

Ökologische Wirtschaftspolitik im Rahmen der Marktwirtschaft

Emil Hadamitzky*

Soziale, ökologische oder ökosoziale Marktwirtschaft?

Zunächst ist eine **Vorbemerkung** zum Thema notwendig.

Als mir der Seminarleiter** dieses Thema vorschlug, habe ich zunächst überrascht gestutzt, da es eine für mich bisher ungewöhnliche Kombination enthält. Von einer ökologischen Wirtschaftspolitik habe ich bisher noch nicht gehört. Dieses Thema kann auch zu Mißverständnissen führen. Ich wäre nicht überrascht, wenn diese Themenstellung mit dem Ausspruch kommentiert würde: Nun ist auch schon die Wirtschaftspolitik auf dem Öko-Trip.

Ich habe trotzdem von einer Änderung des Themas abgesehen. Einmal sollte man dem Veranstalter das Recht der Themenstellung nicht streitig machen. Zum anderen hat eine progressiv formulierte Themenstellung auch den Vorteil, daß es schon im Vorfeld ein gewisses Interesse wecken kann.

Genau besehen ist dieses Thema nichts ungewöhnliches. Es bedeutet nämlich nichts anderes als „Wirtschaftspolitik im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft“, mit dem 'Untertitel' „Unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes“. Mit dieser Aussage möchte ich gleich am Anfang meines Vortrags eine generelle Anmerkung zu unserer **Wirtschaftsordnung** machen. Es wird immer wieder, insbesondere in Programmen, die Auffassung vertreten, daß die bestehende Soziale Marktwirtschaft zur Bewältigung der Umweltfragen nicht ausreicht. Sie müsse umgestaltet werden. Dementsprechend müsse auch ihr Name in ökosoziale Marktwirtschaft geändert werden.

Wer dies fordert, verkennt den wahren Kern unserer Wirtschaftsordnung. Was heißt denn Soziale Marktwirtschaft? Zunächst, daß die Wirtschaftsabläufe durch den Markt gesteuert werden. Dies geschieht jedoch nicht nach dem freien Spiel der Marktkräfte, sondern in einem vom Staat zu setzenden Rahmen. Ein Synonym hierfür ist der Begriff „sozial“. Hierunter ist jegliche staatliche Tätigkeit im Rahmen der Wirtschaft zu subsumieren. Hiermit sollen die Belange des Gemeinwohls aus dem Bereich der Sozialpolitik, der Finanzpolitik, der Wettbewerbspolitik, der Strukturpolitik und weiterer Politikbereiche, aber selbstverständlich auch der Umweltpolitik sichergestellt werden.

Ein etwaiges Defizit im Bereich des Umweltschutzes ist nicht der Sozialen Marktwirtschaft zuzuschreiben, sondern der fehlenden oder mangelhaften staatlichen Rahmensetzung. Warum diese Mängel aufgetreten sind und welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um dies in Zukunft zu vermeiden, wird auch Gegenstand meines Vortrags

sein. Notwendig ist nicht die Änderung der bewährten Wirtschaftsordnung, sondern die entsprechende Fixierung der Ökologie im dynamisch ablaufenden staatlichen Rahmen.

Bei der Behandlung der Themen Wirtschaft und Umwelt oder gesamtwirtschaftliche Aspekte des Umweltschutzes war es bis weit in die 80er Jahre notwendig, zunächst ausgiebig nachzuweisen, daß die Umweltbelastungen und Umweltschäden nicht Ergebnis der marktwirtschaftlich, kapitalistisch verfaßten Gesellschaft und Wirtschaftsordnung sind. Heute, nachdem wir das ökologische Desaster der planwirtschaftlich verfaßten Länder im Osten bis ins Detail fast täglich vorgeführt bekommen (haben), ist dies nicht mehr notwendig.

Umweltschäden werden durch das Dasein und das Wirken der Menschen auf dieser Erde verursacht, und zwar des Einzelnen, der Gemeinschaft, der öffentlichen und privaten Einrichtungen, aber selbstverständlich auch der Wirtschaft. Die Wirtschaft stand und steht im Mittelpunkt der Umweltdiskussion, schon weil sie durch die Produktion von Gütern und Energie die meisten Emissionen verursacht und Ressourcen verbraucht. Die Wirtschaft ist jedoch nicht nur die Industrie und das Gewerbe, hierzu gehören wir alle, jeder einzelne Bürger und Verbraucher. Die enge Verbindung von Verbraucher und Produzenten wird bei der aktuellen Abfallproblematik augenscheinlich.

Ökonomie und Ökologie – zwei feindliche Brüder?

Ökonomie und Ökologie – zwei feindliche Brüder. Dies war vielfach Kern der umweltpolitischen Diskussionen in den 70er und beginnenden 80er Jahren. Heute ist auch in der Wirtschaftspolitik, bei Verbänden und Einzelunternehmen Allgemeingut, daß ohne wirksamen Umweltschutz nichts mehr läuft. Die Reduzierung der Emissionen und die Beseitigung eingetretener Umweltschäden und insgesamt die Erhaltung der natürlichen Ressourcen sind eine unverzichtbare Voraussetzung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung. Andererseits ist vielfach noch nicht in das Bewußtsein der Öffentlichkeit getreten, daß für die Realisierung des hochentwickelten Umweltschutzes die Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft notwendig sind.

Die Wirtschaft hat die Herausforderungen des Umweltschutzes insbesondere im letzten Jahrzehnt offensiv aufgenommen. Mit einem sehr hohen Mittelaufwand sind und werden die Neuanlagen mit hoch wirksamen Schutzeinrichtungen ausgerüstet und die bestehenden Anlagen entsprechend nachgerüstet.

Die neuen und fortentwickelten Produktionsanlagen und Verfahren, aber auch die stetig steigenden staatlichen Anforderungen an den Stand der Technik, haben eine erhebliche Reduzierung der Emissionen zur Folge gehabt und insgesamt zu einer beachtlichen Entkopplung von Wirtschaftswachstum

* Vortrag anlässlich des Seminars „Ökonomie der Zukunft – wirtschaftlich, sozialverträglich, naturverträglich“ der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) am 29. Okt. 1991 in Garching bei München.

** Manfred Fuchs (ANL)

und Ressourcenverbrauch geführt. Gleichwohl kann sich die Wirtschaft der weiteren Forderung nicht verschließen, die noch bestehenden Beeinträchtigungen der Umwelt zu vermindern und neue Belastungen zu vermeiden.

Auch in Zukunft bedarf es verstärkter Anstrengungen im Umweltschutz. Die Leistungen können jedoch in der in Frage kommenden Größenordnung nur aufgebracht und der Umweltschutz entsprechend weiterentwickelt werden, wenn die Leistungsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Einzelbetriebe und der Gesamtwirtschaft erhalten bleiben. Dies muß auch ein Grundsatz der zukünftigen Umweltschutzanforderungen sein.

Wir müssen vor allem die Umweltschutzmaßnahmen effizienter gestalten, d.h. mit den begrenzt zur Verfügung stehenden finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen ein möglichst hohes Maß an Umweltschutz erreichen. Dies ist auch ein ureigenes Ziel generell des Wirtschaftens und der Marktwirtschaft

Spätestens hier wird der unbefangene Zuhörer die Frage stellen, warum bei einer jahrzehntelangen Praxis des Umweltschutzes auf marktwirtschaftlicher Basis die Marktmechanismen im Umweltschutz noch nicht besser ausgebildet sind. Es stellen sich hierbei folgende grundsätzliche **Fragen**:

- Wie kann der Umweltschutz auf der Grundlage der sozialen Marktwirtschaft wirksam realisiert werden?
- Wie sind die marktwirtschaftlichen Grundsätze bisher im Umweltschutz verankert und welche Mängel sind sichtbar geworden?
- Wie müssen wir die Rahmenbedingungen weiter verbessern, um die Effizienz bei der Verminderung der Umweltbelastungen und der Schonung der Ressourcen im weitesten Sinn zu verbessern?

Zur Frage 1:

Wie kann der Umweltschutz auf der Grundlage der sozialen Marktwirtschaft wirksam realisiert werden?

Die Umweltgüter Luft, Wasser, Natur und Boden sind Güter, die im Rahmen des Wirtschaftens in Anspruch genommen werden; sie werden damit Wirtschaftsgüter. Sie stehen nur begrenzt zur Verfügung, d.h. sie sind knappe Güter. Sie können damit grundsätzlich dem Marktprozeß unterworfen werden. Mit einer derartigen Bewertung der Güter, hier der Umweltgüter, werden die bekannten Vorteile der Marktwirtschaft, die Ressourcenschonung und die wirtschaftliche Effizienz der vorzunehmenden Maßnahmen, erreicht.

Das wesentliche Spezifikum der Marktwirtschaft, die spontane Marktbildung, ist jedoch bei den Umweltgütern in der Regel ohne Zutun des Staates nicht möglich. Der entscheidende Grund liegt darin, daß die Umweltgüter **öffentliche Güter** sind und meist nicht mit privaten Eigentumsrechten belegt werden können. Damit entfällt zunächst die Voraussetzung für marktwirtschaftlich organisierte Austausch- und Bewertungsprozesse, nämlich die freie auch rechtlich begründete Verfügbarkeit über das dem Marktprozeß zu unterwerfende Gut.

Durch staatliche Ziele und Vorgaben, auch **Ver- und Gebote**, müssen einerseits Gefahren und schädliche Einwirkungen ausgeschlossen, andererseits Spielräume für die Dynamik des Marktes geschaffen werden. Es bedarf keiner Frage, daß dies

angesichts der Vielgestaltigkeit der Wirtschaftsobjekte und der unterschiedlichen Zielsetzungen der Wirtschaftssubjekte sowie der differenzierten Wirtschafts- und Marktabläufe eine sehr schwierige Aufgabe ist. Es ist nicht auf ein Marktversagen zurückzuführen, wenn im Umweltschutz bisher nicht immer die erwarteten ökonomischen und ökologischen Erfolge erreicht wurden, sondern auf die Schwierigkeiten, die richtigen Vorgaben zu machen.

Die Antwort auf die erste Frage lautet:

Auch der Umweltschutz kann im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft am effizientesten realisiert werden. Durch verbindliche staatliche Vorgaben kann die Gefahrenabwehr sichergestellt und eine wirksame Vorsorge getroffen werden. Durch entsprechende Initiierung von Marktabläufen ist mit dem verfügbaren wirtschaftlichen und finanziellen Mitteln ein möglichst hohes Maß an Ressourcenschonung im weitesten Sinn möglich.

Zur Frage 2:

Wie sind die marktwirtschaftlichen Grundsätze bisher im Umweltschutz verankert und welche Mängel sind sichtbar geworden?

An erster Stelle ist hier das **Verursacherprinzip** zu nennen. Durch eine möglichst exakte Zuordnung der Umweltschutzkosten zu den Produkten und Leistungen, die diese Kosten verursachen, wird sichergestellt, daß

- Schadstoffe vermieden oder umweltfreundlich beseitigt werden
- ein Anreiz geschaffen wird, die Umweltbelastung zu vermeiden und den Stand der Technik fortzuentwickeln
- in marktkonformer Weise volkswirtschaftliche Kosten vermindert werden und sowohl der ökonomischen als auch der ökologischen Effizienz Rechnung getragen wird. Derjenige, der Emissionen verursacht, muß zur Vermeidung der Emissionen angehalten werden.

Das Verursacherprinzip wird primär mit ordnungsrechtlichen Mitteln umgesetzt, d.h. durch Ver- und Gebote. Das **Ordnungsrecht** ist zur Sicherstellung des Gesundheitsschutzes und der Gefahrenabwehr sowie zur schnellen Umsetzung der Anforderungen am besten geeignet.

Die ordnungsrechtlichen Anforderungen sind in den vergangenen 15 Jahren regelmäßig, in immer kürzeren Abständen verschärft worden. Mit dem weit entwickelten **Stand der Technik** ist ein hohes Maß an Umweltschutz erreicht worden. Der in der Bundesrepublik in den letzten Jahren praktizierte Umweltschutz bewegt sich daher weitgehend im Bereich der Vorsorge.

Das Ordnungsrecht hat sich grundsätzlich bewährt und wird weiterhin eine Grundlage des Umweltschutzes bleiben müssen. Die einseitige Anwendung der ordnungsrechtlichen Ver- und Gebote, insbesondere der staatlich festgelegte und uneingeschränkt anzuwendende Stand der Technik sind jedoch mit erheblichen Mängeln verbunden:

- Es besteht für den Unternehmer kein Anreiz, vor allem wirtschaftlicher Art, den Stand der Technik fortzuentwickeln. Dies ist innovations- und investitions hemmend.
- Es besteht ein hoher Verwaltungs- und Überwachungsaufwand; flexible Regelungen sind erschwert.

- Der Mitteleinsatz ist ineffizient. Die Auflagen werden vielfach nicht mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz und damit nicht mit den minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten erreicht, weil allein Maßstab der Stand der Technik ist, ohne Rücksicht auf die spezifischen Minderungskosten. Es wird damit der marktwirtschaftliche Grundsatz verfehlt, vorgegebene Ziele, hier des Umweltschutzes, mit möglichst geringen Kosten zu erreichen.

Die Gründe für die bisher unzureichende Ausbildung von Marktmechanismen im Umweltschutz:

- Einmal sind es die bereits genannten Schwierigkeiten, die richtigen Daten für die Marktabläufe zu setzen.
- Der Hauptgrund dürfte jedoch in den engen und strengen ordnungsrechtlichen Vorgaben liegen. Das Umweltschutzrecht enthält eine sehr hohe Dichte der Regelungen. Diese läßt wenig Spielraum für marktähnliche Abläufe zu.

Obwohl diese Schwächen seit längerem erkannt wurden, konnten die notwendigen marktwirtschaftlichen Instrumente bisher politisch nicht im notwendigen Umfang durchgesetzt werden. Auch die Vollzugspraxis hat sich, vorsichtig ausgedrückt, nicht sehr progressiv verhalten. Dies dürfte letztlich auch auf die öffentliche und veröffentlichte Meinung zurückzuführen sein, die bis in die jüngste Vergangenheit hinein eine Weiterentwicklung des Umweltschutzes nur durch eine Verschärfung des Ordnungsrechtes, d.h. durch neue **Ver- und Gebote** für sachgerecht hält.

Beim Gewässerschutz konnte durch die Einführung der **Abwasserabgabe** im Jahre 1976 eine zusätzliche marktwirtschaftliche Lenkung erreicht werden, da das Ordnungsrecht mit den angewandten Regeln der Technik einen Gestaltungsspielraum zuließ. Nach Einführung des Standes der Technik, einer starken Verschärfung der Grenzwerte und einer dreimaligen Novelle des Abwasserabgabengesetzes in den vergangenen 6 Jahren mit sehr hohen, dynamisch ausgestalteten Abgabensätzen, wird das Gewicht der Abwasserabgabe von der Lenkungs- zur Fiskalabgabe verschoben.

Antwort auf die 2. Frage:

Mit dem Verursacherprinzip ist eine grundsätzliche marktwirtschaftliche Ausrichtung des Umweltschutzes begründet. Abgaben geben einen weiteren marktwirtschaftlichen Anreiz zum Umweltschutz. Die stringenten ordnungsrechtlichen Regelungen engen den Rahmen für marktwirtschaftliche Abläufe jedoch sehr stark ein.

Zur Frage 3:

Wie müssen wir die Rahmenbedingungen weiter verbessern, um die Effizienz bei der Verminderung der Umweltbelastung und der Schonung der Ressourcen zu verbessern?

Ein wesentlicher Ausgangspunkt für die marktwirtschaftliche Ausgestaltung des Umweltschutzes ist die staatliche **Festlegung von verbindlichen Zielen** und die Schaffung eines ausreichend großen Rahmens, innerhalb dessen es der Wirtschaft überlassen bleibt, den geeignetsten Weg zur Erreichung der Ziele zu wählen. Ein staatlich abgesteckter

Rahmen muß durch die Dynamik des Marktes ausgefüllt werden.

Es müssen insbesondere **Anreize für die Eigeninitiative der Wirtschaft** geschaffen werden, den Umweltschutz im eigenen wirtschaftlichen Interesse zu betreiben und ihn fortzuentwickeln. Bei der Umsetzung der Marktwirtschaft im Umweltschutz ist die Kreativität aller Beteiligten und eine enge Zusammenarbeit verlangt. Es gibt auch hier keine Patentrezepte. Die umfangreiche Palette marktwirtschaftlicher Instrumente muß für die jeweiligen Bereiche differenziert eingesetzt und ausgestaltet werden.

Wir müssen uns auch darüber Gedanken machen, wie wir den elementaren marktwirtschaftlichen Mechanismus „**Angebot und Nachfrage** regeln den Preis“ umsetzen können. Die Nachfrage nach umweltverträglichen Produkten durch den privaten Konsumenten, aber auch der gewerblichen und industriellen Verbraucher veranlaßt die Produzenten zu einem entsprechenden Angebot und die notwendige Umgestaltung seiner Produkte.

Die Aussichten der Produzenten, auf einen entsprechenden Markt zu stoßen, wird sie auch motivieren, von sich aus die Umweltverträglichkeit in die Produktgestaltung einzubeziehen. Auf diese Weise bietet der Umweltschutz auch neue Marktchancen. Der Verbraucher spielt hier mit seiner Nachfrage eine entscheidende Rolle. Die umfangreiche Werbung mit der Umweltverträglichkeit der jeweiligen Produkte verdeutlicht, daß die Wirtschaft diese Lektion bereits gelernt hat.

Ein weiterer marktwirtschaftlicher Ansatz ist das sogenannte **Kooperationsprinzip** zwischen Staat und Wirtschaft. Auf staatliche Reglementierung kann verzichtet werden, wenn umweltpolitische Ziele durch Selbstverpflichtung der Wirtschaft oder durch Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft erreicht werden können. Auf diese Weise sind bereits eine Reihe von Umweltproblemen effizient gelöst worden. Insgesamt sind mittlerweile in der Bundesrepublik rd. 30 Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft getroffen worden.

Worin besteht der marktwirtschaftliche Ansatz beim Kooperationsprinzip? Die Wirtschaft führt die umweltwirksamen Maßnahmen ohne direkte ordnungsrechtliche Vorgaben auf „freiwilliger“ Basis durch. Hierbei kommt ein Grundprinzip marktwirtschaftlichen Denkens zum Tragen, nämlich sich das Eigeninteresse der Betroffenen zu Nutzen zu machen.

Die Umweltschutzmaßnahme erfolgt nicht absolut freiwillig, sie stellt sich aber als wirtschaftlich zweckmäßig und vorteilhaft heraus. Dies muß aber politisch initiiert werden. In der Regel erfolgen diese „freiwilligen“ Maßnahmen vor dem Hintergrund ordnungspolitischer Maßnahmen, in Form konkreter Entwürfe oder deren Ankündigungen. Im Falle der Verpackungsverordnung werden bestehende Vorschriften durch das Kooperationsvorhaben „Duales System“ sogar außer Kraft gesetzt. Hier ist nämlich festgelegt, daß die umfangreichen Rücknahmeverpflichtungen des Handels nicht gelten, wenn die Wirtschaft die Rücknahme der Verpackungen freiwillig organisiert oder bestimmte Verwertungsquoten sicherstellt.

Wir vertreten die Auffassung, daß auf dem Wege der Kooperation Umweltschutz am effizientesten erreicht werden kann. Der Staat gibt verbindliche Ziele vor und überwacht sie, Art und Mittel der

Umsetzung überläßt er der Wirtschaft. Gerade die großen Verwertungsaufgaben können unserer Auffassung nach nur auf diesem Wege erfolgreich und effizient erreicht werden.

Auch die **Umwelthaftung**, insbesondere die verschuldensunabhängige Haftung im Bereich des Immissions- und Bodenschutzes kann marktwirtschaftliche Anreize haben.

In letzter Zeit stehen in der marktwirtschaftlichen Diskussion **Ökosteuern und Abgaben** im Mittelpunkt. Generelle Umweltsteuern, insbesondere einen Umbau des bestehenden Steuersystems, lehnen wir ab, weil

- die notwendige Fortentwicklung des Umweltschutzes damit nicht erreicht werden könnte,
- unnötige Belastungen der Wirtschaft und der Bevölkerung damit verbunden wären,
- eine grundlegende Störung unseres Steuersystems und der öffentlichen Haushalte erfolgte.

Auch spezielle Abgaben sollten wir nur vorsichtig einsetzen. Abgaben sind administrativ festgelegt und insoweit hinsichtlich der marktwirtschaftlichen Mechanismen ebenso unflexibel wie Ge- und Verbote. Sie sind aber marktkonform und können als marktorientierte Instrumente eingesetzt werden.

Eine wesentliche Voraussetzung für einen wirkungsvollen Einsatz von Abgaben ist, daß sie eine Lenkungsfunktion haben. Sie müssen für den Abgabepflichtigen einen Anreiz zur Emissionsminderung oder zum umweltverträglichen Verhalten bieten. Dies ist nicht der Fall, wenn hierzu z.B. aus technischen Gründen keine Möglichkeit besteht. Hier wäre die Abgabe einer Fiskalabgabe, mit der lediglich finanzielle Mittel abgeschöpft würden. Dies lehnen wir ab.

Insgesamt sollten wir die Diskussion um die marktwirtschaftlichen Instrumente nicht auf Steuern und Abgaben verengen.

Weitere marktwirtschaftliche Instrumente hat Herr Eisenried bereits behandelt: Benutzervorteile, Steuervergünstigungen, Innovations- und Investitionshilfen, Beratungsprogramme.

Ich möchte noch etwas näher auf die Zertifikatsmodelle sowie das Kompensationsmodell eingehen. Ich tue dies auf besonderen Wunsch des Veranstalters, da ein eigener Vortrag hierzu ausgefallen ist. Das Modell für **Emissionszertifikate** geht von folgenden Grundüberlegungen aus:

- Für die einzelnen Schadstoffe werden Gesamtemissionsmengen festgelegt.
- Die Gesamtemissionen werden in Teilmengen aufgeteilt, verbrieft und den einzelnen Emittenten als Emissionsrechte zugewiesen.
- Die Emissionsrechte werden vom Staat in bestimmten Zeitabständen zur Reduzierung der Emissionsmengen abgewertet, d.h. die zur Verfügung stehende Emissionsmenge wird ständig geringer.
- Die Rechte sind übertragbar – frei und über Umweltbörsen handelbar.
- Auf die ordnungsrechtliche Vorgabe des Standes der Technik wird verzichtet.

Als ökonomischer Vorteil dieser Modelle wird eine gesamtwirtschaftliche Optimierung der Reinhaltkosten erwartet. Durch den Handel der Emissionsrechte auf dem freien Markt soll ein Preis für die Emissionen entsprechend deren Knappheit entstehen. Der Knappheitsgrad wird staatlich gesteuert.

Als volkswirtschaftliches Modell erscheint dieser Vorschlag plausibel und marktwirtschaftlich erfolgsversprechend. Aus der Sicht des staatlichen Umweltschutzes bestehen jedoch eine Reihe von Risiken und erhebliche Einschränkungen, die eine Realisierung kaum zulassen.

Ein grundsätzliches Problem entsteht dadurch, daß nur für eine beschränkte Anzahl von Stoffen Immissionswerte bestehen, d.h. aus Gründen des Gesundheitsschutzes maximal zulässige Grenzwerte für den Schadstoffgehalt der Luft. Für die weitaus überwiegende Zahl der Schadstoffe sind Immissionswerte nicht festgelegt. Eine höchstzulässige Schadstoffkonzentration für solche Stoffe, die von nahezu allen Anlagen emittiert werden, kann nach dem Stand der Wissenschaft auch nicht ermittelt werden. Hier kann auf die Beachtung des gesetzlichen Vorsorgegebots, das für sämtliche Emissionen gilt, nicht verzichtet werden. Es bleibt damit nur die Möglichkeit, die Emissionen auf das technisch Unvermeidbare zu begrenzen. Das ist in solchen Fällen das einzige Mittel, den auch grundgesetzlich geschützten Belangen der Allgemeinheit und der Nachbarschaft Rechnung zu tragen. Dies gilt insbesondere für die kanzerogenen Stoffe.

Daher muß das Modell versagen – und zwar selbst dann, wenn die Einhaltung von Immissionswerten zusätzlich gefordert wird. Will man aber auf die Einhaltung des Standes der Technik nicht verzichten, verliert das Modell seinen Sinn. Sein wirtschaftlicher Reiz besteht ja gerade darin, daß der Anlagenbetreiber unter dem Gesichtspunkt der Kostenoptimierung entscheiden kann, ob und wie weit er die Emissionen in seiner Anlage durch Zertifikate abdeckt oder durch technische Maßnahmen begrenzt.

Dies ist der entscheidende Grund für die Immissionschutzrechtler, dieses Modell aus rechtlichen Gründen abzulehnen.

Die Emissionszertifikate sollen in festzulegenden Zeiten um einen bestimmten Prozentsatz abgewertet werden, um den Stand der Technik voranzutreiben und letztlich eine Verbesserung des Umweltschutzes zu erreichen.

Die Diskussion über den „richtigen“ Entwertungssatz der Zertifikate würde letztlich in die Frage münden, welcher Fortschritt der Emissionsminderungstechnik zu unterstellen ist. Damit leistet aber das Zertifikatsmodell nicht, was ihm zugeschrieben wird, nämlich eine Ausräumung dieses Streitpunktes durch marktwirtschaftliche Instrumente. Genau genommen liefe die staatlich festgelegte Minderungsrate letztlich auch auf eine staatliche Beurteilung des Standes der Technik hinaus. Insoweit bestünde kaum ein Unterschied zu der bestehenden ordnungsrechtlichen Praxis.

Weitere Einwände sind:

- Sachgerechte Abgrenzung von Regionalmärkten insbesondere für komplexe Immissionsverhältnisse ist nicht möglich.
- Die Ableitung der „tolerablen“ Gesamtemissionsmenge aus Immissionswerten der Region, in der die Zertifikate handelbar sein sollen, ist nicht möglich, weil eine Emissionsmenge nicht aus der Immission herleitbar ist.
- Bürokratischer Aufwand zur Überprüfung mindestens ebenso hoch wie bisherigen Überwachungsaufwand.
- Gefahr des Marktmißbrauches.

- Gefahr der politischen Beeinflussung des Marktes stärkere Reduzierung der jährlichen Gesamtemissionen auf Grund politischer Vorstellungen als technisch möglich.

Beurteilung des Emissionszertifikats durch die Bundesregierung im Jahr 1984:

“Die Prüfungen führten zu dem Ergebnis, daß Zertifikatsmodelle erhebliche praktische Mängel sowie ökologische Risiken aufweisen. Diese Modelle würden sogar mehr Bürokratie erfordern und weniger umweltpolitische Flexibilität bringen. Sie wären allein schon wegen der ökologisch unabdingbaren regionalen Beschränkung potentieller Zertifikatsmärkte und wegen der komplexen Vielzahl der zu berücksichtigenden Schadstoffe nicht funktionsfähig. Sie werden nirgendwo praktiziert. Ein solcher Handel mit Verschmutzungsrechten ist daher auch für unser Land abzulehnen.“

Seither war die Diskussion über die Emissionszertifikate weitgehend auf den Wissenschaftsbereich beschränkt. In jüngster Zeit tauchen sie allerdings in der umweltpolitischen Diskussion wieder auf. In einem im Auftrag des Bundesumweltministers erstellten Gutachtens über die Ansatzpunkte und Instrumente des Umweltschutzes in einer Marktwirtschaft stellen die Professoren SCHNEIDER und HANSMEIER einerseits fest, daß in der praktischen Einführung solcher Lizenzen und ihrer Handhabung die größten Schwierigkeiten lägen, weil ihre scheinbaren Vorteile in dem Maße schwinden, in dem der Staat aus Gründen der Gefahrenabwehr und des Immissionschutzes dazu gezwungen wäre, den Markt einzuengen. Andererseits stellen sie auch fest, daß Lizenzen am ehesten dort eingesetzt werden könnten, wo es nicht um den kleinräumlichen Schutz der Nachbarschaft gehe, sondern ausschließlich darum, globale Belastungen zu verringern. Das sei etwa bei den Spurengasen der Fall oder bei der Mengensteuerung in geschlossenen Systemen, wie z.B. in kommunalen Abwasseranlagen.

Die Bundesregierung hat sich im Jahr 1984, dem Bericht einer interministeriellen Arbeitsgruppe folgend, für die sogenannte **Kompensationsregelung** ausgesprochen. Dies ist ein weiteres Modell für handelbare Emissionen.

Auch beim Kompensations- oder Ausgleichsmodell wird darauf verzichtet, an jeder Einzelquelle den ordnungsrechtlich festgelegten Stand der Technik zu verlangen. Das Modell geht von folgenden Grundlagen aus:

- Bei den Umweltschutzanforderungen werden die Emissionen mehrerer benachbarter Anlagen zusammengefaßt und eine höchstzulässige Gesamtmenge festgelegt. Es bleibt den Anlagenbetreibern überlassen, wie sie die zulässige Gesamtemission erreichen.
- Dadurch ist die Möglichkeit gegeben, unabhängig vom Stand der Technik der jeweiligen Anlage, die Emissionen der Einzelanlagen nach Kostengesichtspunkten zu reduzieren. Es findet ein Ausgleich, eine Kompensation, der Emissionen aus den einzelnen Anlagen statt.
- Damit verbunden ist auch ein finanzieller Ausgleich zwischen den Anlagenbetreibern. Der Unternehmer mit hohen spezifischen Minderungskosten emittiert mehr als nach dem Stand der Technik zulässig ist. Für den dadurch entstandenen Kostenvorteil gewährt er dem ande-

ren Unternehmer, der eine überobligatorische Emissionsminderung erbringt, einen finanziellen Ausgleich.

Durch diesen Handel von Emissionen entsteht praktisch ein räumlich eingeschränkter Markt mit entsprechenden ökologischen und ökonomischen Vorteilen:

- Die beteiligten Unternehmen können die für sie insgesamt kostengünstigen Lösungen beim Umweltschutz finden.
- Das Modell kann ohne die beim Zertifikatsmodell bestehenden Nachteile realisiert werden. Es dürfte sogar ein geringerer Verwaltungsaufwand entstehen als beim Ordnungsrecht.
- Es besteht ein Anreiz, den Stand der Technik fortzuentwickeln, und überobligatorische Umwelleistungen zu erbringen.
- Die ökologischen Erfordernisse können durch die Festlegung der Gesamtemissionen sichergestellt werden.

Dieses Modell ist auch zwischen Einzelanlagen eines Großbetriebes, z.B. einer Raffinerie oder eines großen Chemiewerkes realisierbar.

1985 wurde die Kompensation zwischen benachbarten Anlagen gesetzlich zugelassen. Sie hat jedoch bisher keinen durchschlagenden Erfolg, da nach Auffassung der beteiligten Wirtschaft die ordnungsrechtlichen Einschränkungen zu groß und der praktische Vollzug zu zurückhaltend waren. Bemängelt werden insbesondere die zeitliche, räumliche und stoffliche Begrenzung der Kompensationsmöglichkeiten, die Beschränkung auf technische Maßnahmen, d.h. der Ausschluß von stillzulegenden Anlagen sowie der Ausschluß von Neuanlagen. Die jüngste Novelle des Bundes-Immissionschutzgesetzes hat zwar im Entwurf diese Kritik z.T. berücksichtigt, die Beschränkungen wurden jedoch aufgrund der Beschlüsse des Bundesrates partiell in der endgültigen Gesetzesfassung aufrechterhalten.

Wie muß nun der Umweltschutz aus marktwirtschaftlicher Sicht weiterentwickelt werden?

Der Immissionschutz und der Gewässerschutz sind hochentwickelt und mit hohen Anforderungen an den Stand der Technik sowie einer dynamischen Fortschreibung und flankiert durch Abgaben für absehbare Zeit ausgereizt. Ich habe bereits auf die Fiskalwirkung der Abwasserabgabe hingewiesen. Diese staatlichen Anforderungen haben nicht nur die Entwicklung entsprechender hochwirksamer Rückhaltetechniken zur Folge, sondern auch eine ökologisch ausgerichtete Entwicklung der Verfahren. Der integrierte Umweltschutz ist ebenfalls eingeleitet und auf den Weg gebracht. Es zeichnet sich auch ein gewisser Strukturwandel im Umweltschutz ab. Es ist zumindest von der Grunderkenntnis her auch in der Wirtschaft unbestritten, daß über die Emissionsreduzierung hinaus ökologische Erfordernisse bereits bei der Konzeption der Produkte und der Planung der Produktionsverfahren wichtige Kriterien sein müssen.

Nicht zuletzt aufgrund der Abfallproblematik und der mangelnden Akzeptanz der Öffentlichkeit bei neuen Beseitigungsanlagen sind die Produkte und Verbrauchsgüter im Zentrum der Umweltdiskussion. Die Rücknahme und Verwertung gebrauchter Güter sind ein Schwerpunkt aktueller Umweltpolitik.

Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß die notwendige Verwertung von Altgütern am effizientesten im Rahmen des Kooperationsprinzips von der Wirtschaft vorgenommen wird. Neben der sachgerechten und effizienten Verwertung hat dies vor allem einen wesentlichen Rückkopplungseffekt auf die Gestaltung der Produkte und die anfallenden Materialien. Dadurch werden auf marktwirtschaftliche Weise recyclingfreundliche Produkte initiiert.

Die mittel- und langfristige Entwicklung des Umweltschutzes mit seiner integrierten Ausgestaltung, der auch ökologisch orientierten Verfahren und Produkte bewegt sich weitgehend im Vorsorgebereich. Fragen der Gefahrenabwehr und des Gesundheitsschutzes werden in der Regel nicht berührt. Direkte ordnungsrechtliche Einzelregelungen sind daher nicht veranlaßt.

Die notwendige, auch ökologisch begründete, umweltverträgliche Weiterentwicklung der Wirtschaft – manche sprechen vom notwendigen **Strukturwandel der Wirtschaft** – betreffen Bereiche und Maßnahmen, die ureigenste Aufgaben der Wirtschaft sind. Diese können die Unternehmen schon aufgrund ihres technologischen Know-hows, ihrer ingenieurmäßigen Kreativität und ihrer wirtschaftlichen Verantwortung selber am effizientesten lösen. Die vorzunehmenden Maßnahmen berühren Marktabläufe und Wettbewerbsfragen. Sie betreffen Bereiche, die in unserer Wirtschaftsordnung primär durch **unternehmerische Entscheidungen** und den Markt gestaltet werden. Einseitige ordnungsrechtliche Anforderungen und Eingriffe in diesen sensiblen Wirtschaftsbereichen können schwere gesamt- und einzelwirtschaftliche Nachteile zur Folge haben. Der Staat sollte daher in seiner Umweltpolitik nicht das Ordnungsrecht mit Einzelregelungen einsetzen, sondern primär die Wirtschaft und die Einzelunternehmen durch Zielvorgaben fördern.

Die Wirtschaft und die Unternehmen sollen und müssen bei der Weiterentwicklung des Umweltschutzes und deren marktwirtschaftlicher Ausgestaltung eine wesentliche Rolle spielen.

Die Erfordernisse des Umweltschutzes und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen werden bei den unternehmerischen Planungen, bei der Entwicklung von Produkten, bei der Gestaltung der Herstellungsverfahren und bei der Wahl der Einsatz- und Betriebsstoffe sowie -materialien berücksichtigt werden müssen. Auch aus wirtschaftlichen Gründen werden ökologische Gesichtspunkte ein Bestandteil der betriebswirtschaftlichen Grundlagen sein müssen, wie Arbeit, Kapital und Rohstoffe. Insgesamt wird es bei der technologischen Weiterentwicklung notwendig sein, bereits die Entstehung von schädlichen Auswirkungen von Produktionen und Produkten zu verhindern.

Die Wirtschaft hat diese Aufgabenstellung angenommen. Jeder, der die wirtschaftspolitische Diskussion auch im Bereich der Verbände verfolgt, weiß, daß die Unternehmen die Zeichen der Zeit

erkannt und dieses Feld besetzt haben. Die inzwischen geflügelten Vokabeln

- Umweltschutz ist Bestandteil des Unternehmenszieles
 - Umweltmanagement
 - Umweltschutz ist Chefsache
 - Eigenverantwortung und Initiative im Umweltschutz
 - Umweltvorsorge – Check in den Unternehmen
- werden nicht nur in Festtagsreden genannt, sondern im einzelnen angegangen und umgesetzt.

Die Wirtschaft steht gleichwohl in der öffentlichen Meinung im Hinblick auf den Umweltschutz nicht selten im Mittelpunkt der Kritik. Es wird ihr vorgeworfen, Umweltschutz nicht rechtzeitig oder unzureichend zu betreiben. Hierbei werden die vielfach hohen Anstrengungen der Wirtschaft übersehen oder nicht zur Kenntnis genommen. Auch besteht in der Öffentlichkeit eine grundsätzliche Diskrepanz zwischen wünschenswerten Zielvorstellungen einerseits sowie zeitlicher und technischer Realisierbarkeit dieser Ziele andererseits. Hinzukommt eine rasche Entwicklung ökologischer Erkenntnisse, die zu entsprechender Meinungsbildung der Öffentlichkeit führt.

So muß uns auch bewußt sein, daß die neuen Vorstellungen des Umweltschutzes erst seit relativ kurzer Zeit entwickelt werden und gerade erst Eingang in die **Meinungsbildung der Unternehmen** gefunden haben. Sie stellen an die Unternehmer hohe Anforderungen und erfordern technisch, organisatorisch und unternehmerisch vielfach tiefgreifende Veränderungen in den Einzelbetrieben und wirtschaftlichen Abläufen. Die konkrete Umsetzung der umweltorientierten Unternehmensführung und **der produkt- und produktionsintegrierte Umweltschutz** ist nicht von heute auf morgen möglich und erfordert Zeit. Wir sollten daher bei all diesen Überlegungen die Zeitachse nicht außer Acht lassen.

Eine weitere Voraussetzung ist, daß die Umweltschutzmaßnahmen und die ökologische Ausgestaltung der Wirtschaftsprozesse in das gesamtunternehmerische Ziel eingebettet werden müssen, nämlich wirtschaftlich zu produzieren. Isolierte und einseitige freiwillige Umweltschutzleistungen, die bei dem bereits bestehenden hohen Umweltschutzniveau zur Verdrängung vom Markt führen würden, nützen weder der Volkswirtschaft noch dem Umweltschutz.

Zur Realisierung eines wirksamen Umweltschutzes sind die Leistungsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Einzelunternehmen und der Gesamtwirtschaft unerlässlich.

Adresse des Verfassers:

Ministerialrat
Dr. rer.nat. Emil Hadamitzky
Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft
und Verkehr
Prinzregentenstr. 28
8000 München 22

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Berichte der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege \(ANL\)](#)

Jahr/Year: 1992

Band/Volume: [16_1992](#)

Autor(en)/Author(s): Hadamitzky Emil

Artikel/Article: [Ökologische Wirtschaftspolitik im Rahmen der Marktwirtschaft 59-64](#)