

Ausgabe Nr. 2 Oktober 2007

FLIESEN – NEUHAUS COMPACT

**Auswirkungen nationaler Umweltpolitik auf die
Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen**

Von Dr. Dirk Neuhaus

© Copyright 2007

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Ziele und Instrumente der Umweltpolitik	1
2.1	Ziele	1
2.2	Instrumente	2
2.2.1	Auflagen	2
2.2.2	Abgaben	2
2.2.3	Zertifikate	3
2.2.4	Subventionen	4
2.2.5	Selbstverpflichtungen	4
3	Instrumentenunspezifische Wirkungen der Umweltpolitik auf die unternehmensspezifische Wettbewerbsfähigkeit	5
3.1	Intrasektorale Wirkungen	5
3.2	Intersektorale Wirkungen	6
3.3	Internationale Wirkungen	6
3.3.1	Kostenfokussierte Sichtweise	6
3.3.2	Innovationsfokussierte Sichtweise	7
4	Instrumentenspezifische Wirkungen der Umweltpolitik auf die unternehmensspezifische Wettbewerbsfähigkeit	9
4.1	Auflagen	9
4.2	Abgaben	9
4.3	Zertifikate	10
4.4	Subventionen	11
4.5	Selbstverpflichtungen	11
5	Fazit	12
	Literaturverzeichnis	13

1 Einleitung

Umweltschutz und dessen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im Einzelnen und die Volkswirtschaft im Ganzen ist ein in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft seit Jahrzehnten diskutiertes Thema. Diese Arbeit fokussiert sich auf die nationale Umweltpolitik und deren Auswirkungen auf die unternehmensspezifische Wettbewerbsfähigkeit. Aktivitäten von Umweltschutzgruppen sowie betriebliches Umweltmanagement und dessen Wechselwirkungen mit Stakeholdern eines Unternehmens sind nicht Gegenstand der Arbeit. Auch wird die sehr umfassende Problematik internationalen Umweltschutzes in soweit ausgeblendet, wie sie sich noch nicht in der nationalen Umweltpolitik widerspiegelt.

Im Mittelpunkt der Arbeit stehen die Instrumente der Umweltpolitik und deren Auswirkungen auf die unternehmensspezifische Wettbewerbsfähigkeit. So werden in Kapitel 2 zunächst die Ziele und anschließend die bedeutsamsten Instrumente der Umweltpolitik dargestellt. Kapitel 3 erläutert die umweltpolitikinduzierten Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen innerhalb einer Branche, zwischen verschiedenen Branchen sowie international, ohne dabei auf instrumentenspezifische Besonderheiten einzugehen. Die instrumentenspezifischen Auswirkungen werden in Kapitel 4 herausgearbeitet. In Kapitel 5 erfolgt eine abschließende kritische Würdigung.

2 Ziele und Instrumente der Umweltpolitik

2.1 Ziele

Die Ziele der Umweltpolitik werden wie auch andere politische Ziele letztlich von den Zielen der Regierung und somit dem Regierungsprogramm bestimmt. Doch lassen sich zumindest innerhalb der EU folgende in Artikel 174 Absatz 1 EG-Vertrag definierten Ziele als länderübergreifend gültig einordnen:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität
- Schutz der menschlichen Gesundheit
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen

- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.¹

Ferner wird die Umweltschutzneutralität des Wettbewerbs gefordert, d.h. das Streben der Unternehmen nach einer Minimierung des Umweltschutzes auszuschalten.²

Die Verfolgung von Umweltschutzziele verursacht ungeachtet der gewählten Instrumente direkte sowie indirekte Kosten. Hieraus ergibt sich die Forderung bei umweltschutzpolitischen Instrumenten neben der Zielwirksamkeit auch die Effizienz der Instrumente zu beachten.³

2.2 Instrumente

2.2.1 Auflagen

Auflagen schreiben ein bestimmtes Verhalten vor. Sie können sowohl Gebote als auch Verbote umfassen. Eine Nichterfüllung von Auflagen ist mit ordnungsrechtlichen Sanktionen verbunden. Umweltauflagen sind direkte umweltbezogene Verhaltensvorschriften, meist Verfahrensvorschriften oder Emissionshöchstgrenzen, für Produzenten und sonstige die Umwelt beeinträchtigende Wirtschaftssubjekte.⁴ Sie sind ein schnell wirkendes ordnungspolitisches Instrument und gelten als das klassische umweltpolitische Instrument, mit dem politische Instanzen ihre Ziele durchsetzen. Sie stellen jedoch einen massiven hoheitlichen Eingriff dar, der häufig zu wirtschaftlicher Ineffizienz führt und nur wenig Anreize zur Übererfüllung bietet. Der ökologischen Effektivität steht somit eine meist erhebliche ökonomische Ineffizienz gegenüber.⁵ Bonus sieht Auflagen als Notbremse an, die rasch und sicher wirkt, aber „...nachgewiesenermaßen so ineffizient wie nur denkbar...“⁶ ist.

2.2.2 Abgaben

Im deutschen Finanzrecht werden Abgaben als genereller Oberbegriff für Steuern und Sonderabgaben verwendet. Während für Steuern die Zweckungebundenheit gilt, sind Sonderabgaben zweckgebunden und werden je nach Erhebungszweck

¹ Vgl. Giering (2006), S. 1.

² Vgl. Kloepfer (1981), S. 60.

³ Vgl. Zohlnhöfer (1981), S. 30 ff.

⁴ Vgl. Hopfenbeck et. al. (1996), S. 31.

⁵ Vgl. Zohlnhöfer (1981), S. 34.

⁶ Bonus (1981), S. 107.

ressortspezifisch verwaltet und wiedereingesetzt.⁷ Umweltabgaben umfassen Umweltsteuern, Umweltgebühren und Umweltbeiträge. Im Gegensatz zu Auflagen wird eine umweltbelastende Aktivität nicht unmittelbar begrenzt, sondern nur verteuert, so dass anders als bei Auflagen das Ausmaß des umweltentlastenden Effektes ex ante ungewiss ist. Im Falle perfekter Informationstransparenz und einiger weiterer Nebenbedingungen ließe sich durch ein Abgabensystem im Sinne einer Pigou-Steuer eine effektive und effiziente Umweltpolitik betreiben.⁸ In der Realität ist der optimale Steuersatz jedoch kaum zu ermitteln. Ausgestaltungsformen von Umweltabgaben sind z.B. Produktabgaben, Ressourcenabgaben und Emissionsabgaben.⁹

2.2.3 Zertifikate

Zertifikate sind ein ursprünglich insbesondere in den USA eingesetztes neueres marktwirtschaftliches Anreizinstrument der Umweltpolitik. Mit Hilfe von frei übertragbaren (Emissions-)Zertifikaten, die als Wertpapier an einer speziellen Börse gehandelt werden, soll durch den Marktmechanismus eine optimale Allokation knapper Umweltressourcen erreicht werden.¹⁰ Die umweltbelastende Aktivität setzt somit den Erwerb von Zertifikaten voraus. Gemäß der Theorie werden Emissionsreduktionen zuerst dort erfolgen, wo dies am preisgünstigsten möglich wäre, was die gesamtwirtschaftlichen Kosten minimiere. In der Praxis schränken Ausnahmeregelungen und Ausgestaltung dies teilweise ein. Wichtiger Vorteil gegenüber der Abgabenslösung aus Sicht des Umweltpolitikers ist, dass die maximale Umweltverschmutzung ex ante festgelegt werden kann. Wenngleich Zertifikatslösungen bereits von Dales 1968 vorgeschlagen wurden, haben sie erst in den letzten Jahren zunehmenden Einsatz in Deutschland und Europa erfahren, insbesondere durch den CO₂-Emissionsrechtehandel im Rahmen der Umsetzung des Kyoto-Protokolls.¹¹ Im Zeitverlauf geben die Staaten immer weniger neue Zertifikate aus, um die erzeugten Schadstoffmengen kontinuierlich zu verringern. Die lang anhaltende, vor allem mit fehlender Praktikabilität begründete Skepsis gegenüber Zertifikatslösungen führt Zohlhöfer auf das Spannungsverhältnis zwischen juristischem, technischem und

⁷ Vgl. Hopfenbeck et. al. (1996), S. 21.

⁸ Lee widerspricht dieser neoklassischen Auffassung und der grundsätzlichen Möglichkeit einer paretoeffizienten Umweltsteuer, vgl. Lee (2004), S. 149 ff.

⁹ Vgl. Hopfenbeck et. al. (1996), S. 21 f.

¹⁰ Vgl. Hopfenbeck et. al. (1996), S. 501 f.

¹¹ Vgl. zu Dales: Zohlhöfer (1981), S. 40. Dieser verweist auf die Veröffentlichung von J.H. Dales: *Pollution, Property, and Prices*, Toronto, 1968.

ökonomischen Denken und die Wettbewerbsproblematik zurück, die in Kapitel 4 näher beleuchtet wird.¹²

2.2.4 Subventionen

Subventionen sind Fördermittel oder Steuervergünstigungen, die der Staat gewährt, um gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, regionale Standortnachteile auszugleichen und den Strukturwandel zu erleichtern.¹³ Dem vergleichsweise geringen Widerstand der Bevölkerung und der lautstarken Befürwortung der Begünstigten steht eine häufig sehr geringe Wirtschaftlichkeit gegenüber. Dennoch spielen Subventionen in der deutschen Umweltpolitik eine bedeutsame Rolle. Beispielsweise wird hierdurch versucht, den Anteil regenerativer Energieträger an der Energieerzeugung erheblich zu steigern und den technischen Fortschritt umweltschonender Produkte und Prozesse zu forcieren. Übliche umweltpolitische Subventionen sind Anpassungsbeihilfen, Abschreibungserleichterungen sowie Fördermittel für umweltfreundlichen technischen Fortschritt.¹⁴

2.2.5 Selbstverpflichtungen

Selbstverpflichtungen sind einseitige, rechtlich unverbindliche Erklärungen eines Unternehmens oder eines Branchenverbandes, innerhalb einer bestimmten Zeit ein bestimmtes Ziel erreichen zu wollen.¹⁵ Sie stellen somit kein direktes Instrument der staatlichen Umweltpolitik dar, entstehen jedoch häufig nach mehr oder weniger sanftem Druck der Regierung, andernfalls von hoheitlichen Mitteln Gebrauch zu machen. Der rechtlich unverbindlichen Erklärung eines Verbandes steht somit der rechtlich unverbindliche Verzicht des Staates auf hoheitliche Maßnahmen bei Erfüllung der Selbstverpflichtung gegenüber. Seit den 70er Jahren wurden in Europa über 300 Selbstverpflichtungen abgegeben, davon über 100 in Deutschland, wovon sich ein Großteil auf Umweltschutzthemen bezog.¹⁶

¹² Vgl. Zohlnhöfer (1981), S.41.

¹³ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2005), S. 1.

¹⁴ Vgl. Zohlnhöfer (1981), S.42 f.

¹⁵ Vgl. Eickhof (2004), S. 269.

¹⁶ Vgl. Eickhof (2004), S. 269.

3. Instrumentenunspezifische Wirkungen der Umweltpolitik auf die unternehmensspezifische Wettbewerbsfähigkeit

Umweltpolitik hat vielfältige Auswirkungen auf Unternehmen und deren Wettbewerbsfähigkeit. Zur Systematisierung der Wirkungen werden in diesem Kapitel instrumentspezifische Effekte ausgeblendet und hinsichtlich der Wettbewerbseffekte zwischen inländischen Wettbewerbern der gleichen Branche (intra-sektoral), branchenübergreifenden Effekten (inter-sektoral) sowie Effekten zwischen inländischen und ausländischen Wettbewerbern (international) unterschieden.

3.1 Intra-sektorale Wirkungen

Innerhalb einer Branche können Unternehmen abhängig von ihren Prozessen in unterschiedlichem Ausmaß von umweltschutzinduzierten Kosten betroffen sein, so dass sich Wettbewerbsverschiebungen ergeben, also sich deren Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich untereinander verändert. Dies ist nicht zwingend negativ zu beurteilen, sofern sich daraus die gewünschte Lenkung zum weniger umweltbelastenden Wirtschaften ergibt. Die kurzfristigen Anpassungsmaßnahmen der Unternehmen können jedoch anderen politischen Zielen entgegenwirken, z.B. Arbeitslosigkeit durch Schließung stark umweltbelastender Werke.

Darüber, ob sich durch Umweltschutzpolitik die Wettbewerbsposition von Großunternehmen gegenüber kleinen und mittelständischen Unternehmen verbessert, gibt es kontroverse Auffassungen. So wird einerseits von Größenvorteilen bei Umweltschutzinvestitionen, der innerbetrieblichen Umweltschutzadministration sowie der Einflussnahmemöglichkeit auf politische Entscheidungsträger hingewiesen. Andererseits wird jedoch eine Bevorteilung kleiner Unternehmen von der kommunalen Administration vermutet, die sich auch in der statistisch über zahlreiche Branchen signifikant geringeren relativen Umweltschutzkosten kleiner und mittlerer Betriebe gegenüber Großunternehmen widerspiegelt.¹⁷

¹⁷ Vgl. Zohnhöfer (1981), S.48 ff. Zur Benachteiligung kleiner Unternehmen durch staatliche Umweltschutzstandards vgl. auch Kloepfer (1981), S. 62 ff.; Bonus (1981), S. 103ff. weist auf die proportional erheblich höheren umweltschutzinduzierten „Bürokratisierungskosten“ kleinerer Unternehmen hin. Vgl. ferner Lichtwer (1981), S. 213 ff.; zu möglichen Konzentrationswirkungen vgl. Sprenger (1992), S. 9.

3.2 Intersektorale Wirkungen

Umweltpolitik kann zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen benachbarten Branchen beziehungsweise Substitutionsgütern führen.¹⁸ So dürfte z.B. eine Kerosinbesteuerung die Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrtindustrie gegenüber anderen Transportbranchen reduzieren. Hier stellt sich jedoch die Frage, ob nicht im Gegenteil einer existierenden Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten der Luftfahrtindustrie entgegengewirkt wird.

Interessenvertreter stark umweltbelastender Branchen kämpfen dafür, die Umweltschutzkosten ihrer Branchen gering zu halten und versuchen, teilweise auch durch das Heraufbeschwören von Schreckensszenarien, Einfluss auf die öffentliche Meinung und die politischen Entscheidungsträger zu nehmen.

Intersektorale Wirkungen ergeben sich ebenfalls durch Zulieferbeziehungen zwischen einzelnen Branchen, so dass z.B. Unternehmen aus Branchen, deren Vorprodukte in Branchen mit ausgeprägter Umweltschutzregulierung hergestellt werden, in erheblichem Maße hiervon betroffen sein können. Letztlich können sich Wirkungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette bis zum Endverbraucher hin fortsetzen.

3.3 Internationale Wirkungen

Die internationalen Wirkungen der Umweltpolitik werden sehr unterschiedlich gesehen. Während eine Sichtweise die höheren implizierten Kosten von Unternehmen mit Produktionsstätten in Ländern mit hohen Umweltstandards als Wettbewerbsnachteil einstuft, stellt die andere auf den erhöhten Innovationsanreiz strikter Umweltpolitik als Impulsgeber für Innovation und Zukunftsfähigkeit von Unternehmen ab.¹⁹

3.3.1 Kostenfokussierte Sichtweise

Die traditionelle, kostenfokussierte, Sichtweise besagt, dass Unternehmen eher mit Standortverlagerungen als mit Innovationen auf eine stringente Umweltpolitik reagieren. Dieser Effekt wird unter den Begriffen Industrial-Flight-Hypothese bzw. Pollu-

¹⁸ Vgl. Sprenger (1992), S. 8.

¹⁹ Vgl. Brachthäuser/Zehnder (2006), S. 465.

tion-Haven-Hypothese diskutiert.²⁰ Demnach wandern Unternehmen umweltintensiver Industrien in Länder mit geringen Umweltschutzanforderungen ab, um komparative Kostenvorteile zu erzielen, so dass Kapital aus dem Inland abfließt und die Beschäftigung abnimmt. Nichtregierungsorganisationen bezeichnen diese Wirkungen des freien Welthandels als „Ökodumping“ und fordern Verbindlichkeit und Ausbau des internationalen Umweltrechts.²¹ Auch die Europäische Kommission strebt ein einheitlich hohes Umweltschutzniveau in der Gemeinschaft an, um mögliche Wettbewerbsverzerrungen durch national unterschiedliche Standards zu beseitigen.²² Industrieverbände warnen regelmäßig vor einer Vorreiterrolle Deutschlands in der Umweltschutzpolitik, da sie in höheren umweltschutzinduzierten Kosten eine Wettbewerbsbenachteiligung deutscher Unternehmen im internationalen Wettbewerb sehen. Von Unternehmen und Branchen, die in besonderem Maße internationalem Wettbewerb unterliegen, werden basierend auf dieser Sichtweise häufig Ausnahmeregelungen von umweltpolitischen Maßnahmen gefordert und von der Politik gewährt. So wurden besonders emissionsstarke Branchen vom CO₂-Emissionshandel im Rahmen der Umsetzung des Kyoto-Protokolls ausgenommen.

Empirisch konnte entgegen der herrschenden öffentlichen Meinung die Pollution-Haven-Hypothese weitestgehend nicht bestätigt werden.²³ Dies kann jedoch auch daran liegen, dass andere Standortfaktoren meist von höherer Bedeutung sind oder Imagegründe umweltschutzkosteninduzierte Abwanderungen verhindern.²⁴

3.3.2 Innovationsfokussierte Sichtweise

Die innovationsfokussierte Sichtweise, deren bekanntester Vertreter Porter ist, besagt, dass durch Innovationen die gestiegenen Umweltschutzkosten teilweise oder vollständig kompensiert werden und langfristig Wettbewerbsvorteile gegenüber ausländischen Wettbewerbern, die der nationalen Umweltregulierung nicht unterliegen, erwachsen.²⁵ So sind die Umweltschutzinvestitionen in Deutschland trotz sinkender Umweltbelastungen seit Jahren rückläufig und haben sich im Produzierenden Ge-

²⁰ Vgl. Copeland/Taylor (2004), S. 31 ff.; vgl. ferner Brachthäuser/Zehnder (2006), S. 465.

²¹ Vgl. Ruloff (2002), S. 37 ff. In den 80er und 90er Jahren scheiterte die USA mehrfach bei der WTO mit Forderungen, die Einhaltung ihres nationalen Umweltrechts auch bei in die USA importierten Produkten einzufordern, z.B. Tuna-dolphin case.

²² Vgl. Agra-Europe(2006); vgl. ferner Schalast (2004), S. 133.

²³ Vgl. Brachthäuser/Zehnder (2006), S. 465. Von diesen werden Studien von Millimet, Javovic, Dean sowie von Mukhopadhyay benannt.

²⁴ Vgl. Gries (1998), S. 97ff. sowie Sprenger (1992), S. 13 ff.

²⁵ Vgl. Porter / van der Linde (1995), S. 98.

werbe zwischen 1992 und 2004 ungefähr halbiert.²⁶ Die Gesamtsumme der laufenden Aufwendungen für den Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe ist zwischen 1998 und 2004 um ca. ein Drittel gesunken.²⁷ Durch umweltbewusste Produktgestaltung und die Entwicklung moderner Umweltschutztechnik entstehen Marktchancen, die sich bei Nachziehen der Umweltpolitik anderer Staaten potenzieren und Exportvorteile gegenüber ausländischen Wettbewerbern durch praxiserprobte, ausgereifte Technik eröffnen.²⁸ Laut einer aktuellen Studie der Unternehmensberatung Roland Berger wird die Umwelttechnologie in Deutschland eine solche Bedeutung erlangen, dass Sie etwa im Jahr 2020 den Fahrzeug- und Maschinenbau als Leitindustrien überflügeln wird.²⁹ Der Nachfrageeffekt nach Umwelttechnologie wird aktuell verstärkt durch zunehmende Forderungen von Kunden aus Ländern mit hohen Umweltstandards an ihre Lieferanten, eine Zertifizierung im Bereich Umweltschutz vorzuweisen, ähnlich wie dies bereits bei Qualitätsmanagementzertifizierungen seit längerem der Fall ist.³⁰

Umweltschutzbedingte Produktnormen können sich als nichttarifäres Handelshemmnis im internationalen Handel erweisen, das Wettbewerbern aus Ländern mit geringen Umweltstandards Markteintritt und -bearbeitung erschwert.³¹ Hohe Umweltschutzanforderungen eines Landes können ferner positive Auswirkungen auf die Refinanzierungsmöglichkeiten, insbesondere börsennotierter Unternehmen dieses Landes haben, da der Markt für ethische und ökologische Investments erheblich wächst.³²

Die innovationsfokussierte Sichtweise wurde inzwischen von mehreren empirischen Studien belegt.³³ Insbesondere die exportstärksten Nationen, Deutschland und Japan, sind Beispiele dafür, dass sich hohe Umweltschutzstandards und internationale Wettbewerbsfähigkeit zumindest nicht ausschließen.

²⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2006a); auch der Anteil der Umweltschutzinvestition an den Gesamtinvestitionen verringerte sich von 4,4% in 1992 auf 2,8% in 2002.

²⁷ 1998 betragen die laufenden Aufwendungen für den Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe (ohne Baugewerbe) noch 12,8 Mrd. Euro, 2004 waren es nur noch 8,6 Mrd. Euro. Vgl. Statistisches Bundesamt (2006b) mit Statistisches Bundesamt (2002).

²⁸ Vgl. Sprenger (1992). S.1 ff.; Vgl. Endres / Finus (2000), S. 11 ff. sowie 74 ff. Gemäß Endres/Finus lässt sich die Situation spieltheoretisch als Gefangenendilemma auffassen, bei dem eine umweltschonende Vorreiterrolle bei nicht kooperativem Verhalten sich sehr negativ auf den Vorreiter auswirken kann.

²⁹ Vgl. Stratmann (2007), S.1.

³⁰ Vgl. Olesch (2005), S.26.

³¹ Vgl. Gröner (1981), S. 143 ff.

³² Vgl. Bauch (2004), S. 27.

³³ Vgl. Brachthäuser/Zehnder (2006), S. 466. Genannt werden dort empirische Studien von Alpay, Roediger-Schluga und von Albrecht.

4 Instrumentenspezifische Wirkungen der Umweltpolitik auf die unternehmensspezifische Wettbewerbsfähigkeit

4.1 Auflagen

Wesentlicher Nachteil der Auflagen ist ihre Starrheit und Orientierung am Stand der Technik. Der Anreiz, Wettbewerbsvorteile durch umweltschonenden technischen Fortschritt zu erzielen ist somit vergleichsweise gering, da dieser nicht honoriert wird. Entsprechend langsam können technische und ökologische Fortschritte realisiert werden.³⁴ Stattdessen entsteht ein Kostenminimierungswettbewerb, die bestehenden Umweltauflagen kostenminimal zu erfüllen, ohne ein Streben, diese erheblich zu unterschreiten.³⁵

Im sog. Smog-Case zeigte sich in der amerikanischen Automobilindustrie, dass Auflagen die Neigung zu Beschränkungen des Wettbewerbs auf kooperativer Basis verstärken.³⁶ Sind Auflagen unternehmensgrößenunabhängig, können sie für Kleinunternehmen zu überproportionalen Kosten führen und sogar existenzgefährdend wirken. Hopfenbeck sieht tendenziell kleine und mittlere Unternehmen aufgrund ihrer oft sehr begrenzten Einflussnahmemöglichkeit auf die inhaltliche Ausgestaltung der Auflagen benachteiligt sowie „Newcomer“ gegenüber Altanlagenbetreibern.³⁷ In industriellen Ballungszentren ist es sogar möglich, dass Neuansiedlungen umweltbelastender Unternehmen nicht mehr zugelassen werden, während vorhandene Unternehmen einen Bestandsschutz genießen und somit möglicherweise einen erheblichen Standortvorteil gegenüber ansiedlungswilligen Konkurrenten haben.³⁸

4.2 Abgaben

Abgaben wirken tendenziell weniger wettbewerbsverzerrend, vielmehr sogar wettbewerbsstimulierend, da sie klare finanzielle Anreize für umweltschonenden technischen Fortschritt schaffen.³⁹ Aus intensiver Einflussnahme von Lobbyisten resultieren jedoch meist sehr komplexe Gesetze mit zahlreichen Ausnahmeregelungen,

³⁴ Vgl. Zohlnhöfer (1981), S.34 f.

³⁵ Vgl. Kloepfer (1981), S. 62.

³⁶ Vgl. Zohlnhöfer (1981), S.48.

³⁷ Vgl. Hopfenbeck et. al. (1996), S. 32.; Zohlnhöfer (1981), S. 33ff.

³⁸ Vgl. Zohlnhöfer (1981), S.53.

³⁹ Vgl. Zohlnhöfer (1981), S.48.

die zu Wettbewerbsvorteilen von Begünstigten gegenüber Nichtbegünstigten führen.⁴⁰ Kritisch zu beleuchten ist bei Umweltsteuern, ob tatsächlich die ökologische Lenkungswirkung im Vordergrund steht oder eher das Streben, zusätzliche Staatseinnahmen mit möglichst breiter Rückendeckung der Öffentlichkeit zu vereinnahmen. So beurteilt Grawe den Lenkungseffekt der deutschen Ökosteuern als minimal, kritisiert jedoch die aus Ausnahmeregelungen resultierenden Wettbewerbsverzerrungen, insbesondere die Wettbewerbsbenachteiligung von Strom und Stromanwendungen wie z.B. Wärmepumpen gegenüber Öl, Gas und Kohle.⁴¹

4.3 Zertifikate

Anfang der 80er Jahre waren die meisten deutschen Wissenschaftler noch der Meinung, dass „Umweltlizenzen abzulehnen seien, da das wettbewerbspolitische Problem nicht lösbar ist, inwieweit durch diese Lizenzen Markteintrittsschranken errichtet werden und ein staatlich bereitgestellter Hebel zur Monopolisierung geschaffen wird. Durch Kauf und Hortung könnten besonders potente Marktteilnehmer Konkurrenten vom Markt verdrängen.“⁴² Um solche Effekte zu minimieren empfiehlt es sich, dass Zertifikate für globale Umweltschädigungen wie die Emission von Treibhausgasen auf einem möglichst breiten Markt gehandelt werden, also insbesondere branchenübergreifend und möglichst weltweit gelten. Wicke sieht keine nennenswerte Wettbewerbsproblematik und verdeutlicht, dass es erheblich wirksamere und kostengünstigere Instrumente gibt, Mitkonkurrenten zu verdrängen und dass Umweltlizenzen in zahlreichen Bereichen ein effektives und effizientes umweltpolitisches Instrument sein könnten.⁴³

Bedeutsam für die Wettbewerbswirkung von Zertifikaten ist meines Erachtens auch die Art der Anfangszuteilung der Zertifikate. Insbesondere ein Bestandschutz und eine Zuteilung auf Basis der aktuell emittierten Schadstoffe sind äußerst problematisch. Zum einen werden besonders umweltschädlich produzierende Unternehmen, für die eine Verringerung von Umweltbelastungen meist mit erheblich geringeren Grenzkosten verbunden ist, für ihr umweltschädliches Verhalten belohnt, und zum anderen entsteht für neue Wettbewerber eine zusätzlich Markteintrittsbarriere. Zerti-

⁴⁰ Zum Beispiel die weitgehende Freistellung der energieintensiven Industrie bei der Ökosteuern, vgl. Grawe (2001); vgl. ferner Zohlhöfer (1981), S.37 ff.

⁴¹ Vgl. Grawe (2001), S. 4.

⁴² Wicke (1981), S. 22.

⁴³ Vgl. Wicke (1981), S. 24 ff.

fikate verlieren ihre Lenkungsfunktion, wenn aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen die Nachfrage nach Emissionsrechten spürbar zurückgeht oder die Gesamtmenge an Emissionsrechten zu hoch gewählt wurde. So ist der Preis für bis Ende 2007 gültige CO₂-Emissionsrechte an der Leipziger Strombörse EEC von über 30 Euro pro Zertifikat auf aktuell ca. 30 Cent eingebrochen.⁴⁴

4.4 Subventionen

Da Subventionen häufig zu erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten und internationalen Wettbewerbsverzerrungen führen, reglementiert die europäische Gesetzgebung Umweltbeihilfen spürbar. Dies hat mehrfach zum Widerstand seitens des Bundesumweltamtes und Bundesumweltministeriums geführt, die ihre Maßnahmen zum umweltschonenden technischen Fortschritt hierdurch gefährdet sehen.⁴⁵

Großunternehmen sind nach Bonus in weit überdurchschnittlichem Maße in der Lage von staatlichen Subventionen zu profitieren, was unter Wettbewerbsgesichtspunkten bedenklich ist.⁴⁶ Dies gilt sowohl für direkte Subventionen wie indirekte staatliche Bevorzugung durch staatliche Forschungsförderung.

4.5 Selbstverpflichtungen

Selbstverpflichtungen werden höchst kontrovers beurteilt. Anhänger sehen sie als administrativ einfaches, schnell wirksames und marktwirtschaftliches Mittel an, das die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen in geringerem Maße reduziert als hoheitliche Maßnahmen. Kritiker sehen sie hingegen als anspruchlos, unzuverlässig und wettbewerbsverzerrend an.⁴⁷ Auch hier profitieren überdurchschnittlich Großunternehmen und Meinungsführer in Verbänden von der stärkeren Einflussnahmemöglichkeit auf die Verpflichtungsinhalte. Gelingt es diesen alle Wettbewerber auf die Einhaltung der Selbstverpflichtung zu drängen und somit Trittbrettfahrerverhalten zu verhindern, so dürfte es ihnen auch möglich sein, wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen in der Branche umzusetzen. Gelingt es nicht, so haben sie zumindest einen zeitlichen Aufschub der staatlichen Maßnahme erreicht.

⁴⁴ Vgl. European Energy Exchange (2007).

⁴⁵ Vgl. Strauch (1981), S. 125 ff.

⁴⁶ Vgl. Bonus (1981), S. 110 f.

⁴⁷ Vgl. Eickhof (2004), S. 269 ff.

Ferner nehmen Selbstverpflichtungen im Vergleich zu Abgaben- und Zertifikatelösungen tendenziell den Innovationsdruck von den Unternehmen und verlangsamen umweltfreundlichen technischen Fortschritt.⁴⁸

5. Fazit

Die Wirkungen der Umweltpolitik auf die unternehmensspezifische Wettbewerbsfähigkeit sind vielfältig. Eine Fokussierung auf den Kostensteigerungseffekt für die jeweils betroffenen Unternehmen und die daraus resultierende Minderung der Wettbewerbsfähigkeit greift zu kurz. Die Innovationseffekte sind von zentraler Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit von Unternehmen, insbesondere im internationalen Wettbewerb. Diese werden jedoch in recht unterschiedlichem Maße von Instrumenten der Umweltpolitik gefördert. Auflagen, Selbstverpflichtungen und Subventionen fördern Innovationen unterdurchschnittlich oder zu volkswirtschaftlich zu hohen Kosten. Abgaben und Zertifikate hingegen schaffen eine dauerhafte Anreizwirkung für Innovationen, wenn die Kosteneinsparungen bei umweltschonenderem Wirtschaften signifikant sind. Bei der Ausgestaltung sollten Ausnahmeregelungen sehr restriktiv gelten, da diese intrasektoral, intersektoral und auch international zu Wettbewerbsverzerrungen führen können.

Auch wenn die Pollution-Haven-Hypothese sich empirisch nicht bestätigt hat, sollte sichergestellt werden, dass die Mehrbelastung inländischer Unternehmen, die starkem internationalen Preisdruck ausgesetzt sind, nicht weit über der anderer Industrienationen liegt, da andernfalls eine wettbewerbsfähige Produktion im Inland nicht mehr möglich ist und die eher langfristig wirkenden Innovationseffekte sich nicht mehr entfalten können.

Es ist zu erwarten, dass insbesondere aus Akzeptanzgründen auch weiterhin die Umweltpolitik einen Mix der vorgestellten Instrumente umfasst. Unter umweltökonomischen Gesichtspunkten ist zu empfehlen, zumindest die Gewichtung der Abgaben- und Zertifikatelösungen zu erhöhen.

⁴⁸ Vgl. Sprenger (1981), S. 200 ff.

Literaturverzeichnis

Agra-Europe (2006): EU-weit einheitliche Grenzwerte für 33 Schadstoffe vorgeschlagen, in Agra-Europe, 47. Jg., Nr. 30 vom 24.07.2006. <http://www.wiso-net.de> (gesichtet im April 2007).

Bauch, Matthias (2004): Nachhaltigkeit als Wettbewerbsfaktor, in: UmweltMagazin, Dezember 2004, S. 27.

Bonus, Holger (1981): Wettbewerbspolitische Implikationen umweltpolitischer Instrumente, in: Gutzler, H., Umweltpolitik und Wettbewerb, 1. Aufl., Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 103-121.

Brachthäuser, Christine / Zehnder, Jacqueline (2006): Umweltpolitik und internationaler Wettbewerb, in: WiSt, Heft 8/2006, S. 465-468.

Bundeszentrale für politische Bildung (2005): Subventionen, in: Pocket Europe, Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=0OVP02 (gesichtet im Mai 2007).

Copeland, Brian. R. / Tayler, M. Scott (2004): Trade, Growth and Environment, in: Journal of Economic Literature, Vol. 61, S. 7-71.

Eickhof, Norbert (2004): Selbstverpflichtungen im Bereich des Umweltschutzes, in: ORDO - Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 55/2004, S. 269-286.

Endres, Alfred / Finus, Michael (2000): Kooperative Lösungen in der Umweltpolitik – Ökonomische Analysen am Beispiel des Schutzes der Globalen Umweltressourcen, in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, Sonderheft 12/2000, Berlin: Analytika Verlag.

European Energy Exchange (2007): First Period European Carbon Futures (2007) Preise und Handelsvolumen. <http://www.eex.com/de/Marktinformation/Emissionsberechtigung/EU%20Carbon%20Futures%20Chart%20%7C%20Terminmarkt/futures-chart/F1PE/2007.12/2007-05-11> (gesichtet im Mai 2007).

Giering, Claus (2006): Ziele und Prinzipien der Umweltpolitik (25. Oktober 2006), veröffentlicht von der Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de/themen/XW1TM0.html> (gesichtet im Mai 2007).

Grawe, Joachim (2001): Was ist und bringt die Ökosteuer?, 06.04.2001. <http://www.energie-fakten.de> (gesichtet im April 2007).

Gries, Thomas (1998): Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Eine Fallstudie für Deutschland; Rahmenbedingungen – Standortfaktoren - Lösungen, Wiesbaden: Gabler.

Gröner, Helmut (1981): Umweltschutzbedingte Produktnormen als nichttarifäres Handelshemmnis, in: Gutzler, H., Umweltpolitik und Wettbewerb, 1. Aufl., Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 143-162.

Hopfenbeck, Waldemar / Jasch, Andreas / Jasch, Christine (1996): Lexikon des Umweltmanagements, Landsberg/Lech: verlag moderne industrie.

Kloepfer, Michael (1981): Kartellrecht und Umweltrecht, in: Gutzler, H., Umweltpolitik und Wettbewerb, 1. Aufl., Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 57-102.

Lee, Changoon (2004): Kritik der neoklassischen Umweltökonomik – Über die (Un-)Möglichkeit einer pareto-effizienten Umweltsteuer, Band 13 der Reihe Institutionelle und Sozial-Ökonomie, herausgegeben von Biesecker, A. / Elsner, W. und Grenz-dörffer, K., Frankfurt: Peter Lang.

Lichtwer, Liselotte (1981): Differenzierende Wirkungen des Umweltschutzes auf die Wettbewerbsstellung kleiner und mittlerer Unternehmen und auf Konzentrations-tendenzen, in: Gutzler, H., Umweltpolitik und Wettbewerb, 1. Aufl., Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 213-225.

Olesch, Gunther (2005): Ökologie als Wettbewerbsvorteil, in: UmweltMagazin, Heft Juli-August 2005, S. 26-27.

Porter, Michael / van der Linde, Claas (1995): Toward a New Competition of the Environment – Competitiveness Relationship, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, Nr. 4, S. 97-118.

Ruloff, Dieter (2002): Wie „grün“ ist die WTO?, in: Internationale Politik, Heft 06/2002, S. 37-42.

Schalast, Christoph (2004): Wettbewerb und Umweltschutz als Regelungsziele des reformierten EU-Strombinnenmarktes, in: Zeitschrift für Neues Energierecht, Heft 2/2004, S. 133-138.

Serger, Henning (2004): Die Besteuerung von Emissionen im internationalen Luft-verkehr – Sachstand und Alternativen im Kontext des Kyoto Protokolls, in: Bud-zinski, O. / Jasper, J., Wettbewerb, Wirtschaftsordnung und Umwelt – Festschrift für Udo Müller, Frankfurt: Peter Lang, S. 327-353.

Sprenger, Rolf-Ulrich (1981): Kostenbelastung der Sektoren durch Umweltschutz und ihre wettbewerblichen Auswirkungen, in: Gutzler, H., Umweltpolitik und Wett-bewerb, 1. Aufl., Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 167-211.

Sprenger, Rolf-Ulrich (1992): Umweltschutz als Standortfaktor, Reihe „Wirtschafts-politische Diskurse“, 36, Bonn. Electronic edition, FES Library, 2001. <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00299toc.htm> (gesichtet im April 2007).

Statistisches Bundesamt (2002): Laufende Aufwendungen für den Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe 1998, aktualisiert am 19.12.2002. <http://www.destatis.de/basis/d/umw/umwtab12.php> (gesichtet im Mai 2007).

Statistisches Bundesamt (2006a): Investitionen insgesamt und für den Umwelt-schutz in Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe), aktuali-siert am 30.05.2006. <http://www.destatis.de/basis/d/umw/umwtab11.php> (gesichtet im Mai 2007).

Statistisches Bundesamt (2006b): Laufende Aufwendungen für den Umweltschutz im Produzierenden Gewerbe 2004, aktualisiert am 30.05.2006. [http://www. destatis.de/basis/d/umw/umwtab25.php](http://www.destatis.de/basis/d/umw/umwtab25.php) (gesichtet im Mai 2007).

Stratmann, Klaus (2007): Umwelttechnologie steht vor großer Zukunft, in Handels-blatt.com am 29.05.2007. <http://www.handelsblatt.com/news/Technologie/ Zukunfts->

Konzepte/_pv/_p/302640/_t/ft/_b/1274130/default.aspx/umwelttechnologie-steht-vor-grosser-zukunft.html (gesichtet im Mai 2007).

Strauch, Volkmar (1981): Nationale Umweltschutzsubventionen als wettbewerbspolitisches Störpotenzial, in: Gutzler, H., *Umweltpolitik und Wettbewerb*, 1. Aufl., Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 126-142.

Wicke, Lutz (1981): Einsatzmöglichkeiten von Umweltlizenzen – Mögliche Wege der sinnvollen Erprobung (Teil I), in: *UmweltMagazin*, März 1981, S. 22-28.

Zohlhöfer, Werner (1981): Umweltschutz und Wettbewerb – Grundlegende Analyse, in: Gutzler, H., *Umweltpolitik und Wettbewerb*, 1. Aufl., Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 16-56.