



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

UMWELTPOLITIK

DAS HAT ZUKUNFT



DIE EUROPÄISCHE BEIHILFENAUF SICHT IM UMWELTSCHUTZ

-ANALYSE UND KRITIK DES NEUEN
GEMEINSCHAFTSRAHMENS-

DIE EUROPÄISCHE BEIHILFENAUF S I C H T I M U M W E L T S C H U T Z

- ANALYSE UND KRITIK DES NEUEN GEMEINSCHAFTSRAHMENS -

Herausgeber:

Bundesumweltministerium (BMU)
Referat Z II 4

11055 Berlin
Tel.: +49-1888-305-0
Fax. +49-1888-305-2299

Internet: <http://www.bmu.de>

Umweltbundesamt (UBA)
Fachgebiet I 2.2
Bismarckplatz 1
14193 Berlin
Tel.: +49-30-8903-0
Fax: +49-30-8903-2285

Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Autor:

Dr. Dieter Ewringmann und Dipl.-Volksw. Michael Thöne (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln) in Kooperation mit Prof. Dr. jur. Hans Georg Fischer, Köln

Redaktion:

Umweltbundesamt (Fachgebiet I 2.2)

Stand:

April 2002

Die vorliegende Veröffentlichung ist Teil eines Forschungsprojektes, das vom Umweltbundesamt im Rahmen des UFOPLANs des Bundesumweltministeriums gefördert worden ist. Der vollständige Forschungsbericht ist in der Reihe TEXTE des Umweltbundesamtes mit der Nr. 01/02 erschienen.

Die in der Veröffentlichung geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Herausgeber übereinstimmen.

Inhalt

TEIL A: BEIHILFEN UND BEIHILFEKONTROLLE ALS	
UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	
	2
1	Einleitung.....
	2
2	Die Bedeutung von Beihilfen und Subventionen für die Umweltpolitik.....
	3
2.1	Umweltschutz und Wettbewerb – Harmonie oder Konflikt?.....
	3
2.2	Beihilfen und Subventionen – Segen oder Fluch für die Umweltpolitik?
	5
2.3	Zum Begriff der Subvention.....
	9
2.4	Zum Begriff der Beihilfe.....
	10
TEIL B: EINE KRITIK DES NEUEN GEMEINSCHAFTSRAHMENS FÜR	
STAATLICHE UMWELTSCHUTZBEIHILFEN.....	
	13
3	Vorbemerkung.....
	13
4	Die Ursachen der Mängel im Gemeinschaftsrahmen.....
	14
5	Probleme des neuen Umweltbeihilferahmens.....
	16
5.1	Das Spannungsverhältnis von Beihilfekontrollkompetenz und nationaler Umweltpolitik
	16
5.2	Beihilfe – Begünstigung – Wettbewerbsverzerrung: ein ungeklärter Zusammenhang.....
	19
5.3	Das falsche Referenzsystem oder: welcher Wettbewerb ist schützenswert?.....
	22
5.4	Anpassungsbeihilfe oder Anreiz?
	28
5.5	Unzureichende Beihilfentechnik
	35
6	Zusammenfassende Bewertung des Gemeinschaftsrahmens.....
	39
TEIL C: PERSPEKTIVEN FÜR EINE FORTENTWICKLUNG DES	
GEMEINSCHAFTSRAHMENS	
	46
7	Strategische Neuorientierung
	46
8	Eckpunkte für eine verbesserte Beihilfekontrolle
	48
9	Gestaltungsempfehlungen
	49
9.1	Ansätze zur Unterstützung freiwilliger nationaler und regionaler Umweltschutzanstrengungen
	49
9.2	Ansätze zur Forcierung definitiver Umweltentlastung und zur Gleichbehandlung integrierter Anlagen
	51
9.3	Ansätze zur systematischen Behandlung von Begünstigungsregelungen im Rahmen von Ökosteuern und Umweltabgaben
	52
LITERATURVERZEICHNIS	
	57

TEIL A: BEIHILFEN UND BEIHILFEKONTROLLE ALS UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND

1 Einleitung

Die Beihilfekontrollpolitik der EU-Kommission hat sich seit vielen Jahren zu einer schwerwiegenden Restriktion für nationale Fach- und Strukturpolitiken entwickelt. Insbesondere für die Verfolgung nationaler, aber auch gemeinschaftlicher Umweltziele erweist sie sich immer stärker als Hemmschuh. Der neue Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen¹, den die Kommission nach mehreren Anpassungen ihres Erstentwurfes entwickelt hat und der seit Beginn des Jahres 2001 gilt, ist trotz eindeutiger Verbesserungen gegenüber dem alten Beihilferahmen nicht geeignet, die Beihilfekontrolle auf eine langfristig tragfähige, ökologisch wie ökonomisch konsistente Grundlage zu stellen.

Unbestritten ist es Aufgabe der Kommission nach Art. 87 und 88 EGV, zur Verhinderung künstlicher Wettbewerbsverfälschungen einen Subventionswettlauf zwischen den Mitgliedsländern nach Kriterien zu unterbinden, die den gemeinschaftlichen Zielen Rechnung tragen. Die von der Kommission entwickelte und zum großen Teil vom EuGH immer wieder unterstützte Beihilfenstrategie ist jedoch im Hinblick auf den Umweltschutz z.T. kontraproduktiv, verstößt gegen elementare umwelt- und wettbewerbsökonomische Zusammenhänge und schafft durch untaugliche bzw. fehlende Abgrenzungskriterien Eingriffsmöglichkeiten in die Politik der Mitgliedstaaten, die sachkompetenziell nicht begründet sind.

Diese keineswegs neue Kritik hat bisher die Beihilfepraxis der Kommission nicht nennenswert verändern können. Im Gegenteil: Der ursprünglich vorgelegte erste Kommissionsentwurf für den neuen Umweltbeihilferahmen enthielt die alten Systemmängel und stellte den Umweltschutz nach wie vor unter das Regime einseitig interpretierter wettbewerblicher und allokativer Neutralitätspostulate. Darüber hinaus wurde der Versuch unternommen, neue differenziert zu verwendende Instrumente des Klimaschutzes bereits vor ihrer Anwendung und generell unter das Beihilfe-Kontroll-Regime zu stellen. Zwar wurden im anschließenden Diskussionsprozess mit den Mitgliedstaaten wichtige Detailverbesserungen erreicht; an den Grundmängeln hat sich im Kern bis zum Inkrafttreten des neuen Rahmens jedoch nicht viel geändert.

Allerdings ist zu den traditionellen Mängeln des Beihilfeansatzes aus den Gemeinschaftsrahmen der Jahre 1974 bis 1994 jetzt noch ein entscheidender Widerspruch zu den inzwischen veränderten gemeinschaftlichen Rechtsgrundlagen hinzugetreten: Seit der Einheitlichen Europäischen Akte und den Verträgen von Maastricht, erst recht nach Amsterdam hat der Umweltschutz im EG-

¹ ABI. C 37 v. 3.2.2001. [URL: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/]. Hier zitiert als: „UBR-01 endg.“

Vertragswerk eine andere Stellung gewonnen. Dies hat sich auch bereits in verschiedenen anderen Aktivitäten der EU (z.B. UVP-Richtlinie) niedergeschlagen. Der neue Umweltbeihilferahmen wird diesen neuen Rahmenbedingungen jedoch nicht gerecht. Dies gilt zum einen für die Kontrollmaßstäbe, die der notwendigen Balance zwischen Umwelt- und Wettbewerbsschutz, wie sie in Art. 6 EGV gefordert werden, nicht entsprechen. Zum anderen trifft dies auch in formaler Hinsicht auf den Vorschlag der Kommission als Ganzes zu. Die Kommission hatte sich in der 12. Erklärung zur Schlussakte von Amsterdam verpflichtet, Umweltverträglichkeitsstudien zu erstellen, wenn sie Vorschläge unterbreitet, „die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können“. Dass der Umweltbeihilferahmen solche Auswirkungen haben kann, liegt auf der Hand. Dennoch hat die Kommission dem nicht durch eine strategische Umweltprüfung Rechnung getragen hat.

Der neue Umweltbeihilferahmen weist vor allem drei negative Tendenzen auf:

- Er behindert einen fortschrittlichen, über die im Konsens vorgegebenen Gemeinschaftsnormen hinausgehenden innovativen, integrierten und präventiven Umweltschutz in den Mitgliedstaaten und gefährdet dadurch die nicht zuletzt auch im gemeinschaftlichen Interesse liegenden weiteren Verbesserungen in der Umweltqualität;
- er macht nicht an den Kompetenzgrenzen der Kommission halt und greift in die eigenverantwortlich von den Mitgliedstaaten zu regelnde Strategie, Instrumentierung und Durchführung der Umweltpolitik und insbesondere in die freie instrumentelle Wahl der Mitgliedstaaten zur Steuerung ihrer Energieträger- und Energieversorgungsstruktur ein,
- und er trägt bei alledem keineswegs zu einer Verstärkung des Wettbewerbsschutzes bei.

Insofern bedarf der Umweltbeihilferahmen bzw. die dahinter stehende Beihilfekontrollstrategie der Kommission einer weitreichenden Korrektur, die den bisherigen konzeptionellen Rahmen der Beihilfepolitik auf den Prüfstand stellt, eine neue Balance zwischen Umwelt- und Wettbewerbsschutz schafft und dazu praktikable Kontrollmaßstäbe und Verfahren bereitstellt.

2 Die Bedeutung von Beihilfen und Subventionen für die Umweltpolitik

2.1 Umweltschutz und Wettbewerb – Harmonie oder Konflikt?

Die Bemühungen um eine ökologisch nachhaltige Entwicklung leiden nicht zuletzt unter falschen Preisstrukturen. Ob man diese stärker einem Markt- oder einem Politikversagen anlastet, spielt dabei nicht die entscheidende Rolle; letztlich liegt beides zugrunde: Der Markt selbst kann die „richtigen“ Preissignale für das überwiegend öffentliche Gut Umwelt bzw. für die im Sinne der Nachhaltigkeit zulässigen Umweltnutzungen nicht setzen. Die Politik hat es bisher versäumt, die Preise für Marktgüter im Hinblick auf ihre Umweltziele „sachgerecht“ zu korrigieren, ja sie verzerrt im Gegenteil durch unterschiedliche Aktivitäten und Unterlassungen, auch durch Subventionen bzw. Beihil-

fen, die relativen Preise und verfälscht damit ein wesentliches Anreizsystem *zu Lasten* umweltschonender Verfahren und Güter.

Nach dem neoklassischen Paradigma sollen diese Mängel dadurch behoben werden, dass auf der Grundlage des Verursacherprinzips sämtliche negativen Umweltexternalitäten und die damit verbundenen sozialen Zusatzkosten wirtschaftlicher Aktivitäten internalisiert werden. Um eine Unterversorgung mit den öffentlichen Gutsbestandteilen der Umwelt zu vermeiden, ist es gleichermaßen erforderlich, positive Externalitäten, die für ihre Entstehung aufzuwendenden Kosten bzw. die aus ihnen erwachsenden Nutzenäquivalente denen zu erstatten, die sie auslösen.

Durch eine solche Optimalstrategie wäre dem Umwelt- wie dem Wettbewerbsschutz gedient. Jeder müsste die von ihm verursachten Kosten tragen, umweltbedingte Verzerrungen der Produktion wären ausgeschlossen und zugleich wäre Umweltschutz über den Preis als Knappheitsindikator in den einzelwirtschaftlichen Kalkülen enthalten und würde optimiert. Nur in diesem Fall könnte von einem unverzerrten Wettbewerb gesprochen werden. Nun ist die Optimalstrategie vollständiger Internalisierung bekanntermaßen in der Praxis nicht durchführbar; auf die vielfältigen Gründe dafür muss hier nicht noch einmal eingegangen werden.² Damit stellt sich aber auch die Frage nach der Wettbewerbskonformität der Umweltpolitik bzw. nach den Verzerrungen vor und nach dem Einsatz umweltpolitischer Instrumente neu.

Dabei ist zunächst festzuhalten: Ohne umweltpolitische Regelungen, die zur Anlastung von Umweltkosten führen, ist der Wettbewerb von Unternehmen um knappe Faktoren und damit das gesamte Marktergebnis verzerrt. Tendenziell trägt jeder umweltpolitische Eingriff zum Abbau dieser Verzerrung bei. Da allerdings bei diesen Eingriffen der korrekte Maßstab der Internalisierung fehlt, lässt sich der Grad der Verzerrung vor und nach Einsatz des Instrumentariums kaum beurteilen.

Auf der Suche nach einem handhabbaren Maßstab für das umweltpolitisch herbeigeführte Verhältnis von Umwelt- und Wettbewerbseffekten wird daraus häufig gefolgert, von allen Unternehmen *dieselben Umweltanstrengungen* zu verlangen; damit sei zugleich eine gerechte – auch wettbewerbsgerechte – Kostenanlastung verbunden. Die umweltökonomische Alternative besteht darin, allen Unternehmen z.B. über Abgaben oder Steuern *dieselben Kosten* für jede Einheit der Umweltbeanspruchung aufzuerlegen. Die damit verbundenen, langjährig diskutierten disziplinierten Betrachtungsunterschiede sind hier nicht im Einzelnen Gegenstand der Betrachtung. Sie sind zunächst nur begrenzt von Interesse, da sie jeweils einen Endzustand reflektieren, aber die Probleme des Übergangs vom bestehenden Umwelt- und Wettbewerbszustand zum Sollzustand hin ausblenden, also die Implementation der jeweiligen Instrumentenvorschläge und ihre Effekte vernachlässigen.

Typischerweise treffen neue umweltpolitische Initiativen und Instrumente auf historisch gewachsene Wettbewerbspositionen. Viele Unternehmen stehen in einer günstigen Position, gerade weil sie

² Siehe dazu die umweltökonomischen Lehrbücher, z.B. Baumol / Oates (1988), Weimann (1995); Endres (2000); Cansier (1996).

den Faktor Umwelt bislang kostenlos oder zu sehr geringen Kosten nutzen können. Sie sind de facto durch die fehlende, verzögerte oder durchsetzungsschwache Umweltpolitik und eine der Umweltknappheit nicht entsprechende Faktorverbilligung *begünstigt*. Obgleich der Einsatz umweltpolitischer Instrumente diese Begünstigungen zumindest teilweise abbaut, also den Wettbewerb „entzerrt“, wird diesen Instrumenten von den Betroffenen zumeist der Vorwurf der „Wettbewerbsverzerrung“ gemacht. Richtig ist daran nur, dass sich ihre Position durch den Fortfall bisheriger Begünstigungen – da es sich um nicht angelastete Kosten für ein öffentliches Gut handelt, kann man durchaus vom Wegfall einer Beihilfe bzw. Subvention sprechen – verschlechtert. Dieser Vorwurf ist politisch – nicht zuletzt im Hinblick auf potenziell betroffene Arbeitsplätze und eventuell anstehende Wachstumseinbußen – so relevant, dass ohne die Ankündigung von Ausnahmeregelungen, also letztlich neuen Subventionen, die gesamte Einführung des neuen umweltpolitischen Instrumentes scheitern kann. Dies hat nicht nur eine marktliche Dimension sondern auch eine politische: Nationale Umweltmaßnahmen, die im nationalen Maßstab die Wettbewerbsrelationen zwischen umweltintensiv und weniger umweltintensiv produzierenden Unternehmen berichtigen, können zugleich im internationalen Maßstab Wettbewerbsnachteile für die einheimischen Unternehmen hervorrufen.

Wie sind nun umweltpolitische Instrumentenfortschritte, die nur durch problemfallspezifische Differenzierungen durchsetzbar sind, unter umwelt- wie wettbewerbspolitischen Aspekten zu beurteilen? Oder mit etwas anderen Worten: Lassen sich relative Begünstigungen bestimmter Unternehmen oder Sektoren im Rahmen neuer umweltpolitischer Regelungen rechtfertigen, wenn der Umweltschutz per Saldo verbessert und zugleich ein nationaler Wettbewerbsnachteil zumindest gemildert wird?

Diese Aufgabe kompliziert sich erheblich durch die Existenz regional und national unterschiedlicher Präferenzen und Umweltbedingungen sowie die unterschiedliche Reichweite von Umweltgütern. Dies macht es nahezu aussichtslos, eine wettbewerbsneutrale Umweltpolitik konkret zu identifizieren und zu gestalten. So können zum Beispiel auch EU-einheitliche Standards oder Umweltauflagen sehr wohl verzerrend sein, wenn sie nicht den unterschiedlichen regionalen bzw. nationalen Gegebenheiten im Hinblick auf die Präferenzen und Assimilationsspielräume entsprechen.³ Die Frage, welcher Wettbewerbszustand schützenswert ist und welche umweltpolitischen Interventionen einen schützenswerten Wettbewerbszustand verletzen, lässt sich daher allein auf der instrumentellen Ebene und mit Hilfe der Kriterien gleicher oder differenzierter Eingriffsintensität nicht beantworten.

2.2 Beihilfen und Subventionen – Segen oder Fluch für die Umweltpolitik?

Der Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten ist *generell* verzerrt, da die in den Produktionsprozessen entstehenden Umweltkosten nach wie vor größtenteils nicht den verursachenden Un-

³ Siehe dazu auch Sprenger u.a. (1995), S. 148 ff.; Zimmermann (1994), S. 211 ff.

ternehmen angelastet, wichtige Faktoren also kostenlos genutzt werden. Zudem werden Produzenten positiver Umweltbeiträge nicht äquivalent kompensiert. Zur allgemeinen Wettbewerbsverzerrung auf den Märkten tritt insoweit – so die allgemeine Hypothese – eine Unterversorgung mit dem öffentlichen Gut Umwelt hinzu.

So sind unterschiedliche Begünstigungen und Benachteiligungen sowohl durch staatliche Intervention als auch durch staatliches Unterlassen festzustellen. Prototypisch lassen sich im Diskussionsfeld „Subventionen und Umweltpolitik“ vier Fälle unterscheiden:

- *Implizite⁴ umweltschädliche Subventionen*: Kostenlose Umweltnutzungsmöglichkeiten begünstigen umweltintensiv hergestellte Produkte und verschaffen ihren Produzenten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber denen, die Umwelt in geringerem Maße schädigen. Zumindest im umweltökonomischen Sinne ist diese Begünstigung eine Subvention, da der Staat auf eine angemessene Kostenanlastung bzw. sogar auf eigene Einnahmen aus der Anlastung verzichtet. Solche Subventionen widersprechen dem Umweltschutz- wie dem Wettbewerbsziel; ihr Abbau durch Internalisierung dient folglich beiden Zielen.
- *Explizite umweltschädliche Subventionen*: Unternehmen und Sektoren, die umweltschädlich produzieren, werden bewusst durch staatliche Subventionsprogramme (Ausgaben und/oder Einnahmenverzicht) gefördert. Dieselben Begünstigungseffekte lassen sich erreichen durch Freistellungen von Umwelanforderungen, längere Anpassungsfristen an Umweltnormen, Vergünstigungen oder Freistellungen im Rahmen von Umweltabgaben etc., die bei isolierter Betrachtung die Umweltschutzanstrengungen verlangsamen. Alle diese Begünstigungen widersprechen dem Umweltschutz- und dem Wettbewerbsziel.
- *Umweltschutzsubventionen bei positiven Externalitäten (Kompensationen)*: Vereinzelt gibt es Zahlungen an solche Unternehmen, die positive externe Effekte für die Umwelt erzeugen; grundsätzlich sind damit Begünstigungen des Unternehmens nicht verbunden. Ob sie in die Beihilfekategorie fallen, sei zunächst einmal dahingestellt. Jedenfalls dienen derartige Kompensationen dem Umweltschutz, und sie sind wettbewerbskonform.⁵ Das Nicht-Etablieren solcher Kompensationssysteme kann als Verstoß gegen Umwelt- und Wettbewerbsgrundsätze gelten.
- *Umweltschutzsubventionen bei negativen Externalitäten*: Und schließlich gibt es Förderungen für Umweltschutzmaßnahmen. Dadurch sollen Anreize für eine Umweltschutzintensivierung in Unternehmen gegeben werden. Die Anwendung des Gemeinlastprinzips an Stelle des bei re-

⁴ Der Sprachgebrauch, bei umweltschädlichen Subventionen „implizite“ und „explizite“ zu unterscheiden, etabliert sich mittlerweile international (vgl. z.B. Tonman (1996), S. 46; OECD (1998), S. 8). Auch wenn das Begriffspaar u.E. keineswegs trennscharf ist, sei es hier als Konvention ebenfalls genutzt.

⁵ Das gilt selbstredend nur für „echte“ Kompensationszahlungen, die die den Unternehmen entstehenden Belastungen nicht überkompensieren.

gativen externen Effekte angemessenen Verursacherprinzips lässt auch diese Kategorie hinsichtlich des Umwelt- wie auch des Wettbewerbsziels kritikwürdig erscheinen.⁶

In allen Fällen – außer dem drittgenannten – wird der Wettbewerb im Vergleich zu dem Referenzmodell bei voller Internalisierung verzerrt. Zudem bewirken die beiden erstgenannten Subventionstypen eine Verschlechterung der Umwelt im Vergleich zu einem gänzlich subventionsfreien Zustand. Aus umweltökonomischer und –politischer Sicht resultiert daraus die Forderung

- nach einer Erstattung positiver externer Umwelteffekte, um die Unterversorgung mit öffentlichen Umweltgütern abzubauen,
- nach Anlastung zusätzlicher Kosten (nicht zuletzt über Steuern oder andere Abgabenformen) für negative externe Umwelteffekte, also nach Abbau von Begünstigungen, die in der kostenlosen oder zu billigen Inanspruchnahme von Umweltgütern bestehen,
- nach Streichung bzw. Veränderung von Subventionen, die Faktorpreise zugunsten umweltschädlicherer Alternativen verbilligen,
- nach dem Ausbau von Förderprogrammen, die zusätzliche Umweltschutzanstrengungen begünstigen, *sofern* und *so lange* es nicht gelingt, (a) negative Umwelteffekte gänzlich verursachergerecht anzulasten und (b) die umweltschädlichen Subventionen abzubauen.

Umweltpolitik muss an allen diesen Aspekten interessiert sein, obgleich sie nicht gleichwertig sind. Im Rahmen einer Gesamtstrategie ist es zwar durchaus angebracht, bestehende „explizite“ umweltschädliche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen abzuschaffen bzw. abzubauen. Das kann jedoch zusätzliche Internalisierungsinstrumente zur umweltgerechten Veränderung der relativen Preise nicht ersetzen. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen ist auch nicht etwa der leichtere Weg zum selben Ziel.

- Er schafft allenfalls eine simple Form der „Neutralität“, in der keine *zusätzlichen* Anreize zu Umweltverbrauch und –schädigung mehr gesetzt werden. Es fehlt aber die notwendige Diskriminierung umweltbelastender Tatbestände nach dem Maßstab ihrer negativen externen Effekte bzw. ihrer unerwünschten Auswirkungen auf Umweltziele; es fehlt also allokativ – sprich „echte“ – Neutralität.
- Er lässt sich nicht zielgenau ausgestalten, da die Aktionsmöglichkeiten auf die gerade bestehenden, historisch nach anderen interessenpolitischen Erwägungen zustande gekommenen Vergünstigungen beschränkt bleiben.
- Die Erfahrungen mit Abbauplänen haben gezeigt, dass Subventionen in der Regel Ausdruck gezielter Programme aus mit der Umweltpolitik konfligierenden, zumindest konkurrierenden Politikbereichen sind und bei ihrer Abschaffung wegen der spezifischen Gruppenbetroffenheit äh-

⁶ Zwar könnte im theoretischen Referenzfall über Pigou-Subventionen eine vollständige Internalisierung der externen Effekte erreicht werden, dies aber zu dem Preis, dass die Verursacher für die Unterlassung ihrer umweltschädlichen Aktivitäten von der Gesellschaft bzw. dem Staat auch noch bezahlt werden.

lich hohe Widerstände überwunden werden müssen wie bei der Einführung neuer umweltpolitischer Belastungstatbestände.

Nach allen Erfahrungen mit dem politischen „Evergreen“ Subventionsabbau darf also von Kürzungsinitiativen nicht zu viel erwartet werden. Das Bild vom simplen Geschenk, das folgenlos auch wieder entzogen werden kann, ist eben falsch. Subventionen sind Verteilungs- und Lenkungsinstrumente zur Durchsetzung politischer Ziele. Dass dabei auch Ziele verfolgt werden, die den umweltpolitischen zuwiderlaufen, ist politische Realität. Umweltpolitik muss es in solchen Fällen u.U. auch zur Realität werden lassen, dass Subventionen *für* den Umweltschutz – dort wo sie für die Verbesserung der Anreizstruktur den übrigen Instrumenten überlegen sind oder leichter als jene eingeführt werden können – Bestandteil des nationalen Instrumentariums werden; selbstverständlich im Rahmen des EG-vertraglich vorgesehenen Reglements.

Einer Wettbewerbskonstellation, die insgesamt schützenswert ist, kommt man aber nur wirklich näher, wenn über zusätzliche Instrumente weitere Internalisierungsbeiträge durchgesetzt werden, und zwar sowohl bezüglich der negativen Externalitäten (z.B. durch Abgaben, Zertifikate), als auch im Hinblick auf positive externe Effekte (durch Kompensationen).

In diesem Kontext ist eine Art der Beihilfe für die Umweltpolitik von besonderer Brisanz: Die Begünstigung, die durch Sonderregelung im Rahmen solcher Instrumente gewährt wird, die „eigentlich“ auf die zusätzliche Anlastung von Umweltkosten abzielen. Vergünstigungen für Unternehmen z.B. in der Ökosteuer werden zwar häufig als Umweltsubventionen bezeichnet und dem Umweltschutz zugerechnet.⁷ Bezogen auf den Einzelfall wirken sie jedoch eher *gegen* den Umweltschutz. Durch eine relativ geringere Kostenanlastung üben sie einen geringeren Anreiz zur Anpassung an Umweltknappheiten aus. In Wirklichkeit handelt es sich also um simple industriepolitische Subventionen, die weder dem Umweltschutz zugute kommen, noch mit dem Wettbewerbsziel harmonisieren.

Allerdings gilt dieses eindeutig negative Urteil nur, solange derartige Begünstigungen voraussetzungslos gewährt werden oder soweit der politische Prozess alternative Instrumente ohne Begünstigungseffekte zur Verfügung hat und auch tatsächlich umsetzen kann. Die erste Bedingung lässt sich durch Gegenleistungskonzepte vermeiden: Die Vergünstigung wird nur gewährt, wenn die Begünstigten sich zu einem Öko- oder Energieaudit verpflichten oder an Vereinbarungen mit konkreten Maßnahmenpflichten beteiligen.⁸ Die zweite Voraussetzung ist dagegen kaum zu umgehen: Ob man besseren Umweltschutz über eine Abgabe, ein Zertifikatsystem oder sonstige Instrumente erzielen will, stets sind umweltintensive Produzenten, die im internationalen Wettbewerb stehen, besonders betroffen. Da sie zudem üblicherweise über eine starke politische Lobby verfügen, las-

⁷ So wächst z.B. in den Subventionsberichten das Subventionsvolumen für den Umweltschutz durch die Sonderregelungen im Rahmen der Ökosteuer an. Vgl. Achtzehnter Subventionsbericht der Bundesregierung, BMF (2001), S. 25 und S. 91 f.; sowie EU-Kommission: Neunter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union, KOM (2001) 403 endg. v. 18.7.2001, S. 40 f.

⁸ Zur Bewertung solcher Arrangements siehe Ewringmann/Linscheidt (2001).

sen sich entsprechende Maßnahmen auf nationaler Ebene entweder gar nicht oder eben nur mit Sonderregelungen zur Vermeidung allzu großer Nachteile durchsetzen. Die entscheidende Abwägungsfrage lautet daher: Muss man auf die Intensivierung des Umweltschutzes verzichten, weil sämtliche politisch praktikablen Strategien mit dem Wettbewerbsziel für den gemeinsamen Markt (in der „üblichen“ engen Auslegung) kollidieren können?

2.3 Zum Begriff der Subvention

Bei Subventionen handelt es sich nach wirtschaftswissenschaftlichem Verständnis um Geldzahlungen, Einnahmeverzichte oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand, die ohne *marktmäßige* Gegenleistung solchen Unternehmen gewährt werden, von denen angenommen wird, dass sie durch Verhaltensänderungen oder durch geforderte Verhaltenskonstanz *zur Erreichung politischer Ziele* beitragen.⁹ Subventionen sind nicht grundsätzlich *Geschenke* an Unternehmen, wenngleich sie manchmal dazu degenerieren. Typischerweise aber tritt an die Stelle einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung die (Mitwirkung an der) Erstellung eines nicht über den Markt erwerbbares Gutes, das im öffentlichen Interesse liegt bzw. ein öffentliches Gut darstellt.

Liegt das subventionierte Tätigwerden oder Unterlassen eines Unternehmens ausschließlich im öffentlichen Interesse, gibt es also daran kein unmittelbares unternehmerisches Eigeninteresse, so entspricht die öffentliche Transferzahlung (bzw. der Einnahmeverzicht) einem Entgelt, das nach Kostenäquivalenz oder Nutzenäquivalenz bemessen werden kann. Liegt dagegen ein rein privates Interesse vor, so wird die Subvention zum Geschenk. Die ökonomische Problematik der Subvention liegt also in der *Bindung des öffentlichen Transfers an das öffentliche Interesse*. Verzerrend wirkt eine Subvention nur, so weit privates Interesse aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. Nur dann werden die Rahmenbedingungen für das Aufeinandertreffen privater Interessen am Markt staatlicherseits verfälscht.

Die Abgrenzung zwischen privatem und öffentlichem Interesse ist die entscheidende Aufgabe einer rationalen Transfer- bzw. Subventionspolitik. Dass diese Aufgabe bei *meritorischen* Gütern kaum zu lösen ist, muss hier nicht weiter interessieren, denn die meisten Umweltgüter sind *öffentliche* Güter, die ohne staatliches Regime nicht angeboten werden. Ihre Erstellung bzw. Sicherung liegt ausschließlich im öffentlichen Interesse. Das ist allerdings auf unterschiedlichen Wegen möglich: Der Staat kann selbst Umweltschutz betreiben; er kann – und dies liegt angesichts der primär durch private Aktivitäten ausgelösten Beeinträchtigungen der Umweltgüter nahe – auch Spielregeln für die private Beteiligung an der Erstellung von umweltrelevanten Leistungen erlassen. Als zentrale Finanzierungsregel hat sich dabei das Verursacherprinzip durchgesetzt.

Greift man auf das Bild der Pigouschen Internalisierung zurück, so wäre im Hinblick auf die Umwelt die Grenze zwischen privatem und öffentlichem Interesse klar gezogen: Der privaten Produktion

⁹ Zu den Definitionsproblemen und -versuchen siehe Hansmeyer (1977), S. 960 ff.

werden neben den einzelwirtschaftlichen Kosten, die über den Preismechanismus am Markt, vermittelt werden, zusätzlich auch die sozialen Kosten angelastet. Auf die gleiche Weise sollen die umweltrelevanten *Nutzen* entgolten werden, die nicht über den Preismechanismus am Markt entlohnt werden. Im Pigou-System von „taxes and bounties“¹⁰ sind insoweit unternehmerische Zahlungen an den Staat in Form der Internalisierungssteuer den Entgeltzahlungen – nämlich als Äquivalent für die tolerierte Umweltnutzung bzw. –beeinträchtigung – gleichzusetzen. Ebenso fallen in diesem System bei staatlichen Zahlungen an private Unternehmen für deren positive Umweltleistungen Subventionen und Entgelte zusammen.

Da die Pigou-Welt eine rein theoretische ist, lassen sich die notwendigen Abgrenzungen in der Realität nicht präzise ziehen. Zwar lassen sich „dem Grunde nach“ Kostenanlastungen bei Verursachern negativer externer Effekte sowie Erstattungen bei Erzeugern positiver Umwelteffekte vertreten. „Der Höhe nach“ lassen sie sich aber nicht herleiten. Hier sind politische Entscheidungen darüber erforderlich, was das einzelne Unternehmen zur Erhaltung der Umwelt selbst finanzieren müssen, was andererseits zu Lasten der Allgemeinheit geht. Umweltpolitik trifft Basisentscheidungen über die Gewichtung von Gemeinlast- und Verursacherprinzip und bestimmt darüber das Verhältnis von privatem und öffentlichem Interesse sowie die damit einhergehenden Wettbewerbsveränderungen. Sie bestimmt damit auch die Grenze, von der an öffentliche Zahlungen (oder Einnahmenverzicht) für privat erbrachte Umweltschutzleistungen ausschließlich im öffentlichen Interesse liegen, also nicht mehr als Begünstigung charakterisiert werden können, die es aus wettbewerbspolitischen Gründen zu vermeiden gilt.¹¹

Entgegen der auch in den Wirtschaftswissenschaften weit verbreiteten, pauschalen Kritik an Subventionen,¹² wird hier eine also eher polit- und institutionenökonomische Sicht der Subventionen zugrundegelegt. Subventionen sind als Instrumententyp weder gut noch schlecht, weder generell notwendig noch allgemein entbehrlich.¹³ Sie sind danach zu beurteilen, ob sie – u. U. im Gegensatz zu anderen Instrumenten – mit Erfolg durchgesetzt, ob mit ihrer Hilfe die Anreizstruktur merklich verbessert, dadurch die wichtigen Akteure bzw. Adressaten erreicht und so die vorgegebenen Ziele erfolgversprechend angesteuert werden können, und zwar mit möglichst geringen Kosten einschließlich der Transaktionskosten.

2.4 Zum Begriff der Beihilfe

Unter rechtlichen wie politischen Gesichtspunkten ist im Bereich des Förderinstrumentariums der Subventionsbegriff weitgehend in den Hintergrund getreten. Die Diskussion wird eindeutig vom europäischen Recht und damit vom *Beihilfebegriff* geprägt. Staatliche Transferpolitik hat sich in

¹⁰ Pigou (1928), S. 119.

¹¹ Siehe Thöne (2000), S. 259 ff.

¹² Für einen Überblick siehe z.B. Andel, (1977), S. 491 ff.

¹³ Z.B. Ewringmann / Hansmeyer (1975); Truger (1999).

den von der EG gestalteten Rahmen und in die von der Kommission durchgeführten Beihilfekontrolle einzupassen.

Im ökonomischen Kontext – vor allem in ihren Wirkungen – entsprechen Beihilfen den zuvor dargestellten Subventionen. Im EG-Vertrag werden Beihilfen allerdings nur unter *einem* funktionalen Aspekt thematisiert: Identifizierung und Ausschaltung staatlicher Störpotenziale für den privaten Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt. Zur Förderung von Effizienz und wirtschaftlichem Wachstum die Hindernisse für ungestörten Wettbewerb auszuschalten, war schon das zentrale Anliegen beim Zustandekommen des EWG-Vertrages.

Wollte man den Anspruch einlösen, sämtliche staatlichen Interventionen in den Markt, die einzelne Teilnehmer begünstigen, zu verhindern oder zumindest einer europäischen Wettbewerbskontrolle zu unterwerfen, so müsste die Kommission mit einer entsprechend weiten Kontrollkompetenz ausgestattet werden. Sie müsste beispielsweise die Möglichkeit erhalten, unterschiedliche rechtliche Anforderungen für Unternehmen und auch den differenzierten Vollzug des Rechts gegenüber Unternehmen zu überprüfen. Der Vielfalt von Begünstigungs- und Wettbewerbsverfälschungsfaktoren sind dabei kaum Grenzen gesetzt. Eine derart breite Kompetenz würde indessen massiv in die nationalen Kompetenzen der Rechtsetzung und -gestaltung eingreifen. Bei der Kommission läge die „Kontrolle der Durchsetzung der gesamten nationalen Rechtsordnung“.¹⁴

Die der Kommission im EG-Vertrag übertragene Kompetenz zur Überprüfung von Wettbewerbsverfälschungen ist erheblich enger. Sie beschränkt sich auf den Einsatz staatlicher *Finanzmittel*. Basis ist der Begriff der Beihilfe, wie er in Art. 87 I EGV niedergelegt ist. Ob eine staatliche Zuwendung unter diesen Begriff fällt, beurteilt sich nicht nach ihren Motiven oder Zielen, sondern nach ihren *Wirkungen*. Demnach hat eine Zuwendung Beihilfecharakter, wenn sie den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Eine Wettbewerbsverfälschung wird dann angenommen, wenn das begünstigte Unternehmen durch die Zuwendung von Kosten entlastet wird, die es normalerweise zu tragen hätte, und wenn durch diese Entlastung seine wirtschaftliche Position im Vergleich zu Unternehmen, mit denen es im Wettbewerb steht, gestärkt wird.

Im Zusammenhang mit staatlichen Umweltschutzbeihilfen könnte man nun die wettbewerbsverfälschende Wirkung dort in Zweifel ziehen, wo es im gemeinsamen Markt kein einheitliches Umweltregime gibt und die Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlichen Umweltschutzanforderungen ausgesetzt sind. Differieren diese nationalen Anforderungen derart, dass Unternehmen Belastungen zu tragen haben, die Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten erspart bleiben, ergäbe sich die wettbewerbsverzerrende Wirkung nicht erst durch eventuelle Minderung der Belastung, sondern bereits durch die Geltung unterschiedlicher nationaler Umweltschutzbestimmungen. Der gemeinsame Markt zeichnet sich tatsächlich vielfach durch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeiten von Unternehmen aus (z.B.

¹⁴ Sprenger u.a. (1995), S. 53.

durch unterschiedliche Sozialversicherungssysteme). M.a.W.: Unternehmen treten den Wettbewerb zu den Ausgangsbedingungen an, die sie an ihrem Standort vorfinden, auch wenn diese Bedingungen hinsichtlich der kostenmäßigen Belastung ungünstiger sind als für Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten.

Dementsprechend gehen Kommission und Europäischer Gerichtshof in ständiger Praxis von einer Beihilfe i.S.v. Art. 87 I EGV aus, wenn die staatliche Zuwendung dazu dienen soll, Unterschiede in den Ausgangsbedingungen für unternehmerisches Handeln einzuebnen. Es wurde bereits dargestellt, dass diese Perspektive ökonomisch überaus problematisch und umweltpolitisch z.T. kontraproduktiv ist. Zugleich erscheint es – zumindest in kurzer Frist – unrealistisch, dass dieser Standpunkt für die Gemeinschaftspraxis aufgegeben werden könnte.

Es soll daher im weiteren nicht primär am *Begriff* der Beihilfe kritisch angeknüpft, sondern bei ihrer *Genehmigung* nach Art. 87 III EGV, um auf diese Weise größere Handlungsspielräume für die Gewährung staatlicher Umweltschutzbeihilfen innerhalb des Gemeinschaftsrahmens zu erreichen. In diesem Zusammenhang geht es insbesondere darum, die *Erfordernisse des Umweltschutzes* – so wie sie nach Art. 6 EGV bei der Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken zu berücksichtigen sind – in die Kontrollpolitik staatlicher Umweltschutzbeihilfen einzubeziehen und diese Erfordernisse zum Maßstab für die Festlegung von Kriterien für die Genehmigung von Beihilfen im Umweltbereich zu machen.

TEIL B: EINE KRITIK DES NEUEN GEMEINSCHAFTSRAHMENS FÜR STAATLICHE UMWELTSCHUTZBEIHILFEN

3 Vorbemerkung

Subventionen sind – so die hier vertretene Ausgangsthese – unter bestimmten Randbedingungen leistungsfähige und legitime Politikinstrumente. Sie müssen – wie alle anderen Instrumente – in jedem Einzelfall auf ihre unmittelbaren (beabsichtigten) Hauptwirkungen hin überprüft und dementsprechend ausgestaltet werden. Sie sind zudem auf ihre Vereinbarkeit mit anderen Politikzielen, auf Akzeptanz, Durchsetzbarkeit und Handhabbarkeit zu überprüfen. Wenn sich Subventionen in einer solchen Überprüfung als instrumentelle Alternativen ebenbürtig oder überlegen erweisen, sollten sie auch als Mittel der Politik legitim und einsetzbar sein.

Diese Perspektive der Subventionspolitik hat durch die Beihilfekontrolle nach Art. 87 EGV eine zusätzliche Dimension erhalten. Auch Beihilfen, die in einem Mitgliedstaat nach intensiver Abwägung als notwendiges, geeignetes und den Alternativen überlegenes Instrument gewählt werden, müssen auf den Prüfstand der EG-Kommission gestellt werden. Diese kontrolliert Beihilfen nach einem eigenen Kriterienraster. Es gibt daher mehrere Beurteilungsebenen für Subventionen bzw. Beihilfen. Damit gibt es aber auch unterschiedliche Beurteilungskriterien, die aus den Zielen der jeweiligen Ebene hergeleitet werden können.

So mag es für einen Mitgliedstaat politisch sinnvoll sein, die eigenen Ziele z.B. vorrangig durch Anwendung des Verursacherprinzips durchzusetzen und den inländischen Verursachern möglichst sämtliche sonst extern bleibenden Kosten anzulasten. Eine solche nationale Strategie würde die ansonsten bestehenden Verzerrungen auf den Märkten verringern oder gar beseitigen (siehe Abschnitt 2.1). Soweit diese Strategie europaweit verfolgt würde, gäbe es in diesem Rahmen keinen Konflikt zwischen Umwelt- und Wettbewerbsschutz – so scheint es jedenfalls auf den ersten Blick.

Bei näherer Prüfung wird diese Aussage jedoch problematisch. Was in den einzelnen Mitgliedstaaten oder ihren Regionen als externe Kosten identifiziert und bewertet wird, kann sehr unterschiedlich ausfallen. Dieselben Umwelteffekte können regional von unterschiedlicher Relevanz sein, auch weil ggf. die Vorbelastung unterschiedlich ist oder wahrgenommen wird. Bei Umweltwirkungen, die ausschließlich die jeweilige Region betreffen, sind derartige präferenzorientierte Unterschiede hier irrelevant; konsequenterweise müsste die zugehörige umweltpolitische Kompetenz auf dieser regionalen Ebene verbleiben. Von der europäischen Wettbewerbsaufsicht dürfte es in solchen Fällen nicht beanstandet werden, wenn in einem Mitgliedstaat wesentlich geringere Umweltauflagen gelten und weniger Umweltschutzkosten angelastet werden als in einem anderen.

Wettbewerbsrelevant würden umweltpolitische Differenzierungen erst, wenn sie nicht auf die genannten Präferenz- oder Ausgangsbelastungsunterschiede zurückführbar, sondern beispielsweise

das Ergebnis gezielten Umweltdumpings sind. Dies festzustellen und zu belegen, dürfte einer zentralen Wettbewerbskontrollinstanz allerdings schwer fallen. Fraglich ist auch, wie sich die zentrale Beihilfekontrolle positionieren soll, wenn in einem Mitgliedstaat mit höheren *absoluten* Kostenanlastungen ein niedrigerer Internalisierungsgrad als in anderen Mitgliedstaaten festgestellt werden kann und wenn dort einzelne Verursachergruppen „milder“ belastet werden als andere.

Ein anderes Problem ergibt sich, wenn es sich bei den externen Umweltwirkungen um solche handelt, die auf ein europäisches oder weltweites Gemeinschaftsgut – wie z.B. das Klima – Einfluss haben, also alle Mitgliedstaaten davon betroffen sind, diese aber unterschiedliche Klimaschutzpräferenzen haben und zumindest z.T. auch nationale Kompetenzen für den Klimaschutz besitzen. In einem solchen Fall fällt es schwer auszumachen, welche Art und Intensität der Umweltpolitik in den einzelnen Ländern dem Gedanken der Wettbewerbsneutralität entsprechen würde und von welchem Punkt an „Verzerrungen“ auftreten könnten.

Aus diesen Schwierigkeiten resultiert nicht zuletzt auch eine Ambivalenz in der Einschätzung von Beihilfen. Wer marktwirtschaftlich konform die strikte Anwendung des Verursacherprinzips ~~vertritt~~ und infolgedessen Subventionsenthaltbarkeit fordert, wird im internationalen Kontext aufgrund von unterschiedlichen, auf ihre Präferenzorientierung kaum überprüfbare Umweltschutzkostenbelastungen der Industrien u.U. eine Harmonisierung der Umweltkosten fordern – wobei gerade dies Verzerrungen natürlicher Wettbewerbspositionen hervorrufen kann. Dieses Grundproblem ist in der Beihilfepolitik der Mitgliedstaaten und der Beihilfekontrolle der Kommission allgegenwärtig. Daraus erklären sich viele der um den Umweltbeihilferahmen entstandenen Konflikte. Andere sind daraus erwachsen, dass mit den Grundproblemen im Regelwerk unsystematisch umgegangen wird, wobei z.T. bereits der EG-Vertrag einen unzulänglichen Rahmen bietet.

4 Die Ursachen der Mängel im Gemeinschaftsrahmen

Der neue Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom 3. Februar 2001¹⁵ weist wie der alte zahlreiche Schwachstellen und Inkonsistenzen auf. Die Grundprobleme sind bereits im ersten Gemeinschaftsrahmen aus dem Jahre 1974 enthalten.¹⁶ Sie haben verschiedene Wurzeln:

Aus ökonomischer Sicht gehen sie vor allem auf den untauglichen Versuch zurück, Interventionen in einem durch Externalitäten gekennzeichneten, also bereits originär und fundamental verzerrten Bereich nach denselben Maßstäben zu beurteilen und zu regulieren wie andere Staatseingriffe in funktionsfähige Märkte. Die Beihilfekontrolle orientiert sich insoweit an einem *falschen Referenzsystem*. Hinzu kommt, dass Zuwendungen zur gezielten Förderung des Umweltschutzes (z.B. Investitionsbeihilfen für die Anwendung überobligatorischer neuer umweltentlastender Technologien) über denselben Leisten der „Umweltschutzbeihilfen“ geschlagen werden wie finanziell entlastende,

¹⁵ ABI. C 37 v. 3.2.2001. [URL: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/]. Hier zitiert als: „UBR-01 endg.“

¹⁶ Ausführlich dazu die „Langversion“ der vorliegenden Studie (UBA-Texte 01/02, Berlin 2002) in Teil II.

also eher wirtschaftsfördernde Sonderregelungen im Rahmen von prinzipiell kostenanlastenden umweltpolitischen Instrumenten (z.B. Vergünstigungen im Rahmen von Ökosteuern und Umweltabgaben). So wird dem entscheidenden Unterschied nicht Rechnung getragen, dass Wettbewerbsverfälschungen zwar üblicherweise durch staatliches Eingreifen – also durch aktives Tätigwerden – entstehen, in Bezug auf die Umwelt indessen gerade auf staatliche Passivität, nämlich auf das Unterlassen intervenierender und internalisierender Maßnahmen zurückzuführen sind.

Eine zweite Ursache für die Unzulänglichkeiten ist darin zu sehen, dass den europarechtlichen Regelungen eine höchst unpräzise Vorstellung über den Wirkungszusammenhang von staatlichen Interventionen und Wettbewerb, über die Systemkonformität und Funktionen von Interventionen – auch von Beihilfen – und damit auch eine unklare Vorstellung über die *Reichweite des Beihilfiebegriffs* und die Leistungsfähigkeit einer Beihilfekontrolle zugrunde liegen.

Eine dritte Problemquelle besteht in den *Kompetenzregelungen* zwischen Regionen, Mitgliedstaaten und Gemeinschaft mit der besonderen Rolle der Kommission. Dazu gehören auch die mehrdimensionalen Abwägungsprobleme, die bei Entscheidungen auf mehreren Ebenen und im Hinblick auf mehrere Ziele entstehen. Als Institution ist die Beihilfekontrolle aus der ursprünglich allein dominierenden Funktion entstanden, einen möglichst effizienten und daher vor Verfälschungen zu schützenden gemeinsamen Markt aufzubauen. Sie sollte der Kommission die Möglichkeit bieten, Interventionen der Mitgliedstaaten zugunsten einheimischer Unternehmen zu unterbinden, um einen Subventionswettlauf zu verhindern. Dadurch, dass die Sachkompetenz für die meisten Einzelpolitiken jedoch zumindest konkurrierend bei den Mitgliedstaaten verblieben ist und auch die Gemeinschaft selbst in zunehmendem Maße andere als wettbewerbsintensivierende und –schützende Aufgaben übernommen hat, haben sich die Entscheidungsstrukturen und die Abwägungsprobleme erheblich kompliziert. Letztlich muss daher u.a. der Kontrolle auf Wettbewerbskonformität nationaler und gemeinschaftlicher Maßnahmen eine Umweltverträglichkeitskontrolle dieser Maßnahmen gegenübergestellt werden. Dem hat die Beihilfekontrollstrategie der Kommission bislang nicht hinreichend Rechnung getragen.

Im Folgenden werden daher die aus diesen drei Quellen resultierenden Probleme im Sinne einer grundlegenden Kritik am neuen Gemeinschaftsrahmen dargestellt. Dabei soll jeweils an Beispielen¹⁷ verdeutlicht werden, wie sie eine systematische Weiterentwicklung der Umweltpolitik behindern und welche Alternativen für die künftige Beihilfepolitik und Beihilfekontrollstrategie daraus abzuleiten sind.

¹⁷ Das heißt, dass nicht *sämtliche* Spezialregelungen des Umweltbeihilferahmens separat analysiert werden – auch weil die grundlegenden Probleme in den Einzelregelungen immer wieder auftauchen.

5 Probleme des neuen Umweltbeihilferahmens

5.1 Das Spannungsverhältnis von Beihilfekontrollkompetenz und nationaler Umweltpolitik

Die faktische Reichweite der europäischen Beihilfekontrolle durch die Kommission kann weit über die wirtschafts- und wettbewerbspolitisch begründbare Zuständigkeit hinausgreifen. Dieses strukturelle Problem berührt viele Politikbereiche, aktuell gerade wieder die Gesundheitspolitik. Hier hat die Kommission über eine Wettbewerbs- und Binnenmarktregelung bereits vor einiger Zeit versucht, die Werbung für Tabakprodukte zu verbieten, was allerdings am EuGH gescheitert.¹⁸ Das Gericht hatte klargestellt, dass es sich bei der Richtlinie der Kommission de facto um eine Regelung des Gesundheitsschutzes handele, für die es keine Harmonisierungskompetenz gebe. In einer ähnlichen Konfliktlage befinden sich die Umweltbeihilfekontrolle und die Umweltpolitik bzw. das Verhältnis von Wettbewerbsschutz und Umweltschutz. Die Beihilfekontrolle restringiert den Spielraum der nationalen Umweltpolitik

Für die Umweltpolitik sind Gemeinschaft und Mitgliedstaaten konkurrierend zuständig. Die Kompetenz für die Umweltpolitik liegt *prioritär* bei den Mitgliedstaaten, und die Zuständigkeit der Gemeinschaft ist nur eine *hilfsweise*. Den Mitgliedstaaten ist es selbst überlassen, eigene Konzepte umzusetzen, um – im Rahmen der von der Gemeinschaft gesetzten Bedingungen – nationale, regionale oder lokale Besonderheiten zu berücksichtigen bzw. um das gemeinschaftliche Mindestschutzniveau zu übertreffen. Gemeinschaftliches Wettbewerbsziel und Wettbewerbsregeln können – zumindest in ökonomischer Sicht – den nationalen Zusatzmaßnahmen nicht entgegenstehen, solange durch diese Maßnahmen die Kostenanlastung nicht verändert wird, die aus dem gemeinschaftlich Mindestniveau resultiert. Unternehmen dürfen also nicht von Kosten entlastet werden, die durch Erfüllung EU-einheitlicher Normen entstehen oder durch EU-einheitliche Abgaben auferlegt werden.

Diesem Grundgedanken trägt die Beihilfekontrolle der EU-Kommission nicht Rechnung. Kommission wie EuGH gehen in ständiger Praxis davon aus, dass der jeweilige Mitgliedstaat die Rahmenbedingungen für alle in ihm operierenden Unternehmen setzt und dass – sofern er schärfere Anforderungen als in anderen Mitgliedstaaten erlässt – auch alle Unternehmen in gleicher Intensität davon betroffen sein sollen. Werden für bestimmte Unternehmen oder Sektoren Abstriche von diesen nationalen Anforderungen vorgenommen oder – bei Fehlen national schärferer Normen – Zuwendungen für zusätzliche Umweltschutzmaßnahmen gewährt, so wird darin ein wettbewerbsrelevanter Beihilfetatbestand gesehen. Dadurch wird aber de facto in die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten eingegriffen, ihre instrumentellen Gestaltungskompetenzen in der Umweltpolitik werden beschnitten. So wird der nationale Anreiz zu freiwilligem, überobligatorischem Umweltschutz beschnitten. Für Deutschland ist dies im Rahmen der Entwicklung, der Notifizierung und

¹⁸ EuGH, Rechtssache C-376/98, Urteil v. 5.10.2000.

Renotifizierung der Ökosteuer und der Auseinandersetzungen um das Stromeinspeisungsgesetz bzw. das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) deutlich geworden.

Die Einmischung in fachinstrumentelle Entscheidungen ist ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip; insoweit betrifft sie das allgemeine Verhältnis von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Darüber hinaus erscheint es aber auch problematisch, dass es die *Kommission* ist, die mit der Beihilfekontrolle in die Fachpolitik der Mitgliedstaaten hineinregiert, obwohl dazu eine Ratsentscheidung notwendig wäre.

Dafür bietet der neue Umweltbeihilferahmen ein brisantes Beispiel: Es betrifft den Versuch der Kommission, die Förderung regenerativer Energien einer genauen Fördersatzbegrenzung zu unterwerfen, obgleich nach Art. 175 EGV EU-Maßnahmen, welche die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die Entscheidung über die Struktur der nationalen Energieversorgung betreffen, vom Rat – und zwar einstimmig – beschlossen werden müssen. Dass der Gemeinschaftsrahmen mit seinen speziellen Förderungsbedingungen für regenerative Energien massiv in diese freie Instrumentenwahl der Mitgliedstaaten eingreift, ist offensichtlich.

Über die Energiepolitik hinaus gelten diese Überlegungen für die gesamte Umweltpolitik. Das Subsidiaritätsprinzip gebietet, dass die Mitgliedstaaten jenseits der gemeinschaftlich beschlossenen Programme und Instrumente in freier Entscheidung tätig werden können. Sie können strukturelle Ziele mit Hilfe differenzierender Instrumente nach eigenen Prioritäten und den jeweiligen nationalen bzw. regionalen Ausgangsbedingungen verfolgen. Wo eine Harmonisierung nicht stattfindet, besteht mitgliedstaatlicher Gestaltungsspielraum. Es kann nicht Sinn der Beihilfekontrollregelung sein, diese mangels gemeinschaftlichen Harmonisierungskonsenses im Rat bestehenden Gestaltungsspielräume ausgerechnet über die Kommission auszuhöhlen. Genau dies aber geschieht durch die Beihilfekontrolle.

In engem Zusammenhang mit der Kompetenz der Kommission, nationale Umweltschutzinstrumente als Beihilfe auf den Prüfstand der Wettbewerbskonformität zu stellen, steht die Frage, wie und nach welchen Kriterien beurteilt wird, ob eine möglicherweise als wettbewerbsverzerrend eingestufte Beihilfe im Hinblick auf das gleichrangige Umweltschutzziel gerechtfertigt bzw. genehmigt werden kann.

Die EG ist mit einer eindeutig prioritären Zielsetzung gegründet worden: Sie war ursprünglich eine effizienzorientierte Wirtschaftsgemeinschaft, die durch Schaffung eines gemeinsamen Marktes mit gleichen Spielregeln für alle Güter und Faktoren den Wettbewerb stimulieren und so Wachstum und Wohlstand erhöhen sollte. Auf dieser Grundlage setzt das Gemeinschaftskonzept prinzipiell auf einen durch Staatseingriffe nicht verzerrten Marktwettbewerb. Die Wettbewerbs- und Beihilferegeln sind daher ein Kernstück des EGV. Das Ziel- und Aufgabenspektrum hat sich jedoch über die Einheitliche Europäische Akte und die Verträge von Maastricht und Amsterdam deutlich geändert und erweitert. So ist auch der Umweltschutz nach Art. 6 EGV ein gleichberechtigtes Anliegen geworden, das entsprechend gegenüber dem Wettbewerbsaspekt abgewogen werden muss.

Der Gemeinschaftsvertrag umfasst inzwischen in starkem Maße umweltschützende Gemeinschafts- bzw. Staatsaktivitäten mit dem Ziel, ein hohes Maß an Umweltschutz und Umweltqualität zu erreichen. Zur Umsetzung dieses Zieles sollen das Vorsorgeprinzip, das Quellen- bzw. Ursprungsprinzip und der Verursachergrundsatz bzw. als Verbindung von Wettbewerbs- und Umweltzielen die „Internalisierung der Umweltkosten“ verfolgt werden, durch die „Preiswahrheit und -klarheit“ geschaffen werden soll. Bei einer vollen Internalisierung der Umweltkosten wäre Wettbewerbsgerechtigkeit auch in Bezug auf die Umwelt hergestellt. Insoweit erscheinen Marktwettbewerb und Umweltschutzauftrag prinzipiell leicht vereinbar: In der staatlichen Eingriffslogik muss lediglich die dem Markt zugrunde liegende Logik der vollen Kostenverantwortlichkeit beachtet werden; die daraus folgende Allokations- und Wettbewerbsneutralität bringt den höchsten wirtschaftlichen Wohlstand und die optimale Umweltqualität (siehe Abschnitt 2.1).

Nicht-neutrale staatliche Eingriffe in den Markt, die einzelne zu Lasten anderer begünstigen, müssen bei diesem Grundverständnis generell vermieden werden. Subventionen sind entsprechend sowohl aus der Sicht der Wettbewerbsschutzes als auch aus der Perspektive des internalisierenden, am Verursacherprinzip orientierten Umweltschutzes negativ zu bewerten. Die wichtige Rolle der Beihilfekontrolle im EG-Vertrag ist insofern durchaus systemgerecht.

Probleme entstehen dann, wenn die Internalisierung nicht oder nur partiell umgesetzt werden kann. Dies ist der Normalfall, weil zum einen die notwendigen Informationen fehlen, um den „richtigen“ Internalisierungsbeitrag für jeden Verursacher bestimmen zu können, weil zum anderen die Kompetenzen für die Festlegung von Umweltzielen und für die praktische Handhabung von verursacherorientierten Instrumenten zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und den Regionen gespalten sind. Wettbewerbs- und Umweltpolitik sind daher nicht – wie es dem ökonomischen Idealbild entspräche – automatisch und simultan optimiert. Sie sind vielmehr wie alle anderen Politikbereiche auch Gegenstand konkreter Prioritäten- und Posterioritätensetzung.

Dabei haben im europäischen Vertragswerk Wirtschafts- und Wettbewerbsaspekte keinen automatischen Vorrang. Nach dem Integrationsprinzip müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes „bei der Festlegung und Durchführung der (...) Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden“ (Art. 6 EGV). Diese im Kern bereits früher bestehende Forderung ist durch den Amsterdamer Vertrag präzisiert und durch Positionierung im Grundsätzeteil des Vertrages mit einem besonderen Stellenwert versehen worden. Das Integrationsgebot ist von Gemeinschaftsorganen und Mitgliedstaaten als Rechtssatz zu beachten und stellt auch eine Auslegungsregel dar.

Daraus lässt sich zwar nicht ableiten, dass nunmehr dem Umweltschutz eine Vorrangfunktion gegenüber anderen Gemeinschaftszielen zukäme. Aber Umweltbelange sind gleichberechtigt zu würdigen, und gemeinschaftliche Aktivitäten dürfen zumindest keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen haben. Dies gilt natürlich auch für die Beihilfekontrollpolitik. Jedoch ist dem Integrationsprinzip im neuen Umweltbeihilferahmen nicht hinreichend Rechnung getragen worden.

Dies gilt zum einen im Hinblick auf die konkreten Abwägungen bei der Kontrollpraxis, zum anderen im Hinblick auf die allgemeine Überprüfung der „Umweltverträglichkeit“ des Gemeinschaftsrahmens selbst.

Der Beihilferahmen ist – in den Worten der Kommission – eine Beschreibung, „inwieweit und unter welchen Bedingungen staatliche Beihilfen für den Umweltschutz und die nachhaltige Entwicklung notwendig sein können“ (UBR-01 endg., Ziffer 5). Er stellt die allgemeine Grundlage für die Überprüfung der mitgliedstaatlichen Beihilferegulungen und für die von der Kommission vorzuschlagenden „zweckdienlichen Maßnahmen“ nach Art. 88 EGV dar. Da die Beihilfekontrollmaßstäbe und -begrenzungen in die umweltpolitische Instrumentenwahl und deren Dosierung bzw. Intensität eingreifen, ist der Beihilferahmen als Leitlinie für die Genehmigungspraxis geeignet, den Umweltschutz in der Gemeinschaft zu beeinflussen. Weil es sich um einen „Vorschlag“ der Kommission handelt, der erhebliche Auswirkungen für die innerhalb der Gemeinschaft mögliche Umweltpolitik und unmittelbar auf die Umwelt haben wird, hätte die Kommission dem neuen Beihilferahmen eine Umweltverträglichkeitsprüfung ihres Vorschlages vorschalten müssen. Dazu hat sie sich in der 12. Erklärung zur Schlussakte von Amsterdam verpflichtet. Eine solche Prüfung wurde jedoch nicht durchgeführt.

5.2 Beihilfe – Begünstigung – Wettbewerbsverzerrung: ein ungeklärter Zusammenhang

Der EG-Vertrag kennt keine Legaldefinition der staatlichen Beihilfe. Aus der Logik, dass eine Beihilfe zu unterbinden sei, wenn sie durch Begünstigung von Unternehmen den Wettbewerb verfälscht und u.U. den mitgliedstaatlichen Handel beeinträchtigen kann, folgt allerdings, dass ein sehr weiter Begriff zugrunde gelegt werden müsste; anders ist nämlich der Schutzzweck nicht zu erreichen. Der EuGH ordnet dementsprechend in seiner Rechtsprechung auch nicht nur Leistungsgewährungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, sondern auch Belastungsverminderungen den Beihilfen zu. Das Beihilfeverbot betrifft nach EuGH-Sicht „jeden öffentlichen Eingriff in die normalen Handelsbedingungen innerhalb der Mitgliedstaaten“.¹⁹ Etwas enger, weil auf die Quantifizierbarkeit abstellend, ist der Beihilfebegriff der Kommission.²⁰ Er knüpft an Zuwendungen aus staatlichen Mitteln an und setzt voraus, dass diese ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt werden. Darunter fallen Zuschüsse, Steuer- und Abgabenbefreiungen bzw. –begünstigungen, Zinszuschüsse, verbilligte Darlehen, Bürgschaften, Kapitalbeteiligungen, unentgeltliche oder verbilligte Überlassung von Grundstücken und Gebäuden, Lieferungen zu Vorzugskonditionen, Verlustübernahmen und andere Maßnahmen mit ähnlichen begünstigenden Effekten, also letztlich möglichst alle Erscheinungsformen, die unmittelbar die Kosten- bzw. Gewinnsituation eines Unternehmens berühren.

¹⁹ Sprenger u.a. (1995), S. 37.

²⁰ Siehe dazu Sprenger u.a. (1995), S. 37 ff.

Über den Kreis solcher – üblicherweise auch nicht umstrittenen – Beihilfeformen hinaus hat die Kommission auch versucht, z.B. die Befreiung von Auflagen im Rahmen des Umweltordnungsrechts als Beihilfe zu erfassen. Dies ist zwar konsequent, wenn es darum geht, sämtliche wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen zu verbieten. Mit Recht wird jedoch darauf verwiesen, dass im System des EG-Vertrages die staatlichen Beihilfen nur eine Teilmenge der wettbewerbsverzerrenden Eingriffe darstellen²¹ und nur jene Tatbestände erfassen, bei denen es um Finanzleistungen an Unternehmen oder um Befreiungen von Finanzleistungen an den Staat geht. Insoweit fallen nach herrschender Meinung Ausnahmen von gesetzlichen Umweltbestimmungen nicht unter den Beihilfebegriff.

Dies ist schon aus Kompetenzgründen auch gar nicht anders denkbar. „Wenn Ausnahmen von gesetzlichen Bestimmungen unterschiedlicher Art verbotene Beihilfen darstellten, muss eine Beihilfe auch dann angenommen werden, wenn der Staat in Bezug auf ein bestimmtes Unternehmen, einen bestimmten Industriezweig oder eine bestimmte Region bewusst oder unbewusst davon absieht, gesetzliche Bestimmungen, deren Durchführung finanzielle Kosten verursachen, ganz oder teilweise durchzusetzen. Handelte es sich hierbei um (...) verbotene Beihilfen, erstreckten sich die Kompetenzen der Kommission und des Europäischen Gerichtshofes auf die Kontrolle der Durchsetzung der gesamten nationalen Rechtsordnung. Eine solche weite Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts entspricht aber nicht der Gesamtsystematik des Vertrages; sie verstößt gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (...).“²²

Zieht man ein erstes Zwischenfazit, so sollen die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages einen Schutz vor Verfälschungen des Marktwettbewerbs bieten, damit der Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt wird. Dazu hat die Kommission die Befugnis zur Beihilfekontrolle erhalten. Das Beihilferegime erfasst allerdings nur eine Teilmenge derjenigen staatlichen Interventionen, die den Wettbewerb beeinflussen können. Es umfasst prinzipiell keine ordnungsrechtlichen Differenzierungen und Vollzugsungleichheiten, ermöglicht den Mitgliedstaaten also, zu anderen als den sanktionierten Begünstigungsformen zu greifen. Insoweit ist das Beihilfekontrollregime nur sehr bedingt geeignet, einen effektiven Wettbewerbsschutz zu gewährleisten.

Für den Umweltschutz in der Gemeinschaft spielt ein anderer Mangel eine noch gewichtigere Rolle: Die Beihilfekontrolle der Kommission lässt jene Begünstigungen außer Acht, die infolge der Nicht-Internalisierung von Umweltkosten geschaffen werden.²³ Dadurch bleibt der zentrale Verfälschungstatbestand im Hinblick auf Umweltgüter und auf die Gesamtallokation von Faktoren und Gütern in dem Regime, das den Wettbewerb schützen soll, ungeahndet. Es wird den Mitgliedstaaten ermöglicht, ihren ökonomischen Interessen durch eine De-facto-Begünstigung ihrer Unternehmen den Vorrang vor dem Umweltschutz zu geben, ohne beihilferechtlich und wettbewerbsrecht-

²¹ Bleckmann (1989), S. 271 ff.

²² Sprenger u.a. (1995), S. 53.

²³ Siehe oben Abschnitt 2.1.

lich dafür sanktioniert zu werden. Demgegenüber unterliegen Regelungen, die zu einer über das Gemeinschaftsniveau hinausgehenden Forcierung des nationalen Umweltschutzes führen – und damit zur Minderung der grundlegenden Verzerrungen beitragen –, der Beihilfekontrolle, wenn sie zur Vermeidung übermäßiger nationaler Nachteile differenziert angewendet werden und wettbewerbsintensiven Unternehmen einen geringeren Zusatzbeitrag anlasten als anderen. Dadurch wird für die Mitgliedstaaten ein Anreiz geschaffen, auf einen eigenständigen Umweltschutz jenseits des Gemeinschaftsniveaus und auf die Etablierung zusätzlicher Internalisierungsmechanismen zu verzichten. An den fundamental verzerrten Wettbewerbsstrukturen ändert die Kontrolle solcher „Beihilfen“ nichts; sie kann sogar zur Verhinderung entzerrender Interventionen beitragen.

Es kann also weiter festgestellt werden, dass die Beihilfekontrolle nicht in der Lage ist, die für Umweltgüter fundamentalen Verfälschungen des Wettbewerbs infolge der Nicht-Anlastung von externen Umweltkosten zu regulieren. Die Kontrolle knüpft lediglich an mehr oder weniger willkürlich ausgewählten Einzelsymptomen der Begünstigung und Verzerrung an.

Beihilfebegriff und Beihilfepraxis der Kommission tendieren zudem dazu, auch Vorgänge in die Prüfung einzubeziehen, die überhaupt nicht begünstigen, nicht zu einer Wettbewerbsverfälschung führen und auch den gemeinschaftlichen Handel nicht beeinträchtigen. Dies spielt im Umweltschutz eine besondere Rolle: Als Beispiel diene eine unter sonst gleich bleibenden Bedingungen vorgenommene freiwillige Umstellung von fossilen auf regenerative Energieträger. Soweit dadurch die Einsatzkosten steigen, aber im Gemeinschaftsinteresse liegende CO₂-Minderungen erreicht werden, handelt es sich bei einer staatlichen Kompensation der Mehrkosten nicht um einen Beihilfevorgang; es werden lediglich positive externe Effekte entgolten. Der Vorgang entspricht einem normalen Leistungsaustausch auf der Basis des Äquivalenzprinzips. Da es sich um einen Beitrag zur Erstellung eines öffentlichen Gutes handelt, ist zwar eine marktmäßige Erstellung nicht möglich; auch wird keine Nutzenäquivalenz bestimmbar sein. Wenn der Leistungsaustausch jedoch auf Basis einer Kostenäquivalenz stattfindet, ist der Wettbewerb nicht tangiert. Ein Unternehmen, das einen Beitrag zum öffentlichen Umweltgut durch eine Leistung erbringt, die sein privates Gewinninteresse nicht berührt und die der Allgemeinheit zugute kommt, wird in seiner Wettbewerbsposition nicht tangiert, es fehlt am begünstigenden Effekt. Kompensationen für positive externe Effekte der privaten Erstellung oder für freiwillige private Umweltschutzleistungen haben mit Tatbeständen, die typischerweise unter den Beihilfebegriff subsumiert werden, nichts zu tun. Gleichwohl unterliegen sie dem beihilferechtlichen Genehmigungsvorbehalt.

Im Gegensatz dazu ist die Kommission sehr zurückhaltend, die Kriterien ihrer Beihilfekontrolle auch auf Gemeinschaftsbeihilfen anzuwenden. Wenn es ihr darum ginge, Interventionen zu verhindern, die den Wettbewerb beeinträchtigen können, so dürfte es eigentlich keine Rolle spielen, wer die Intervention durchführt. Insoweit erscheint es eigentlich selbstverständlich, dass die Gemeinschaft bzw. die Kommission, wo sie selbst in Form von Beihilfen interveniert, an Art. 87 EGV

gebunden ist und auch die allgemeinen Spielregeln des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen beachtet.

Die Kommission hat sich indessen bislang erfolgreich gegen eine Gleichbehandlung eigener Beihilfen mit denjenigen der Mitgliedstaaten gewehrt und sich einen größeren Förderspielraum erhalten. Niedergeschlagen hat sich dies z.B. im LIFE-Programm. Dort werden – anders als in den einschlägigen Regelungen des Gemeinschaftsrahmens, wo stets auf die *Mehrkosten* rekurriert wird – die *Gesamtkosten* von Investitionsmaßnahmen als Bemessungsgrundlage für die Förderung herangezogen. Nun geht es bei LIFE-Umwelt typischerweise um Demonstrationsvorhaben mit dem Ziel der Entwicklung von innovativen und integrierten Techniken und Verfahren sowie zur Weiterentwicklung der Umweltpolitik der Gemeinschaft. Für solche Demonstrationsprojekte mag es häufig zutreffen, dass die projektbedingten Gesamtkosten zugleich die Mehrkosten sind. Allerdings entspräche es dann der Systematik eines Wettbewerbskontrollregimes, dass für nationale Demonstrationsprojekte dieselben Genehmigungskriterien genutzt werden. Eine entsprechende Regelung für nationale Demonstrationsvorhaben gibt es im Beihilferahmen aber nicht. Zudem bleiben die Höchstsatzregelungen für solche nationalen Projekte hinter denjenigen für LIFE zurück. Dafür hat sich die Kommission im Gemeinschaftsrahmen eine eigene Zusatzkompetenz geschaffen. Nach Ziffer 73 UBR-01 endg. können für Vorhaben „von gemeinsamem europäischen Interesse“ höhere Beihilfesätze gewährt werden, ohne dass es dafür einheitliche und konkrete Kriterien gäbe. Die Kommission hat es selbst in der Hand, das Interesse zu definieren und eigene Projekte mit größerer Attraktivität zu versehen als nationale Projekte. Sie hat sich damit eine Art Förderpräferenz für eigene Maßnahmen gesichert und sich zugleich selbst legitimiert, in stärkerem Maße Wettbewerbsverzerrungen hervorzurufen, als sie es den nationalen Regierungen erlaubt.

Ein Fazit zeigt, dass die Grundlagen, auf denen die EU-Kommission den Schutz des Wettbewerbs vor umweltpolitischen Interventionen organisiert, unzureichend und widersprüchlich sind. Die Kommission muss sich auf eine Teilmenge der wettbewerbsrelevanten Vorgänge konzentrieren und versucht dort, perfektionistische Überprüfungspraktiken durchzusetzen; ihren eigenen Fördermaßnahmen räumt sie allerdings eine Art Sonderstellung ein. An den Basisverzerrungen auf den Märkten wird indessen nichts geändert. Es handelt sich um eine ineffiziente Lösung eines typischen Second-best-Problems. Die systematische Austarierung von Wettbewerb, Begünstigung und Beihilfetatbeständen ist im EU-Rahmen – zumindest im Hinblick auf den Umweltschutz – bisher nicht gelungen. Die Beihilferegulungen bieten insgesamt nicht nur einen höchst unvollkommenen Wettbewerbsschutz; sie sind zudem kontraproduktiv im Hinblick auf einen effektiven und effizienten Umweltschutz. Dies liegt am falschen Referenzsystem.

5.3 Das falsche Referenzsystem oder: welcher Wettbewerb ist schützenswert?

Die Beihilfekontrolle soll den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt schützen und durch staatliche Interventionen entstehende Verzerrungen verhindern. Für diese Aufgabe ist vorab zu klären,

welcher Wettbewerbszustand zu schützen ist und welche Verzerrungen verhindert bzw. welche erst beseitigt werden müssen. Es muss also ein geeignetes Referenzsystem zugrunde gelegt werden.

Diese Fragen sind für den Umweltsektor von besonderer Bedeutung. Hier ist nur ein Wettbewerb schützenswert, in dem die Nutzung bzw. Schädigung von Umweltressourcen kostenäquivalent berücksichtigt und positive Beiträge zu Umweltgütern äquivalent entgolten wird. Eine Ausgangssituation, in der bereits Verzerrungen durch die regional höchst unterschiedliche Möglichkeit des kostenlosen Zugriffs auf knappe Umweltressourcen und durch nicht-kompensierte positive Effekte bestehen, bedarf keines Schutzes, sondern einer durchgreifenden Reform.²⁴

Dass vor diesem Hintergrund das allgemeine „Beihilfedenken“ nicht ohne Weiteres auf Umweltbeihilfen übertragbar ist, sei zunächst beispielhaft demonstriert: Erhält ein Unternehmen, das in aktuelle wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten ist, eine staatliche Zuwendung, die sein Marktausscheiden verhindert, so wird das betreffende Unternehmen zweifellos zu Lasten der Konkurrenten im Inland und im Ausland begünstigt. Diese Konkurrenten bedürfen des Schutzes.

Erhält dagegen ein Unternehmen – wir unterstellen zur Vereinfachung: in einem umweltrechtlich unregulierten Bereich – eine staatliche Zahlung, mit deren Hilfe es durch eine End-of-Pipe-Anlage Teile der von ihm produzierten Schadstoffe zurückhalten kann, so muss der Wettbewerb überhaupt *nicht zusätzlich* beeinflusst werden. Selbst wenn die gesamten Mehrkosten für das Filteraggregat von einer staatlichen Zuwendung abgedeckt werden, wird sich ceteris paribus die Marktposition des geförderten Unternehmens im Verhältnis zu seinen Konkurrenten nicht verändern. Die Wettbewerbskonstellation ist bereits vor Gewährung der Beihilfe verzerrt, da die Umweltkosten den Unternehmen nicht angelastet werden und in Abhängigkeit von der jeweiligen Umweltintensität der Produktion spezifische Wettbewerbsbegünstigungen bestehen. Die Umweltkosten werden in der Ausgangssituation von der Allgemeinheit getragen; die Allgemeinheit finanziert auch die Beihilfe zur Umweltschutzinvestition.²⁵ Es ist lediglich eine Veränderung eingetreten: Die Allgemeinheit finanziert nicht mehr die Schadenskosten, sondern die Vermeidungskosten – führt also Umweltverbesserungen ohne Wettbewerbsverschlechterungen (leider auch ohne Verbesserung der Wettbewerbsstrukturen) herbei.

Bei einem solchen Fall bedarf der Ausgangswettbewerb keines besonderen Schutzes. Im Gegenteil: Die vor Gewährung der Beihilfe bestehende Wettbewerbskonstellation zeichnet sich durch ein Höchstmaß an Verzerrung zwischen umweltintensiv und weniger umweltintensiv produzierenden Unternehmen aus, sie muss daher aus allokativer Sicht korrigiert werden, weil der gemeinsame Markt nur so seine Effizienzpotenziale richtig entfalten kann.

²⁴ Siehe oben Abschnitt 2.1.

²⁵ Der Einfachheit wegen sei unterstellt, dies geschehe über eine relativ neutrale Steuer oder aus Mitteln, die durch Kürzung einer anderen Beihilfe freigesetzt werden.

Wie geht die Kommission in ihrem Beihilferahmen mit einem solchen Fall um? Er wäre unter Ziffer 37 Abs. 8 UBR-01 endg. zu subsumieren: Da verbindliche Umweltnormen – wie hier unterstellt – fehlen, „gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionskosten, die zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzgrades als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Umweltschutzbeihilfe erreichten Schutzgrades notwendig sind“. Obgleich die Höchst-satzregelung in Ziffer 29 UBR-01 endg. den Fall fehlender Umweltnormen nicht explizit erwähnt, dürfte von einem Fördersatz von 30 % der beihilfefähigen Kosten auszugehen sein.

Die Kommission würde also

- keinen Anlass sehen, im Fall des Verzichts auf die End-of-Pipe-Anlage (und die entsprechende Beihilfe) die bestehenden Verzerrungen als Wettbewerbsverfälschung zu sanktionieren,
- den Wettbewerb ohne Umweltschutzmaßnahmen als schutzwürdig ansehen,
- die staatliche Finanzierung der End-of-Pipe-Anlage als Beihilfe ansehen, die prinzipiell nicht mit dem gemeinsamen Markt vereinbar ist,
- eine Heilung der grundsätzlichen Unvereinbarkeit der Beihilfe aus Umweltgründen als möglich ansehen, wenn die Investitionsmehrkosten des Unternehmens nur bis maximal 30 % vom Staat ausgeglichen werden.²⁶

Sie reflektiert also weder in hinreichendem Maße, inwieweit es überhaupt um einen wettbewerbs-schutzrelevanten Tatbestand geht, noch trägt sie den Umweltschutzgesichtspunkten Rechnung. Wenn aufgrund fehlender Umweltnormen die Durchführung einer Umweltschutzmaßnahme für das Unternehmen freiwillig ist, würde es bei Durchführung der Maßnahme mindestens 70 % der Kosten übernehmen müssen und damit seine Wettbewerbschancen verschlechtern. Den bestehenden Verzerrungen würde also eine weitere hinzugefügt. Warum der Wettbewerb im vorliegenden Fall besser geschützt sein sollte, wenn die Beihilfe auf 30 % statt beispielsweise auf 80 % oder gar auf 100 % begrenzt wird, ist nicht ersichtlich.

Über die Beihilferegulung in der gegenwärtigen Form greift man den Wettbewerbsschutzgedanken also vom falschen Ende her auf. Es geht im Umweltsektor nicht – wie in den meisten typischen Subventionsbereichen – darum, staatliche Interventionen zu verhindern, weil sie die Marktbedin-gungen verfälschen. Vielmehr muss auf gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Ebene eine Initiative geschaffen werden, um den Wettbewerb durch Rahmenregelungen und Interventionen überhaupt erst effizient und schützenswert zu machen.

Diesem grundlegenden Problem könnte man nur über einen grundlegenden Wandel der bisherigen Beihilfekontrollstrategie Rechnung tragen. Noch einmal kurz zur Basisproblematik: Hinter der Grundnorm des Art. 87 EGV, dass Beihilfen in der Regel mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar sind, steht das Bild des freien Markttausches von Privatgütern, bei dem sämtliche Kosten und Nut-

²⁶ Auf die anderen von der Kommission erlassenen Voraussetzungen wird hier nicht weiter eingegangen.

zen der beteiligten Akteure über den Preis berücksichtigt werden, der daher seine Allokationsaufgabe effizient erfüllt und insoweit auch geschützt werden soll. Wenn Beihilfen vor diesem Hintergrund als begünstigende Staatseingriffe verstanden werden, dann macht ein Beihilfeverbot durchaus Sinn, allerdings nur, wenn es sich auf staatliche Maßnahmen beziehen,

- die einen zuvor unverfälschten, also durch volle Kostenübernahme und durch vollständige Aneignungsmöglichkeit gekennzeichneten Marktwettbewerb verzerren, oder
- die einen bereits verfälschten Wettbewerb noch stärker verzerren.

In beiden Fällen würde ein Beihilfeverbot dem allokativen Effizienzziel dienen. Anders formuliert: Der ohne die Beihilfe bestehende Marktzustand ist zumindest im Hinblick auf *ein* wichtiges originäres Gemeinschaftsziel schutzwürdig.

Dieses letztlich der Beihilfepolitik der EU zugrunde liegende Bild von einem Markt, auf dem bereits alles zum Besten bestellt ist und auf dem vollständige Rahmenbedingungen einen gerechten Wettbewerb garantieren, ist im Hinblick auf umweltrelevante Maßnahmen falsch. Es eignet sich daher nicht für die Klärung, ob eine inakzeptable Intervention bzw. ein Beihilfetatbestand vorliegt oder nicht.

In einem „freien“, von staatlichen Eingriffen verschonten Markt werden zwar alle privaten Faktorkosten angelastet, Umweltkosten bleiben jedoch zum großen Teil „extern“. Insofern besteht der unter Effizienzaspekten schützenswerte Ausgangszustand hier nicht. Im Gegenteil: Die Nicht-Anlastung von Umweltkosten verfälscht den Wettbewerb, was zur Begünstigung all jener führt, die relativ stärker Umwelt verbrauchen bzw. beeinträchtigen. Diesem Zustand kann nur durch umweltpolitische Intervention abgeholfen werden.

Folglich sind umweltpolitische Regelungen, die den kostenlosen Umweltverbrauch verringern und/oder die Kosten dieses Verbrauchs anlasten, tendenziell ein Beitrag zur Vervollkommnung des marktlichen Wettbewerbs bzw. der unternehmerischen Entscheidungsbedingungen. Sie mindern die Ineffizienzen und Verzerrungen, die durch staatliche Nicht-Regulierung im Markt und in den Wettbewerbspositionen der einzelnen Marktteilnehmer vorhanden sind.

Der Wunschvorstellung für derartige umweltpolitische Staatseingriffe entspräche es, wenn es zu der bereits mehrfach angesprochenen individuellen Internalisierung sozialer Zusatzkosten in Bezug auf die Umwelt käme. Führt man sich das Bild der Pigousteuer vor Augen, so wird auch deutlich, dass man den Zustand *vor* der umweltpolitischen Intervention als einen „chronischen Beihilfezustand“ bezeichnen kann: Wenn nämlich Verursacherprinzip und Internalisierung staatliche Grundnormen darstellen, also jedes Unternehmen einer seiner spezifischen Umweltnutzung entsprechenden (Pigousteuer-) Zahlungspflicht unterworfen werden kann, dann wird durch das staatliche Unterlassen zugleich auf eigentlich fällige Staatseinnahmen verzichtet; es handelt sich also um eine „klassische“ Beihilfe im Sinne der Kommission und des EuGH. Diese Perspektive ist lediglich dadurch in Vergessenheit geraten, dass Umweltpolitik typischerweise als ordnungsrechtliche Politik

verstanden und betrieben wird. Von Beihilfe wird daher fälschlicherweise immer erst geredet, wenn zur Erreichung staatlich gesetzter Normen zugleich staatliche Mittel an Unternehmen gegeben werden, oder wenn Umweltabgaben bzw. Ökosteuern erhoben werden und dabei differenzierte Belastungsprofile angewendet werden. Unter Wettbewerbsaspekten ergeben sich daraus falsche Schlussfolgerungen und falsche Rezepte.

Wenn beispielsweise jedem europäischen Unternehmen an jedem Standort dieselben emissionsbegrenzenden Auflagen vorgegeben werden und die Unternehmen die daraus folgenden Kosten der Normerfüllung in vollem Umfang zu tragen haben, so wird zumindest in rechtlicher Sicht die daraus folgende Gleichbehandlung auch als wettbewerbsgerecht eingestuft; die Kommission sähe in diesem Fall keinen Anlass zur kritischen Überprüfung, obgleich eine derartiger Eingriff eine Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen darstellt. Auch wenn Ökosteuern nur auf ausgewählte Schadstoffe erhoben werden, bleiben Umweltkosten unangalastet; es bleiben also Marktverzerrungen bestehen. Ob die nach der umweltpolitischen Intervention noch bestehenden Verfälschungen schlimmer oder weniger schlimm sind als in der Ausgangssituation, lässt sich allgemeingültig gar nicht feststellen. Insoweit fehlt es auch der EG-Kommission an Beurteilungsmöglichkeiten, ob Instrumente, die mit „Beihilfen“ im Kommissionssinne durchgesetzt sind (z.B. die gegenwärtige deutsche Ökosteuer), wettbewerbspolitisch negativer einzuschätzen sind als ein Verzicht auf den Instrumenteneinsatz insgesamt. Ebenso wenig kann sie valide beurteilen, ob eine Steuer mit Ausnahmeregelungen wettbewerbskonformer ist als eine einheitliche ordnungsrechtliche Regelung, die dann möglicherweise unterschiedlich vollzogen wird. M.a.W.: Das, was typischerweise als „richtig“ unterstellt werden kann, nämlich dass Subventionen das ansonsten effiziente Wettbewerbsergebnis verfälschen, ist im Hinblick auf Umweltschutzsubventionen nicht generell richtig.

Es bleibt festzuhalten: Schützenswert wäre lediglich eine Situation, in der den Marktteilnehmern durch staatlichen Eingriff sämtliche Umweltkosten angelastet werden; dieser Idealzustand wird im Umweltbeihilferahmen mehrfach mit dem Stichwort „Internalisierung sämtlicher Umweltkosten“ oder „Preiswahrheit und -klarheit“ als Fernziel bzw. als Referenzfall zugrunde gelegt. Nur hat die Kommission die damit verbundene Konsequenz nicht gezogen. Letztlich müsste die EU-Kommission jeden mitgliedstaatlichen Verzicht auf Vollinternalisierung als eine Art Beihilfe klassifizieren und nach ihrer eigenen Logik auch „genehmigen“ oder verwerfen können.

Dies geschieht natürlich nicht, dazu fehlen die Kompetenzen; ein solcher Ansatz wäre auch nicht exekutierbar. Eine Vollinternalisierung der Umweltkosten kann selbst durch staatliche Rahmensetzung nicht herbeigeführt werden. Vollständige Internalisierung nach dem Pigouschen Konzept scheidet de facto als Referenzsystem aus, weil die Referenzsituation der Vollinternalisierung nicht bekannt ist (Europa-einheitlich auch theoretisch nicht bestimmbar) bzw. die extern bleibenden Kosten nicht quantifiziert werden können (siehe Abschnitt 2.3). Welche Umweltkosten der Verursacher tragen soll und welche nicht, und wo daher die „richtige“ Kostenträgerschaft durch Beihilfen verändert bzw. verfälscht wird, lässt sich nur im Rahmen einer pragmatischeren Lösung klären.

Solange es den Mitgliedstaaten möglich ist, nach ihren unterschiedlichen Präferenzen und Prioritäten über gemeinschaftlich verbindliche Ziele und Normen hinaus freiwillig eine striktere Umweltpolitik zu betreiben, steht ihnen zwangsläufig auch die Möglichkeit offen, die dabei für den Einzelnen entstehenden Vermeidungsbeiträge und die damit verbundenen Kosten unterschiedlich zu regeln. Ein Kriterium, das unter diesen Voraussetzungen eine gleichmäßige Umsetzung des Verursacherprinzips ermöglicht, existiert nicht.

Die Beihilferegelungen in diesen „freiwilligen“ Umweltschutz hineinzutragen, behindert zudem Fortschritte im Umweltschutz in der Gemeinschaft. Wo bei Verzicht auf weitergehenden Umweltschutz keinerlei Sanktionen drohen, bei freiwilligen weitergehenden Maßnahmen aber die Kostenverteilung beschränkende Gemeinschaftsregulierungen zu befürchten sind, ist Umweltschutzattentismus vorgeprägt.

Andererseits ist das gemeinschaftliche Interesse daran anzuerkennen, zum einen die durch Nichtanlastung von Kosten bestehenden Verzerrungen abzubauen und zum anderen in diesem Prozess keine zusätzlichen Verfälschungen entstehen zu lassen. Ersteres lässt sich nur durch Weiterentwicklung gemeinschaftlicher verbindlicher Umweltnormen und/oder durch Einführung einheitlicher monetärer Anlastungsinstrumente (z.B. Steuern/Abgaben) schaffen. Soweit dies gemäß der sachpolitischen Kompetenz durch Ratsentscheidungen nicht gelingt, ist das Wettbewerbsinstrument der Beihilfekontrolle zur Verfolgung des zweiten Aspektes nur bedingt tauglich: Es kann logisch nur darauf gerichtet sein, nationale Maßnahmen zu verhindern, die im Vergleich zum Status quo ante den Unternehmen Begünstigungen in Form *zusätzlicher* Entlastungen *bereits vorhandener* Kosten gewähren. Wenn dagegen nationale Maßnahmen zu *neuen* Kosten führen, reduziert sich das Beihilfekontrollverfahren auf die Frage, ob diesen individuell angelasteten Kosten gleichzeitig individuelle Realvorteile gegenüberstehen, für die in jedem Fall das Unternehmen auch äquivalente Kostenanlastungen zu tragen hat.

Das Ergebnis lautet also: Da die „vollständige“ Umsetzung des Verursacherprinzips und die Vollinternalisierung externer Kosten keinen praktikablen Maßstab für die Identifizierung und Quantifizierung von Begünstigungen liefert, muss für die EU eine andere Orientierungsnorm zur Bestimmung von Beihilfen dem Grunde und der Höhe nach herangezogen werden. Dazu kommen eigentlich nur in der Gemeinschaftskompetenz begründete, einheitliche, für alle Mitgliedstaaten verbindliche Umweltnormen und -zielsetzungen in Betracht: Wo es verbindliche Gemeinschaftsnormen für den Umweltschutz gibt, sollen die zur Erfüllung der Normen aufzuwendenden Kosten von den jeweiligen Verursachern bzw. Verschmutzern getragen werden. EU-relevante Beihilfen sind dann also ausschließlich staatliche Maßnahmen zur partiellen oder totalen Übernahme von Kosten, die Unternehmen zur Erfüllung der EU-Gemeinschaftsnormen aufzuwenden haben.

Jede über die Kosten der Gemeinschaftsnorm-Erfüllung hinausgehende Maßnahme, die zu Kosten bei den Verursachern führt, ist prinzipiell ein nationaler Beitrag zum Abbau von infolge fehlender Internalisierung bestehenden Wettbewerbsverfälschungen und zugleich zur Verbesserung der

Umweltqualität. In diesem Bereich ansetzende, unternehmensspezifisch, sektoral oder regional differenzierte mitgliedstaatliche Regelungen können daher unter den jeweils geltenden Rahmenbedingungen nicht gegen den gemeinsamen Markt gerichtet und daher auch nicht sinnvoll Gegenstand einer gemeinschaftlichen Beihilferegulierung sein, es sei denn, mit der individuellen Kostenanlastung sind zugleich „ausgleichspflichtige“ individuelle Vorteile verbunden. Ein EU-relevanter Beihilfetatbestand läge erst dann vor, wenn durch Kostenverteilungsregeln für *weitergehende* Umweltmaßnahmen auch Kosten zur Erfüllung *einheitlicher* Gemeinschaftsnormen übernommen würden oder wenn durch nationale Maßnahmen bei den Unternehmen spezifische Ertragszuwächse entstehen, denen keine unternehmerische Kostenbelastung gegenübersteht.

5.4 Anpassungsbeihilfe oder Anreiz?

Die Kommission erklärt im Umweltbeihilferahmen, dass Umwelt- und Wettbewerbsschutz über neoklassische „völlige Internalisierung“ der sozialen Zusatzkosten beim Verursacher in Einklang gebracht werden können, setzt also auf die „uneingeschränkte Anwendung des Verursacherprinzips“.²⁷ Sie folgert daraus: „Das Verursacherprinzip und die Notwendigkeit für die Unternehmen, die Umweltkosten zu internalisieren, sprechen als solche gegen die Gewährung von Beihilfen an Unternehmen.“²⁸ Die Kommission lehnt Beihilfen also aus wettbewerbspolitischer und zugleich umweltpolitischer Perspektive ab. Sie nennt allerdings zwei Rechtfertigungsgründe für Beihilfen:

- Die völlige Internalisierung ist für bestimmte Sektoren „noch nicht möglich; dort können Beihilfen die Unternehmen veranlassen, sich den Normen anzupassen, und eine *vorübergehende Ersatzlösung* sein“ (Ziffer 18 a).
- Beihilfen können darüber hinaus eine *Anreizfunktion* übernehmen. Insbesondere, um Unternehmen „zu ermutigen, die geltenden Normen zu übertreffen oder zusätzliche Investitionen durchzuführen, um ihre Anlagen umweltfreundlicher zu gestalten“, können Beihilfen legitimiert sein. (Ziffer 18 b)

Den programmatischen Schwerpunkt legt die Kommission dabei im neuen Umweltbeihilferahmen auf die Anreizfunktion. Das zeigt sich insbesondere bei *Investitionsbeihilfen* zur Anpassung an (neue) Gemeinschaftsnormen. Waren diese im Umweltbeihilferahmen 1994 grundsätzlich – wenn auch nur als „Ausweichlösung“²⁹ – noch genehmigungsfähig, sind sie es jetzt nicht mehr: „Bei Investitionen, die lediglich darauf abzielen, die bestehenden oder neuen technischen Gemeinschaftsnormen zu erfüllen, ist die Gewährung von Beihilfen (...) nicht mehr gerechtfertigt.“³⁰ Lediglich für KMU können noch für drei Jahre Investitionsbeihilfen zur Anpassung an neue Gemeinschaftsnormen gewährt werden (mit dem vergleichsweise niedrigen Förderhöchstsatz von 15 %).

²⁷ Erstes Zitat: Ziffer 20, UBR-01 endg.; zweites Zitat: Ziffer 4.

²⁸ Ziffer 17, UBR-01 endg.

²⁹ Ziffer 1.4, UBR-94.

³⁰ Ziffer 20, UBR-01 endg.

Gemeinschaftsnormen (bzw. deren Fehlen) sind zugleich das entscheidende Kriterium, um das Verständnis des „Anreizeffekts“ im Gemeinschaftsrahmen zu erschließen. Falsch wäre es nämlich, dem üblichen ökonomischen Verständnis des Begriffs zu folgen, und Raum für eine Anreizfunktion nur dort zu sehen, wo Unternehmen keinem rechtlichen Zwang unterliegen. Der Begriff des Anreizes in der Subventionstheorie beinhaltet immer auch die Freiheit des Unternehmens, diesem *nicht* zu folgen. Anreize in diesem Sinne könnten also nur für freiwillige, überobligatorische Umweltschutzmaßnahmen gesetzt werden.

Der Anreizbegriff des Umweltbeihilferahmens geht weiter; hierunter fallen neben Beihilfen für freiwilligen Umweltschutz auch Beihilfen zur *Anpassung* an nationale Normen, so weit diese das gemeinschaftlich obligatorische Mindestniveau überschreiten: „Beihilfen [können] nützlich sein, wenn sie einen Anreiz darstellen, um einen höheren Umweltschutz als den aufgrund der Gemeinschaftsnormen geforderten zu verwirklichen. Dies ist der Fall, wenn ein Mitgliedstaat beschließt, strengere als die Gemeinschaftsnormen in seinem Hoheitsgebiet zu erlassen (...). Dasselbe gilt, wenn ein Unternehmen Investitionen durchführt, um die Umwelt über die strengsten Gemeinschaftsnormen hinaus oder bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen zu schützen.“ (Ziffer 20) „Beihilfen haben aber keinen Anreizeffekt, wenn es lediglich darum geht, bestehende oder neue technische Normen der Gemeinschaft einzuhalten.“ (Ziffer 21).

Für alle drei in Ziffer 20 als genehmigungsfähig gekennzeichneten Fallgruppen gilt der gleiche Regelhöchstsatz von 30 % der beihilfefähigen Investitionskosten.³¹ Eine Differenzierung erfolgt im Rahmen der Bemessungsgrundlage, also bei der Berechnung der beihilfefähigen Kosten. Die dazu in Ziffer 37 enthaltenen Detailregelungen zeigen allerdings systematische Mängel; sie sind zudem nicht besonders präzise:

- Wenn es weder auf der Gemeinschaftsebene noch im nationalen Bereich ordnungsrechtliche Umweltnormen gibt, „gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionskosten, die zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzgrades als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Umweltschutzbeihilfe erreichten Schutzgrades notwendig sind“ (Ziffer 37 Abs. 8). Was dabei als „wesentlich höher“ gilt und wie der Referenzfall gewählt wird, bleibt im Dunkeln.
- Wenn es zwar keine Gemeinschaftsnormen, aber nationale Normen gibt, „gehören zu den beihilfefähigen Kosten die Investitionsmehrkosten zur Erreichung des aufgrund der nationalen Normen geforderten Umweltschutzes“ (Ziffer 37 Abs. 6). Hier werden Beihilfen zur Anpassung an Normen gewährt, die verbindlich sind. Als Bemessungsgrundlage kommen die gesamten Investitionskosten in Betracht, soweit sie dem Umweltschutz dienen.
- Wenn sich Unternehmen an nationale Normen anpassen müssen, die strenger sind als die Gemeinschaftsnormen, oder wenn sie die Gemeinschaftsnormen freiwillig übertreffen, wird als

³¹ Aufschläge auf den Regelhöchstsatz – sind nach anderer Systematik – bei bestimmten Investitionen im Energiesektor, bei Investitionen von Unternehmen in Fördergebieten und bei KMU zulässig.

Bemessungsgrundlage die Differenz zwischen den Investitionskosten herangezogen, die im Unternehmen tatsächlich entstehen, und denen, die entstünden, wenn das Unternehmen lediglich die Gemeinschaftsnormen erfüllen würde (Ziffer 37 Abs. 7).

Bei allen Formen handelt es sich im Sinne der Kommission um Anreiz-, nicht um Anpassungsbeihilfen. Die Kasuistik resultiert aus dem Versuch, Anreize nicht auch über den Fördersatz, sondern ausschließlich über die Bemessungsgrundlage umzusetzen. Vereinfacht besteht die „Anreizlogik“ darin, die durchgeführten Umweltschutzmaßnahmen nach dem Grad ihrer Umweltwirksamkeit im Vergleich zu Anlagen zu reihen, die gerade in der Lage sind, die Gemeinschaftsnormen zu erfüllen. Es muss also ein Anlagen- und Kostenvergleich durchgeführt werden zwischen „Normanlagen“ und den eingesetzten „besseren“ Anlagen: Von den Investitionskosten der zur Förderung anstehenden Anlage müssen jene Investitionskosten für eine Anlage abgezogen werden, die im Vergleichsfalle gerade die Erfüllung der Gemeinschaftsnormen erlaubt. Darauf, dass dies in der praktischen Umsetzung große Probleme hervorrufen dürfte, wird an anderer Stelle eingegangen.³² Hier soll die Anreizverträglichkeit einer solchen Regelung diskutiert werden.

Indem die Kommission alles, was sie als Anreizbeihilfen klassifiziert, mit dem einheitlichen Förderhöchstsatz von 30 % belegt, behandelt sie ökonomisch und politisch Ungleiches unangemessen gleich. Damit baut sie ein Hindernis für „echte“ Anreizpolitik der Mitgliedstaaten auf und bremst mögliche Verbesserungen des Umweltschutzes in der Gemeinschaft, die wettbewerbsneutral umgesetzt werden könnten. Denn der Unterschied zwischen den oben dargestellten, „echten“ Anreizbeihilfen im ökonomischen Sinne und den Beihilfen zur Anpassung an nationale Normen ist sehr relevant. Letztere stellen de facto keinen Anreiz *für Unternehmen* dar; denn diese müssen sich so oder so an die Normen anpassen, die der Mitgliedstaat in Abwesenheit von Gemeinschaftsnormen oder über diese hinaus erlassen hat. Die Zulässigkeit von Beihilfen ist hier vielmehr deshalb zu begrüßen, weil sie eine Art von Anreiz *für die Mitgliedstaaten* setzt. Wo keine gemeinschaftlicher Zwang für Unternehmen besteht, (anspruchsvolle) Umweltschutzmaßnahmen umzusetzen, wird es einzelnen Mitgliedstaaten i.d.R. schwer fallen, diese *allein* über rechtlichen Zwang zu etablieren. Die nationalen Unternehmen und deren Interessensvertretungen werden – zu Recht – darauf hinweisen, dass ihre europäischen Konkurrenten geringeren Anforderungen unterliegen. Unter diesen Voraussetzungen sind die Umsetzungschancen für fortschrittliche und anspruchsvolle Umweltnormen sehr viel höher, wenn die Mitgliedstaaten die Normanpassung durch Beihilfen abfedern können, wenn sie also „Zuckerbrot“ und „Peitsche“ nutzen können. Die Begrenzung der zulässigen Beihilfen nur auf einen *Teil* der entstehenden Mehrkosten gewährleistet zugleich, dass auch das Verursacherprinzip weitergehend umgesetzt wird als in der Referenzsituation, in der wegen fehlender Zulässigkeit der Beihilfegewährung eine anspruchsvollere Norm nicht hätte umgesetzt werden können. Ob die Begrenzung auf 30 % der beihilfefähigen Kosten hier optimal ist, sei dahingestellt.

³² Siehe Abschnitt 5.5.

Das Hindernis für „echte“ Anreizpolitik, das der Gemeinschaftsrahmen aufbaut, liegt im anderen Bereich, bei den Beihilfen für *freiwilligen* Umweltschutz. Hier stehen die Mitgliedstaaten vor einer ganz anderen Situation. Entweder konnten sie Normen, die das gemeinschaftliche Mindestniveau überschreiten, gegen die nationalen Widerstände nicht durchsetzen. Oder aber sie haben solche Normen tatsächlich umsetzen können; dann geht es um Umweltschutzmaßnahmen, welche die nationalen Normen noch überschreiten. (Dieser zweite Fall findet keine Erwähnung im Gemeinschaftsrahmen; eine Lücke, auf deren Konsequenzen später noch eingegangen wird.) So oder so, es geht um Maßnahmen, die das Niveau des Umweltschutzes in der Gemeinschaft steigern und die die betreffenden Unternehmen gänzlich freiwillig durchführen.

Genehmigungsfähig ist im Regelfall eine maximal 30%-ige Beihilfe zu den Investitionsmehrkosten. Ein rational kalkulierendes Unternehmen, das vor der Entscheidung steht, eine Anlage mit „hinreichender“, nämlich den Vorgaben entsprechender Umweltleistung oder eine erheblich wirkungsvollere und entsprechend teurere Anlage einzubauen, muss also ein eigenes Interesse an der „besseren“ Anlage haben und dieses Interesse auf rund 70 % der Investitionsmehrkosten beziffern. Bei End-of-Pipe-Systemen ist dies allenfalls vorstellbar, wenn es sich um langlebige Systeme handelt und gleichzeitig zu erwarten ist, dass die anzuwendenden Normen bald deutlich verschärft werden.³³ Für Anlagen des prozessintegrierten Umweltschutzes können außerdem mit „besseren“ Anlagen u.U. Energie- und Rohstoffeinsparungen einhergehen. Diese Form des Eigeninteresses wird jedoch durch die Technik des Kommissionsansatzes ausgeschlossen. Von den Gesamtinvestitionskosten sind hier nicht nur die Investitionen für die Referenzanlage abzuziehen, die gerade die Gemeinschaftsnorm erfüllt. Es müssen auch alle durch die neue Anlage zusätzlich erzielbaren wirtschaftlichen Vorteile abgezogen werden. Das sind die Vorteile, die sich aus einer mit der Investition verbundenen gleichzeitigen Kapazitätserhöhung ergeben oder die aus Kosteneinsparungen und aus den Erlösen von Nebenprodukten entstehen (UBR-01 endg., Ziffer 37).

Kurzum: Alles, was wirtschaftliches Anreizpotenzial verkörpern könnte, wird ausgeschlossen. Woher dann ein „70 %-iges“ Eigeninteresse rühren könnte, das ein Unternehmen veranlasst, freiwillig eine Maßnahme mit erheblicher Kostenbelastung durchzuführen, die weder von ihm noch von seinen Konkurrenten verlangt wird, ist nicht ersichtlich.³⁴ Unter diesen Bedingungen kann von *Anreizen* nicht mehr geredet werden – jedenfalls nicht von *wirksamen* Anreizen. Freiwillige Umwelt-

³³ Ein weiteres Eigeninteresse könnte daraus folgen, dass es Emissionsabgaben gibt, die mit Hilfe der wirksameren End-of-Pipe-Anlage verringert werden können. Ziffer 37, UBR-01 endg. ist jedoch nicht eindeutig, wie die Regelung, derzufolge „in die beihilfefähigen Kosten nicht die Vorteile einzubeziehen [sind], die sich (...) aus Kosteneinsparungen in den ersten fünf Jahren der Lebensdauer der Investition (...) ergeben“, in diesem Fall anzuwenden ist. In der erläuternden Fußnote 33 zu Ziffer 37 heißt es: „Betreffen die Investitionen nur den Umweltschutz, ohne dass sonstige wirtschaftliche Vorteile erzielt werden, wird zur Bestimmung der beihilfefähigen Kosten kein weiterer Abzug vorgenommen.“ End-of-Pipe-Anlagen betreffen typischerweise *nur* den Umweltschutz. Ob eingesparte Emissionsabgaben nun ein *folgerichtiger* oder aber ein *sonstiger* wirtschaftlicher Vorteil sind, ist nicht ersichtlich. Die UBR-Systematik legt aber die Vermutung nahe, dass solche Einsparungen (in den ersten fünf Jahren) von den beihilfefähigen Kosten abgezogen werden sollen.

³⁴ Es sei denn, die Umweltverbesserung wird vom Unternehmen weitestgehend aus intrinsischer Motivation durchgeführt, was extrem selten sein dürfte.

schutzinvestitionen sind *kooperativer Umweltschutz* par excellence. Deshalb kann ein wirksamer Anreiz frühestens mit der Daumenregel fairen, kooperativen burden sharings etabliert werden, nämlich „fifty-fifty“. Bei eigennützigem – d.h. „klassisch“ unternehmerischem – Verhalten der Unternehmen dürften Anreize erst jenseits der 50-prozentigen Beihilfeintensität greifen können.³⁵

Wie wenig die Regelungen der Gemeinschaftsrahmens zu Investitionsbeihilfen von ökonomischem Anreizdenken geprägt sind, zeigt sich in einer aufschlussreichen Auslassung. Wie schon erwähnt, findet die Überschreitung *nationaler* Normen – sei es bei Fehlen gemeinschaftlicher Normen, sei es, dass die gemeinschaftlichen Normen weniger streng sind – überhaupt keine Erwähnung. Diese Auslassung führt zur „bemerkenswerten“ Berechnung der beihilfefähigen Kosten. Nehmen wir den wünschenswertesten Fall als Beispiel: Eine gemeinschaftliche Norm wird von schärferen nationalen Normen noch übertroffen. Die zu fördernde Investition soll es nun ermöglichen, einen Umweltschutz zu verwirklichen, der diese schärferen nationalen Normen noch einmal freiwillig übertrifft. Bei Anwendung von Ziffer 37, UBR-01 endg., werden nun lediglich diejenigen Mehrkosten *bis zum Erreichen* der nationalen Normen als beihilfefähig anerkannt, die Kosten *für das Überschreiten* der Normen sind nicht beihilfefähig. Sollte das Unternehmen die nationalen Normen auch schon vorher erfüllen, wäre somit die ganze freiwillige Umweltschutzinvestition nicht beihilfefähig. Zweifellos kann eine solche paradoxe Konsequenz im Kontext des gemeinschaftlichen Beihilfenpolitik und des Umweltbeihilferahmens nicht gewollt sein. Da diese Lücke aber wahrscheinlich wiederum mit dem 30%-Höchstsatz geschlossen würde, wäre unter Anreizgesichtspunkten nicht wirklich viel gewonnen.

Was hier zu Investitionsbeihilfen für freiwilligen Umweltschutz bei negativen Externalitäten gesagt wurde, kann analog auf Kompensationen bei positiven Externalitäten übertragen werden. Sofern positive Externalitäten über unternehmerische Investitionsmaßnahmen realisiert werden könnten, müssten staatliche Kompensationszahlungen für solche ausschließlich im öffentlichen – möglicherweise sogar im gemeinschaftlichen – Interesse liegenden Umweltmaßnahmen nach denselben UBR-Regelungen behandelt werden. Dass lediglich 30-prozentige Kompensationszahlungen für bis zu 100 % im öffentlichen Interesse liegende Maßnahmen nichts mit Anreizen, Verursacherprinzip oder Internalisierung zu tun haben, muss nicht weiter ausgeführt werden.³⁶

³⁵ Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass schon in Abschnitt 5.3 nachgewiesen wurde, dass selbst eine Beihilfenintensität von 100 % im freiwilligen, überobligatorischen Umweltschutz dem Wettbewerbsziel auf dem gemeinsamen Markt nicht widersprechen würde.

³⁶ Wobei die Kommission interessanterweise im *alten* Umweltbeihilferahmen von 1994 das öffentliche Interesse an und die Anreizfunktion von Beihilfen durchaus konsequent zu Ende gedacht hat – wenn auch nur in wenigen Ausnahmefällen: Bei den Beihilfen für Tätigkeiten in der Information, Ausbildung und Beratung für den Umweltschutz und für den Erwerb umweltfreundlicher Produkte (UBR-94, Ziff. 3.3 bzw. 3.5) galten z.B. Maßnahmen, die Endverbraucher zum Kauf umweltfreundlicher Produkte veranlassen, als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar, wenn „sie keine spürbaren finanziellen Vorteile für bestimmte Unternehmen mit sich bringen.“ Auch wenn sie grundsätzlich mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar sein sollten, können sie genehmigt werden, wenn sie u.a. „100 % der umweltbezogenen Mehrkosten nicht überschreiten.“ Eine ähnliche Regelung fand sich für Investitionen zur Sanierung verschmutzter Industriestandorte (UBR-94, Ziffer 3.2.2.). Wo kein privates Interesse an der Maßnahmendurchführung ausfindig zu machen ist, wo auch kein unmittelbarer privat zurechenbarer Nutzen entsteht, da ist es auch unter Wettbewerbsaspekten unproblematisch, die gesamten Mehrkosten zu erstatten. Leider hat sich die Kommissi-

Für die Gemeinschaftsprogramme hat die Kommission dies im Übrigen längst erkannt. In ihnen gibt es – wie bereits erwähnt – die Möglichkeit für höhere Förderungsraten, was allerdings auch darauf hindeuten könnte, dass die Kommission ihren eigenen Programmen eine höhere Förderpriorität im Vergleich zu denjenigen der Mitgliedstaaten einräumen will; jedenfalls besteht hier Klärungsbedarf.

Auch bei den *Betriebsbeihilfen* wird deutlich, dass die Kommission zwar allgemein über Anreizeffekten schreibt, dies im Gemeinschaftsrahmen aber technisch nicht umsetzt. Die Kommission spricht sich generell – wie in ihren früheren Gemeinschaftsrahmen – gegen Betriebsbeihilfen aus. Im Mittelpunkt der Betriebsbeihilfen stehen die Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen, und zwar solche, die im Rahmen von Umweltabgaben oder Ökosteuern gewährt werden (Ziffern 47 ff., UBR-01 endg.). Ohne das Reglement im Einzelnen zu beschreiben, soll die Grundkonzeption kurz rekapituliert werden:

Die Kommission unterscheidet zwischen Steuern, die einer Regelung auf Gemeinschaftsebene unterliegen, und solchen Steuern, die ausschließlich in nationaler Kompetenz geregelt werden. Für eine harmonisierte Steuer muss sichergestellt werden, dass im Rahmen von nationalen Zusatzmaßnahmen (z.B. Erhöhung der Mineralölsteuersätze im Rahmen der deutschen Ökosteuer) und gleichzeitig eingeführten Begünstigungen die begünstigten Unternehmen nicht geringer belastet werden, als dies die harmonisierten Mindeststeuersätze vorsehen.

Bei national und autonom geregelten – vorwiegend aus Umweltschutzgründen zusätzlich eingeführten – Steuern muss diese Philosophie der Untergrenze eigentlich versagen. Die Mitgliedstaaten sind frei, solche Steuern einzuführen oder von einer Einführung abzusehen.³⁷ Insofern ist gedanklich der „Nullsteuersatz“ das Referenzsystem. Unternehmen eines Mitgliedstaates, der keine zusätzliche Steuer einführt, gelten im Vergleich zu ihren Konkurrenten in anderen Ländern nicht als begünstigt. Der Wettbewerb ist – jedenfalls in der Kommissionslogik³⁸ – nicht verzerrt, der Handel nicht beeinträchtigt. Für den Fall aber, dass ein Mitgliedstaat eine derartige Steuer umweltpolitisch einsetzt, führt die Kommission dennoch eine Belastungsuntergrenze ein und stellt andere, unsystematische Anforderungen. So sind z. B. Steuersatzdifferenzierungen zugunsten bestimmter wettbewerbsintensiver Unternehmen nur zulässig, wenn sich diese Unternehmen in Vereinbarungen mit dem Mitgliedstaat zu anderen umweltschützenden Maßnahmen verpflichten oder wenn sie mindestens „einen wesentlichen Teil der nationalen Steuer zahlen“ (UBR-01 endg., Ziffer 51 b Abs. 3).

on nicht damit auseinandergesetzt, warum es sich bei der Finanzierung von ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit liegenden Leistungen überhaupt um Beihilfen handeln sollte. Wo es ausschließlich um Maßnahmen im Interesse der Allgemeinheit geht, werden Entgelte gezahlt und keine Beihilfen gewährt.

³⁷ In Deutschland könnten von der Regelung im neuen UBR neben der Ökosteuer u.a. die Abwasserabgabe und die Grundwasserentnahmeentgelte betroffen sein, in denen nicht-befristete Begünstigungen enthalten sind.

³⁸ Hier wird davon ausgegangen, dass die Kommission weiterhin die Sanktion der Nicht-Internalisierung nicht als ihre Aufgabe ansieht.

Dass solche Regelungen den Mitgliedstaaten, die im Rahmen des burden sharing zur Einlösung der europäischen Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll sehr unterschiedliche Reduktionslasten übernommen haben und insofern auch Spielräume zur instrumentellen Umsetzung geboten bekommen müssen, den Anreiz zu einer ehrgeizigeren und innovativen Umweltpolitik nehmen können, liegt auf der Hand.

Diese Art der Anreizproblematik hat die Kommission im Gemeinschaftsrahmen nicht gewürdigt. Sie betrachtet auch die steuerlichen Betriebsbeihilfen vorrangig unter Anpassungsaspekten. In Ziffer 48, UBR-01 endg., schreibt sie, dass es „für die Unternehmen des betreffenden Staates schwierig sein kann, sich schnell an die neue Steuerlast zu gewöhnen. Unter diesen Umständen kann eine vorübergehende Ausnahme zugunsten bestimmter Unternehmen gerechtfertigt sein, damit sich diese auf die neue steuerliche Situation einstellen können“. Aus dieser Perspektive resultieren auch die anderen Genehmigungsanforderungen: Die steuerlichen Beihilfen müssen zeitlich strikt befristet und ggf. auch degressiv gestaltet sein. Dies verträgt sich nicht einmal mit dem Anpassungsgedanken, geschweige denn mit einer Anreizpolitik.

National eingeführte, nicht harmonisierte Ökosteuern sind freiwillige, über das Gemeinschaftsniveau des Umweltschutzes hinaus gehende Maßnahmen, durch die das Verursacherprinzip stärker umgesetzt wird und externe Kosten in höherem Maße individuell angelastet werden als in anderen Mitgliedstaaten. Sie liegen daher im Interesse der europäischen Umweltpolitik. Ihre nationale Einführung kann aber einheimischen, im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen wirtschaftliche Nachteile gegenüber solchen Unternehmen einbringen, die unter Bedingungen mit geringerer Umweltkosteninternalisierung arbeiten. Insofern sind Sonderregelungen für bestimmte, im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen legitim, und zwar generell so lange, wie die Internalisierungszwänge in den einzelnen Mitgliedstaaten und im Verhältnis zu Drittländern nicht nach gleichen Kriterien gestaltet werden; so lange also die international unterschiedliche Handhabung des Verursacherprinzips als Wettbewerbsverzerrung fortbesteht. Es ist falsch anzunehmen, Unternehmen würden nach der Anpassung an neue bzw. höhere Steuern oder Umweltabgaben zur alten Kostenhöhe zurückfinden. Sie bleiben der höheren Belastung auf Dauer ausgesetzt und können lediglich die Gesamtlast aus Anpassungs- bzw. Vermeidungskosten und verbleibender Steuerbelastung minimieren, typischerweise auf einem höheren als dem Ausgangsniveau.

Dieses Problem hat die Kommission in anderem Zusammenhang durchaus anerkannt. In ihrer Mitteilung an den Rat vom 14. Oktober 1991, mit der sie seinerzeit eine gemeinschaftliche Energie- / CO₂-Steuer vorschlug, hat sie zum Schutz der europäischen Unternehmen und zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen gegenüber Drittländern geschrieben: „Da eine solche Steuer zunächst wohl nur in der Gemeinschaft angewandt wird, müssen ausgeprägtere wirtschaftliche Kosten insbesondere für Industriezweige vermieden werden, die mit energieintensiven Produktionsverfahren arbeiten und einen großen Außenhandelsanteil haben. (...) Solange die wichtigsten Wettbewerber der Gemeinschaft keine ähnlichen Maßnahmen treffen, muss an eine besondere Behandlung ge-

dacht werden“.³⁹ Als überlegene Begünstigungsform hat sie damals die Einführung eines „Nullsatzes“ empfohlen. Die Dauer einer solchen Sonderregelung war also an das „Mitziehen“ bzw. „Nachholen“ der Drittländer gebunden. Eine absolute zeitliche Befristung wäre in der Tat unsachgemäß gewesen. Unsachgemäß ist sie auch im neuen Gemeinschaftsrahmen, in dem es um eine identische Regelung – nur im Verhältnis zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten – geht. Auch würde es den Mitgliedstaaten den Anreiz zur Einführung zusätzlicher Umweltmaßnahmen nehmen, wenn sie gezwungen wären, den Nutzen für die europäische Umwelt durch nationale Wettbewerbsnachteile zu erkaufen.

5.5 Unzureichende Beihilfentechnik

Neben den aufgezeigten prinzipiellen Problemen zeigt der Umweltbeihilferahmen zum Teil auch gravierende Schwächen in seiner elementaren beihilfetechnischen Aufgabe, den Mitgliedstaaten verlässlich und konsistent darzustellen, welche Maßstäbe die Kommission bei der Kontrolle von Umweltschutzbeihilfen anwenden will.

Die Anforderungen an *Investitionsbeihilfen* scheinen auf den ersten Blick recht einfach zu sein. Lässt man einmal die Frage, was als Investition anerkannt wird, außer Betracht (Ziffer 36, UBR-01 endg.), so reduziert sich die technische Ausgestaltung auf die Feststellung der beihilfefähigen Kosten und auf die Anwendung des Beihilfesatzes.

Die beihilfefähigen Kosten bemessen sich – wie erwähnt – nach einem „Mehrkostenprinzip“: Beihilfefähig sind „ausschließlich die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten“ (Ziffer 37, UBR-01 endg.). Diese werden als Differenz zwischen dem Umweltschutzgrad der neuen Anlage und dem gemeinschaftlich vorgegebenen Umweltschutzgrad festgelegt. Für den Fall, dass ein Unternehmen lediglich die verbindlichen Anforderungen des Gemeinschaftsrechts erfüllt, entspricht dies der Strategie, Maßnahmen nur zur Anpassung an Gemeinschaftsnormen nicht mehr zu fördern: Normerfüllung ruft keine *Mehrkosten* hervor.⁴⁰

Wo es solche Differenzen gibt, müssen zusätzliche bzw. freiwillige Leistungen der Unternehmen vorliegen. Dies kann der Fall sein, wenn die Gemeinschaft keinerlei Umweltnormen erlassen hat; dann müssten eigentlich die ganzen umweltrelevanten Investitionskosten beihilfefähig sein. Die Kommission knüpft daran allerdings die Anforderung, dass sie „zur Erreichung eines wesentlich höheren Umweltschutzgrades als des von dem oder den betreffenden Unternehmen ohne jede Umweltschutzbeihilfe erreichten Schutzgrades notwendig sind“ (Ziffer 37 Abs. 8). Sie eröffnet sich damit einen weiten Beurteilungsspielraum und schafft zugleich Rechtsunsicherheit für die Mitgliedstaaten.

³⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat „Eine Gemeinschaftsstrategie für weniger Kohlendioxidemissionen und mehr Energieeffizienz, SEK (91) 1744 endg., Brüssel 14.10.1991.

⁴⁰ Wie erwähnt gibt es eine Ausnahmeregel für KMU, deren Anpassungsinvestitionen übergangsweise noch mit 15 % gefördert werden können.

Gibt es bei fehlenden Gemeinschaftsnormen national gesetzte Umweltnormen, so sind die „Investitionsmehrkosten zur Erreichung des aufgrund der nationalen Normen geforderten Umweltschutzes“ beihilfefähig. Dies ist insofern von Interesse, als zum einen die Kommission zumindest in der Bemessungsgrundlage für eine national freiwillige Forcierung des Umweltschutzes einen Anreiz bietet: Je stärker nämlich die Normen in einem Mitgliedstaat verschärft werden, desto größer wird die Basis, auf deren Grundlage eine Beihilfe gewährt werden kann. Zum anderen fehlt allerdings eine Abstimmung mit den Regeln für Investitionen der vorher genannten Gruppe, in der es keine nationalen Umweltnormen gibt. Dort müssen die völlig *freiwilligen* Unternehmensinvestitionen einen „wesentlich höheren Umweltschutzgrad“ im Vergleich zu marktüblichen Investitionsgütern erreichen. Da dieses zusätzliche Kriterium bei der Anpassung an nationale Normen fehlt, können im Zweifelsfall hier höhere Kosten als beihilfefähig anerkannt werden als bei einer freiwilligen Investition mit gleicher Umweltwirkung, die in Abwesenheit von Umweltnormen durchgeführt wird. Die Anpassungsbeihilfe kann also umfangreicher ausfallen als die Anreizbeihilfe.

Die Vergleichslogik des Mehrkostenprinzips zeigt sich am deutlichsten, wenn es über bestehende Gemeinschaftsnormen hinaus schärfere nationale Umwelanforderungen gibt, die zu anderen Investitionen mit höheren Kosten zwingen. Es muss eine Anlage, die dazu geeignet ist, die EU-Standards zu erfüllen, mit einer Anlage verglichen werden, die genau dazu dient, die schärferen nationalen Bestimmungen einzuhalten; die Kostendifferenz ist die Bemessungsgrundlage. Dasselbe gilt, wenn die Gemeinschaftsnormen – ohne dass es schärfere nationale Standards gibt – von Unternehmen freiwillig übertroffen werden; hier sind die Kosten der realisierten Anlage dem Referenzfall gegenüberzustellen, der gerade die Gemeinschaftsnormen erfüllen würde. Dass es für die Fälle, in denen Umweltschutzinvestitionen sowohl vorhandene Gemeinschaftsnormen als auch schärfere nationale Normen noch übertreffen, in wörtlicher Auslegung der Ziffer 37 zu einer fehlerhaften, so zweifellos nicht gewollten Bestimmung der beihilfefähigen Kosten kommen kann, wurde bereits gezeigt (siehe Abschnitt 5.4). Auch hier verfehlt der Umweltbeihilferahmen seinen Auftrag, Klarheit für die Mitgliedstaaten zu schaffen, deutlich.

Sieht man von dieser Unbestimmtheit einmal ab, so ist das Berechnungsverfahren für die Bemessungsgrundlage durchaus plausibel, soweit es auf traditionelle *End-of-Pipe-Anlagen* angewendet wird. Hier lässt sich in aller Regel der umweltschutzbedingte Kostenanteil von den Kosten der „produktiven“ Anlage trennen; auch können additive Aggregate unterschiedlichen Wirkungsgrades kostenseitig verglichen werden. Für Maßnahmen des *prozessintegrierten Umweltschutzes* lässt sich demgegenüber eine valide Trennung und Zurechnung der umweltschutzbedingten Mehrkosten typischerweise nicht durchführen oder ist mit erheblichen Anstrengungen, Schwierigkeiten und Kosten beim Unternehmen verbunden.

Dies wird von den Ergebnissen einer Kurzstudie⁴¹ bestätigt, die das FiFo Köln durchgeführt hat. In den empirischen Befragungen stellte sich heraus, dass die Unternehmen i.d.R. mit dem Mehrkostenprinzip überfordert wären. Für den – auf prozessintegrierten Umweltschutz anzuwendenden – Fall, dass die „Kosten für Umweltschutzinvestitionen nicht ohne weiteres von den Gesamtkosten zu trennen“ sind, bedeutet die Anwendung des Mehrkostenprinzips, dass von den (Gesamt-) Investitionskosten abgezogen werden müssen:

- „die Kosten einer Investition, die technisch vergleichbar ist, die aber nicht den gleichen Umweltschutzgrad ermöglicht“;
- Vorteile, „die sich aus einer etwaigen Kapazitätssteigerung“ ergeben;
- Vorteile, die sich „aus Kosteneinsparungen in den ersten fünf Jahren der Lebensdauer der Investition“ ergeben;
- Vorteile, die sich aus den Nebenprodukten in diesen fünf Jahren ergeben (Ziffer 37, UBR-01 endg.).

Alle befragten Unternehmen waren in der Vergangenheit bei der Durchführung einer prozessintegrierten Umweltschutzmaßnahme staatlich gefördert worden. Trotz dieser „Beihilfenerfahrung“ sah sich nahezu keines in der Lage, eine verlässliche Mehrkostenkalkulation nach dem vorgegebenen Muster durchzuführen.

Im Vergleich zu End-of-Pipe-Maßnahmen stehen integrierte Systeme also vor einer erheblichen Förderungsschwelle allein aufgrund des Verfahrens zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Dies widerspricht dem Wert, den die EU offiziell dem integrierten Umweltschutz zubilligt. Zudem werden insbesondere KMU durch die Genehmigungsvoraussetzungen überfordert. Auch dies widerspricht den sonst für diese Gruppe vorgesehenen Förderungspräferenzen eindeutig. Schließlich wirkt die Regelung auch auf die Strukturen von Beihilfepolitik und Beihilfekontrolle ein: Das komplizierte und komplexe Vergleichsverfahren lässt sich eigentlich nur im Wege der Einzelfallprüfung nachvollziehen und kontrollieren; ob dies im Kommissionssinne liegen kann, sei hier nicht weiter diskutiert. Den Mitgliedstaaten wird es so aber nahezu unmöglich gemacht, standardisierte und generalisierte Förderprogramme zu gestalten und dabei den Beihilfeempfängern Rechtssicherheit zu bieten, dass die empfangenen Mittel nicht aufgrund anderer Referenzfallbildung oder anderer Handhabung von Beurteilungsspielräumen wieder zurückgezahlt werden müssen.

Die Kommission hat diese Schwachstellen durchaus zur Kenntnis genommen und sich anderen Methoden zur Feststellung der Bemessungsgrundlagen geöffnet, allerdings ohne sie zu konkretisieren. Zumindest ist es den Mitgliedstaaten möglich, alternative Verfahren anzuwenden, wenn diese „objektiv und transparent“ sind und von der Kommission akzeptiert werden. So begrüßens-

⁴¹ Thöne/Ewringmann: Empirische Untersuchungen zur Umsetzbarkeit des Mehrkostenprinzips in der Förderung des prozessintegrierten Umweltschutzes (UFOPLAN 2000 – FKZ 200 19 152); die Studie ist im Anhang A der „Langversion“ dieses Forschungsberichts abgedruckt.

wert diese Öffnung auch ist, so unbefriedigend muss sie bleiben: Es wäre Aufgabe des Gemeinschaftsrahmens, die Maßstäbe und Verfahren konkret zu benennen und zu erläutern, nach denen die Kommission Beihilfen beurteilen will. Im prozessintegrierten Umweltschutz sieht es nun dagegen so aus, dass die Mitgliedstaaten der Kommission diese Mühe abnehmen müssen, sofern sie es vermeiden wollen, dass ihre Fördermaßnahmen nach Kriterien beurteilt werden, die dem Fördergegenstand nicht angemessen sind.

Mit alternativen Verfahren könnte man zumindest die relative Benachteiligung des prozessintegrierten Umweltschutzes abbauen. Von einem anreizorientierten System ist der Gemeinschaftsrahmen aber selbst, wenn dies gelingen sollte, noch weit entfernt. Dazu müsste – wie in Abschnitt 5.4 ausgeführt – vor allem eine dem Anreizgedanken angemessene Fördersatzgestaltung für freiwilligen innovativen Umweltschutz möglich sein.

Für die zweite Beihilfekategorie – die *Betriebsbeihilfen* – hat die Kommission ein Vorgehen gewählt, das mit dem zuvor skizzierten nicht direkt vergleichbar ist und zu Inkonsistenzen führt. Es ist bereits dargestellt worden, dass die Kommission Betriebsbeihilfen generell noch skeptischer gegenüber steht als Investitionsbeihilfen. Unter rein technischen Aspekten ist dies nicht gerechtfertigt, da sich beide Beihilfeformen zur Erzielung derselben Begünstigungswirkung ausgestalten lassen (über laufende Zahlungen oder kapitalisierte Einmalzahlungen).

Die Skepsis kommt schon in der Falldifferenzierung zum Ausdruck. Ein allgemeines Reglement für Betriebsbeihilfen existiert praktisch nicht. Vielmehr gibt es Spezialregelungen für Betriebsbeihilfen zugunsten der Abfallbewirtschaftung und für Energieeinsparungen, Betriebsbeihilfen in Form von Steuervergünstigungen, Betriebsbeihilfen zugunsten erneuerbarer Energieträger und Betriebsbeihilfen zugunsten der Kraft-Wärme-Kopplung

Die Beihilfegewährungen unterscheiden sich in den einzelnen Gruppen, für die z.T. auch noch unterschiedliche Optionen eröffnet werden, nach Art, Intensität und Dauer. Nach den für Abfallmaßnahmen und Energieeinsparungen geltenden Anforderungen müssen die Beihilfen z.B. auf maximal 5 Jahre begrenzt sein und in dieser Zeit degressiv ausgestaltet werden. Bei den Steuervergünstigungen sind unter der Bedingung, dass die begünstigten Unternehmen entweder einen „wesentlichen Teil der nationalen Steuer zahlen“⁴² oder sich in festen Vereinbarungen zu Umweltschutzmaßnahmen verpflichten, Beihilfen mit einer Laufzeit von 10 Jahren, und zwar ohne degressive Gestaltung zulässig. Für Maßnahmen zugunsten erneuerbarer Energieträger, ist schließlich eine breite Optionsvielfalt vorgesehen, die auch auf bestimmte Maßnahmen der kombinierten Kraft-Wärme-Kopplung angewendet werden kann. Hier hat die Kommission den Mitgliedstaaten beachtliche Spielräume eingeräumt. Sie können z. B. den Unterschied zwischen den Kosten für Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern und dem am Markt erzielbaren Preis für die jeweilige Energie erstatten, um die Amortisierung der erforderlichen Anlagen zu sichern. Über Quo-

⁴² Hier wird nach den bisherigen Erfahrungen mit Kommissionsentscheidungen wahrscheinlich ein Satz von etwa 20 % des Regelsatzes zugrunde zu legen sein.

ten und grüne Zertifikate kann die Rentabilität von Anlagen sichergestellt werden. Derartige Systemlösungen will die Kommission für 10 Jahre genehmigen. Darüber hinaus sind Förderungen auf der Basis der vermiedenen externen Kosten und nach den für Energieeinsparungen bereits genannten Kriterien möglich.

Sieht man einmal davon ab, dass die Kommission mit den einzelnen Optionen wohl unterschiedlichen nationalen Förderungsvorlieben nachkommen wollte bzw. musste und die Regelungsvielfalt daher keinen erkennbaren Sachkriterien folgt, so ist das Interessanteste an dieser Vielfalt die Tatsache, dass die Kommission ausgerechnet im Bereich der „ungeliebten“ Betriebsbeihilfen wesentlich *höhere Förderintensitäten* erlaubt als bei der Investitionsförderung, z.T. können die Mehrkosten bis zu 100 % erstattet werden. Dahinter muss also die Hypothese stehen, dass es in diesen Fällen der Energiemaßnahmen keinerlei privates Eigeninteresse an den geförderten Maßnahmen gibt, eine Annahme, die entweder gar nicht oder aber auch bei der Investitionsförderung zugrunde gelegt werden müsste. Angesichts der eingeräumten Fördermöglichkeiten für erneuerbare Energien erstaunt es andererseits, wenn die Kommission (in anderem Zusammenhang) gegen die systematisch und umweltpolitisch unbedenkliche Freistellung von Strom aus erneuerbaren Energieträgern im Rahmen einer Stromsteuer Bedenken geltend macht.

Insofern weist die beihilfetechnische Ausgestaltung im Gemeinschaftsrahmen zahlreiche Ungeheimheiten auf. Viele der damit verbundenen Grundprobleme sind vorerst durch eine relativ großzügige Handhabung der Energieförderung verdeckt worden. Der davon nicht unmittelbar berührte Umweltschutz wird jedoch unzureichend und unsystematisch behandelt. Integrierter Umweltschutz und der Einsatz marktkonformer ökonomischer Instrumente finden weiterhin keine angemessene Berücksichtigung im Bereich der „Anreizbeihilfen“. Die verfahrensmäßige Abwicklung von Förderprogrammen bleibt erschwert und belastet insbesondere kleine und mittlere Unternehmen.

6 Zusammenfassende Bewertung des Gemeinschaftsrahmens

Eine Bewertung des neuen Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen muss sich zur Zeit auf die Analyse der textlichen Darstellung beschränken, ohne die praktische Handhabung durch die Kommission berücksichtigen zu können. Da der Beihilferahmen aber nicht zuletzt den Mitgliedstaaten Orientierung und Sicherheit für die Ausgestaltung einer umweltpolitisch sinnvollen und wettbewerbskonformen Förderpolitik und für den einzelnen Förderfall bieten soll, erscheint eine solche Bewertung an Hand des Textes durchaus angemessen; die Ausnutzung diskretionärer Spielräume durch die Kommission soll ja durch die Eindeutigkeit der Regelungen gerade minimiert werden.

Unter *rechtlichen Gesichtspunkten* soll es hier vor allem um die Frage gehen, ob der neue Gemeinschaftsrahmen entsprechend Art. 6 EGV die Erfordernisse des Umweltschutzes in die Politik

zur Kontrolle staatlicher Beihilfen in einer Weise einbezieht, die den Intentionen des EG-Vertrages entspricht.

Die maßgebenden rechtlichen Vorgaben ergeben sich aus dem EG-Vertrag in der Fassung des Vertrages von *Amsterdam*. Als maßgebenden Bezugspunkt für den Rahmen sieht die Kommission aber das 5. Umweltaktionsprogramm an,⁴³ das noch auf der Grundlage des *Maastrichter* Vertrages, also vor Amsterdam, erstellt wurde. Entsprechend bleibt unberücksichtigt, dass der Umweltschutz durch Amsterdam eine deutliche Aufwertung erfahren hat. Richtigerweise hätte der Rahmen auf ein neues Umweltaktionsprogramm gestützt werden müssen, das auf der Grundlage des jetzt gültigen EG-Vertrages erarbeitet ist. Dies gilt umso mehr, als der neue Gemeinschaftsrahmen bis zum Jahr 2007, also für einen verhältnismäßig langen Zeitraum, gelten soll. Da beim Beschluss der endgültigen Fassung des neuen Beihilferahmens das sechste Umweltaktionsprogramm noch nicht vorlag,⁴⁴ hätte eine kürzere Geltungsdauer des Beihilferahmens vorgesehen werden sollen. Davon unbenommen hätte die Kommission auch ohne neues Umweltaktionsprogramm die durch Amsterdam herbeigeführten Änderungen schon im Umweltbeihilferahmen berücksichtigen können.

Wie sich die Unterlassung einer Revision im Lichte des Amsterdamer Vertrages auswirkt, wird deutlich wenn man den Gemeinschaftsrahmen aus dem Jahr 1994 mit dem jetzigen vergleicht. Unterschiede bestehen vorwiegend in Modalitäten, nicht aber im Grundsatz. Methodisch sieht die Kommission nach wie vor in der strikten Anwendung des Verursacherprinzips und des damit verbundenen Grundsatzes der Internalisierung der externen Umweltkosten den richtigen Ansatz, die Erfordernisse eines funktionierenden Marktwettbewerbs mit denen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen. Übereinstimmung besteht auch hinsichtlich der Arten von Beihilfen und genehmigungsfähigen Fördertechniken (bei Investitionsbeihilfen Förderung der auf den Umweltschutz entfallenden Investitionsmehrkosten zu bestimmten Sätzen, degressive Förderung bei Betriebsbeihilfen). Neu ist im wesentlichen nur die Differenzierung der Förderung von Energiemaßnahmen sowie die Regelung, dass Aufwendungen zur Erfüllung verbindlicher Normen der Gemeinschaft nicht mehr beihilfefähig sind. Im Ergebnis beruht daher der neue Rahmen auf einer Fortschreibung des vorangegangenen.

Aus dieser Fortschreibung ergibt sich eine einseitige Ausrichtung des Rahmens auf das *Verursacherprinzip* als Prinzip der Umweltpolitik. Nicht hinreichend einbezogen werden die weiteren Prinzipien der Umweltpolitik nach Art. 174 Abs. 2 EGV, nämlich das *Prinzip eines hohen Schutzniveaus* in Verbindung mit dem *Prinzip der regionalen Differenzierung* und die Grundsätze der *Vorsorge* und *Vorbeugung*, mit Einschränkungen auch das *Ursprungsprinzip*. Es ist durchaus vorstellbar, dass mit Hilfe staatlicher Beihilfen Anreize geschaffen werden, Unternehmen zu einem umweltgerechten Verhalten im Sinne dieser anderen Prinzipien zu veranlassen. Davon, dass der An-

⁴³ Siehe UBR-01 endg., Ziff. 11, 19.

⁴⁴ Die Kommission hat am 24.1.2001 dem Europäischen Parlament und dem Rat den Vorschlag für ein sechstes Umweltaktionsprogramm für den Zeitraum 2001-2010 vorgelegt (KOM (2001) 31 endg. v. 24.01.01).

reizcharakter von Beihilfen legitim ist, geht auch die Kommission aus. Der Anreizcharakter und die genannten Prinzipien werden aber im Gemeinschaftsrahmen nicht miteinander in Verbindung gebracht. Eine solche Verbindung könnte aber ergeben, dass die Anreize höher als im Rahmen vorgesehen ausfallen würden, sei es, dass weitere Arten von Beihilfen zulässig, sei es, dass die Sätze für beihilfefähigen Kosten höher angesetzt werden müssten. Hierfür nur zwei Beispiele:

- In räumlich lokalisierbaren Gebieten mit hoher Umweltbelastung könnten staatliche Beihilfen ein Mittel zum Abbau dieser Belastung sein. Maßstab für die Gewähr der Beihilfe wäre dann nicht die *wirtschaftliche* Lage der Gebiete (Fördergebiete i.S. von Ziff. 33, 34) oder *spezifische* Umweltschäden (Sanierung verschmutzter Industriestandorte nach Ziff. 38), sondern das örtliche / regionale *Ausmaß* der Umweltbelastung. Eine solche Maßnahme trüge zu einem hohen Umweltschutz unter dem Aspekt regionaler Besonderheiten bei und entspräche dem Konzept eines verantwortlichen Handelns auf dezentraler Ebene.
- Nach dem Gemeinschaftsrahmen können Investitionsbeihilfen bis zu einem Regelhöchstsatz von 30 % der beihilfefähigen Kosten gewährt werden. Dieser Höchstsatz gilt u.a., wenn ein Unternehmen bei Fehlen verbindlicher Normen *freiwillig* Investitionen tätigt, um die Umwelt stärker als bisher zu schützen. Offensichtlich bietet dieser Fördersatz keinen erfolversprechenden Anreiz. Hier könnte der Grundsatz des hohen Umweltschutzes in Verbindung mit den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung dazu herangezogen werden, effizientere Anreizsysteme zu etablieren.

Ohne dies hier vertiefen zu können, weisen diese Beispiele schon deutlich darauf hin, dass der Umweltbeihilferahmen die Erfordernisse des Umweltschutzes i.S. von Art. 6 EGV nicht in ausreichendem Maße einbezieht, da er das Konzept der vertrauensvollen Zusammenarbeit i.S. des 5. Aktionsprogramms nicht vollständig ausschöpft und die anderen, neben dem Verursacherprinzip anzuwendenden Umweltprinzipien nicht fruchtbar macht.

Auch aus *ökonomischer Sicht* fällt die Bewertung eher negativ aus: Das Externalitätenproblem wird nicht angemessen berücksichtigt. Daraus resultiert eine falsche Sicht auf die Wettbewerbseffekte differenzierter umweltpolitischer Instrumente, zu denen auch Umweltbeihilfen gehören. Daraus folgt auch, dass viele Maßnahmen auf den Prüfstand der Beihilfekontrolle gestellt werden, die mit Begünstigung und Wettbewerbsverzerrungen nichts zu tun haben. Der Umweltbeihilferahmen wählt trotz wiederholter Bekundungen der Bedeutung marktkonformer ökonomischer Instrumente stets das Ordnungsrecht als Referenzmaßstab und Orientierungshilfe. Er behindert so in vielen Detailregelungen einen innovativen und effizienten Umweltschutz, der mit Hilfe flexibler, anreizorientierter ökonomischer Mechanismen umgesetzt werden könnte.

Zwar weist der neue Gemeinschaftsrahmen gegenüber der Vorgängerregelung von 1994 einige sinnvolle Verbesserungen auf, insbesondere was das breite Spektrum beihilfefähiger erneuerbarer Energien, die Berücksichtigung der kombinierten Kraft-Wärmeerzeugung, sowie die Regelungen bei Sanierung verschmutzter Industriestandorte und Standortverlagerungen angeht. Eine systema-

tische Umstellung im Kriterienraster hat er jedoch nicht gebracht. Den Durchbruch zu einer anreizorientierten und wettbewerbskonformen Beihilfepolitik als Bestandteil des Instrumentariums der Mitgliedstaaten ist nicht geglückt.

Positiv zu vermerken ist hingegen, dass die Kommission in der Hektik der letzten Entwurfsphase⁴⁵ weitere unsystematische Anpassungen dadurch verhindert hat, dass sie auf die zunächst vorgesehenen Detailregelungen zu den neuen Instrumenten des Klimaschutzes verzichtete. Überhaupt sollte angesichts der Mängel des neuen Beihilferahmens nicht übersehen werden, dass die Kommission, die in einen Meinungs austausch mit den Mitgliedstaaten eingetreten war, zum Schluss unter starken Druck geriet und in dieser Situation auch Änderungen aufgenommen hat, die keine systematische Berechtigung haben – weder im Kommissionskonzept, noch nach einer anderen Grundkonzeption.

Viele Ungereimtheiten sind aber darauf zurückzuführen, dass der neue Gemeinschaftsrahmen – wie seine Vorgänger – auf unzureichend durchdachten Grundlagen beruht. Teilweise resultieren sie aus der Unzulänglichkeit der Beihilferegulungen im EG-Vertrag selbst, teilweise daraus, dass allgemeine Kriterien der Beihilfekontrolle undifferenziert auf den Umweltbereich übertragen wurden und so die spezifischen Anwendungsbedingungen – vor allem das Externalitätenproblem – nicht hinreichend gewürdigt werden. Ein großer Teil der Mängel ist auch darauf zurückzuführen, dass die Kommission ihre Kompetenzen „überdehnt“.

Schließlich weist der neue Gemeinschaftsrahmen *keine innere Konsistenz* auf. Zwischen den allgemeinen Kommissionserklärungen in den Teilen A bis C und den konkreten Beihilfевoraussetzungen in Teil E bestehen erhebliche Diskrepanzen, vor allem hinsichtlich der Äußerungen zu einer stärker anreizorientierten Beihilfepolitik sowie eines innovativen und integrierten Umweltschutzes einerseits und den konkreten Einzelregelungen andererseits. Behindert wird damit vor allem der „freiwillige“ Umweltschutz, der von großer Bedeutung für den umweltpolitischen Fortschritt in der Gemeinschaft ist. Hier können Unternehmen die Spielräume ausloten, die ihnen über die – unvermeidlicherweise generalisierenden, am Durchschnitt orientierten – Umweltnormen hinaus „individuell“ offen stehen, um Produktion und Produkte umweltfreundlicher zu gestalten. Solcherart freiwillige Maßnahmen heben nicht nur das Niveau des Umweltschutzes im jeweiligen Mitgliedstaat, sie verbessern den Umweltschutz in der Gemeinschaft. Individuelle Spielräume im Hinblick auf Technik und Kosten auszuschöpfen, heißt vielfach auch, innovative Verfahrenskombinationen zu entwickeln, zu erproben und in die Praxis umzusetzen – und damit zu demonstrieren, was jenseits der Standards möglich ist. Nur so lässt sich der Sevilla-Prozess im Hinblick auf den umwelttechnischen Fortschritt dynamisieren. Dazu muss aber ein Anreizsystem geschaffen werden, das vorwiegend aus den sogen. ökonomischen Instrumenten bestehen sollte, in dem aber im freiwilligen Bereich auch Beihilfen ihren Platz haben können.

⁴⁵ Im Laufe des Jahres 2000 hat die Kommission den Mitgliedstaaten insgesamt acht Entwürfe zugänglich gemacht – davon allein fünf zwischen dem 1 und 19. Dezember 2000 – und den endgültigen Umweltbeihilferahmen dann am 21. Dezember 2000 verabschiedet. Siehe Teil II der „Langversion“ dieser Studie.

Hilfen zur Anpassung an allgemeinverbindliche Normen gehören nicht dazu. Das hat die Kommission erkannt und für Gemeinschaftsnormen nunmehr auch umgesetzt. Anpassungsbeihilfen dienen zumeist dem künstlichen Erhalt nicht-wettbewerbsfähiger Unternehmen und schaden so dem Wettbewerbsschutz. Beihilfen zur Initiierung freiwilliger Maßnahmen setzen demgegenüber eine von der bisherigen Kontrollregelung abweichende Perspektive voraus: Anreizorientierte Beihilfepolitik ist *kooperativer* Umweltschutz, in dem Mitgliedstaaten und Gemeinschaft mit Unternehmen oder bestimmten Verursachergruppen „auf derselben Augenhöhe“ zusätzliche Anstrengungen vereinbaren. Derartige weitergehende Maßnahmen werden jedoch auf freiwilliger Basis nur zustande kommen, wenn sie als angemessen und fair angesehen werden.

Diese grundlegende Unterscheidung zwischen den Funktionen staatlicher Umweltschutzbeihilfen, die von der Kommission allgemein durchaus gewürdigt werden, spiegelt sich weiterhin nicht hinreichend im beihilfetechnischen Abschnitt E des Gemeinschaftsrahmens wider. Die ungleichen Instrumente Anpassungsbeihilfen und Anreizbeihilfen werden weitgehend gleich behandelt. So angemessen die gewählte restriktive Handhabung von Anpassungsbeihilfen wegen der hier stets latenten Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen ist, so folgewidrig ist die Anwendung der gleichen Maßstäbe auf den Bereich des freiwilligen und kooperativen Umweltschutzes. Es entbehrt der ökonomischen Logik, dass sich Unternehmen zur freiwilligen Übererfüllung von Umweltnormen und zur Innovation in nicht-rentable oder nur in langen Zeiträumen amortisierbare Umweltmaßnahmen bewegen lassen sollen, wenn sie im Regelfall 70 % der ihnen für ihren freiwilligen Beitrag zum gemeinschaftlichen Umweltschutz entstehenden Mehrkosten selbst zu tragen haben.

Für die Fortentwicklung der Umweltpolitik und zur Forcierung integrierter umwelttechnischer Innovationen ist es daher unerlässlich, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu eröffnen, eine fairere und anreizgerechtere Kostenverteilung im freiwilligen Umweltschutz umsetzen zu können. Dem steht auch von Seiten des Wettbewerbsschutzes nichts entgegen: Beihilfen, die Unternehmen dazu veranlassen sich selbst gegenüber ihren „nur“ die Normen erfüllenden Wettbewerbern zusätzlich zu *belasten*, können a priori den Tatbestand einer „Begünstigung bestimmter Unternehmen“ im Sinne von Art. 87 EGV nicht erfüllen.

Auch benachteiligt der Gemeinschaftsrahmen die Förderung des prozessintegrierten Umweltschutzes gegenüber konventionellen End-of-Pipe-Techniken. Im Gegensatz zu diesen werden beim integrierten Umweltschutz schädliche Emissionen nicht nur in ein Filtermedium verlagert, Emissionen werden von vornherein vermieden. Integrierter Umweltschutz gilt damit anerkanntermaßen als umweltpolitisch überlegene Strategie, die konsequenterweise prioritär gefördert werden sollte, dem End-of-Pipe-Umweltschutz aber mindestens gleichgestellt sein muss.

Bei Investitionen in prozessintegrierte Anlagen sind die Kosten für das „eigentliche“ Umweltschutzelement regelmäßig nicht ohne weiteres von den Gesamtinvestitionskosten zu trennen. Zur Ermittlung der beihilfefähigen Mehrkosten sieht der Gemeinschaftsrahmen hier ein Verfahren vor, das in der Praxis auf große Schwierigkeiten stoßen wird. Es fordert gerade für KMU kaum zu leistende

Vergleichsrechnungen und verlangt zudem sichere Prognosen zukünftiger Entwicklungen, die selbst dem Beihilfegeber nicht möglich sind. Nicht zuletzt um die Kohärenz der Gemeinschaftspolitik zu gewährleisten – hier sei nur auf die IVU-Richtlinie verwiesen – sind beim integrierten Umweltschutz weitere Verbesserungen unerlässlich. Immerhin ist die Kommission bereit, andere, von den Mitgliedsstaaten entwickelte Berechnungsverfahren anzuerkennen, wenn diese objektiv und transparent sind. Diese Chance muss von den Mitgliedstaaten genutzt werden.

Dass die Kommission im neuen Gemeinschaftsrahmen die Mehrdimensionalität des Anreizproblems und die damit berührte Kompetenzproblematik nicht hinreichend aufgearbeitet hat, wird auch bei den *steuerlichen Begünstigungen* deutlich. Anders als bei den direkten Umweltschutzsubventionen leisten Vergünstigungen im Rahmen von Umweltabgaben und Ökosteuern zunächst einmal eher einen Beitrag zu weniger Umweltschutz, indem sie den preislichen Anreiz verringern, der durch die Steuer geschaffen wird.

Aus diesem Grunde muss es das Anliegen der *nationalen* Umweltpolitik sein, anreizmindernde Steuervergünstigungen auf unerlässliche Ausnahmefälle zu beschränken.⁴⁶ Bei einer rein einzelstaatlich erhobenen bzw. erhöhten Steuer kann ein berechtigter Ausnahmefall darin bestehen, jene Unternehmen vor unmittelbaren Wettbewerbsnachteilen zu schützen, die mit ausländischen Konkurrenten konfrontiert werden, denen in ihren Staaten keine oder geringere Belastungen⁴⁷ auferlegt werden. Oft ist dies eine Voraussetzung dafür, dass Umweltsteuern national akzeptiert und durchsetzbar werden. Generelle Ausnahmen für *das* produzierende Gewerbe, für *die* Industrie oder bestimmte Sektoren sollten indessen vermieden werden, da dies den Anreiz- und Lenkungseffekt der Steuer zu stark beeinträchtigt. Vor diesem Hintergrund sind auch die Diskussionen darüber zu verstehen, dass die deutsche Ökosteuer durch großzügige Ermäßigungen eine zu geringe Lenkungswirkung hat und daher durch den Abbau von Begünstigungen sowie durch „Gegenleistungskonzepte“⁴⁸ effektiver gemacht werden muss.

Dies ist – wie erwähnt – eine angemessene *nationale Perspektive*. Dasselbe Konzept verfolgt jedoch auch die Kommission. Sie bindet die Sonderregelungen bzw. Beihilfen an enge Voraussetzungen und Fristen und verlangt „Gegenleistungen“. Diese Ansätze passen jedoch inhaltlich nicht zu einer europäischen Beihilfekontrolle und entsprechen auch nicht den Wettbewerbszuständigkeiten der Kommission: Die Kommission hat keinerlei Möglichkeit, die Einführung einer Ökosteuer in Deutschland zu fordern oder gar durchzusetzen; noch kann sie auf anderem Weg eine striktere CO₂-Minderung in Deutschland forcieren. Aus ihrer Kontrollkompetenz heraus hat die Kommission keine Eingriffsmöglichkeiten, wenn eine Ökosteuer *nicht* erhoben wird, weil das kein Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln ist. Warum aber sollte die Kommission eine Sanktionsmöglichkeit er-

⁴⁶ Siehe Ewringmann/Linscheidt (1999).

⁴⁷ Dabei darf der Blick allerdings nicht nur auf die in Frage stehende Umweltsteuer gerichtet sein; vielmehr sollte die Gesamtsituation berücksichtigt werden.

⁴⁸ Darunter sind z.B. Vereinbarungen mit dem Staat über bestimmte Umweltschutzleistungen oder Öko- sowie Energieaudits zu verstehen. Die Begünstigung wird dann davon abhängig gemacht, dass auf solchen Wegen trotz geringeren Steueranreizes ein Beitrag zum Lenkungsziel erbracht wird.

halten, wenn nun eine Ökosteuer mit Sonderregelungen zugunsten bestimmter Unternehmen eingeführt wird und dabei sichergestellt ist, dass kein Unternehmen geringer belastet wird als dies vor Einführung der Steuer der Fall war? Eine Begünstigung im Vergleich zu ausländischen Unternehmen liegt nicht vor, der Handel wird nicht beeinträchtigt. Es gibt keine Wettbewerbsproblematik, die es der Kommission erlauben würde, besondere Anforderungen an eine derartige Steuerregelung zu knüpfen. Derartige steuerliche Anreize für den Umweltschutz sind freiwillige, allein in der nationalen Regelungskompetenz liegende Maßnahmen. National mögen sie umstritten sein; die Kommission besitzt in diesem Bereich jedoch keine Regelungskompetenz. Für sie können daher auch die einzelstaatlich durchaus sinnvollen Kriterien der Effizienz und Anreizeffektivität neuer freiwilliger Umweltsteuern kein Maßstab für die Überprüfung der Wettbewerbskonformität sein.

Vor dem immer wieder auftauchenden Problem, freiwillige, anreizorientierte und mit zusätzlicher Kosteninternalisierung verbundene umweltpolitische Initiativen aus den Mitgliedstaaten und die Begrenzungen der Wettbewerbskontrolle systematisch auseinander zu halten, versagt der Gemeinschaftsrahmen daher. Hier kommen die Defizite in der Beihilfedefinition, die unklare Zuordnung von Beihilfen, Begünstigung und Wettbewerbsverzerrung und die mangelnde Aufarbeitung einer praktikablen Externalitätenlösung zusammen. Insoweit ist der Gemeinschaftsrahmen nicht nur in vielen Details, sondern in seiner Gesamtkonzeption und Grundstruktur schon jetzt reformbedürftig.

TEIL C: PERSPEKTIVEN FÜR EINE FORTENTWICKLUNG DES GEMEINSCHAFTSRAHMENS

7 Strategische Neuorientierung

Die dargestellten Mängel und Probleme zwingen zu einer weitreichenden Reform der Beihilfekon-
trolle. Manche dieser Schwachstellen greifen über den Bereich von Umweltschutzbeihilfen hinaus,
sie betreffen den allgemeinen Beihilfe- und Wettbewerbsbegriff sowie die Stellung der Beihilfekon-
trolle im europäischen Vertragswerk.

Hier geht es auch um die Attrahierung von Kompetenzen durch die Europäische Kommission. Die
Beihilfekontrollpraxis wirkt zuweilen wie eine Speerspitze des europäischen Zentralismus. Sie ü-
bersieht, dass im konkurrierenden Kompetenzmodell die eigentliche Basis für den Fortschritt der
gemeinschaftlichen Umweltpolitik und anderer Politikbereiche in den Mitgliedstaaten und Regionen
liegt. Sie trägt auch der Tatsache nicht hinreichend Rechnung, dass Politik immer weniger durch
Einsatz klassisch hierarchischer und ordnungsrechtlicher Instrumente funktioniert, sich vielmehr
zunehmend kooperativer Maßnahmen und „weicher“ Instrumentierungen, damit zwangsläufig auch
der Differenzierung, bedienen und Anreizsysteme entwickeln muss.

Fortschreitende *Internationalisierung* und *Globalisierung* wirtschaftlicher Prozesse, mit denen stär-
ker zentralisierte und harmonisierte Politikentscheidungen oft begründet werden, sind eben nur
eine Seite der Entwicklung. Auf der anderen Seite stehen *Dezentralisierungstendenzen*, die sich
trotz oder gerade wegen der Globalisierung verstärken. Sie dienen dem Wettbewerb, zunächst
einmal dem Wettbewerb der Regionen, die sich auch durch unterschiedliche Strategien in Bezug
auf öffentliche Güter und deren Finanzierungsmodalitäten profilieren können. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips kann eine solche Entwicklung der stärkeren Orientierung an den Bürgerpräferenzen, der Identitätsgewinnung und der Schaffung funktions- und entscheidungsfähiger Einheiten zur Gestaltung des eigenen Lebensraumes mit Hilfe eigener Instrumente und Maßnahmen dienen. Eine solche Entwicklung ist im Mehrebenen-Prinzip angelegt und insoweit im Interesse der Gemeinschaft.

Dazu bedarf es allerdings einer Perspektive, wie eine Stärkung des Wettbewerbs zwischen den
Mitgliedstaaten und Regionen, um eine nachhaltige Ordnung des eigenen Raums mit dem nationa-
len und europäischen Interesse in Einklang gebracht werden kann, Nachhaltigkeit auch in der Ge-
meinschaft zu gewährleisten.

Die Beihilfekontrolle dient stärker der Harmonisierung von Interventionen und folgt insoweit dem
Ziel, gleiche Spielregeln für den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt zu schaffen bzw. zu
wahren. Dies ist unproblematisch, wo die Mitgliedstaaten im Konsens ihre Gestaltungsspielräume
zugunsten einer Vereinheitlichung aufzugeben bereit sind. De facto tendieren sie jedoch dazu, die

ihnen zustehenden Kompetenzen zur Festlegung von Zielen und zum Einsatz von Instrumenten auch differenziert zu nutzen. In den meisten Politikfeldern sind ihnen dazu – wenngleich oftmals auf der Basis gemeinschaftlicher Mindeststandards – auch hinreichende Spielräume geblieben. Wenn sie diese zur gezielten Ausschöpfung ihrer spezifischen Potenziale auch nutzen wollen, so darf dem nicht durch eine undifferenzierte Anwendung eines Wettbewerbskontrollmechanismus entgegengewirkt werden. Der Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt ist ein wesentliches Ziel der Gemeinschaft, es genießt aber keine absolute Priorität, ist vielmehr gegenüber anderen Zielen abzuwägen. Dem muss die Beihilfekontrolle künftig stärker Rechnung tragen.

Zum Beispiel muss das Beihilfekontrollregime einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Die Integrationsklausel des Art. 6 EGV setzt – schon um „Waffengleichheit“ bzw. gleichwertige Berücksichtigung von Informationen zu garantieren – eine Institution voraus, die der Wettbewerbskontrolle eine Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitskontrolle zur Seite stellt. Dazu bedarf es auch eines entsprechenden formalen Rahmens. Die (überfällige) Umweltverträglichkeitsstudie für den Umweltbeihilferahmen muss bald begonnen werden, damit nicht erst der nächste Rahmen davon profitieren kann, sondern die Erkenntnisse schon in der Anwendung des bestehenden berücksichtigt werden. Dazu ist die Kommission verpflichtet; das Integrationsgebot ist keine „Zukunftsmusik“, es muss schon jetzt umgesetzt werden.

Reformbedürftig ist das Beihilfeverständnis des EG-Vertrages und damit der Beihilfebegriff, der ohne eine Legaldefinition immer stärker zur faktischen Kompetenzausdehnung der Kommission genutzt werden kann. Eine systematische Fortentwicklung der Umweltpolitik in Mitgliedstaaten und Regionen ist gegenwärtig ohne ständige Furcht vor einer Kommissionseinmischung kaum möglich. Gerade der differenzierte Einsatz von flexiblen ökonomischen Instrumenten, die für einen über das Gemeinschaftsniveau hinausgehenden, vorsorgenden und integrierten Umweltschutz unerlässlich sind, wird vom derzeitigen Beihilfereglement unsachgemäß behindert.

Vor allem muss in Bezug zum Umweltschutz und zu dem dahinter stehenden Externalitätenproblem die Abgrenzung von begünstigenden und wettbewerbsverzerrenden Beihilfen einerseits und äquivalenzorientierten Entgeltelementen andererseits vorangetrieben werden. Im Beihilfebegriff muss die Trennung von privatem und öffentlichem Interesse stärker reflektiert werden. Wo ausschließlich im öffentlichen Interesse agiert wird, wo ausschließlich auf freiwillige Leistungen gesetzt wird, ohne dass dadurch die Marktpositionen und Gewinnerzielungsmöglichkeiten der Adressaten staatlicher Intervention verändert werden, läuft der Beihilfebegriff leer.

Soweit dies nicht in einer grundlegenden Änderung der Wettbewerbsregeln und des Beihilfebegriffes erfolgt, ist es für den Umweltbereich zumindest erforderlich, den bisherigen Beihilferahmen durch eine Gruppenfreistellungs-Verordnung zu ergänzen. In ihr könnten wenigstens bestimmte fälschlicherweise als Beihilfe eingestuft Interventionen generell als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar eingestuft werden; zudem würde dadurch größere Rechtssicherheit für die Unternehmen und die Mitgliedstaaten geschaffen.

8 Eckpunkte für eine verbesserte Beihilfekontrolle

Unabhängig vom längerfristigen Reformbedarf kann die Kontrolle von Umweltbeihilfen auch schon im bestehenden Rechtsrahmen durchaus verbessert werden. Um dem gewandelten Stellenwert des Umweltschutzes im Europäischen Vertragswerk und der umweltpolitischen Strategie der Gemeinschaft gerecht zu werden, muss der Beihilferahmen künftig allerdings stärker folgenden Aspekten Rechnung tragen:

- Aktivitäten zur Verstärkung des Umweltschutzes sind primär von den Mitgliedstaaten zu entwickeln und umzusetzen. Diesen muss die freie Wahl des Instrumentariums verbleiben, insbesondere in der Umweltvorsorge über gemeinschaftliche Mindestniveaus hinaus.
- Dies besonders, wenn die Mitgliedstaaten, für Teilräume und -systeme besondere Umweltqualitätsnormen und damit für bestimmte Unternehmen verschärfte Anforderungen erlassen.
- Den Mitgliedstaaten muss es erleichtert werden, zusätzlichen Umweltschutz auch mit Marktinstrumenten umzusetzen. Dazu gehört die zusätzliche Einführung oder die Erhöhung von Umweltsteuern und -abgaben. Um die nationale Akzeptanz solcher Maßnahmen zu gewährleisten, müssen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, die steuerliche Regelbelastung in den Fällen zu senken, in denen einheimische Unternehmen ansonsten internationale Wettbewerbsnachteile erleiden würden und Arbeitsplätze gefährdet wären.
- Derartige Ausnahmeregelungen sind so lange gerechtfertigt, wie der Grund für die Wettbewerbsnachteile – international unterschiedliche Umsetzung des Verursacherprinzips – nicht beseitigt ist. Ausnahmeregelungen sollen zwar zyklisch überprüft, nicht aber starr ex ante begrenzt werden. Schließlich macht es für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Umweltpolitik keinen Sinn, den Mitgliedstaaten, die keine eigenen Anstrengungen für forcierten Umweltschutz unternehmen, die daraus resultierenden Wettbewerbsvorteile zu belassen, gleichzeitig aber den Unternehmen in Ländern mit besonders fortschrittlicher Umweltpolitik die daraus folgenden Wettbewerbsnachteile zuzumuten.
- Staatliche Interventionen zugunsten des Umweltschutzes sind nicht allein hinsichtlich ihrer Wettbewerbseffekte zu bewerten. Umweltschutzbelange stehen nach Art. 6 EGV gleichgewichtig neben den Wettbewerbsbelangen.
- Das theoretisch interessante Konzept, Umweltschutz und Wettbewerbsschutz durch Internalisierung der gesamten externen Umweltkosten bei den Verursachern in Einklang zu bringen, ist in der praktischen Beihilfekontrolle nicht umsetzbar. Die für Internalisierung notwendige monetäre Bewertung von Externalitäten ist nicht praktikabel. Das Ausmaß der Wettbewerbsverzerrung, das durch staatliches Unterlassen von Umweltpolitik und durch fehlende Internalisierung von Umweltkosten überall besteht, ist ebenso wenig quantifizierbar wie der wettbewerbsverfälschende Charakter umweltpolitischer Interventionen der Mitgliedstaaten. Ob eine Beihilfe zur Senkung von Umweltschutzkosten, die bei Erfüllung von über die Gemeinschaftsnormen hi-

nausgehenden nationalen Normen entstehen würden, den Wettbewerb zusätzlich *verzerrt* oder *entzerrt*, kann mit Hilfe dieses Maßstabes nicht beurteilt werden.

- Als Maßstab für die Beihilfekontrolle kann allein die Anlastung solcher Umweltschutzkosten bei Unternehmen dienen, die zur Erfüllung der gemeinschaftlich verbindlicher Normen anfallen. Die zur Erfüllung dieser Normen den Verursachern entstehenden Kosten sind als wettbewerbsgerecht anzusehen. Darüber hinausgehende nationale Ziele und Maßnahmen sind *freiwillig* und folgen ausschließlich der Kompetenzausübung der Mitgliedstaaten und Regionen. Sie sind im Sinne des EG-Vertrages uneingeschränkt positiv zu werten, wenn dadurch die Umweltqualität verbessert wird und zugleich die betreffenden Unternehmen keine *zusätzlichen* Wettbewerbsvorteile bzw. -nachteile erlangen. Treten zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen auf, so sind sie gegenüber den erreichbaren Umweltverbesserungen abzuwägen.
- Zur Verwirklichung ehrgeiziger nationaler Ziele und zur Dynamisierung der Umweltpolitik gewinnen Beihilfen besondere Funktionen. Sie dienen entweder als reine *Anreizinstrumente* dazu, Unternehmen zu freiwilligen überobligatorischen Umwelanstrengungen zu veranlassen. Oder sie dienen bei nationalen Umweltmaßnahmen, die weiter gehen als die gemeinschaftlichen, dazu, den nationalen, auch der Gemeinschaft zugute kommenden Umweltbemühungen nicht durch nationale Wettbewerbsnachteile die *Akzeptanz* zu entziehen.
- Wo immer die Unternehmen in ihren Umweltschutzinvestitionen anstelle von additiven End-of-Pipe-Techniken auch prozessintegrierte Alternativen umsetzen können, sollten diese einen Anreiz haben, derartige „echte“, in die Produktionsverfahren integrierte *Vermeidungsalternativen* zu wählen. Im Rahmen der Beihilfepolitik sollten daher – wo dies möglich ist – nicht nur die Kosten von Umweltschutz- und Energiesparmaßnahmen, sondern auch die bewirkten definitiven Umweltentlastungen berücksichtigt werden.

9 Gestaltungsempfehlungen

Diese Perspektive für eine europäische Beihilfekontrolle kann mit Hilfe unterschiedlicher Modifizierungen bzw. Ergänzungen des Gemeinschaftsrahmens verfolgt werden, die gleichzeitig die wesentlichen wettbewerbsschützenden Regelungen beibehalten.

9.1 Ansätze zur Unterstützung freiwilliger nationaler und regionaler Umweltschutzanstrengungen

Wählt man das Niveau der Gemeinschaftsintervention als Referenzfall, so ist innovative, vorsorgende und dynamische Fortentwicklung des Umweltschutzes nur durch zusätzliche nationale Aktivitäten zu erwarten. Die Gemeinschaft muss den Mitgliedstaaten einen Anreiz bieten, auf diesem Wege fortzufahren, ihnen zumindest aber keine Hindernisse in den Weg legen, ihre eigenen Kompetenzen für eine Verbesserung des Umweltschutzes zu nutzen. Sicherzustellen ist allein, dass

dadurch nicht gegen europäisches Recht verstoßen wird. Dies ist beim Wettbewerbsschutz dann gewährleistet, wenn den Unternehmen zumindest jene Umweltschutzkosten angelastet werden, die bei Erfüllung der Gemeinschaftsnormen entstehen. Bei darüber hinausgehenden freiwilligen Umweltschutzanstrengungen muss es den Mitgliedstaaten – da der in der Gemeinschaft erzielbare Konsens noch nicht so weit trägt – aber freigestellt sein,

- Instrumente einzusetzen, die eine Vermeidung nationaler Nachteile und Konflikte und damit die Akzeptanz zur Weiterentwicklung des Umweltschutzes sichern,
- zwischen einer Verschärfung von Umweltnormen und dem Einsatz von Marktinstrumenten sowie einer Mischung von Instrumentenformen frei zu wählen und damit auch
- über die Anlastung der zusätzlich für Unternehmen entstehenden Kosten zu befinden.

In diesem Sinne ist der neue Gemeinschaftsrahmen zwar konsequent, wo er Beihilfen zur Anpassung an Gemeinschaftsnormen nicht mehr genehmigt. Es ist jedoch nicht konsequent, für sämtliche nationalen Programme, die in Abwesenheit von Gemeinschaftsnormen oder über solche hinaus ein unterschiedlich hohes Umweltschutzniveau erreichen wollen, stets denselben Beihilfegrad (30 % der beihilfefähigen Investitionskosten) als Genehmigungsvoraussetzung vorzugeben.

Unter Anreizgesichtspunkten wäre eine stärkere Falldifferenzierung mit jeweils spezifischen Beihilfehöchstgrenzen angemessen. Dabei könnte wie folgt unterschieden werden:

- (1) Investitionsbeihilfen, die die Unternehmen in die Lage versetzen, die geltenden Gemeinschaftsnormen zu übertreffen, die aber noch nicht dem Umweltschutzniveau bei Anwendung der BAT („Best Available Techniques“ i. S. der IVU-Richtlinie) und den Normen in anderen Mitgliedstaaten entsprechen. Sie können beispielsweise bis zum vorgesehenen Höchstsatz von 30 % der beihilfefähigen Investitionskosten gewährt werden. Derselbe Höchstsatz könnte gelten, wenn Unternehmen bei Fehlen verbindlicher Gemeinschaftsnormen Investitionen auf dem genannten Niveau durchführen.
- (2) Investitionsbeihilfen, die den Unternehmen die Anpassung an nationale Normen ermöglichen, die strenger als die Gemeinschaftsnormen sind und den BAT entsprechen, sollten bis zu einem *höheren* Höchstsatz gewährt werden können, soweit ansonsten Produkte verteuert werden müssten, die im internationalen Wettbewerb mit Produkten stehen, für deren Herstellung niedrigere Normen gelten. Diese höhere Beihilfe müsste auch dort möglich sein, wo an bestimmten Standorten schärfere Umweltqualitätsziele verfolgt und dadurch dort ansässige Unternehmen mit höheren Umweltschutzkosten belastet werden.
- (3) Investitionsbeihilfen, die Unternehmen veranlassen, den Umweltschutz stärker zu verbessern, als dies nach über die Gemeinschaftsnormen hinaus gehenden nationalen Normen erforderlich und durch Anwendung von BAT möglich wäre, müssten theoretisch – da es hier um rein freiwillige, allein durch den Beihilfeanreiz zu stimulierende Maßnahmen geht – bis zu einem Höchstsatz von 100 % der durch die Maßnahme entstehenden Netto-Zusatzlasten gewährt werden

können; auf jeden Fall aber bis zu einem Höchstsatz, der die beiden vorgenannten deutlich überschreitet.

Das Gleiche gilt für Investitionsbeihilfen für Demonstrationsvorhaben in großtechnischem Maßstab, in denen erstmalig innovative Verfahren oder Verfahrenskombinationen und integrierte Techniken angewendet werden, die geeignet sind, Umweltschädigungen deutlich zu verringern oder neue umweltverträgliche Produkte herzustellen: Diese tragen zur Fortentwicklung der technischen Standards bzw. der besten verfügbaren Techniken im Rahmen des Sevilla-Prozesses bei und liegen daher im Gemeinschaftsinteresse.

9.2 Ansätze zur Forcierung definitiver Umweltentlastung und zur Gleichbehandlung integrierter Anlagen

Wie in Abschnitt 5.5 dargestellt, wird die Anwendung des Mehrkostenprinzips in der Ermittlung der beihilfefähigen Kosten voraussichtlich die Förderung des prozessintegrierten Umweltschutzes gegenüber End-of-Pipe-Techniken benachteiligen, wenn nicht unmöglich machen. Dies gilt besonders für KMU. Die Förderfähigkeit integrierter Anlagen muss daher erleichtert werden.

Sie sollte zudem im Vergleich zu End-of-Pipe-Anlagen verbessert und intensiviert werden können. Es wäre daher ein Beihilfekontrollsystem zu bevorzugen, das definitive, durch traditionelle Filtertechniken nicht realisierbare Umweltentlastungen berücksichtigt. In jedem Fall aber sollte die Förderung prozessintegrierten Umweltschutzes nicht erschwert werden.

In der Technik der Beihilfekontrolle sind dazu verschiedene Ansätze denkbar:

Beispielsweise könnte der angestrebte Zweck durch Vorgabe einer *Höchstförderung pro vermiedener Schadeinheit* erreicht werden. Dieser Ansatz hätte den Vorteil, gleichermaßen auf End-of-Pipe- und auf integrierte Anlagen angewendet werden zu können. Die zu gewährende Beihilfe wäre unmittelbar das Ergebnis der (überobligatorischen) Umweltverbesserung, wobei allerdings definitive Emissionsvermeidungen und Verlagerungen in andere Medien gleich behandelt würden. Der Versuch, in Beihilfegewährung und -kontrolle die Verringerung der Rohemissionen (Emissionen vor Erreichen einer End-of-Pipe-Anlage) zum Bemessungstatbestand zu machen und *Förderhöchsätze pro vermiedener Rohemissionseinheit* festzusetzen, würde zwar dem Vermeidungsgedanken in besonderer Weise entsprechen, dürfte aber praktische Probleme hervorrufen.

Will man die zulässige Förderung wie bisher an den Kosten der Investitionsobjekte und nicht unmittelbar an ihren Umwelterfolgen festmachen und dabei gleichzeitig prozessintegrierte Maßnahmen genauso förderfähig machen wie End-of-Pipe-Anlagen, so bietet sich als pragmatischer Ansatz eine Kopplung von Mehrkostenbemessung und Gesamtkostenbemessung mit Höchstgrenzen für die Fördersätze und für die Förderbeträge auf der Grundlage von Amortisationszeiten an. Dadurch könnte zugleich der Tatsache Rechnung getragen werden, dass in vielen Fällen durchaus rentable

integrierte Anlagen aufgrund ihrer im Vergleich zu anderen Produktionsanlagen noch zu langer Payback-Perioden von den Unternehmen nicht durchgeführt werden.

Die Regelungsstruktur könnte folgendermaßen aussehen.

- *Beihilfesätze:* Investitionsbeihilfen können bis zu einem Höchstsatz von x% der beihilfefähigen Investitionskosten, aber maximal bis zu einem Betrag gefördert werden, der die Amortisationsperiode der Investition auf y Jahre verkürzt.
- *Beihilfefähige Kosten:* Beihilfefähig sind die zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionskosten.
 - Werden die Umweltschutzanforderungen durch besondere, von der Gesamtinvestition trennbare Anlagen oder Anlagenteile erreicht oder unterschritten, so werden die beihilfefähigen Kosten wie bisher als Investitions*mehrkosten* bestimmt.
 - Lassen sich die umweltschutzrelevanten Investitionskosten nicht ohne weiteres von den Gesamtinvestitionskosten trennen, so können die Gesamtinvestitionskosten als beihilfefähige Investitionskosten angesehen werden, wenn
 - die Investition der Anwendung innovativer und integrierter Techniken und Verfahren dient
 - und den Prinzipien des Art. 3 der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung entspricht.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass auch ein Ansatz, der auf kalkulatorischen Amortisationsrechnungen beruht, pragmatischer Pauschalierungen und Eingruppierungen bedürfte. Anstelle eines nach dem „reinen“ Mehrkostenprinzip erforderlichen komplexen Investitionskostenvergleichs von jedem zu fördernden Unternehmen nun eine individuelle und differenzierte Amortisationskalkulation zu verlangen, wäre nicht der geeignete Weg, das effektive Förderhemmnis für integrierten Umweltschutz abzubauen.

9.3 Ansätze zur systematischen Behandlung von Begünstigungsregelungen im Rahmen von Ökosteuern und Umweltabgaben

Die Einführung oder Erhöhung von Umwelt-, Energie- und sonstigen Ressourcensteuern stellt eine Möglichkeit dar, den auch von der Gemeinschaft und der Kommission favorisierten Übergang zu Marktinstrumenten im Umweltschutz zu fördern. Die Entscheidung, dies zu tun oder zu unterlassen, liegt allein bei den Mitgliedstaaten. Dabei muss gelten: Wenn die Mitgliedstaaten frei sind, über das Gemeinschaftsniveau hinaus gehende Umweltschutzanstrengungen zu unterlassen, ohne dass dies eine beanstandete Wettbewerbsverzerrung darstellt, darf die einzelstaatliche Anwendung zusätzlicher Marktinstrumente ebenfalls keiner derartigen Restriktion unterworfen werden. Es

muss lediglich sichergestellt sein, dass die Unternehmen von keinen Kosten entlastet werden, die sie bei der Erfüllung eines gemeinschaftlich verbindlichen Mindestniveaus zu tragen hätten.

Bleibt man hingegen beim Beihilfeverständnis von Kommission und EuGH, so muss man einer nationalen Umweltsteuer- und Abgabepolitik zumindest einen größeren Spielraum gewähren, um auf die unterschiedliche umweltpolitische und steuerpolitische Praxis in den anderen Mitgliedstaaten zu reagieren. Dies vor allem im Hinblick auf Steuernachlässe und Steuerbefreiungen:

(1) Bestimmte steuerliche Differenzierungen müssten aus dem Beihilfebegriff ausgesondert werden. Jede über Gemeinschaftsnorm-Erfüllung hinausgehende Maßnahme, die zu zusätzlichen Kosten bei den Verursachern führt, ist prinzipiell ein nationaler Beitrag zum Abbau ansonsten extern bleibender Umweltkosten, also zum Abbau von infolge fehlender Internalisierung bestehende Wettbewerbsverfälschungen, und zugleich zur Verbesserung der Umweltqualität. In diesem Bereich ansetzende unternehmensspezifisch, sektoral oder regional differenzierte mitgliedstaatliche Regelungen können daher nicht gegen den gemeinsamen Markt gerichtet und daher auch nicht sinnvoll Gegenstand einer Wettbewerbsregulierung sein. Ein Beihilfetatbestand läge erst dann vor, wenn durch mitgliedstaatliche Kostenverteilungsregeln für weitergehende Umweltschutzmaßnahmen auch Kosten zur Erfüllung einheitlicher Gemeinschaftsnormen staatlicherseits übernommen würden oder wenn durch nationale Maßnahmen spezifische Ertragszuwächse in Unternehmen entstehen, denen keine individuelle Kostenbelastung gegenübersteht.

(2) Soweit dieser ökonomischen Sicht nicht gefolgt wird, müssten solche Vorgänge ersatzweise in einer Freistellungsverordnung als generell mit dem gemeinsamen Markt vereinbar definiert werden. Da dies z.Z. auch nicht absehbar ist, wird im Weiteren unterstellt, dass die Kommission nach Abwägung solche Beihilfen von Fall zu Fall als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar einstuft.

Wenn der Verzicht auf Einführung oder Erhöhung von Öko- bzw. Energiesteuern von Seiten der EU nicht sanktioniert werden kann, also auch „ungeahndet“ bleiben müsste, kann eine insgesamt höhere Steuer- und damit zusätzliche Umweltkostenanlastung auch dann nicht als gegen den gemeinsamen Markt gerichteter Tatbestand angesehen werden, wenn sie zwischen Abgabepflichtigen die Einzellasten *sachgerecht differenziert*. Zu den sachgerechten Differenzierungen gehören:

- Differenzierungen der Steuersätze nach den Umweltauswirkungen der für die Energieumwandlung eingesetzten Energieträger. So ist bspw. eine Steuerbefreiung oder -ermäßigung für regenerative Energieträger im Rahmen einer ökologisch motivierten Strombesteuerung nach dem Verursacherprinzip (und damit in Relation zu Strom, der z.B. aus Kohle oder Gas gewonnen wird) zwingend geboten. Eine Sonderbehandlung regenerativer Energien im Rahmen einer solchen Steuer ist daher prinzipiell keine Beihilfe. Im Gegenteil: Ein Verzicht auf eine entsprechende Differenzierung wäre als Beihilfe zugunsten fossiler Energieträger bzw. der entsprechenden Stromproduzenten zu interpretieren.

- Sachlich bzw. rechtlich geboten ist bei einer auf Umweltlenkung gerichteten Steuer/Abgabe auch die differenzierte Berücksichtigung der technischen Energieeinspar- und Substitutionsmöglichkeiten. So wie auf absehbare Zeit technisch nicht vermeidbarer Energieeinsatz durch ordnungsrechtliche Begrenzung nicht „verboten“ werden darf, können unvermeidbare Energieintensitäten auch nicht ohne Weiteres dem vollen Steuerzugriff unterworfen werden. Derartige technische Unvermeidbarkeiten können in differenzierten Freibeträgen berücksichtigt werden. Solche Freibeträge sind mithin keine dem gemeinsamen Markt zuwider laufenden Beihilfen, sondern Ausdruck zweckgerechter Steuertarifdifferenzierung.
- Sachgerecht kann schließlich auch eine Differenzierung der Steuerlasten sein, die unabhängig vom Steueranreiz bereits bestehende Anreizsysteme und die davon ausgehenden Energieeinsparwirkungen bzw. -erfolge berücksichtigt. Beispielsweise können Umweltvereinbarungen und Energie-Audits unter bestimmten Voraussetzungen als Zusatzinstrumente und zusätzliche Anreizsysteme angesehen werden, die es sachlich nicht mehr erforderlich machen, diesen Systemen angehörige Unternehmen oder Produkte derselben Steuerintensität zu unterwerfen wie andere, solchen Systemen nicht ausgesetzte Konkurrenten.

In allen diesen Fällen sind differenzierende Regelungen keine mit dem gemeinsamen Markt vereinbaren Beihilfen, sondern sachgerechter steuertechnischer Ausdruck eines ökologisch motivierten Lenkungsziels.

Im Übrigen müssen folgende Aspekte Berücksichtigung finden:

(3) Die generelle Befristung und die Forderung nach einer degressiven Ausgestaltung steuerlicher Beihilfen widersprechen den genannten Anlässen für Umweltschutzbeihilfen. Wenn nationale Maßnahmen zusätzliche, über das Gemeinschaftsniveau hinausgehende Umweltauflagen stellen, so können Wettbewerbsnachteile so lange auftreten, wie die Auflagen an Unternehmen international unterschiedlich bleiben. Im übrigen ist auch die Vorstellung falsch, Unternehmen könnten nach einer kurzen Anpassungsfrist durch Vermeidung der steuerlich belasteten Tatbestände wieder zu einem alten Belastungsniveau zurückkehren. Im Vergleich zu Unternehmen in Staaten mit geringeren Auflagen bleibt das Kostenniveau in der Regel auch nach den Anpassungsprozessen höher.

(4) Da die diskutierten Steuern einen Umweltschutzzweck verfolgen, kann allenfalls – soweit es sich tatsächlich um wettbewerbsrelevante Beihilfen handelt – zur Voraussetzung gemacht werden, dass auch begünstigte Unternehmen einen Beitrag zur Verwirklichung des Umweltschutzzweckes leisten. Dies kann unterstellt werden, wenn sie Gegenleistungen in Form von emissionsmindernden und energiesparenden Maßnahmen erbringen oder sich Vereinbarungen zur Anwendung fortschrittlicher Technologien oder zusätzlichen Managementsystemen anschließen.

(5) Im Einzelnen sollten Ausnahmen im Rahmen von aus Umweltschutzgründen neu eingeführten oder erhöhten Steuern unter folgenden Voraussetzungen genehmigt werden:

(5.1) Die Ausnahmen müssen auf solche Fälle beschränkt sein, in denen die vollständige Steuererhebung die Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Produkte oder Verfahren im Vergleich zu nicht oder geringer belasteten Produkten oder Verfahren gefährden würde. Die Gefährdung ist dann anzunehmen, wenn die Herstellungsverfahren der betreffenden Produkte energieintensiv oder intensiv in Bezug auf andere, von der Steuer belastete umweltrelevante Tatbestände sind und die Produkte im unmittelbaren Wettbewerb mit Produkten stehen, die keiner oder einer geringeren vergleichbaren Steuer unterliegen, und sich die Produkterstellung durch die Regelsteuerbelastung um einen bestimmten Prozentsatz verteuern würde.

(5.2) Eine Betriebsbeihilfe darf in diesen Fällen nur gewährt werden, wenn für die Unternehmen ein dauerhafter Anreiz bestehen bleibt, einen Beitrag zu den mit der Steuer verfolgten Umweltzielen zu leisten. Dies kann angenommen werden,

- wenn die betreffenden Herstellungsverfahren bereits einem modernen Stand der Energieeffizienz und Emissionsvermeidung (auf der Grundlage von BAT) entsprechen oder wenn im Rahmen von Umweltvereinbarungen Maßnahmen zur Erreichung dieses Standes verabredet werden *und* bei Anwendung der Regel-Bemessungsgrundlage der tatsächliche Steuersatz den Regel-Steuersatz um nicht mehr als 90 % unterschreitet,
- oder wenn der Regelsteuersatz als steuerlicher Anreiz zur weiteren Minderung von Energieverbrauch und/oder Emissionen beibehalten wird und Korrekturen an der Bemessungsgrundlage nicht dazu führen, dass die tatsächliche Belastung 10 % der steuerlichen Regelbelastung unterschreitet.
- Grundmengen an Rohstoff- und Energieeinsätzen sowie Emissionen, die zur Erstellung einer Produkteinheit auch durch Anwendung fortschrittlicher Verfahren (BAT) nicht unterschritten werden können, dürfen von der Besteuerung freigestellt bzw. von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden.

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAT	Best Available Techniques
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
CO ₂	Kohlendioxid
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft EG-Vertrag)
endg.	endgültig
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FiFo	Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln
FKZ	Förderkennzeichen
i.S.	im Sinne
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
LIFE	Finanzierungsinstrument für die Umwelt Financial Instrument for the Environment)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
UBA	Umweltbundesamt
UBR	Umweltbeihilferahmen (= Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen)
UBR-01 endg.	Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom 03.02.2001
UFOPLAN	Umweltforschungsplan
URL	Uniform Resource Locator
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
Ziff.	Ziffer

LITERATURVERZEICHNIS

[Nicht separat aufgenommen, sind die vielfach zitierten Veröffentlichungen der Europäischen Kommission und des EuGH.]

Andel, N. (1977): Subventionen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart u.a., S. 491 ff.

Baumol, W. J., Oates, W. E. (1988): The Theory of Environmental Policy, 2. Ed., Cambridge et al.

Bleckmann, A. (1989): Das Verbot der Wettbewerbsverfälschung im EWG-Vertrag, in: H. Leßmann, B. Großfeldt, L. Vollmer (Hrsg.), Festschrift für Rudolf Lukes zum 65. Geburtstag, Köln.

Bundesministerium der Finanzen (2001): Achtzehnter Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1999–2002, Berlin.

Cansier, D. (1996): Umweltökonomie, 2. Aufl., Stuttgart.

Endres, A. (2000): Umweltökonomie - Eine Einführung, 2. Aufl., Darmstadt.

Ewringmann, D., Hansmeyer, K.-H. (1975): Zur Beurteilung von Subventionen, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2468, Opladen.

Hansmeyer, K. H. (1997): Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Ed., Vol. I, Tübingen, S. 960 ff.

Sprenger, R. U. u. a. (1995): Auswirkungen der EU-Beihilfenkontrolle auf die deutsche Umweltpolitik – Bestandsaufnahme, Perspektiven sowie Handlungsbedarf nach Inkrafttreten des novellierten Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, ifo-Institut für Wirtschaftsforschung / Westfälische Wilhelms-Universität Münster, München.

OECD (1998): Improving the environment through reducing subsidies. Part I: Summary and policy conclusions, Paris.

Pigou, A.C. (1928): A Study in Public Finance, London.

Toman, M. (1996): Analysing the Environmental Impacts of Subsidies: Issues and Research Directions, in: OECD (1996): Subsidies and Environment – Exploring the Linkages, Paris, S. 43-51.

Thöne, M. (2000): Subventionen in der Umweltpolitik – Zwischen institutioneller Rechtfertigung und EU-Beihilfenkontrolle, in: K. Bizer, B. Linscheidt, A. Truger (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz – Perspektiven einer institutionellen Umweltpolitik, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Bd. 69, Berlin, S. 253-279.

Truger, A. (1999): Zu den Forderungen nach einem „radikalen“ Subventionsabbau, WSI-Diskussionspapier Nr. 70, Düsseldorf.

Weimann, J.(1995): Umweltökonomik, 3. Aufl., Berlin.

Zimmermann, K.W. (1994): Eine Umweltunion in Deutschland: Vom Glanz und Elend des Subsidiaritätsprinzips, in: K. Mackscheidt, D. Ewringmann, E. Gawel (Hrsg.): Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?, Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres, Berlin, S. 211 ff.