

Maier-Rigaud, Gerhard

Article — Digitized Version

Umweltpolitik in der Marktwirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Maier-Rigaud, Gerhard (1980) : Umweltpolitik in der Marktwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 7, pp. 341-345

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135458>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Umweltpolitik in der Marktwirtschaft

Gerhard Maier-Rigaud, Bonn

Das Walter Eucken Institut, Freiburg, hat erst vor wenigen Wochen eine wissenschaftliche Tagung über „Marktwirtschaft und Umwelt“ abgehalten. Für das nächste Jahr ist eine weitere Tagung über die mehr praktische Ausgestaltung eines marktwirtschaftlich orientierten umweltpolitischen Instrumentariums geplant. Und im Herbst wird das Internationale Institut für Umwelt und Gesellschaft im Wissenschaftszentrum Berlin eine Tagung über Umweltpolitik und Wettbewerb organisieren. Diese Aktivitäten kommen nicht von ungefähr, denn eine gründliche Prüfung von marktwirtschaftlichen Instrumenten in der Umweltpolitik ist dringend notwendig, da sich abzeichnet, daß die „Umweltpolitik der zweiten Generation“ zu einer weiteren Perfektionierung der umweltpolitischen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften führt. Unser Beitrag umreißt das Problem.

Das unternehmerische Interesse ist darauf gerichtet, den Einsatz der knappen und daher teuren Güter Energie, Rohstoffe, Fremdkapital und Arbeit zu minimieren. Für den „Produktionsfaktor“ Umwelt galt dies noch bis vor rund zehn Jahren nicht. Die Inanspruchnahme der Umwelt war praktisch kostenlos, entsprechend extensiv wurde dieser Faktor denn auch in der Produktion eingesetzt. Die Umweltpolitiker haben angesichts dieser zwar unternehmerisch richtigen, aber die Umwelt zerstörenden Verhaltensweise nach ökologischen Schranken für die wirtschaftliche Betätigung gesucht. Wirksam, verläßlich und für viele naheliegend war ein interventionistisches Instrumentarium. Es allein schien in der Lage, die neuen umweltpolitischen Standards gegen die Interessen der Wirtschaft durchzusetzen. Tatsächlich sind damit in einigen Bereichen deutliche Verbesserungen der Umweltqualität erreicht und insgesamt Verschlechterungen verhindert worden. Der Preis dafür war allerdings recht hoch und dürfte weiter steigen, weil eine mit direkten Eingriffen arbeitende Umweltpolitik permanent mit Durchsetzungsproblemen bis hin zum einzelnen Betrieb kon-

frontiert ist und weil sie völlig unnötig in einen ersten Konflikt insbesondere mit der Ordnungspolitik gerät. Wenn der Umweltpolitik die gebotene Integration in die Marktwirtschaft nicht gelingt, wird sie zudem ihre eigenen Ziele nur mit einem unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand und einem hohen gesamtwirtschaftlichen Preis erreichen können.

Weichen für eine andere Politik

Mit der grundsätzlichen Implementation des Verursacherprinzips waren die Weichen eigentlich für eine andere Umweltpolitik gestellt worden. Durch die Internalisierung der externen Kosten in die betriebswirtschaftliche Kalkulation sollten über veränderte Preis- und Nachfragestrukturen umweltfreundliche Marktprozesse in Gang gesetzt werden.

Die Anwendung des Verursacherprinzips setzt jedoch u. a. die Meßbarkeit und Zurechenbarkeit aller externen Kosten voraus – eine Bedingung, die nicht erfüllt werden kann. Die an den „social costs“ ansetzende „rein theoretische Version des Verursacherprinzips“ wurde daher auf den engeren, aber „praktikableren Vermeidungskostenansatz“ zurückgeführt¹.

Dr. Gerhard Maier-Rigaud, 39, ist Regierungsdirektor im Grundsatzreferat des Bundesministeriums für Wirtschaft.

¹ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, Ziff. 1755/1756.

Da nun aber mit einigem Recht befürchtet werden mußte, daß die von den bloßen Vermeidungskosten ausgehenden Preissignale zu schwach sind, um im ökologisch notwendigen Umfang marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse auszulösen, griff die praktische Umweltpolitik zu Hilfskonstruktionen, die nun allerdings dem Grundgedanken des Verursacherprinzips nicht mehr gerecht wurden. Den Unternehmen wird durch Verfahrens- und Produktnormen, Gebote, Verbote und Einzelanordnungen vorgeschrieben, welche Emissionen zulässig sind und welche Technik sie anzuwenden haben (Politik des individuellen Schornsteins). Marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse sind nur noch rudimentär möglich. Die Alternativen für den Verursacher, Übernahme externer Kosten oder Vermeidung der Emissionen, gibt es in einem äußerst begrenzten Umfang² nur beim Abwasser. Der richtige Ansatz der Umweltpolitik gemäß dem Verursacherprinzip wird somit durch die instrumentelle Ausgestaltung der praktischen Politik erheblich zurückgedrängt und durch das „Interventionsprinzip“ ersetzt³. Damit wird zwar das Meß- und Zurechnungsproblem der externen Kosten umgangen, gleichzeitig aber eine Reihe neuer Probleme geschaffen.

□ Eine dem Interventionsprinzip folgende Umweltpolitik ist bereits bei der Zielfindung auf problematische Kompromisse angewiesen. Sie muß schon bei der Festlegung von Emissionsnormen die Anpassungsfähigkeit und Anpassungsgeschwindigkeit der Wirtschaft, der besonders betroffenen Branchen und zum Teil sogar einzelner Unternehmen abschätzen und berücksichtigen. Dies ist ein äußerst schwieriges Unterfangen, und es ist eigentlich mehr ein Zufall, wenn es gelingt, das Optimum zu finden. Aber jede Abweichung vom Optimum bedeutet entweder Überforderung der Wirtschaft oder Verzicht auf bessere Umweltqualität.

□ Das Anpassungspotential innerhalb der Wirtschaft ist bekanntlich recht unterschiedlich verteilt. Es wird daher immer einzelne Branchen geben, die mit den Emissionsstandards nicht zurechtkommen. Entsprechend wird das Interventionsprinzip häufig durch das

Gemeinlastprinzip ergänzt und beispielsweise die Intervention partiell ausgesetzt. Subventionen, Fristverlängerungen oder Ausnahmeregelungen sind notwendige flankierende Instrumente dieses umweltpolitischen Ansatzes. Er ist daher nicht nur ordnungspolitisch problematisch, sondern auch im Hinblick auf umweltpolitische Ziele suboptimal.

Innovationsbremsen

□ Um die Emissionsnormen entsprechend den technischen und wirtschaftlich noch vertretbaren Möglichkeiten festzulegen, ist die Administration gezwungen, laufend den Stand der Technik zu ermitteln. Das geht natürlich nicht am grünen Tisch. Auf den Sachverstand der Experten in den Wirtschaftsverbänden und Unternehmen kann nicht verzichtet werden⁴. Diese werden aber häufig versuchen, wegen der sonst auf die Branche zukommenden zusätzlichen Kostenbelastungen den potentiellen technischen Fortschritt als nicht realisierbar hinzustellen. Die Beamten in diesen Arbeitsgruppen stehen damit vor der für sie eigentlich nicht lösbaren Aufgabe, den Vertretern der Wirtschaft den jeweils möglichen, höheren Stand der Technik vorzuführen⁵. Allein schon wegen dieser Rollenverteilung zwischen Wirtschaft und Administration muß vermutet werden, daß der Prozeß der Innovation von Vermeidungstechnologien gebremst wird, und zwar zu Lasten der Umwelt⁶. Die „Umweltschutzindustrie“ wird ein gewisses Gegengewicht sein können, soweit es ihr gelingt, ein eigenständiges Interesse innerhalb der Wirtschaft zu artikulieren.

□ Die Skepsis darüber, ob ein durch „bargaining“ zwischen den Interessenten festgestellter technischer Stand wirklich auch der neueste Stand ist, und die Tatsache, daß technologische „incentives“ beim Interventionsprinzip nur begrenzt und beim vor allem im Lärmschutz vorherrschenden Gemeinlastprinzip überhaupt nicht gegeben werden, machen staatliche Technologiepolitik zu einem unverzichtbaren Instrument einer so angelegten Umweltpolitik. Damit entfernt sie sich aber nochmals einen Schritt weiter von marktwirtschaftlichen Lösungen und trifft auf ein zusätzliches Problemfeld, das bereits von der allgemeinen Technologiepolitik her bekannt ist.

² Dies liegt u. a. daran, daß sich „bei Einführung der Abwasserabgabe die Ökonomen eine Phase zu früh zurückgezogen haben“. Karl-H. Hansmeyer: Ökonomische Anforderungen an die staatliche Datensatzung für die Umweltpolitik. Manuskript für die wissenschaftliche Fachtagung „Marktwirtschaft und Umwelt“, die vom Walter Eucken Institut, Freiburg, mit finanzieller Unterstützung der Hanns Martin Schleyer-Stiftung Ende März 1980 veranstaltet wurde. Die Beiträge zu dieser Tagung werden im Herbst dieses Jahres unter dem Titel: Marktwirtschaft und Umwelt, Schriftenreihe des Walter Eucken Instituts, Freiburg, im Verlag Mohr, Tübingen, erscheinen (zitiert nach Manuskript S. 26).

³ Vgl. „Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft“. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, 1979, S. 45.

⁴ Für die Festlegung allein der Mindestanforderungen an das Einleiten von Abwasser sind mehr als 50 gemischte Arbeitsgruppen permanent tätig.

⁵ Vgl. Horst Siebert: Praktische Schwierigkeiten bei der Steuerung der Umweltnutzung über Preise, in: Marktwirtschaft und Umwelt, a. a. O. (Manuskript S. 7 f.).

⁶ „Es läßt sich durchaus die These vertreten, daß die bisher dominierende Auflagenpolitik und Standardfixierung die innovative Anreizwirkung des Umweltschutzes eher verringert hat.“ K.-H. Hansmeyer: Ökonomische Anforderungen ... (Manuskript S. 21).

□ In Ballungsräumen sind heute die festgelegten Immissionsgrenzwerte für einzelne Schadstoffe in der Luft bereits erreicht. Dies heißt, daß neue Emittenten nur noch dann und in dem Umfang eine Genehmigung erhalten, wie der technische Fortschritt bei den in der relevanten Region bereits ansässigen Unternehmen zu Emissionsminderungen führt bzw. Betriebe stillgelegt werden⁷. Die Chancen ansiedlungswilliger Unternehmen hängen daher, selbst wenn sie mit den modernsten Vermeidungstechnologien arbeiten und neue attraktive Arbeitsplätze anbieten, von der Ausnutzung der bereits genehmigten Emissionen ab. Die Umweltpolitik tendiert somit dazu, die bestehende sektorale Wirtschaftsstruktur zu verfestigen und zu einer Bremse für den unerläßlichen strukturellen Wandel zu werden.

□ Ein Nachteil ergibt sich auch, wenn unabhängig von den unterschiedlichen technischen Möglichkeiten und aufzuwendenden Kosten in den einzelnen Unternehmen generelle Emissionsgrenzwerte vorgeschrieben werden. Unberücksichtigt bleibt dann nämlich, daß die Einhaltung solcher Grenzwerte bei dem einen Verursacher durch eine relativ billige Vorkehrung zu erreichen ist, bei anderen dagegen mit erheblichen Kosten verbunden sein wird. Die gesamten Aufwendungen der Unternehmen könnten daher zu einer höheren Emissionsverminderung führen, wenn sie dort konzentriert würden, wo der Effekt auf die Umweltqualität am höchsten ist.

Permanenter Handlungsbedarf

□ In einer dynamischen Wirtschaft wird durch saisonale, konjunkturelle und strukturelle Veränderungen des Produktionsvolumens im Wachstumsprozeß auch das Emissionsvolumen verändert, und zwar auch dann, wenn Newcomer ausgeschlossen würden. Immissionsgrenzwerte können daher nur durch eine entsprechende Korrektur der Emissionsnormen eingehalten werden. (Beispiel: Bei einer Änderung des Kraftfahrzeugverkehrs müßten streng genommen auch die Emissionsgrenzwerte verändert werden, d. h. in diesem Fall Novellierung des Benzinbleigesetzes

und der Straßenverkehrszulassungsordnung.) Hinzu kommt, daß auch die Immissionsnormen auf lange Sicht angepaßt werden müssen, weil sich viele Umweltbelastungen erst verzögert und dann kumulativ auswirken, weil fortschreitende Erkenntnisse über ökologische Zusammenhänge dazu zwingen und sich die politischen Prioritäten ändern. Diese Art der Umweltpolitik führt daher zu einem permanenten gesetzgeberischen und administrativen Handlungsbedarf in allen Bereichen und zur Verunsicherung der Wirtschaft. Dabei macht das Beharrungsvermögen einmal gefundener Regelwerke auch kleinste Änderungen politisch schwierig⁸.

Ein System differenzierter Staatsinterventionen führt eben auch in der Umweltpolitik zu Friktionen und Vollzugsdefiziten, geht letztlich also zu Lasten der Umweltqualität.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen beim Bundesinnenministerium hat sich in seinem „Umweltgutachten 1978“ sehr ausführlich mit der Rolle des Verursacherprinzips in einer rationalen Umweltpolitik befaßt. Er hat die verschiedenen Anwendungs- und Wirkungsbedingungen einer verursacherorientierten Umweltpolitik offengelegt. Ausgehend von den Durchsetzungsproblemen des Verursacherprinzips hält der Rat eine Ergänzung durch das Gemeinlastprinzip für sinnvoll. Allerdings ziehen die mittelfristigen Perspektiven für die öffentlichen Haushalte dafür inzwischen engere Grenzen. Hinzu kommt, und darauf wies der Rat auch hin, daß „sich die Umweltpolitik aus Effizienzgründen nicht zu einer Politik entwickeln darf, die ausschließlich oder überwiegend über öffentliche Budgets Investitionsanreize für privatwirtschaftliche Vermeidungs- und Beseitigungsmaßnahmen setzt“⁹. Im übrigen würden mit einer stärkeren Betonung des

⁷ Bundesinnenminister Baum am 3. Juni 1980 in Bonn: „Wir müssen energisch sanieren, um überhaupt noch eine Zunahme der Produktionstätigkeit mit den damit meist zwangsläufig verbundenen Umweltfolgen verkraften zu können.“

⁸ Vgl. Holger B o n u s : Emissionsrechte als Mittel der Privatisierung öffentlicher Ressourcen aus der Umwelt, in: Marktwirtschaft und Umwelt, a. a. O., (Manuskript S. 9 ff.).

⁹ Umweltgutachten 1978, Ziff. 1876.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

also größer als gewollt, die Umweltnorm nicht eingehalten. (Um dies zu verhindern, wird z. B. die Abwasserabgabe von einer hohen Mindestnorm flankiert.) Bei der reinen Abgabensatzung muß deshalb der „richtige“ Abgabesatz bzw. die richtige Bemessungsgrundlage in einem Suchprozeß herausgefunden werden. Nur so kann der gewünschte Immissionsstandard erreicht werden. Da der Knappheitspreis aber selbst laufend Änderungen unterliegt, ist der Suchprozeß von vornherein ziemlich problematisch. Die große Schwäche der Abgabe ist daher, daß ein Festpreis ex ante definiert werden muß, der zudem nur durch einen politischen Kompromiß zustande kommt.

Zertifikatregelung

Die Mengen- oder Zertifikatregelung mit freier Preisbildung für die Inanspruchnahme von Anteilen an den gesamten Emissionsrechten (z. B. über Lizenzen) kommt einer marktwirtschaftlichen Strategie am nächsten¹¹. Vorgegeben wird nur das eigentliche umweltpolitische Ziel der Gesamtmenge der zulässigen Emissionen (also praktisch die Immission) in Form von Lizenzen. Die Preisbildung für die Lizenzen wird dem Markt überlassen, er findet den korrekten Knappheitspreis, setzt die richtigen Signale. Nach der Grundidee dieses Modells werden die Emissionsrechte nicht mehr kostenlos (wie zur Zeit) durch Verwaltungsakte zugewiesen, sondern müssen gekauft werden. Die einzelnen Emittenten können entsprechend ihrem privatwirtschaftlichen Kalkül entweder die Emissionen durch geeignete Vorkehrungen vermeiden oder aber die sonst erforderlichen Emissionsrechte erwerben. Die Vorteile der Mengenregelung werden im allgemeinen in folgenden Punkten gesehen:

- Die angestrebte Umweltqualität könnte sichergestellt und zugleich die Kostenbelastung der Wirtschaft so gering wie überhaupt denkbar gehalten werden.
- Der technische Fortschritt führte nicht nur zu Wettbewerbsvorteilen, sondern unmittelbar zu zusätzlichen Kostenvorteilen durch den geringeren Aufwand für den Kauf von Lizenzen bzw. durch den Verkauf nicht mehr benötigter Lizenzen zu Marktpreisen. Das bei der Anwendung des Interventionsprinzips notwendige „bargaining“ über den Stand der Technik wäre überflüssig. Der Markt würde von sich aus den nötigen Anreiz für den technischen Fortschritt geben.

Die strukturellen Anpassungsprozesse erhielten zusätzliche Impulse. Auch wenn die Lizenzen an die Emittenten in Höhe der bisher genehmigten Emissionen kostenlos abgegeben würden, bildete sich rasch ein Marktpreis. Für veraltete, emissionsträchtige Anlagen, die heute oft nur noch wegen der erteilten Emissionsgenehmigung betrieben werden, gäbe es einen finanziellen Anreiz zur Stilllegung durch den Verkauf der nicht mehr benötigten Emissionsrechte. Expandierende Branchen und Neuansiedler könnten ihre Pläne durch den Kauf der Emissionsrechte realisieren.

Eine Änderung des Immissionsstandards wäre politisch und ökonomisch mit weniger Aufwand verbunden. Eine Verringerung der in Umlauf befindlichen Lizenzen würde sich marktmäßig über Preise abspielen können.

Dieser instrumentelle Ansatz würde außerdem Politikern und Umweltschützern eine wichtige Information liefern, nämlich den „richtigen Preis“ für das Gut Umwelt.

Wettbewerbsprobleme

Die volkswirtschaftlichen und umweltpolitischen Vorteile dieses Instruments sollten nicht ungeprüft verschenkt werden. Der Haupteinwand ist wettbewerbspolitischer Natur. Er sollte aber gerade Marktwirtschaftler nicht von vornherein abschrecken, schon deshalb nicht, weil jede Marktlösung selbstverständlich mit Wettbewerbsproblemen verbunden ist. Klar ist heute eigentlich nur, daß dieses Instrument nicht bei allen umweltpolitischen Problemen einsetzbar ist. Das Ziel kann daher nur sein, eine umweltpolitische Strategie des „policy mix“ zu finden, welche die Mengenlösung einschließt.

Die Unternehmen und die gesamte Wirtschaft werden aber auch dann noch mit erheblichen Anpassungsproblemen konfrontiert sein, zumal Preise im Einzelfall oft einen noch härteren Eingriff in die wirtschaftliche Situation bedeuten als ausgehandelte Auflagen. Es geht ja auch nicht darum, der Wirtschaft einen bequemen Ausweg aus den ökologischen Anforderungen zu eröffnen, sondern um ein insgesamt effizienteres umweltpolitisches Instrumentarium. Für die „zweite Generation“ der Umweltpolitik kommt es darauf an, die Forderung nach mehr Umweltqualität preiswert, d. h. ressourcenschonend zu erfüllen. Dies ist aber nur über die Anwendung von mehr marktwirtschaftlichen Instrumenten zu erreichen. Eine Umweltpolitik marktwirtschaftlicher Ordnung bedeutet, den Entscheidungsrahmen der Wirtschaftssubjekte so zu gestalten, daß ihr ökonomisches Interesse auch auf ökologische Ziele gerichtet ist.

¹¹ Der Vorschlag geht zurück auf D a l e s: Pollution, Property and Prices, Toronto 1968, und wird in der Bundesrepublik vor allem von Holger B o n u s vertreten, vgl. z. B. Holger B o n u s: Ein ökologischer Rahmen für die Soziale Marktwirtschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 3, S. 141 ff.