. C 111.
- , Amtsblatt, Mitteilungen und Bekanntmachungen, 1979, Nr. C 31.
- , Amtsblatt, Rechtsvorschriften, 1984, Nr. L 169.
- , Amtsblatt, Rechtsvorschriften, 1987, Nr. L 12.
- KLEMMER, Paul, Regionalpolitik auf dem Prüfstand. Köln 1986.
- KLODT, Henning, Jürgen STEHN, Claus-Friedrich LAASER, Rainer MAURER, Axel D. NEU, Rüdiger SOLTWEDEL, Die Strukturpolitik der EG – Ziele, Auswirkungen, Beziehungen zur nationalen Strukturpolitik. Kieler Studien, in Vorbereitung.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Kommission), Berichte über die Wettbewerbspolitik. Brüssel, versch. Ausgaben.
- LAMMERS, Konrad, „Die Bund-Länder-Regionalförderung – Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik“. Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 61–81.