

Maier-Rigaud, Gerhard

Article — Digitized Version

Wirtschaftliche Anreize im Immissionsschutzgesetz?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Maier-Rigaud, Gerhard (1989) : Wirtschaftliche Anreize im Immissionsschutzgesetz?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 12, pp. 625-628

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136591>

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.

Gerhard Maier-Rigaud

Wirtschaftliche Anreize im Immissionsschutzgesetz?

Der Entwurf eines dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes soll Anfang 1990 im Bundestag abschließend beraten werden. Ein Ziel der Novellierung ist es, den Betreibern von genehmigungspflichtigen Anlagen den Spielraum für ökonomisch lohnenswerte Kompensationsgeschäfte zu erweitern. Trägt der Regierungsentwurf der Forderung nach größerer Flexibilität in der Luftreinhaltepolitik Rechnung, oder wird er wirkungslos bleiben, weil er von falschen ökonomischen Voraussetzungen ausgeht?

Der Einfluß wirtschaftlicher Überlegungen auf den Umweltschutz ist unübersehbar. Aber der Einfluß von Ökonomen auf die Gestaltung der Umweltpolitik in den letzten zwanzig Jahren blieb vernachlässigbar gering¹. Das Ordnungsrecht hat nichts von seiner Monopolstellung eingebüßt. Daran haben weder die Abwasserabgabe noch die Kompensationsregelung in der Luftreinhaltepolitik etwas geändert. Die bisher einzigen marktwirtschaftlichen Elemente im Umweltrecht sind Pyrrhussiege der Umweltökonomien. So bewirkte die Abwasserabgabe lediglich eine technisch und ökonomisch aufwendige Optimierung von Abwasserreinigungsanlagen zur Einhaltung der technischen Mindestanforderungen des Wasserhaushaltsgesetzes. Das ist gemessen an der dadurch erreichten zusätzlichen Reinigungsleistung besonders teuer und im Hinblick auf den Fortschritt der Emissionsvermeidungstechnik eher kontraproduktiv, weil damit die derzeitigen Regeln der Technik eher zementiert als überwunden werden.

Der 1985 eingeführten Möglichkeit von Kompensationen wird selbst von der Bundesregierung ökologische und ökonomische Wirkungslosigkeit attestiert. In der Begründung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BT-Drucksache 11/4909 vom 30. 6. 89) heißt es: „Erfahrungen mit dem Vollzug der TA Luft haben allerdings gezeigt, daß die an die Kompensation gestellten Anforderungen die Möglichkeit und die Attraktivität von Kompensationen stark einschränken. Mit der Änderung des § 7 Abs. 3 und der Ergänzung des § 17 werden deshalb die Voraussetzungen geschaffen, auf deren Grundlage den Betreibern von genehmigungsbedürftigen Anlagen der Spielraum eröffnet werden kann, der für eine auch aus

ökonomischen Gründen lohnenswerte Kompensation notwendig ist.“

Die vorgesehene Regelung ermöglicht auch die Einbeziehung von nicht betriebsbereiten Anlagen in die Kompensation, sofern bei ihnen überobligatorische Emissionsminderungen bewirkt werden. Auch kann von nachträglichen Anordnungen abgesehen werden, wenn an anderen Anlagen Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer weitergehenden Verringerung der Emissionsfrachten führen. Außerdem wird der bisher geforderte strikte räumliche, sachliche und zeitliche Zusammenhang zwischen der ordnungsrechtlich verlangten Maßnahme und der Kompensation gelockert. Ist diese Reparatur am bestehenden Gesetz erfolgversprechend?

Kostensenkungspotentiale?

Die Idee, Kompensationen im Immissionsschutz zuzulassen, folgt aus der Vermutung von Umweltökonomien und Betreibern von Anlagen, daß das Ordnungsrecht Emissionsminderungen verlangt, die an anderen Anlagen wesentlich kostengünstiger erreichbar sind. Der in Verordnungen festgelegte und fortgeschriebene Stand der Technik wird also nicht in jedem Fall als der wirtschaftlich optimale Weg zur Erreichung eines bestimmten Emissionsniveaus angesehen. Kompensationen sollen diesem Defekt der Auflagenpolitik abhelfen. Sie sollen dem Wirtschaftlichkeitsprinzip auch in der Umweltpolitik den Weg ebnen. Es geht also bei Kompensationen zunächst allein um Kostenminimierung und nicht um Umweltpolitik.

¹ Vgl. beispielsweise die Studie von K.-H. Hansmeyer, K. H. Schneider: Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten. Köln 1989 (Bericht zum Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes Nr. 10103107).

² Vgl. zur Fragwürdigkeit des Standes der Technik als umweltpolitischer Orientierungsgröße G. Maier-Rigaud: Umweltpolitik in der offenen Gesellschaft, Opladen 1988, S. 134-142.

Dr. Gerhard Maier-Rigaud, 48, ist am Institut für Europäische Umweltpolitik in Bonn tätig.

Das Kostensenkungspotential wird von Ökonomen vielfach als sehr hoch eingeschätzt. Manche Autoren denken dabei an Größenordnungen von 80 und mehr Prozent. Das ist – von Einzelfällen abgesehen – äußerst unrealistisch. Trotz aller berechtigten Kritik an der Auflagenpolitik darf nicht übersehen werden, daß der Stand der Technik, der im wesentlichen das umweltpolitische Qualitätsziel und zugleich die technische Lösung zur Erreichung dieses Zieles definiert, sozusagen nicht am grünen Tisch der Umweltadministration festgelegt wird².

Der Stand der Technik ist vielmehr in jedem einzelnen Fall das Ergebnis eines Abwägungsprozesses zwischen der Administration und den Betreibern. Wirtschaftliche Überlegungen spielen dabei von vornherein eine große oder sogar entscheidende Rolle. Es ist deshalb kaum anzunehmen, daß extrem kostengünstigere Verfahren der Emissionsminderung nicht zur Sprache kommen. Das vielzitierte „Schweigekartell der Oberingenieure“ wäre schlecht beraten, wenn es solche Möglichkeiten verschweigen würde. Große Unterschiede bei den Emissionsvermeidungskosten dürfte es daher zwischen den verschiedenen genehmigungsbedürftigen Anlagen kaum geben. Aber auch wenn man diese Einschätzung nicht teilt und beispielsweise auf economies

of scale oder die Unterschiede zwischen Alt- und Neuanlagen verweist, bleibt eine Reihe von Faktoren, die verhindert, daß es zu wirtschaftlich ins Gewicht fallenden Kompensationsgeschäften kommt.

Überobligatorische Vermeidungsmaßnahmen

Umweltpolitische Bedeutung erhalten Kompensationen erst, wenn weitergehende Emissionsminderungen daran geknüpft werden. Das ist bei der geltenden und der vorgeschlagenen Regelung der Fall; tatsächlich handelt es sich um „Überkompensationsregelungen“. Es ist klar, daß damit zugleich der Anreiz zu Kompensationsgeschäften vermindert wird.

Bei betriebsbereiten wie bei nicht betriebsbereiten Anlagen ist der Stand der Technik Norm und Bezugsgröße für Emissionsvermeidungen. Er braucht bei betriebsbereiten Anlagen dann nicht eingehalten zu werden, wenn an anderen Anlagen überobligatorische Emissionsminderungen erreicht werden. In der Praxis ist für die Suche nach Kompensationsmöglichkeiten entweder eine nachträgliche Anordnung oder ein Genehmigungsverfahren das auslösende Moment. Welches wirtschaftlich lohnende Angebot an Kompensationen könnte nun dieser latenten Nachfrage gegenüber-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Stefan Brand

ERSCHÖPFBARE RESSOURCEN UND WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

– Theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von 42 ressourcenreichen Entwicklungsländern –

Großoktav,
347 Seiten, 1989,
broch. DM 64,-
ISBN 3-87895-365-8

Auf den ersten Blick scheint die Verfügbarkeit von Ressourcenbeständen für die Entwicklung eines Landes nur vorteilhaft zu sein; die Kapitalknappheit wird gelindert und für die Finanzierung essentieller Importe wird gesorgt. Dennoch gibt es zahlreiche Länder, denen es trotz bedeutender Ressourcenvorkommen nicht gelungen ist, dies in wirtschaftliche Entwicklung umzusetzen. Die vorliegende Studie ermittelt zunächst auf theoretischer Basis die Gründe, die den Erfolg der Entwicklungspolitik in ressourcenreichen Ländern determinieren, um sie dann mit der Empirie zu konfrontieren. Schließlich werden daraus Handlungsempfehlungen für die Entwicklungspolitik abgeleitet.

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

stehen? Sieht man einmal von Stilllegungen ab, so kann dieses Angebot nur von nicht dem Stand der Technik entsprechenden Altanlagen oder von nicht betriebsbereiten Anlagen kommen.

Kompensationen zwischen Altanlagen setzen voraus, daß einige wesentlich kostengünstiger zu sanieren sind als jene, denen von der Genehmigungsbehörde eine nachträgliche Anordnung auferlegt wird. Man muß also unterstellen, daß die Genehmigungsbehörden kaum einen Überblick über die Sanierungskosten von Altanlagen haben, weil sie sonst von vornherein die Sanierung der jeweils kostengünstigeren verlangen würden. Ferner muß man davon ausgehen, daß die Erfüllung der nachträglichen Anordnung trotz einer weitergehenden Emissionsminderung bei einer anderen Altanlage wesentlich teurer ist. Darüber, ob es solche Konstellationen gibt, kann man viel spekulieren. Aber daß sie in einem umweltpolitisch relevanten Umfang existieren, ist unwahrscheinlich.

Für lohnende Kompensationsgeschäfte kaum in Frage kommen dürfte der Fall, bei dem die Nichteinhaltung des Standes der Technik dessen Überschreitung bei einer anderen Anlage voraussetzt. Man muß die Logik der überkommenen und deshalb bis zu einem gewissen Grad durchaus ausgefeilten Auflagenpolitik schon sehr gering einschätzen, um sich solche Fälle vorstellen zu können. Dem Verfahren der Festlegung des Standes der Technik wird schon eher die Vermutung gerechter, daß eine überobligatorische Maßnahme um einiges kostenintensiver ist als die Einhaltung des Standes der Technik. Das steht im übrigen im Einklang mit der generellen Hypothese steigender Grenzvermeidungskosten.

Auch der von der Bundesregierung jetzt vorgeschlagenen Kompensationsregelung fehlt es daher bereits an der ökonomischen Grundvoraussetzung. Das ist nicht nur von der Bundesregierung, sondern auch vom Bundesrat und den zur Anhörung geladenen Sachverständigen zu wenig beachtet worden. Hindernisse für Kompensationsgeschäfte werden ausschließlich in der vergleichsweise nachrangigen Art der Ausgestaltung einer Kompensationsregelung gesehen. Auch das ist typisch für die Dominanz des Denkens in ordnungsrechtlichen Kategorien und die Vernachlässigung des ökonomischen Kalküls.

Transaktionskosten

Angenommen, Kompensationsgeschäfte seien in Einzelfällen gleichwohl wirtschaftlich noch interessant und auch die räumliche, sachliche (stoffliche) und zeitliche Beschränkung stünde ihnen nicht entgegen, so bleiben immer noch die Transaktionskosten als Hindernis.

Da bei Kompensationen mindestens zwei Anlagen beteiligt sind, erhöhen sich im Vergleich zur herkömmlichen Auflagenpolitik die Informations- und Verhandlungskosten ganz erheblich. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn zwei verschiedene Anlagenbetreiber und zwei Genehmigungsbehörden involviert sind. In der Literatur wird darauf zu Recht ausführlich hingewiesen. Auch die Erfahrungen mit der US-amerikanischen „emission trading policy“ belegen dies³.

Nicht übersehen werden darf außerdem, daß die im Ansatz zweifellos höhere Flexibilität von Kompensationen mit zusätzlichen Regelungen verbunden ist. Daran ändert auch die Absicht der Bundesregierung nichts, weniger restriktiv als das geltende Recht zu verfahren. Der administrative und zeitliche Aufwand bei Anlagenbetreibern und Behörden nimmt wegen der zusätzlichen Regelungsdichte unausweichlich zu. Das erschwert auch die Abschätzung der Chance einer endgültigen Genehmigung eines Kompensationsgeschäftes und mindert von vornherein die Bereitschaft, hohe Transaktionskosten einzugehen. Insofern ist auch eine Erhöhung des Ermessensspielraums der unteren Behörden durchaus zweischneidig.

Aber nicht nur administrative Zusatzkosten und Unsicherheiten über die Genehmigungspraxis wirken abschreckend auf potentielle Kompensationspartner. Hinzu kommt die notwendige Offenlegung der Emissionssituation auch gegenüber Wettbewerbern. Das mag zusätzlich die Zahl möglicher Kompensationsgeschäfte einengen.

Alle diese Momente spielen vermutlich erst dann keine entscheidende Rolle mehr, wenn Stilllegungen für Kompensationsgeschäfte zugelassen werden. Das würde aber bedeuten, längerfristig hinter dem Stand der Technik zurückzubleiben, also Kostenminimierung durch die Hinnahme von umweltpolitischen Zielverzichteten zuzulassen. Es ist daher zu begrüßen, daß die Bundesregierung sich in dieser Frage der Auffassung des Bundesrates angeschlossen hat und Stilllegungen ausschließen will.

Dynamisierung des Standes der Technik

Bei der herkömmlichen Auflagenpolitik ist der Stand der Technik Anfangs- und Endpunkt. Über ihn wird das Emissionsniveau determiniert und von ihm hängt der Fortschritt bei der Emissionssenkung ab. Die Rechtferti-

³ Vgl. B. Huckestein: Kompensationslösungen im Immissionschutzrecht, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 1/1989, S. 1-24.

⁴ Jedenfalls soweit Immissionsgrenzwerte noch nicht erreicht sind.

gung für das sich daraus ergebende Qualitätsniveau liegt in der impliziten Hypothese⁴, der Stand der Technik sei gerade so weit fortgeschritten, daß er Menschen sowie Tiere, Pflanzen und andere Sachen vor schädlichen Umwelteinwirkungen schützt oder in vielen Bereichen sogar vorsorglich schützt (§1 BIMSchG).

Zweifel an der Koinzidenz werden häufig immer noch mit dem Argument abgetan, mehr als den Stand der Technik könne man nicht verlangen. Aus der Perspektive der Auflagenpolitik hat dieser Gedanke sogar eine gewisse Richtigkeit, denn tatsächlich kann die Administration mit Aussicht auf Erfolg von keinem Anlagenbetreiber mehr verlangen. Insbesondere wegen dieser faktischen Unmöglichkeit setzen Umweltökonomien auf marktwirtschaftliche Anreizsysteme, bei denen dieses Argument nicht gilt. Wenn also zum Beispiel Kompensationen zugelassen werden, *kann* man mehr verlangen als die Einhaltung des Standes der Technik.

Aber damit sich Kompensationen lohnen und so etwas wie ein Markt für Emissionssenkungspotentiale entsteht, *muß* die Umweltpolitik sogar gezielt mehr verlangen als den Stand der Technik. Erst dadurch kommt es zu den Kostenunterschieden, die dann über wirtschaftlich lohnende Kompensationsgeschäfte wieder eingeplant werden. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird aber gerade diese zentrale Bedingung nicht geschaffen. Deshalb geht sie ins Leere. Man kann die in aller Regel kostenintensive Überschreitung des Standes der Technik als Kompensation für den vergleichsweise kostengünstigeren Stand der Technik an anderen Anlagen schlechtweg nicht erwarten.

Emissionssenkung als Vorgabe

Eine ökologisch wirksame Kompensationsregelung ist zu verknüpfen mit über den Stand der Technik hinausgehenden Emissionsminderungsmaßnahmen, die nicht – wie bei der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelung – ins Belieben der Betreiber gestellt werden. Dies

könnte beispielsweise bedeuten, für bestimmte Neuanlagen und wesentliche Änderungen bei Altanlagen eine zusätzliche Emissionsreduktion um 50% im Vergleich zum Stand der Technik vorzuschreiben. Nur damit wird die notwendige Nachfrage nach Kompensationsmöglichkeiten erzeugt. Ins Belieben der Betreiber ist es dann gestellt, wie und wo sie das dazu passende Angebot finden.

Bei einer solchen Regelung könnte man großzügig verfahren hinsichtlich der räumlichen, sachlichen und zeitlichen Beschränkung von Kompensationen. Auch Stilllegungen könnten ohne großes Risiko von umweltpolitischen Zielverzicht zur Kompensation zugelassen werden. Zwar wäre der Stand der Technik immer noch Bezugspunkt, aber er würde zusammen mit dem „Schweigekartell der Oberingenieure“ doch erheblich an Bedeutung verlieren.

Selbstverständlich hätte auch eine solche Lösung ihre Probleme. Vor allem würde sie bei den Betreibern tendenziell eine Zurückhaltung gegenüber Neuanlagen und wesentlichen Änderungen bewirken. Aber das Ziel der hier dargelegten Überlegungen ist es nicht, eine Alternative zu der von der Bundesregierung vorgelegten Regelung zu entwerfen, sondern auf die notwendige Bedingung für wirtschaftlich interessante und umweltpolitisch wirksame Kompensationen aufmerksam zu machen.

Wenn die in der Novelle vorgesehene Kompensationsregelung Wirklichkeit wird, dann praktisch nur auf dem Papier. Und verglichen mit dem gesetzgeberischen und administrativen Gesamtaufwand werden die wenigen Emissionsminderungen, die durch Kompensationen dennoch zustande kommen mögen, insgesamt gesehen zu den teuersten überhaupt gehören. Dies aber liefe am Ende auf einen weiteren Pyrrhussieg der Umweltökonomien mit der Gefahr hinaus, daß marktwirtschaftliche Instrumente mehr noch als bisher diskreditiert werden. Darauf, daß dies vermieden wird, kommt es jetzt vor allem an.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION: Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB: Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96.– (Studenten: DM 48.–) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wunsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.