

TEXTE 1/02

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES ,BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

- Internationale Umweltfragen -

Forschungsbericht 200 19 152
UBA-FB 000259

Die europäische Beihilfenaufsicht im Umweltschutz

- Darstellung und Kritik des neuen Gemeinschaftsrahmens -

Dr. Dieter Ewingmann, Dipl.-Volksw. Michael Thöne

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

In Kooperation mit

Prof. Dr. jur. Hans Georg Fischer

KURZFASSUNG

Der neue Gemeinschaftsrahmen

1. Der Hintergrund

Nach längeren Vorarbeiten hat die Europäische Kommission zu Beginn des Jahres 2001 neue Regeln für ihre Beihilfekontrolle gegenüber Umweltschutzbeihilfen der Mitgliedstaaten erlassen. Das neue Regelwerk ist als „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen“ im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 37 vom 3.2.2001 veröffentlicht worden.

Der neue Rahmen, der bis zum 31. 12. 2007 angewendet werden soll, wird seither von der Kommission bei der Prüfung neuer Beihilfen zugrunde gelegt. Aber auch sämtliche bereits bestehenden nationalen Beihilferegelungen sind nunmehr voraussichtlich bis zum 30. September 2002 so anzupassen, dass sie mit dem neuen Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen vereinbar sind. Dazu gehört national zunächst einmal eine Überprüfung, ob Bundes-, Landes- oder Kommunalrecht beihilferelevante Tatbestände enthalten, die notifizierungspflichtig sind und entsprechend angepasst werden müssen. Gegen die ursprünglich vorgesehene Anpassungsfrist bis 1.1.2002, die in der Tat für einen föderativen Mitgliedstaat äußerst knapp bemessen war, hatte die Bundesregierung mehrfach Bedenken geäußert. Sie hat erst nach der Fristverlängerung die sogen. „zweckdienlichen Maßnahmen“ der Kommission und damit auch die Anpassungsfristen anerkannt. Damit ist u.a. auch verbunden, dass künftig geplante Investitionsbeihilfen im Rahmen bereits bestehender und genehmigter Regelungen, soweit ihre beihilfegünstigen Kosten 25 Mio. Euro und die Beihilfe ein Bruttosubventionsäquivalent von 5 Mio. Euro im Einzelfall übersteigen, vorab der Kommission zu melden sind.

Der Prozess der Regelfindung und –setzung ist somit erst einmal abgeschlossen; er hat – dies kann vorweg gesagt werden – zu einem höchst unbefriedigenden Ergebnis geführt. Abzuwarten ist zwar, wie die Kommission das geänderte Regelwerk in der Praxis anwenden wird; in vielen Punkten besteht noch Klärungs- und Konkretisierungsbedarf. Die in wesentlichen Grundlagen bestehenden Schwächen lassen sich indessen im Vollzug nicht beheben. Insofern besteht weiterhin dringlicher Reformbedarf.

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln) hat das Zustandekommen des neuen Gemeinschaftsrahmens wissenschaftlich begleitet und das Bundesumweltministerium in grundlegenden Fragen und zu manchen Detailregelungen über die verschiedenen Phasen hinweg beraten. Es legt hiermit seinen abschließenden Bericht vor, der die wichtigsten Arbeitsergebnisse zusammenfasst.

2. Die Entwicklung

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hatte seit längerer Zeit erkannt, dass ihre bisherige Beihilfekontrollpraxis generell reformbedürftig ist. Sie hatte bereits mehrere Beihilfebereiche (z.B. für den Agrarsektor) neu geregelt, z.T. auch mit Hilfe des

ihr nunmehr zur Verfügung stehenden Instrumentariums der Gruppenfreistellungsverordnung (z.B. für De-minimis- und Ausbildungs-Beihilfen). Dass auch die Beihilfekontrolle für den Umweltschutz auf eine neue Grundlage gestellt werden musste, stand außer Frage. Allerdings hat die Kommission hier schon frühzeitig von der Möglichkeit abgesehen, im Rahmen einer Freistellungsverordnung bestimmte Umweltschutzbeihilfen aus dem normalen Kontrollprozess auszusondern und generell zu genehmigen; eine plausible Begründung gibt es dafür nicht. Sie hat Umweltschutzbeihilfen erneut einer „Rahmenregelung“ unterworfen, also eine Lösung gewählt, deren Rechtscharakter durchaus unklar ist. In einem solchen Gemeinschaftsrahmen, wie er für den Umweltschutz erstmals 1974 vorgelegt wurde, macht die Kommission nach eigenem Bekunden ihr eigenes Kriterien- und Prüfraster und damit auch die Leitlinien bekannt, an denen sie ihre Kontrollpraxis auszurichten gedenkt; zugleich soll dadurch für die Mitgliedstaaten und Unternehmen Rechtssicherheit im Hinblick auf die Zulässigkeit von Fördermaßnahmen und Begünstigungen geschaffen werden.

Den ersten Entwurf für die nunmehr geltenden neuen „Leitlinien“ hat die Kommission schon am 27. Januar 2000 vorgelegt. Darin hat sie den Beihilferahmen gegenüber den Vorgängerregelungen auch in formaler Hinsicht neu gestaltet. Sie hat vor allem nach einem einleitenden Teil A einen eigenen Definitionsteil (Teil B) vorangestellt, in dem z.B. die Internalisierung, das Verursacherprinzip und das Prinzip der Preiswahrheit und -klarheit umrissen werden; auch wenn die Kommission diese Definitionen bereits in anderen Zusammenhängen verwendet hat – besondere Klarheit und Präzision zeichnen sie nicht aus.

Im Teil C über die Kontrolle der staatlichen Umweltschutzbeihilfen findet sich eine ausführlichere Darstellung der „Philosophie“ der Kommission im Hinblick auf Umweltbeihilfen. Beihilfen werden dabei – dies ist nicht neu – an den instrumentellen Rand gedrängt. Die Doppelaufgabe, für Umweltschutz und für einen funktionsfähigen Marktwettbewerb zu sorgen, lässt sich – nach Meinung der Kommission – am besten mit Hilfe von Internalisierungsinstrumenten („Internalisierung der Umweltkosten und die auf den Marktgesetzen beruhenden Aktionsmittel“) des Verursacherprinzips erfüllen. Beihilfen im Sinne der Kommission sind daher nur in Ausnahmefällen zu rechtfertigen. Explizit in den Mittelpunkt wird dabei die Anreizfunktion von Beihilfen gerückt, während Anpassungsforderungen, soweit sie lediglich zu einer verbilligten Erfüllung von bestehenden Gemeinschaftsnormen führen, grundsätzlich abgelehnt werden.

Nach einem knappen Überblick über die (geringe) Bedeutung der Umweltschutzbeihilfen (Teil D) – sie machen weit weniger als 2 % des Beihilfevolumens im verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor aus – ist Teil E des neuen Rahmens ganz den Anforderungen an zulässige Beihilfen gewidmet; er stellt also den eigentlichen instrumentellen Teil dar. Vor allem an den Regelungen des Teils E hatte sich denn auch die Kritik der Mitgliedstaaten – auch Deutschlands – recht schnell entzündet. Deutschland hat mehrmals – durch einen Schriftwechsel zwischen dem Bundesumweltminister und der für Umwelt zuständigen Kommissarin sowie durch mehrere offizielle Stellungnahmen der Bundesregierung auf grundlegende Mängel und einzelne Bedenken hingewiesen.

Im Mittelpunkt der Kritik standen die Bemessungsgrundlage für Investitionsbeihilfen (Mehrkostenansatz), die Nichtberücksichtigung der von der Kommission selbst hervorgehobenen Anreizfunktion der Beihilfen, die vor allem in den ersten Entwürfen unzureichenden Regelungen für erneuerbare Energieträger und die Befristungs- sowie Degressionsanforderungen an Steuervergünstigungen. Zudem wiederholte die Bundesregierung ihre Forderung nach inhaltlicher Kohärenz zwischen den Gemeinschaftsinterventionen und den Regeln über staatliche Beihilfen und mahnte eine Umweltverträglichkeitsstudie zum Umweltbeihilferahmen an. Die Kommission hat vor allem im zweiten und dritten Entwurf einige der Kritikpunkte berücksichtigt. Dadurch sind insgesamt einige Verbesserungen erzielt worden. Das Aufnehmen ganz unterschiedlicher Anregungen aus den Mitgliedstaaten hat allerdings der Systematik des Gemeinschaftsrahmens eher geschadet.

Zwischen dem 1. und dem 19. Dezember 2000 sind in schneller Folge *fünf weitere Entwürfe* mit Formulierungsänderungen vorgelegt worden, bevor der neue Gemeinschaftsrahmen am 21. Dezember 2000 von der Kommission verabschiedet wurde.

3. Die wichtigsten Regelungen

In entscheidenden Punkten hat er sich nicht von den konzeptionellen und technischen Ansätzen des Gemeinschaftsrahmens aus dem Jahr 1994 gelöst; er trägt den gewandelten Anforderungen und den rechtlichen Gegebenheiten für den gemeinsamen Umweltschutz nicht Rechnung. Die wichtigsten Regelungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im Bereich der Investitionsförderung für den Umweltschutz dürfen Anpassungsmaßnahmen prinzipiell nicht mehr gefördert werden; eine Ausnahme gilt für KMU während einer dreijährigen Übergangsphase und bei einer Fördersatzbegrenzung von 15 % der beihilfefähigen Kosten.
- Für Anreizbeihilfen beträgt der Höchstsatz in der Regel 30 %. Höhere Sätze gelten für die in den Umweltbeihilferahmen integrierten Investitionen im Energiesektor, und zwar für Energiesparmaßnahmen, KWK-Anlagen und für Investitionen in erneuerbare Energieträger; hier kann bis zu einem Satz von 40 % gefördert werden. Zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage wird ein komplizierter Mehrkostenansatz praktiziert.
- Als besondere Optionen für die Gewährung von Betriebsbeihilfen zur Förderung erneuerbarer Energieträger sind zum einen die sog. Marktmechanismen hinzu gekommen. Durch „grüne“ Zertifikate oder Ausschreibungsverfahren können den Erzeugern erneuerbarer Energie Zusatzerlöse gesichert werden. Zum anderen können Beihilfen auch auf der Grundlage der vermiedenen externen Kosten berechnet werden.
- Die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung wird nicht nur für öffentliche, sondern unter bestimmten Bedingungen auch für industrielle Anlagen ermöglicht.

- Für Biomasse-Anlagen lässt die Kommission Betriebsbeihilfen zu, die über die Deckung der Investitionskosten hinausgehen, wenn nachgewiesen wird, dass die Kosten nach Abschreibung der Anlagen weiterhin über den Energiemarktpreisen liegen.
- Für Beihilfen im Rahmen von aus Umweltschutzgründen eingeführten oder veränderten Steuern ist ein kompliziertes Regelwerk geschaffen worden. Prinzipiell sollen Steuervergünstigungen nur gewährt werden, wenn sie signifikant zum Umweltschutz beitragen; sie sollen zudem zeitlich befristet und während der befristeten Dauer „abgeschmolzen“ werden. Für 10 Jahre können sie auch ohne eine solche zeitlich-degressive Ausgestaltung gewährt werden, wenn sich die begünstigten Unternehmen zu Umweltschutzanstrengungen im Rahmen von Vereinbarungen verpflichten und wenn sie bei Nichteinhaltung der Vereinbarung staatlichen Sanktionen unterliegen. Sofern solche Vereinbarungen nicht zustande kommen, können Steuervergünstigungen gewährt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Unternehmen einen wesentlichen Teil der steuerlichen Regelbelastung tragen müssen.
- Von Bedeutung ist schließlich auch, dass die Kommission von ihrem im ersten Entwurf gestarteten Versuch Abstand genommen hat, Detailregelungen für das sich abzeichnende neue Instrumentarium zur Verminderung der Treibhausgasemissionen – vor allem zu den handelbaren Emissionsrechten – zu erlassen. Nahezu sämtliche Ausführungen der Kommission zu den „Politiken, Maßnahmen und Instrumenten zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen“ (Teil F) wurden im Prozess wieder gestrichen. Die Kommission vertritt lediglich noch die Auffassung, dass manche Maßnahmen der Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen darstellen können, dass es aber noch verfrüht sei, die Voraussetzungen für die Genehmigung solcher Beihilfen zu regeln.

Die nunmehr geltenden Regelungen sind trotz einiger Verbesserungen gegenüber den alten Beihilferahmen und im Vergleich zum Erstentwurf nicht geeignet, die Beihilfekontrolle auf eine langfristig tragfähige, ökologisch wie ökonomisch konsistente Grundlage zu stellen.

Die Mängel des neuen Gemeinschaftsrahmens

Unbestritten ist es Aufgabe der Kommission, 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 im Gemeinschaftsrahmen formulierte Beihilfestrategie ist jedoch im Hinblick auf den Umweltschutz z.T. kontraproduktiv, dient auch nicht dem Schutz eines funktionsfähigen Wettbewerbs und schafft durch untaugliche bzw. fehlende Abgrenzungskriterien Eingriffsmöglichkeiten in die Politik der Mitgliedstaaten, die nach der Kompetenzordnung nicht begründbar sind.

1. Die Beihilfekontrolle schützt den verzerrten Wettbewerb

Die Beihilfekontrollkompetenz der Kommission ist ein zentraler Bestandteil der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages. Diese sollen einen Schutz vor Verfälschungen des natür-

lichen Marktwettbewerbs bieten, damit der Handel zwischen den in unterschiedlichen Mitgliedstaaten operierenden Unternehmen nicht beeinträchtigt wird. Die Beihilfekontrolle ist daher auf die Beherrschung und Verhinderung staatlicher Interventionen gerichtet, die einen ansonsten ungestörten und funktionsfähigen Wettbewerb durch Einzel- und Gruppenbegünstigungen bei finanziellen Transfers verzerren. Dies entspricht jedoch nicht der Situation der zu schützenden Umweltgüter. Die umweltrelevanten Markt- und Wettbewerbskonstellationen werden nicht primär durch staatliche Eingriffe verzerrt; sie sind dadurch unvollständig und gestört, dass staatliche umweltpolitisch internalisierende Eingriffe *unterlassen* werden. Gerade infolge der Nicht-Internalisierung von Umweltkosten im Sinne von Schadens- und Ausgleichskosten bestehen verzerrende Begünstigungen für alle diejenigen, die umweltintensiv wirtschaften.

Die Kommission hat es insoweit versäumt zu klären, welchen wirtschaftlichen und wettbewerblichen Zustand sie überhaupt für schützenswert erachtet und welche Verzerrungen verhindert, welche aber zuvor erst beseitigt werden müssen. Aus der Sicht der Umweltpolitik, letztlich aber der gesamten Allokationspolitik ist nur ein Wettbewerb uneingeschränkt schützenswert, in dem die Nutzung bzw. Schädigung von Umweltressourcen kostenäquivalent berücksichtigt und ein positiver Beitrag zu den gemeinschaftlichen Umweltgütern äquivalent entgolten wird. Eine Ausgangssituation, in der durch die regional höchst unterschiedliche Möglichkeit des nicht-kostenbelasteten Zugriffs auf knappe Ressourcen (Externalitäten) und durch nicht-kompensierte positive Effekte bereits Verzerungen auf dem gemeinsamen Markt bestehen, bedarf hingegen keines Schutzes, sondern einer durchgreifenden „intervenierenden“ Reform durch die Umwelt-, Finanz- und Wirtschaftspolitik.

Im gegenwärtigen Markt- und Wettbewerbszustand bleibt *der* zentrale Verfälschungstatbestand im Hinblick auf Umweltgüter und in Bezug auf die Gesamtallokation von Faktoren und Gütern ausgerechnet in dem Regime, das den Wettbewerb schützen soll, ungeahndet. Dadurch wird es den Mitgliedstaaten ermöglicht, durch das *Unterlassen* umweltpolitischer Eingriffe ihre Unternehmen de facto zu begünstigen, ohne beihilferechtlich und wettbewerbsrechtlich dafür sanktioniert zu werden. Demgegenüber unterliegen Regelungen der Mitgliedstaaten, die zu einer über das Gemeinschaftsniveau hinausgehenden *Durchführung* nationaler, kostenverursachender Umweltschutzmaßnahmen führen, der Beihilfekontrolle, wenn sie zur Vermeidung übermäßiger nationaler Nachteile differenziert angewendet werden und wettbewerbsintensiven Unternehmen einen geringeren Zusatzbeitrag anlasten als anderen.

Über die Beihilferegelung in der gegenwärtigen Form und mit ihrem bisherigen Anknüpfungspunkt greift man den Wettbewerbsschutzgedanken also vom falschen Ende her auf. Es geht hier nicht – wie in den meisten typischen Subventionsbereichen – darum, staatliche Interventionen zu verhindern, weil sie die Bedingungen für die Marktkonkurrenten verfälschen. Vielmehr müssen auf gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Ebene die Initiativen geschaffen bzw. verstärkt werden, um den Wettbewerb durch Rahmenregelungen und Interventionen im Umweltsektor überhaupt erst funktionsfähig, effi-

zient und schützenswert zu machen. Dies geht über die Kompetenzen der Kommission im Rahmen ihrer Beihilfekontrolle weit hinaus.

2. Beihilferegelungen und Kontrollpraxis fördern wettbewerbspolitischen Zentralismus

Die Kommission nimmt in verschiedenen Bereichen über die Wettbewerbsregelungen und die Beihilfekontrolle Einfluss auf mitgliedstaatliche Politikinstrumente; sie greift insoweit fachlich über ihre wettbewerbs- und wirtschaftspolitisch begründbaren und begründeten Zuständigkeiten hinaus. Davon ist die Umweltpolitik in besonderem Maße betroffen. Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sind nämlich für die Umweltpolitik konkurrierend zuständig, prioritär liegt die Kompetenz also bei den Mitgliedstaaten. Dem Einfluss der europäischen Politik müsste die nationale Umweltpolitik daher so lange entzogen bleiben, wie sich in den zuständigen europäischen Organen kein Konsens für einheitliche weitergehende Umweltschutzanstrengungen durchsetzt. Gleichwohl greift die Kommission mit ihrem Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen massiv in die nationalen Kompetenzen für „freiwillige“ Zusatzanstrengungen ein: Sie reglementiert z.B. die freiwillig und zusätzlich eingeführte Ökobesteuerung, und sie begrenzt auch die anderen Programme, die in Deutschland wie in anderen Ländern zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll und zur Verbesserung der nationalen Energiestrukturen durchgeführt werden sollen. Insoweit beeinflusst sie auch die nationale Wahl des Instrumentariums zur Umsetzung des europäischen burden sharing.

Diese Praxis der Einmischung in fachinstrumentelle Entscheidungen der mitgliedstaatlichen Ebene ist einerseits ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip. Insoweit betrifft die Einflussnahme auf nationale Umweltmaßnahmen das allgemeine Verhältnis von Gemeinschaft und Mitgliedstaat. Darüber hinaus erscheint es aber auch problematisch, dass es die *Kommission* ist, die im Rahmen ihrer Beihilfekontrollkompetenz in die Fachpolitik der Mitgliedstaaten hineinregiert, selbst wenn dazu eine Ratsentscheidung notwendig wäre.

Dafür bietet der neue Umweltbeihilferahmen ein Beispiel: Die Förderung regenerativer Energien zur umweltgerechten Veränderung der Energiestruktur wird im Rahmen der Beihilfeprüfung einer strikten Fördersatzbegrenzung zu unterworfen. Nach Art. 175 EGV sind indessen EU-Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen und die Entscheidung über die Struktur der nationalen Energieversorgung betreffen, vom *Rat*, und zwar einstimmig zu beschließen. Dass der Gemeinschaftsrahmen mit seinen speziellen Förderungsbedingungen für regenerative Energien massiv in die freie Instrumentenwahl der Mitgliedstaaten zur Umstrukturierung ihrer Energieträgereinsätze eingreift, lässt sich wohl nicht bestreiten.

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 als wirtschaftliche Einrichtung zur Förderung des gemeinsamen Marktes gegründet worden. Insofern ist es kein Wunder, dass Allokations-, Effizienz- und Wachstumsaspekte im Vordergrund gestanden und das Vertragswerk zunächst geprägt haben. Das Ziel- und Aufgabenspektrum hat sich jedoch über die Einheitliche Europäische Akte und die Verträge von Maastricht und Amsterdam deutlich geändert. So ist auch der Umweltschutz nach Art. 6 EGV ein gleichberechtigtes Anliegen geworden, das entsprechend gegenüber dem Wettbewerbsschutzaspekt abgewogen werden muss.

Das Integrationsgebot ist von Gemeinschaftsorganen und Mitgliedstaaten als Rechtssatz zu beachten und stellt auch eine Auslegungsregel dar. Zumindest dürfen gemeinschaftliche Politiken und Maßnahmen keine erheblichen negativen Umweltauswirkungen haben. Dies gilt natürlich auch für die Beihilfepolitik. Leider ist dem Integrationsprinzip im neuen Umweltbeihilferahmen noch 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.

Weil es sich um einen „Vorschlag“ der Kommission für die Regelung eines Politikbereiches handelt, der wesentliche Auswirkungen für die innerhalb der Gemeinschaft mögliche Umweltpolitik und unmittelbar auf die Umwelt haben wird, hätte die Kommission dem neuen Beihilferahmen eine strategische Umweltprüfung ihres Vorschages vorschalten müssen. Dazu hat sie sich in der 12. Erklärung zur Schlussakte von Amsterdam verpflichtet; sie hat dabei zugesagt, „Umweltverträglichkeitsstudien zu erstellen, wenn sie Vorschläge unterbreitet, die erhebliche Auswirkungen für die Umwelt haben können“. Eine solche Prüfung wurde für den neuen Beihilferahmen nicht angestellt, zumindest liegt kein Prüfungsergebnis vor.

3. Die Beihilfekontrolle begünstigt den Umweltschutzattentismus in den Mitgliedstaaten

Solange es ihren unterschiedlichen Präferenzen und Politikprioritäten entsprechend den Mitgliedstaaten möglich ist, über gemeinschaftlich verbindlich beschlossene Ziele, Normen und Maßnahmen hinaus freiwillig eine striktere Umweltpolitik zu betreiben, muss ihnen zwangsläufig auch die Möglichkeit offen stehen, die dabei anfallenden, für den Einzelnen entstehenden, zusätzlichen einzelwirtschaftlichen Vermeidungsbeiträge und die damit verbundenen Kosten eigenverantwortlich, u.U. auch unterschiedlich zu regeln. Ein Kriterium, das unter diesen Voraussetzungen die Kontrolle einer gleichmäßiger Umsetzung des Verursacherprinzips ermöglicht, existiert nicht.

Die gegenwärtigen Beihilferegelungen für diesen Bereich des „freiwilligen“ Umweltschutzes sind kontraproduktiv und behindern Fortschritte im Umweltschutz in der Gemeinschaft. Wo bei Verzicht auf weitergehenden Umweltschutz keinerlei Sanktionen drohen, bei freiwilligen weitergehenden Maßnahmen aber auf die Kostenverteilung einwirkende Gemeinschaftsregulierungen zu befürchten sind, ist Umweltschutzattentismus der Mitgliedstaaten vorgeprägt.

Dadurch wird für die Mitgliedstaaten eine Priorität geschaffen, auf einen eigenständigen Umweltschutz jenseits des Gemeinschaftsniveaus und auf die Etablierung zusätzlicher

Internalisierungsmechanismen zu verzichten. Die Beihilfekontrolle, die Begünstigungs- und Verzerrungseffekte verhindern soll, lässt sich so einfach umgehen. An den fundamental verzerrten Wettbewerbsstrukturen ändert daher die Beihilfekontrolle nichts; sie kann sogar zur Verhinderung entzerrender Interventionen beitragen.

4. Die Beihilferegelungen sind anreizunverträglich

Das bestehende Beihilfekontrollregelement bietet nicht nur den Mitgliedstaaten keinerlei Anreiz, ihre nationalen Umweltschutzbemühungen zu forcieren. Es bietet auch keinen Spielraum für eine anreizorientierte Förderung des freiwilligen Umweltschutzes in Unternehmen; insofern widerspricht es den Intentionen, zumindest den Bekundungen der Kommission.

Die Kommission hat nämlich in ihrem neuen Gemeinschaftsrahmen die Anreizfunktion der Beihilfen programmatisch stark in den Mittelpunkt gerückt und die (Übergangs-)Zeit der Anpassungsbeihilfen letztlich für beendet erklärt. Nach Auffassung der Kommission soll es künftig nur noch Beihilfen mit Anreizfunktion geben. Zu ihrem Begriffsverständnis führt sie aus: „Beihilfen haben (...) keinen Anreizeffekt, wenn es lediglich darum geht, bestehende oder neue technische Normen der Gemeinschaft einzuhalten. Diese Normen sind nämlich geltendes Gemeinschaftsrecht, das die Unternehmen befolgen müssen“ (UBR, Ziffer 20). Daraus folgt, dass sich Beihilfen mit Anreizfunktion auf das Veranlassen *freiwilliger* Maßnahmen beschränken.

So sinnvoll dieser Ansatz ist, so wenig korrespondiert er mit den Regelungen zu Bemessungsgrundlage und Förderhöchstsatz im neuen Gemeinschaftsrahmen. Der von der Kommission tolerierte Anreiz besteht im Rahmen der Investitionsförderung für freiwillige, also umweltpolitisch nicht geforderte Maßnahmen in der Regel in einer maximal 30%-igen (für Energiemaßnahmen 40 %-igen) Beihilfe zu den Investitionsmehrkosten. Ein rational kalkulierendes Unternehmen, das vor der Entscheidung steht, eine Anlage mit „hinreichender“, nämlich den Gemeinschaftsvorgaben 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 rd. 70 % der Investitionsmehrkosten beziffern können. Dies ist allenfalls wahrscheinlich, wenn es sich um langlebige Systeme handelt und gleichzeitig zu erwarten ist, dass die Gemeinschaftsnormen bzw. die nationalen Normen relativ kurzfristig verschärft werden, oder wenn mit „besseren“ Anlagen u.U. Energie- und Rohstoffeinsparungen oder gar verminderte Umweltabgaben einhergehen. Diese Form des Eigeninteresses wird jedoch durch die Technik des Kommissionsansatzes weitgehend ausgeschlossen. Beihilfefähig sind nämlich nur die reinen, „zur Verwirklichung der Umweltschutzziele erforderlichen Investitionsmehrkosten“ (UBR, Ziffer 37 Abs. 1). Von den Gesamtinvestitionskosten sind daher 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. Dazu gehören auch jene Vorteile, die aus Kosteneinsparungen und aus den Erlösen von Nebenprodukten entstehen. Alles, was wirtschaftliches Anreizpotenzial verkörpern könnte, ist also bereits nicht mehr Ge-

genstand der Beihilfeförderung. Worin dann ein 70 %-iges Eigeninteresse herrühren könnte, ist nicht ersichtlich, es sei denn, die Umweltverbesserung wird vom Unternehmen aus ausschließlich intrinsischer Motivation durchgeführt.

Abgesehen davon ist es nicht gerade einleuchtend, dass die Anteile von Beihilfe, also von öffentlichem Interesse und von Eigeninteresse, bei allgemeinen Umweltschutzmaßnahmen stets mit 30:70 angesetzt werden, unabhängig davon, ob ein Unternehmen bereits verbindlich gewordene nationale Normen (schärfere als die Gemeinschaftsnormen) erfüllt oder ob es freiwillig weit darüber hinausgehende Umweltverbesserungen schafft, zu deren allgemeiner Durchsetzung der öffentliche Konsens noch nicht reicht.

Betrachtet man den neuen Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen unter dem Aspekt der Beihilfefunktionen und rückt dabei die Berücksichtigung der Anreizfunktion in den Vordergrund, so fällt das *Fazit* also recht eindeutig aus: Zwar würdigt die Kommission in allgemeinen Ausführungen, dass Anreize – auch und gerade im Rahmen von ökonomischen Instrumenten – zum weitergehenden, über das jeweils verbindliche Gemeinschaftsmaß hinausgehenden und somit *freiwilligen* Umweltschutz zweifellos von immer größerer Bedeutung für den umweltpolitischen Fortschritt in der Gemeinschaft werden. Die grundlegende Unterscheidung zwischen der traditionellen Anpassungs- und der „modernen“ Anreizfunktion staatlicher Umweltschutzbeihilfen, spiegelt sich jedoch in den instrumentellen Regelungen nicht hinreichend wider. Sowohl bei den Beihilfesätzen als auch bei der Bestimmung der beihilfefähigen Kosten werden Beihilfen in unterschiedlichen Konstellationen weitgehend gleich behandelt. So angemessen die gewählte restriktive Handhabung für Anpassungsbeihilfen wegen der hier stets latenten Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen auf dem gemeinsamen Markt war und ist, so *folgewidrig* erscheint die Anwendung der gleichen Maßstäbe auf den Bereich des freiwilligen und kooperativen Umweltschutzes durch Anreizbeihilfen. Es entbehrt im Übrigen auch 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, wenn sie im Normalfall die damit verbundenen technischen und wirtschaftlichen Risiken und mindestens 70 % der ihnen für ihren freiwilligen Beitrag zum gemeinschaftlichen Umweltschutz entstehenden Mehrkosten selbst zu tragen haben. Anreizfunktionen können derartig regulierte Systeme nicht entfalten. Sie sind weder für die Unternehmen attraktiv, noch ermutigen sie die Mitgliedstaaten, im Wettbewerb ehrgeizigere Umweltschutzziele mit Hilfe differenzierten Instrumenteneinsatzes zu verfolgen.

5. Die Möglichkeiten der Steuerstrukturgestaltung werden unsystematisch eingeengt

Dass die Kommission zwar von Anreizfunktion der Beihilfe spricht, dies aber in ihrem Gemeinschaftsrahmen nicht umsetzt, wird im Bereich der Betriebsbeihilfen noch deutlicher. Die Kommission spricht sich generell – wie in ihren früheren Gemeinschaftsrahmen – gegen Betriebsbeihilfen aus; dies ist unter systematischen Aspekten nicht ganz einsichtig – schließlich lässt sich technisch jede Betriebsbeihilfe auch als Investitionsbeihilfe ausgestalten und umgekehrt. Im Mittelpunkt der Betriebsbeihilfen stehen jedoch bei

der Kommission stets die Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen, und zwar solche, die im Rahmen von Umweltabgaben oder Ökosteuern gewährt werden. Auch von ihnen können erhebliche Anreize zur Vornahme zusätzlicher Umweltschutzmaßnahmen ausgehen.

Dem trägt die Kommission in ihrem neuen Gemeinschaftsrahmen jedoch nicht Rechnung. Die steuerlichen Betriebsbeihilfen betrachtet sie nämlich vorrangig unter Anpassungsaspekten. In Ziffer 48 UBR 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 Bedürftigkeitsperspektive resultieren dann auch die weiteren Begünstigungsanforderungen an die Mitgliedstaaten. Die steuerlichen Beihilfen müssen nämlich zeitlich strikt befristet und „degressiv“ ausgestaltet werden, was bedeutet, dass sie im Zeitablauf abgeschmolzen werden müssen. Dies verträgt sich nicht einmal mit dem Anpassungsgedanken, geschweige denn mit einer Anreizpolitik.

Die Kommission unterscheidet zunächst zwischen Steuern, die einer Regelung auf Gemeinschaftsebene unterliegen (relevant ist z.Z. vor allem die Mineralölsteuer), 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 nach der bereits harmonisierten Regelung vorgesehen ist. Die Mineralölsteuer darf also beispielsweise für Unternehmen nicht niedriger ausfallen als es die harmonisierten Mindeststeuersätze vorgeben. Das Einziehen einer solchen Untergrenze ist durchaus systemkonform; es gilt nämlich, *zusätzliche* Begünstigungen zu vermeiden.

Werden hingegen aus Umweltschutzgründen Steuern national autonom geregelt, also vorwiegend zusätzlich eingeführt, so muss diese Philosophie der Untergrenze eigentlich versagen. Die Mitgliedstaaten sind frei, solche Steuern einzuführen oder von einer Einführung abzusehen. Insofern ist gedanklich der „Nullsteuersatz“ und nicht irgendeine Mindestmarke das Referenzsystem und zugleich der von der Kommission nicht sanktionsfähige Ausgangspunkt. Unternehmen eines Mitgliedstaates, der keine zusätzliche Steuer einführt, und Unternehmen eines Staates, der für sie eine Steuer mit Nullsatz einführt, werden schließlich nicht unterschiedlich belastet und in ihren Konkurrenzbeziehungen beeinflusst. Begünstigungen, Wettbewerbsverzerrungen und Handelsbeeinträchtigungen finden also nicht statt.

Gleichwohl führt die Kommission für den Fall, dass ein Mitgliedstaat eine derartige Steuer als umweltpolitisches Instrument einsetzt, auch hierfür eine Belastungsuntergrenze ein und stellt andere Anforderungen auf, die unsystematisch sind. Sie beschwört dadurch die Gefahr herauf, dass die Einführung von Umweltabgaben und Ökosteuern in all jenen Fällen unterbleibt, in denen ein Mitgliedstaat nationale Akzeptanz nur dadurch schaffen kann, dass er bestimmte, im internationalen Wettbewerb mit nicht-umweltbe-

steuerten Konkurrenten stehende Unternehmen steuerlich geringer belastet oder von einer Besteuerung ausnimmt. An dieser Stelle wird das Fehlen einer Gesamtsystematik des Gemeinschaftsrahmens für Umweltschutzbeihilfen besonders deutlich.

6. Die Technik der Beihilfekontrolle widerspricht der Anreizfunktion und benachteiligt prozessintegrierten Fortschritt sowie KMU

Wie zuvor erwähnt bedient sich die Kommission für die Überprüfung, ob eine Beihilfe den zulässigen Rahmen nicht überschreitet, einer Berechnung auf der Basis des *Mehrkostenansatzes*. Der dahinter stehende Grundgedanke ist nicht von der Hand zu weisen: Beihilfefähig sollen natürlich nur jene Kosten sein, die durch (hier freiwillige) Umweltschutzmaßnahmen zusätzlich anfallen. Ihre Ermittlung ist das Problem. Dabei geht die Kommission einen Weg, der mit hohen Transaktionskosten verbunden ist, die Förderung prozessintegrierter Anlagen im Vergleich zur End-of-Pipe-Technik deutlich erschwert und viele Unternehmen – insbesondere KMU – vor kaum lösbare Probleme stellt. Das Kommissionsverfahren beruht letztlich auf einem Vergleich zwischen der zu fördernden Anlage und der Referenzanlage, die erforderlich wäre, um bei gleicher Produktionskapazität genau jene Umweltanforderungen zu erfüllen, die verbindlich – in der Regel gemeinschaftsrechtlich – vorgegeben sind.

Das Berechnungsverfahren für die Bemessungsgrundlage ist durchaus plausibel, soweit es auf die *traditionellen End-of-Pipe-Anlagen* angewendet wird. Hier lässt sich in aller Regel der umweltschutzbedingte Kostenanteil von den Kosten der „produktiven“ Anlage trennen oder aus den Gesamtkosten „herausrechnen“; auch können oftmals additive Aggregate unterschiedlichen Wirkungsgrades bezüglich der Kosten miteinander verglichen werden. Für Maßnahmen des *prozessintegrierten Umweltschutzes* stehen demgegenüber selten Referenzanlagen mit unterschiedlichen Umweltwirkungsgraden zur Verfügung; auch lässt sich hier eine valide Trennung und Zurechnung der umweltschutzbedingten Mehrkosten typischerweise nicht durchführen oder ist mit erheblichen Anstrengungen, Schwierigkeiten und Kosten beim Unternehmen verbunden. Dies gilt erst recht angesichts der Detailregelungen des Gemeinschaftsrahmens. Er sieht zwar im Vergleich zum Erstentwurf für das vorgeschlagene Verfahren gewisse Verbesserungen vor, die Verfahrensstruktur bleibt jedoch unverändert.

Im Vergleich zu End-of-Pipe-Maßnahmen stehen integrierte Systeme also immer noch vor einer erheblichen Förderungsschwelle aufgrund des technischen Verfahrens zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Dies widerspricht dem Wert, den die EU offiziell dem integrierten Umweltschutz zubilligt, und stellt eine der zentralen Schwachstellen des gegenwärtigen Beihilferahmens dar. Zudem werden vor allem kleine und mittlere Unternehmen durch die Förderungsvoraussetzungen 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 jedenfalls

erschwert, 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.

Reformbedarf und Perspektiven einer verbesserten Beihilfekontrolle

Die dargestellten Mängel und Probleme zwingen zu einer weitreichenden Reform der Beihilfekontrolle. Manche der angesprochenen Schwachstellen greifen über den Bereich von Umweltschutzbeihilfen weit hinaus, sie betreffen die Stellung der Beihilfekontrolle im europäischen Vertragswerk, den im Regelungssystem unterstellten Zusammenhang von Beihilfe, Begünstigung und Wettbewerbsverzerrung und den damit zusammenhängenden Beihilfebegriff.

Sie haben auch mit der Attrahierung von Regelungskompetenzen durch die Europäische Kommission zu tun. Die Ausübung der Beihilfekontrolle wirkt zuweilen wie eine Speerspitze des europäischen Zentralismus. Sie übersieht, dass im Rahmen des konkurrierenden Kompetenzmodells 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, daher zwangsläufig auch der Differenzierung bedienen und Anreizsysteme entwickeln muss.

Die Beihilfekontrolle ist bisher stärker von dem Bemühen zur Harmonisierung von Interventionen getragen und folgt insoweit dem Ziel, möglichst gleiche Spielregeln für den Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt zu schaffen bzw. zu wahren. Soweit es den politischen Konsens aller Mitgliedstaaten gibt, ihre Gestaltungsspielräume zugunsten einer Vereinheitlichung aufzugeben oder zumindest nicht zu nutzen, ist dies durchaus plausibel. De facto tendieren die Mitgliedstaaten jedoch dazu, die ihnen de jure zustehenden Kompetenzen zur Festlegung von Zielen und zum Einsatz von Instrumenten auch differenziert zu nutzen. Und in den meisten Politikfeldern sind ihnen dazu – wenngleich oftmals auf der Basis einheitlicher Mindeststandards – auch hinreichende Spielräume geblieben. Wenn sie diese Spielräume auch im Sinne des nationalen und regionalen Wettbewerbs zur gezielten Ausschöpfung ihrer spezifischen Potenziale nutzen wollen, so ist es nicht zu vertreten, dem durch eine undifferenzierte Anwendung eines Wettbewerbskontrollmechanismus entgegenzuwirken.

Das Beihilfekontrollregime bedarf insgesamt einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Das generelle Abwägungserfordernis und die Integrationsklausel des Art. 6 EGV setzen – 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. Jede weitere Veränderung der Kontrolle von Umweltschutzbeihilfen im Sinne eines reformierten Gemeinschaftsrahmens oder hin zu einer Gruppenfreistel-

lungsverordnung Umwelt setzt daher eine grundlegende Umweltverträglichkeitsstudie voraus.

Reformbedürftig ist – nicht zuletzt mit Blick auf den Umweltschutz – das Beihilfeverständnis des EG-Vertrages und damit auch 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 Kommissionseinsmischung kaum noch denkbar. Gerade der differenzierte Einsatz von flexiblen ökonomischen Instrumenten des Umweltschutzes, die für einen über das verbindliche Gemeinschaftsniveau hinausgehenden vorsorgenden und integrierten Umweltschutz und für konkrete Bewirtschaftungsaufgaben unerlässlich sind, wird vom derzeitigen Beihilfereglement unsachgemäß behindert. Die deutsche Ökosteuer ist dafür ein gutes Beispiel.

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

Soweit dies nicht in einer grundlegenden Änderung der Wettbewerbsregeln und des darin zugrunde gelegten Beihilfebegriffes berücksichtigt werden kann, ist es für den Umweltbereich zumindest erforderlich, die bisherige Grundlage des Beihilferahmens durch eine Gruppenfreistellungs-Verordnung zu ersetzen. In ihr könnten wenigstens bestimmte Gruppen von fälschlicherweise als Beihilfe eingestuften Interventionen generell als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar eingestuft werden; zudem würde dadurch größere Rechtssicherheit für die Unternehmen und die Mitgliedstaaten geschaffen. Die Rechtsqualität des Gemeinschaftsrahmens ist demgegenüber weiterhin ungeklärt.