

**Beihefte der Konjunkturpolitik**  
**Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung**  
Begründet von Albert Wissler

---

Heft 38

# Umweltschutz

**Herausforderungen und Chancen  
für die Wirtschaft**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# **Umweltschutz**

**Beihefte der Konjunkturpolitik**  
**Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung**  
Begründet von Albert Wissler

---

**Heft 38**

# Umweltschutz

**Herausforderungen und Chancen  
für die Wirtschaft**

**Tagungsband zur Sondertagung der  
Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher  
Forschungsinstitute e.V. in Bonn am 11. Mai 1990**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Umweltschutz:** Herausforderungen und Chancen für die  
Wirtschaft; Tagungsband zur Sondertagung der Arbeits-  
gemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher  
Forschungsinstitute e. V. in Bonn am 11. Mai 1990 /  
[Schriftleiter: Herbert Wilkens]. — Berlin: Duncker  
und Humblot, 1991

(Beihefte der Konjunkturpolitik; H. 38)

ISBN 3-428-07041-0

NE: Wilkens, Herbert [Red.]; Arbeitsgemeinschaft  
Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungs-  
institute; Konjunkturpolitik / Beihefte

Schriftleiter: Herbert Wilkens

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0452-4780

ISBN 3-428-07041-0

## Vorwort

In diesem Beiheft wird über den wissenschaftlichen Teil der 53. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute berichtet, die am 10. und 11. Mai 1990 in Bonn stattfand und das Thema

*Umweltschutz — Herausforderungen und Chancen für die Wirtschaft*  
zum Gegenstand hatte.

Für die wissenschaftliche Vorbereitung ist Paul Klemmer (Essen), Horst Siebert (Kiel) und Rolf-Ulrich Sprenger (München) zu danken. Referate hielten Paul Klemmer, Klaus Löbbe (Essen), Klaus Matthies (Hamburg), Ernst Mohr (Kiel), Horst Siebert, Rolf-Ulrich Sprenger, Ulrich Weißenburger (Berlin) sowie Horst Zimmermann (Marburg). Die Schriftleitung und die Zusammenfassung der Diskussionen übernahm Herbert Wilkens (Berlin).

Die 54. Mitgliederversammlung soll am 2. und 3. Mai 1991 in Bonn stattfinden und das Thema

*Deutsch-deutsche Wirtschaftsvereinigung im europäischen Rahmen —  
Ergebnisse, Aussichten und wirtschaftspolitische Erfordernisse*  
zum Gegenstand haben.

München im Juli 1990

Karl-Heinrich Oppenländer  
Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft



## Inhalt

Horst Siebert	
Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft	
Zentralisierung oder Dezentralisierung? .....	9
Rolf-Ulrich Sprenger	
EG-Binnenmarkt und Umweltschutz .....	27
Zusammenfassung der Diskussion .....	73
Ernst Mohr	
Klimaveränderung — Ansätze einer internationalen Politikkoordination	83
Zusammenfassung der Diskussion .....	93
Horst Zimmermann	
Überlegungen zur Finanzierung der Altlastensanierung .....	101
Zusammenfassung der Diskussion .....	110
Klaus Löbbe	
Alternativen zur Lösung des Altlastenproblems? .....	117
Zusammenfassung der Diskussion .....	131
Paul Klemmer	
Gesamtwirtschaftliche Effekte ökonomischer Instrumente des Umweltschutzes .....	135
Zusammenfassung der Diskussion .....	153
Ulrich Weißenburger	
Die ökologischen Probleme in Osteuropa und Möglichkeiten zu einer Ost-West Kooperation im Umweltbereich .....	159
Zusammenfassung der Diskussion .....	170



<b>Klaus Matthies</b>	
Umweltaspekte der Energienutzung in der Bundesrepublik Deutschland	179
Zusammenfassung der Diskussion .....	195
Teilnehmerverzeichnis .....	201

## Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft

### Zentralisierung oder Dezentralisierung?

Von Horst Siebert, Kiel\*

1. Es gibt eine ganze Reihe von Gründen — gute und weniger gute — für eine einheitliche und zentral gelenkte Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Da ist zunächst die Feststellung, daß Umweltsysteme sich über nationale Grenzen hinaus erstrecken und die Umweltverschmutzung nicht an den Schlagbäumen haltmacht. Da gibt es auch das — freilich normative — Argument, daß Europa als politische Einheit überall ein und dieselbe Umweltqualität haben sollte. Und da wird schließlich angeführt, daß ein Binnenmarkt einen einheitlichen institutionellen Rahmen voraussetze, daß nationale Umweltpolitiken den europäischen Binnenmarkt nicht segmentieren dürften und daß unter den Bedingungen der angestrebten EG-Steuerharmonisierung kein Raum bleibe für eine dezentrale Umweltpolitik. Ja, die Wirtschaft fordert sogar gleiche Umweltkosten überall, damit ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt werde. Daher — so will es auf den ersten Blick scheinen — muß hier die Antwort auf die Harmonisierungsfrage zugunsten einer einheitlichen und zentralisierten europäischen Umweltpolitik ausfallen.

Ich habe jedoch den Eindruck — und das möchte ich hier begründen —, daß wir eine viel differenziertere Antwort auf diese Frage nach einer europäischen Umweltpolitik von Jütland bis Sizilien, von Irland bis Kreta geben müssen und daß sich durchaus Möglichkeiten für eine dezentrale Umweltpolitik in Europa bieten. In der Tat glaube ich, daß manche Formen der Zentralisierung von Umweltpolitik in Europa höchst ineffizient sein würden.

2. Lassen Sie mich kurz einige Grundgedanken der Umweltökonomie in Erinnerung rufen: Die Umwelt ist ein Gut, und zwar ein knappes Gut, welches für zwei miteinander konkurrierende Zwecke verwendet wird.

— Umwelt ist zunächst ein Konsumgut, wie z. B. unsere Atemluft. In dieser Eigenschaft ist Umwelt ein öffentliches Gut, welches von allen im gleichen Umfang konsumiert werden kann.

---

\* Für kritische Hinweise danke ich Johannes Heister.

— Umwelt ist aber auch ein Aufnahmemedium für Abfälle aller Art und eine Senke für Emissionen. In dieser Eigenschaft kann Umwelt ein privates Gut sein: Wir können Eigentumsrechte definieren und so die Emissionen begrenzen.

Es ist die Aufgabe der Umweltpolitik, im politischen Prozeß das Ziel für die Umweltqualität festzulegen. Anschließend fällt es den Instrumenten der Umweltpolitik zu, die Verschmutzer zur Zielkonformität hinzuführen, wie es z. B. durch eigentumsähnliche Umweltrechte (property rights) geschehen kann.

3. Werfen wir kurz einen Blick auf den europäischen Integrationsprozeß: Die Vollendung des europäischen Marktes wird nicht mehr auf der Grundlage einer verordneten Harmonisierung aller nationalen Regelungen angestrebt, sondern auf dem Wege eines Wettbewerbsprozesses zwischen den nationalen Regulierungssystemen der Mitgliedsländer. Die Erfahrungen der Vergangenheit mit vorausgreifenden Harmonisierungsversuchen ließen keinen anderen Weg praktikabel erscheinen. Zudem ist ein Wettbewerbsprozeß, der das Integrationsergebnis offen läßt, viel kreativer, als jede bürokratische Planung sein kann. Und Kreativität ist gerade in Zeiten des wirtschaftlichen Strukturwandels besonders gefragt.

4. Für die Gütermärkte war das Cassis-de-Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofes richtungweisend: Jedes Produkt, welches in einem Mitgliedsland rechtmäßig auf den Markt gebracht wird, ist auch in jedem anderen EG-Land zugelassen. Bis 1978 konnte der 17-prozentige Cassis-de-Dijon in Deutschland nicht vermarktet werden, weil das deutsche Branntweinmonopolgesetz von 1922 einen Alkoholgehalt für Fruchtlikör von mindestens 32% verlangt — wohl zum Schutz der deutschen Konsumenten.

5. Das mit diesem Urteil in der Europäischen Gemeinschaft etablierte Ursprungslandprinzip ist ein sehr mächtiges Integrationsinstrument. Es ist sein besonderer Vorzug, daß Haushalte und Firmen auf die Unterschiede zwischen nationalen Regulierungen reagieren können. Der Binnenmarkt wird auf diese Weise Arbitragemöglichkeiten eröffnen, z. B. durch günstigere Einkaufsmöglichkeiten für Konsumenten oder durch die Standortwahl von Firmen. Diese Arbitragegeschäfte werden dann ihrerseits die nationalen Regulierungen unter Druck geraten lassen. Folglich müssen sie angepaßt und in einem offenen politischen Prozeß harmonisiert werden. Die Arbitragemöglichkeiten der Haushalte und Firmen sind ein starker Antrieb für den institutionellen Wettbewerb.

## I. Dezentrale Umweltpolitik

6. Was kann Dezentralisierung der Umweltpolitik bedeuten? Kann das Ursprungslandprinzip Anwendung finden? Können wir uns auf einen Wettbewerbsprozeß zwischen den Umweltregelungen der einzelnen Länder verlassen?

Wir sollten uns zunächst darüber klar werden, daß Dezentralisierung der Umweltpolitik zweierlei bedeuten kann (Siebert 1985):

- Erstens, eine Differenzierung der angestrebten Umweltqualität nach Ländern, d. h. die Umweltverschmutzung darf von Land zu Land verschieden sein.
- Zweitens, eine Differenzierung der Instrumente der Umweltpolitik, in der sich die jeweilige Knappheit des Faktors Umwelt widerspiegelt, und zwar selbst dann, wenn identische Qualitätsziele vorgegeben sind.

Es ist also zwischen Umweltzielen und Umweltinstrumenten deutlich zu unterscheiden. Ebenso wichtig ist aber auch die Unterscheidung zwischen einer kurzfristigen und einer langfristigen Sicht, die sich sowohl auf Umweltziele als auch auf Umweltinstrumente bezieht. Kurzfristig wird die Umweltknappheit einer Region durch ihre Industriestruktur, durch den Stand der Vermeidungstechnik usw. bestimmt. Als Konsequenz daraus können sich die Instrumente der Umweltpolitik von Region zu Region unterscheiden, und zwar in Abhängigkeit von der jeweiligen Umweltknappheit. Langfristig aber können sich Firmen andere Standorte suchen, die Umwelttechnik mag sich ändern; und regionale Umweltinstrumente werden sich einander angleichen.

7. Die Frage, welche Rolle eine dezentrale Umweltpolitik in Europa spielen kann, ist nur auf der Grundlage einer Kasuistik der Umweltprobleme zu beantworten (Siebert 1987, S. 19, 20).

Ich möchte mich zuerst mit solchen Emissionen beschäftigen, die im Produktionsprozeß entstehen, aus stationären Quellen kontinuierlich entweichen und in Drittländern keine Umweltwirkungen zeigen. Umwelt wird in diesem Fall einerseits als nationales Aufnahmemedium für Schadstoffe und andererseits als nationales öffentliches Konsumgut verwendet. Anschließend möchte ich den Fall von grenzüberschreitenden Emissionen mit internationalen Umweltwirkungen behandeln und dann zu einigen weiteren Problemen meiner Umweltkasuistik einschließlich der globalen Umweltprobleme Stellung nehmen.