

Wettbewerbsverzerrende Wirkungen der Umweltpolitik?

Der Fall des Benzinbleigesetzes

Von Jan Jarre und Klaus Zimmermann*

Ausgehend von theoretischen Überlegungen zur Frage der Zielinterdependenz zwischen Umweltschutz und Wettbewerb werden am Beispiel des Benzinbleigesetzes Wettbewerbswirkungen einer umweltpolitischen Maßnahme erörtert.

Vorbemerkung

Die Entwicklungsgeschichte des vorliegenden Aufsatzes ist eng verknüpft mit dem Phänomen des raschen politischen und ökonomischen Wandels auf dem Weltenergiemarkt. Als dieser Artikel konzipiert wurde und erste Befragungen bei vom Benzinbleigesetz betroffenen Tankstellen- und Mineralölverbänden durchgeführt wurden (Frühling/Sommer 1978) waren die Marktbedingungen auf dem Rotterdamer Markt durch Überschüsse und niedrige Preise gekennzeichnet. Benzin war zur gewünschten Qualität in dem gewünschten Umfang verfügbar. Die Raffinerien waren unterdurchschnittlich ausgelastet und das Benzinaufkommen noch steigerungsfähig.

Trotz allem aber wurde im mittelständischen Bereich ein Wandel dieser günstigen Situation ins Kalkül gezogen. Die Gefahr, daß die Marktverhältnisse sich aufgrund der fortschreitenden konjunkturellen Erholung und unkalkulierbarer politischer Risiken im Bereich der Rohölbereitstellung verschlechtern könnten, lag immer im Bereich des Möglichen. In diesem Zusammenhang spielten auch die zusätzlichen Restriktionen, die durch das Benzinbleigesetz insbesondere nach Auslaufen des Ergänzungsgesetzes dem Benzinverkauf auferlegt waren, eine — zumindest hypothetische — Rolle. Das Auftreten von Engpässen im Bereich der Versorgung mit bleiarmem Benzin hätte zur Zeit des Ergänzungsgesetzes mit hoher Wahrscheinlichkeit — zumindest bis zu einem bestimmten, nicht unbedeutenden Umfang — flexibel durch den Import höher verbleiteter Ware kompensiert werden können. Nach Auslaufen

* Der Artikel basiert auf Daten und Interviews vom Frühsommer 1978 und wurde im Juli 1979 im Hinblick auf die nunmehr völlig gewandelte Lage auf den europäischen und internationalen Ölmärkten überarbeitet.

des Gesetzes war die Flexibilität des Marktes eingeschränkt, so daß zu befürchten war, daß sich bereits kleinere Marktstörungen zu Lasten insbesondere der unabhängigen Gruppen auswirken würden. Aus diesem Grunde lag es auf der Hand, für derartige Fälle Gegenmaßnahmen in dem Sinne vorzusehen, daß im Ernstfall wieder auf die Regelungen des Ergänzungsgesetzes zurückgegriffen werden könnte.

Teile dieses Artikels, der in einer früheren Fassung konkrete wirtschaftspolitische Entscheidungsvorschläge zur Vermeidung von Versorgungsengpässen aufgrund des gesetzlich vorgeschriebenen Höchstbleihaltens enthielt, erforderten im Anschluß an die gravierenden Veränderungen auf dem Weltenergiemarkt im Zeitraum Herbst 1978 bis Sommer 1979 eine grundlegende Überarbeitung. Die auf partielle und quantitativ weniger bedeutende Friktionen eingestellten Ausführungen und Abhilfemaßnahmen verloren aufgrund der überdurchschnittlichen und in diesem Ausmaß nicht erwarteten Veränderung der energiepolitischen Rahmenbedingungen z. T. ihren Realitätsbezug. Der veränderten Gesamtsituation auf dem Energiemarkt konnten Maßnahmen, die lediglich auf Teile des Energie- bzw. Benzinmarktes abstellten, nicht gerecht werden. Zur Diskussion steht nunmehr das energiepolitische Gesamtkonzept, in dem die Gestaltung des Benzinbleigesetzes eine untergeordnete bis völlig unbedeutende Rolle spielt.

Die jüngste energiepolitische Entwicklung zeigt beispielhaft, daß umweltpolitische Maßnahmen in ihrer wettbewerbspolitischen Bedeutung regelmäßig von anderen Faktoren überlagert werden, so daß der umweltpolitisch bedingte Primäreffekt sowohl abgeschwächt als auch verstärkt werden kann. Umweltpolitische Maßnahmen stellen immer nur einen Teilbereich wettbewerbsrelevanter Faktoren dar; sie sind zudem als Einzeleffekte empirisch kaum zu isolieren und darum meist nur in ihrer hypothetischen Bedeutung darstellbar.

Mögliche Wettbewerbswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen

(1) Umweltpolitik — zumindest wenn sie über das Verursacherprinzip betrieben wird — führt über die Internalisierung externer Kosten durchaus zieladäquat zu einer im umweltpolitischen Sinne „richtigeren“ Struktur der relativen Preise. Es liegt auf der Hand, daß die veränderte Struktur der relativen Preise auch signifikante Veränderungen in der sektoralen Struktur der Wirtschaft insgesamt mit sich bringt.

So offensichtlich diese Zusammenhänge sind, so erstaunlich ist doch, daß gerade diesem sektoralen Strukturwandel im Anschluß an umweltpolitische Maßnahmen relativ wenig Raum geschenkt wurde und wird. Die teilweise sehr emotionelle Diskussion beschränkt sich unter dem

Aspekt der ökonomischen Krise weitgehend auf eine Kontroverse über je nach Standpunkt durchaus beliebige Grade vermuteter Blockadewirkungen der Investitionen durch den Umweltschutz¹. Ohne dieses Problem zu verharmlosen, sollte aber dabei nicht übersehen werden, daß strukturelle Veränderungen heute letztlich die Wachstumsaussichten von morgen determinieren, daß also die strukturellen Auswirkungen der Umweltpolitik mindestens im gleichen Maße für die Zukunftsentwicklung der deutschen Wirtschaft relevant sind wie die aktuellen Defizite in der Zielerreichung bei volkswirtschaftlichen Globalgrößen. Betrifft dieser Aspekt das strukturelle Gesamtbild der Wirtschaft und seine Entwicklung, so muß er durch prozeßanalytische Betrachtungen der Einzelmärkte vor allem unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ergänzt werden, denn Umweltpolitik kann wie eine Vielzahl anderer Politiken auf der Anbieterseite selektiv wirken und wettbewerbsrelevante Parameter beeinflussen. Die Beziehungen zwischen Umweltschutz und Wettbewerb gehören zu den in der wissenschaftlichen Literatur bisher nur sehr oberflächlich betrachteten umweltpolitischen Konfliktbereichen. Es mangelt vor allem an systematischen Überlegungen und konkreten Wirkungshypothesen, die in der Folge empirisch zu überprüfen wären.

Dieser Artikel wird versuchen, die Lücken ein wenig anzufüllen und zwar in einem zweistufigen Verfahren: Zuerst wird in einem mehr theoretischen Teil versucht, ökonomisch relevante Berührungspunkte zwischen den volkswirtschaftlichen Zielen Umweltschutz und Wettbewerb herauszuarbeiten, wobei auf der Grundlage einer Systematik der Wettbewerbswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen die möglichen Dimensionen eines Zielkonfliktes zwischen Umweltschutz und Wettbewerb skizziert werden. In einem zweiten Teil wird versucht, an einem einzelnen Gesetz, dem Benzinbleigesetz, zu prüfen, wie weit hier wettbewerbsverzerrende Wirkungen bereits aufgetreten sind oder zumindest auftreten können; das Benzinbleigesetz wurde gewählt, da nach Auslaufen des Benzinbleiergänzungsgesetzes erste Erfolgskontrollbetrachtungen einer partikularen Regelung des Umweltschutzes schon möglich sind, zum zweiten, weil sich die Autoren in früheren Arbeiten intensiv gerade mit dieser Materie und den dort ablaufenden Anpassungsprozessen beschäftigt haben².

¹ Die Tatsache, daß der Sachverständigenrat für Umweltfragen u. a. ein Sondergutachten zum Verhältnis von Umweltpolitik und strukturellem Wandel plant, ist ein erstes Anzeichen für einen Bewußtseinsprozeß oder auch ein neues Verständnis von Umweltpolitik als Strukturpolitik. Ansätze in dieser Richtung sind auch bei *Sprenger* (1979) zu finden, der sich u. a. um die Erstellung einer sektoralen Gewinn-Verlust-Bilanz der Umweltpolitik unter dem Beschäftigungsaspekt bemüht.

² So z. B. in *Jürgensen, Jarre und Stamer* (1975) der *Gabriel und Zimmermann* (1978 a).

(2) Umweltpolitik ist von Anfang an — wenn auch häufig nicht explizit formuliert — als eine Politik zur Ausschaltung „ungerechtfertigter“ Wettbewerbsvorteile, die durch die kostenlose Nutzung verschiedener Umweltmedien entstanden, konzipiert worden. Solange es den Unternehmen durch unkontrollierte und beliebige Einleitung von Schadstoffen in die Umwelt möglich ist, Kosten abzuwälzen, wird der Wettbewerb dafür sorgen, daß sich dieses Verhalten allgemein durchsetzt und zu den bekannten umweltpolitischen und volkswirtschaftlichen Nachteilen führt. Unter diesem Gesichtspunkt müssen umweltschutzinduzierte Wettbewerbsverschiebungen zwischen umweltbelastenden Branchen und Unternehmen einerseits sowie umweltfreundlichen Produktionsbereichen andererseits zunächst einmal als theoretisch erwünscht angesehen werden, um die strukturellen Anpassungsvorgänge an die gewandelten Umweltbedingungen und Wertvorstellungen einzuleiten. Mit anderen Worten, umweltfreundliche Veränderungen werden sich nur dann in größerem Umfang durchsetzen, wenn die Entwicklung durch eine entsprechende Wandlung der branchen- und unternehmensspezifischen Wettbewerbsbedingungen gestützt wird.

Anknüpfend an diesen Gedankengang wird häufig pauschal die These vertreten, daß die umweltbelastenden Branchen in ihrer Gesamtheit und innerhalb dieser Gruppen besonders diejenigen Unternehmen, die bereits heute mit umweltfreundlich zu produzierenden Substitutionsgütern konkurrieren, sowie die kleineren und älteren Betriebe die größten Anpassungslasten in Kauf nehmen müssen³.

Nun sind allerdings derartige Globalaussagen sehr vorsichtig zu beurteilen. Insbesondere ist die Wertung von Umweltauflagen als genereller Wettbewerbsnachteil für umweltbelastende Unternehmen häufig als rein interessenorientierte Beurteilung identifizierbar, die weder den realen ökonomischen Gegebenheiten noch dem gültigen wettbewerbspolitischen Grundverständnis entspricht. Dies gilt vor allem aus folgenden Gründen⁴:

- Die umweltbedingte Erhöhung der betrieblichen Kosten kann im Einzelfall durch vorausschauende Anpassungsreaktionen vollständig kompensiert bzw. überkompensiert werden, wenn es einem Unternehmen z. B. gelingt, dem gesellschaftlichen Umwertungsprozeß und den damit verbundenen qualitativen Änderungen der Nachfrage durch „Pionierleistungen“ schneller als seine Konkurrenten Rechnung zu tragen. Ebenso ist zu berücksichtigen, daß durch umweltpolitische Maßnahmen und Erfordernisse nicht nur die allgemeine Aus-

³ Vgl. zu dieser verbreiteten Gesamtbewertung beispielhaft die Untersuchung von A. Oberhauser, 1974, S. 56 ff.).

⁴ Vgl. ausführlicher J. Jarre (1978, S. 71 ff.).

gangssituation auf bestimmten Märkten verschlechtert wird, sondern daß auf der anderen Seite regelmäßig neue Märkte und Produktionsmöglichkeiten geschaffen werden, die verschiedene „Novitätenprozesse“ (H. Arndt) induzieren und den anpassungsbereiten und -fähigen Unternehmen zahlreiche Ausweichmöglichkeiten und neue Marktchancen eröffnen können.

- Im Rahmen des durch die Veränderung des ökonomischen Datenkranzes initiierten Wandlungsprozesses wird für das einzelne Unternehmen der Anreiz erhöht, das verfügbare innovatorische Potential auszuschöpfen, um das weitere erfolgreiche Operieren des Unternehmens mittelfristig möglichst sicherzustellen. Die umweltpolitischen Ausgangsimpulse werden damit verstärkt in wettbewerbliche Verhaltensweisen transformiert, so daß selbst bisher eher ausbalancierte „gleichgewichtige“ Märkte mit einem kaum ausgeprägten Wettbewerbsverhalten in Bewegung geraten können und der Wettbewerb als Prozeß erneut intensiviert wird. Als exogener Störfaktor kann die Umweltpolitik auf bestimmten Märkten somit dazu beitragen, wettbewerbspolitisch erwünschte Verhaltensweisen zu reaktivieren⁵.

(3) Diese Überlegungen zeigen, daß die strukturbedingte Verengung bestimmter Marktchancen auf einzelnen relevanten Märkten sowohl aus einzelwirtschaftlicher als auch aus gesamtwirtschaftlich-politischer Sicht keineswegs a priori negativ zu bewerten ist. Vielmehr vollziehen sich die durch die Veränderung politischer Wert- und Zielsetzungen initiierten ökonomischen Entwicklungen innerhalb des normalen Wettbewerbsprozesses und führen in der Folge zu verschiedenen wirtschaftlichen Aktivitäten, Strukturwandlungen und -verschiebungen, deren Ergebnis durchaus erwünscht bzw. zumindest volkswirtschaftlich unbedenklich sein kann.

Allerdings sind unter bestimmten konjunkturellen Ausgangsbedingungen negative Auswirkungen auf das „volkswirtschaftliche Marktergebnis“ durchaus nicht ausgeschlossen. Zur Zeit ist in dieser Richtung insbesondere die Zielbeziehung zwischen Umweltschutz und höherem Beschäftigungsniveau in der Diskussion, aber auch zahlungsbilanzpolitische oder stabilitätspolitische⁶ Problembereiche sind denkbar. Von gleichrangiger Bedeutung ist ferner die Frage, inwieweit sich aus den zunächst politisch erwünschten einzelwirtschaftlichen Wettbewerbsef-

⁵ Weitere volkswirtschaftliche Vorteile ergeben sich daraus, daß dem umweltpolitischen Kalkül durch die Prämierung umweltfreundlicher Verhaltensweisen, Verfahren und Produkte Rechnung getragen wird.

⁶ So standen mögliche Auswirkungen auf den verbraucherpsychologisch wichtigen Benzinpreis in Zusammenhang mit der Beratung und Durchsetzung des Benzinbleigesetzes im Mittelpunkt der öffentlichen Kontroverse.

fekten auf einzelnen relevanten Märkten bestimmte Marktveränderungen ergeben können, die wettbewerbspolitisch negativ zu bewerten sind. In beiden Fällen stellt sich die Frage, ob derartige Zielverzichtse aus Umweltschutzgründen in Kauf zu nehmen sind, d. h. konkret die Frage nach der Rangfolge der volkswirtschaftlichen Ziele innerhalb einer Zielhierarchie und nach möglichen Kompromißformeln, die u. U. auch in einer Modifikation und Verbesserung des umweltpolitischen Instrumentariums liegen können.

Insgesamt läßt sich damit sagen, daß die Zielbereiche Umweltschutz und Wettbewerb im wesentlichen auf drei Ebenen miteinander verknüpft sind:

Zunächst lassen sich direkt im Anschluß an die umweltpolitischen Ausgangsimpulse *einzelwirtschaftliche* Wettbewerbseffekte feststellen, die mit erwünschten Folgewirkungen verbunden sind. Es ist zum zweiten theoretisch nicht auszuschließen, daß die Gesamtheit der Anpassungsreaktionen zu *gesamtwirtschaftlichen* Konsequenzen — wie z. B. zu spürbaren Beschäftigungseinbußen — führt und daß damit gültige wirtschaftspolitische Zielsetzungen verletzt werden. Darüber hinaus ist drittens zu beachten, daß sich auf einzelnen relevanten Märkten Veränderungen ergeben können, die *wettbewerbspolitisch* nachteilig sind, weil sie nicht mit bestimmten wettbewerbspolitischen Vorstellungen und Regelungen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger harmonisieren.

Bisher vorgenommene Untersuchungen machen deutlich, daß sich der Hauptkonfliktbereich eher im engeren wettbewerbspolitischen Sektor identifizieren läßt, während auf den anderen niveaupolitischen Ebenen — entgegen pessimistischer Erwartungen — kaum negative Wirkungen zu erwarten sind⁷. Zahlreiche Kostenniveau- und -strukturuntersuchungen lassen dabei insbesondere den Schluß zu, daß sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich umweltpolitische Maßnahmen kaum zu gesamtwirtschaftlichen Nachteilen führen werden. (Jarre 1978, S. 79 ff.) In diesem Sinne stellt z. B. die Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel fest: „Es ergibt sich der Eindruck, daß tiefgreifende volkswirtschaftliche Wandlungen allein aus umweltpolitischen Gründen kaum zu erwarten sind. Vielmehr werden Umwelteinflüsse Entwicklungen beschleunigen und verschärfen, die sich sowieso im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung oder des volkswirtschaftlichen Strukturwandels in den letzten Jahren ankündigen.“ (Kommission 1977, S. 364)

⁷ Dieses Ergebnis läßt sich — wie noch zu zeigen sein wird — auch für das Benzinbleigesetz belegen; allerdings gilt es auch hier für die volkswirtschaftlichen Niveauziele, nicht jedoch für die Strukturziele — so kann es beispielsweise bei den Verteilungs-, und damit den Strukturzielen durchaus zu Zielkollisionen kommen, vgl. K. Zimmermann (1977, S. 93 ff.).

(4) Dagegen liefert die wirtschaftliche Praxis gerade in letzter Zeit immer häufiger Beispiele für mögliche Konfliktbeziehungen zwischen Umweltschutz und Wettbewerb, mit denen es sich näher auseinanderzusetzen gilt. Eine erste Analyse derartiger Fälle legte Loewenheim auf der Basis amerikanischer Erfahrungen vor. (Loewenheim 1977, S. 5 ff.) Hauptberührungspunkte zwischen Umweltschutz und Wettbewerbsrecht sieht Loewenheim zum einen darin, daß aus Umweltschutzgründen angestrebte Unternehmenskooperationen wettbewerbsrechtlich bedenklich sein können, zum anderen befürchtet er, daß umweltpolitische Auflagen, die Unternehmen zu bestimmten Maßnahmen verpflichten, nicht immer mit dem Wettbewerbsrecht harmonisieren.

Umweltschutzbedingte Kooperationen spielen in der wirtschaftlichen Praxis eine zwiespältige Rolle. Gelingt es zahlreichen kleinen und mittleren Unternehmen einerseits erst aufgrund von Kooperationsmöglichkeiten an der „umweltfreundlichen“ Forschung teilnehmen zu können, so ist andererseits der Fall nicht auszuschließen, daß Kooperationen wettbewerbsbeschränkend wirken. Die Kooperation kann von Beginn an mit dem Ziel eingegangen werden, auf eine Beseitigung des Wettbewerbs im Forschungsbereich hinzuwirken und eine Verzögerung der Entwicklung umweltfreundlicher Verfahren und Produkte einzuleiten. Derartige Vorwürfe, die auf eine Behinderung der dynamischen Funktion des Wettbewerbs hinauslaufen, sind gerade im Hinblick auf den umweltrelevanten und forschungsintensiven Automobil- (Loewenheim 1977, S. 8 ff.) und Mineralölsektor häufiger vorgebracht worden und auch im Zusammenhang mit dem Benzinbleigesetz im Gespräch gewesen.

Kooperationen können weiterhin als Vorform für weitergehende Absprachen — z. B. über Preise usw. — fungieren und schließlich einen konzernmäßigen Zusammenschluß vorbereiten. Derartige Auswirkungen sind verstärkt zu erwarten, wenn sich schwächere mittelständische Unternehmen, die durch zusätzliche Umweltschutzlasten in Ertragschwierigkeiten geraten sind, an größere Unternehmen anlehnen, um sich einen Zugang zu Umweltschutztechnologien und Forschungskapazitäten zu verschaffen. Unter diesen Gesichtspunkten ist eine Zunahme der Unternehmenskonzentration nicht auszuschließen. Bekanntlich aber können Konzentrationsentwicklungen wettbewerbspolitisch nicht von vornherein negativ bewertet werden. Vielmehr kommt es zur wettbewerbspolitischen Beurteilung von Konzentrationstendenzen auf die konkreten Verhältnisse auf den jeweils relevanten Märkten an, so daß hier fallweise Entscheidungen und weitere Detailforschungen notwendig sind. Löst in diesen Fällen der Umweltschutz bestimmte ökonomische Entwicklungen aus, die wettbewerbsrechtlich bedenklich sein können, so beeinträchtigen auf der anderen Seite gewisse umweltschutzrecht-

liche Bestimmungen die Wirksamkeit wettbewerbstheoretischer Prinzipien und Leitlinien. Es sei zunächst auf die Tatsache hingewiesen, daß einige umweltpolitische Maßnahmen direkt zu einer Beeinträchtigung der Marktzutrittsmöglichkeiten⁸ für potentielle Wettbewerber führen und eine Einschränkung des Wettbewerbs auf den relevanten Märkten verursachen können. Dies ist immer dann der Fall, wenn staatliche Umweltschutzauflagen mit Ausschlußeffekten für diejenigen Marktteilnehmer verbunden sind, die bestimmten formalen Anforderungen nicht entsprechen, wie dies etwa beim Benzinbleigesetz der Fall war.

Ähnliche Tendenzen zur Errichtung von Teilmärkten mit Hilfe umweltschutzmotivierter Qualitätsvorschriften sind im internationalen Maßstab absehbar. Befürchtungen des wettbewerbs- und handelspolitischen Mißbrauchs von Umweltschutzmaßnahmen („nichttarifäre Handelshemmnisse“) richten sich insbesondere gegen Produktstandards, die den Import von Waren verbieten, die dem nationalen Standard nicht entsprechen. Das Benzinbleigesetz ist ein typisches Beispiel für einen derartigen Produktstandard, der Höchstwerte für den Gehalt eines bestimmten Schadstoffes in Produkten festlegt und direkt einen umweltfreundlichen Konsum erzwingt. Der Einsatz dieses Instruments führt unmittelbar zu einer begrenzten Innovationspflicht, deren Ausmaß durch die Höhe des Produktstandards festgelegt wird. Zusätzliche innovatorische Anreize und damit eine erweiterte positive Wirkung auf die dynamische Wettbewerbsfunktion gehen von diesem Instrument allerdings nicht aus. Dieser Vorwurf trifft die Wettbewerbskonformität der umweltpolitischen Instrumentengruppe Auflagen/Verbote insgesamt.

Eine ähnliche Beeinträchtigung dynamischer Effekte durch die Umweltschutzgesetzgebung ist im Falle der Genehmigungsverfahren festzustellen. Eine überlange Dauer des Verfahrens verhindert eine rasche Durchsetzung des technischen Fortschritts und behindert damit die dynamischen Wettbewerbsfunktionen. Gerade im internationalen Vergleich kann unter diesen umweltpolitischen Bedingungen die Ausnutzung eines betrieblichen Forschungsvorsprungs bei der Entwicklung neuer Verfahren und Produkte gefährdet werden. Die marktmäßige Realisierung dieses Vorsprungs (und damit die Realisierung von Pioniergewinnen) wird im Extremfall durch die „schnellere“ ausländische Konkurrenz völlig verhindert. Mittelfristig kann aus diesen Gründen die

⁸ Marktzutrittschranken anderer Art ergeben sich aus der Festlegung bestimmter regionaler Immissionsgrenzwerte. Sind diese Grenzwerte ausgeschöpft, so wird eine einmal vorliegende regionale Wirtschaftsstruktur praktisch festgeschrieben und „newcomer“ haben (sofern sie Umweltbelastungen verursachen) keine Chance, die regionalen Standortschranken zu überspringen. Auf die Zusammenhänge hat kürzlich H. Siebert (1978, S. 36 ff.) nachdrücklich hingewiesen.

Anreizwirkung, technischen Fortschritt zu realisieren, in Frage gestellt werden und das allgemeine Interesse an Pionierleistungen — mit allen negativen Folgen für den Wettbewerbsprozeß — erlahmen. Die Dauer des Genehmigungsverfahrens wird unter diesen Bedingungen (auch bei rein inländischer Betrachtung) — als umweltschutzbedingte zeitliche Marktverengung — zu einer strategischen wettbewerbspolitischen Komponente, die über zeitliche Monopolstellungen und Pioniergewinne entscheidet.

Die immissionsrechtlichen Bestimmungen sorgen in Verbindung mit der historisch gewachsenen Siedlungsstruktur und den gewerblichen Standortgegebenheiten für weitere wettbewerbsrelevante Ungleichheiten. So sind die notwendigen Lärmschutzmaßnahmen für gewerbliche Betriebe (gemäß „TA-Lärm“) standortabhängig, da für reine Industriegebiete, Mischgebiete und reine Wohngebiete unterschiedliche Grenzwerte Gültigkeit besitzen. Eine gewichtige Wettbewerbsproblematik ergibt sich aufgrund der unterschiedlichen regionalen Verteilung groß-industrieller und kleingewerblicher Betriebsformen.

Die hier aufgeführten Beispiele und Argumente belegen die insgesamt nicht unerhebliche wettbewerbspolitische Bedeutung von Umweltschutzmaßnahmen und machen deutlich, daß umweltpolitische Initiativen im Hinblick auf ihre Wettbewerbskonformität zu überprüfen sind. Eine derartige wettbewerbsorientierte Analyse soll im folgenden für das Benzinbleigesetz versucht werden.

Wettbewerbswirkungen des Benzinbleigesetzes

(5) Die schon zuvor zitierte Studie zu den „Strategien zur Regulierung von Automobilemissionen“ hat deutlich gezeigt, daß

- „die technische Realisierung der Anforderungen trotz aller Unkenrufe möglich war,
- die betriebswirtschaftlichen Kosten von den Unternehmen der Mineralölwirtschaft auch bei einer generell mißlichen Preissituation tragbar waren,
- gesamtwirtschaftlich keine nennenswerten negativen Einflüsse auf Niveauezie ausgegangen sind oder ausgehen werden,
- allein die Verteilungswirkungen in regionalpolitischer Sicht negativ beurteilt werden könnten,
- letztlich die positiven Wirkungen des Gesetzes in „harten“ Daten der Verbesserung der Umweltqualitätssituation bezogen auf die hier betrachtete Bleikomponente gemessen, vorgelegt und publiziert werden können.“ (Gabriel und Zimmermann 1978 b, S. 44)

Innerhalb dieser Studie (Gabriel und Zimmermann 1978 a) wurde im einzelnen auf eine Evaluierung der Wettbewerbsaspekte verzichtet, die neben den regionalen Verteilungswirkungen als der eigentlich neuralgische Punkt des Benzinbleigesetzes angesehen wurde.

Allerdings wurde schon frühzeitig auf die möglicherweise entstehenden Probleme hingewiesen: So führen *Jürgensen / Jarre / Stamer* in einem breitere Aspekte berührenden Gutachten für das Bundesinnenministerium deutlich vor Augen, (*Jürgensen* u. a. 1975, S. 38 - 40) daß gewichtige Indizien für mögliche wettbewerbsverzerrende Wirkungen vorliegen.

Gravierende Probleme konnten insbesondere im Sektor der Verteilung und des Absatzes von Vergaserkraftstoffen identifiziert werden, denn es stand zu befürchten, daß der bisher wettbewerbsintensive Mineralölmarkt durch eine Änderung der Eckdaten via Benzinbleigesetz seine verbraucherfreundliche Struktur verlieren könnte. Dieses Argument fußt weitgehend auf dem signifikanten Rückgang des Marktanteils der freien Tankstellen im Anschluß an die Ölkrise 1973/74, zum zweiten aber auch auf versorgungspolitischen Überlegungen, denn zum damaligen Zeitpunkt war es weitgehend eine offene Frage, ob die ausländischen Hersteller in der Lage und Willens sein würden, den Importbedarf der unabhängigen Gruppen an gesetzeskonformem Vergaserkraftstoff zu befriedigen.

In einem anderen Gutachten im Auftrage des Bundeswirtschaftsministeriums haben die Mitarbeiter des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln ihre Aufmerksamkeit im Rahmen allgemeiner energiewirtschaftlicher Konzentrationsanalysen auch den Wirkungen des Benzinbleigesetzes gewidmet. Sie kommen aufgrund der allgemeinen Analyse staatlicher Eingriffe in bezug auf Marktverengungstendenzen zu der Aussage (*Mönig* u. a. 1977, S. 347 ff.), daß das Benzinbleigesetz die internationale Marktinterdependenz deutlich reduziert, wobei diese Behinderungen des Benzinimports besonders die unabhängigen Gruppen, also die mittelständischen Marktteilnehmer, stark belasten, da sie überproportional am Produktimport beteiligt sind und ihre traditionell gewachsenen Versorgungsbeziehungen durch die staatliche Rahmendatensatzung gestört werden. Zusammen mit dem allgemeinen Strukturwandel im Tankstellenbereich führen diese Marktverengungsprozesse zu einer signifikanten Begünstigung größerer Versorgungseinheiten. Die Preisregulationsfunktionen des mittelständischen Bereichs werden in der Folge geschwächt. Dies liegt vor allem darin begründet, daß die mittelständischen Unternehmen als Einproduktunternehmen die zusätzlich entstehenden Kosten schon kurzfristig überwälzen müssen und die wirtschaftlichen Vorteile einer „schiefen“ Überwälzung auf andere Produkte nicht ausnutzen können. Die Autoren schät-

zen die Möglichkeiten, gesetzeskonformes Benzin über den internationalen Markt zu beziehen, mittelfristig nur als gering ein, zumal die weitere Entwicklung der Benzinbleigesetzgebung in anderen Ländern keine ausgeprägte Tendenz zur Harmonisierung erkennen läßt. Insofern dürfte der ökonomische Anreiz des deutschen Marktes zu gering sein, um ausreichende gesetzeskonforme Benzinmengen im Ausland herzustellen; auf der anderen Seite aber ist der Importbedarf bei einer insgesamt nur 60 - 70 %igen Kapazitätsauslastung relativ hoch. Insgesamt führt dies die Autoren zu der Aussage, daß durch das Benzinbleigesetz in gewissem Umfange eine Abkoppelung des deutschen vom internationalen Markt stattfindet und schließlich zu der plakativen Feststellung: „Durch diese international wirkende Marktzugangsbarriere würde ohne bestimmte Flankenhilfen — zumindest in einer befristeten Anpassungsphase — die Marktposition der unabhängigen Gruppen in ganz entscheidendem Maße — sowohl bezüglich der mengenmäßigen Verfügbarkeit der notwendigen Benzinqualität als auch in preislicher Hinsicht — verschlechtert, so daß die Wettbewerbsneutralität des staatlichen Umweltschutzeingriffs nicht gewahrt sein würde.“ (Mönig u. a. 1977, S. 349) Letztlich ist es auch diesen Autoren nicht möglich, eine abschließende Wertung zu treffen. Sie weisen aber darauf hin, daß die Wettbewerbsneutralität der Regelung im wesentlichen davon abhängt, ob das Instrument der Ausnahmegewilligung der Dynamik des Treibstoffmarktes angepaßt werden kann.

Diese Beurteilungen weisen darauf hin, daß unabhängig von den umweltpolitischen Erfolgen wichtige Auswirkungen der Umweltpolitik auf den Wettbewerbssektor hier exemplarisch verfolgt werden können. Die Autoren haben daher versucht, nach Ablauf des Benzinbleiergänzungsgesetzes in einer Interviewserie im Frühjahr 1978 mit Vertretern der sogenannten „unabhängigen“ Gruppen in Gestalt des Bundesverbandes Freier Tankstellen, der Interessengemeinschaft mittelständischer Mineralölunternehmen, des Außenhandelsverbandes für Mineralöl und der UNITI-Bundesverband mittelständischer Mineralölunternehmen auf der einen Seite, mit dem Mineralölwirtschaftsverband als Vertreter der integrierten Gesellschaften auf der anderen Seite, die wesentlichen Aspekte der wettbewerblichen Wirkungen des Benzinbleigesetzes und seines Ergänzungsgesetzes zu evaluieren⁹, dies besonders unter dem Aspekt der möglicherweise mittelfristig für die mittelständischen Gruppen relevanten Effekte.

(6) Das Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore vom 5. Au-

⁹ Die Autoren danken dabei insbesondere den Herren *Schneider* (BFT), *Stichler* (UNITI), *Suhr* (MWV), *Vetter* (AFM) und *Volkmar* (Interessengemeinschaft mittelständischer Mineralölunternehmen) für ihre Aufgeschlossenheit und Kooperationsbereitschaft.

gust 1971 (Benzinbleigesetz)¹⁰ verbot mit Wirkung vom 1. Januar 1976 die Herstellung sowie die Einfuhr von Ottokraftstoffen mit einem höheren Bleigehalt als 0,15 g/l (§ 2 Abs. 1 Satz 2). Durch das Gesetz zur Ergänzung des Benzinbleigesetzes vom 25. November 1975¹¹ konnten nach § 3 Abs. 3 den Unternehmen Ausnahmegewilligungen erteilt werden, soweit die Einhaltung der zulässigen Höchstgrenze unzumutbare Härte bedeuten würde und die Ausnahmen dem Zweck des Gesetzes nicht zuwiderlaufen. Diese Bewilligung von Ausnahmen auf die zweite Verbleiungsstufe war bis zum 31. Dezember 1977 möglich. Für die Ausnahmegewilligungen zur Einfuhr oder Herstellung von höher verbleiten Ottokraftstoffen wurde gleichzeitig eine Ausgleichsabgabe von 1 Pf. je Liter Ottokraftstoff mit einem Bleigehalt bis zu 0,25 g/l und von 2 Pf. je Liter Ottokraftstoff mit einem höheren Bleigehalt fixiert. Die Höhe der Ausgleichsabgabe ist aufgrund eines im Auftrag des Bundesinnenministeriums erstellten Gutachtens im Jahre 1974 berechnet worden. (Koppers GmbH 1975) Diese Studie hat die Auswirkungen des Benzinbleigesetzes untersucht und die zusätzlich erforderlichen technischen Einrichtungen der Raffinerien zur Herstellung des gesetzesgerechten Benzins zu quantifizieren versucht. Die Ausgleichsabgabe wurde damit begründet, daß die Ausnahmegewilligungen sonst zu ungerechtfertigten finanziellen Begünstigungen und damit zu Wettbewerbsverzerrungen geführt hätten, denn die Herstellung von Ottokraftstoffen mit einem Bleigehalt von 0,15 g/l und bezüglich der Octanzahl unveränderter Qualität ist mit erhöhten Kosten verbunden.

Das Benzinbleigesetz und sein Ergänzungsgesetz wurden zu einem bemerkenswerten umweltpolitischen Erfolg ohne wesentliche negative Nebeneffekte: So stellten die Berichte der Bundesregierung an den Innenausschuß und den Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages zur Durchführung der zweiten Stufe des Benzinbleigesetzes fest, daß das Benzinbleigesetz die angestrebte wirksame Verbesserung der Umweltsituation in großem Umfang erreicht hat. In den Zentren der Großstädte sind durch das Benzinbleigesetz die Bleikonzentrationen in der Atemluft um fast 2 Drittel, der Bleigehalt im Straßenstaub um fast die Hälfte gesenkt worden¹². In der Bundesrepublik Deutschland ist damit die von der EG-Kommission vorgeschlagene Höchstkonzentration von Blei in der Atemluft auch in verkehrsreichen Zonen jetzt gegeben. Die Qualität des bleibeschränkten Normal- und Superbenzins in der Bundesrepublik ist bei gleichzeitig niedrigeren Benzinpreisen ebensogut wie in den

¹⁰ BGBl. 1971 I, S. 1234.

¹¹ BGBl. 1975 I, S. 2919.

¹² So insbesondere der 2. Bericht der Bundesregierung an den Innenausschuß und den Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages zur Durchführung der 2. Stufe des Benzinbleigesetzes, Bonn, 14. 2. 1977, S. 1.

anderen westeuropäischen Staaten. Die durchgeführten Benzinuntersuchungen zeigen zudem, daß als Folge der Verbraucherschutzvorschriften des Benzinbleigesetzes der Bundesrepublik die Streubreite der Benzinqualitäten geringer ist und die erforderlichen Mindestwerte genauer eingehalten werden als in vielen anderen westeuropäischen Ländern.

Darüber hinaus hat das Benzinbleigesetz — allerdings mehr oder weniger zufällig durch die jeweiligen Marktbedingungen gegeben — die angestrebte wirksame Verbesserung der Umwelt ohne finanzielle Belastungen oder sonstige Nachteile für den Verbraucher erreicht. Auch die mengenmäßige Versorgung mit Benzin verlief bis zum Herbst 1978 noch mehr oder weniger problemlos. Eine Änderung dieser unproblematischen Marktsituation war nach Meinung vieler Experten — so auch nach Auffassung der Bundesregierung — wenig wahrscheinlich. Die Importe hatten, wie der dritte Bericht der Bundesregierung für die erste Jahreshälfte 1977 zeigt¹³, gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum um über 10 % zugenommen, wobei sich der Anteil der unabhängigen Importeure innerhalb der normalen Schwankungsbreite bewegte und von 52,6 auf 51,6 % zurückging. Ausnahmegewilligungen gemäß Benzinbleiergänzungsgesetz wurden weiterhin erteilt, jedoch nur zu einem geringen Teil ausgenutzt, was auch für den unabhängigen Handel zutrifft, der über 91 % seiner Importe ohne Inanspruchnahme von Ausnahmegewilligungen getätigt hat. Nur drei Firmen teilten sich in die ca. 8,8 % Ausnahmemengen, unter denen der größte Teil DDR-Bezüge darstellt, die bis Ende 1977 vollständig auf gesetzeskonforme Ware umgestellt sein sollten. Im einzelnen: Von Januar bis Juli 1977 wurden für eine Menge von 0,098 Mill. t bei der Einfuhr bzw. 0,25 Mill. t bei der Herstellung Ausnahmegewilligungen in Anspruch genommen — im gleichen Vorjahreszeitraum lagen diese Daten bei 0,19 Mill. t für den Importbereich und 0,74 Mill. t für den Herstellungsbereich. Dies bedeutet bei einem Inlandsabsatz von 12,4 Mill. t im gleichen Zeitraum, daß im ersten Halbjahr 1977 durchschnittlich nur etwa 2,89 % des abgesetzten Benzins über Ausnahmegewilligungen höher verbleibt war — im Vorjahreszeitraum lag dieser Prozentsatz noch bei 8,05 %. Tendenziell ist ein kontinuierlicher Rückgang der Inanspruchnahme von Ausnahmegewilligungen festzustellen.

Die Bundesregierung schloß aus diesen Daten und Erfahrungen, daß sich die Befürchtungen nicht bewahrheitet hätten, wonach es durch die gesetzliche Herabsetzung des Bleigehalts auf 0,15 g/l zu einer erheblichen Gefährdung der Versorgung und zu Wettbewerbsnachteilen für

¹³ 3. Bericht der Bundesregierung an den Innenausschuß und den Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages zur Durchführung der 2. Stufe des Benzinbleigesetzes, Bonn, 31. 8. 1977, S. 2.

den mittelständischen Importhandel gekommen wäre oder kommen könnte. (3. Bericht der Bundesregierung, 31. 8. 1977, S. 3)

(7) Diese Sichtweise erschien vom Standpunkt der unabhängigen Gruppen damals als nicht unproblematisch und zwar im wesentlichen aus vier Gründen¹⁴:

- Die Importversorgung wurde im Jahre 1976 in erster Linie durch ein nicht voraussehbar großes Angebot gesetzesgerechter Ware aus europäischen Raffinerien gedeckt. Diese Situation entstand, weil in diesem Jahr wegen des konjunkturellen Verlaufs, insbesondere der schwachen Konjunkturlage im Petrochemiebereich, hochoctaniges Chemiebenzin vorhanden war, dessen Beimischung zum Benzin die Herstellung von DIN-gerechter Ware ermöglichte. Zusätzlich führte überschüssiges Naphta nach Reformierung zur weiteren Bereitstellung hochoctaniger Komponenten. Die Bundesregierung verkannte nicht, daß diese Beurteilung der Marktsituation allenfalls für einen Teil des bisherigen Ausnahmzeitraums akzeptiert werden konnte. Vor dem Hintergrund einer sich verbessernden Gesamtsituation überwogen jedoch die optimistischen Stimmen. Lediglich die unabhängigen Gruppen warnten wiederholt vor den gesamtwirtschaftlichen und strukturpolitischen Gefahren einer plötzlichen und anhaltenden Marktverengung. Sie verwiesen insbesondere auf die aufgrund der Abhängigkeit der Importeure vom Rotterdamer Markt latent immer bestehende Gefahr, daß die potentiellen Lieferanten in einer Mangelsituation vorrangig ihren eigenen Bedarf, den ihrer Schwesterorganisationen sowie langjährig verbundener Handelspartner decken würden: Eine Lagebeurteilung, die nach den Erfahrungen des 1. Halbjahrs 1979 rückblickend nur zu berechtigt erscheint.
- Ein zweites wesentliches Argument der unabhängigen Gruppen zur Begründung der 1976 vorliegenden Ausnahmelage und des relativ friktionslos verlaufenden Übergangs zur 2. Stufe des Benzinbleigesetzes lautet, daß durch den in anderen Staaten genehmigten Verbrauch höher verbleiten Kraftstoffs hochoctanige Benzinkomponenten im wesentlichen für die Bundesrepublik Deutschland frei wurden und herangezogen werden konnten. Der unabhängige Handel meinte nun, daß eine mögliche Verschärfung der Bleigehaltsbestimmungen in europäischen Nachbarländern zu einem verminderten Angebot gesetzeskonformen Benzins für den deutschen Markt führen könnte. Dieses Argument versuchte die Bundesregierung allerdings mit dem Hinweis zu entkräften, daß in einem solchen Fall den Raffi-

¹⁴ Diese Punkte wurden im großen und ganzen einheitlich von den jeweiligen Vertretern des AFM, BFT, der UNITI und der Interessengemeinschaft mittelständischer Mineralölunternehmen vorgebracht.

nerien des betreffenden Landes eine angemessene Umstellungsfrist eingeräumt werden dürfte, in der sie sich mit entsprechenden Investitionen den neuen Situationen anpassen und ein gleichbleibendes Gesamtangebot an bleiarmem Benzin sicherstellen könnten¹⁵.

- Der zentrale Punkt der Auseinandersetzungen allerdings war der folgende: Importe wurden durch die Ausgleichsabgabe um rund 26,70 DM/t plus Mehrwertsteuer belastet. Die Preisdifferenz zwischen niedrig- und höherverbleiteter Ware auf dem internationalen Markt betrug aber nur ca. 10 - 12,— DM/t. Der Importhandel wäre also, wenn er die gesetzesgerechte Ware nicht aus europäischen Raffinerien bezogen hätte, von einem Wettbewerbsnachteil in einer Höhe von rund 17,70 - 19,70 DM/t betroffen worden, die am Markt nicht durchsetzbar gewesen wäre. Dieser Tatbestand kam einer Importbarriere gleich und hielt die unabhängigen Importeure davon ab, die theoretisch möglichen Ausnahmegewilligungen auszunutzen¹⁶.

Nach Meinung der Bundesregierung war die geringe Inanspruchnahme jedoch in erster Linie darauf zurückzuführen, daß der Nachfrage generell ein ausreichendes Angebot an bleiarmem Benzin zu relativ günstigem Preis gegenüberstand. Der Preisaufschlag für bleiarmer Ware gegenüber höher verbleitem Benzin lag auf dem Importmarkt teils knapp über, teils unter 1 Pf./l. Auch die Entwicklung des Importanteils der unabhängigen Importeure bot nach Auffassung der Bundesregierung keine Bestätigung für die Aussage, daß die Ausgleichsabgabe sich als Handelsbarriere erwiesen hätte. Der Importanteil der Unabhängigen hätte sich innerhalb der normalen Schwankungsbreite bewegt — ein besonderer Rückgang wäre nicht zu verzeichnen gewesen¹⁷.

- Die anscheinend friktionslose Import-Versorgungslage war nach Ansicht der Vertreter der unabhängigen Gruppen letztlich auch darauf zurückzuführen, daß offensichtlich durch Umgehungen oder Verstöße gegen die gesetzliche Vorschrift höher verbleite Ware in das Inland „gelangt“ war. Solche Gesetzesverstöße können z. B. darin bestehen, daß zum ersten im Ausland Bescheinigungen über einen Bleigehalt von 0,15 g/l für höher verbleite Importware ausgestellt und mißbraucht werden, daß zum zweiten Kraftstoffe, deren Bleigehalt wegen der vorgewiesenen Ausnahmegenehmigung nicht geprüft wird, tatsächlich jedoch weit über 0,4 g/l liegt, in den Verbrauch gelangen, oder daß zum dritten Chemie-Vorprodukte (sogenannte

¹⁵ Siehe den 3. Bericht der Bundesregierung vom 31. 8. 1977, S. 3.

¹⁶ So niedergelegt in einem Papier aus dem mittelständischen Mineralölbereich „Probleme des Benzin-Blei-Gesetzes“, Hamburg, Mai 1977, S. 4.

¹⁷ Siehe den 3. Bericht der Bundesregierung vom 31. 8. 1977, S. 4 f.

feed-stocks) mit hohem Bleigehalt importiert und im Inland zu Treibstoff aufgemischt wurden. Auf diese Manipulationsmöglichkeiten mit der wettbewerbsverzerrenden Ersparnis der Ausgleichsabgabe gegenüber den sich gesetzeskonform verhaltenden Herstellern und Importeuren haben der Mineralölwirtschaftsverband und der Außenhandelsverband für Mineralöl im Zusammenhang mit der Berichterstattung an den Innenausschuß und den Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages über die Auswirkungen des Benzinbleigesetzes bereits frühzeitig hingewiesen. Derartige Mißstände sollten durch geeignete Kontrollmaßnahmen abgestellt werden. Eine erhebliche Verbesserung der Effizienz des derzeitigen Kontrollwesens sollte in diesem Zusammenhang angestrebt werden¹⁸. Die Bundesregierung ist allerdings auf die Vorschläge im Rahmen ihrer Berichte an den Innen- und Wirtschaftsausschuß nicht explizit eingegangen.

Die Bundesregierung hat die Analysen und Befürchtungen der unabhängigen Gruppen summarisch nicht geteilt. Die Erfahrungen mit der zweiten Stufe des Benzinbleigesetzes haben nach ihrer Meinung gezeigt, daß die im europäischen Vergleich stärkere Absenkung des Bleigehalts von Benzin in der Bundesrepublik sich als nicht handelshemmend erwiesen hat. Selbst das Zusammentreffen der Einführung der 2. Stufe des Benzinbleigesetzes Anfang 1976 mit der allgemeinen Marktenge bei Benzin hat nicht dazu geführt, daß vom unabhängigen Handel in größerem Umfang Ausnahmegewilligungen in Anspruch genommen wurden. Dies zeigt nach ihrer Meinung, daß selbst in einer schwierigen Marktsituation die Versorgung des unabhängigen Handels mit gesetzeskonformem Benzin möglich ist. Dem Zentralargument des unabhängigen Handels, daß sich die Marktentwicklung zu seinen Ungunsten ändern und eventuellen Schwierigkeiten in der Beschaffung gesetzeskonformem Benzins dann nicht Rechnung getragen werden könnte, hielt die Bundesregierung entgegen, daß keine Entwicklungen auszumachen wären, die in Zusammenhang mit der zweiten Stufe des Benzinbleigesetzes und der Beendigung des Ausnahmezeitraums die Marktstellung des unabhängigen Handels relativ beeinflussen könnten. Allerdings sicherte die Bundesregierung zu, auch nach Beendigung des Ausnahmezeitraums die weitere Marktentwicklung in ihren Auswirkungen auf die Marktstellung des unabhängigen Handels sorgfältig zu beobachten, um eventuellen negativen Einflüssen Rechnung tragen zu können¹⁹.

(8) In einer früheren Fassung dieses Aufsatzes²⁰ haben die Autoren zunächst die Auffassung vertreten, daß ein derartiges beobachtendes

¹⁸ Vgl. wiederum „Probleme des Benzin-Blei-Gesetzes“ (1977), S. 4.

¹⁹ Vgl. den 3. Bericht der Bundesregierung vom 31. 8. 1977, S. 3/5.

²⁰ Jarre und Zimmermann (1978), S. 25 f.

Abwarten der Situation in keiner Weise gerecht werde. Die Argumente hierfür lagen auf der Hand: Es stand wohl außer Frage, daß die Situation auf dem Kraftstoffmarkt für die Durchsetzung des Benzinbleigesetzes extrem günstig war, was — und hier besteht ja durchaus ein Konsens zwischen allen an der Diskussion Beteiligten — durch eine Reihe von Sonderfaktoren bedingt war. Gerade der Kraftstoffbereich aber konnte im weiteren konjunkturellen Verlauf zu einem signifikanten Engpaß werden, sollten sich diese Sonderentwicklungen eines Tages wieder normalisieren. Es war nicht unwahrscheinlich, daß in einer solchen Situation der „Schwarze Peter“ — ähnlich wie bei der Diskussion über „Investitionsstau“ und Investitionsblockade — der Umweltpolitik zugeschoben werden würde. Eine derartige Entwicklung mußte als besonders bedenklich eingeschätzt werden, weil die Benzinbleipolitik der Bundesregierung in jeder Beziehung als Paradefall einer erfolgreich konzipierten und durchgeführten Umweltpolitik anzusehen war und anzusehen ist. Sollten aber tatsächlich Engpässe und Friktionen in der Kraftstoffversorgung auftreten, konnte der Bundesregierung vorgehalten werden, die langwierige Gesetzesmaschinerie zu einer Novellierung des Benzinbleiergänzungsgesetzes viel zu spät angeworfen und damit die oben befürchteten Effekte geradezu begünstigt zu haben. Die Beschränkung auf das passive Beobachten anstelle einer aktiven Politik der Vorsorge, die ja zu den Hauptprinzipien nicht nur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik gehört oder gehören sollte, hätte in diesem Fall als politisches Versäumnis angesehen werden können²¹. Andererseits wäre eine sofortige politische Aktion keineswegs als Überreaktion zu werten und mit unvermeidbaren Kosten verbunden gewesen. Es war vielmehr zu erwarten, daß auf diese Weise unerwünschte, marktimmunne Folgewirkungen prophylaktisch aus dem Wege geräumt werden konnten. Insoweit sahen die Autoren zum damaligen Zeitpunkt auch keinerlei Bedenken, der Forderung der mittelständischen Mineralölwirtschaft durch den Gesetzgeber schon zu diesem Zeitpunkt entgegenzukommen, die Frist für die Ausnahmegewilligung für Import/Herstellung von höher verbleiteter Ware über das Jahr 1977 hinaus bei verringerter Ausgleichsabgabe und verbesserter Überwachung der in den Verbrauch geführten Ware zu verlängern. Diese Forderung entsprach zudem dem im März 1977 seitens der Bundesregierung bei der Verabschiedung der Grundlinien und Eckwerte zur zweiten Fortschreibung des Energieprogramms erneuerten Aussage, die freie Entfaltung der auf dem deutschen Markt tätigen Gesellschaften einschließlich einer Vielzahl leistungsfähiger mittelständischer Unternehmen zu gewährleisten.

²¹ Unter diesen Gesichtspunkten gilt die aus der Finanzpolitik bekannte lag-Problematik auch im Umweltbereich; vgl. dazu etwa: K. Mackscheidt, J. Steinhäusen (1975, S. 67 ff.).

Die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung aber hat die zunächst abwartende Haltung der Bundesregierung in dieser Frage insgesamt als richtig bestätigt. Im nachhinein hat sich gezeigt, daß der wirtschaftliche Belastungseffekt durch das Benzinbleigesetz für alle Betroffenen erträglich war. Es gelang den Unternehmen beinahe ausnahmslos, sich flexibel an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Auch die in der Tat nur halbherzig verfolgte Strategie der unabhängigen Gruppen, eine Novellierung des Benzinbleiergänzungsgesetzes durchzusetzen, spricht für diese Einschätzung. Die gerade für die unabhängigen Gruppen wettbewerbspolitisch interessanteren und aktuelleren Probleme ließen sich bereits auf anderen Gebieten — so z. B. im Bereich der Entschwefelungspolitik — identifizieren.

Die Einführung des Benzinbleigesetzes in einem energiepolitisch günstigen Zeitpunkt und Umfeld, d. h. unter dem Schutz einer ausreichenden Versorgungslage hat entscheidend dazu beigetragen, daß Anfangs- und Übergangsfriktionen minimiert wurden und die Anpassung an gewandelte Rahmenbedingungen möglich war. Bei Eintritt der damals noch nicht absehbaren, dramatischen Entwicklung auf dem Rotterdamer- und Weltenergiemarkt im Jahre 1979 war dieser Anpassungsprozeß weitgehend abgeschlossen. Politische Gegenmaßnahmen etwa in Form der Erneuerung der Ausnahmeregelung für höher verbleites Benzin waren zu diesem Zeitpunkt weder politisch erwünscht²², noch dem aktuellen Problemstand angemessen. Ein Kurieren am Detail schien von vornherein aussichtslos, vielmehr waren energiepolitische Gesamtkonzeptionen gefragt, um dem umfassenden Problemdruck gerecht werden zu können. Wäre dagegen bereits im Jahre 1977 eine Marktverengung im Energiebereich deutlich spürbar gewesen, hätte eine Korrektur des Benzinbleigesetzes durchaus im Bereich des Möglichen gelegen.

Am Beispiel des Benzinbleigesetzes wird erneut deutlich, daß umweltpolitische Maßnahmen in günstigen gesamtwirtschaftlichen Situationen problemlos „verarbeitet“ werden können, ohne daß es zu nennenswerten Anpassungsverlusten kommt. Lediglich in labilen Wirtschaftslagen ist die zusätzliche Belastung durch Umweltschutzmaßnahmen nicht nur von hypothetischer, sondern auch von realer Bedeutung. Für die Umweltpolitik stellt sich damit nicht zuletzt die Aufgabe, den richtigen Zeitpunkt zur Einführung neuer Maßnahmen im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu finden und entsprechend zu nutzen.

²² Die unabhängigen Gruppen hatten bereits früher zu erkennen gegeben, daß eine Wiederbelebung der Ausgleichsabgabe nur auf niedrigerem Niveau, d. h. bei maximal 1 Pf./l für 0,4 g/l Ware und 0,5 Pf./l für 0,25 g/l Ware, in Frage käme; vgl. „Probleme des Benzin-Blei-Gesetzes“ (1977, S. 6 ff.).

Zusammenfassung

Wirtschaftliche Abhängigkeiten zwischen Umwelt- und Wettbewerbspolitik gehören in der wirtschaftspolitischen Analyse zu den vernachlässigten Problembereichen, obwohl unbestritten ist, daß wichtige Beziehungen bestehen. Das Benzinbleigesetz — als eines der wenigen bereits über einen längeren Zeitraum praktizierten Umweltschutzgesetzes — bietet hier die Chance, zu prüfen, inwieweit Wettbewerbswirkungen bereits eingetreten, bzw. weshalb erwartete Effekte ausgeblieben sind. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß aufgrund verschiedener Sonderfaktoren die aktuellen wettbewerblichen Auswirkungen des Gesetzes unbedeutend blieben. Die Existenz der Sonderfaktoren begünstigte den Anpassungsprozeß der Wirtschaft an die gewandelten Rahmenbedingungen. Nach Wegfall der Sonderfaktoren war dieser Anpassungsprozeß weitgehend vollzogen. Für die Umweltpolitik insgesamt zeigt sich damit erneut, daß es bei der Ausgestaltung umweltpolitischer Maßnahmen nicht nur auf die Dosierung, sondern auch auf die Wahl eines günstigen Zeitpunktes ankommt.

Summary

Economic interdependencies between environmental and antitrust policies belong to areas which have never been discussed sufficiently although nobody would neglect the theoretical existence of such relations. The German antilead legislation has been in effect for several years now and thus offers the opportunity to evaluate whether there have been competitive impacts or why such effects did not occur. The study shows that because of some particular developments in the mineral oil market competitive impacts have only played an unimportant role. The existence of these particular developments worked in favour of the process of adjustment to the changing economic environment. When these particular developments vanished, this adjustment process was nearly completed. It can be concluded for environmental policy as a whole that the design of environmental measures should not only concentrate on how strong measures should be but also on the most appropriate time to intervene.

Literatur

- Berichte der Bundesregierung an den Innenausschuß und den Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages zur Durchführung der 2. Stufe des Benzinbleigesetzes, Bonn, 2. Bericht vom 14. 2. 1977; 3. Bericht vom 31. 8. 1977.
- Gabriel, H. und K. Zimmermann (1978 a) Strategien zur Regulierung von Automobilemissionen. Ökonomische und technische Auswirkungen der Clean-Air-Act-Amendments (USA) und des Benzinbleigesetzes (BR Deutschland), Kronberg/Ts.
- (1978 b, S. 41 ff.), Bilanz des Benzin-Blei-Gesetzes, Umwelt.
- Jarre, J. (1978), Ökonomische Interdependenzen zwischen Umweltschutz und Wettbewerb. Zeitschrift für Umweltpolitik, S. 71 - 94.
- und K. Zimmermann (1978), Wettbewerbsverzerrende Wirkungen der Umweltpolitik? — Der Fall des Benzinbleigesetzes —, Papers des Internationalen Instituts für Umwelt und Gesellschaft, III/78 - 20, Berlin.

- Jürgensen, H., J. Jarre und P. Stamer (1975), Kosten- und Versorgungsfragen, Auswirkungen auf die Preisgestaltung und den Wettbewerb — eine Untersuchung zum Benzinbleigesetz —, Gutachten des Instituts für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg im Auftrag des Bundesministers des Innern, vervielf. Manuskript, Hamburg.
- Kommission für Wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1977), Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen.
- Koppers GmbH (1975), Auswirkungen des Benzin-Blei-Gesetzes auf die Raffineriewirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministers des Innern, Essen.
- Loewenheim, W. (1977) Umweltschutz und Antitrustrecht, Wirtschaft und Wettbewerb, S. 5 - 18.
- Mackscheidt, K. und J. Steinhausen (1975), Finanzpolitik I. Grundlagen fiskalpolitischer Lenkung, 2. Aufl. Tübingen - Düsseldorf.
- Mönig, W., D. Schmitt, H. K. Schneider und J. Schürmann (1977), Konzentration und Wettbewerb in der Energiewirtschaft, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln (Hrsg.), Aktuelle Fragen der Energiewirtschaft Bd. 10, München.
- Oberhauser, A. (1974), Gesamtwirtschaftliche Wirkung der Anwendung des Verursacherprinzips, in M. Bullinger u. a., Das Verursacherprinzip und seine Instrumente, Berlin.
- Siebert, H. (1978), Voerde und eine neue Umweltpolitik, Wirtschaftsdienst, S. 36 - 40.
- Sprenger, R.-U. (1979), Beschäftigungseffekte der Umweltpolitik, Berlin-München.
- Zimmermann, K. (1977), Umweltpolitik und Verteilung. Sozio-ökonomische Hintergründe einer „modernen“ Verteilungsfrage, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.
- Ohne Verfasser (1977), Probleme des Benzin-Blei-Gesetzes, Hamburg.