

Zimmermann, Friedrich; Hauff, Volker; Rodenstock, Rolf; Bonus, Holger

Article — Digitized Version

Mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zimmermann, Friedrich; Hauff, Volker; Rodenstock, Rolf; Bonus, Holger (1984) : Mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 4, pp. 159-172

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135907>

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.

Mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz?

„Das Eigeninteresse der Wirtschaft am Umweltschutz muß gestärkt werden. Umweltfeindliche Produktionsverfahren dürfen sich nicht lohnen. Umweltfreundliches Verhalten muß sich auch wirtschaftlich auszahlen“ – so Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung vom 4. Mai 1983. Zu einer Stärkung der marktwirtschaftlichen Prinzipien im Umweltschutz, zu der dieser Tage erste Beschlüsse des Bundeskabinetts über „flexible Kompensationsregelungen“ im Bereich der TA Luft gefaßt wurden, nehmen Friedrich Zimmermann, Volker Hauff, Rolf Rodenstock und Holger Bonus Stellung.

Friedrich Zimmermann

Umweltschutz in der sozialen Marktwirtschaft

Die soziale Marktwirtschaft bietet nicht nur das leistungsfähigste und freiheitlichste Wirtschaftssystem, sondern auch das beste System zum sparsamen Haushalten mit unseren knappen Umweltgütern. Diese Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft kann sich jeder vor Augen führen, der einen Ost-West-Vergleich durchführt. Während sich unsere Marktwirtschaft auf einem Niveau hoher wirtschaftlicher Leistungen und anspruchsvoller Umweltschutztechniken weiterentwickelt, laborieren die planwirtschaftlich gelenkten Volkswirtschaften mit unwirtschaftlicher Produktion und steigender Umweltverschmutzung. Diesen Sachverhalt sollten sich alle die einmal vor Augen führen, die auch heute noch meinen, zur Verbesserung des Umweltschutzes müsse man nur das Wirtschaftswachstum einschränken und die Unternehmen staatlich lenken.

Eine prosperierende Volkswirtschaft und wirksamer Umweltschutz bedingen einander. Während in den sozialistischen Planwirt-

schaften auch im Umweltschutz der Mangel verwaltet wird, hat sich in unserer Wirtschaftsordnung bereits ein zukunftsweisender Umweltschutzmarkt gebildet, der schon mehr als 100 000 Menschen Arbeit gibt. Umweltschutzmessen wie die vorjährige ENVITEC in Düsseldorf beweisen, daß der Umweltschutz in der sozialen Marktwirtschaft ein bedeutender Wirtschaftsfaktor ist. Das wird auch wieder in den aktuellen Strukturberichten der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute bestätigt. Insgesamt hat der Umweltschutz positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Damit verhelfen unsere Umweltpolitik und der hohe Standard unserer Umweltschutzindustrie der Bundesrepublik Deutschland zu guten Exportchancen.

Das Verursacherprinzip

Die Effizienz der Marktwirtschaft auch im Umweltschutz hat ihre Grundlagen vor allem darin, daß der einzelne für die von ihm verursachten Umweltbelastungen verantwort-

lich bleibt und Eigeninitiativen für den Umweltschutz ergreifen kann. Dies ist der Grundgedanke des Verursacherprinzips, das zu den Fundamenten einer marktwirtschaftlichen Umweltpolitik gehört.

Vor diesem Hintergrund muß eindringlich vor Vorschlägen zur Einführung eines sogenannten Sondervermögens „Arbeit und Umwelt“ oder eines „Waldpfennigs“ gewarnt werden. Damit würde das Verursacherprinzip eklatant verletzt werden. Das Ergebnis wären staatliche Investitionslenkung, extreme Subventionswirtschaft und ein fatales Durcheinander von Umweltpolitik und Arbeitsmarktpolitik. Am Ende stünde ein dickes Minus für den Umweltschutz.

Im Gegensatz hierzu hat die Bundesregierung ihre Umweltpolitik eindeutig in den Rahmen der Marktwirtschaft gestellt, um die Dynamik der Marktwirtschaft für die Verbesserung des Umweltschutzes zu nutzen. Dies hat der Bundeskanzler in der Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 unterstrichen. Ich selbst

habe als Bundesinnenminister nachdrücklich darauf hingewiesen, daß dauerhafte Erfolge im Umweltschutz nur auf der Grundlage der marktwirtschaftlichen Ordnung und nicht im Widerspruch zu ihr erzielt werden können. Dabei kann es nur um mehr und konsequenteren Umweltschutz gehen.

Marktwirtschaftliche Umweltpolitik

Die Grundlagen der stärker marktwirtschaftlich akzentuierten Umweltpolitik dieser Bundesregierung bestehen darin, daß innerhalb des umweltrechtlichen Rahmens die Entscheidungsspielräume des einzelnen vergrößert werden, um ihn in die Lage zu versetzen, die im Einzelfall ökologisch und ökonomisch beste Lösung zu praktizieren. Der Grundgedanke ist, daß sich umweltfeindliches Verhalten nicht lohnen darf, während sich umweltfreundliches Verhalten auch wirtschaftlich auszahlen muß.

Dabei stehen für mich folgende Leitlinien im Vordergrund:

- Stärkung des Eigeninteresses der Wirtschaft an der Verminderung der Umweltbelastungen und vermehrte Investitionsanreize durch mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz;
- Erhöhung der Akzeptanz des Umweltschutzes durch eine stärkere Berücksichtigung der mittelständischen Wirtschaft und durch eine bessere Umweltinformation der Bürger;
- Beschleunigung des umweltfreundlichen technischen Fortschritts durch marktwirtschaftliche Innovationsanreize.

Ein erster Ansatz ist hier die von der Bundesregierung im Rahmen der neuen „Technischen Anweisung Luft“ (TA Luft) verbesserte flexible Sanierungsklausel. Damit wird

der Industrie bei Ansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben in Belastungsgebieten die Möglichkeit gegeben, die erforderliche Verbesserung der Luftqualität auch durch die Sanierung anderer, bestehender Anlagen sicherzustellen. Dabei können auch Anlagen von anderen Unternehmen in die Ausgleichsregelung einbezogen werden. Es bleibt also der marktwirtschaftlichen Initiative des einzelnen Unternehmers überlassen, das geeignete Sanierungsprojekt zu finden. Dadurch wird der Immissionsschutz auf wirtschaftlich vernünftige Weise verbessert.

Flexible Kompensationsregelung

Darüber hinaus halte ich eine Erweiterung der marktwirtschaftlichen Kompensationsmöglichkeiten auf den gesamten sachlichen Geltungsbereich der TA Luft zur schrittweisen Sanierung des gesamten Altanlagenbestandes für erforderlich.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Friedrich Zimmermann, 58, ist Bundesminister des Innern.

Dr. Volker Hauff, 43, Bundesminister a. D., ist stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion und Vorsitzender des Arbeitsbereichs Umweltschutz.

Prof. Dr. Rolf Rodenstock, 66, ist Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) in Köln.

Prof. Dr. Holger Bonus, 49, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre (Finanzwissenschaft) an der Universität Konstanz.

lich. Auf der Grundlage relativ scharfer nachträglicher Anordnungen im Zusammenhang mit der Novellierung anstehenden TA Luft (Teil 3) könnte sich hieraus vor allem in Ballungsgebieten ein großes Sanierungspotential ergeben. Die Einführung einer entsprechenden Kompensationsregelung in die TA Luft strebe ich bereits für dieses Jahr an. Dabei sollen die Unternehmen Spielraum bekommen, die nachträglichen Anordnungen auch dadurch erfüllen zu können, daß einige mit günstigen Kostenstrukturen „überobligationsmäßige“ Leistungen erbringen, während andere mit hohen Umweltschutzkosten ihre Anstrengungen entsprechend reduzieren können. In der Summe muß dies zu einer stärkeren Verbesserung der Luftqualität in den einzelnen Regionen führen, als es mit der Erfüllung der individuellen ordnungsrechtlichen Verpflichtungen möglich gewesen wäre. Ein ähnlicher Grundgedanke liegt im übrigen dem US-amerikanischen „bubble-Konzept“ zugrunde.

Auf diese Weise erhalten die Unternehmen den marktwirtschaftlichen Spielraum, innerhalb des gesetzlichen Rahmens selbst die kostengünstigste und wirkungsvollste Luftreinhaltestrategie zu bestimmen. Dies ist praktizierte und praxisnahe Marktwirtschaft im Umweltschutz.

Zertifikats- und Umwelt- abgabemodelle

Im Vergleich dazu stehe ich den verschiedentlich vorgeschlagenen sogenannten Zertifikatsmodellen skeptisch gegenüber. Sie enthalten ohne Zweifel ebenso wie die Kompensationsregelungen interessante Elemente zur Förderung des Eigeninteresses der Verursacher. Intensive Prüfungen innerhalb der Bundesregierung und gemeinsam mit den Ländern führten aber zu dem

Ergebnis, daß Zertifikatsmodelle erhebliche praktische Mängel sowie ökologische Risiken aufweisen. Vielfach ist hier im übrigen auch festzustellen, daß Mißverständnisse vorliegen und im politischen Raum Zertifikatsmodelle gefordert, aber Kompensationsregelungen gemeint sind.

Wenig Sympathie habe ich auch für die gegenwärtig vorgeschlagenen Umweltabgabemodelle. Diese Modelle unterscheiden sich zumeist von den „klassischen“ ökonomischen Umweltabgaben schon dadurch, daß sie meist verdeckten finanzpolitischen Zwecken dienen oder als versteckte Versuche zur „Draufsattelung“ auf bestehende Anforderungen prohibitiven Charakter haben. Bei der Prüfung des Bedarfs und der Einsatzmöglichkeiten dieses Instrumentes sind daher besonders intensive Untersuchungen angezeigt.

Steuerliche Anreize

Einen Schwerpunkt für den Einsatz von marktwirtschaftlichen Anreizen sehe ich in der Kraftfahrzeugproduktion. Hier sind wirksame steuerliche Anreize zur Verminderung der Umweltbelastungen durch Autos dringend erforderlich. Das gilt einmal für die Mineralölsteuer, denn bleifreies Benzin als Grundvoraussetzung für den Einsatz umweltfreundlicher Autos darf nicht teurer werden als der alte, bleihaltige Kraftstoff. Der Bürger darf nicht bestraft werden, wenn er moderne hochwirksame Einrichtungen der Abgasreinigung benutzt. Alle steuerlichen Möglichkeiten hierzu werden gegenwärtig vorbehaltlos insbesondere unter dem Kriterium der Praktikabilität geprüft. Die steuerlichen Anreize müssen so ausgestaltet werden, daß die Mehrkosten des Katalysators für den Verbraucher weitestgehend ausgeglichen werden. Der Bürger, der ein umwelt-

freundliches Auto fährt, darf finanziell nicht bestraft werden. Bis zum Sommer dieses Jahres wird die Bundesregierung hierzu ein umfassendes Konzept vorlegen.

In den Gesamtzusammenhang des diesen Ausführungen vorangestellten Leitgedankens gehört nicht zuletzt auch die Schaffung von Benutzervorteilen, die z. B. im Rahmen des sogenannten „Bad Reichenhaller Modells“ der Förderung lärmarmer Kraftfahrzeuge dienen. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist auch, daß es uns gelungen ist, den Umweltschutz als eines der zentralen Entscheidungskriterien für die Vergabepolitik der öffentlichen Hände einzuführen. Hier sind die öffentlichen Hände in einer wohlverstandenen marktwirtschaftlichen Vorbildfunktion ebenso gefordert wie bei der Wahrnehmung ihrer aktienrechtlichen Einflußmöglichkeiten auf den Umweltschutz in den Unternehmen, an denen sie maßgeblich beteiligt sind.

Auf diesem Weg einer flexiblen marktwirtschaftlichen Gesamtstrategie müssen wir weitergehen. So kann erreicht werden, daß der Umweltschutz bereits bei der Entwicklung und Herstellung z. B. von Produktionsanlagen und Kraftfahrzeugen von vornherein „eingebaut“ wird und nicht erst durch nachträgliche, nur begrenzt wirksame Ausrüstungen berücksichtigt werden muß.

Das Kooperationsprinzip

Einen hohen Stellenwert messe ich kooperativen Lösungen bei. Sie setzen in besonders hohem Maße in der Wirtschaft Einsicht in umweltpolitische Erfordernisse voraus. Unter dieser Voraussetzung bieten sie die Chance, umweltpolitische Fortschritte schnell und unbürokratisch auf freiwilliger Ebene zu bewirken. Ein besonders positives Beispiel gibt hier die Asbestzementindustrie.

Sie hat bereits drei Jahre vor Ablauf eines umweltpolitisch orientierten Innovationsprogramms ihre Bereitschaft erklärt, bis 31. Dezember 1990 sämtliche Hochbauprodukte asbestfrei herzustellen.

Grundsätzlich konnten mit dem Kooperationsprinzip insbesondere auch in der Abfallwirtschaft gute Umwelterfolge erzielt werden. Hier sehe ich allerdings noch einen erheblichen Nachholbedarf der Wirtschaft bei der Stärkung der umweltfreundlichen, ressourcensparenden Mehrwegverpackungen. Dabei zeigen sich auch die Grenzen des Kooperationsprinzips. Wer dieses Prinzip als einseitiges staatliches Entgegenkommen mißversteht, erzwingt staatliche Eingriffe. Als ultima ratio muß der Staat dieses Mittel zum Schutz unserer Umwelt bereithalten.

Akzeptanz des Umweltschutzes

Die gerade im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen vorhandene kreative Leistungsfähigkeit muß auch im Umweltschutz besser genutzt und gefördert werden. In der Vergangenheit wurden kleine und mittlere Unternehmen der Industrie und des Handwerks bei der Lösung ihrer umweltpolitischen Probleme oft allein gelassen. Sie verfügen normalerweise nicht über umfangreiche Stabsabteilungen, die die Information über Umweltschutzanforderungen und Fördermöglichkeiten aufarbeiten können. Die Folgen sind häufig betriebswirtschaftlich und umwelttechnisch unbefriedigende Investitionen. Wir müssen hier faire Grundvoraussetzungen schaffen. Ich habe daher als ersten Schritt den Bundesminister für Wirtschaft gebeten, die umwelttechnischen Beratungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen im Rahmen des dort laufenden Beratungsprogramms deutlicher herauszustellen. Mit den Spitzenver-

bänden der Wirtschaft und des Handwerks habe ich Gespräche eingeleitet, um möglichst zügig zu einem gemeinsamen Konzept für wirksame Selbsthilfeeinrichtungen zu kommen.

Zur Verbesserung der Umweltinformationen der Bürger ist vor allem erforderlich, daß die Unternehmen ihre Umweltschutzanstrengungen und die von ihnen ausgehenden Umweltbelastungen in einer Umweltberichterstattung offenlegen. Dies wird von mehreren Unternehmen schon seit längerem praktiziert. Hier liegt ohne Zweifel ein wichtiger Schlüssel, um langfristig zu einem besseren Verständnis zwischen dem ökologischen Engagement vieler Bürger einerseits und den Belangen von Wirtschaft und Technik andererseits zu gelangen. Im Rahmen einer freiwilligen Lösung sollten die Unternehmen der öffentlichen Hand auch bei einem Ausbau der Umweltberichterstattung eine Vorbildfunktion wahrnehmen.

Hierzu gehört auch eine bessere Markttransparenz für die Bürger durch verstärkte Berücksichtigung des Kriteriums Umweltschutz vor allem in den bewährten Warentest-

stitutionen. Entsprechende Vorbereitungen werden gegenwärtig gegenüber dem Bundesministerium für Wirtschaft und gegenüber der Stiftung Warentest getroffen

Marktwirtschaftliche Innovationsanreize

Wir müssen alles tun, um zu verhindern, daß die dringend erforderlichen Umweltschutzinvestitionen durch vermeidbare finanzielle Engpässe blockiert werden. Dies ist ein Gebot praktischer Umweltpolitik. Wir können und wollen den Umweltschutz nicht gegen die Wirtschaft, sondern nur mit ihr durchsetzen.

Trotz der schwierigen haushaltswirtschaftlichen Lage, die diese Bundesregierung vorgefunden hat, benötigen wir daher eine starke marktwirtschaftlich orientierte Umweltschutzförderung, die der besseren Durchsetzung des Verursacherprinzips dient. Die haushaltspolitischen Erblasten der früheren Bundesregierung erleichtern solche Überlegungen naturgemäß nicht. Gleichwohl bin ich der Überzeugung, daß wir hier mittelfristig vorausdenken müssen. Offene marktwirtschaftliche Lösungen wie die

Sonderabschreibungen nach § 7 d EStG leisten hier prinzipiell mehr als bürokratische Blaupausenkontrollen aufgrund engmaschiger Förderungskriterien. In einer Erweiterung des § 7 d EStG auf moderne, in den Produktionsprozeß integrierte Umweltschutzverfahren sehe ich auch einen wichtigen Ansatzpunkt für eine Verbesserung der Umweltschutzförderung. Darüber hinaus habe ich eine umweltpolitische Prüfung insbesondere der Vermögensbesteuerung von Umweltschutzanlagen sowie der Möglichkeiten für umweltfreundliche Ergänzungen zum Investitionszulagengesetz, zum 3. Verstromungsgesetz und zu den Gemeinschaftsaufgaben veranlaßt.

Ich habe in diesem Zusammenhang auch den Bundesminister für Wirtschaft gebeten, die Vergaberichtlinien bei den zinsgünstigen ERP-Umweltschutzkrediten zu verbessern, die ERP-Umweltschutzdarlehen insgesamt aufzustocken und nicht zuletzt um ein neues „Wagnisfinanzierungsprogramm“ für Hersteller besonders fortschrittlicher Umwelttechniken zur Förderung des technischen Fortschritts zu erweitern. Der Grundgedanke

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Dieter Lösch

MARKT ODER STAAT FÜR DIE DRITTE WELT?

Wirtschaftssystem und Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern, illustriert am Beispiel der Republik Malawi

Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklungspolitik ist eine den Entwicklungsländern angemessene Wirtschaftsordnung. Die Studie zeigt, worin die Ursachen für den empirisch hinreichend belegten besseren Entwicklungsstand marktwirtschaftlich orientierter Entwicklungsländer zu suchen sind, und gibt praktische Handlungsrichtlinien für eine marktwirtschaftliche Wirtschaftspolitik in den ärmsten Entwicklungsländern.

Großoktav, 218 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 46,-

ISBN 3-87895-239-2

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

ist, nicht Investitionen staatlicherseits zu lenken, sondern umweltfreundliche Marktentwicklungen flexibel zu unterstützen.

Die von mir nachdrücklich betonte stärkere Ausrichtung der Umweltpolitik an marktwirtschaftlichen Grundprinzipien hat allerdings auch eine klare Voraussetzung: Insbesondere die Wirtschaft muß ihr um-

weltpolitisches Engagement und ihre Kooperationsbereitschaft steigern. Wenn und soweit dies nicht der Fall ist, verschlechtern sich die Möglichkeiten für eine flexiblere Gestaltung des Umweltrechts entscheidend. Wer dann noch in der Wirtschaft Klage über umweltpolitische Regulierung führt, muß sich zuallererst seiner eigenen Versäumnisse bewußt sein.

Nicht zuletzt auch vom umweltpolitischen Engagement hängt es im übrigen ab, ob die deutschen Unternehmer für die Mehrheit unserer Bürger „Vorbild“ oder „Feindbild“ sind. Jeder Beitrag zum Umweltschutz ist daher auch ein Beitrag zur Sicherung von Stabilität und Vertrauen in unserem Land, der auch der sozialen Marktwirtschaft zugute kommt.

Volker Hauff

Umweltpolitische Konzeptionen aus politischer Sicht

Seit einiger Zeit gibt es eine intensive öffentliche Debatte über neue Steuerungsinstrumente im Umweltschutz. Stichworte sind: Zertifikatlösungen, Bubble-Lösungen, Abgabelösungen usw. Bei oberflächlicher Betrachtung mögen sich die Schlagworte und Ziele ähneln: So könnten sich z. B. Vertreter der beiden großen politischen Parteien SPD einerseits und CDU/CSU andererseits sicherlich schnell auf folgende Thesen verständigen:

- Umweltschutz gibt es nicht zum Nulltarif.
- Es bedarf neuer ökonomischer Anreize, um das Interesse des Verursachers an der Vermeidung der Umweltbelastung bzw. an der Beseitigung entstandener Umweltschäden zu stärken.
- Für den Umweltverschmutzer muß sich die von ihm ausgehende Belastung der Umwelt in der betrieblichen Kostenrechnung niederschlagen.

Es gibt nur wenige Sätze aus der Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl vom 4. Mai 1983, die zu unterstreichen ich bereit wäre; aber der folgende gehört dazu: „Das Eigeninteresse der Wirtschaft am Umweltschutz muß gestärkt

werden.“ Um so frappierender ist, daß trotz solcher Übereinstimmung in umweltpolitischen Grundsatzklärungen keine Einigkeit herstellbar ist, wenn es um die konkrete Benennung der neuen Steuerungsinstrumente geht. Abgabebefürworter – wie die SPD – und Befürworter von z. B. Zertifikatlösungen – wie z. B. die CDU – stehen sich relativ unversöhnlich gegenüber. Deshalb die Frage: Warum wird von den Apologeten der sogenannten neuen marktwirtschaftlichen Instrumente im Umweltschutz – ich sage lieber: neuen Steuerungsinstrumente – die Umweltabgabe rundweg abgelehnt?

Klassisches Steuerungssystem

Die Umweltabgabe ist ein geradezu klassisches Steuerungsinstrument marktwirtschaftlichen Typs. Eine interministerielle Arbeitsgruppe, die im August 1983 im Auftrag des Ministerrats Baden-Württemberg „marktwirtschaftliche Wettbewerbsmodelle zum rascheren Abbau der Schadstoffemissionen aus Großfeuerungsanlagen“ überprüfen sollte, kommt zu einem positiven Ergebnis für die Umweltabgabe. Sie stellt fest, daß ein Zertifikatsystem für sich allein nicht aus-

reicht, sondern daß daneben weitere ökonomische Anreize geschaffen werden müssen, und empfiehlt eine ergänzende Abgabelösung. Der Schadstoffausstoß – konkret SO₂ – soll ab einer bestimmten Höhe mit einer Abgabe belegt werden.

Positiv für die Umweltabgabe läßt sich weiterhin anführen, daß sie eine besonders überschaubare, klare und unbürokratische Lösung zur Ergänzung der bisherigen Umweltgesetzgebung ist. Emissionserklärungen müssen sowieso abgegeben werden, Daten liegen vor, die Berechnung der auf den einzelnen Umweltverschmutzer entfallenden Abgabe ist einfach.

Als Anreizinstrument im Sinne eines Bonus/Malus-Systems ist die Abgabe überdies unbestritten:

- Entscheidet sich das umweltbelastende Unternehmen gegen die Investition zur Vermeidung der Umweltbelastung, so muß es die Abgabe bezahlen – Malus;
- entscheidet sich das Unternehmen für die Vorsorgeinvestition in einem Maße, das über das gesetzliche umweltpolitische Erfordernis hinausgeht, so erhält es die Zuschüsse aus dem Aufkommen der Umweltabgabe – Bonus.

Um nun zu der Antwort auf die Eingangsfrage zu kommen, warum z. B. die CDU/CSU sich zum Befürworter der sogenannten marktwirtschaftlichen Lösungen im Umweltschutz macht, aber gleichzeitig die Umweltafgabe ablehnt, so drängt sich der Verdacht auf, daß es der CDU/CSU im wesentlichen darum geht, über die sogenannten neuen marktwirtschaftlichen Instrumente eine ideologische Scheindebatte zu führen: statt konkretem Umweltschutz modelltheoretische Überlegungen. Die Debatte wird mit dem polemischen Akzent geführt, der Staat reglementiere zu sehr im Bereich des Umweltschutzes, Umweltschutz ginge viel besser ohne den Staat. Dies ist jedoch schlicht falsch.

Die gegenwärtig drohenden Umweltkatastrophen haben wir gerade dem „freien Spiel der Kräfte“ zu verdanken, in dem die Belastung der Umwelt für Konsumenten und Produzenten quasi umsonst war. Es bedarf daher des staatlichen Handelns, damit die Umwelt nicht länger ein „freies Gut“ bleibt und sich das eben beschriebene Dilemma nicht fortsetzt. Staatliches Handeln ist nötig unabhängig davon, ob zum Schutz der Umwelt Grenzwerte gezogen werden, ob eine Preissetzung für die Umweltbelastung, d. h. eine Abgabe eingeführt werden soll, oder aber ob ein Zertifikatmarkt aufgebaut werden soll.

Bürokratieaufwand durch Zertifikate

Zu meiner Einschätzung, daß die Debatte um die marktwirtschaftlichen Instrumente im Umweltschutz nicht frei von Ideologie geführt wird, komme ich auch aus folgendem Grund: Gerade bei der Zertifikatlösung, also dem Proto-Typ der sogenannten marktwirtschaftlichen Instrumente, ist der Staat in extrem hohem Maße gefordert, um für ein

reibungsloses Funktionieren und für umweltpolitisch verträgliche Ergebnisse dieses Lösungsmodells zu sorgen:

□ Bei der Einführung der Zertifikatlösung zum puncto Null muß der Staat die Ausgangssituation bestimmen: Sollen die Zertifikate von der aktuellen Umweltverschmutzung durch die vorhandenen Anlagebetreiber ausgehen? Soll er damit in Kauf nehmen, daß diejenigen, die vorher Umweltvorsorge getroffen haben, extrem benachteiligt sind, und diejenigen, die umweltpolitisch geschlampt haben, begünstigt sind? Oder soll er gerechtere Lösungen entwickeln? Aber: jede gerechtere Lösung erfordert neue Verwaltungsarbeit.

□ Die Zertifikatlösung bringt umweltpolitisch vernünftige Ergebnisse nur bei permanenter Abwertung der Zertifikate. Das gibt neuen Verwaltungsaufwand. Die Abwertung der Zertifikate muß sich am Stand der Technik orientieren; d. h. es kommt alle Jahre zu einer erbitterten Debatte über das technisch Mögliche. Der Besitz von Umweltverschmutzungsrechten steht in den Unternehmensbilanzen als Aktivum; d. h. die Abwertung ist mit einer entsprechenden Korrektur des betrieblichen Anlagevermögens verbunden. Auch dies wird nicht ganz ohne die Finanzverwaltung vonstatten gehen können.

□ Schließlich sind Grenzen für Emissions-Gebiete festzulegen, um den Zertifikatmarkt bestimmen zu können. Emissions-Gebiete und Kreis- bzw. Ländergrenzen werden nicht unbedingt übereinstimmen. Es ergeben sich neue Aufgaben für die Bürokratien! Auf jeden Fall wird der bundesweite Zertifikathandel, wie ihn die baden-württembergische Arbeitsgruppe für ein Funktionieren dieses Marktes für notwendig erachtet, aus umweltpolitischen Gründen nicht tolerierbar sein.

□ Die Verwaltungen werden schließlich kontrollieren müssen, ob die Anlagebetreiber über genügend Emissionsgutschriften für den gesamten Zeitraum verfügen. Was tut aber die Behörde, wenn das Unternehmen mehr Schadstoffe emittiert hat, als nach den Emissionszertifikaten zulässig – kann sie eine Drosselung der jährlichen Betriebsstunden verfügen? Solche „Produktionsmengenkontrollen“ widersprechen nun eklatant der eigentlich angestrebten „marktwirtschaftlichen Lösung im Umweltschutz“ – einmal abgesehen von den langwierigen Rechtsstreitigkeiten, die aus solchen Entscheidungen folgen würden.

□ Angesichts dieser Überlegungen kommt die bereits mehrfach erwähnte baden-württembergische Arbeitsgruppe zu dem interessanten Ergebnis, daß „neben dem Gutschriftensystem ein permanent wirksamer ökonomischer Anreiz sowohl zur vorzeitigen Emissionsreduktion als auch zur Inanspruchnahme des Gutschriftenmarktes geschaffen werden muß“. Die Arbeitsgruppe schlägt eine „sofort vollziehbare Ausgleichszahlung“ vor, auf gut deutsch die Abgabelösung. Dies soll das Zertifikatsystem, das eben nicht auf eigenen Füßen stehen kann, umweltpolitisch sinnvoll ergänzen.

Reines Ablenkungsmanöver?

Die Frage drängt sich auf, warum dann dieser Umweg? Warum dann nicht gleich die Abgabe? Wird hier nicht der Begriff „Markt“ lediglich zu einem schmückenden Beiwort für eine administrativ hochaufwendige Lösung?

Ich räume ein, daß auch bei der Abgabelösung die Behörde gefordert ist, um die Belastung pro Anlagebetreiber zu ermitteln. Da aber Anlagebetreiber sowieso Emissionserklärungen abgeben müs-

sen, hält sich der Zusatzaufwand in Grenzen; zumal dieser Verwaltungsakt der einzige ist, bei dem die Behörde in Anspruch genommen werden muß, im Gegensatz zu den Verwaltungsleistungen, die im Fall der Zertifikatlösung gefordert sind.

Betrachtet man nun die umweltpolitischen Ergebnisse, so ist bemerkenswert, daß einer der wenigen Versuche, das theoretische Modell „Zertifikatlösung“ in praktische Politik umzusetzen, zu einer Verschlechterung der Umweltsituation führen wird: Der Arbeitskreis Umweltschutz der Wirtschaftsministerkonferenz beschäftigte sich kürzlich mit einem Vorschlag zur Ergänzung der Großfeuerungsanlagen-Verordnung (GFAV) durch marktwirtschaftliche Instrumente. Die Autoren Ebel/Oligmüller schlagen vor, im Rahmen der GFAV „Emissionsberechtigungsscheine“ für SO₂ à 10 kg SO₂ im Jahr durch eine Genehmigungsbehörde (!) erteilen zu lassen. Diese Scheine sollen einer Abwertung zum Ende eines jeden Jahres um 5 % unterliegen.

Das Ergebnis würde sein: Der Betreiber einer Anlage größer 300 MW würde ohne Rauchgasentschwefelung 17 Jahre lang je 5 % Abwertung seiner Zertifikate hinnehmen können, bis er den Stand der Technik, wie er heute definiert ist, erreicht hat. Dies bedeutet gegenüber der jetzt gültigen Verordnung eine Fristverlängerung um sieben bis zwölf Jahre!

Ich möchte deshalb die umweltpolitische Seriosität solcher Vorschläge bezweifeln. Die Funktion solcher Vorschläge dürfte eher darin liegen, umweltpolitisches Engagement vorzutäuschen, obwohl in der Sache nichts geschieht!

Angesichts immer gravierenderer Umweltschäden werden den Politikern rasche Maßnahmen zur Ret-

tung der Umwelt abgefordert. Statt sich nun an Japan zu orientieren, das mit durchaus klassischen Instrumenten eine Senkung der SO₂-Verschmutzungswerte auf weniger als ein Drittel erreicht hat, entbrennt bei uns eine Theorie-Debatte, in der immer kompliziertere Modelle entworfen werden. Gleichzeitig schlägt die verantwortliche Bundesregierung einen mehr als dünnen umweltpolitischen Maßnahmenkatalog vor. Kann man deshalb diese Debatte als mehr als ein reines Ablenkungsmanöver bezeichnen?

Staat weiterhin gefordert

Bei der Entwicklung neuer umweltpolitischer Konzeptionen gilt auch: Ökologie und Ökonomie dürfen nicht länger gegeneinander ausgespielt werden. Umweltindustrien sind Schlüsselindustrien der Zukunft. Wer in diesen Bereichen auf dem Weltmarkt die Nase vorn hat, sichert langfristig Chancen für Investitionen und Arbeitsplätze.

Wie so oft, sind uns auch auf diesem Gebiet die Japaner voraus. Sie nehmen weltweit einen Spitzenplatz in der Technologie der Abgasreinigung (Entschwefelung und Minderung von Stickoxiden) ein. Die scharfen Umweltschutzanforderungen haben ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit keineswegs beeinträchtigt. Das Gegenteil ist der Fall. Unsere Umweltschutzindustrien haben arg mit der japanischen Konkurrenz zu kämpfen.

Statt ihre Kraft in dem oft gehaltenen Nachweis zu vergeuden, welche Umweltschutzanforderungen technisch *nicht* machbar sind, sollten viele deutsche Unternehmer ihren Schumpeter noch einmal lesen und sich kreativer, innovativer und aufgeschlossener für technischen Fortschritt zeigen.

Aber auch die öffentlichen Hände sind im Umweltschutz weiter gefordert. Wir brauchen einen verstetig-

ten Finanzrahmen für „Arbeit und Umwelt“, mit dem Mittel für Umweltschutzmaßnahmen und -investitionen dauerhaft und damit langfristig kalkulierbar zur Verfügung stehen: Wir brauchen ein Sondervermögen „Arbeit und Umwelt“.

Private Initiativen und Marktmechanismen werden auch weiterhin im Umweltschutz dann überfordert sein,

wenn eine Kosten- oder Verursacherzuordnung nicht (mehr) möglich ist;

wenn eine strikte Durchsetzung des Verursacherprinzips negative Verteilungswirkungen bzw. andere politisch unerwünschte Ergebnisse zur Folge hätte, so daß Formen der Gemeinlastfinanzierung notwendig werden;

wenn die Aufgaben von ihrer Dimension und/oder ihrer Komplexität nicht mehr einzelwirtschaftlichen, sondern gesellschaftlichen Entscheidungskriterien unterliegen müssen, wie z. B. bei der Stadtsanierung, der Schaffung menschenfreundlicher Innenstädte und vieles mehr.

Fazit

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß erstens eine Diffamierung des gesetzlichen Regelwerkes im Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland fehl am Platze ist. Die Umweltgesetzgebung in der Bundesrepublik, die im wesentlichen von der sozial-liberalen Bundesregierung geschaffen worden ist, kann sich durchaus sehen lassen, auch wenn ich die Notwendigkeit ihrer Fortschreibung nicht bestreiten will.

Zweitens wird es auch in Zukunft ohne staatliches Handeln keinen wirksamen Umweltschutz geben. Erwartungen, allein „das freie Spiel der Kräfte“ reiche zur umweltpolitischen Vorsorge aus, müssen in den

Bereich der Ideologie verwiesen werden.

Drittens ist von allen neuen Steuerungsinstrumenten im Umweltschutz die Abgabelösung diejenige,

die umweltpolitisch am erfolgversprechendsten ist;

die die unbürokratischste Handhabung garantiert;

die am übersichtlichsten und für alle Beteiligten am einfachsten zu handhaben ist.

Viertens darf eine intensive – auch theoretische – Durchdringung der neuen Steuerungsinstrumente

im Umweltschutz nicht zum Alibi für Verzögerungen von umweltpolitischem Handeln werden.

Fünftens gehört im Gesamtzusammenhang neuer umweltpolitischer Konzeptionen ein Sondervermögen „Arbeit und Umwelt“ zu den unbedingt notwendigen neuen Instrumenten.

Rolf Rodenstock

Mehr Umweltschutz erfordert weniger Regulierung

Die Umweltpolitik wird heute – wie bis vor kurzem die soziale Sicherung – verbreitet als ein Aufgabenbereich verstanden, der sich seine Ziele ohne Integration in die Gesamtpolitik weitgehend selbst setzen könne und auf direktem Wege umzusetzen habe. Hier wie dort handelt es sich um ein notwendiges Korrektiv zur Marktwirtschaft, dessen Ursprünge mehr als 100 Jahre zurückreichen: Bereits vor der frühen Sozialgesetzgebung des vergangenen Jahrhunderts liegen die Anfänge des Wasser- und Gewerberechts, die auch heute noch für den Umweltschutz prägend sind. Der weitreichenden sozialen Sicherung breiter Bevölkerungsschichten entsprechen im Umweltschutz international anerkannte Leistungen in der Luftreinhaltung, im Gewässerschutz und in der Abfallwirtschaft.

Sowohl die Sozial- als auch die Umweltpolitik beschränken sich nicht auf eine Rahmensetzung, die dem einzelnen möglichst viel Bewegungsspielraum läßt. Vielmehr sind beide Bereiche von umfassenden, detaillierten Regulierungen des Einzelfalls gekennzeichnet, die weniger auf das Eigeninteresse und die Verantwortung der Betroffenen bauen, sondern ihnen unmittelbar

ein bestimmtes Verhalten vorschreiben. Dieser ordnungsrechtliche Ansatz hat seine Berechtigung, sofern es um die Abwehr konkreter Gefahren geht – sei es im Hinblick auf die wirtschaftliche Existenzgrundlage oder für die Umwelt.

Größerer Verhaltensspielraum

Vor dem Hintergrund des im Umweltschutz Erreichten steht nunmehr zunehmend eine vorausschauende und medienübergreifende Umweltvorsorge im Mittelpunkt, die für die Industrie eine Herausforderung an ihre Leistungsfähigkeit und Innovationskraft darstellt. Mit dem engagierten Einsatz neuer Technologien, die von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Bewältigung nicht nur der Umweltprobleme sind, muß pragmatisch der Weg eines umweltschonenden Wachstums verbreitert werden. Eine solche Entkopplungsstrategie ist – wie das Beispiel der rationalen Energieverwendung zeigt – möglich und führt zu einer zunehmenden Umweltverträglichkeit des Wirtschaftsprozesses durch fortschrittliche Produktionsverfahren und umweltfreundliche Produkte. Die Industrie ist an einer umweltschonenden Produktion selbst am meisten interessiert, da sich ein sol-

ches Wirtschaften auf Dauer durch einen geringeren Rohstoffeinsatz und durch die frühzeitige Abwehr künftiger kostenträchtiger Umweltschäden produktivitätssteigernd auf die gesamte Volkswirtschaft auswirkt. Zudem können sich langfristig zusätzliche Möglichkeiten im internationalen Wettbewerb durch das Angebot zukunftsweisender Technologien auf dem Umweltschutzsektor eröffnen.

Im Gegensatz zur Gefahrenabwehr, die mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu bewältigen ist, kann eine auf Dauer erfolgreiche Vorsorge nicht auf einen größeren Verhaltensspielraum innerhalb eines staatlich gesetzten Rahmens verzichten. Wie in der Sozialpolitik mit dem erhöhten Gewicht des Subsidiaritätsprinzips bereits praktiziert, benötigt auch der Umweltschutz mehr Eigeninteresse und Selbstverantwortlichkeit. Hierin – und nicht in bürokratischen Detail-Regulierungen – liegt der Schlüssel, um die Innovationskraft unserer Volkswirtschaft für den Umweltschutz verstärkt zu nutzen und diese produktive Herausforderung so kostengünstig wie möglich anzunehmen. Da technischer Fortschritt produktive Anstrengungen voraussetzt – also keineswegs ein ge-

benes Wissen ist –, hängen Ausmaß und Richtung der Innovationen von den Anreizen ab, die der einzelne für die Entwicklung und Anwendung technischer Neuerungen sieht. Nur solche Anreize gewährleisten, daß die Kenntnisse und Entwicklungsanstrengungen vieler in Richtung Umweltschutz gelenkt werden, so daß jene technische Entwicklung verstärkt wird, die für die Lösung der Umweltschutzaufgaben gebraucht wird.

Ökologischer Rahmen

Eine Umweltpolitik, die ihrer notwendigen Rolle weitgehend ent wachsen ist, setzt zuerst einen tragfähigen Konsens über die Grundlagen der Vorsorge voraus. Anstelle eines maßnahmeorientierten Punktualismus, wie wir ihn gegenwärtig in der Luftreinhaltepolitik erleben, der mit häufig unkoordinierten Verschärfungen die Unternehmen kurzfristig wechselnden Anpassungserfordernissen aussetzt, kommt es umwelt- und wirtschaftspolitisch darauf an, einen mittelfristig gültigen ökologischen Rahmen zu formulieren. Die Vorsorge ist dabei als eine gesellschaftliche Versicherung gegen ökologische Risiken zu betrachten, die nach klaren Versicherungsgegenständen (den Vorsorgezielen) und eindeutigen Versicherungsleistungen (den Maßnahmen) verlangt, um politisch zu verantwortende Entscheidungen über die Angemessenheit der Prämie (die Umweltschutzkosten) zu ermöglichen.

Bei der Erstellung dieses Rahmens ist ein hohes Maß an Offenheit und Verantwortung der Politik, aber auch ein entsprechendes Engagement und Eigenverantwortung der Industrie gefordert, denn es geht um die langfristige Sicherung unserer natürlichen Lebens- und Produktionsgrundlagen. Eine Umweltvorsorge, die stärker als bisher

zu einem kalkulierbaren Bestandteil der Gesamtpolitik wird, bildet die elementare Voraussetzung sowohl für einen langfristig wirksamen Umweltschutz als auch für die Bewältigung der hohen zusätzlichen Anpassungserfordernisse durch die Unternehmen. Je weniger sprunghaft die Umweltpolitik vorgeht und je besser sie mit der absehbaren wirtschaftlichen Entwicklung abgestimmt ist, desto geringer werden die Friktionen auch steigender Umweltschutzanforderungen sein. Notwendig ist deshalb eine planvolle, zielorientierte und stetige Politik, die der Industrie einen ausreichenden zeitlichen, wirtschaftlichen und technischen Anpassungsspielraum beläßt. Hierin liegt zugleich die entscheidende Voraussetzung für die Anwendbarkeit flexibler Instrumente.

Wirtschaftlich wirkende Instrumente sollen nicht nur stimulierend auf die technische Entwicklung wirken, sondern auch dazu beitragen, auf der Grundlage klarer, politisch verantworteter Zielvorgaben die Erfüllung steigender Umweltschutzanforderungen so kostengünstig wie möglich zu erlauben. Diesem Gebot der wirtschaftlichen Vernunft kommt im Umweltschutz eine besondere Bedeutung zu – handelt es sich doch hier um die Aufgabe, möglichst wirtschaftlich mit knappen Naturgütern umzugehen. Breit angelegte positive Anreize für Unternehmen sind deshalb unverzichtbar.

Mängel der Umweltabgaben

Umweltabgaben – wie sie derzeit als Ergänzung ohnehin kürzlich erheblich verschärfter Luftreinhalteanforderungen diskutiert werden – erfüllen diese Anforderungen praktisch nicht. Die zunächst plausible Annahme, die Unternehmen hätten mit einer Abgabe die Wahl zwischen Emissionssenkungen einer-

seits oder Entrichtung der Abgabe andererseits, ist angesichts ohnehin bestehender Vorschriften zur nachhaltigen Emissionsbegrenzung – wie der Großfeuerungsanlagen-Verordnung – nicht gerechtfertigt: Je höher das Anspruchsniveau technischer Standards ist, desto weniger kann sich der mit Abgaben beabsichtigte Anreizeffekt in Kostensenkungen durch Umweltschutzmaßnahmen an der kostengünstigsten Stelle und Innovationen niederschlagen. Anstelle der gebotenen Flexibilität erhöht sich der Anpassungsdruck auf die Unternehmen, wobei gleichzeitig ihr Finanzierungsspielraum und damit ihre Anpassungsfähigkeit – auch zu Lasten des Umweltschutzes – eingeschränkt wird. Nicht die Wahl zwischen „Zahlen oder Investieren“, sondern der Zwang zum „Zahlen und Investieren“ ist die Konsequenz derartiger Abgaben mit Bußgeldcharakter – zumal dann, wenn ein genügend langer zeitlicher Vorlauf bis zu ihrer Erhebung nicht besteht.

Dieser Mangel der Emissionsabgaben ist angesichts ihrer ökologischen Unzuverlässigkeit grundsätzlicher Natur: Hängen Umfang und Ort der Umweltbelastung vom Verhältnis zwischen der Höhe der Kosten für die Emissionsbegrenzung und der damit vermeidbaren Abgabe in jedem Einzelfall ab, so kann umweltpolitisch praktisch nicht auf ein hoch aufgehängtes „ordnungsrechtliches Netz“ verzichtet werden.

Auch werden allzuschnell fiskalische Begehrlichkeiten geweckt, die sich auf Dauer kaum mit der Zweckbindung des Abgabeaufkommens zugunsten des Umweltschutzes zügel lassen. Die häufig als Vorzug der Abgaben herausgestellte Steigerung der öffentlichen Mittel für den Umweltschutz bleibt unerfüllt, wenn angesichts des Aufkommens

aus Sonderabgaben die ansonsten für den Umweltschutz zur Verfügung stehenden ordentlichen Haushaltsmittel für andere Aufgaben umgewidmet sind.

Freiwillige Vereinbarungen

Anstelle punktuell bei einzelnen Schadstoffen ansetzender Abgaben, die nur scheinbar mehr Flexibilität ermöglichen und sowohl bei der Erhebung als auch bei der Verwendung ihres Aufkommens einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand verursachen, bieten sich breit angelegte Instrumente der Freiwilligkeit und Kooperation an. Freiwillig-kooperative Lösungen, die in der Abfallwirtschaft schon Tradition haben, bewährten sich erst jüngst wieder beim beschleunigten Vollzug der Großfeuerungsanlagen-Verordnung sowie beim Ersatz von Asbestfasern im Hochbaubereich und werden derzeit zur breiteren Anwendung lösemittelarmer Lacke vorbereitet. Umwelt- und wirtschaftspolitisch ist diese Form der Kooperation von außerordentlich hohem Wert: Sie gewährleistet wirtschaftspolitisch eingebundene Umweltschutzmaßnahmen, die – an Schwerpunkten orientiert – in einem überschaubaren Zeitraum kontrollierbare, kostengünstige Anpassungen erlauben.

Neben dem unmittelbaren Vor-

zug, eine klare Zielbestimmung mit der Entscheidungsfreiheit der Unternehmen über den technisch besten und kostengünstigsten Weg zu verbinden, würde der verstärkte Einsatz solcher Vereinbarungen ein positives Signal für die Industrie setzen: Freiwillige Vereinbarungen lockern den bisher über Befehl und Zwang ausgeübten Gesetzesvollzug auf und ermöglichen mehr Umweltschutz mit der Industrie – anstatt gegen sie, wodurch ihr Innovationspotential mehr als bisher in den Dienst des Umweltschutzes gestellt wird.

Ähnliche Ergebnisse lassen sich durch eine größere Flexibilität beim Vollzug der Umweltschutzvorschriften erreichen, ohne damit Abstriche am ökologischen Rahmen vorzunehmen oder gar einer weiteren Bürokratisierung Vorschub zu leisten.

Behandlung der Altanlagen

Mit der Verbesserung bestehender und der Einführung zusätzlicher Kompensationsmöglichkeiten in die TA Luft könnten – angepaßt an die existierenden immissionsschutzrechtlichen Regelungen – Chancen für die relativ kostengünstige Erfüllung steigender Luftreinhalteanforderungen geschaffen werden, die zugleich längerfristig innovationsfördernd wirken. Neben der Erweiterung der Sanierungsmöglichkei-

ten, die in hoch belasteten Gebieten eine Erneuerung der Industriestruktur bei gleichzeitiger Verbesserung der Luftqualität bewirkten, kommt es darauf an, zu Emissionsminderungen aus Altanlagen anzureizen. Angesichts sich abzeichnender verschärfter Emissionsgrenzwerte ist den Unternehmen die Auswahl der relativ kostengünstig zu sanierenden Anlagen zu überlassen, damit die Minderung des Schadstoffauswurfs möglichst wirtschaftlich erfolgen kann.

Emissionsminderungen aus Altanlagen sind im Zusammenhang des Investitionsprozesses, also der Erneuerung des Kapitalstocks, zu sehen. Man würde nicht nur die Chancen einer weitergehenden Emissionsminderung aus bestehenden Anlagen ungenutzt lassen, sondern auch die Erneuerung des industriellen Anlagenparks – nicht zuletzt zum Nutzen der Umwelt – unnötig erschweren, wenn nicht auch ein Ausgleich zwischen den Anforderungen zur Emissionsbegrenzung bei Altanlagen einerseits und Neuinvestitionen andererseits eingeräumt würde.

Notwendige Güterabwägung

Diese Instrumente üben eine breit angelegte positive Anreizwirkung aus, die darauf beruht, die Unternehmen direkt von Emissions-

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

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

minderungen profitieren zu lassen, die über das gesetzlich Geforderte hinausgehen. Solche marktbezogenen Kooperationsstrategien sind jedoch nur umwelt- und wirtschaftspolitisch funktionsfähig, wenn die ordnungsrechtlichen Anforderungen noch einen technischen und wirtschaftlichen Anpassungsspielraum belassen und flexible Instrumente im politischen Raum nicht als eigenständige Vehikel weiterer Verschärfungen benutzt werden. Die jetzt anhand verschiedener Gesetzesvorschläge diskutierte Verringerung des immissionsschutzrechtlichen Bestandschutzes verläßt die notwendige Güterabwägung zwischen einzel- und gesamtwirt-

schaftlichen Kosten und Umweltzielen und geht in die falsche Richtung: Wenn zukünftige Investitionen wegen der Widerrufsmöglichkeit erteilter Genehmigungen und des Vorbehalts nachträglicher Auflagen weniger kalkulierbar sowie bestehende Anlagen zusätzlichen Risiken durch Nachbesserungsforderungen ausgesetzt werden, verzögert sich nicht nur die notwendige Erneuerung der industriellen Anlagen durch falsche Anreize. Dies geht auch zu Lasten des Umweltschutzes, weil dann umweltfreundlichere Neuanlagen als Ersatz für alte Maschinen in absehbarer Zeit häufig nicht beschafft würden und langfristig anstelle leistungsfähiger integrierter Umwelt-

schutztechnik die Nachrüstung mit konventionellen, nachgeschalteten Einrichtungen prämiert würde.

Eine Umweltpolitik, die im Zuge eines politischen Überbietungswettbewerbs das an der Grenze des technisch Machbaren liegende fordert, manchmal sogar dahin tendiert, über die Grenzen des technisch Gesicherten hinauszustoßen, inhibiert technische sowie wirtschaftliche Spielräume. Sie schafft Bedingungen, die einer Einbettung des Umweltschutzes in die marktwirtschaftliche Ordnung und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abträglich sind, denn sie setzt jede sachkundige Beurteilung von Cost-Benefit-Relationen außer Kraft.

Holger Bonus

Marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz

Drei unscheinbare Sätze in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Kohl am 4. Mai 1983 haben eine neue Phase der umweltpolitischen Diskussion eingeleitet: „Das Eigeninteresse der Wirtschaft am Umweltschutz muß gestärkt werden. Umweltfeindliche Produktionsverfahren dürfen sich nicht lohnen. Umweltfreundliches Verhalten muß sich auch wirtschaftlich auszahlen.“ Die Forderung nach mehr Markt im Umweltschutz, früher eher im Geruch weltferner Theorie, ist damit endgültig in den Rang eines offiziellen Regierungsprogramms erhoben worden. Wie konnte es zu einem so ausgeprägten Meinungsumschwung kommen?

Der Grund ist eine tiefreichende Ernüchterung über das eng begrenzte Entwicklungspotential der bisherigen ordnungsrechtlichen Instrumente:

□ Auflagen, Vorschriften und Strafen als Hauptinstrumente des Umweltschutzes werden allmählich so teuer, daß die ökologisch dringend gebotenen Verschärfungen wirtschaftlich bald untragbar werden dürften.

□ Die bisherige Politik hat mit ihrem obrigkeitstaatlichen Reglement den innovativen Geist der Wirtschaft nicht geweckt, sondern gelähmt.

□ In gesellschaftspolitischer Sicht wird immer deutlicher, daß diese Politik sich zu einseitig auf Subordination stützt und dem freien Wettbewerb der Kräfte zu wenig Raum gibt.

Emissionsrechte als Produktionsfaktoren

Insgesamt hat sich der bisherige, einseitig ordnungsrechtliche Umweltschutz als zu aufwendig und dabei nur hinhaltend erwiesen. Er muß

durch eine kräftige Infusion marktwirtschaftlicher Dynamik vitalisiert werden, mehr Biß bekommen, die Innovationskraft der Wirtschaft stärker herausfordern.

Die bisherige Umweltpolitik hat – ganz unbeabsichtigt – mächtige ökonomische Hebelwirkungen ausgelöst, die den eigentlich angestrebten Zielen geradewegs zuwiderlaufen. So wurde ein großer Teil der aufgewandten Energie durch das Bemühen absorbiert, mit verhängnisvollen Nebeneffekten der eigenen Politik fertig zu werden. Die Hebelwirkungen wiederum sind entstanden, weil die für Umweltschutz verantwortlichen Ingenieure und Juristen den ökonomischen Gehalt ihrer Vorschriften nicht mit ins Kalkül nahmen.

Jeder Betreiber emittierender Anlagen nämlich hält de facto Emis-

sionsrechte, die wirtschaftlich gesehen wertvolle, ja für den Betrieb unentbehrliche Produktionsfaktoren und damit ein wichtiger Bestandteil des Betriebsvermögens sind: im Rahmen der Auflagen darf jede genehmigte Anlage die Umwelt mit Abfallstoffen belasten. Solche Emissionsrechte sind allerdings an den physischen Bestand der genehmigten Anlage gebunden. Wird die Anlage stillgelegt, so fallen die Emissionsrechte ersatzlos an den Staat zurück. Dasselbe geschieht, wenn umweltfreundliche Technologien nachträglich installiert werden und die Umweltbelastung dadurch zurückgeht. Im Laufe dieses Prozesses verliert das Unternehmen einen Teil seiner bisher ausgeübten Emissionsrechte.

Groteske Ergebnisse

Das führt oft zu grotesken Ergebnissen, die so niemand gewollt hatte, was an ihrer Abträglichkeit freilich nichts ändert:

□ Da der Löwenanteil der Luftbelastung aus Altanlagen stammt, muß es der Umweltpolitik vor allem darauf ankommen, gerade die Altanlagen möglichst rasch umzurüsten oder stillzulegen. Aber für die Betreiber sind wertvolle Produktionsfaktoren in den Altanlagen verkörpert; und um diese zu behalten, werden die Betreiber solche Altanlagen möglichst lange unverändert weiterfahren wollen. Auf diese Weise bekommen Altanlagen eine längere wirtschaftliche Lebensdauer, als das normalerweise der Fall wäre: die von ihnen ausgehende, überhöhte Umweltbelastung bleibt künstlich lange bestehen.

□ Um das technisch jeweils Realisierbare wenigstens bei Neuanlagen durchzusetzen, wird von diesen der „Stand der Technik“ verlangt. Das trägt einmal zusätzlich zur Verlängerung der Lebensdauer von Altanlagen bei, die im Verhältnis zu

den aufwendigen Neuanlagen nun eben besonders kostengünstig produzieren können. Vor allem aber bremst es die umwelttechnische Innovation. Denn wer mit Neuerungen vortreibt, treibt damit letztlich nur den „Stand der Technik“ voran; er trägt dazu bei, die Kosten des Umweltschutzes weiter zu erhöhen. Die Folge: das „Schweigekartell der Oberingenieure“ (Dreyhaupt). Weniger Anstrengung als normal wird auf technologische Neuentwicklungen verwandt, und das neue Entwickelte bleibt zunächst in den Schubladen.

□ Umweltauflagen bezwecken das Absenken der Immissionslast, wozu die Emission gedrosselt werden muß. Je kostengünstiger solche Drosselungen, desto ehrgeizigere Ziele kann die Umweltpolitik verfolgen. Tatsächlich sind aber die Kosten viel höher als nötig. Statt es nämlich den Betreibern selbst zu überlassen, wo und wie sie die geforderte Drosselung „erwirtschaften“ wollen, schreibt ihnen die Umweltpolitik recht detailliert vor, was zu tun und was zu lassen sei. Infolgedessen werden nicht diejenigen Emissionsrechte stillgelegt, wo das am wirtschaftlichsten wäre; vielmehr werden Emissionsdrosselungen fast ohne Rücksicht auf die Kosten vorgeschrieben. Die Folge: der Umweltschutz dürfte bei uns ungefähr doppelt so teuer sein wie nötig¹. Oder andersherum: mit demselben Geld könnten wir wesentlich mehr Umweltschutz bezahlen, als das heute der Fall ist.

Während sich also die herkömmliche Umweltpolitik ständig mit widrigen ökonomischen Hebelwirkungen der eigenen Vorschriften herumzuschlagen hat, würden markt-

wirtschaftliche Instrumente des Umweltschutzes solche Hebelwirkungen bewußt in den Dienst der Umweltpolitik stellen: Umweltschutz würde nicht mehr gegen den Markt betrieben, sondern mit seiner Hilfe.

Abgaben und Zertifikate

Nun ist lupenreine Marktwirtschaft im Umweltschutz allerdings unmöglich. Denn auf dem echten Markt werden Preise und Mengen simultan aus Angebot und Nachfrage bestimmt; da Umweltqualität aber ein „öffentliches“, d. h. jedermann zugängliches Gut ist, kann sich die Nachfrage danach auf dem Markt nicht hinreichend durchsetzen. Eingriffe sind also in jedem Falle nötig, auch bei marktwirtschaftlichem Umweltschutz.

Je nachdem, wo der Eingriff in den Markt erfolgt, ergeben sich zwei völlig verschiedene Klassen marktwirtschaftlicher Instrumente im Umweltschutz:

□ Man kann zunächst einmal den Preis für Umweltnutzungen fixieren. Wer etwa eine Jahrestonne Schwefeldioxid mehr emittieren will, muß eine bestimmte Abgabe entrichten. Umweltabgaben sind Festpreise für Emissionsrechte. Das Problem: wird der Preis falsch angesetzt, so kann die angepeilte Immissionslast weit überschritten werden.

□ Die zweite Möglichkeit besteht darin, die Zahl der regional zulässigen Umweltnutzungen direkt zu fixieren: Nach Maßgabe eines vorher festgelegten ökologischen Rahmens² gibt man übertragbare Emissionszertifikate³ aus, die zur Emission einer genau fixierten Menge

² Vgl. im einzelnen Holger Bonus: Ein ökologischer Rahmen für die Soziale Marktwirtschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 3, S. 141-146.

³ Siehe etwa Klaus Kabelitz: Nutzungslizenzen als Instrument der Luftreinhaltepolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik 1983, S. 153-85.

berechtigten (z. B. 10 kg Stickstoffdioxid pro Jahr). Emissionen ohne Zertifikat sind danach verboten. Der Preis von Zertifikaten wird nicht festgesetzt, sondern spielt sich auf dem Markt ein, der nichts anderes als ein Markt für regionale Produktionsfaktoren, die Emissionsrechte, ist. Das Problem: werden wenig Zertifikate ausgegeben, so kann der Preis für Zertifikate sehr hoch werden.

Theoretisch sind Umweltabgaben und Emissionszertifikate „dual“ zueinander, also gewissermaßen spiegelbildlich. Soll die Emission (beispielsweise von Stickoxiden) verringert werden, so kann man entweder die Abgabe auf emittierte Stickoxide heraufsetzen oder die umlaufenden Stickoxid-Emissionszertifikate abwerten (z. B. von 10 kg auf 8 kg pro Jahr). Beides führt (in der Theorie) zum selben Ergebnis.

Gesellschaftspolitische Differenzen

In der politischen Praxis allerdings trennen Welten die beiden Klassen marktwirtschaftlicher Instrumente voneinander.

Während die SPD für die Abgabenslösung eintritt, wird in der CDU die Zertifikatslösung diskutiert. Der zuständige Bundesinnenminister allerdings kann sich mit dem Zertifikatsgedanken nicht anfreunden. Andererseits hat Biedenkopfs CDU-Landesverband Westfalen-Lippe Emissionszertifikate in einem Beschluß befürwortet, der auf dem Bundesparteitag in Stuttgart als Antrag eingebracht werden soll; und das Bundesernährungsministerium legte jüngst eine „Gedankenskizze zu einem Gesetz über Emissionszertifikate für Schwefel- und Stickoxidemissionen“ vor. Warum diese Konfrontation zwischen den Befürwortern zweier marktwirtschaftlicher Konzeptionen, die doch an

sich zum selben Ergebnis führen sollten?

Letztlich ist diese zunächst überraschende Polarisierung auf gesellschaftspolitische Differenzen zurückzuführen:

Die Abgabe wird vom Staat eingezogen und danach als Subvention für Pionierleistungen wieder ausgezahlt. Umweltbelastende Aktivitäten werden verteuert, und wer Kosten einsparen will, muß seine Emission drosseln.

Sind die Zertifikate erst einmal in den Händen der Betreiber, so bleibt der Kaufpreis für ein zusätzliches Zertifikat in der Wirtschaft: Einem Käufer steht immer ein Verkäufer gegenüber, der Ausgabe eine ebenso hohe Einnahme. Wer seine Emission nicht drosselt, hat es nicht mit zusätzlichen Kosten zu tun (wie bei der Abgabe), sondern mit entgangenen Erträgen (weil er wertvolle Zertifikate bindet, die er auch gegen gutes Geld hätte verkaufen können).

Infolgedessen ist die Abgabe eher für diejenigen attraktiv, die der Wirtschaft ein gewisses Mißtrauen entgegenbringen und dem Staat im Grunde mehr Weitsicht zutrauen als den Unternehmen (da der Staat ja wissen muß, wo die zu fördernden Pionierleistungen wohl zu suchen sind). Die Zusatzbelastung für Emittenten kommt im übrigen dem Gefühl entgegen, daß „Umweltsünder“ bestraft werden müssen⁴.

Demgegenüber werden Zertifikate eher denen einleuchten, die der Bürokratie mißtrauen und die größere Weitsicht bei den Unternehmen vermuten, vorausgesetzt, daß der Markt funktioniert. Wenn Emissionsrechte ihrer wirklichen ökonomischen Bedeutung entsprechend

als knappe und wertvolle Produktionsfaktoren gehandelt werden können, so wird die Aussicht auf Gewinn (nicht die Furcht vor Strafe!) die innovativen Kräfte der Wirtschaft beflügeln und sie zu Neuerungen anregen, auf die die Bürokratie in ihren kühnsten Träumen nicht gekommen wäre.

Trotz solcher tiefgehenden Differenzen würden wahrscheinlich beide Lager aufkommensneutralen Modifikationen schon bestehender Steuern zustimmen können. So ist nicht einzusehen, warum Kraftfahrzeuge ausgerechnet nach dem Hubraum besteuert werden müssen. Die Abgaswerte beispielsweise wären als Steuergrundlage sicherlich umweltfreundlicher⁵.

Zertifikate weniger bürokratisch

Zu den entschiedensten Gegnern von Zertifikaten gehört zur Zeit ein Bund/Länder-Arbeitskreis „Ökonomische Instrumente im Immissionschutz“, der unter Vorsitz des Bundesinnenministeriums einem Prüfungsauftrag des Bundeskabinetts vom 14. Juni 1983 sowie der Umweltministerkonferenz vom 4. November 1983 nachzukommen hat. „Nicht ausräumbare modellimmanente Schwächen und erhebliche ökologische Risiken“ werden der Zertifikatslösung unterstellt. Bei näherem Hinsehen erweisen sich die Argumente des Arbeitskreises allerdings als fadenscheinig:

So wird der Zertifikatslösung ein erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand zugeschrieben. Aber das Gegenteil trifft zu: Vor Genehmigung einer Anlage brauchen die Behörden nur noch zu prüfen, ob die entsprechenden Zertifikate vorhanden sind und ob nicht lokale

⁴ Vgl. Wallace E. Oates: Corrective Taxes and Auctions of Rights in the Control of Externalities: Some Further Thoughts, in: Public Finance Quarterly 9 (1981), S. 471-78.

⁵ Holger Bonus: Luftverpester zur Kasse: Wie der Fiskus das abgasarme Auto wirksam fördern könnte, in: Rheinischer Merkur vom 9. 3. 1984.

Schadstoffkonzentrationen eintreten können. Damit entfällt gegenüber der jetzigen Regelung ein erheblicher Verwaltungsaufwand.

□ Zur Kontrolle wäre lediglich zu verlangen, daß neben der Emissionserklärung die laufenden Nummern der gehaltenen Zertifikate anzugeben sind. Natürlich wären Stichproben nötig; aber das ist auch heute nicht anders.

□ Das Verfahren der Abwertung von Zertifikaten ist wesentlich unbürokratischer als die entsprechende Verschärfung des ordnungsrechtlichen Instrumentariums.

Die Auseinandersetzungen um das Pro und Contra von Abgaben einerseits und Zertifikaten andererseits sind sicher auch ideologisch gefärbt. Gleichwohl sind sie nötig und sehr zu begrüßen, weil es sich bei marktwirtschaftlichen Instrumenten im Umweltschutz um bedeutende Innovationen handelt, die sich erst einmal „durchsetzen“ müssen. Die intensive Diskussion über diese Instrumente, so polemisch sie gelegentlich auch sein mag, fördert insgesamt das Verständnis und die Akzeptanz der neuen Einstellung zum Umweltschutz.

Kooperationsstrategien

Einen beträchtlichen Schub haben diese Ideen durch die neuen, marktbezogenen Kooperationsstrategien erhalten, die seit 1977 in der amerikanischen Luftreinhaltepolitik zur Anwendung kommen⁶. Die neuen Strategien gehören nicht zur

⁶ Vgl. Horst Siebert: Ökonomische Anreize in der TA Luft?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 11, S. 560-64; H. G. Pohl (Hrsg.): Saubere Luft als Marktprodukt, in: Bonn Aktuell 1983; Holger Bonus: Zur praktischen Anwendung marktwirtschaftlicher Konzepte im Umweltschutz, a.a.O.; Eckart Rehlinger, Rolf-Ulrich Sprenger: Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit neuer Konzepte der US-amerikanischen Luftreinhaltepolitik in den Bereich der deutschen Umweltpolitik, Frankfurt/Main, München (Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes), 1983.

Klasse der Umweltabgaben, sondern zu derjenigen der Emissionszertifikate, in die sie teilweise übergehen: Die bisher in emittierenden Anlagen verkörperten Emissionsrechte können auf Wunsch der Betreiber von den Anlagen abgelöst und ausgetauscht werden, auch über Betriebs- und Unternehmensgrenzen hinweg. Sie können auf Umweltbanken hinterlegt, verkauft und verpachtet werden.

Im Gegensatz zu Emissionszertifikaten liegt es jedoch bei den Betreibern selbst, ob sie die herkömmlichen Auflagen erfüllen oder aber auf Kooperationsstrategien zurückgreifen wollen. Im wesentlichen handelt es sich dabei um folgende drei Strategien:

□ Verbundstrategie („bubble“, „Glocke“). Statt die für Altanlagen vorgeschriebenen Emissionsdrosselungen Punkt für Punkt auszuführen, können die Betreiber die geforderten Reduktionen auch anderweitig erbringen – indem sie etwa die Emission anderer Anlagen stärker drosseln als gefordert, oder indem sie benachbarte Betreiber dazu bringen, an ihrer Stelle zusätzliche Drosselungen vorzunehmen. Die insgesamt vorhandenen Emissionsrechte werden gleichsam gepoolt, und diejenigen Rechte werden stillgelegt, wo das am kostengünstigsten machbar ist. Erhebliche Kostenersparnisse sind die Folge.

□ Ausgleichsstrategie (offsets). Auch in Belastungsgebieten können Neuanlagen eröffnet werden, wenn zum Ausgleich dafür die Emission bereits bestehender Anlagen stärker gedrosselt wird, als die neuen zusätzlich emittieren werden (eine offset ratio von 1:1,1 bis 1:1,2 ist die Regel). Hier werden Emissionsrechte von Altanlagen auf Neuanlagen übertragen, was mit einer Abwertung verbunden wird. Die Sanierungsklausel der TA Luft sieht

ähnliche Möglichkeiten vor, wenn auch in einem sehr begrenzten Maße.

□ Vermittlungsstrategie durch Umweltbanken („emission reduction banking“). Wer die eigene Emission freiwillig stärker drosselt als vorgeschrieben, erhält Emissionsgutschriften bei der regionalen Umweltbank. Diese „emission reduction credits, ERCs“ bilden die Währungseinheit der marktbezogenen Kooperationsstrategien. Man kann später selbst auf sie zurückgreifen (beispielsweise, um zu expandieren); man kann sie verkaufen oder an Dritte verpachten, die vorübergehend Schwierigkeiten haben, den Vorschriften rechtzeitig nachzukommen. Bei den ERCs handelt es sich im Grunde bereits um Emissionszertifikate.

Sicher kann man solche Strategien nicht unverändert auf die manchmal anders gelagerten Verhältnisse in der Bundesrepublik übertragen. Aber darauf kommt es auch gar nicht an. Die umweltpolitischen Erfolge der marktbezogenen Strategien in den USA belegen jedenfalls, daß es eine Fülle von Möglichkeiten gibt, mehr Markt in den Umweltschutz einzuführen, dabei erhebliche Kosten zu sparen und Innovationsanreize zu schaffen, ohne gleich den ganzen Schritt hin zu Emissionszertifikaten zu tun. Insbesondere die Umweltbanken sind zukunftssträftig: Das anfangs beschriebene Problem von Altanlagen, deren Lebensdauer künstlich verlängert wird, ist damit gelöst. Denn die durch Modernisierung freigesetzten Emissionsrechte fallen nicht mehr ersatzlos an den Staat zurück, sondern bleiben als Produktionsfaktor erhalten. Es lohnt sich, mehr für den Umweltschutz zu tun als nötig; es zahlt sich aus, vorne zu sein statt das Schlußlicht – sehr zum Wohle unserer natürlichen Umwelt.