ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Huckestein, Burkhard

Article — Digitized Version

Harmonisierungserfordernis in der EG-Umweltpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Huckestein, Burkhard (1993) : Harmonisierungserfordernis in der EG-Umweltpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 8, pp. 419-423

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137036

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Burkhard Huckestein

Harmonisierungserfordernis in der EG-Umweltpolitik

Im Maastrichter Vertrag sind auch im Bereich der Umweltpolitik Kompetenzverlagerungen von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaftsebene vorgesehen. Welche Problemfelder rechtfertigen ein umweltpolitisches Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaften? In welchem Ausmaß ist eine europaweite Harmonisierung der Umweltpolitik sinnvoll?

Mit dem Vertrag von Maastricht sind nicht nur in der Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die EG übertragen worden. Auch im Umweltschutz hat die Gemeinschaft zusätzliche Kompetenzen erhalten, die die nationalen Entscheidungsbefugnisse in einer Reihe von Feldern einschränken. Gemäß Artikel 3b des Vertrages über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag) „wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können". Unter welchen Bedingungen aber können solche umweltpolitischen Ziele durch gemeinschaftliche Maßnahmen besser (im Sinne von effizienter) erreicht werden als durch rein nationale Aktivitäten? Wieviel Harmonisierung und wieviel nationaler Souveränität bedarf es zur Gewährleistung eines effektiven und effizienten Umweltschutzes innerhalb der EG? Welche Umweltprobleme und Bereiche bedürfen einer Zentralisierung, wo sollte hingegen die umweltpolitische Zuständigkeit bei den Mitgliedstaaten verbleiben? Diese Fragen sind nicht ausschließlich politischer oder rechtlicher Natur. Auch aus ökonomischer Sicht lassen sich hierauf Anworten finden. Hierzu bieten sich zwei ökonomische Ansätze an, die es auf die Umweltpolitik zu übertragen gilt: zum einen die ökonomische Theorie des Föderalismus und zum anderen das Konzept des institutionellen Wettbewerbs.

Nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus[1] läßt sich zeigen, daß die Übertragung von Kompetenzen von einer dezentralen auf eine zentrale Politikebene (z.B. von einer Gemeinde auf ein Bundesland) die Effizienz öffentlicher Leistungen deutlich verringern kann. Dies hängt damit zusammen, daß – unter der Annahme regional unterschiedlicher Präferenzen – eine zentrale Versorgung mit öffentlichen Leistungen die unterschiedlichen Vorlieben und Interessen der Bürger nicht im gleichen Ausmaß berücksichtigen kann und es somit zu einer Unter- bzw. Überversorgung einzelner Teilgruppen kommt.

Ein solches suboptimales Angebot an öffentlichen Leistungen läßt sich für reine öffentliche Güter, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, nicht vermeiden. Die Mehrzahl der hoheitlich angebotenen Leistungen kommt jedoch nicht allen Bürgern gleichermaßen zugute. Der aus diesen Leistungen resultierende Nutzen ist räumlich durchaus unterschiedlich. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind die Nutznießer bestimmter öffentlicher Leistungen grundsätzlich auch zur Finanzierung dieser Leistungen heranzuziehen (Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz)[2]. Ist dies nicht erfüllt, entstehen externe Effekte (spill overs): Kosten und Nutzen fallen bei unterschiedlichen Personen an. Dies geht mit einer ineffizienten Versorgung mit öffentlichen Leistungen einher. Profitieren mehr Menschen von einer öffentlichen Leistung als zu ihrer Finanzierung beitragen (externe Nutzen), ist mit einem Unterangebot an öffentlichen Leistungen zu rechnen, im umgekehrten Fall (externe Kosten) dürfte es hingegen zu einem Überangebot kommen. Dieser Sachverhalt ist für die Zuordnung der Kompetenzen

Burkhard Huckestein, 31, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Angestellter im Fachgebiet Wirtschaftswissenschaftliche Umweltfragen des Umweltbundesamtes.

[1] Richard A. Musgrave: Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.): Public Finances – Needs, Sources, and Utilizations, Princeton 1961.

[2] Mancur Olson: The Principle of „Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, American Economic Review, Papers and Proceedings 59, 1969, S. 479 ff.

auf unterschiedliche Entscheidungsebenen bedeutsam. Die Entscheidungskompetenz sollte so zugeordnet werden, daß jede Gebietskörperschaft weder Verursacher noch Opfer (bzw. Nutznießer) externer Effekte ist.

Umweltpolitik und Föderalismustheorie

Im internationalen Rahmen kann eine Volkswirtschaft die eigene Wohlfahrt auf Kosten anderer Staaten durch den Export von Umweltbelastungen erhöhen, da dies mit Kostenvorteilen für die umweltbelastenden Wirtschaftsbereiche verbunden ist[3]. Ein Anreiz zur Verringerung von Umweltbelastungen, die andernorts Schäden bewirken, besteht in der Regel nicht. Hingegen profitieren die Bürger eines Staates von umweltpolitischen Maßnahmen im Ausland, sofern diese die Umweltqualität im eigenen Land verbessern.

Eine international nicht abgestimmte Umweltpolitik eines Landes wird die Belastungen aus dem Ausland als gegeben betrachten, da sie darauf keinen unmittelbaren Einfluß hat. Sie wird versuchen, verstärkt solche Maßnahmen durchzuführen, die die Umweltqualität im eigenen Land verbessern. Die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die Umweltsituation im Ausland werden hingegen nicht berücksichtigt. Ein solches unabgestimmtes Verhalten führt zu ineffizienten Ergebnissen: Zum einen erfolgt keine verursachergerechte Kostenanlastung, da die im Ausland auftretenden Umweltschäden nicht einkalkuliert werden. Dies führt zu falschen Preissignalen und Fehlallokationen. Zum anderen wird der Umweltschutz teurer als nötig, da potentiell kostengünstigere Vermeidungsmaßnahmen im Ausland unberücksichtigt bleiben.

Eine allokations- und kosteneffiziente Internalisierung von Umweltschäden erfordert eine räumliche Interpretation des Verursacherprinzips: Jede Gebietskörperschaft, die Umweltbelastungen in einer anderen Gebietskörperschaft verursacht, muß die dort anfallenden Auswirkungen ihrer Umweltpolitik beachten und die damit verbundenen Kosten bzw. Schäden tragen[4]. Da sie hierzu von sich aus keinerlei Veranlassung hat, kann dies nur durch eine Übertragung der umweltpolitischen Kompetenz auf eine übergeordnete Ebene erzwungen werden, die verbindliche Regeln zum Ausgleich von Externalitäten festlegen oder das Ausmaß der Umweltbelastungen verbindlich festschreiben kann. Eine effiziente Umweltpolitik, die überregionale externe Effekte vermeidet bzw. diese internalisiert, muß die Zuständigkeit zur Lösung von Umweltproblemen räumlich an deren Ursachen und Wirkungen koppeln[5].

Analog zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz läßt sich ein Grundsatz der ökologischen Äquivalenz formulieren: Umweltpolitische Maßnahmen sind von denjenigen zu beschließen und zu finanzieren, die von ihren (positiven wie negativen) Auswirkungen betroffen sind. Anders ausgedrückt: Die umweltpolitischen Entscheidungsträger müssen die Gruppe der von ihren Entscheidungen Betroffenen (sei es als Schädiger, als Geschädigte oder als Nutznießer) hinreichend repräsentieren. Andernfalls fallen Kosten und Nutzen umweltschützender Maßnahmen auseinander, wodurch ein Anreiz für die umweltpolitischen Entscheidungsträger entsteht, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten.

Optimale Kompetenzabgrenzung

Im Idealfall sind die Zuständigkeiten für umweltpolitische Maßnahmen nach Maßgabe ihrer räumlichen Auswirkungen zuzuordnen. Die Kompetenzverteilung zwischen Gebietskörperschaften gleicher Ebene sollte demnach so erfolgen, daß die in den Zuständigkeitsbereich einer Gebietskörperschaft fallenden Umweltbelastungen möglichst keine Auswirkungen auf benachbarte Gebietskörperschaften haben (horizontale Abgrenzung). Hierzu sollten umweltpolitische Zuständigkeiten anhand räumlicher Ursache-Wirkungs-Beziehungen (z.B. nach Wassereinzugsgebieten, Emissionsausbreitungsregionen) abgegrenzt werden. Aufgrund unterschiedlicher ökologischer Wirkungsräume verschiedener Umweltbelastungen – etwa wenn Luftschadstoffe in eine andere Richtung diffundieren als Emissionen in ein Gewässer – ist eine eindeutige Abgrenzung der umweltpolitischen Zuständigkeiten allerdings nur in Ausnahmefällen möglich. Auch die bestehenden Verwaltungsgrenzen, an die sich die politischen Zuständigkeiten zwangsläufig anpassen müssen, stehen dem entgegen.

Die Zuordnung von umweltpolitischen Zuständigkeiten auf Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebene sollte so erfolgen, daß jede Ebene die Konsequenzen ihrer umweltpolitischen Aktivitäten selbst tragen muß und nicht auf andere Ebenen abwälzen kann (vertikale Abgrenzung). Nach diesem Grundsatz sind Umweltmaßnahmen mit lokaler Bedeutung (wie Eingriffe in die Landschaft durch örtliche Baumaßnahmen oder die Festlegung der Abwassergebühren) auf lokaler Ebene und regionale Maßnahmen (etwa die Verschmutzung eines Binnengewässers durch Schadstoffeinleitungen aus Industrieanlagen) auf regionaler Ebene durchzuführen. Überregionale Probleme (z.B. die weiträumigen Schadstoff-

[3] William J. Baumol: Environmental Protection, International Spillovers, and Trade, New York 1971.

[4] Horst Siebert: The Regional Dimension of Environmental Policy, in: Horst Siebert, Ingo Walter, Klaus Zimmermann (Hrsg.): Regional Environmental Policy – The Economic Issues, New York 1980, S. 4.

[5] Paul Klemmer: Harmonisierung der Umweltpolitik in der EG, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 5, S. 267.

frachten aus Industrieanlagen oder die Belastungen aus grenzüberschreitendem Verkehr) sind hingegen auf überregionaler Ebene und globale Umweltbelastungen (wie die Emission klimawirksamer Schadstoffe) weltweit anzugehen.

Aufgrund der Vielzahl von Umweltbelastungen mit jeweils unterschiedlichen Ausbreitungseigenschaften und Wirkungsradien würde eine vertikale Kompetenzabgrenzung nach diesem Muster eine große Zahl von umweltpolitischen Ebenen erforderlich machen. Hierbei wäre jede Maßnahme von denjenigen zu beschließen, auf die diese Maßnahme Auswirkungen hat (sogenanntes „perfect mapping"). Aus verwaltungstechnischen, politischen und sozio-kulturellen Gründen muß jedoch die Anzahl der vertikalen Regierungs- und Verwaltungsebenen sehr viel geringer sein[6]. Ebenso stimmen die Wirkungsräume von Umweltbelastungen in der Regel nicht mit den Gebietskörperschaften überein. Ein „perfect mapping" unter Umweltaspekten läßt sich daher niemals vollständig realisieren. Allenfalls ist eine grob näherungsweise Anknüpfung der umweltpolitischen Zuständigkeiten an die räumliche Ursache-Wirkungs-Beziehung möglich.

Bei grenzüberschreitenden Umweltbelastungen kann eine Kompetenzverlagerung auf die nächsthöhere Ebene unter bestimmten Bedingungen dem Grundsatz der ökologischen Äquivalenz zuwiderlaufen. Dies ist der Fall, wenn Umweltbelastungen zwar Grenzen überschreiten, aber dennoch räumlich begrenzt sind (z.B. Schadstoffeinleitungen in den Rhein). Der Grundsatz der ökologischen Äquivalenz kann dann unter Umständen besser durch eine Kooperation der beteiligten Gebietskörperschaften (z.B. der Rheinanliegerstaaten) verwirklicht werden. Durch freiwillige (oder von höherer Ebene erzwungene) Abstimmungen und Verhandlungen der Regionen bzw. Staaten, z.B. im Rahmen von Konventionen, läßt sich die Umweltpolitik der beteiligten Länder verbessern, insbesondere wenn die Kosten zur Emissionsvermeidung in den beteiligten Ländern unterschiedlich hoch sind.

Solche Verhandlungen führen jedoch nur in Ausnahmefällen zu einer effizienten, d.h. insgesamt kostenminimalen Aufteilung von Umweltmaßnahmen. Es ist realistischer von einem strategischen Verhalten der Beteiligten auszugehen, in dessen Folge sich das Nutznießerprinzip (Victim-Pays-Principle) international durchsetzen wird. Danach trägt derjenige, der an der Verringerung der Umweltbelastung durch den Verursacher ein Interesse hat, die damit verbundenen finanziellen Folgen. Im Gegensatz zum Verursacherprinzip führt das Nutznießerprinzip nicht zu einer Internalisierung der Umweltschäden. Eine solche Internalisierung ist nur durch die verbindliche Vorgabe rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen (z.B. durch generelle Regelungen zum Schadensausgleich) zu erreichen. Erst wenn eine Internalisierung hierdurch nicht gelingt, ist eine Zentralisierung der Umweltpolitik, d.h. die Verlagerung der umweltpolitischen Zuständigkeit auf die nächsthöhere Ebene, in diesem Bereich gerechtfertigt.

Kompetenzverteilung in der Gemeinschaft

Aufbauend auf der Theorie des Föderalismus läßt sich eine EG-Kompetenz überall dort begründen, wo die Gemeinschaft Verursacher externer Effekte ist. Dies gilt zum einen für die mit dem Binnenmarkt verbundenen Umweltbelastungen. Zum anderen sind es Belastungen, die ihre Ursache in Maßnahmen der EG – insbesondere zur Agrarpolitik und zur Verkehrs- und Handelspolitik – haben. Eine umweltpolitische Zuständigkeit der EG ist außerdem dann gerechtfertigt, wenn Umweltbelastungen über die ganze Gemeinschaft oder zumindest über weite Gebiete der Gemeinschaft diffundieren (EG als „Opfer" externer Effekte). Dies ist bei allen Umweltbelastungen der Fall, die bei der Anwendung bzw. Nutzung von Produkten auftreten, soweit sie innerhalb der gesamten Gemeinschaft verbreitet werden.

Daneben sind auch Maßnahmen zur Verringerung weiträumiger Luftschadstoffbelastungen mit überwiegenden Fernwirkungen (z.B. bei den klimarelevanten Schadstoffen sowie SO_2) zumindest teilweise EG-weit zu harmonisieren. Im Gewässerschutz ist die EG hingegen nur in wenigen Ausnahmen (z.B. zur Verringerung des Risikos von Tankerunfällen) als ganzes betroffen. Auch im Abfallbereich lassen sich die meisten Umweltbelastungen z.B. durch den Grundsatz der Inlandsentsorgung auf den einzelnen Mitgliedstaat begrenzen. Eine EG-Zuständigkeit ist in diesem Bereich lediglich für grenzüberschreitende Transporte von Abfällen zu rechtfertigen.

Im Natur- und Landschaftsschutz treten externe Effekte aufgrund von überregionalen Verflechtungen zwischen Ökosystemen und wegen der notwendigen Aufgabenteilungen in den Naturschutzkonzeptionen der Regionen auf. Darüber hinaus bestehen Wertschätzungen der Bevölkerung für bestimmte Arten und Landschaftsformen (Erlebnis-, Existenz-, Options- und Vermächtniswert) häufig unabhängig von der räumlichen Nähe[7]. Eine Zu-

[6] Vgl. Bruno S. Frey: Interregional Welfare Comparisons and Environmental Policy, in: Horst Siebert, Ingo Walter, Klaus Zimmermann (Hrsg.): Regional Environmental Policy, a.a.O., S. 98.

[7] Siehe Dorothee Bader, Helge May: EG und Naturschutz, Bonn 1992, S. 30 ff.; Ulrich Hampicke u.a.: Kosten und Wertschätzungen des Arten- und Biotopschutzes, Berichte des Umweltbundesamtes, Nr. 3/91, Berlin 1991, S. 524.

ständigkeit der EG läßt sich daher zumindest für allgemeine Maßnahmen, die auf die Erhaltung der Artenvielfalt und den Schutz bestimmter Landschaftsformen zielen, begründen. Schließlich sind wegen des Bestehens externer Effekte EG-Kompetenzen im Bereich chemischer Produkte und Gefahrstoffe sowie in der Umweltforschung erforderlich.

Insgesamt betrachtet ist die ökonomische Theorie des Föderalismus geeignet, die Problemfelder zu benennen, in denen ein umweltpolitisches Tätigwerden der EG sinnvoll ist. Dies ist der Fall, wenn dadurch externe Effekte vermieden werden können. Soweit eine EG-Zuständigkeit befürwortet wird, folgt hieraus jedoch noch keine völlige Angleichung aller umweltpolitischen Regelungen, die einzelstaatlichen Unterschieden in der Ausgestaltung und im Vollzug keinen Raum mehr läßt. Schließlich sollen sich gemeinschaftliche und nationale Maßnahmen nicht gegenseitig verdrängen, sondern ergänzen. Die Frage, welches Ausmaß an Harmonisierung der EG-Umweltpolitik sinnvoll ist, läßt sich durch die ökonomische Theorie des Föderalismus nicht hinreichend beantworten. Hier bietet sich ein Blick auf das Konzept des institutionellen Wettbewerbs an.

Institutioneller Wettbewerb

Das Konzept des institutionellen Wettbewerbs unterstellt, daß Gebietskörperschaften durch ihr Angebot an öffentlichen Leistungen und die Höhe der steuerlichen und sonstigen Belastungen miteinander um die Ansiedlung von Bürgern und Unternehmen konkurrieren[8]. Die Regionen versuchen solche rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Zuzug von Kapital, arbeitsplatzschaffenden Unternehmen, Fachkräften und Steuerzahlern begünstigen. Durch diesen Standortwettbewerb werden – zumindest in der Theorie – zentralistische Regulierungen weitgehend überflüssig. Aus der Vielzahl unterschiedlicher Institutioneller und rechtlicher Strukturen werden sich vielmehr langfristig diejenigen behaupten, die sich insgesamt als für die Stadt, die Region und für den Staat am günstigsten erweisen. Bei entsprechender Mobilität der Bürger und der Unternehmen werden sich langfristig die Ziele und Instrumente der Politik in den einzelnen Regionen angleichen (Ex-post-Harmonisierung).

Wird das Konzept des institutionellen Wettbewerbs auf die Umweltpolitik übertragen, so läßt sich daraus eine weitreichende Dezentralisierung der umweltpolitischen Kompetenzen ableiten. Es wird erwartet, daß dies auf lange Sicht zu einer optimalen Umweltpolitik führt[9]. Unter der Voraussetzung langfristig vollständiger Faktormobilität und freien Warenverkehrs zwischen den Regionen würden bei einer zu hohen Umweltbelastung die Bürger abwandern. Gleichzeitig würden die Expansionsmöglichkeiten für umweltbelastende Industrien aufgrund bereits ausgeschöpfter Emissionsspielräume beschränkt. Hingegen würden bei einer zu hohen umweltschutzbedingten Kostenbelastung Unternehmen aus der Region abwandern. Der Standortwettbewerb würde langfristig zu einer Angleichung der Umweltstandards und der Umweltpolitik führen, die der natürlichen Knappheit des Produktionsfaktors Umwelt und den Präferenzen der Bürger für Umweltschutz entspräche[10].

Die in diesem Konzept unterstellte Ex-post-Harmonisierung als Folge einer „Abstimmung mit den Füßen", d.h. aufgrund von Wohnortwechsel und Standortverlagerungen, ist allerdings durchaus zweifelhaft. Zum einen wird die Wohnort- bzw. Standortwahl für Bürger und Unternehmen größtenteils durch andere Standortfaktoren (Klima, Landschaft, soziale Bindungen, Lohnniveau, natürliche Ausstattung mit Energie und Rohstoffen usw.) bestimmt, und das Angebot an öffentlichen Leistungen und die daraus resultierenden Kostenbelastungen spielen häufig nur eine untergeordnete Rolle. Zum anderen ist die unterstellte vollständige Faktormobilität, die dazu führt, daß sich ein Land oder eine Region keine Vorteile auf Kosten anderer verschaffen kann, wenig realistisch[11]. Bei geringer Mobilität der Produktionsfaktoren ist der ökonomische und politische Druck zur Angleichung der institutionellen Rahmenbedingungen dann jedoch gering.

Umweltpolitik im Wettbwerb

Das Konzept des institutionellen Wettbewerbs läßt sich auch nicht einfach auf die Umweltpolitik übertragen. Die unterstellte langfristige Anpassung vernachlässigt die Belastungsgrenzen ökologischer Systeme, die auch kurzfristige Überbeanspruchungen nicht vertragen. Selbst wenn langfristig ein optimaler Grad an Harmonisierung der Umweltpolitik erreichbar ist, so können kurzfristige Abweichungen von diesem Optimum bereits dauerhafte ökologische Schäden bewirken, die nicht den Präferenzen der Bürger entsprechen. Darüber hinaus ist der Einfluß der Umweltpolitik auf die Wahl des Wohn- bzw. Standortes von Bürgern und Unternehmen allenfalls ge-

---

[8] Vgl. Charles Tiebout: A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, 1956, S. 416 ff.

[9] Vgl. Herbert Giersch: Mehr Wettbewerb im freien EG-Binnenmarkt, in: DBW 50 (1990) 3, S. 297 ff.; Paul Klemmer, a.a.O., S. 268; Horst Siebert: Europe '92. Decentralizing Environmental Policy in the Single Market, in: Environmental and Resource Economics, Bd. 1/1991, S. 271 ff.

[10] Vgl. Horst Siebert: Europe '92, a.a.O., S. 274.

[11] Vgl. Gerold Krause-Junk: Probleme einer europäischen Harmonisierung umweltorientierter Finanzpolitik, in: K. Schmidt (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 176/II, Berlin 1989, S. 84.

ring. Zum einen hängt die Umweltqualität zumindest teilweise von Bedingungen ab, die durch die Umweltpolitik nicht oder nicht entscheidend beeinflußt werden können (z.B. Assimilationskapazität der Umwelt, Industriebesatz, Verkehrsdichte). Zum anderen haben regionale Unterschiede in den Umweltschutzkosten allenfalls einen untergeordneten Einfluß auf die unternehmerische Standortwahl[12]. Für die Entscheidung, in welchem Land ein Bürger wohnt, dürften die umweltpolitischen Rahmenbedingungen schließlich nahezu irrelevant sein. Damit dürfte auch der Zwang zu einer Ex-post-Harmonisierung der Umweltpolitik gering sein.

Schließlich hat die Ab- oder Zuwanderung von Bürgern und Unternehmen Auswirkungen auf die in der Gebietskörperschaft verbleibenden. Wandern wichtige Steuerzahler ab, läßt sich das bestehende Angebot an öffentlichen Gütern nur durch eine höhere Besteuerung der verbleibenden Steuerpflichtigen aufrechterhalten. Umgekehrt kann durch den Zuzug von Steuerzahlern die Pro-Kopf-Steuerlast innerhalb einer Region gesenkt werden. Die Mobilitätsentscheidung verursacht somit externe Kosten in der Wegzugsregion und externe Nutzen in der Zuzugsregion (fiskalische Externalitäten)[13].

Diese externen Effekte führen für die betroffenen Gebietskörperschaften zu einem Gefangenendilemma: Bei ihrem Bemühen um die Ansiedlung von Investoren können die Regionen in einen Wettlauf untereinander geraten, in deren Verlauf sie Vergünstigungen anbieten, die gesamtwirtschaftlich nicht mehr zu rechtfertigen sind. Dies gilt insbesondere, wenn eine Regierung durch gezielte Subventionen versucht, Investitionen ins eigene Land zu bringen. Die Folgen hiervon sind ungleiche Steuerbelastungen, eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen und somit eine Verminderung der Allokationseffizienz und der Verteilungsgerechtigkeit[14]. Für die Umweltpolitik eines Landes kann dies zu einem „ökologischen Dumping" führen. Durch die verdeckte Subventionierung umweltschädigender Aktivitäten in Form von nicht internalisierten Umweltschäden kann ein Land seiner Industrie ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschaffen[15]. Um die negativen Konsequenzen eines vollständigen institutionellen Wettbewerbs zu vermeiden, ist ein gewisser Grad an institutioneller Ex-ante-Harmonisierung, mit der negative Auswirkungen des Standortwettbewerbs auf die Umwelt vermieden werden, unerläßlich.

Notwendige Harmonisierung

Aus dem Konzept des institutionellen Wettbewerbs läßt sich das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von unterschiedlichen Standards und Bestimmungen der Mitgliedstaaten (Cassis-de-Dijon-Prinzip) ableiten. Danach ergibt sich die Angleichung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus einer Abwägung zwischen unterschiedlichen Präferenzen und ökonomischen Rationalisierungserfordernissen. Dieses Konzept kann nur sehr eingeschränkt auf die Umweltpolitik übertragen werden. Daher bedarf es in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik einer stärkeren institutionellen Harmonisierung als z.B. in der Finanz- oder Wirtschaftspolitik der EG. Eine Harmonisierung der Umweltpolitik muß in der Lage sein, ungerechtfertigte Wettbewerbsvergünstigungen innerhalb der EG zu vermeiden und Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Schaffung solcher künstlichen Vorteile zu unterbinden. Dies erfordert gemeinschaftliche Maßnahmen in den Bereichen, in denen unzureichende umweltpolitische Anforderungen der Mitgliedstaaten zur Erreichung nationaler Wettbewerbsvorteile zu befürchten sind („Öko-Dumping"). So sollten z.B. die nicht verursachergerecht angelasteten Umweltschäden mit anderen Finanzhilfen wie Steuererleichterungen oder verbilligten Krediten gleichgestellt werden.

Die Forderung nach EG-einheitlichen Umweltschutzanforderungen und Emissionsstandards läßt sich hingegen nicht rechtfertigen. Eine Vereinheitlichung aller Umweltanforderungen würde weder den differierenden ökologischen Bedingungen und Belastungsniveaus noch den unterschiedlichen Umweltschutzpräferenzen der Bürger gerecht werden. Über die Angleichung allgemeiner Rahmenbedingungen, Ziele und Prinzipien in der Umweltpolitik hinausgehende Zentralisierungen lassen sich nach dem Konzept des institutionellen Wettbewerbs nicht rechtfertigen.

Der Grundsatz der Subsidiarität läuft auf eine Effizienzbetrachtung hinaus: Nur dort, wo umweltpolitische Ziele besser, d.h. effizienter auf der Gemeinschaftsebene erreichbar sind, ist eine Kompetenz der EG gerechtfertigt. Nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus sind dies Bereiche, in denen räumliche Externalitäten vermieden werden können. Aus dem Konzept des institutionellen Wettbewerbs läßt sich eine Angleichung derjenigen Bedingungen und Vorschriften begründen, die gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EG gewährleisten.

---

[12] Vgl. Umweltbundesamt: Umweltschutz und Industriestandort – Der Einfluß umweltbezogener Standortfaktoren und Investitionsentscheidungen, UBA-Berichte 1/93, Berlin 1993.

[13] Vgl. James M. Buchanan, Charles J. Goetz: Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model, in: *Journal of Public Economies*, Nr. 1/1972, S. 25 ff.

[14] Vgl. Henning Klodt, Claus-Friedrich Laaser, Rainer Maurer, Axel D. Neu, Rüdiger Soltwedel, Jürgen Stehn: Die Strukturpolitik der EG – Ziele, Auswirkungen, Beziehungen zur nationalen Strukturpolitik, Gutachten des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Kiel 1992, S. 36 f.

[15] Vgl. Gerold Krause-Junk, a.a.O., S. 78.