
ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN UND DIE BEIHILFENKONTROLLE DER EU

Rezension von: Karl Soukup,
Öffentliche Unternehmen und die
Beihilfeaufsicht der EU.

Wie Subventionen von der
Europäischen Kommission beurteilt
werden, Manzsche Verlags- und Uni-
versitätsbuchhandlung, Wien 1995,
254 Seiten, öS 360,-.

Die Europäische Wirtschaftsge-
meinschaft (EWG) und heutige EU
war von Anfang an in besonderem
Maß auf die Schaffung freien und fai-
ren Wettbewerbs in einem „gemeinsa-
men Markt“ ausgerichtet, was etwa im
berühmten Konzept der vier Grund-
freiheiten, aber auch in den Beihilfen-
bestimmungen der Artikel 92–94 des
EG-Vertrages zum Ausdruck kommt.
Der Gedanke der politischen Integra-
tion im Sinne eines wahrhaft „verein-
ten Europa“ hinkt im Vergleich bis
heute stark nach, so daß böse Zungen
die Gemeinschaftsinstitutionen schon
auch als „bornierte Brüsseler Liberali-
sierungsbürokraten“ bezeichnet ha-
ben.

Mit Österreichs Beitritt zu EWR und
zur EU ist aber jedenfalls der Eifer,
mit dem die EU-Kommission und auch
der EuGH gegen Verzerrungen des
Wettbewerbs in der Gemeinschaft auf-
treten, eine auch für die heimische
Politik relevante Tatsache geworden.
Es ist daher höchst verdienstvoll, daß
Karl Soukup im Rahmen des For-
schungsschwerpunktes öffentliche
Wirtschaft und europäische Integra-
tion des Institutes für Finanzwissen-
schaften der WU Wien der Praxis der
Beihilfenaufsicht der EU in bezug auf
öffentliche Unternehmungen erstmals
eine gründliche Studie gewidmet hat.

Artikel 92, Absatz 1 des EG-Vertra-
ges enthält ein „allgemeines, aber
löchriges Beihilfeverbot“ (S. 25), das
die subventionsbedingte Wettbe-
werbsverzerrung aufs Korn nimmt.

Nach Artikel 92, Absatz 2 gibt es als
Legalausnahmen vor allem Verbrau-
chersubventionen und Beihilfen bei
Naturkatastrophen, Absatz 3 ermög-
licht unter anderem Regionalförde-
rungen, Beihilfen bei größeren Wirt-
schaftskrisen einzelner Sektoren, Re-
gionen oder Länder. Subventionen für
gesamteuropäisch wichtige Projekte,
neuerdings auch zur Kulturförderung
und Erhaltung des kulturellen Erbes
fallen ebenfalls unter Artikel 92, Ab-
satz 3 – hier liegt ein Ermessensspiel-
raum der Kommission vor.

Für Regionalförderungen gilt nach
der EU-Kommission die Schwelle
eines BSP pro Kopf von maximal
75 Prozent des Gemeinschaftsdurch-
schnitts.

Die in der Praxis wichtigste Förde-
rungsmaßnahme ist Artikel 92, Absatz
3 lit c: sektorale und regionale Ent-
wicklungsbeihilfen (sofern diese
nicht das gemeinsame Interesse
schmälern). „Diese Klausel dient als
Auffangtatbestand für . . . Beihil-
fen, denen die Kommission aus realpo-
litischen Gründen eine Genehmigung
erteilen möchte bzw. muß. Sie beugt
sich damit dem Druck der Mitglieds-
staaten . . .“ (S. 31). Beihilfen für bloße
Modernisierungsinvestitionen werden
von der Kommission allerdings in der
Regel nicht akzeptiert, und auch nicht
„Betriebs- oder Rettungsbeihilfen, die
den Status quo aufrechterhalten, ohne
strukturbereinigende Wirkung zu ent-
falten“ (S. 32).

Trotz der grundsätzlich beihilfenun-
freundlichen Haltung des EG-Vertra-
ges gibt es in der EU-Realität natür-
lich ein enormes Ausmaß an Beihilfen.
Sieht man einmal vom Agrarbereich
ab, werden zum Beispiel jährlich etwa
200 Mrd. S EU-Regionalförderungen
(vor allem nach Südeuropa und Irland)
gepumpt.

Die Beihilfenaufsicht obliegt nach Artikel 93 und 94 im wesentlichen der Kommission. Die Mitgliedstaaten sind notifizierungspflichtig (das betrifft auch die Subventionen, die von untergeordneten Gebietskörperschaften gewährt werden) – erfahrungsgemäß versuchen sich aber viele Mitgliedstaaten vor dieser Pflicht zu „drücken“, weshalb die Kommission oft aufgrund von Presseberichten oder Konkurrentenbeschwerden (wie etwa jüngst im Fall der Sanierung des *Crédit Lyonnais*) einschreitet. Von negativen Beihilfebescheiden (und Rückzahlungsverpflichtungen) Betroffene haben das Recht der Klage vor dem EuGH.

Soukup erörtert ausführlich, was unter den Beihilfenbegriff fällt und was nicht (letzteres betrifft etwa Infrastrukturleistungen). Bei der Beihilfegewährung nimmt der EuGH eine sehr weite Zurechnung zum Staat vor und schließt z. B. die Institutionen der Sozialversicherung hier mit ein (dies zeigte sich etwa in einem Rechtsstreit betreffend Sondervergünstigungen für die italienische Textilindustrie im Rahmen der Sozialversicherung).

Der EG-Vertrag proklamiert bekanntlich in der Frage „öffentliches oder privates Eigentum“ explizite Neutralität (Artikel 222). Aufgrund der Doppelrolle des Staates als Eigentümer von Unternehmen und als ihr möglicher Subventionsgeber gestaltet sich jedoch die Kontrolle wettbewerbsverzerrender Subventionen in diesem Bereich besonders schwierig. Wo agiert der Staat als Eigentümer (Investor), wo als Beihilfegeber?

Die EG-Kommission hat hier 1980 die sogenannte „Transparenzrichtlinie“ erlassen. Frankreich, Großbritannien und Italien versuchten sofort, sie als nichtig erklären zu lassen, sie wurde aber vom EuGH 1982 vollinhaltlich bestätigt. Danach sind die Staaten verpflichtet, Aufzeichnungen über ihre Finanzbeziehungen zu ihren öffentlichen Unternehmen zu führen und der

Kommission auf Verlangen zu übermitteln. Maßgebliches Kriterium ist dabei die Existenz „beherrschenden Einflusses“ (die auch ohne Kapitalmehrheit, etwa durch „golden share“ oder – bei Gemeindesparkassen – durch Organbestellungsrechte gegeben sein kann). Kleinunternehmen mit Umsätzen unter 40 Mio. Ecu sind ausgeschlossen, auch Kreditinstitute mit einer Bilanzsumme unter 800 Mio. Ecu.

Nach Bestätigung der Transparenzrichtlinie durch den EuGH „testete“ die Kommission 1983 den guten Willen der Mitgliedstaaten, indem sie die Jahresabschlüsse der letzten drei Jahre für die öffentlichen Unternehmen einiger Sektoren (Kfz, Tabakwaren, Schiffbau etc.) einforderte.

Das Ergebnis war relativ betrüblich: Frankreich lieferte erst nach Androhung eines Verfahrens betreffend die Verletzung des EG-Vertrages die gewünschten Unterlagen, Italien sogar erst nach Durchführung eines solchen Verfahrens (betreffend die Tabakindustrie).

Nach diesem ersten Testballon „ruhte“ die Transparenzrichtlinie zunächst einmal, bis die Kommission 1991 versuchte, die Verpflichtung zur Daten-Evidenz in eine automatische jährliche Meldepflicht umzuwandeln.

Wieder attackierte die französische Regierung die auf der Transparenzrichtlinie basierende Richtlinie der Kommission – der EuGH erklärte sie zwar aus formalen Gründen für nichtig, wies aber zugleich den Weg, die Meldepflicht auf Artikel 90, Absatz 3 EGV direkt zu basieren, was im Herbst 1993, kaum vier Monate nach dem Urteil auch geschah.

Die so geänderte Transparenzrichtlinie ist nun also seit relativ kurzer Zeit in Kraft, und es wird sich in den nächsten Jahren erweisen, inwieweit die Kommission (und der EuGH) mit diesem Instrument zu massiveren Eingriffen in die Beziehungen zwischen den öffentlichen Unternehmen und ihren Eigentümern unter dem Titel des

Subventionsverbotes schreiten werden.

Soukups Arbeit ist hier besonders verdienstvoll, indem sie die aktuelle und noch überschaubare Kasuistik der Entscheidungen von Kommission und EuGH in diesem Bereich aufarbeitet und auch zu „Ratschlägen“ nützt.

Als etabliert kann bereits das „Prinzip des marktwirtschaftlich handelnden Kapitalgebers“ gelten – hätte ein privater, vernünftiger Kapitalgeber die Mittel *nicht* zur Verfügung gestellt, so gelten die fraglichen Mittelzuführungen als (verbotene) Beihilfen. Dabei ist durchaus von einem risikofreudigen und langfristig denkenden Investor auszugehen – Kapitalzuführungen an schon Jahrzehnte hindurch verlustbringende „todkranke“ Unternehmen werden aber sichtlich *nicht* toleriert.

Bezüglich der praktischen Ausdeutung dieses Prinzips kann es natürlich zu erheblichen Auffassungsunterschieden kommen. So vertrat in der – an sich rein akademischen – Frage, ob die meisten Kapitalzuführungen an die österreichische verstaatlichte Industrie in den achtziger Jahren nach EG-Recht Beihilfencharakter gehabt hätten, Aicher (in: Korinek, Rill, Österreichisches Wirtschaftsrecht und das Recht der EG [Wien 1990] 383–385) die Auffassung, dies sei der Fall gewesen. Zehetner dagegen wertete sie als Sanierungsmaßnahmen, die auch ein privater Eigentümer vorgenommen hätte (in: Rill, Griller [Hrsg.], Europäischer Binnenmarkt und österreichisches Wirtschaftsverwaltungsrecht [Wien 1991] 311–314). Soukup stellt fest, anhand der bisher behandelten Fälle werde klar, daß Einhaltung der Meldepflichten, die Vorlage von Restrukturierungskonzepten und Kapazitätsrückführungen (speziell bei europäischen Überkapazitäten im betroffenen Sektor) sowie Privatisierungsvorbereitung die Kommission in der Regel „milde“ zu stimmen scheinen – er kritisiert aber auch die Ten-

denz zu einer Art Beweislastumkehr (der betroffene Staat müsse den Nachweis erbringen, daß ein Privater ebenso Kapital zugeführt hätte, nicht die Kommission, daß ein Verstoß gegen das Beihilfenverbot vorliegt; (S. 103).

Soukups Erörterung von Fällen wie Pechiney, Renault, ENI, ENASA etc. macht deutlich, daß vor allem Staaten mit einer starken und ungebrochenen Tradition öffentlicher Wirtschaft wie Frankreich, Italien und Spanien noch recht allergisch auf die Versuche der EU-Institutionen reagieren, Beihilfenkontrolle im öffentlichen Sektor zu üben. Andererseits hat sich die Kommission vielfach ziemlich flexibel gezeigt: Fünfjährige Umstrukturierungsprogramme akzeptiert sie, zwanzigjährige Verlustabdeckungen erscheinen ihr aber ungerechtfertigt. In diesem Sinn kommt der Beihilfenaufsicht der EU sicherlich, wie auch Soukup betont, ein Element wirtschaftlicher Rationalität zu.

„Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (also gemeinwirtschaftliche Leistungen) im Sinne von Artikel 90, Absatz 2 EG-Vertrag dispensieren im übrigen bekanntlich in gewissem Ausmaß von der vollen Einhaltung der Wettbewerbsregeln des gemeinsamen Marktes. (Es geht hier vor allem um Netzwerke und Infrastrukturunternehmen wie Bahn, Post, Telefon, Rundfunk, Schiffs- und Flughäfen, Gas, Wasser, Stromversorgung und Müllentsorgung). Eine ähnliche Ausnahme gilt für (reine) Finanzmonopole.

Auch hier hat aber die EG-Kommission bereits Verstöße im Sinne ihrer Funktion als „Liberalisierungsbürokratie“ unternommen (Stichworte: „Third Party Access“, bei den Stromnetzen „Common Carrier Prinzip“). Sie agiert aber recht flexibel – und Soukup räumt ein, daß „bisher in Summe von einer fairen Behandlung durch die Kommission gesprochen werden“ könne (S. 208). Soukup hat

auch gewiß recht, „daß ein erhöhter Begründungsbedarf gegenüber der Kommission die Entscheidungsträger drängt, die geplanten Maßnahmen stärker auf ihre ökonomische Sinnhaftigkeit und die Wahrscheinlichkeit einer angemessenen Verzinsung zu hinterfragen“ (S. 218).

Eine grundsätzliche Frage, die Soukups kenntnisreiches und interessantes Buch zwar nicht explizit aufwirft, aber doch nahelegt, muß im übrigen wohl offen bleiben: Wie sehr wären die im wesentlichen immer noch auf reinen Freihandel zugeschnittenen EU-Institutionen angesichts des enormen latenten nationalstaatlichen Widerstandspotentials, wie es sich gerade auch im Bereich der Beihilfenkontrol-

le manifestiert, in der Lage, einer massiven ökonomisch-politischen Krise der EU standzuhalten?

So vernünftig und schlüssig die von der Kommission vertretene Linie ist (das Parlament spielt hier praktisch keine Rolle): Ein wenig mehr *politische* Einheit Europas (z. B. mit einer größeren Rolle des europäischen Parlaments und einem gewählten EU-Präsidenten), auch um den Preis größerer Wettbewerbsverzerrungen würde vielleicht sicherstellen, daß die löbliche „Liberalisierungsbürokratie“ nicht eines Tages von einem Sturm nationalpopulistischer Leidenschaften beiseitegeschoben werden könnte . . .

Robert Schediwy