



Umweltpolitik

Kapitel 6

1 Akteure der deutschen Umweltpolitik

*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit (BMU)*

Umweltbundesamt (UBA)

Landesministerien

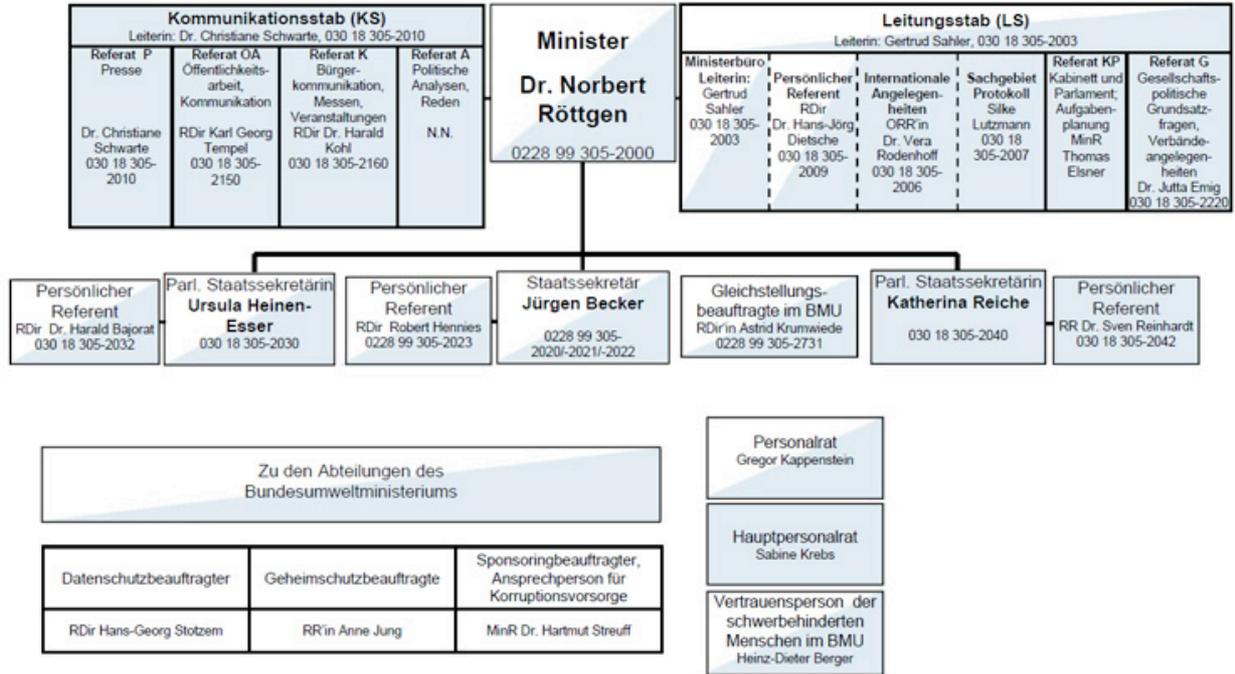
Umweltabteilungen in anderen ministeriellen Ressorts

Umweltverbände (Greenpeace, BUND, WWF)

Umwelt-Industrie

Umweltwissenschaft (Öko-Institut, PIK, etc.)





2 Kostenzurechnung

Entscheidung, wem die Kosten der Vermeidung oder Beseitigung einer Umweltbelastung zugeschrieben werden sollen.

1. Verursacherprinzip
 - 1.1 Risikoprinzip
2. Nutznießerprinzip
3. Gemeinlastprinzip

2.1 Verursacherprinzip



polluter-pays-principle:

- Kosten werden den Unternehmen, Institutionen etc. zugeordnet, welche die Umweltverschmutzung verursacht haben.

Verursacher kann sein:

- wer einen Stoff in die Umwelt direkt abgibt (**Emittent**) oder einen sonstigen Umwelteingriff vornimmt
- wer Güter, deren Herstellung mit Emissionen verbunden sind, nachfragt (**Verbraucher**)
- wer Güter, deren Verbrauch/ Einsatz Umweltbelastungen hervorruft, in den Verkehr bringt (**Produzent/ Importeur**)

2.1 Verursacherprinzip



• Vorteile:

Das Verursacherprinzip verkörpert

(a) eine Effizienznorm

Wer die Kosten tragen muss, verhält sich auch wirtschaftlich. Die Kostenbelastung weckt das Eigeninteresse an der kostengünstigsten Vermeidung. Mehrkosten werden bei Unternehmen durch erhöhte Preise auf Konsumenten abzuwälzen versucht. Eine verstärkte Nachfrage nach umweltfreundlicheren Produkten ist erwünscht.

(b) eine Gerechtigkeitsnorm

Es gilt grundsätzlich als gerecht, dass derjenige, der aus einem Gut den Nutzen zieht, auch die Kosten trägt.

2.1 Verursacherprinzip



- Weiterer Vorteil:
Versuch einer weitgehenden Internalisierung externer Effekte (Pigou)
- **Probleme/ Nachteile:**
 - › bei unbekanntem Ursachen der Umweltschädigung
 - › bei unbekanntem Verursacher/ Anteil des einzelnen Verursachers, da multiple Verursacher
 - › Verursacher nicht haftbar zu machen, weil
 - (a) Verschmutzung in der Vergangenheit vorlag
 - (b) Verschmutzer im Ausland angesiedelt ist

2.1 Verursacherprinzip



- › prinzipielles Problem der Monetarisierung von Umweltschäden (Wert eines Flusses?)
- › Prinzip greift erst, wenn der Schaden schon sichtbar bzw. entstanden ist
- › greift zu langsam bei akuten Notlagen
- › administrativ zu aufwendig

2.2 Risikoprinzip



→ Umweltrisiken werden mit schadensunabhängigen Zahlungen belastet bzw. es besteht eine Entschädigungspflicht des Verursachers an den Geschädigten (spezielle Version des Verursacherprinzips)

- **Vorteile:**

- › schon das Risiko einer Umweltbelastung ist abgedeckt
- › schnellere Schadensbegleichung
- › einfachere Durchführbarkeit, da eine genaue Zuordnung von entstehenden Kosten auf Verursacher nicht notwendig

2.2 Risikoprinzip



- **Probleme/ Nachteile:**

- › Identifizierung und Aufteilung von Risiken schwierig
- › Festlegung der Versicherungsprämie
- › Festlegung der Entschädigungshöhe

2.3 Nutznießerprinzip



victim-pays-principle:

- Nutznießer einer umweltpolitischen Maßnahme zahlen eine Entschädigung an denjenigen, der durch sein umweltfreundliches Handeln (nämlich das Unterlassen einer Verschmutzung) einen Nachteil (z.B. Einkommensnachteil) erfährt. Da der Nutznießer einer Unterlassung oft auch der potentielle Geschädigte ist, wenn die umweltpolitische Maßnahme nicht erfolgt, wird das Prinzip auch *Geschädigtenprinzip* genannt.

2.3 Nutznießerprinzip



- **Vorteil:**

- › häufig anzutreffen, wenn die Verursacher zu den vermeintlich einkommensschwachen Bevölkerungsschichten zählen, denen man die Vermeidungskosten (von politischer Seite) nicht zumuten will.

- **Probleme/ Nachteile:**

- › Umkehrung des Verursacherprinzips (siehe COASE-Theorem)

2.3 Nutznießerprinzip



- › Wirtschaftssubjekte haben ein Recht auf unversehrte Gesundheit und Vermögen. Man muss nicht dafür zahlen, dass man nicht geschädigt wird. Dieses Gerechtigkeitsempfinden wird im Grundgesetz und Zivilrecht dokumentiert.
- › Interesse an einem wirtschaftlichen Verhalten geht verloren
- › fest abgrenzbare Nutznießergruppen lassen sich im allgemeinen nicht definieren
- › keine Anreize zur Unterlassung der Belastung von vornherein

2.4 Gemeinlastprinzip



- Staat führt Umweltschutzmaßnahmen entweder selbst durch oder übernimmt die Kosten für die privaten Vermeider. Die Kosten des Umweltschutzes werden durch allgemeine Steuern finanziert.
- **Vorteile:**
 - › Gemeinlastprinzip findet häufig Anwendung, wenn das Verursacherprinzip nicht greift (Altlasten, unbekannte Verursacher, akute Notstände) oder zusätzliche Finanzierungsanreize für umweltverbessernde Maßnahmen gegeben werden sollen
 - › ermöglicht schnelle Eingriffe

2.4 Gemeinlastprinzip



- › geringe Widerstände bei verschiedenen Interessengruppen, da ökonomische Last für den Einzelnen kaum spürbar
- › kein Versuch der Umgehung von gesetzlichen Regelungen (Umweltkriminalität), somit keine Kontrollkosten
- **Probleme/ Nachteile:**
 - › keine Marktkopplung/ Knappheit wird nicht berücksichtigt
 - › kein Anlass zur Reduzierung von umweltschädlichen Maßnahmen, eher Ausweitung zu befürchten
 - › ungerecht, da Kosten auf Allgemeinheit abgewälzt und nicht vom Verursacher getragen werden
 - › Gefahr der Ausweitung (Subventionsproblematik)

3 Eingriffszeitpunkt



Stellt die Frage, zu welchem Zeitpunkt der politische Eingriff zu erfolgen hat.

Vorsorgeprinzip vs. Nachsorgeprinzip

3.1 Vorsorgeprinzip



→ Umweltbelastungen sind soweit möglich schon vor der Entstehung zu vermeiden, umweltrelevante Gefahren vorbeugend abzuwehren.

- **Vorteile:**

- › Vorsorge meist billiger als nachträgliche Beseitigung
- › langfristig bessere Qualität realisierbar
- › reduziert künftige Schäden bzw. Risiken unbekannter Schäden
- › Chancen für innovative Unternehmen: neue Marktpotentiale

3.1 Vorsorgeprinzip



- **Probleme/ Nachteile:**

- › Umfang der Vorsorge muss bestimmt werden
- › Nutzen von Vorsorgemaßnahmen nicht immer ermittelbar
- › Nutzen kommt erst nächsten Generationen zugute
- › höhere Widerstände zu erwarten (politische Ökonomie), politisch weniger werbewirksam/ stimmenwirksam
- › mit Unsicherheiten behaftete Prognosen als Grundlage für präventive Umweltpolitik

3.2 Nachsorgeprinzip



→ erst nach dem entstandenen Schaden wird gehandelt:

Altlasten, Entsorgung von Müllkippen, Renaturierung von Seen und Flüssen, Maßnahmen gegen bestehende Waldschäden.

4 Beteiligung (Kooperationsprinzip)



→ Alle Betroffenen wirken bei der Entscheidungsfindung über Ziele und Maßnahmen der Umweltpolitik mit.

• Vorteile:

- › verbesserter Informationsfluss
- › bessere Durchsetzbarkeit und Akzeptanz
- › Bereinigung von Konflikten
- › blockierende, teure gerichtliche Auseinandersetzungen können u.U. vermieden werden
- › durch Partizipation effizientere und leichter zu finanzierende Maßnahmen möglich

4 Beteiligung (Kooperationsprinzip)



- **Probleme/ Nachteile:**

- › geeignete Institutionen nicht vorhanden
- › langwierige Entscheidungsfindung
- › „ewige“ Kompromisse
- › Verhandlungsergebnisse abhängig vom Informationsstand und von Machtverhältnissen der beteiligten Gruppen

5 Eingriffsort (Quellenprinzip)



→ Umweltbelastung soll am Entstehungsort bekämpft werden (räumliche Version des Verursacherprinzips)

- **Vorteile:**

- › keine Abwälzung der eigenen Probleme auf andere (Abfalltourismus, Trittbrettfahrerproblem)
- › Vermeidung von Risiken durch Transport und Ausbreitung
- › Kenntnisse über Schadstoffe und Möglichkeiten der Beseitigung bei Verursacher meist am höchsten
- › Eigeninteresse der Region wird gestärkt

5 Eingriffsort (Quellenprinzip)



- **Probleme/ Nachteile:**

- › beste und sicherste Entsorgung nicht unbedingt am Ort der Entstehung möglich
- › räumliche Abgrenzung der Regionen willkürlich
- › kann in Konflikt mit dem Kooperationsprinzip stehen (z.B. wenn Nutznießer oder Geschädigter weit von der Quelle der Umweltbelastung entfernt ist)

6 Eingriffsart (Effizienzprinzip)



→ umweltpolitische Maßnahmen sollen so ergriffen werden, dass das jeweilige umweltpolitische Ziel mit möglichst niedrigen gesamtwirtschaftlichen Kosten erreicht wird.

- **Vorteile:**

- › niedrigste gesamtwirtschaftliche Kosten
- › entspricht den ökonomischen Prinzipien

- **Probleme/ Nachteile:**

- › oft nicht leicht durchsetzbar (was kümmern mich die Probleme der anderen)
- › Frage, wie weit Umweltschutz überhaupt betrieben werden soll

7 Problem der intra- und intergenerativen Gerechtigkeit



Intragenerative Gerechtigkeit	Intergenerative Gerechtigkeit
Verursacherprinzip und Risikoprinzip	Vorsorgeprinzip und Risikoprinzip
Quellenprinzip	
Gemeinlastprinzip	
Kooperationsprinzip	

Wichtige Begriffe (2 - 7)



- polluter-pays-principle
- Effizienznorm
- Gerechtigkeitsnorm
- Risikoprinzip
- victim-pays-principle
- Geschädigtenprinzip
- Gemeinlastprinzip
- Vorsorgeprinzip
- Nachsorgeprinzip
- Kooperationsprinzip
- Quellenprinzip
- Effizienzprinzip

8 Gliederung der umweltpolitischen Instrumente



Quelle: in Anlehnung an Jänicke et al. (2003), S. 101

Instrumentengruppen	Instrumente	Grad staatl. Verhaltensdeterminierung
Ordnungsrechtliche Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> -Ge- und Verbote -Genehmigungen -Grenzwertsetzungen -Produktstandards -Prozessstandards -Umweltstrafrecht 	hoch
Planerische Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> -Raumordnungspläne -Bauleitpläne -Landschaftspläne -Luftreinhaltepläne -Abfallwirtschaftspläne -Wasserhaushaltspläne 	hoch bis mittel

8 Gliederung der umweltpolitischen Instrumente



Quelle: in Anlehnung an Jänicke et al. (2003), S. 101

Instrumentengruppen	Instrumente	Grad staatl. Verhaltensdeterminierung
Marktwirtschaftliche Instrumente	<p><u>Öffentliche Einnahmen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Umweltsteuern -Umweltabgaben -Gebühren -Lizenzen, Zertifikate <p><u>Öffentliche Ausgaben</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Steuervergünstigungen -Subventionen -Umweltbewusste Beschaffung <p><u>Andere</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Benutzervorteile -Umwelthaftung 	mittel

8 Gliederung der umweltpolitischen Instrumente



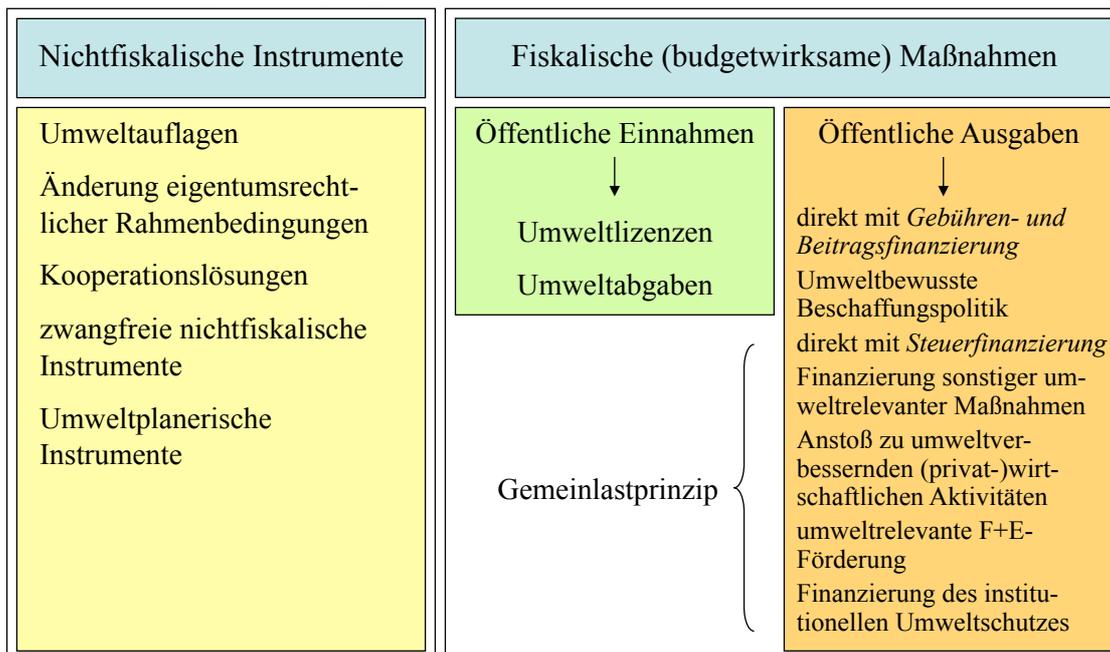
Quelle: in Anlehnung an Jänicke et al. (2003), S. 101

Instrumentengruppen	Instrumente	Grad staatl. Verhaltensdeterminierung
Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> -Verhandlungen -Netzwerkbildung -Formale oder informale Vereinbarungen -Branchenabkommen -Selbstverpflichtungen -Umweltstrafrecht 	Mittel bis niedrig
Information	<ul style="list-style-type: none"> -Information und Aufklärung durch staatliche Institutionen -Standardisierte private Berichtsformen -Umweltzeichen -Umweltbildung 	niedrig

8 Gliederung der umweltpolitischen Instrumente



Quelle: in Anlehnung an WICKE (1993), S. 194.



9 Nichtfiskalische Instrumente

9.1 Moral Suasion



- Förderung des Umweltbewusstseins in der Bevölkerung
- **Ziel:** Schaffung einer Umweltethik
- Präferenzen der Wirtschaftssubjekte sollen so beeinflusst werden, dass sie die sozialen Folgekosten ihrer privaten Entscheidungen stärker berücksichtigen.
- **Mittel:**
 - › Appelle an Produzenten und Konsumenten, die Umweltkosten bei ihren Produktions-, Investitions-, und Konsumentenscheidungen stärker zu berücksichtigen
 - › soziale Kontrolle durch Belohnung von umweltfreundlichem und Bestrafung von umweltfeindlichem Verhalten
 - › Verbesserung des Informationsstands der Bevölkerung durch Aufklärung über Umweltgefahren bzw. umweltfreundliche Produkte

9.1 Moral Suasion



- **Beurteilung:**
 - + wachsendes Umweltbewusstsein erhöht die politische Nachfrage nach Umweltschutz und die Durchsetzungschancen effektiver Instrumente
 - + Anstrengungen des Staates in dieser Hinsicht sind für die Bevölkerung und die Wählerschaft gut sichtbar und als zwangsfreie Instrumente für Regierung und Verwaltung nicht konfliktträchtig
 - Äußerungen beschränken sich meist auf Absichtserklärungen und Betroffenheitsbekundungen
 - Appellen kann jeder zustimmen, denn persönlich braucht ihnen niemand zu folgen, wenn die Kosten als zu hoch erachtet werden
 - moral suasion wirkt i.d.R. nur langfristig: Sicherheit und Schnelligkeit der ökologischen Wirkung sind nicht zu erwarten

9.2 Auflagen



Umweltauflage

- **Definition:** erzwingbare hoheitliche Anordnung (generelles oder abstraktes Gebot, Verbot oder Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) oder Verfügung der zuständigen Behörde im Interesse des Umweltschutzes

Gebot: gewisse Umweltbelastung tritt noch auf, wird aber gegenüber dem ursprünglichen Maß reduziert

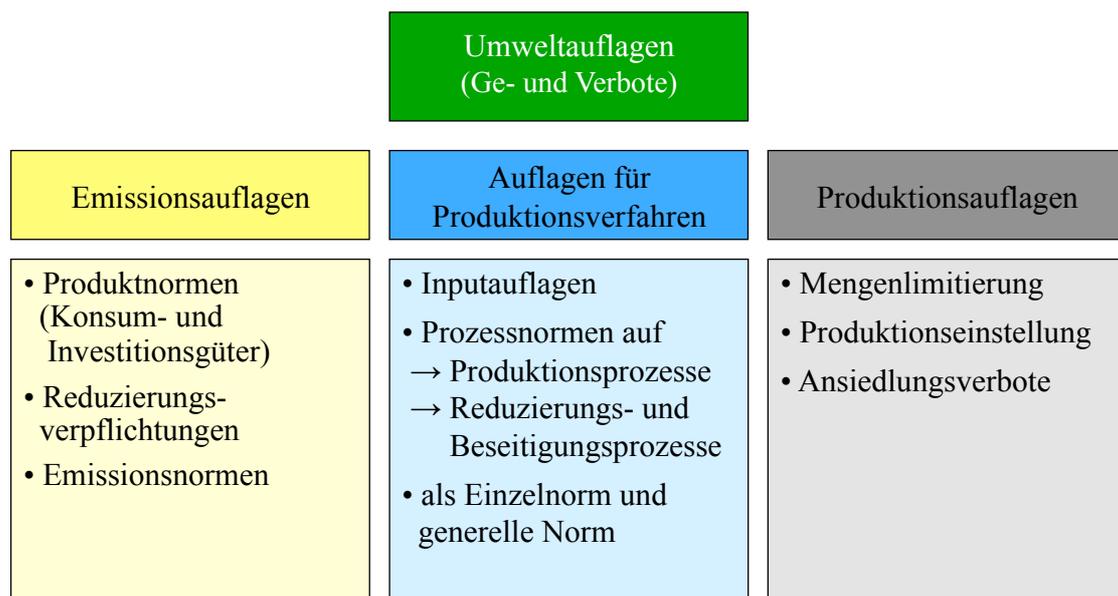
Verbot: schädigendes Verhalten soll vollständig unterbunden werden

- **Arten von Auflagen:** Emissionsauflagen
Verfahrensauflagen
Produktionsauflagen

9.2 Auflagen



Ansatzpunkte von Umweltauflagen:



Quelle: in Anlehnung an WICKE (1993), S. 197.

9.2.1 Emissionsauflagen



- *Reduzierungsverpflichtungen:*
verpflichten zu einer Reduzierung der Schadstoffmengen, die ein Unternehmen in die Umwelt abgeben darf, gemessen in absoluten Mengen oder in Prozent, bezogen auf die Ausgangswerte
- *Emissionsnormen:*
bestimmen die Höchstmenge (absolut) der Schadstoffe, die von einem Unternehmen in die Umwelt abgegeben werden dürfen
- *Produktnormen:*
bestimmen die Schadstoffbelastung, die bei Anwendung dieser Produkte entstehen

9.2.2 Verfahrensaufgaben



- *Inputauflagen:*
verbieten besonders schadstofffreisetzende Einsatzstoffe
- *Prozessnormen:*
betreffen die bei der Produktion anzuwendende Technologie;
als Maßstab wird hier oft der „Stand der Technik“ angelegt;
bezogen auf:
 - Produktionsprozesse selbst
 - Beseitigungs- und Reduzierungsprozesse

9.2.3 Produktionsauflagen



- Mengenlimitierung, zeitliche und räumliche Begrenzung
- Produktionsverbote
- Ansiedlungsverbote, oft in Verbindung mit Flächennutzungs- und Bebauungsplänen

9.2.4 Beurteilung des Instruments „Auflagen“



- + allgemein einsichtig, auch ökonomischen Laien verständlich
- + direkt umweltbezogene Verhaltensvorschriften, direkter Zusammenhang zwischen Auflagen und Umweltbelastung
- + praktikabel (als Verwaltungsakt relativ einfach durchsetzbar)
- + entsprechen dem Verursacherprinzip insofern, als der Verursacher durch Einhaltung der Auflagen die Umweltbelastung verringert und externe Kosten vermeidet
- + entsprechen dem Vorsorgeprinzip, indem sie das Entstehen von Umweltbelastungen oberhalb der vorgegebenen Grenze zu verhindern suchen
- + oft führt bereits eine Ankündigung zur Verhaltensänderung

9.2.4 Beurteilung des Instruments „Auflagen“



- geringe Effizienz bei zu strengen oder zu laxen Auflagen
- Anwendung erfolgt oft nur bei Neugenehmigungen → Tendenz zur verlängerten Nutzung alter Anlagen
- nicht immer volkswirtschaftlich billigste Lösung
- bei Emissionsauflagen: Knappheit nicht berücksichtigt, kostenlose Verschmutzung bis zum erlaubten Höchstwert
- keine Anreize zur weiteren Verschmutzungsreduktion unter die Norm
- keine Anreize für das Vorantreiben des technischen Fortschritts
- wenige Freiheitsgrade, besonders bei Verfahrensaufgaben
- strenge Auflagen nur von großen Wettbewerbern zu erfüllen → Wettbewerbsverzerrung (Monopolisierung durch Umweltauflagen)

9.2.4 Beurteilung des Instruments „Auflagen“



- keine Berücksichtigung der unterschiedlichen Grenzvermeidungskosten der Firmen
 - Probleme der Kontrolle und Durchsetzbarkeit entstehen ähnlich wie bei anderen umweltpolitischen Instrumenten
- Die häufig genannten Vorteile, Auflagen seien
 - (a) schnell wirksam (besonders für Krisensituationen geeignet (trifft nicht zu bei Verfahrensaufgaben, insbesondere bei der Genehmigung von Produktionsanlagen mit neuer und komplizierter Technik)) und es bestehe
 - (b) Sicherheit über den Umweltstandard,

9.2.4 Beurteilung des Instruments „Auflagen“



... sind kritisch zu beleuchten:

zu (a): die schnelle Wirksamkeit muss nicht notwendig gegeben sein, denn in der Praxis gibt es in der Regel Übergangs- und Ausnahmeregelungen, um Härten für die Unternehmen zu vermeiden

zu (b): es ist zu befürchten, dass Auflagen nicht unbedingt eingehalten werden; da Strafen i.d.R. relativ milde ausfallen, wird das Unterlaufen von Auflagen nicht erschwert

9.3 Haftungsrecht



- *Verschuldungs- und Gefährdungshaftung*
 - 1) Haftungsansprüche leiten sich aus den zivilrechtlichen Haftungsregeln des Nachbarschafts- und Deliktrechts (§§ 906 ff. und §§ 823 ff. BGB) ab
 - 2a) daneben gibt es spezialgesetzliche Haftungsregelungen im Atomgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Luftverkehrsgesetz, Produkthaftungsgesetz und Haftpflichtgesetz
 - 2b) ein Umwelthaftungsrecht als Instrument eines eigenständigen Rechtsgebietes existiert erst seit Inkrafttreten des Umwelthaftungsgesetzes (1991)

9.3 Haftungsrecht



→ *Zivilrecht*

- a) Verschuldenshaftung in § 823 BGB; geschützt werden Leben, Körper, Gesundheit, Freiheit, Eigentum oder sonstiges Recht vor Schäden sowie Schadensersatz bei Verstoß gegen ein Schutzgesetz
- Tendenz geht dahin, zunehmend umweltrechtliche Vorschriften in die Kasuistik der Schutzgesetze aufzunehmen
 - Verschulden impliziert eine Verletzung von Verkehrssicherungspflichten: Stand der Technik, Stand der Wissenschaft, die der Sicherheit anderer dienen sollen
 - Grundgedanke jeder Verkehrssicherungspflicht ist, dass derjenige, der eine Gefahrenlage schafft, die notwendigen Vorkehrungen zum Schutz anderer zu treffen hat

9.3 Haftungsrecht



- b) Haftungs Vorschriften des § 906 BGB beinhalten eine Quasi-Gefährdungshaftung:
- Gefährdung ist beschränkt auf Schäden, die aus dem Grundeigentum oder Grundbesitz abgeleitet sind
 - Betroffener kann vom verursachenden Benutzer des anderen Grundstücks unter bestimmten Bedingungen einen angemessenen Ausgleich in Geld für Einwirkungen durch Gase, Ruß, Geräusche etc., die er erdulden muss, verlangen
 - Ausgleichsanspruch ist verschuldensunabhängig
 - maßgebende Kriterien sind die Wesentlichkeit und die Ortsüblichkeit
 - unwesentliche Einwirkungen muss der Eigentümer hinnehmen

9.3 Haftungsrecht



- wesentliche Einwirkungen muss der Eigentümer hinnehmen, wenn sie ortsüblich sind und nicht durch wirtschaftlich zumutbare Maßnahmen verhindert werden können
- für wesentliche Einwirkungen ist ein finanzieller Ausgleich vorgesehen, falls das belastete Grundstück nicht mehr ortsüblich genutzt werden kann oder unzumutbar in seiner Ertragsfähigkeit beeinträchtigt wird.

⇒ Nach § 5 BImSchG dürfen Anlagen nur so errichtet werden, dass schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können.

9.3 Haftungsrecht



- ⇒ Werden diese Vorgaben beachtet, so ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die genehmigte Anlage zugleich dem Standard des § 906 BGB genügt, deshalb verschiebt sich der Schwerpunkt der Anwendung des § 906 BGB auf nicht genehmigungsbedürftige Anlagen.
- ⇒ Sorgfaltspflichten nach § 823 BGB werden regelmäßig erfüllt sein, wenn der Betreiber einer emittierenden Anlage die Genehmigungs- und Betriebsvorschriften nach dem Umweltschutzgesetz erfüllt.
- ⇒ Bei regulärem Normalbetrieb der Anlagen wird es nicht zur Haftung kommen, wohl aber bei Störfällen und vorsätzlicher Verletzung einer Verkehrssicherungspflicht.
- ⇒ Sorgfaltspflicht bezieht sich nur auf die gebotene Vorsicht bei Ausübung einer Tätigkeit, welche selbst nicht in Frage steht.

9.3 Haftungsrecht



Problem: Beweislast

- Komplexität der ökologischen Schadensabläufe vereitelt in den meisten Fällen den nach deutschem Recht nötigen Vollbeweis
- da nach klassischem Zivilrecht der Kausalitätsbeweis vom Geschädigten zu führen ist, befindet sich das Opfer meist in einem Beweisnotstand
- mangelnde Gewissheit über die Schadensverursachung lässt auch eine gesamtschuldnerische Haftung nach § 830 BGB bei multi-kausalen Schäden oft scheitern
- Ansprüche, die sich auf diese Haftung beziehen, werden am ehesten zum Erfolg führen, wenn die Anzahl der Emittenten klein ist oder seltene Schadstoffe emittiert werden

9.3 Haftungsrecht



- an Grenzen stößt die Haftung bei Umweltbeeinträchtigungen, die die Folge des Zusammenwirkens mehrerer Emissionen sind
- Gesamtschuldnerische Haftung scheidet hier aus, weil keine der verschiedenen Emissionen in der Lage ist, den Schaden allein hervorzurufen
- § 830 BGB verlangt, dass einer der Emittenten wenigstens möglicher Verursacher des gesamten Schadens ist

9.3 Haftungsrecht



→ Umwelthaftungsrecht

Nachdem es im öffentlichen Recht bereits für den Gewässerschutz die Gefährdungshaftung gibt (§ 222 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)), wurde die Haftung ohne Verschulden mit dem Umwelthaftungsgesetz (UHG) (1991) auch für die Bereiche Boden und Luft eingeführt:

- wer unmittelbar selbst in einem geschützten Rechtsgut verletzt wird, kann Schadensersatz verlangen
- zu den Sachen zählen nicht die freie Luft, das frei fließende Wasser, das offene Meer und das Grundwasser
- Altschäden sind von der Haftung ausgenommen, soweit sie vor Inkrafttreten des UHG verursacht wurden

9.3 Haftungsrecht



- § 15 UHG sieht eine *globale Haftungshöchstgrenze* für einen Schaden - unabhängig von der Zahl der Geschädigten - in Höhe von 85 Mio. € vor; der Haftungsumfang vermindert sich, wenn ein Verschulden des Opfers vorliegt
- Haftung gilt auch für den Normalbetrieb, d.h. wenn keine Störung vorliegt oder die besonderen öffentlich-rechtlichen Auflagen eingehalten werden
- miteinbezogen in den Normalbetrieb ist auch das so genannte Entwicklungsrisiko für toxische Input-Stoffe und Produkte, deren Gefährlichkeit sich im Nachhinein als größer herausstellt als ursprünglich angenommen
- für die Inhaber von bestimmten Anlagen mit besonderem Gefährdungspotential wird eine Verpflichtung zur Deckungsvorsorge eingeführt

9.3 Haftungsrecht



- Identifikation des Schädigers wird durch Ursachenvermutung und Auskunftsanspruch erleichtert
- Regelung zur Ursachenvermutung stockt den Vollbeweis durch Schlussfolgerungen aus bewiesenen Tatsachen auf
- ist der Betrieb einer Anlage nach den genannten Umständen geeignet, den entstandenen Schaden zu verursachen, so wird die Ursächlichkeit unterstellt
- Grundvoraussetzung der Vermutung ist jedoch der Nachweis durch den Geschädigten, dass der Betrieb der Anlage im konkreten Fall geeignet ist, den Schaden zu verursachen
- Auskunftsanspruch des Geschädigten gegen den Inhaber der Anlage

9.3 Haftungsrecht



- Voraussetzung ist hier, dass dem Anspruchsteller ein Schaden entstanden ist, dass Tatsachen vorliegen, die die Annahme der Schadensverursachung begründen und dass die Auskunft für die Feststellung eines Anspruches erforderlich ist

⇒ Haftung nach dem UHG überlappt sich mit der Haftung nach § 906 BGB!

• Beurteilung

- › größtes Problem: Haftung tritt erst ex post nach dem Schadenseintritt ein und hängt in der Wirkung von der ex ante Initiative der Privaten ab; aber Anpassungsverhalten der Verursacher, infolge rationaler Erwartungen

9.3 Haftungsrecht



- › Haftungsregeln offenbaren Stärke in den Fällen, in denen eine Identifizierung der Opfer und Verletzer und eine Ermittlung des Schadens leicht möglich sind, die Opfer früher und besser wissen als staatliche Instanzen, ob ein Schaden vorliegt, die Verletzer bessere Informationen über Vermeidungstechniken und Kosten haben als staatliche Stellen und die Verletzer ausreichend liquide sind, um fällige Schadensersatzzahlungen zu bedienen
- › bei der Gefährdungshaftung muss der Staat im Gegensatz zur Verschuldungshaftung keine Sorgfaltsniveaus festsetzen und die Einhaltung kontrollieren (dezentrale Steuerung kommt stärker zum Tragen); Transaktionskosten werden gespart
- › weiterer Vorteil der Gefährdungshaftung besteht darin, dass sie sich nicht auf die Art und Weise der Ausübung einer Tätigkeit, sondern darüber hinaus auch auf das Aktivitätsniveau selbst bezieht

9.3 Haftungsrecht



- › Präventionsanreiz ist bei Gefährdungshaftung immer dann stärker und effizienter als bei der Verschuldungshaftung, wenn der gesetzliche Sorgfaltsstandard relativ niedrig festgesetzt ist
- › aus der Sicht des Emittenten (Unternehmen) ist sicherlich der Nachteil der Gefährdungshaftung, dass mit einer höheren Kostenbelastung gerechnet werden muss
- › positiv kann für die Gefährdungshaftung noch erwähnt werden, dass sie die Privaten zur Forschung über die Emissionsentstehung und Schadenswirkungen anregt
- › bei der Verschuldungshaftung fehlt jedes Interesse an der Umweltschadensforschung, sofern der Emittent den Sorgfaltsstandard einhält

9.3 Haftungsrecht



- ⇒ Haftungsregeln können nur eine die anderen umweltpolitischen Instrumente unterstützende Funktion wahrnehmen
- ⇒ Haftungsrecht ist eng mit dem ordnungspolitischen Instrumentarium verzahnt

Die *Auflagen* liefern die *technische Richtschnur* für die Emittenten. Der Effekt der *Verschuldenshaftung* beschränkt sich deshalb im wesentlichen darauf, die *Einhaltung von Auflagen* durch *Bestrafung* eines rechtswidrigen Verhaltens oder mangelnder Sorgfalt zu fördern.

9.4 Verhandlungs- und Kooperationslösungen



Kooperationslösungen



Instrument, bei dem Staat und mögliche Verursacher Umweltschutzprobleme nach dem Kooperationsprinzip lösen

- ⇒ Branchenabkommen
- ⇒ Verbandslösungen
- ⇒ Verhandlungslösungen

9.4.1 Branchenabkommen



- Instrument, bei dem umweltpolitische Ziele durch Verträge oder Abkommen verwirklicht werden
 - (a) *rechtsverbindliche Abkommen* zwischen Umweltbehörden und einzelnen Branchen bzw. Branchenmitgliedern, durch die sich diese - über die Vorschriften hinausgehend - selbst verpflichten, bestimmte Umweltschutzmaßnahmen durchzuführen oder Umweltbelastungen zu unterlassen
 - (b) *unverbindliche Absprachen* zwischen Vertretern der Umweltbehörden und Branchenvertretern, in denen man Umweltschutzaktivitäten durchzuführen verspricht
 - (c) Motivation für den Abschluss eines Abkommens kann bei den Unternehmen in der Vermeidung von schärferen staatlichen Auflagen oder Wettbewerbsvorsprüngen umweltfreundlich produzierender Unternehmen oder in der Kostenminimierung von Innovationen liegen.

9.4.2 Verbandslösungen



- (a) *umweltbezogene Zweckverbände*: regionaler Zusammenschluss von Gebietskörperschaften zur kostengünstigeren Durchführung von Umweltschutzaufgaben
- (b) *branchenübergreifende Kooperation*, durch die analog zu den Branchenlösungen rechtsverbindliche Abkommen oder unverbindliche Absprachen zwischen Verbänden bzw. Verbandsvertretern und Umweltbehörden getroffen werden

9.4.3 Verhandlungslösungen



- Frage, ob der Staat in hochentwickelten Industriegesellschaften überhaupt fähig ist, umweltzerstörerischen Trends in angemessener Weise entgegenzusteuern
- weitgehendes Staatsversagen aufgrund einer realitätsfernen *Allzuständigkeitsillusion* und veralteter Steuerungsformen

⇒ Lösung: Ergänzung hierarchischer imperativer Steuerungsmittel durch Verhandlungs- und Vermittlungsverfahren!

9.4.3 Verhandlungslösungen



Kritik an bisherigen Verhandlungslösungen:

- (a) Interessen, die von einer Vielzahl von Menschen geteilt werden, sind schwer organisierbar und haben deshalb geringe Durchsetzungschancen in einem verbändepluralistisch organisiertem System.
- (b) Umweltaktivisten und -organisationen nehmen oft Verhandlungsprozesse als Kungeleien wahr, als eine heimliche Allianz von Akteuren, denen wirtschaftliche Gesichtspunkte näher liegen als das ökologisch Mögliche.

9.4.3 Verhandlungslösungen



Mediationsverfahren:

- Verhandlungsprozesse, bei denen die Streitparteien mit Hilfe eines Vermittlers (Mediators) nach Kompromissen suchen
- Mediator verfolgt hierbei keine eigenen Interessen und ist offen gegenüber allen Lösungen, die gemeinsam von den Parteien entwickelt werden
- Verantwortlichkeit des Mediators zielt primär auf die Verfahrensgestaltung, nicht auf die Problemlösung
- Ziel des Mediationsverfahrens ist die Suche nach Problemlösungen, die möglichst für alle am Verfahren Beteiligten akzeptabel sind

⇒ Instrument der Durchsetzung: Selbstbindung der Verfahrensteilnehmer!

9.4.4 Beurteilung von Kooperationslösungen



- umgehen zeitraubende politische Verfahren über Auflagen und Vorschriften
- gewähren den Unternehmen ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit
- politische Durchsetzungschance wird im Vergleich zu Auflagen und Abgaben erheblich größer sein, da von den betroffenen Verursachern weniger Widerstände zu erwarten sind
- Widerstand ist evtl. von Umweltschutzvereinigungen zu erwarten, denen die ökologischen Zielvorgaben oft zu niedrig erscheinen
- auch in der Bevölkerung könnten psychologische Vorbehalte gegenüber freiwilligen Vereinbarungen vorhanden sein

9.5 Umweltplanung



Grundsätzliche Probleme: Informationsproblematik
zentral vs. dezentral

- befasst sich mit eher komplexen Bereichen wie dem Naturschutz, der Landschaftspflege und der Steuerung von Ökosystemen sowie der Gestaltung bebauter Gebiete
- bedeutsam, weil durch eine gezielte Planung von vornherein ein großes Maß an Umweltbelastung vermieden werden kann, z.B. durch eine vorausschauende Planung in Form sinnvoller Ausweisungen von Gebieten für Produktionsstätten, Arbeitsstätten und Verkehrswegen

9.5 Umweltplanung



Zu den umweltplanerischen Instrumenten zählen

- (a) übergreifende *Gesamtplanungen*, wie die Raumordnung, die Landesentwicklung sowie die Regional- und Bauleitplanung

Raumordnung: angestrebte Verteilung räumlicher
Strukturen und Nutzungen

Ziel: Sicherung der natürlichen Umwelt vor frühzeitiger Erschöpfung der natürlichen Ressourcen oder Minderung ihrer Leistungsfähigkeit, darüber hinaus Optimierung der menschlichen Umweltbedingungen

9.5 Umweltplanung



- (b) *Fachplanungen*, wie die Verkehrsplanung, Energie- und Ressourcenplanung, Wasser-, Abfall- und Luftreinhalteplanung

Wasserplanung:

Vielzahl von umwelt- und wasserwirtschaftlich bedeutsamen Planungen, die von der Planung örtlicher Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsprojekte bis zur Planung des Wasserhaushaltes größerer Wassereinzugsgebiete reichen;

Bsp.: Wasserhaushaltsgesetz

9.5 Umweltplanung



- (c) *Umweltverträglichkeitsprüfung*, bei umweltbedeutsamen, zumeist nicht durch Spezialgesetze geregelten öffentlichen Maßnahmen

Instrument, das Umweltschutzziele und Umweltbelange systematisch in die Verwaltungsarbeit integrieren soll; jede öffentliche Maßnahme soll, ehe sie realisiert wird, systematisch und umfassend auf ihre potentiellen Umweltauswirkungen hin untersucht werden.

Es ist ein förmliches Verfahren, an dem sich einerseits alle Behörden, deren Zuständigkeitsbereich betroffen ist und andererseits die Öffentlichkeit beteiligen können.

Wichtige Begriffe (8 – 9)



- Nicht-fiskalische Instrumente
- Fiskalische Instrumente
- moral suasion
- Umweltethik
- Umweltauflagen
- Reduzierungsverpflichtungen
- Emissionsnormen
- Produktnormen
- Inputauflagen
- Prozessnormen
- Verschuldungshaftung
- Gefährdungshaftung
- Umwelthaftungsrecht
- globale Haftungshöchstgrenze
- Kooperationslösungen
- Branchenabkommen
- Verbandslösungen
- Verhandlungslösungen
- Allzuständigkeitsillusion
- Mediationsverfahren
- Umweltplanung
- Gesamt- und Fachplanungen
- Umweltverträglichkeitsprüfung

10 Fiskalische Instrumente

10.1 Staatliche Förderungsmaßnahmen



zu unterscheiden in *direkte Ausgaben* und *Einnahmeverzichte*

⇒ mit direkten Ausgaben für den Staat verbunden:

- Subventionen für umweltverbessernde Maßnahmen, Investitionszulagen
- Finanzierung umweltrelevanter F&E
- Förderung umweltrelevanter Personen und Organisationen

⇒ mit Einnahmeverzicht verbundene Maßnahmen:

- Abschreibungserleichterungen auf Güter des Umweltschutzes
- Steuervergünstigungen für Umweltschutzinvestitionen (z.B. Altlastensanierung)

10.1 Staatliche Förderungsmaßnahmen



- unabhängig von der Art der Subventionen handelt es sich um Maßnahmen nach dem Gemeinlastprinzip ~~der~~ Verursacher wird von der Allgemeinheit dafür bezahlt, dass er seine umweltbeeinträchtigende Aktivität unterlässt; Umweltverschmutzer wird das Recht auf kostenlose Nutzung der Umwelt zugesprochen, das Recht muss ihm von der Allgemeinheit abgekauft werden
- Anreiz zur Schadstoffreduzierung ist am ehesten von emissionsbezogenen Subventionen zu erwarten
- um einen angestrebten Emissionsstandard zu gewährleisten, muss die Subvention hoch genug sein, um ausreichend viele Emittenten zu ihrer Nutzung zu veranlassen

10.1 Staatliche Förderungsmaßnahmen



- Gestaltung der Subvention erfordert Information der politisch-administrativen Instanzen über die Vermeidungskosten der Instanzen und das Ausmaß der Emissionen ohne Inanspruchnahme der Subventionen (← strategisches Verhalten der Akteure muss vermutet werden)
- am häufigsten werden Sonderabschreibungen, Zuschüsse und verbilligte Kredite eingesetzt
- wichtigste Form der Sonderabschreibung: nach § 7d EStG können Wirtschaftsgüter, die dazu verwendet werden, Umweltbeeinträchtigungen zu vermindern oder zu reduzieren, mit erhöhten Sätzen abgeschrieben werden (bis 1990)

10.1 Staatliche Förderungsmaßnahmen



Beurteilung:

- Sonderabschreibungen können als Innovationsbremse wirken und eine Tendenz zu kapitalintensiven Reinigungsanlagen bewirken
- Zuschüsse und verbilligte Kredite können sinnvoll sein, wenn eine Umweltschutzinvestition andernfalls nicht in Angriff genommen werden könnte
- im Allg. stellen Investitionskredite und Sonderabschreibungen aber nicht sicher, dass sich die Umweltqualität verbessert: es verringert sich zwar die Emissionsmenge des einzelnen, jedoch kann sich die Gesamtmenge der Emissionen dadurch erhöhen, dass andere Unternehmen in die begünstigte Branche eindringen und die Gesamtproduktionsmenge erhöhen

10.1 Staatliche Förderungsmaßnahmen



- generelles Problem der Subventionen ist der *Mitnahme-Effekt*: Subventionen werden auch von denen in Anspruch genommen, die ohnehin eine Umweltschutzinvestition tätigen wollen oder müssen; damit wird das Ziel verfehlt, zu bisher nicht geplanten Investitionen anzuhalten
- Subventionen haben ein schlechtes Image in der Öffentlichkeit: Verstoß gegen das Verursacherprinzip verletzt das Gerechtigkeitsempfinden
- seitens der Subventionsempfänger sind keine Widerstände zu erwarten

10.1 Staatliche Förderungsmaßnahmen



- Subventionen sind relativ konfliktarmes Instrument, falls durch andere Interessen nicht Widerstand provoziert wird
- da Bürokratie über Anerkennung der Subventionsanträge zu befinden hat, kann sie das Instrument nutzen, um die eigene Position zu stärken: Verwaltung hat in diesem Fall etwas zu verteilen und kann im Gegenzug Zugeständnisse der Empfänger in anderen Fragen erlangen
- wird Subvention politisch gut verkauft, sind die Durchsetzungschancen sehr hoch

10.1 Staatliche Förderungsmaßnahmen



Übersicht der ausgabenpolitischen Instrumente der Umweltpolitik

Umweltverbessernde Aktionen öffentlich-rechtlicher Einrichtungen	Anregung umweltverbessernder privatwirtschaftlicher Aktivitäten	Finanzierung des institutionellen Umweltschutzes										
<p style="text-align: center;"><i>direkter öffentlicher Umweltschutz</i></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">Gebühren- u. Beitragsfinanzierung Abfallbeseitigung Entwässerung Wasserversorgung</td> <td style="width: 50%;">Steuerfinanzierung Lärmschutz Parks nachträgliche Gewässersanierung</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;"><i>Finanzierung sonstiger umweltverbessernder Maßnahmen</i></p> <p style="text-align: center;">Fernwärmeausbau ÖPNV Umweltfreundlicher Verkehrswegebau Betriebsverlagerungen</p> <p style="text-align: center;"><i>Umweltbewusste staatliche Beschaffungspolitik</i></p>	Gebühren- u. Beitragsfinanzierung Abfallbeseitigung Entwässerung Wasserversorgung	Steuerfinanzierung Lärmschutz Parks nachträgliche Gewässersanierung	<p style="text-align: center;"><i>Subventionen</i></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">Subventionen i.e.S. Zuschüsse Zuwendungen Darlehen Bürgschaften Prämien</td> <td style="width: 50%;">zur Förderung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, Produkte und Einsatzstoffe</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Steuervergünstigungen § 7d EStG § 4a InvZuG § 82a EStDV</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Umweltrelevante Kompensationszahlungen an Kommunen bei Verzicht auf umweltintensive (Industrie-) Ansiedlungen</td> </tr> </table> <p style="text-align: center;"><i>Umweltrelevante F&E-Förderung</i></p>	Subventionen i.e.S. Zuschüsse Zuwendungen Darlehen Bürgschaften Prämien	zur Förderung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, Produkte und Einsatzstoffe	Steuervergünstigungen § 7d EStG § 4a InvZuG § 82a EStDV		Umweltrelevante Kompensationszahlungen an Kommunen bei Verzicht auf umweltintensive (Industrie-) Ansiedlungen		<p style="text-align: center;"><i>Umweltadministration</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Förderung umweltbedeutsamer Personen und Organisationen</i></p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">Umweltberatungstätigkeit</td> <td style="width: 50%;">Umweltverbände</td> </tr> </table>	Umweltberatungstätigkeit	Umweltverbände
Gebühren- u. Beitragsfinanzierung Abfallbeseitigung Entwässerung Wasserversorgung	Steuerfinanzierung Lärmschutz Parks nachträgliche Gewässersanierung											
Subventionen i.e.S. Zuschüsse Zuwendungen Darlehen Bürgschaften Prämien	zur Förderung umweltfreundlicher Produktionsverfahren, Produkte und Einsatzstoffe											
Steuervergünstigungen § 7d EStG § 4a InvZuG § 82a EStDV												
Umweltrelevante Kompensationszahlungen an Kommunen bei Verzicht auf umweltintensive (Industrie-) Ansiedlungen												
Umweltberatungstätigkeit	Umweltverbände											

Quelle: in Anlehnung an WICKE (1993), S. 339.

10.2 Umweltabgaben



Übersicht der Arten von Umweltabgaben

Umweltabgaben i.w.S. (dominierende Finanzierungsfunktion)		Umweltabgaben i.e.S. (dominierende Anreizfunktion)		
Umweltsteuern	Umweltfinanzierungssteuer	reine Emissionsabgaben	Internalisierungsabgabe	regionalisiert vs. nicht-regionalisiert
	Umweltschutzsteuer		Umweltqualitätsabgabe	
Umweltgebühren	Öffentliche vs. Kooperative Umweltschutzeinrichtungen	Kombinierte Abgaben- und Auflagensysteme	Abgabe dominierend	
			Auflage dominierend	
Umweltbeiträge		Produktabgaben	Rohstoffe	
			Güter	

Quelle: in Anlehnung an WICKE (1993), S. 396.

10.2 Umweltabgaben



- für die Nutzung der natürlichen Umwelt und Ressourcen zu entrichtende Abgabe
- zu unterscheiden in Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben (Abgabe als Oberbegriff)
- die Verursacher umweltpolitischer Aktivitäten sollen zur Reduktion bzw. Vermeidung der Umweltbelastungen veranlasst werden

⇒ Im Zusammenhang mit der Umwelt ist von einer Sonderabgabe zu sprechen!

10.2 Umweltabgaben



Unterscheidung in zwei Gruppen:

1. Finanzierungsabgaben
 2. Lenkungsabgaben (nicht der fiskalische Zweck der Einnahmeerhöhung, sondern die Lenkungsfunktion soll im Vordergrund stehen)
- Sonderabgaben dürfen nur von bestimmten Gruppen erhoben werden und müssen für ähnliche Zwecke ausgegeben werden, für die sie eingenommen wurden \Rightarrow *Affektation*

10.2 Umweltabgaben



- durch Wahl der Bemessungsgrundlage wird die Reaktion der Verursacher bestimmt: es müssen Abgaben gezahlt und/ oder Maßnahmen in den betreffenden Bereichen ergriffen werden
- nach der Bemessungsgrundlage lassen sich Umweltsonderabgaben unterscheiden in:
 1. Emissionsabgabe
 2. Abgaben auf Produkte
 3. Abgaben auf Rohstoffe

10.2.1 Wohlfahrtstheoretischer Ansatz (PIGOU)



- Abweichungen vom *wohlfahrtstheoretischen Allokationsoptimum* (Pareto-Optimum), die auf nicht in den Nutzen- und Produktionsfunktionen der Wirtschaftssubjekte berücksichtigte externe Effekte zurückzuführen sind, können durch Auferlegen einer Steuer (Pigou-Steuer) beseitigt werden
- Höhe der Steuer richtet sich nach den gesamten volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten der, den externen Effekt verursachenden, Aktivität im Allokationsoptimum

10.2.2 Standard-Preis-Ansatz (BAUMOL/ OATES)



- von einem *politisch fixierten Umweltstandard* ausgehend, wird in einem „Trial and Error“-Prozess die Abgabenhöhe bestimmt, bei der dieser Standard realisiert wird
- Bemessungsgrundlage für die Abgabenzahlung ist der *Belastungsbeitrag* des einzelnen Wirtschaftssubjektes (Immissionsbeitrag)
- Wirtschaftssubjekte passen sich der Abgabenerhebung in der Art an, dass sie die Grenzkosten einer Vermeidung von Umweltbelastungen mit der Grenzbelastung durch die Abgabe vergleichen und Vermeidungsleistungen bis zu dem Punkt durchführen, in dem die Grenzkosten der Vermeidung und Abgabenzahlung für die letzte nicht vermiedene Einheit gleich hoch sind

10.2.3 Abgabenansatz von SOLOW



- Ansatz setzt auf der Rohstoffebene an
- Rohstoffinputs werden mit einer Abgabe belegt, deren Höhe sich an den Schadenskosten der theoretisch schädlichsten Verwendungsalternative orientiert
- auf den nachfolgenden Produktionsstufen sind Rückerstattungen möglich, wenn der jeweilige Produzent nachweist, dass die tatsächliche Umweltbelastung von der veranschlagten Maximalbelastung abweicht

10.2.4 Beurteilung des Instruments Umweltabgaben



- + sind die Grenzkosten der Vermeidung von Umweltbelastungen geringer als die Grenzbelastung der Abgabe, besteht ein ökonomischer Anreiz zur Internalisierung gemäß dem Verursacherprinzip sowie zu einer weitergehenden Vermeidung als bei Umweltauflagen
- + Anreiz zur Investition in Forschung und Entwicklung umweltfreundlicher Verfahren/ Produkte
- + verursacherspezifische Vermeidungskosten werden berücksichtigt, d.h. das angestrebte Ziel mit minimalen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht
- + Produkte, deren Herstellung Umweltschäden verursacht, werden teurer: Abnehmer erhalten einen Anreiz, diese durch andere Produkte zu substituieren
- + Abgaben werden als marktkonform angesehen

10.2.4 Beurteilung des Instruments Umweltabgaben



- Unsicherheit über den Umweltstandard (Informationsproblem und abhängig von Marktanpassung)
- ökologische Effektivität ist nicht gewährleistet, da Ausweichmöglichkeiten auf nicht durch Abgaben erfasste Verfahren und Inputs und in andere Umweltmedien bestehen
- aufgrund inflationärer Entwicklungen oder Änderungen der ökologischen Situation können häufige Anpassungen der Abgabenhöhe notwendig werden
- Abgabenhöhe wird aufgrund politischer Widerstände und Einwände von potentiellen Abgabenzahlern und der Bürokratie in der Realität oft zu niedrig angesetzt bzw. die Abgabe wird nicht umfassend genug konzipiert, um die angestrebten umweltpolitischen Ziele zu erreichen

⇒ **Frage nach der geeigneten Abgabenhöhe**

10.2.4 Beurteilung des Instruments Umweltabgaben



Probleme:

- Einnahmen fließen nicht in den allgemeinen Staatshaushalt (aber Freisetzungseffekte), sondern in *Schattenhaushalte*, was verfassungsrechtlich und haushaltsrechtlich nur eingeschränkt möglich ist
- Einnahmen, die nicht im allgemeinen Haushalt verfügbar sind, werden den Gesetzgebern kaum über Steuerentlastungen für Bürger und Unternehmen nachdenken lassen; in der Regel wird die Staats-/ Steuerquote durch Sonderabgaben ansteigen, es sei denn, es werden nur symbolische Kleinbeträge erhoben (*aufkommensneutrale Abgabe*)
- von der Bevölkerung wird kein besonderer Widerstand gegen die Einführung von Abgaben zu erwarten sein, allerdings auch keine große Vorliebe, da besonders die Lenkungsabgaben nicht so schnell durchschaubar erscheinen, abhängig von der Merklichkeit der Abgabe

10.2.4 Beurteilung des Instruments Umweltabgaben



- für die Verwaltung sind Lenkungsabgaben ein neues, nicht vertrautes Instrument:
 - altvertraute Auflagen werden wahrscheinlich vorgezogen
 - bei Abgaben sind stärkere Konflikte mit Emittenten zu erwarten
 - Budgetausweitung für Umweltverwaltung ist nur dann zu erwarten, wenn das Abgabenaufkommen direkt in ihren Haushalt fließt, was nicht zu erwarten ist
 - generell hat die Abgabenlösung schlechtere politische Durchsetzungschancen als die Auflagenlösung

10.3 Umweltzertifikate (Umweltlizenzen)



geht in den Grundzügen auf CROCKER und DALES zurück:

- ⇒ verbriefte und übertragbare Nutzungsrechte an natürlichen Ressourcen bzw. Recht zur Emission einer vorgegebenen Menge eines Schadstoffes in einer bestimmten Region
- Theoretischer Ansatz:
 1. Festlegen eines Immissionsziels für eine Region
 2. aus dem Immissionsziel wird die maximale Emissionsmenge abgeleitet
 3. entsprechend der Obergrenze werden Umweltzertifikate durch Versteigerung (*Auktionsprinzip*) oder kostenlose Vergabe an Altemittenten (*Großvaterprinzip*) zugeteilt; Schadstoffe dürfen nur die Besitzer von Umweltlizenzen emittieren, d.h. sind weniger Zertifikate vorhanden als nachgefragt, bildet sich ein Preis und somit eine wirksame Verteilung des Umweltschutzes auf die am Markt beteiligten Unternehmen

10.3 Umweltzertifikate (Umweltlizenzen)



- für Unternehmen ist es bei vorhandenen Umweltschutztechnologien günstiger, diese zu nutzen, sobald deren Preis unter dem der Umweltlizenzen liegt; überflüssige Lizenzen können verkauft werden
- sind eigene Umweltschutzmaßnahmen teurer, müssen Lizenzen gekauft werden

Beurteilung:

- + Sicherheit über den Umweltstandard
- + bei rationalem (kostenminimierendem) Verhalten der Emittenten wird so der vorgegebene Umweltstandard zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht
- + Lizenzen bieten Anreize zu weitergehenden Umweltschutzmaßnahmen

10.3 Umweltzertifikate (Umweltlizenzen)



- + in einer wachsenden Volkswirtschaft steigt der Preis der Umweltzertifikate, ohne dass wie bei der Abgabenlösung Änderungen des Abgabensatzes notwendig sind
- + Lizenzen sind marktkonform
- emotionale Einwände gegen einen „Verkauf von Umwelt“ bzw. von „Verschmutzungsrechten“ sind beträchtlich
- ökonomischen Laien nur schwer verständlich zu machen
- Schaffung eines institutionellen Rahmens, eines Marktes für Lizenzen, erfordert einen relativ hohen staatlichen Aufwand und stellt damit die Marktkonformität in Frage
- Arten von Umweltverschmutzung, die nicht auf bestimmte Unternehmen zurückgeführt werden oder sich aus mehreren Quellen ergeben, sind durch Lizenzen nicht zu regeln; es sind also nur sehr wenige Schadstoffe zertifizierbar

2.2.3 Umweltzertifikate (Umweltlizenzen)



- wettbewerbspraktisch können Lizenzen zu Marktzugangsbeschränkungen führen (Horten von Lizenzen)
- verteilungspolitisch können sich Probleme bei der Erstaussgabe ergeben

Weitere Probleme:

- politische Durchsetzbarkeit von Zertifikatslösungen schwierig aufgrund öffentlichen Unverständnisses und moralischer Bedenken
- Emittenten sehen nur wenige Ausweichmöglichkeiten und werden bisherige Auflagenlösungen bevorzugen

2.2.3 Umweltzertifikate (Umweltlizenzen)



- bei Realisierung einer Zertifikatslösung müsste mit einer Forderung der Emittenten nach kostenloser Zuteilung im Rahmen der bisherigen Emissionen („Bestandsschutz“) gerechnet werden
- für Verwaltung sind Zertifikate ein ungewohntes Instrument, das Konfliktpotential in sich birgt, da mit dem Widerstand der Emittenten zu rechnen ist
- außerdem eröffnen Zertifikate wenig (Budget- oder Macht-) Expansionsmöglichkeiten für die Verwaltung, da sich die Verwaltung auf die Zertifikatsausgabe und die Emissionskontrolle beschränken wird

10.3 Umweltzertifikate (Umweltlizenzen)



Fazit:

- wenn die inhaltliche Konkretisierung des Umweltsanierungs und seine Umsetzung analog zur marktwirtschaftlichen Lösung des klassischen Knappheitsproblems dezentral und privatwirtschaftlich erfolgt, bilden Umweltsteuern und Lizenzen Instrumente, die häufig eine ökonomieverträgliche Umweltpolitik sichern
- Kriterien für eine *Ökonomieverträglichkeit* der Umweltpolitik:
 - möglichst geringe Einschränkung unternehmensinterner Handlungsspielräume
 - möglichst weitgehende Zulassung unternehmensexterner Austauschprozesse
 - Durchsetzung möglichst umweltbezogener Gewinn- und Liquiditätseffekte
 - Kalkulierbarkeit der Umweltpolitik

10.3 Marktfördernde versus marktsubstituierende Intervention



- Marktförderung:
 - Einsatz aller Instrumente (Abgaben, Steuern, Lizenzen), welche den Mechanismus der relativen Preise verbessern
- Marktsubstitution:
 - Ausschließliche staatliche Steuerung, Verbote

Wichtige Begriffe (10)



- direkte Ausgaben
- Subventionen
- Investitionszulagen
- Forschungsfinanzierung
- Einnahmeverzicht
- Abschreibungen
- Steuervergünstigungen
- Mitnahmeeffekt
- Umweltabgaben
- Finanzierungsfunktion
- Lenkungsfunktion
- Affektation
- wohlfahrtstheoretisches Allokationsoptimum
- Umweltstandard
- Belastungsbeitrag
- Schattenhaushalte
- aufkommensneutrale Abgabe
- Umweltlizenzen
- Nutzungs- und Emissionsrechthandel
- Auktionsprinzip
- Großvaterprinzip
- Ökonomieverträglichkeit

11 Kriterien der Bewertung umweltpolitischer Instrumente



- Untersuchung der „Tauglichkeit“ einzelner umweltpolitischer Instrumente (im Hinblick auf das zu lösende Umweltproblem) anhand folgender Kriterien:
 - Ökologische Effizienz bzw. Wirksamkeit
 - Ökonomische Effizienz
 - Wettbewerbsneutralität
 - Praktikabilität und politische Durchsetzbarkeit
 - Innovationseffizienz
 - Verteilungswirkungen

11 Kriterien der Bewertung umweltpolitischer Instrumente



- ⇒ jedes Umweltproblem erfordert eine spezifisch „umweltinstrumentelle“ Lösung
- ⇒ Wahl des Instruments ist abhängig von/m :
 - ökologischen Gegebenheiten
 - technisch-naturwissenschaftlichen Lösungsalternativen
 - wirtschaftlichen Auswirkungen der verschiedenen Lösungen
 - rechtlich-administrativen Hintergrund
 - politisch-sozialen Umfeld

11.1 Ökologische Effizienz



- es muss zunächst die Frage geklärt werden, inwieweit das vorliegende Umweltproblem mit den einsetzbaren umweltpolitischen Instrumenten wirkungsvoll behoben werden kann, also ob das einzelne Instrument tatsächlich die technischen Möglichkeiten zur Lösung des Umweltproblems bietet
- als Beurteilungsrahmen für eine ökologische Wirksamkeit dienen verschiedene Teilkriterien:
 - Verminderung des Verbrauchs von Umweltgütern einschließlich von Rohstoff- und Energieressourcen
 - Einschränkung der Schadstoffabgabe im Produktions- und Konsumtionsprozess

11.1 Ökologische Effizienz



- Beschränkung der Rückstände durch Wiederverwendung, d.h. die Erhöhung des Recyclings
- Verbesserung der ökologischen Regenerationsbedingungen durch Steigerung der Leistungsfähigkeit ökologischer Systeme
- Verminderung der Lärmbelästigung
- Zeitdauer (*time lag*) bis zur Wirksamkeit des umweltpolitischen Instruments

11.2 Ökonomische Effizienz



- ... liegt dann vor, wenn ein nahtloses Einpassen des umweltpolitischen Instruments in das System der sozialen Marktwirtschaft möglich ist (Sicherung des sozialen Zwecks ohne Störung des Marktes → *Marktkonformität*)
- der volkswirtschaftliche Aufwand soll in einem angemessenen Verhältnis zur Umweltverbesserung stehen
 - für den einzelnen Umweltschädiger sollte der betriebswirtschaftliche Aufwand tragbar sein (→ keine Existenz- oder Arbeitsplatzgefährdung)

11.3 Wettbewerbsneutralität



... sieht eine *Gleichbehandlung* der Anbieter, hier also der Emittenten vor, d.h.

- gleiche Anlastung der externen Kosten;

Alle, die bestimmte Leistungen der Umwelt in Anspruch nehmen, sollen dafür den gleichen Preis zahlen (Deponiefunktion der Umwelt wird als Arbeitsleistung betrachtet, für die von jedem Unternehmen der gleiche Preis zu zahlen ist. Ungleiche Preise würden zu einer Wettbewerbsverzerrung führen.) → ökonomische Sichtweise

- gleicher Anspruch auf Nutzung des *Immissionspotentials*

Zwei gleich große Emittenten haben den gleichen Anspruch also das gleiche Recht auf Emission, so dass von beiden ein gleich hoher Grenzwert bzw. dessen Einhaltung zu fordern ist.

→ juristische Sichtweise

11.4 Praktikabilität und politische Durchsetzbarkeit



- ein umweltpolitisches Instrument kann nur wirksam werden, wenn es durch Gesetze oder Verordnungen eingeführt und dessen Anwendung durch staatliche Kontrollen überwacht wird
 - der monetäre bzw. nicht-monetäre administrative Aufwand (z.B. Sachmittel, Kontroll- und Überwachungspersonal, Hinzuziehung von Expertenwissen) ist, je nach gewähltem umweltpolitischen Instrument, höchst unterschiedlich
 - es besteht je nach Instrument und Umfang des Umweltproblems eine relativ hohe oder geringe Notwendigkeit zur Einpassung in den umweltrechtlichen bzw. sonstigen rechtlichen Rahmen der bestehenden Rechtsordnung

11.4 Praktikabilität und politische Durchsetzbarkeit



- einen Einfluss auf die Zustimmung oder Ablehnung eines umweltpolitischen Instruments haben folgende Teilkriterien der politischen Durchsetzbarkeit:
 - Bevorzugung oder Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen durch das jeweilige Instrument
 - Interessenlage der Parteien, Parteiengruppierungen oder der Gebietskörperschaften
 - positive bzw. negative Erfahrungen mit diesem oder einem vergleichbaren Instrument (Wurde es bspw. bereits in einem anderen Land eingesetzt und hat sich dort bewährt?)
 - Ausmaß, in welchem Bürokratie und Umweltschädiger mit dem Instrument vertraut sind

11.4 Praktikabilität und politische Durchsetzbarkeit



- Be- oder Entlastungen des Staatshaushalts bzw. der Umweltbeeinträchtiger
- Bedeutung und Wirksamkeit des Instruments bei der Bevölkerung verdeutlicht
- moralische und psychologische Aspekte (z.B. negatives Urteil bei Umweltlizenzen → „Verkauf der Umwelt“)
- Flexibilität beim Einsetzen des Instruments (Ist eine Variation der Intensität ohne Probleme möglich?)

11.5 Innovationseffizienz



- Eignung eines Instruments zur besonderen Förderung des technischen Fortschritts im Hinblick auf umweltfreundliche Produkte, Produktionsverfahren und Entsorgungstechniken (im Vordergrund stehen vor allem Emissionsminderungen)

11.6 Verteilungswirkungen



- festzustellen bzw. zu berücksichtigen ist, inwiefern die alternativen umweltpolitischen Instrumente der herrschenden Vorstellung über Verteilungsgerechtigkeit entsprechen
- der Einsatz von umweltpolitischen Instrumenten resultiert sowohl in Nutzen als auch Kosten, die bei den Betroffenen höchst unterschiedlich anfallen können