

Rezension: Holm-Müller, Karin: Ökonomische Anreize in der deutschen Abfallwirtschaftspolitik. Heidelberg: Physica-Verlag 1997

Peter Michaelis

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Michaelis, Peter. 1997. "Rezension: Holm-Müller, Karin: Ökonomische Anreize in der deutschen Abfallwirtschaftspolitik. Heidelberg: Physica-Verlag 1997."
Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU). Berlin: Analytica Verlags-Gesellschaft.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



Buchbesprechungen

HOLM-MÜLLER, Karin: Ökonomische Anreize in der deutschen Abfallwirtschaftspolitik. Heidelberg: Physica-Verlag 1997. 240 S. IX. 90,00 DM. ISBN 3-7908-1028-2

Seit Ende der achtziger Jahre hat sich die umweltökonomische Literatur im deutschsprachigen Raum verstärkt dem bis dahin wenig thematisierten Problem der Abfallentsorgung zugewandt. Seither sind zahllose Veröffentlichungen erschienen, in denen die Gründe für das evidente Marktversagen in der Abfallwirtschaft aufgezeigt und mögliche Gegenmaßnahmen diskutiert werden. So fragt man sich möglicherweise, was denn von einer weiteren Studie zur Ökonomik der Abfallwirtschaftspolitik noch Neues zu erwarten sei. Indes, es ist der Verfasserin gelungen, diesem scheinbar bereits erschöpfend behandelten Problembereich in der Tat neue und interessante Aspekte abzugewinnen. Es ist insbesondere die Verknüpfung zweier Elemente, aufgrund derer die vorliegende Studie aus der Vielzahl der einschlägigen Veröffentlichungen herausragt. Zum einen gelingt es der Verfasserin mit Hilfe des Materialbilanzansatzes ein einheitliches Referenzmodell für Produktion, Konsum und Entsorgung zu entwickeln, daß Produktions- und Konsumabfälle gleichzeitig und in konsistenter Weise berücksichtigt. Und zum anderen begnügt sich die Verfasserin nicht damit, die Anreizwirkungen ökonomischer Instrumente wie etwa einer Abfallabgabe zu analysieren, sondern sie fragt auch - und hierin liegt die eigentliche innovative Leistung dieser Studie - welche ökonomischen Anreize durch das bestehende ordnungsrechtliche Instrumentarium der Abfallwirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ausgelöst werden und inwiefern dieses Instrumentarium geeignet ist, zumindest eine second-best-Lösung im Entsorgungssektor herbeizuführen.

Die Studie gliedert sich in sieben Kapitel. Nach einer Einführung in die Problemstellung und einer Reihe von Begriffsabgrenzungen (Kapitel 1) wird in Kapitel 2 das Referenzmodell zur Be-

urteilung alternativer Maßnahmen der Abfallwirtschaftspolitik entwickelt. Anhand eines Vergleichs der wohlfahrtstheoretischen Optimalbedingungen mit den Ergebnissen des korrespondierenden privatwirtschaftlichen Konkurrenzmodells werden die Faktoren identifiziert, die zu einem Marktversagen bei der Entstehung und Beseitigung bzw. Verwertung von Abfällen führen können. Neben externen Produktionskosten, die aufgrund der abfallwirtschaftlichen Orientierung der Studie nicht weiter verfolgt werden, handelt es sich bei diesen Faktoren im wesentlichen um a) zu geringe Deponierungsgebühren, die weder Umweltkosten noch intertemporale Knappheitskosten berücksichtigen, und b) nicht verursachergerecht angelastete Entsorgungskosten im Bereich der Konsumabfälle. Ausgehend von dieser Ursachenanalyse werden im folgenden Kapitel 3 diejenigen abfallpolitischen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland zusammenfassend dargestellt, von denen zu erwarten ist, daß sie den genannten Ursachen für ein Marktversagen tendenziell entgegenwirken. Neben den Bestimmungen zur Festlegung der Entsorgungsträger, zur Gebührengestaltung, zur Planung und Genehmigung von Beseitigungsanlagen und zu den Anforderungen an die Deponierung werden hier auch Rücknahmeverpflichtungen als Instrument zur Anlastung von Produktentsorgungskosten sowie die einschlägigen Vermeidungs- und Verwertungsgebote nach § 5 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) bzw. § 5(2) Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrW-/AbfG) berücksichtigt. Eine Sonderstellung nimmt der Referentenentwurf für eine Abfallabgabe von 1991 ein, den die Bundesregierung zwar zwischenzeitlich nicht mehr weiter verfolgt, der aber aufgrund seiner vermutlich hohen Leitbildfunktion für zukünftige Gesetzgebungsvorhaben ebenfalls in die Analyse einbezogen wird.

Während in Kapitel 3 die genannten abfallpolitischen Regelungen nur zusammenfassend in ihren Grundzügen dargestellt werden, erfolgt ihre ausführliche ökonomische Bewertung in den nachfolgenden Kapitel 4 bis 6. So widmet sich Kapitel 4 der Diskussion um die Einführung einer Abfallabgabe, wobei insbesondere das Zusammenspiel mit den bereits bestehenden ordnungsrechtlichen Regelungen beleuchtet wird. Als wichtigstes Ergebnis für die Abfallpolitik ist hier festzuhalten, daß die Legitimation für die Einführung einer solchen Abgabe weitgehend entfällt, wenn Abfälle zukünftig vor ihrer Deponierung - wie in der Technischen Anleitung Abfall vorgesehen - einer Intertisierung durch thermische Vorbehandlung unterzogen werden müssen. In diesem Fall seien mit der reinen Deponierung keine nennenswerten externen Effekte mehr verbunden und die im Rahmen der vorgeschalteten Intertisierung entstehenden Emissionen seien in erster Linie „ein Problem, daß im Rahmen der Wasser- und Luftreinhaltepolitik zu lösen wäre“ (S. 144). Diese Argumentation entbehrt nicht der logischen Stringenz, aber gleichwohl bleibt sie letztendlich unbefriedigend, denn hier wird einmal mehr deutlich, daß abfallpolitische Probleme strengenommen nicht losgelöst von Fragen der Luft- und Wasserreinhaltung analysiert werden können. Insbesondere wäre es interessant, zu untersuchen, ob die mit der TA Abfall vorgesehene vollständige Intertisierung unter Berücksichtigung der hierbei wiederum verursachten Externalitäten mit einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsoptimum zu vereinbaren ist. Dies freilich erfordert eine empirische Quantifizierung von Nutzen und Kosten, die den Rahmen der vorliegenden Studie bei weitem gesprengt hätte.

Neben zu geringen Deponierungsgebühren werden in der Studie nicht verursachergerecht angelastete Produktentsorgungskosten als zweite Ursache für ein Marktversagen identifiziert. Ausgangspunkt der Betrachtungen ist hier die Feststellung, daß die Produktentsorgungskosten in der Regel weder in die Angebotsfunktion der Produzenten noch in die Nachfragefunktion der Haushalte einfließen: Während sich die Produzenten durch Verkauf endgültig der Verantwortung für das erzeugte Produkt entledigen, und damit keinerlei Anlaß haben, dessen Entsorgungskosten in ihre Kalkulation aufzunehmen, sind die von den Haushalten zu entrichtenden Entsorgungsgebühren notwendigerweise zu undifferenziert, um eine den einzelnen Produkten zurechenbare Nachfragereaktion erwarten zu lassen. Als Folge dieser unzureichenden Kostenanlastung werden gesellschaftlich rentable Möglichkeiten, die Kosten der Produktentsorgung zu verringern, nicht realisiert. Aus diesem Grund ermöglicht das Abfallgesetz der Bundesrepublik Deutschland seit 1986 den Erlaß von Rücknahmeverpflichtungen, durch die die Produzenten mit den Entsorgungskosten ihrer Produkte konfrontiert werden sollen. Die allokativen Eigenschaften solcher Rücknahmeverpflichtungen werden in Kapitel 5 für verschiedene Ausgestaltungsvarianten untersucht. Dabei zeigt sich, daß eine umfassende Rücknahmeverpflichtung durch den jeweiligen Hersteller die besten Internalisierungseigenschaften aufweist. Jedoch kann auch eine solche Lösung mit Ineffizienzen verbunden sein wenn die zusätzlich verursachten Sammel- und Sortierkosten über denjenigen liegen, die sich bei einer

wohlfahrtsoptimalen Entsorgungs- bzw. Verwertungsstruktur ergeben würden. Zur Verringerung der Sammel- und Sortierkosten sollten deshalb die Produktabfälle nicht unmittelbar an die Hersteller zurückgeführt sondern - wie im Rahmen des Dualen System Deutschland (DSD) - über eine zentrale Sammelinstitution erfaßt und anschließend über beauftragte Dritte gegen Kostenerstattung entsorgt bzw. verwertet werden. Zu dem hierbei entstehenden Monopolproblem bemerkt die Verfasserin: „Die Schaffung eines Monopolunternehmens ist der Preis, den die Gesellschaft für die verursachergerechte Anlastung der Verwertungskosten ... zahlen muß“ (S. 189). Dieses apodiktische Urteil ist möglicherweise etwas vorschnell gefällt, denn ein System konkurrierender Sammelinstitutionen, das in der Studie nicht in Erwägung gezogen wird, erscheint zumindest auf den ersten Blick nicht völlig abwegig (obgleich der Rezensent zugesteht, daß der parallele Betrieb mehrerer Sammelinstitutionen nicht nur zusätzliche organisatorische Schwierigkeiten mit sich bringen dürfte, sondern auch aufgrund der hohen Fixkostenanteile nicht unproblematisch wäre).

In Kapitel 6 werden die Vermeidungs- und Verwertungsgebote nach § 5 BImSchG bzw. § 5(2) Krw-/AbfG untersucht. Ähnlich wie bereits bei der Diskussion zur Einführung einer Abfallabgabe (Kapitel 4) kommt die Studie auch hier zu dem Ergebnis, daß die allokationstheoretische Legitimation solcher Eingriffe in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit dann weitgehend entfällt, wenn die externen Kosten der Abfallbeseitigung durch die Umsetzung der TA Abfall auf ein Minimum reduziert werden. Für die bis dahin noch zu veranschlagende Übergangszeit von etwa 10 bis 15 Jahren könnten Vermeidungs- und Verwertungsgebote zwar prinzipiell zu einer Annäherung an das Wohlfahrtsoptimum führen, jedoch zeigt die Studie auch, daß die gegenwärtige Ausrichtung dieser Gebote am Kriterium der wirtschaftlichen Zumutbarkeit in der Regel ein Zuviel an Verwertung hervorrufen dürfte (sofern sie denn in der Praxis überhaupt vollzogen werden).

In Kapitel 7 schließt die Studie mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und einem Ausblick auf der zukünftigen Forschungsbedarf. Insgesamt läßt sich feststellen, daß es der Verfasserin mit der vorliegenden Studie in hervorragender Weise gelungen ist, die vielschichtige und schwer überschaubare Abfallpolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines konsistenten theoretischen Modells transparent zu machen und eine Reihe von ökonomischen Schwächen aufzudecken. An einigen Stellen - wie etwa bei der Beurteilung der TA Abfall - wäre es sicher hilfreich gewesen, die theoretisch untersuchten Zusammenhänge zumindest ansatzweise empirisch zu quantifizieren, um so zu konkreteren Schlußfolgerungen gelangen zu können. Dies schmälert jedoch in keiner Weise den Verdienst der vorliegenden Studie. Vielmehr ist es wie am Ende jeder Forschungsarbeit: Es verbleiben (glücklicherweise) auch hier noch zahlreiche Fragen, deren ausführlichere Behandlung weitere interessante Einsichten gewähren könnte.

Fachhochschule Anhalt,
Bernburg

Prof. Dr. Peter Michaelis