

(An-)Reizeffekt: Stärken und Schwächen



Hans W. Friederiszick
ESMT Competition Analysis
Berlin, 2 Oktober 2009

Übersicht

Definition, Evidenz und Historie

Anreizeffekte bei großen Investitionsvorhaben

Stärken und Schwächen des Anreizeffektes – zwei allgemeine Punkte

Einleitung – ökonomische Elemente im Beihilferecht

Unter Art.87.1: Private Investor Test

Unter Art.87.3: die Abwägungsprüfung

- a) Liegt ein Marktversagen oder ein anderes gemeinschaftliches Interesse der EU vor?
- b) Ist die Maßnahme zielgerichtet?
 - i. Ist eine staatliche Beihilfe das geeignete Mittel?
 - ii. Hat sie einen Anreizeffekt?**
 - iii. Könnte dieselbe Verhaltensänderung auch mit weniger Beihilfen erreicht werden?
- c) Sind die Verfälschungen von Wettbewerb und Handel in ihrem Ausmaß begrenzt, so dass die positiven Folgen die negativen überwiegen?

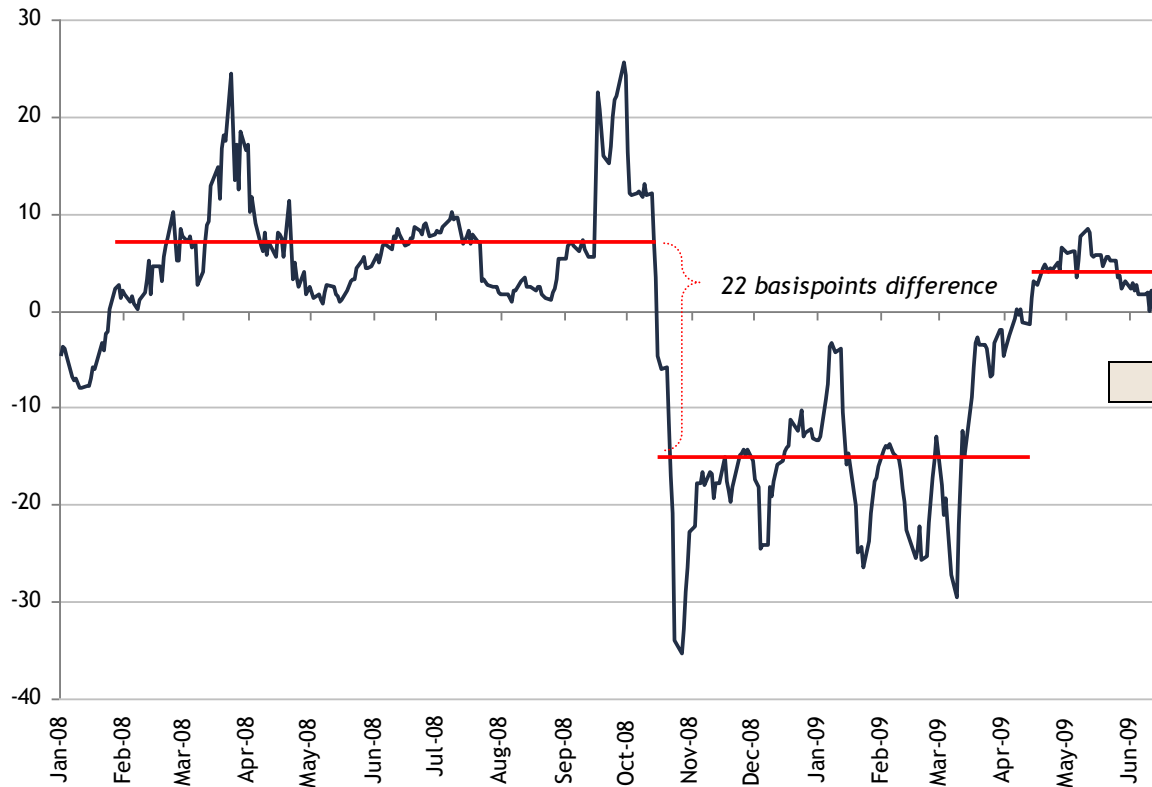
Hinweis: Die Bedeutung des Anreizeffektes hängt davon ab, ob der Test sequentiell oder integral angewendet wird

Definition und Evidenz des Anreizeffektes

- **Positiver** und **kausaler** Zusammenhang zwischen der Beihilfe und dem Beihilfeziel
- Beruht auf **kontrafaktischem Ansatz**: “Was wäre passiert ohne Beihilfe?”
- **Mehrdimensionale Wirkung**: Projektgröße, Umsetzungsgeschwindigkeit, Projektumfang oder Mitteleinsatz
- Im Wesentlichen **nach vorne schauend**
- **Typische Evidenz**:
 - Insbesondere interne Dokumente
 - Rentabilitätsberechnungen/ Finanzanalysen (NPV)/ Risikobewertungen
 - Aber auch externe Unterlagen (z.B. Rentabilitäts- und Risikobenchmarks der betreffenden Branche)
 - Ex post Beurteilungen z.B. über die Wirksamkeit vergleichbarer Projekte oder von Teilschritten

➤ **Nebenbemerkung zur Evidenz:
Robuste Evidenz muss nicht auf „komplexen“ Analysen beruhen**

Ausfallrisiko von Banken mit staatlicher Unterstützung im Vergleich zu Banken ohne Beihilfen



Positiver und kausaler Zusammenhang zwischen der Beihilfe und dem Beihilfeziel

Historie des Anreizeffekt

- Vor Aktionsplan staatlicher Beihilfen: oft nur rudimentäre, eindimensionale Prüfung (**“Beihilfeantrag vor Durchführung”**, siehe auch GBER über KMU)
- Mit F&E&I Leitlinien (2006) umfassende wirkungsbasierte Analyse etabliert
 - *„Die Ermittlung des Anreizeffektes einer Beihilfemaßnahme ist **der wichtigste Bestandteil** bei der Analyse einer staatlichen FuEulBeihilfe“*, (FuEul Leitlinien 7.3.3)
 - Zahlreiche Fälle z.B. NeoVal (Transportsysteme); ITP; Rolls-Royce; Volvo Aero (Flugzeugmotoren)
- Insbesondere Risikokapital- (2006), Umweltschutz- (2008), Ausbildungsleitlinien (2009) folgten
- Selbst die GBER (2008) verzichtet – für Großunternehmen – auf Predictability zu Gunsten von **Precision**:
 - Vorlage eines internen Dokumentes, welches Anreizeffekte dokumentiert
- Und jüngst auch die Mitteilung bezüglich Regionalbeihilfen zur Förderung großer Investitionsvorhaben (2009): *“Anreize zu Investitionen gibt, die sonst in den geförderten Regionen nicht getätigt würden”*
- Auch hier wird dem Anreizeffekt eine herausgehobene Stellung zugesprochen: *„Die Prüfung des Anreizeffektes zählt zu den wichtigsten Aspekten der eingehenden Prüfung von Regionalbeihilfen zur Förderung großer Investitionsvorhaben“*, RN 19

Übersicht

Definition, Evidenz und Historie

Anreizeffekte bei großen Investitionsvorhaben

Stärken und Schwächen des Anreizeffektes – zwei allgemeine Punkte

Regionale Beihilfen für Großprojekte – RN 68

Wenn

- Anmeldeschwelle muss überschritten sein (75% des Höchstbetrages/ über 100 Mio. Euro förderfähige Ausgaben/ Großunternehmen)
- Und >25% Marktanteil
- Oder 5% neue Kapazität in einer schrumpfenden Industrie

Dann

- wird geprüft, *“ob die Beihilfe als Investitionsanreiz notwendig ist und die Vorteile der Beihilfemaßnahme stärker ins Gewicht fallen als Wettbewerbsverzerrungen und die Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten”*

Anmerkung

- Steiniger Weg zur eingehenden Prüfung
 - Eröffnung des Verfahrens
 - Marktdefinition (siehe Fall IBIDEN C 21/2007 für Verbot; Propapier N 582 / 2007 für Bewilligung)
- Dell (C 46/2008): der erste Fall unter den Kriterien für die eingehende Prüfung staatlicher Beihilfen

Regionale Beihilfen für Großprojekte – Fußnote 63

- Computerfabrik von Dell Inc. in Polen, Lodz (87(3)(a) Region)
- €190 Mill. förderfähige Ausgaben; €54,5 Mio. Beihilfen; 1000 direkte Arbeitsplätze; 3000 insgesamt
- Marktdefinition/-anteile und Kapazitätswachstum werden als Gründe für die Eröffnung des Verfahrens genannt
- Kommission nennt zwei Szenarien unter dem Kohäsionsziel
 - Expansionsszenario: Investition in Fördergebiet, *“die andernfalls für das Unternehmen an einem anderen Standort nicht wirtschaftlich gewesen wäre und dass kein anderer Standort ...in Frage kommt”*
 - Evidenz: Insbesondere Rentabilitätsniveau in der Industrie, RN 27
 - Verlagerungsszenario: *“Investition im Fördergebiet, die sonst nicht in dieser Region sondern in einer anderen Region durchgeführt worden wäre”*
 - Insbesondere Kostenvergleiche zwischen alternativen Regionen, RN 25
- Im Fall Dell (Press Release)
 - **Verlagerungsszenario** von Relevanz – *„compensating for less favourable investment conditions in comparison with another envisaged location in Eastern Europe“*.
 - **Nicht zu viel und nicht zu wenig:** *„aid is limited to the amount necessary to compensate for the net additional costs of locating the plant in Lodz“*.
 - Keine **Verdrängung von Wettbewerbern**, weil Investition sowieso durchgeführt wurde
 - Auch Schließung einer Anlage in Irland kein Problem!

› Kommentare zu Fußnote 63

- Expansionsszenario erscheint **seltener Fall**
- Verlagerungsszenario hängt nur von regionalen Kosten **nicht vom regionalen Nutzen** ab, RN53
 - > **Precision wird hier zu Gunsten von Predictability geopfert**
- Es scheint **einfacher, ein Verlagerungs- als eine Expansionsinvestition** durchzusetzen
 - kostenbasierter Test – schwer zu überprüfen
 - Wettbewerbsprobleme reduzieren sich auf “Handelsverzerrungen”
 - Bestandsschutz Altanlagen unklar, RN53
- > **zumindest aus Sicht der EU15 Länder fragliche Gewichtung**

Übersicht

Definition, Evidenz und Historie

Anreizeffekte bei großen Investitionsvorhaben

Stärken und Schwächen des Anreizeffektes – zwei allgemeine Punkte

Stärken und Schwächen des Anreizeffektes – zwei allgemeine Punkte

Anreizeffekt zentrales Element

- In der empirischen Ökonomie zentrales Element bei der (ex post) Beurteilung von Beihilfen
- Hat Auswirkungen sowohl auf die positiven Effekte einer Beihilfe, aber u.U. auch auf die negativen Effekte
- Bedeutung des Anreizeffektes hängt wesentlich von der Interpretation des Tests ab (sequentiell oder integriert)
 - *„Daher werden Regionalbeihilfen zur Förderung großer Investitionsvorhaben, die Gegenstand einer eingehenden Prüfung sind, nicht genehmigt, wenn sich zeigt, dass die jeweilige Investition in dem betreffenden Gebiet auch ohne Beihilfe getätigt worden wäre“*, RN 28 Mitteilung regionale Großprojekte
 - Offensichtlich ist sequentielle Interpretation weiter auf dem Vormarsch

-> Das bedeutet die Untersagung von Beihilfen ohne explizite Dokumentation möglicher Wettbewerbsprobleme

Stärken und Schwächen des Anreizeffektes – zwei allgemeine Punkte Anreizeffekt und dynamische Industrien

- Entscheidung **unter Unsicherheit** (“Nachfrageprognosen, Kostenprognosen, Finanzprognosen”; “langfristige Analysen zur Entwicklung der Märkte nötig”) = **unsichere Beurteilung**
- Unsicherheit wird zum Teil **zu Gunsten der Parteien ausgelegt**
 - „Je langfristiger und damit spekulativer die Analyse ist, umso weniger Bedeutung wird den möglichen negativen Auswirkungen der Marktmacht oder der Möglichkeit eines wettbewerbsausschließenden Verhaltens beigemessen“, RN 44 Mitteilung regionale Großprojekte
 - > Betrifft dies nur Wettbewerbsverzerrungen? Gilt dies in allen Industriebereichen? Bei allen Beihilfetatbeständen?
- **Unsicherheit hat Konsequenzen auf Evidenz**
 - Starke Gewichtung von internen (nicht-strategischen) Unterlagen
 - Starke Gewichtung von regionenweiten Studien
- **Kombination MEIP, Anreizeffekt und Notwendigkeitskriterium** Herausforderung für die Ökonomen:
 - MEIP oder Anreizeffekt – nur eines geht in der Regel
 - Notwendigkeitskriterium und Anreizeffekt: Punktlandung notwendig!

 **Vielen Dank!**



Dr. Hans W. Friederiszick

Geschäftsführer
hans.friederiszick@esmt.org
+49 30 21231 - 7010

ESMT Competition Analysis

**Schlossplatz 1
10178 Berlin**

Phone: +49 (0) 30 212 31-7000

Fax: +49 (0) 30 212 31-7099

competitionanalysis@esmt.org

www.esmt.org