

Scheele, Martin

Article — Digitized Version

Raumwirksamkeit der Umweltpolitik als Kriterium subsidiärer Kompetenzverteilung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Scheele, Martin (1993) : Raumwirksamkeit der Umweltpolitik als Kriterium subsidiärer Kompetenzverteilung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 8, pp. 424-430

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137037>

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.

Martin Scheele

Raumwirksamkeit der Umweltpolitik als Kriterium subsidiärer Kompetenzverteilung

Die mit der Nutzung der Umwelt als Aufnahmemedium für Schadstoffemissionen verbundenen Probleme erfordern speziell aufgrund ihres raumübergreifenden Charakters geeignete institutionelle Regelungen. Auf der politischen Ebene stellt sich hierbei insbesondere die Frage, welcher Instanz die umweltpolitische Kompetenz zuzuordnen ist. Wie kann das auch im Umweltbereich zu beachtende Subsidiaritätsprinzip operationalisiert und umgesetzt werden?

Umweltprobleme sind häufig nicht lokal begrenzt, sondern haben je nach Diffusionseigenschaften von Schadstoffen, der Anordnung von Schadstoffquellen im Raum und der standortbedingten Differenzierung von Umweltqualitätszielen eine räumliche Dimension. Der raumübergreifende Charakter der Umweltnutzung oder Umweltbelastung, Kontrollprobleme bei hochgradig mobilen Emissionen und die Einbeziehung vieler Nutzungsinteressenten implizieren, daß die Marktsteuerung bei der Sicherung oder Bereitstellung von Umweltgütern häufig versagt. Dieser Sachverhalt hat in der Diskussion um den „Öffentlichkeitsgrad“¹ von Umweltgütern seinen vielfältigen Niederschlag gefunden und begründet die wenig umstrittene Zuständigkeit der Politik für die Regulierung der Umweltnutzung.

Weniger beachtet wurde bislang der Umstand, daß die räumliche Dimension der Umweltproblematik spezifische Anforderungen an den institutionellen Rahmen der Umweltpolitik stellt. Die Gestaltung dieses Rahmens muß räumlich differenzierten Regelungsansprüchen (insbesondere Natur- und Artenschutz, Trinkwasserschutz) ebenso wie der Bewältigung überregionaler und globaler Umweltprobleme (z.B. Klimaschutz, Schutz der Meere) Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang ist die Frage, auf welcher politischen Ebene umweltpolitische Kompetenzen sinnvollerweise anzusiedeln sind, ob also im konkreten Fall die Bundesländer, der Bund oder die EG für bestimmte Bereiche der Umweltpolitik aktiv werden sollen, von zentraler Bedeutung.

Probleme subsidiärer Lösungsansätze

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben auf die raumübergreifenden ökologischen Anfor-

derungen reagiert, indem die Umweltpolitik in den Kompetenzbereich der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen wurde. Als Rechtsgrundlage einer gemeinsamen europäischen Umweltpolitik wurde mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte der Artikel 130r-s in den EG-Vertrag aufgenommen. Die umweltpolitische Kompetenznorm wurde im Artikel 130r (4) als konkurrierende Zuständigkeit konkretisiert: „Die Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf der Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten.“

Prinzipiell bietet der institutionelle Rahmen des EG-Vertrages ein umfassendes Regelsystem, mit dem die raumwirksame Umweltnutzung europaweit reguliert werden kann. Indes relativiert sich die scheinbare Klarheit der Kompetenzzuweisung, wenn danach gefragt wird, nach welchen Kriterien diese zwischen den verschiedenen Ebenen im quasi-föderalen System der EG aufgeteilt werden soll. Die Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre, die im Wortlaut des Art. 130r anklängt, vermag ebensowenig operationale Lösungen zu bieten wie die in diesem Artikel enthaltene „Besser-Klausel“, solange offen bleibt, was unter dem „besseren Erreichen von Zielen“ zu verstehen ist.

Die Notwendigkeit einer Klärung der Kompetenzen für die Umweltpolitik wie auch für andere Politikbereiche hat angesichts der Bemühungen um die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur Politischen Union und aufgrund der wachsenden Skepsis gegenüber einem europäischen Zentralismus an Bedeutung gewonnen. Die 1991 erfolgte Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips in Artikel 3b des Vertrages von Maastricht verhilft dem Begriff

Dr. Martin Scheele, 35, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.

¹ Der Öffentlichkeitsgrad von Gütern basiert auf Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit. Vgl. R. Cornes, T. Sandler: *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge (Mass.) 1986.

zu zusätzlicher Publizität, ohne allerdings die verbreiteten Zweifel an der Operationalisierbarkeit und Justitiabilität des Subsidiaritätsprinzips zu zerstreuen². Eine Konkretisierung der Kriterien, nach denen zu beurteilen ist, wann „Ziele ... besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“, findet sich auch im Vertrag von Maastricht nicht.

Etwas deutlicher wird die Kommission in einer kürzlich vorgelegten Interpretationshilfe zum Verständnis des Subsidiaritätsprinzips, die als Mitteilung an den Rat veröffentlicht wurde³. Danach basiert das Subsidiaritätsprinzip auf einem „komparativen Effizienztest, bei dem die Gemeinschaftsmaßnahme und die einzelstaatliche Maßnahme hinsichtlich ihrer Wirksamkeit verglichen werden“. Wenngleich auch diese Formulierung vielfältigen Interpretationen Raum läßt, zeigt sich doch eine unübersehbare Bezugnahme auf den ökonomischen Effizienzbegriff. Daraus resultiert eine Herausforderung für die Wirtschaftswissenschaften und die Umweltökonomie im speziellen, einen Beitrag zur Operationalisierung des Subsidiaritätsbegriffes zu leisten.

Umweltpolitische Strategien

Bevor die Frage nach der Effizienz der umweltpolitischen Kompetenzzuweisung diskutiert werden kann, ist zunächst zu klären, was unter einer effizienten Umweltpolitik zu verstehen ist. Grundsätzlich kann eine Umweltpolitik als effizient bezeichnet werden, die umweltpolitische Strategien bei der Verfolgung umweltpolitischer Zielvorgaben so optimiert, daß die Summe aus Opportunitäts-, Konsensfindungs- und Administrationskosten minimal ist.

In diesem Zusammenhang ist die Erweiterung des traditionellen Kostenbegriffs um die Konsensfindungs- und Administrationskosten (Transaktionskosten) zu betonen. Die Opportunitätskosten umweltpolitischer Maßnahmen entsprechen dem traditionellen Konzept volkswirtschaftlicher Kosten. Sie entstehen infolge des Verzichts auf die konkurrierende Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen oder aufgrund einer (kosten-)ineffizienten Umsetzung des avisierten Umweltziels selbst. Die auf die Implementation, Durchführung und Kontrolle umweltpolitischer Programme zurückgehenden Transaktionskosten könnten prinzipiell den Opportunitätskosten zugeschlagen werden; sie finden hier aber gesondert Erwähnung,

da ein solcher umfassender Kostenbegriff nicht dem allgemeinen Verständnis entspricht⁴.

Die räumliche Dimension des umweltpolitischen Optimierungsprozesses und die daraus resultierenden institutionellen Erfordernisse verdeutlichen, daß auch die gebräuchliche Beschränkung auf die Analyse umweltpolitischer Instrumente (Abgaben, Lizenzen und Auflagen) unzulänglich ist. Die genannten Kostenkomponenten werden nicht nur durch die Instrumentenwahl, sondern in wesentlich stärkerem Maße durch die Ausgestaltung der übrigen, häufig übersehenen umweltpolitischen Aktionsparameter, nämlich der *technologischen Ansatzstelle*, des *Adressaten der Umweltpolitik* und des *umweltpolitischen Regelungsraumes*, bestimmt. Aus diesem Grunde muß von einem erweiterten Begriff der umweltpolitischen Strategie⁵, die sich als Kombination der vorangehend genannten umweltpolitischen Aktionsparameter ergibt, ausgegangen werden. Die einzelnen Elemente der umweltpolitischen Strategie sollen im folgenden kurz erläutert werden, um sie hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Effizienz umweltpolitischer Strategien und das Problem der umweltpolitischen Zuständigkeit im föderalen System einordnen zu können.

Grundtypen umweltpolitischer Instrumente

Als umweltpolitische Instrumente sind zwei Grundtypen zu unterscheiden, deren wesentlicher Unterschied darin besteht, daß der Regulator in einem Fall die Emissionsmenge und im anderen den Umweltpreis kontrolliert. Die mengensteuernden Instrumente (Auflage, Lizenz) setzen am stofflichen Umfang des Umweltschadens an. Die Auflage gibt dem einzelnen Emittenten unveränderbare Verhaltensvorgaben, während bei der Lizenzlösung die individuellen Vorgaben zur Emissionsvermeidung flexibel zwischen den Emittenten transferiert werden können. Die preissteuernden Instrumente (Abgaben und Subventionen) geben kosten- oder ertragswirksame Preissignale, die beim einzelnen Emittenten eine emissionsmindernde ökonomische Anpassung bewirken sollen.

Grundlegend für eine effiziente Instrumentenwahl ist die Gewährleistung größtmöglicher individueller Anpassungsflexibilität. Ist diese gegeben, werden Produzenten

² Vgl. z.B. J.-L. Constantinesco: „Subsidiarität“: Magisches Wort oder Handlungsprinzip der Europäischen Union. Europäisches Wirtschaftsrecht, 1991, S. 56; K. Hailbronner: Umweltrecht und Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Wiso-Sonderband, Linz 1991, S. 44.

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Das Subsidiaritätsprinzip. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, in: Agra-Europe, 9. 11. 1992, Sonderbeilage.

⁴ Transaktionskosten sind häufig nur in ihren Größenordnungen abschätzbar. Die Quantifizierungsprobleme rechtfertigen indes nicht die übliche Praxis, diese Kostenelemente als vernachlässigbar auszublenken. Vgl. u.a. A. Randall: Resource Economics, New York 1987, S. 191 f.

⁵ Zu einer stärker anwendungsorientierten Diskussion dieses erweiterten umweltpolitischen Strategie-Begriffs vgl. M. Scheele, F. Isermeyer und G. Schmitt: Umweltpolitische Strategien zur Lösung der Stickstoffproblematik, Arbeitsbericht der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig-Völknerode 1992.

ihre Emissionen soweit zurückführen, daß ihre individuell unterschiedlichen Grenzvermeidungskosten den durch das Instrument zur Geltung gebrachten Grenzkosten der Umweltnutzung entsprechen. Auf diese Weise führt das individuelle Streben nach Kostenvermeidung zur Minimierung der Opportunitätskosten umweltpolitischer Maßnahmen. Über diese Feststellung hinaus sind indes kaum weitere instrumentenbezogene Überlegungen ableitbar, die für die Höhe der Opportunitätskosten umweltpolitischer Maßnahmen relevant sein könnten⁶.

Diese Aussage steht zunächst im Gegensatz zu zahlreichen Abhandlungen über Vorzüge und Nachteile umweltpolitischer Instrumente. Wie jedoch zu zeigen sein wird, sind die dabei diskutierten Konstellationen und Eigenschaften umweltpolitischer Strategien häufig nicht auf die Instrumente selbst, sondern auf die Ausgestaltung der übrigen Aktionsparameter der Umweltpolitik zurückzuführen⁷.

Beträchtliche instrumentenspezifische Unterschiede können sich indes hinsichtlich der Administrationskosten ergeben: Die Informations- und Administrationskosten werden bei einer Fixierung des Preises der Umweltnutzung (Umweltabgabe) deutlich höher sein als bei einer Mengenvorgabe, die direkt aus dem politisch bestimmten Umweltqualitätsziel abgeleitet wird (Lizenzlösung)⁸. Daß der Abgabe häufig dennoch der Vorzug vor der Lizenz-

lösung gegeben wird, ist möglicherweise auf die Verwandtschaft zum gebräuchlichen fiskalischen Instrumentarium zurückzuführen.

Schließlich ist noch auf Unterschiede hinsichtlich der Verteilungswirkungen zu verweisen. Die Subvention und die unentgeltliche Lizenzvergabe (Grandfathering) begünstigen, die Lizenzversteigerung und die Umweltabgabe belasten den produktiven Umweltnutzer. Inwieweit diese unterschiedlichen Verteilungseffekte die Konsensfindungskosten beeinflussen, dürfte von der unterschiedlichen politischen Organisations- und Artikulationsfähigkeit der betroffenen Gruppen abhängen.

Technologische Ansatzstelle und Adressat

Während die technologische Ansatzstelle, der Adressat und der Regelungsraum im Prinzip unabhängig vom umweltpolitischen Instrument gewählt werden können, erfolgt mit der Auswahl der technologischen Ansatzstelle zugleich die Auswahl des Adressaten umweltpolitischer Maßnahmen. Zu beachten ist indes, daß der umgekehrte Zusammenhang keineswegs so eng ist, da beim jeweiligen Adressaten durchaus verschiedene technologische Ansatzstellen zur Wahl stehen. Dennoch erscheint es aus Gründen der Vereinfachung gerechtfertigt, beide Aktionsparameter im folgenden zugleich zu diskutieren.

⁶ Die These einer höheren dynamischen Anreizwirkung der Lizenz- oder Abgabenlösung abstrahiert von standortgebundenen Regelanforderungen. Außerdem wird höhere Umweltqualität implizit mit Effizienz gleichgesetzt, obwohl bei veränderten Knappheiten möglicherweise nicht höhere Umweltnormen, sondern ein verbesserter öffentlicher Nahverkehr oder der Bau von mehr Kindergärten und Pflegeheimen gesellschaftlich präferiert werden.

⁷ Die häufig zitierten Administrationskostenvorteile der Umweltabgabe sind nicht instrumentenspezifisch. Einsparungen ergeben sich, wenn die Abgabe auf die Ansatzstelle bestehender Erhebungsmechanismen oder das Flaschenhalsprinzip zurückgreifen kann. Auch ist Treffgenauigkeit kein Merkmal der Auflage, sondern resultiert instrumentenunabhängig aus den spezifischen Administrations- und Kontrollkosten der jeweiligen technologischen Ansatzstelle.

⁸ Vgl. H. Bonus: Emissionsrechte als Mittel der Privatisierung, in: L. Wegehenkel (Hrsg.): Marktwirtschaft und Umwelt, Tübingen 1980, S. 66.

Hugo J. Hahn (Hrsg.)

Geldwertstabilität und Staatsschulden

Helmut Geiger, Hilmar Kopper, Hans Peter Linss, Wolfgang Röller, Ekkehard Storck, Hans Tietmeyer

Der sechste Sammelband der Würzburger Universitätsreden umfaßt Vorträge von Dr. Hans-Peter Linss, Dr. Wolfgang Röller, Dr. Helmut Geiger, Dr. Ekkehard Storck, Dr. Hans Tietmeyer und Hilmar Kopper aus den Jahren 1989 - 1992, die unter dem Generalthema „Geldwertstabilität und Staatsschulden“ standen. Sie belegen, wie das Anwachsen der Staatsverschuldung zur Vergrößerung der Geldmenge führte und damit die Preisstabilität minderte. So war gerade die deutsche Einigung Anlaß einer sprunghaften Zunahme der Geldverbindlichkeiten der öffentlichen Hände in der Bundesrepublik, die bewirkte, daß Deutschland den Voraussetzungen für die Teilnahme an der Endstufe der Europäischen Währungsunion, also den Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages, gegenwärtig nicht mehr in allen Punkten entspricht. Die nach Ansicht der Verfasser als zeitlich begrenztes Mittel zur Lösung außerordentlicher politischer Aufgaben vertretbare Zunahme entbindet jedoch nicht von der Obliegenheit zum ehestmöglichen Senken des Umfangs künftiger Neubelastungen und zum Abbau gesetzlicher Ausgabeverpflichtungen der öffentlichen Hand.

1993, 100 S., brosch., 39,- DM, ISBN 3-7890-2889-4
(Schriften zur monetären Ökonomie, Bd. 34)



Nomos Verlagsgesellschaft • Baden-Baden



Die Wahl der technologischen Ansatzstelle (Immission, Emission oder korrelierte Stellvertretergrößen⁹) und der Adressaten umweltpolitischer Maßnahmen (z.B. Produzent, Verbraucher oder Vorleistungsindustrie) wird dem Ziel der Kostenminimierung am nächsten kommen, wenn die Regelungsimpulse umweltpolitischer Instrumente¹⁰ kausal und räumlich so nahe wie möglich am eigentlichen Umweltproblem ansetzen. Anderenfalls sind erhöhte Opportunitätskosten umweltpolitischer Maßnahmen aufgrund lokaler Über- oder Untersteuerungen zu erwarten.

Mit dem Kriterium der Ursachennähe wird in erster Linie die Steuergenauigkeit umweltpolitischer Strategien angesprochen. Darüber hinaus ist der spezifische Meßaufwand bestimmter technologischer Ansatzstellen zu berücksichtigen: Ist die Direktmessung von Immissionen (z.B. Nitrat-eintrag in das Grundwasser) mit erheblichen Kosten verbunden, kann sich die Kontrolle und Steuerung von ursachenferneren Stellvertretergrößen (z.B. im Kontext der Nitrat-Problematik der einzelbetriebliche Düngeraufwand oder der Viehbesatz) als kostengünstigere Strategie erweisen. Der Ansatz an solchen Stellvertretergrößen bzw. bei den Adressaten, die diese kontrollieren, ist effizienter, wenn die Meßkosteneinsparungen höher sind als der mit einer ungenaueren Regulierung des Umweltproblems verbundene Anstieg der Opportunitätskosten.

Eine Senkung von Administrationskosten ist denkbar, wenn das Flaschenhalsprinzip ausgenutzt werden kann. Beispielsweise könnten Maßnahmen zur Senkung landwirtschaftlicher Stickstoffemissionen anstatt an der Ausbringung von Düngemitteln durch den Landwirt an der Düngerherstellung bzw. bei der Düngemittelindustrie ansetzen. Abzuwägen ist dabei, ob die Einsparungen an Überwachungskosten höher sind als die Effizienzverluste aufgrund eines geringeren räumlichen Differenzierungsvermögens dieser Strategie und der resultierenden lokalen Über- oder Untersteuerung. Mit dem Hinweis auf die Steuergenauigkeit und das Differenzierungsvermögen umweltpolitischer Strategien wird bereits ein Spannungsverhältnis zwischen der Auswahl von Adressat bzw. technologischer Ansatzstelle und der räumlichen Verteilung des Umweltproblems deutlich. Die Kongruenz zwischen der Raumwirksamkeit der Umweltpolitik und

der räumlichen Dimension des Umweltproblems wird mit dem nachfolgend behandelten Aktionsparameter des umweltpolitischen Regelungsraumes erfaßt¹¹.

Optimierung des Regelungsraumes

Der umweltpolitische Regelungsraum beschreibt den räumlichen Geltungs- und Kontrollbereich von Abgabesätzen oder Auflagen sowie die räumliche Ausdehnung von Märkten für Emissionsrechte. Der umweltpolitische Regelungsraum erweist sich als zentraler Aktionsparameter, dessen Zuschnitt vielfach die Instrumentenwahl dominiert. Dies zeigt sich z.B. auch bei näherer Betrachtung der häufig überstrapazierten Differenzierung zwischen Lizenz- und Auflagenlösungen. Der Unterschied beschränkt sich im wesentlichen darauf, daß Verschmutzungslizenzen flexibel in einem größeren Regelungsraum gehandelt werden können, während eine sachgerecht implementierte Auflage die Begrenzung des Regelungsraumes auf den Produktionsstandort einzelner Emittenten impliziert¹². Das heißt, bei der Auflage soll die Schadensvermeidung standortbezogen erfolgen und muß daher punktgenau kontrolliert werden¹³. Der einzige Unterschied zwischen Lizenz und Auflage, die als mengensteuernde Instrumente der gleichen Instrumentenklasse angehören, besteht also in der unterschiedlichen Größe des jeweils gültigen Regelungsraumes.

Der Zuschnitt des umweltpolitischen Regelungsraumes richtet sich nach standörtlich divergierenden Umweltqualitätszielen, unterschiedlicher Diffusions- und Kumulationsneigung von Schadstoffen und räumlich divergierenden Assimilationskapazitäten von Umweltmedien. Dabei ist der Regelungsraum so zu bemessen, daß das resultierende räumliche Muster umweltpolitischer Regulierungsimpulse demjenigen der kostengünstigsten Zielerreichung entspricht¹⁴. Bei einer abgrenzbaren räumlichen Trennung des Emissions- vom Immissionsgeschehen könnte das Immissionsgebiet prinzipiell auch außerhalb des darauf bezogenen (Emissions-)Regelungsraumes liegen. Diese Überlegung kann relevant sein, wenn luftgetragene Schadstoffe in einem eindeutig identifizierbaren Immissionsgebiet, das in der Hauptwindrichtung vom Emissionsstandort liegt, niedergehen.

⁹ Als Stellvertretergrößen für Stickstoffemissionen können der Mineraldüngereinsatz, der Viehbesatz, die Fütterungstechnik sowie Zeit und Technik der Gülleausbringung reguliert werden.

¹⁰ Regelungsimpulse sind je nach Instrumentenwahl technologische Vorschriften, Preisvorgaben oder Mengenrestriktion.

¹¹ Zu grundsätzlichen Überlegungen zur Raumwirksamkeit der Umweltpolitik vgl. T. Tietenberg: Spatially Differentiated Air Pollutant Emission Charges: An Economic and Legal Analysis, in: Land Economics, Vol. 54 (1978), S. 265-277; H. Siebert: Economics of the Environment, Berlin und Heidelberg 1987, S. 165 ff.

¹² Sachgerecht kann hier bedeuten, daß eine höhere Flexibilität a) aufgrund eines standortbezogenen, umweltpolitischen Regelungsbedarfs (etwa in unmittelbarer Nähe eines Brunnens) oder b) aufgrund der auf jedem Standort inakzeptablen Toxizität einer Substanz unerwünscht ist.

¹³ Das bundes- oder EG-weite Einsatzverbot für toxische Stoffe ist nicht zu verwechseln mit einem bundes- oder EG-weiten Regelungsraum, da sich die Schutz- und Regelungsanforderungen auf jeden einzelnen Standort beziehen. Die flexible Erreichung eines auf einen größeren Regelungsraum bezogenen Umweltziels steht in solchen Fällen nicht zur Debatte.

¹⁴ Vgl. T. Tietenberg: Spatially Differentiated Air Pollutant Emission Charges, a.a.O.

Grundsätzlich ist die Notwendigkeit einer kleinräumigen Abgrenzung unterschiedlicher Regelungsräume um so weniger gegeben, je höher die Diffusionsneigung des Schadstoffs ist, je gleichmäßiger die Emissionsquellen im Raum angeordnet sind und je weitläufiger sich das einheitlich schützenswerte Umweltmedium im Raum verteilt. Bei hochgradig diffundierenden Schadstoffen in globalen Umweltmedien (z.B. beim Klimaschutz) ist der Nutzen einer Emissionsverringerung weitgehend unabhängig von deren Standort. Eine räumliche Differenzierung umweltpolitischer Maßnahmen wäre bei solchen Problembereichen ineffizient, weil möglicherweise Emittenten mit niedrigen Schadensvermeidungskosten aus der Regulierung ausgegrenzt würden.

Bis zu einem gewissen Grad können diffusionsbedingte Belastungsunterschiede innerhalb eines Regelungsraumes berücksichtigt werden, indem der jeweiligen Emissionsquelle nach Maßgabe der Immissionswirksamkeit der Emission ein Diffusionskoeffizient zugeordnet wird¹⁵. Auf diese Weise können – unter Beibehaltung der für den gesamten Regelungsraum gültigen Basisgrößen – Abgabesätze individuell gestaffelt oder Verschmutzungslizenzen gewichtet werden. Durch solche Differenzierungen innerhalb eines Regelungsraumes kann ein Höchstmaß an individueller Anpassungsflexibilität, die eine wesentliche Voraussetzung für kostengünstige Lösungen ist, gewährleistet werden.

Führen besondere Verhältnisse, etwa hinsichtlich der Niederschlagsintensität, der Wasserführung oder des Bodenprofils zu räumlich abgrenzbaren und erheblichen Höherbelastungen einzelner Standorte, kann eine systematisch höhere Eingriffsintensität bei einzelnen Adressaten erforderlich werden. Bei Vorliegen einer solchen Kumulationsproblematik könnte es sich als effizient erweisen, Gebiete trotz des Vorliegens einheitlicher Umweltqualitätsziele in mehrere Regelungsräume mit einer jeweils unterschiedlichen Regelungsintensität einzuteilen.

Auch bei räumlich abgrenzbaren Schutzansprüchen, z. B. beim Schutz einzelner Biotop-, Landschaftsteile, Seen oder Wassereinzugsgebiete, bietet eine gebiets-scharfe Eingrenzung des Geltungsbereichs umweltpolitischer Maßnahmen auf definierte Regelungsräume (Uferstreifen, Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete, besondere Schutzzonen) die höchstmögliche Zielgenauigkeit und damit eine Umsetzung von Umweltqualitätszielen zu minimalen Opportunitätskosten.

Administrations- und Kontrollkosten

Die Abgrenzung von Regelungsräumen kann sich indes nicht allein auf das Kriterium der Steuergenauigkeit

bzw. der Opportunitätskosten stützen. Auch Administrations- und Kontrollkosten spielen eine wichtige Rolle. Die Kontrolle und Regulierung von Emittenten, die nur geringfügig zur Umweltschädigung beitragen, verursachen relativ höhere Administrations- und Kontrollkosten pro Einheit der Schadensvermeidung. Solange diese zusätzlichen Kosten höher sind als der Opportunitätskostenanstieg aufgrund einer Beschränkung der Regulierung auf wenige emissionsintensive Produktionsanlagen, ist ein restriktiverer Zuschnitt von Regelungsräumen effizienter. Ein analoges Kalkül zur Abgrenzung kleinräumigerer Regelungsräume ist anzustellen, wenn lokale Zusammenballungen von Emittenten anzutreffen sind. Ein kleinräumiger Zuschnitt von Regelungsräumen kann außerdem effizient sein, wenn bestehende Verwaltungsroutinen genutzt werden könnten, während für größere Regelungsräume eine kostenintensive Etablierung neuer Verwaltungseinheiten erforderlich wäre.

Ein im Vergleich zu Regelungsräumen, die zur Minimierung von Opportunitätskosten erforderlich wären, größerer Zuschnitt des Geltungsbereichs umweltpolitischer Maßnahmen kann geboten sein, wenn großflächig wirksame Maßnahmen Einsparungen an Administrations- und Kontrollkosten ermöglichen, die höher sind als der Opportunitätskostenanstieg aufgrund einer geringeren Steuergenauigkeit. Ein Beispiel für eine solche Konstellation ist möglicherweise die bereits angesprochene Regulierung der Stickstoffemission am Flaschenhals der Düngemittelindustrie. Die Erweiterung des Regelungsraumes auf die gesamte von dieser Industrie versorgte Fläche verspricht im Vergleich zur Regulierung einzelner landwirtschaftlicher Betriebe innerhalb kleinstrukturierter Schutzgebiete Einsparungen an Administrations- und Kontrollkosten. Diesen Einsparungen sind jedoch zusätzliche Opportunitätskosten aufgrund eines geringeren räumlichen Differenzierungsvermögens bzw. des Verlustes an Steuergenauigkeit in Rechnung zu stellen.

Zu erwähnen ist schließlich, daß die Wahl größerer Regelungsräume im Hinblick auf die Konsensfindungskosten Vorteile aufweisen kann. Die Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmen ist bei den betroffenen Produzenten sicherlich leichter zu erreichen, wenn Produzenten anderenorts aufgrund internationaler Abkommen mit den gleichen Reglementierungen konfrontiert werden. Dies gilt insbesondere, wenn die internationale Wettbewerbsfähigkeit als Argument gegen „zu anspruchsvolle“ Umweltstandards angeführt wird. Indes ist zu beachten,

¹⁵ Zum Konzept des Emissionskoeffizienten vgl. W. Montgomery: Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs, in: Journal of Economic Theory, Vol. 5 (1972), S. 395-418. Eine anwendungsorientierte Fortentwicklung findet sich bei T. Tietenberg: Emission Trading, an Exercise Reforming Pollution Policy, Washington 1985.

daß die internationale Abstimmung ebenfalls Konsensfindungskosten verursacht, die zuweilen prohibitiven Charakter annehmen können.

Umweltpolitik im föderalen System

Mit der Ableitung umweltpolitischer Regelungsräume, in denen ein einheitliches umweltpolitisches Instrumentarium gültig ist, wird noch keine Entscheidung über die umweltpolitische Zuständigkeit getroffen. Eine Kongruenz zwischen dem Regelungsraum und dem Zuständigkeitsraum politischer Instanzen ist keineswegs zwingend. Aus den vorangehenden Ausführungen lassen sich jedoch ökonomische Kriterien für die Zuteilung umweltpolitischer Zuständigkeiten im föderalen System, d.h. einem System mit einer Kompetenzteilung zwischen verschiedenen politischen Ebenen, ableiten¹⁶. Da es dabei um die einvernehmliche Kompetenzzuweisung innerhalb eines übergreifenden politischen Systems geht, erscheint es sinnvoll, den Begriff der „Ausübungskompetenz“¹⁷ zugrunde zu legen. Die Ausübungskompetenz bezieht sich auf Entscheidungen über die Regelungsintensität sowie die Konzeption der zusätzlich zum Regelungsraum festzulegenden umweltpolitischen Aktionsparameter (Instrument, technologische Ansatzstelle, Adressat).

Als wesentliches Kriterium für die Kompetenzzuweisung wurde einleitend bereits das Subsidiaritätsprinzip angesprochen. Das Subsidiaritätsprinzip nimmt seinen Ausgang beim Individuum, dessen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit hinsichtlich wirtschaftlicher Entscheidungen als grundlegende Effizienzvoraussetzung identifiziert werden kann. Erst wenn das Regelungspotential des Individuums erschöpft ist, soll die nächsthöhere Instanz tätig werden. Dieses Verständnis spiegelt sich in der von der EG-Kommission vorgelegten Interpretation des Subsidiaritätsprinzips in der Feststellung wider, daß diejenige Instanz zuständig sein soll, die zur effizientesten Problemlösung befähigt ist¹⁸.

Grundsätzlich gibt es kaum Zweifel daran, daß die meisten Umweltprobleme aufgrund eines hohen Öffentlichkeitsgrades der Umweltnutzung das Steuerungspotential

des Einzelnen überfordern und daher die Etablierung politischer Regelmechanismen nahelegen. Das Spektrum der dabei relevanten politischen Entscheidungsebenen reicht jedoch von der kommunalen Ebene bis zur Ebene internationaler Abkommen. Entsprechend stellt sich die Aufgabe, Kriterien für eine Aufteilung von Kompetenzen auf verschiedene Ebenen des Gemeinwesens zu konkretisieren. Die Formulierungen des EG-Vertrages, wonach diejenige Ebene tätig werden soll, die die Gemeinschaftsziele besser erreichen kann, zeigt zwar die Richtung einer inhaltlichen Konkretisierung¹⁹. Indes bleibt auch das als „Besser-Klausel“ formulierte Subsidiaritätsprinzip solange eine Leerformel, wie der Begriff der „besseren Zielerreichung“ nicht auf der Grundlage sorgfältiger natur- und gesellschaftswissenschaftlicher Analysen mit zusätzlichen Kriterien versehen wird. Die Überlegungen zur Raumwirksamkeit umweltpolitischer Strategien geben Anhaltspunkte, welche Fragen einer fallbezogenen Klärung bedürfen, wenn das Subsidiaritätsprinzip im konkreten Fall als Leitlinie einer effizienten umweltpolitischen Kompetenzzuweisung dienen soll.

Vor der Frage nach der Regelungskompetenz steht zunächst die grundsätzlichere Frage, wessen Problemsicht der Umweltpolitik zugrunde gelegt wird, d.h., wer für die Festlegung von Umweltqualitätszielen zuständig sein soll²⁰. Eine effiziente, mit dem Subsidiaritätsprinzip kompatible Lösung dieser Frage bietet das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, demzufolge diejenigen die Entscheidungen treffen, die mit den Kosten und Erträgen solcher Entscheidungen konfrontiert sind²¹. Einschränkungen bezüglich der Eignung der fiskalischen Äquivalenz sind dahingehend zu formulieren, daß zum einen Umweltpräferenzen auch als Optionswerte ihre Berechtigung haben können und Interessensgebiete in der zusammenwachsenden Europäischen Gemeinschaft immer schwerer räumlich abgrenzbar sind²². Zum anderen ist das Prinzip der finanziellen Solidarität ein tragendes Prinzip der Europäischen Gemeinschaft. Soll unter dieser Voraussetzung eine Rückkopplung zwischen Umweltnachfrage und

¹⁶ Zur Interpretation des föderalen Systems als effizienter Regelmechanismus vgl. grundlegend die Aufsatzsammlung: G. Kirsch (Hrsg.): *Föderalismus*, Stuttgart 1977.

¹⁷ Nach Auffassung der Kommission ist für die subsidiäre Politikgestaltung allein der Begriff der „Ausübungskompetenz“ relevant. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O.

¹⁸ Einige Autoren betonen die vertikale Hierarchie der Kompetenzen. Vgl. J.-L. Constantinesco, a.a.O., S. 561 f.; sowie C. Garbe: *Kritische Anmerkungen zur „Brüssler Lesart“ des Subsidiaritätsprinzips*, Manuskript, Göttingen 1992. Die EG-Kommission scheint dagegen von einer funktionalen Auswahl der Entscheidungsebene nach Maßgabe ihrer Handlungseffizienz auszugehen, ohne die Richtung der Kompetenzübertragung zu berücksichtigen.

¹⁹ Die EG-Kommission diskutiert lediglich die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die Kompetenzzuweisung im Rahmen der konkurrierenden Zuständigkeit. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 5. Indes wird der EG-Vertrag auch zukünftig noch ausgebaut werden, so daß das Subsidiaritätsprinzip auch für die Vertragsgestaltung selbst relevant sein dürfte.

²⁰ Vgl. H. Siebert, a.a.O.

²¹ Vgl. in diesem Zusammenhang B. S. Frey: *Interregional Welfare Comparisons and Environmental Policy*, in: H. Siebert, I. Walter, K. Zimmermann (Hrsg.): *Regional Environmental Policy: The Economic Issues*, London und New York 1979.

²² Optionswerte sind Ausdruck von Nutzenerwägungen, die unabhängig von der unmittelbaren Inanspruchnahme eines Gutes auf seine bloße Existenz gerichtet sind. Vgl. W. Pommerehne, A. U. Römer: *Ansätze zur Erfassung der Präferenzen für öffentliche Güter*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, 43. Jg. (1992), S. 171-210.

finanzieller Verantwortung gesichert werden, sind übergreifende Rahmenkompetenzen auch bei Regelungsbe-
reichen von überwiegend lokaler Bedeutung angemessen.

Zuweisung von Kompetenzen

Bei der Ableitung von Regelungskompetenzen erscheint eine Orientierung an den Überlegungen zum umweltspezifischen Regelungsraum sinnvoll. Der effizient zugeschnittene Regelungsraum zeichnet sich durch ein einheitliches Umweltqualitätsziel aus. Außerdem wird für den jeweiligen Regelungsraum ein hinsichtlich der technologischen Ansatzstelle und der Regelungsintensität einheitliches Instrumentarium gewählt. Die Adressaten unterliegen einer prinzipiellen Gleichbehandlung, die auch die gleiche Chance zu einer individuell flexiblen Anpassung an die raumbezogenen einheitlichen Umweltnutzungskosten einschließt. Unter diesen Bedingungen erfordern Zielbestimmung, Programm-Implementation und Programmüberwachung einen leistungsfähigen Abstimmungs- und Administrationsmechanismus, der nur dann zu minimalen Konsensfindungs- und Administrationskosten erreichbar ist, wenn in bezug auf den Regelungszusammenhang eine Kompetenzzersplitterung vermieden wird.

Eine kleinräumigere Kompetenzteilung unterhalb der Ebene des optimalen umweltspezifischen Regelungsraumes dürfte kaum effizient sein, da bei dessen Konzeption die programmspezifischen Konsensfindungs- und Administrationskosten bereits berücksichtigt wurden. Eine höhere Zielgenauigkeit infolge einer kleinräumigen Abgrenzung umweltspezifischer Zuständigkeitsräume wäre bei einem gleichzeitigen Abweichen vom optimalen Regelungsraum zwar grundsätzlich denkbar. Effizient wäre ein solcher Schritt nicht, weil die Opportunitätskosteneinsparungen infolge einer höheren Zielgenauigkeit durch einen noch höheren Transaktionskostenanstieg überkompensiert würden. Im übrigen würde jede weitergehende Kompetenzzersplitterung lediglich zusätzliche Abstimmungskosten bei der Implementation und administrativen Abwicklung umweltspezifischer Maßnahmen verursachen.

Sind neu zu implementierende Regelungsräume größer als der Einflußbereich bestehender politischer Gliederungen, erscheint die Erweiterung der Zuständigkeitsräume durch Übereinkunft zwischen den politischen Einheiten aus Effizienzerwägungen geboten. In einigen Fällen kann es angezeigt sein, den politischen Kompetenzbereich über den Regelungsraum hinaus auszudehnen. Dies ist relevant, wenn Emissions- und Immissionsgeschehen räumlich abgrenzbar auseinanderfallen und eine Zusammenführung des Immissionschutzgebietes und des darauf bezogenen Regelungsraums Vorausset-

zung einer praktikablen politischen Lösung mit vertretbaren Konsensfindungskosten ist. Insbesondere bei globalen Umweltproblemen (z.B. Belastung von Meeren; Klimaschutz) sind unter Opportunitätskostengesichtspunkten große Regelungsräume erforderlich, die oft über den engen Bereich einzelstaatlicher Zuständigkeit hinausgehen. Große Regelungsräume stehen für Zwangsgemeinschaften, innerhalb derer Problemlösungen als Minimierung von Konsensfindungs-, Opportunitäts-, Administrations- und Kontrollkosten nur möglich sind, wenn gemeinsame Regelungen über Umweltqualitätsstandards und die Finanzierung umweltspezifischer Maßnahmen gefunden werden.

Zusammenfassung

Die räumliche Dimension von Umweltproblemen stellt spezifische Anforderungen an die Gestaltung der umweltspezifischen Regelungskompetenz im föderalen System. In der Diskussion um die Gestaltung der umweltspezifischen Kompetenzverteilung in der Europäischen Gemeinschaft wird auf das Subsidiaritätsprinzip als Leitlinie der Kompetenzverteilung verwiesen. Danach soll diejenige Ebene tätig werden, die „besser“ zur Zielerreichung befähigt ist.

In dem vorliegenden Beitrag werden – ausgehend von der Hypothese, daß das Subsidiaritätsprinzip und die Formulierung der „Besser-Klausel“ im EG-Vertrag ohne zusätzliche Kriterien eine Leerformel bleiben – die Effizienz raumwirksamer umweltspezifischer Strategien und deren Implikationen für die Kompetenzverteilung diskutiert. Bei Berücksichtigung der physikalisch-technischen und räumlichen Gegebenheiten des jeweiligen Umweltproblems und der daraus resultierenden institutionellen Anforderungen zeigt sich, daß die traditionelle instrumentenorientierte Umweltökonomie einer Erweiterung auf das gesamte Spektrum umweltspezifischer Aktionsparameter bedarf: Zusätzlich zur Wahl des Instrumentes sind die technologische Ansatzstelle, die Adressaten und der Zuschnitt des Regelungsraumes so auszuwählen, daß die Summe aus Opportunitäts-, Administrations- und Konsensfindungskosten bei der Umsetzung vorgegebener Umweltqualitätsziele minimiert wird.

Die räumliche Struktur und Ausdehnung des umweltspezifischen Regelungsraumes, der als Geltungsbereich umweltspezifischer Steuerungsimpulse bei der Optimierung umweltspezifischer Strategien eine zentrale Rolle spielt, bestimmt, welche politischen Ebenen bei der Aussteuerung von Umweltqualitätszielen zusammenwirken müssen. Je größer der optimale Zuschnitt des umweltspezifischen Regelungsraumes ist, desto effizienter ist eine Verlagerung umweltspezifischer Kompetenzen auf höhere Ebenen des föderalen Systems.