

Schriften zum Europäischen Recht

Band 43

**Europarechtlicher Ordnungsrahmen
für Umweltsubventionen**

Grundlagen, Bestand und Perspektiven

Von

Bernd Wieberneit



Duncker & Humblot · Berlin

BERND WIEBERNEIT

**Europarechtlicher Ordnungsrahmen
für Umweltsubventionen**

Schriften zum Europäischen Recht

**Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten**

Band 43

Europarechtlicher Ordnungsrahmen für Umweltsubventionen

Grundlagen, Bestand und Perspektiven

Von

Bernd Wieberneit



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wieberneit, Bernd:

Europarechtlicher Ordnungsrahmen für Umweltsubventionen :
Grundlagen, Bestand und Perspektiven / von Bernd Wieberneit. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1997
(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 43)
Zugl.: Bayreuth, Univ., Diss., 1996
ISBN 3-428-08856-5

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 3-428-08856-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Vorwort

Subventionen stehen seit jeher bei ihren Trägern, der sie mit ihren Steuermitteln finanzierenden Öffentlichkeit, naturgemäß bei den (reinen) Marktwirtschaftlern, aber auch in der politischen Programmatik (nicht aber in der politischen Realität) im Ruf einer - je nach Perspektive - "illegitimen" Strategie. Für Umweltsubventionen kommt hinzu, daß sie "diametral entgegengesetzt" einem der zentralen Leitgedanken der Umweltpolitik, dem Verursacherprinzip, widersprechen. In der europarechtlichen Literatur hat dieses Problem - ungeachtet seiner praktischen Bedeutung - bislang wenig Beachtung gefunden. Der neue "Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen" (ABl. v. 10.3.1994 - 94/C 72/03) brachte zwar wichtige Klarstellungen, jedoch bleibt die Operationalität der Kriterien weiterhin zweifelhaft.

Von einigen Änderungen und Aktualisierungen abgesehen, hat diese Arbeit im Wintersemester 1995/96 der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth als Dissertation vorgelegen. Rechtsprechung und Schrifttum konnten für die Drucklegung noch bis 31.08.1996 ausgewertet werden. Mein Dank gilt zunächst meinem verehrten Lehrer, Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Häberle, Bayreuth/St.Gallen, der die Arbeit mit zahlreichen Hinweisen betreut hat. Ihm danke ich für die in den Jahren meines Studiums, insbesondere während seines Bayreuther Seminars und meiner Tätigkeit als studentische Hilfskraft, erwiesene Förderung. Außerdem habe ich Herrn Prof. Dr. Rudolf Streinz, Bayreuth, für die Übernahme des Zweitgutachtens und wertvolle Anregungen zu danken.

Nicht zuletzt gebührt mein Dank all denen, die mir - ein jeder auf seine Weise - bei Fertigstellung dieser Arbeit zur Seite standen, insbesondere meiner Frau Melanie und meinen Freunden Andreas, Ines und Susanne, die die Last der Korrekturen in dankenswerter Weise mitgetragen haben. Ich widme diese Arbeit meinen Eltern, Herbert und Sieglinde Wieberneit.

Wiesbaden, im September 1996

Bernd Wieberneit

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Ausgangs- und Eingangsfragen	33
Erstes Kapitel	
Subventionen als Ausdruck gemein- und gruppenlastorientierter Umweltpolitik	33
<i>1. Abschnitt: Einführung</i>	33
A. Aktuelle und zu behandelnde Fragen	33
I. Generelle Problematik	34
II. Annäherung an die Sachfragen	37
III. Zum Untersuchungstableau	45
B. Theoretische Grundlagen von Umweltsubventionen: Der (umwelt-)ökonomische Tatbestand	50
I. Grundsteine der modernen Umweltökonomie: Externe Effekte und Soziale Kosten	51
II. Zum Selbstverständnis staatlicher Umweltpolitik - umweltpolitische Konzeptionen	54
1. Notwendigkeit staatlicher Interventionen	54
2. Interessenausgleich mit ökonomischen Instrumenten	56
C. Fazit	57

2. Abschnitt: <i>Gemein- und gruppenlastorientierte Umweltpolitik als pragmatische Alternative einer Kostenverteilung und -zurechnung</i>	58
A. Sozialkosten von heute als Betriebskosten von morgen	58
B. Zur Terminologie, Abgrenzung und instrumentellen Ausgestaltung	60
I. Mögliche Kostenzurechnungs- und -verteilungsstrategien	60
1. Verursacherprinzip	61
2. Gemeinlastprinzip	64
a) Abgrenzungen	66
b) Ausgrenzungen	67
3. Gruppenlastprinzip	68
II. Instrumentelle Ausgestaltung	70
1. Begünstigungen im Rahmen des allgemeinen Steuerrechts	72
2. Sonderregelungen im Rahmen von Umweltabgaben	73
3. Allgemeine Budgetmittel und Subventionsprogramme	74
4. Umweltfonds	75
5. Kredithilfen, Garantien und Bürgschaften	79
C. Umweltpolitische Eignung und Rechtfertigung	80
I. Gemein- und Gruppenlastprinzip versus (idealtypisches) Verursacherprinzip, Subventionen versus Abgaben und Auflagen	81
1. Subventionsbegriffliche Problemstellung	81
a) Position in der Literatur	83
b) Präzisierung für die Zwecke der Untersuchung	84
aa) Abgrenzung des Empfängerkreises	84
bb) Einbeziehung von Steuervergünstigungen	86
cc) Sonstiger Unterstützungscharakter	87
c) Zusammenfassung: Maßgebende Elemente der Umweltsubvention	88
2. Analyseraster umweltpolitischer Instrumente	88

3. Eignungsprüfung von Umweltsubventionen - Wirkungstendenzen und -potential	90
a) Ökonomische Wirksamkeit	90
b) Ökologische Effektivität.....	93
aa) Signalwirkungen, Merklichkeitsschwelle und Zielvorstellungen	93
bb) Maßnahmenkombinationen, Wirkungsschnellig- und -genauigkeit.....	96
c) Finanzpolitische Fragen	97
d) Wettbewerbspolitische Implikationen.....	98
e) Administrative Praktikabilität	101
f) Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit	102
II. Zwischenergebnis: Theoretisch-allokative Überlegenheit des (idealtypischen) Verursacherprinzips.....	104
III. Zur Rechtfertigung von Umweltsubventionen	105
1. Historisch-systematische Gründe	105
a) Startphase.....	106
b) Ausbreitungsphase.....	106
c) Differenzierungsphase	107
2. Staatliche Emissionen.....	107
a) Sonderfälle	108
b) Zwischenfazit	110
3. Technische Grenzen des Verursacherprinzips	110
a) Identifikationsprobleme	111
b) Sonderfälle	112
4. Wettbewerbsfolgen des Verursacherprinzips.....	112
a) Nationaler Bereich.....	113
b) Binnenmarktbereich.....	114
c) Internationaler Bereich.....	116

5. Politische Grenzen des Verursacherprinzips - Konfliktlösungspotential von Umweltsubventionen.....	117
6. Neuere Tendenz: Vorsorgeprinzip als Gestaltungsmaxime	117
D. Fazit: Umweltsubventionen als Konsequenz eines pragmatischen Verursacherprinzips - ihr "Kompromißcharakter" - zum verursachergerechten Aufteilungsgrundsatz - Folgerungen für diese Arbeit.....	119

Zweites Kapitel

Subventionen in Sachen Umweltschutz - Elemente einer Bestandsaufnahme, Schwerpunkte, Besonderheiten 125

<i>3. Abschnitt: Umweltsubventionen in der Bundesrepublik.....</i>	126
A. Zinsverbilligte Kredite.....	128
I. ERP-Sondervermögen.....	128
1. Entwicklung, Stand und Vergaberichtlinien	128
2. Ausblick	130
II. Kreditanstalt für Wiederaufbau	132
III. Deutsche Ausgleichsbank	133
IV. Bundesländer	134
B. Bürgschaftsprogramme	135
C. Steuerliche Förderungsmaßnahmen.....	136
I. Investitionszulagen	136
II. Sonderabschreibungen	137
1. Übersicht, Vorläufer und Entwicklung	137
2. § 7d EStG im besonderen	138
3. Bedenken und Vorschläge zur Erweiterung.....	140

D. Direkte Finanzhilfen.....	142
I. Gemeinschaftsaufgaben.....	142
II. Gemeinschaftswerk Aufschwung-Ost.....	143
III. Demonstrationsvorhaben	143
IV. Umweltschutzberatungen.....	144
V. Forschungs- und Entwicklungsförderung	145
E. Allgemeine Haushaltsmittel.....	146
I. Sonderfälle	146
II. Altlastenfreistellung	147
III. Verwaltungsabkommen Altlasten	149
F. Weitere Sondervermögen.....	150
I. Treuhandanstalt und ihre Nachfolgesellschaften.....	150
II. Bundesanstalt für Arbeit.....	151
III. Deutsche Bundesstiftung Umwelt.....	152
<i>4. Abschnitt: Umweltsubventionen der anderen Mitgliedstaaten - Schwerpunkte und Besonderheiten.....</i>	<i>153</i>
A. Begünstigungen im Rahmen des allgemeinen Steuerrechts.....	155
B. Sonderregelungen im Rahmen von Umweltabgaben	156
C. Allgemeine Budgetmittel und Förderprogramme.....	157
D. Umweltfonds	161
E. Kredithilfen, Garantien und Bürgschaften.....	163

F. Eine vorläufige "Bilanz"	164
<i>5. Abschnitt: Umweltsubventionen der Europäischen Union</i>	165
A. Entwicklung	166
B. Umweltprogramme LIFE und ENVIREG	167
C. Nähere Ausgestaltung	169
I. Unmittelbare Subventionierung	169
II. Mittelbare Subventionierung	171
1. Regionalfonds	172
2. Sozialfonds	173
3. Garantie- und Ausrichtungsfonds für die Landwirtschaft	174
D. Aktuelle Probleme	174
E. Der neue Kohäsionsfonds	175

Zweiter Teil

Europarechtlicher Ordnungsrahmen 178

Drittes Kapitel

Umweltsubventionen und europäische "Wirtschaftsverfassung" 178

<i>6. Abschnitt: Wirtschaftsverfassungsrechtliche Bestandsaufnahme</i>	180
A. Der EGV als Wirtschafts"verfassung"	180
B. Zur Frage der wirtschaftsdogmatischen Einordnung	182

I.	Phase 1: Die Römischen Verträge als "Wettbewerbsverfassung im institutionellen Sinne"	183
1.	Das System unverfälschten Wettbewerbs	183
2.	Alternative Sichtweisen	186
3.	Zwischenfazit	187
II.	Phase 2: Das Konzept des echten Binnenmarktes	187
III.	Phase 3: Die Herstellung wirtschaftlicher und sozialer Gleichheit	188
1.	Wirtschaftsverfassungsrechtliche Fundamentalnorm	189
2.	Entwicklung einer "Dreiecksstruktur"	190
a)	Rahmen	190
b)	Bedeutung	191
C.	Fazit	194
7. Abschnitt: <i>Wesen und Funktion der Beihilfenaufsicht im System der Wirtschaftsintegration</i>		198
A.	Die marktlogische Konzeption der Beihilfenaufsicht	198
I.	Definition, Bedeutung und Absicherung des Gemeinsamen Marktes	199
II.	Bedeutung der Grundfreiheiten - Grundsatz und Regelcharakter der Wettbewerbsfreiheit: ihr europarechtlicher Geltungsanspruch	201
III.	Deutung der Beihilfenaufsicht aus der "sachlogischen Struktur des freien Warenverkehrs"	204
B.	Die integrationspolitische Konzeption der Beihilfenaufsicht	206
I.	Ziele und Methoden der Wirtschaftsintegration	207
II.	Wirtschaftsintegration und Beihilfenpraxis	209
III.	Schlußfolgerungen für die Funktion der Beihilfenaufsicht	212
C.	Fazit	214

Viertes Kapitel

**Der europarechtliche Stellenwert des Umweltschutzes im Rahmen
seiner vier Ebenen: Europaverfassungsrecht, Aktionsprogramme,
Kostenzurechnungsempfehlung, sekundäres Europarecht** 216

<i>8. Abschnitt: Die Bedeutung der Zuordnung von "Umweltschutz" und Wettbewerbsgewährleistung</i>	216
<i>9. Abschnitt: Allgemeine Leitpositionen innerhalb des Umweltverfassungsrechts: Präambeln, Kompetenzgrundlagen und Schutzklauseln</i>	219
A. Präambelkultur	220
B. Entwicklungs- und Wachstumsprozesse der Kompetenzgrundlagen	221
I. Phase 1: Umweltpolitik ohne "Verfassungsauftrag"	221
II. Phase 2: Spannungsverhältnis zur binnenmarktorientierten Zielsetzung ...	224
1. Normierungsorte	224
2. Normierungstechniken und -inhalte	225
3. Bestehendes Konfliktpotential	226
a) Rechtslehre	227
b) Rechtsprechung	229
III. Phase 3: "Emanzipation" der Umweltpolitik?	232
1. Grundsatzbestimmungen in Art.2, 3 lit.k EGV	233
2. Gestaltungsauftrag	236
3. Rechtsetzungsverfahren	237
4. Zielbestimmungen	238
5. Neue Schutzniveaunklausel	239
6. Neues Vorsorgeprinzip	240
IV. Zusammenfassung und Bewertung	241

C. Schutzverstärkerklauseln	242
I. Auslegungsfragen von Art.100a Abs.4 EGV.....	243
1. Anwendungsbefugnis.....	243
2. Anwendungsbereich	245
II. Auslegungsfragen von Art.130t EGV	247
III. Bedeutungsgehalt für eine gemein- und gruppenlastorientierte Umwelt- politik	248
D. Fazit.....	250
<i>10. Abschnitt: Besondere Leitpositionen zur Beurteilung von Umweltsubventionen: Verursacherprinzip, Querschnitts- und Derogationsklausel</i>	<i>251</i>
A. Verursacherprinzip im Europarecht.....	251
I. Grundverständnis eines auslegungsbedürftigen Begriffs.....	251
II. Begriff und Funktionen des Verursacherprinzips als "unbestimmter Rechtsbegriff" - Ermessen und "unbestimmte Rechtsbegriffe" im europäischen Verwaltungsrecht	253
1. Recht der Mitgliedstaaten.....	254
2. Europarecht	257
III. Verursacherprinzip als allgemeiner Grundsatz des Europarechts	259
IV. Folgerungen für das Verhältnis von Verursacherprinzip und Beihilfen- aufsichtsrecht	262
V. Fazit.....	264
B. Querschnittsklausel	265
I. Regelungssystematik, Intention und Adressatenschaft.....	266
II. Vorrangstufen.....	268

III. Einbeziehung beim Vollzug des Europarechts	270
IV. Anforderungen an die Beihilfenaufsicht	272
C. Derogationsklausel	273
I. Neue Konzeption	274
II. Handlungsmöglichkeiten	275
III. Restriktive Auslegung	276
<i>11. Abschnitt Aktionsprogramme, Kostenzurechnungsempfehlung und sekundäres Europarecht als weitere Eckwerte</i>	<i>276</i>
A. Das Fünfte Aktionsprogramm für den Umweltschutz von 1993 als Etappe auf dem Weg zur "Europäischen Umweltgemeinschaft"?	277
I. Vorgeschichte	277
II. Rechtssystematische Einordnung	280
1. "Soft law" oder Europa"recht"?	280
2. Neue Rechtsgrundlage	283
III. Inhaltliche Grundstruktur	284
IV. Substananalyse im Hinblick auf eine gemein- und gruppenlastorientierte Umweltpolitik	286
B. Die sog. Kostenzurechnungsempfehlung	287
I. Rechtssystematische Einordnung	287
II. Inhaltliche Grundstruktur	289
III. Relativierung	290
C. Sekundäres Recht	291
I. Verordnungen	292

Inhaltsverzeichnis	17
II. Richtlinien	295
III. Empfehlungen	297
<i>12. Abschnitt: Gemeinschaftskonsens und Umweltschutz</i>	298
<i>13. Abschnitt: Zusammenfassung und Bewertung - Zum Grundsatz des "bestmöglichen Umweltschutzes"</i>	301

Fünftes Kapitel

Art. 92 EGV als zentrale Nahtstelle zwischen europäischer Beihilfenaufsicht und Umweltsubventionen der Mitgliedstaaten	305
<i>14. Abschnitt: Dogmatische Konstruktion des Beihilfenaufsichtsrechts</i>	305
A. Die formellen Kontrollen	306
B. Unmittelbare Anwendbarkeit	308
<i>15. Abschnitt: Umweltsubventionen und Art. 92 Abs. 1 EGV</i>	311
A. Gibt es ein ökologisches Beihilfenprivileg?	312
I. "Ingeniöse" Nichtanwendung der Unvereinbarkeitsaussage?	312
II. Ökologische Erweiterung der Legitimationsvoraussetzungen?	314
B. Kriterium der Beihilfeneigenschaft	316
I. Wortlaut und Systematik	316
II. Kommissionspraxis und Rechtsprechung	318
III. Rechtslehre	320
IV. Stellungnahme	320

1. Mittelbare Beihilfen durch Steuervergünstigungen.....	321
2. Fehlende Gegenleistung.....	324
3. Öffentliche Mittelbelastung.....	326
4. Investitionszuschüsse.....	327
5. Beihilfen"programme".....	327
6. Altlastenfreistellungsklausel.....	329
7. Tätigkeit von Treuhandanstalt und Nachfolgesellschaften.....	330
C. Kriterium der staatlichen Zurechenbarkeit.....	332
I. "Staatliche" Beihilfen.....	332
II. Beihilfen "aus staatlichen Mitteln".....	335
D. Das Kriterium der Adressatenschaft.....	336
I. Unternehmen und Produktionszweige.....	336
II. Spezialität.....	338
III. Begünstigung.....	340
E. Folgewirkungskriterien.....	341
I. Kriterium der (drohenden) wettbewerbsverfälschenden Folgewirkung.....	342
1. Grunddefinition.....	342
2. Kausalzusammenhang.....	345
3. Spürbarkeit.....	346
II. Kriterium der handelsbeeinträchtigenden Folgewirkung.....	350
1. Handelsbeeinträchtigung.....	350
2. Kausalzusammenhang, Beeinträchtigungspotential und Intensitätsgrad.....	351
<i>16. Abschnitt: Legitimation und Legitimierbarkeit von Umweltsubventionen.....</i>	<i>354</i>

A. Das Verwaltungsverfahren in Beihilfesachen	355
I. Kontroll- und Sanktionskompetenz	355
II. Verfahrensgang	357
1. Vorprüfung	357
2. Hauptprüfung	358
3. Fazit	359
III. Innerstaatliche Wirkung der Beihilfeentscheidungen	360
B. Analyseraster allgemeiner Legalisierungskriterien für Umweltsubventionen ..	365
C. Zur Anwendung von Art.92 Abs.2 EGV	365
I. Art.92 Abs.2 EGV als Legalausnahme	366
II. Legalisierungstatbestände	367
1. Art.92 Abs.2 lit.b EGV	367
2. Art.92 Abs.2 lit.c EGV und Umweltsubventionen in den neuen Bundesländern	368
a) Anwendbarkeit	369
b) Geltungsbereich	371
D. Zur Deutung von Art.92 Abs.3 EGV als für das umweltschutzorientierte Beihilfenaufsichtsrecht maßgebliche Norm	371
I. Ermessensfreiheit der Kommission	372
1. Entscheidungsspielraum	372
2. Entscheidungsgrenzen	375
II. Art.92 Abs.3 lit.a EGV	378
III. Art.92 Abs.3 lit.b EGV	380
IV. Art.92 Abs.3 lit.c EGV	382
1. Wirtschaftsgebiete	383

2. Entwicklungsförderung.....	383
V. Art.92 Abs.3 lit.e EGV.....	385
E. Die Praxis der Kommission in Sachen Umweltschutzbeihilfen.....	386
I. Fallbeispiele.....	387
1. Entscheidung Nr.73/293	387
2. Entscheidung Nr.77/260	388
3. Entscheidung Nr.84/418	389
4. Entscheidung Nr.91/305	391
5. Entscheidung Nr.92/316	393
6. Entscheidung Nr.93/564	396
7. Zusammenfassende Analyse	399
II. Der neue Gemeinschaftsrahmen 1994 - Analyse, Kritik und Verbesserungsvorschläge.....	401
1. Theoretische Vorfragen.....	402
a) Allgemeine und besondere Entwicklungstendenzen.....	403
b) Rechtssystematische Einordnung.....	405
aa) Verbindlichkeit.....	407
bb) Status	409
cc) Bekanntmachungsgebot.....	413
c) Charakteristika von Gemeinschaftsrahmen im allgemeinen	415
d) Aufgabe und spezifische Leistung	416
aa) Zeitersparnis.....	416
bb) Transparenz, Rechtssicherheit und Glaubwürdigkeit	417
cc) Strengere Kontrolle.....	419
e) Selbstbindung und ihre Effekte - Verlust an Flexibilität?.....	420
aa) Zulässigkeit von Selbstbindung.....	421
bb) Grenzen zulässiger Selbstbindung.....	421

Inhaltsverzeichnis	21
cc) Abweichungs- und Abänderungsmöglichkeiten	424
dd) Zwischenfazit	427
f) Einfluß auf das institutionelle Gleichgewicht: Abgrenzung der Funktionsbereiche von Legislative und Exekutive	428
g) Verfahrensfragen	431
2. Materiell-rechtliche Analyse.....	434
a) Aufbau.....	434
b) Vergleich zu vorherigen Gemeinschaftsrahmen	436
aa) Phase 1: Gemeinschaftsrahmen 1974	436
bb) Phase 2: Gemeinschaftsrahmen 1980	438
cc) Phase 3: Gemeinschaftsrahmen 1986 trotz "Europaverrechtlichung" des Verursacherprinzips.....	439
c) Berechnung von Nettosubventionsäquivalent und Beihilfeintensität	440
d) Tragfähigkeit der angeführten Grundsätze.....	442
aa) Zustand der Umwelt und Entwicklung des Umweltrechts.....	443
bb) Vollzugsdefizit	445
e) Regelungstechnik, Struktur und Methode.....	448
aa) Sicherheitsaspekt	448
bb) Begründungselemente Verursacherprinzip	449
cc) Ermessensunterschreitung.....	450
dd) Dreischritt in der Entscheidungsfindung.....	451
ee) Wahl der Indikatoren	452
F. Fazit.....	455
<i>17. Abschnitt: Neuansatz und Versuch einer Systematisierung: Art.92 EGV als die das Beihilfenaufsichtsrecht und Umweltschutz verbindende Norm - rechtsdogmatische und rechtsmethodische Begründungsansätze - rechtspolitische Korrekturmöglichkeiten</i>	<i>457</i>
A. Der interpretatorische Weg der Rechtsfindung	459

I. Das traditionelle Verständnis der Beihilfenaufsicht im Umweltbereich	459
II. Konzeptionelle Bewältigung zukünftiger Auslegung	461
1. Der Doppelcharakter der Beihilfenaufsicht	461
2. Ansätze zu einer Würdigung der umweltpolitischen Seite	462
3. Wesen und gegenseitiges Verhältnis der beiden "Seiten" der Beihilfenaufsicht im einzelnen	464
III. Schranken einer Durchbrechung der Unvereinbarkeitsaussage: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	465
1. Geltung im Europarecht	467
2. Umweltsubventionen und Übermaßverbot	471
a) Geeignetheit	471
aa) Konkretisierung des Maßstabs	472
bb) Anwendung	474
b) Erforderlichkeit	476
c) Verhältnismäßigkeit (im engeren Sinne)	477
IV. Zusammenfassung	482
B. Art.92 EGV de lege ferenda - Die europa(verfassungs-)politischen Vorschläge von Wissenschaft und Verwaltung	483
I. Rechtsnormerfordernis	483
II. Der Vorschlag der Umweltministerkonferenz der Länder	486
1. Formulierungsvorschlag	486
2. Begründung	487
3. Argumente Pro und Contra	488
a) Positive Aspekte	488
b) Bedenken	488
III. Der Vorschlag von E. Grabitz und Chr. Sasse	489
1. Formulierungsvorschlag	489

Inhaltsverzeichnis	23
2. Begründung.....	490
3. Argumente Pro und Contra	492
a) Positive Aspekte	492
b) Bedenken.....	492
IV. Eigener Vorschlag zur Neufassung des Art. 92 EGV	494

Sechstes Kapitel

Ordnungsrahmen für europäische Umweltsubventionen	496
<i>18. Abschnitt: Generelle Zuständigkeit und Einfluß von Art. 3b EGV</i>	497
A. Grundsätzliche Handlungsoptionen.....	498
B. Von der Besserklausel zum Subsidiaritätsprinzip.....	499
I. Ausgangspunkt.....	499
II. Neuregelung.....	500
III. Anwendungsbedingte Schwierigkeiten und Tragweite.....	502
C. Funktionen im Rahmen einer gemein- und gruppenlastorientierten Umweltpolitik	503
D. Fazit.....	508
<i>19. Abschnitt: Die rechtlichen Maßstäbe im engeren Sinne</i>	509
A. Ausgangspunkt.....	509
B. Rückgriff auf Art.92 EGV?.....	510
C. Materielle Bedeutung der Grundrechte	515
I. Umweltsubventionen und Grundrechtssachbereiche.....	517

1. Wettbewerbsfreiheit	517
2. Berufsfreiheit	518
3. Eigentumsfreiheit	519
4. Gleichheitssatz	520
II. Zur Eingriffsqualität von Umweltsubventionen	522
D. Zur Zulässigkeit eines allgemeinen Umweltfonds	523

Siebtes Kapitel

Zusammenfassung und Ausblick	527
-------------------------------------	------------

Literaturverzeichnis	536
-----------------------------	------------

Sachregister	581
---------------------	------------

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abg.	Abgeordnete/er
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für civilistische Praxis
ADBHU	Association de défense des bruleurs d'hulies usagées
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BauR	Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBPS	Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil (s. Literaturverzeichnis)
Bd.	Band
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BENELUX	Belgien/Niederlande/Luxemburg
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BLE	Business Law Europe
BMFT	Bundesminister für Forschung und Technologie
BMI	Bundesminister des Inneren
BMU	Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWI	Bundesminister für Wirtschaft

BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
Buchst.	Buchstabe
Bull.EG/EU	Bulletin der Europäischen Gemeinschaft/Union
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBI	Confederation of British Industries
CDE	Cahiers de droit européen
CMLR	Common Market Law Review
CO ₂	Kohlendioxid
DAJV	Deutsch-Amerikanische Juristen-Vereinigung
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d.h.	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DStR	Deutsches Steuerrecht
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DtAB	Deutsche Ausgleichsbank
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EAGFL	Europäischer Ausrichtung- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Regionalfonds
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKS V	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
ELRev	European Law Review
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
ERP	European Recovery Program
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESTG	Einkommensteuergesetz
ESTDV	Einkommensteuer-Durchführungs-Verordnung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUGHE	Entscheidungen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUI	European University Institute
EuR	Europarecht
EUV	Europäischer Unionsvertrag
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f.	folgende (Seite)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende (Seiten)
Fn.	Fußnote
FörderGG	Fördergebiets-Gesetz
FuE	Forschung und Entwicklung
FR	Frankfurter Rundschau
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt; oder: Gemeinschaftsaufgabe
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBTE	Groeben/Boeck/Thiesing/Ehlermann (s. Literaturverzeichnis)
GewArch	Gewerbe-Archiv
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
GG	Grundgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRW	Gesetz zur Regionalen Wirtschaftsförderung
GUA	Gemeinschaftliche Umwelt-Aktion
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GS	Gedächtnisschrift
GTE	Groeben/Thiesing/Ehlermann (s. Literaturverzeichnis)
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
HdU	Handwörterbuch des Umweltrechts
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
hrsg. v.	herausgegeben von
Hs.	Halbsatz
i.e.S.	im engeren Sinne
i.H.v.	in Höhe von

insbes.	insbesondere
InvZulG	Investitionszulagen-Gesetz
i.S.e.	im Sinne einer/eines
IStR	Internationales Steuerrecht
i. V.m.	in Verbindung mit
JbFS	Jahrbuch für Sozialwissenschaften
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KfZ	Kraftfahrzeug
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KOM	Kommission(sdokument)
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LIFE	Einheitliches Finanzierungsinstrument für die Umwelt
lit.	littera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
Mill.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NSÄ	Nettosubventionsäquivalent
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PÖ	Politische Ökonomie

RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RiA	Recht im Amt
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft
RL	Richtlinie
RMC	Revue du Marché Commun
Rn.	Randnummer
ROW	Recht in Ost und West
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RSU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
RTDE	Revue Trimestrielle de Droit Européen
S.	Seite/Siehe
s.a.	siehe auch
sc.	scilicet
sog.	sogenannte/r/s
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft
SZ	Süddeutsche Zeitung
TA	Technische Anleitung
ThürVBl.	Thüring. Verwaltungsblätter
Tz.	Trennziffer, Textzahl
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UGB	Umweltgesetzbuch
UMK	Umweltminister-Konferenz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
USA	United States of America
usw.	und so weiter

UTR	Umwelt- und Technikrecht
u.U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom/von
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VIZ	Zeitschrift für Vermögens- und Investitionsrecht
VO	Verordnung
Vol.	volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEGS	Wohlfahrt/Everling/Glaesner/Sprung (s. Literaturverzeichnis)
WiB	Woche im Bundestag (Parlamentskorrespondenz)
WiRO	Wirtschaft und Recht in Osteuropa
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WSA	Wirtschaft und Sozialausschuß
WTO	World Trade Organization
WuV	Wirtschaft und Verwaltung
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
z.B.	zum Beispiel
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZGB	Zivilgesetzbuch der DDR
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

z.T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZWS	Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

Erster Teil

Ausgangs- und Eingangsfragen

Erstes Kapitel

Subventionen als Ausdruck gemein- und gruppenlastorientierter Umweltpolitik

1. Abschnitt

Einführung

A. Aktuelle und zu behandelnde Fragen

Das Jahr 1989 hat nicht nur eine "Weltstunde" des Verfassungsstaates¹, sondern auch eine des - von manchen propagierten - Umwelt(schutz)staates² eingeläutet: Die Erblast im Prozeß der deutschen und europäischen (Wieder-)Einigung in Sachen Umweltverschmutzung ist gewaltig: "Diese Schornsteine, die wie Kanonenrohre in den Himmel zielen und ihre Dreckladung Tag für Tag und Nacht für Nacht auf die Stadt schießen, nicht mit Gedröhn, nein, sachte wie Schnee, der langsam und sanft fällt, der die Regenrinnen verstopft, die Dächer bedeckt (...) Und diese Dünste, die als Wegweiser dienen könnten. Bitte gehen sie geradeaus bis zum Ammoniak, dann links bis zur Salpetersäu-

¹ Dazu P. Häberle, ZRP 1993, 383 ff.; ders., Europäische Rechtskultur, 1994, S.149 ff.

² Zum Begriff jüngst M. Kloepfer, DVBl. 1994, 12 ff.; schon früher M. Kloepfer (Hrsg.), Studien zum Umweltstaat, 1989. In der Reihe werden Ergebnisse des Ladenburger Kollegs "Umweltstaat" veröffentlicht. Die erste (allgemeine) These des Kollegs lautet: "Der Verfassungsstaat der Zukunft muß auch und gerade Umweltstaat sein, also ein Staat, der seinen Zweck maßgeblich in der Sicherung der Umwelt sieht. Ohne effektiven Umweltschutz durch den Staat sind die notwendigen Lebensgrundlagen und der für das Gemeinwesen existentielle Verfassungskonsens gefährdet"; vgl. auch den Bericht vom Abschlußkongreß am 15. und 16.9.1993 in Berlin von A. Blume, NuR 1994, 128 ff.

re. Wenn sie einen stechenden Schmerz in Hals und Bronchien verspüren, kehren sie um und rufen den Arzt. Das war dann Schwefeldioxyd³, lautet etwa eine literarische Beschreibung der Stadt Bitterfeld, dem größten Chemiestandort in der ehemaligen DDR und eines der "ökologischen Notstandsgebiete" in den neuen Bundesländern, möglicherweise sogar die "schmutzigste Stadt Europas"⁴. Das Bundesumweltministerium sprach zum damaligen Zeitpunkt von einer "ökologischen Krise"⁵, andere von einer "gigantischen Hypothek im ökologischen Bereich"⁶.

I. Generelle Problematik

Die für europäische Verhältnisse kaum vorstellbaren Umweltzerstörungen⁷ - 30 % der Gewässer sind ökologisch tot, 45 % der Wasserläufe sind für die Trinkwassergewinnung auch mit aufwendigster Technologie nicht mehr nutzbar, die Emissionen an Schwefeldioxid sind dort pro Kopf zehn mal so hoch wie im bisherigen Bereich der Bundesrepublik⁸ - erforderten und erfordern ei-

³ M. Maron, Flugasche, 1981, S.16.

⁴ So eine literarische Figur in dem soeben zitierten Roman von M. Maron, Flugasche, 1981, S.32.

⁵ Vgl. Chr. Schneider, SZ v. 4.3.1992, S.12; s.a. K. Töpfer, EA 1992, 238: "Wir müssen konstatieren, daß der Sozialismus (...) nicht nur die Rechte der Menschen mit Füßen getreten, sondern auch ihre Lebensgrundlage in für uns im Westen schier unvorstellbarer Weise bis an den Rand der Erschöpfung ausgebeutet oder nahezu völlig zerstört hat."

⁶ R.U. Sprenger u.a., Umweltschutz in den neuen Bundesländern, 1990, S.1; vgl. auch die Feststellung von dem Generalsekretär der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, M.F. Strong (EA 1992, 231, 237): "Dem östlichen Teil Deutschlands und seinen Nachbarn sind einige der schlimmsten Umweltschädigungen widerfahren, die die Welt seit der industriellen Revolution gesehen hat."

⁷ Zwischen dieser Umweltzerstörung und den damals geltenden Natur- und Wässerschutzgesetzen herrschte eine ungeheure Diskrepanz. Der Umweltgesetzgebung nach hätte die DDR in Europa vorbildlich sein können. Vgl. U. Adler, Ifo-Schnelldienst 16-17/90, 44. Die Gesetze (Zum ganzen: J. Lücke, in: Umweltschutz im Recht, 1988, S.165 ff.) reichten von der Verankerung des Umweltgedankens in der Verfassung (Art.15 Abs.2), über die Vorschrift von Emmissionskatastern, Abgaben und Gebührenverordnungen, das Landeskulturrecht bis in die Verankerung im Strafrecht der DDR (§ 191a, b), weshalb H. Lübke auch von einem "Land der ökologischen Verheißung" spricht (Zit. nach H. Priddat, ZWS 1992, 165), doch wurde der Vollzug immer wieder zugunsten der Planerfüllung zurückgestellt; s.a. Handelsblatt v. 20.12.1989, S.6: "Strenge Gesetze und Verordnungen sind Makulatur geliebt".

⁸ Vgl. K. Töpfer in dem Vorwort zu: BMU (Hrsg.), Deutsches Umweltrecht auf der Grundlage des Einigungsvertrages, 1990.

ne Suche nach Lösungsmöglichkeiten auf nationaler wie auf supranationaler Ebene - eine Art "Aktion ökologischer Marshallplan"⁹. Korrespondierend mit dem Mitte 1990 unterzeichneten ersten Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion¹⁰ ist bereits mit dem Umweltrahmengesetz¹¹ nicht nur der Anwendungsbereich wesentlicher Teile bundesdeutschen Umweltrechts auf das Staatsgebiet der damaligen "Noch-DDR" erstreckt, sondern gleichzeitig auch erstmals eine sog. Altlastenfreistellungsklausel geschaffen worden. Diese mit dem Einigungsvertrag modifiziert übergeleitete und nunmehr in der durch das Hemmnisbeseitigungsgesetz¹² geänderten Fassung geltende Klausel verfolgt das Ziel, das schwerwiegende Investitionshemmnis "Altlasten" im Interesse des wirtschaftlichen Aufschwungs zu beseitigen. In der praktischen Umsetzung warf die Klausel aber teilweise mehr Fragen als Lösungen auf¹³. Angesichts des hohen Nachholbedarfs sind das Engagement privater Investoren sowie staatliche Förderprogramme gefordert¹⁴. Für den "großen Kampf ums grüne Geld"¹⁵ wurden bereits im Februar 1990 Mittel aus dem Europäischen Wiederaufbauprogramm (ERP) bereitgestellt¹⁶. Im Rahmen des "Gemeinschaftswerkes Aufschwung Ost" stellte die Bundesregierung den neuen Ländern 800 Mio. DM für ein Sofortprogramm hinsichtlich der ökologischen Sanierung in den Jahren 1991 und 1992 zur Verfügung¹⁷. In der Folge öffneten die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie die Deutsche Ausgleichsbank (DtAB) ihre Eigenmittelprogramme. Allein im Jahr 1991 vergab die KfW umweltbezogene Kredite in Höhe von 5,5 Mrd. DM und die DtAB knapp 1 Mrd. DM, wobei die zugrundeliegenden Investitionen etwa doppelt so hoch gewesen sind¹⁸.

⁹ So der Titel einer von prominenten Politikern aller Parteien gegründeten Aktion, die an eine gleichnamige Initiative von US-Vizepräsident Al Gore anknüpft. Zum Inhalt dieser Aktion vgl. den Bericht in SZ vom 31.8.1993, S.6.

¹⁰ Vertrag vom 18.5.1990, Gesetz zum Vertrag vom 25.6.1990 (BGBl. II S.518); vgl. hierzu auch M. Kloepfer, Das Umweltrecht in der deutschen Einigung, 1991.

¹¹ Umweltrahmengesetz vom 29.06.1990 (GBl. I Nr.42 S.649).

¹² Art.12 des Gesetzes zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen vom 22.03.1992 (BGBl. I S.766).

¹³ Vgl. L. Knopp, Altlastenrecht in der Praxis, 1992, S.112.

¹⁴ S. schon J. Wackerbauer, Ifo-Schnelldienst 16-17/1991, S.53.

¹⁵ Th. Fröhlich, SZ vom 13./14.6.1992, S.33.

¹⁶ Vgl. W. Brockhoff-Hansen, DStR 1991, 480.

¹⁷ WiB v. 4.9.1991, S.28; ferner die Presseberichte in SZ v. 18.5.1991, S.34; FR v. 18.5.1991, S.4.

¹⁸ Vgl. WiB v. 19.2.1992, S.39.