

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur öffentlichen Konsultation zur Revision der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen

05.01.2021

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abt. Struktur-, Industrie- und  
Dienstleistungspolitik

## Vorweg

Der DGB begrüßt es, dass die EU-Kommission das Beihilferecht mit dem Ziel überprüft, die sozial-ökologische Transformation zu ermöglichen und voran zu bringen. Daher bringt sich der DGB gerne in die öffentliche Konsultation der EU-Kommission zur Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen ein. Die sozial-ökologische Transformation braucht einen aktiven handlungsfähigen Staat, der den Strukturwandel im Sinne sozialer und ökologischer Ziele gestaltet. Der DGB spricht sich dafür aus, dass der Staat zu diesem Zweck die notwendigen Instrumente zur Verfügung hat. Dazu zählen auch Beihilfen.

**Patrizia Kraft**  
**Dr. Ingmar Kumpmann**  
**Jan Philipp Rohde**

**Kontakt:**  
janphilipp.rohde@dgb.de

Telefon: 030 24060 303  
Telefax: 030 24060 677

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

Der DGB äußert sich in dieser Stellungnahme grundsätzlich zu der notwendigen Reform des EU-Beihilferechts und greift dabei wichtige Aspekte der vorliegenden Konsultation auf.

## Ziel und Notwendigkeit des Beihilferechts

Die EU braucht ein Verfahren, das eine zügige Förderung großer Daseinsvorsorge- und grenzüberschreitender, strategischer Innovationsprojekte zulässt. Die Finanzierung von Projekten der Daseinsvorsorge, die für den Green Deal entscheidend sind, wie die ÖPNV-Infrastruktur, darf nicht durch beihilferechtliche Hürden behindert werden. Das Almunia-Beihilfenpaket muss dahingehend reformiert und erweitert werden, dass Dienstleistungen im allgemeinen Interesse von der beihilfenrechtlichen Prüfung freigestellt werden.

Die sozial-ökologische Transformation erfordert ebenfalls umfangreiche Investitionen in den klimaneutralen Umbau industrieller Wertschöpfungsketten. Beispielsweise wird die Treibhausgasneutralität der Stahlindustrie nur mit einem riesigen zusätzlichen Kapitaleinsatz über einen längeren Zeitraum möglich sein. Das Beihilferecht muss es ermöglichen, diesen Kapitaleinsatz mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen, da in vielen Branchen nicht zu erwarten ist, dass private Geldgeber bereit und in der Lage sind, sowohl die notwendigen Investitionen als auch die zu Beginn höheren Betriebskosten im Übergang allein zu finanzieren. Dies ist insbesondere zum Erhalt von Arbeitsplätzen und Standorten der Industrie in Europa von zentraler Bedeutung. Dabei müssen auch Staatsbeteiligungen an Unternehmen ermöglicht werden.

### **Anforderungen an die Instrumente**

Der DGB sieht die angestellten Überlegungen zum „Broadening“, also die Ausweitung der förderfähigen Projekte unabhängig von Sektoren oder einer Technologie, kritisch. Vor allem das angeführte Argument der Wettbewerbssteigerung bzw. Wettbewerbsverzerrung auf Grund von Einzelbeihilfen wird vom DGB nicht geteilt. Vielmehr gibt es gute Gründe, warum Einzelbeihilfen als staatliches Instrument erhalten bleiben müssen.

Unternehmensbeihilfen haben eine regionale Dimension und somit eine wichtige Bedeutung für die regionale Entwicklung und Gestaltung des Strukturwandels. Als eine Aufgabe gilt es für die Europäische Union aber auch für die Nationalstaaten die Disparitäten innerhalb Europas und zwischen Regionen zu verringern. Insbesondere strukturschwache oder CO<sub>2</sub>-intensive Regionen müssen über eine proaktive Strukturpolitik gestärkt werden.

Um für Unternehmen auch unter den Bedingungen schwankender CO<sub>2</sub>-Preise Planungssicherheit bei Modernisierungsinvestitionen zu geben, werden sogenannte Carbon Contracts for Difference (CCfD) diskutiert, die in einer Übergangsphase höhere Betriebskosten auszugleichen helfen. Der DGB spricht sich dafür aus, dass das Beihilferecht CCfDs grundsätzlich ermöglicht, wenn sichergestellt wird, dass keine Überkompensation erfolgt. Aus Sicht des DGB ist es jedoch erforderlich, dass damit auch eine Konditionierung im Hinblick auf Arbeitsplatz- und Standorterhalt vorausgesetzt wird, um die industrielle Basis Europas langfristig weiterentwickeln zu können.



Mit Fortschreiten der Treibhausgasreduktion wird auch der Umfang der Dekarbonisierung und der dafür notwendigen technischen Lösungen größer. Gleichzeitig befinden sich viele Unternehmen in einer sehr frühen Phase zur Erprobung von alternativen Technologien.

Gerade in dieser Phase sollte es das Ziel sein, die beste Lösung zur Dekarbonisierung der Produktion zu finden und nicht einfach nur die kostengünstigste. Hier könnte es zu Lock-In Effekten kommen, da mögliche teurere aber treffsicherere Maßnahmen zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen nicht umgesetzt werden. Die dafür getätigten Ersatzinvestitionen könnten einer vollständigen Dekarbonisierung zu einem späteren Zeitpunkt entgegenstehen. Außerdem könnten teurere aber notwendige Umwandlungsprozesse aufgeschoben werden, da Unternehmen keine Chance sehen, die Ausschreibung zu gewinnen. Eine Vergabe der CCfDs sollte daher nicht an ein Ausschreibungssystem gekoppelt werden, sondern in dieser frühen Phase fallbezogen vergeben werden. Wenn erste Erfahrungen gesammelt worden sind und ein breiter Roll-out der Technologien ansteht, könnten Ausschreibungen in Erwägung gezogen werden.

Die Unternehmen unterschiedlicher Branchen stehen dabei vor ganz unterschiedlichen technischen und betriebswirtschaftlichen Herausforderungen. Eine Gleichsetzung der Branchen wird der Komplexität und Tragweite der Transformation nicht gerecht.

Das muss sich auch in der Wahl der Instrumente widerspiegeln. Die Einführung einer Kennzahl, die die CO<sub>2</sub>-Reduktion pro investiertem Euro anzeigt, ist zwar vom Ziel her nachvollziehbar, würde aber dafür sorgen, dass zunächst nur die Branchen dekarbonisiert werden, die die geringsten Kosten aufweisen. Damit könnten Branchen, die besonders tiefgreifende Veränderungen und deshalb auch hohe Investitionskosten zu bewerkstelligen haben, von der Förderung abgeschnitten werden und so letztlich ins Ausland abwandern. Eine Entscheidung gegen bestimmte Branchen durch die Hintertür würde geschlossene Wertschöpfungsketten in Europa zerschneiden. Das wäre das falsche Signal. Es braucht im Gegenteil ein deutliches Statement in der EU-Industriestrategie für den Erhalt und die Weiterentwicklung der industriellen Wertschöpfungsketten.

Aus genau dem gleichen Grund ist es unrealistisch, dass eine Beihilfevergabe über Ausschreibungen den gewünschten Effekt hätte. Selbst innerhalb von Branchen sind die Standortfaktoren höchst unterschiedlich. Dekarbonisierungskosten sind daher höchst unterschiedlich. Das trifft auch auf die Überlegung zu, die nationalen Beihilfen für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen. Investitionskosten

ten können zwischen Mitgliedstaaten stark variieren (z.B. Greenfield vs. Brownfield). Außerdem wäre ein solches Bewerbungsverfahren ein bürokratischer Aufwand, der wahrscheinlich eher von größeren Unternehmen in Kauf genommen würde. Am Ende würde ein solches Instrument also tatsächlich eher die Marktmacht von einzelnen großen Unternehmen stärken und damit kleinere Unternehmen weiter benachteiligen. Schließlich ist zu bedenken, dass die Beihilfen aus Steuergeldern von BürgerInnen des betreffenden Mitgliedsstaates und nicht aus einem Europäischen Fonds finanziert werden und daher schwer politisch kommunizierbar sind.

### **Sektorspezifische Betrachtung bei der Instrumentenwahl notwendig**

Die Dekarbonisierung von Energie- und Verbrauchssektoren braucht einen Mix an Instrumenten. Nicht alles kann über Ausschreibungen geregelt werden. So gibt es etwa unterschiedliche Klimaschutz-Technologien, die alle zum Erreichen der Klimaneutralität benötigt werden. Die Kosten dieser Klimaschutz-Technologien untereinander sind jedoch nicht vergleichbar, von der unterschiedlichen Marktreife erst gar nicht zu sprechen. Die Idee erneuerbare Energien, Gebäudedämmung, Effizienzmaßnahmen, Wasserstoffproduktion und CCS in einer gemeinsamen Ausschreibung antreten zu lassen, trägt dem nicht Rechnung. Die technologieoffenen Ausschreibungen im Bereich der erneuerbaren Energien in Deutschland haben immer wieder das gleiche Ergebnis gebracht: Photovoltaik hat alle Zuschläge erhalten, da die Technologie einfach kostengünstiger ist als Wind Onshore. Damit sind die technologieoffenen Ausschreibungen kein Innovationstreiber, sondern führen zu Mitnahmeeffekten bei den am weitest entwickelten Technologien.

Ausschreibungen sind zwar ein wettbewerbspolitisches Instrument, doch sie funktionieren nur, wenn man auch vergleichbare Gegner gegeneinander antreten lässt. In der vorgeschlagenen Konzeptionierung würden die Ausschreibungen dagegen ausschließlich dazu führen, dass sich die kostengünstigste Technologie durchsetzt, ohne den anderen Klimaschutz-Technologien, die ebenfalls zur Erreichung der Klimaneutralität benötigt werden, eine Chance einzuräumen. Hier braucht es technologiespezifische Anreize.

### **Sozialer Fortschritt als Teil des Beihilferechts**

Unternehmen, die in der EU die hiesigen Umweltstandards einhalten, stehen auch im Wettbewerb mit Unternehmen aus Drittstaaten, wo niedrigere Umweltstandards gelten. Damit hier aus einem umweltfreundlicheren Verhalten kein Wettbewerbsnachteil entsteht, muss der Staat Maßnahmen ergreifen. Das Beihilferecht muss es



dem Staat erlauben, auch die Vergabe von Beihilfen für diesen Zweck einzusetzen. Deshalb muss der Staat auch durch entsprechende Anreize die Abwanderung energieintensiver Unternehmen in Länder mit schlechteren Standards (Carbon Leakage) verhindern. Vor diesem Hintergrund müssen auch Industrieausnahmen (z.B. bei bestimmten Energiepreisbestandteilen) aufrecht erhalten bleiben. Ein Wegfall dieser Ausnahmetatbestände würde unweigerlich zu einer Verlagerung der entsprechenden Industrien ins Ausland führen.

Der Staat darf nicht mit Beihilfen unsoziales Verhalten, die Erosion von Arbeitsstandards oder Lohndumping fördern. Das Beihilferecht muss die Möglichkeit enthalten, Beihilfen an die Einhaltung von sozialen Kriterien und grundlegenden Arbeitsrechten, Beschäftigungsgarantien und an die Geltung von Tarifverträgen zu binden. Solche Konditionalitäten sind gerade wettbewerbspolitisch notwendig: Die Einhaltung von Arbeitsstandards und Tarifbindung sind notwendig für ein Level Playing Field. Diese Regeln schaffen einen Rahmen, in dem Unternehmen mit Innovationen und Qualitätssteigerungen (statt mit Unterbietung bei Löhnen) miteinander wetteifern. Dies muss auch im Beihilferecht berücksichtigt werden.

Notwendig ist ein Umdenken bezüglich der Zielrichtung des EU-Beihilfenrechts: Es ist richtig, dass staatlich geförderte unlautere Handelspraktiken, die die Marktkräfte aushebeln, schädlich für den Binnenmarkt sind. Genauso schädlich ist es aber für den Binnenmarkt, wenn das Beihilfenrecht – so wie das EU-Vergaberecht vor der Reform 2014 – davon ausgeht, dass der niedrigste Preis das beste Angebot und damit die nachhaltigste Wirtschaftsform bedeutet. Auch muss die Subventionierung von Arbeitnehmerentsendung zum Beispiel durch reduzierte Sozialversicherungsbeiträge wie im Falle Sloweniens eindeutig als Verstoß gegen die europäische Beihilfevorschriften gelten.

### **Verteilungs- und Beschäftigungspolitische Auswirkungen antizipieren**

Im Rahmen der Folgenabschätzung der Revision der Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen und anderer europäischer Initiativen sollten zwingend auch die Effekte auf Beschäftigung und Verteilung untersucht werden. Hier ist es wichtig, dass eine tiefgehende Analyse und nicht nur eine aggregierte Betrachtung erfolgt. Ohne zu wissen, welche Auswirkungen auf regionaler und sektoraler Ebene zu erwarten sind, können mögliche notwendige flankierende Maßnahmen im Vorfeld nicht getroffen werden. Nur in eine Gesamtstrategie eingebettete Maßnah-



men, die auf sozialen Ausgleich, gute Beschäftigung und gerecht verteilten Wohlstand setzen, werden langfristig die Akzeptanz erhalten und zum gesellschaftlichen Fortschritt beitragen.