

Bundesrat

Drucksache 1073/94

25.11.94

EU - U - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über
Wirtschaftswachstum und Umwelt; Einige Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik

KOM(94) 465 endg.; Ratsdok. 10911/94

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 25. November 1994 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 08. November 1994 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Zusammenfassung	2
2.	Der Grundzusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Umwelt: Lehren aus der Vergangenheit	4
3.	Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für umweltpolitische Maßnahmen: Integriertes Vorgehen und Änderungen der relativen Preise	8
4.	Die Ausarbeitung ökonomisch effizienter Umweltpolitiken: Fragen der Umsetzung	14
5.	Schlußfolgerungen im Hinblick auf die nächsten politischen Schritte in Richtung auf ein umweltverträgliches Wachstum	18

1. Einleitung und Zusammenfassung

Bei der Untersuchung der Lebensqualität in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ist die Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum und Umwelt ein zentraler Aspekt. Eine hohe Lebensqualität, oder ganz allgemein Wohlbefinden, hängt nicht allein von dem ab, was unter dem ökonomischen Begriff der Wohlfahrt erfaßt wird, sondern auch von der sauberen Luft, die wir atmen, und von einer gesunden natürlichen Umwelt, die uns in vieler Hinsicht zu Diensten ist. Eine saubere Umwelt nahmen wir lange Zeit für gegeben hin. Jetzt aber, angesichts einer immer intensiveren wirtschaftlichen Entwicklung, werden die negativen Umweltauswirkungen immer stärker. Daher sollte auf Entwicklungsmuster hingearbeitet werden, die umweltgerecht sind und sich auf Dauer aufrechterhalten lassen. Wegen seiner entscheidenden Bedeutung für das Wohlergehen von Europas Bürgern ist dieser Grundsatz des beständigen und umweltverträglichen Wachstums im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, wie ergänzt durch den Vertrag über die Europäische Union (Artikel 2), der im November 1993 in Kraft getreten ist, verankert worden. Entsprechend sieht der Artikel 130 des Vertrages vor, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen. Dies ist auch in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED, Rio de Janeiro, Juni 1992) eingegangen sind.

Es stellt sich somit die Frage, welche Konsequenzen diese neue Aufgabe der Gemeinschaft für die politischen Entscheidungsprozesse in Europa hat.

Die Kommission hat versucht, die Auswirkungen des Grundsatzes einer umweltverträglichen, d.h. im umweltpolitischen Sinne nachhaltigen, Entwicklung für die Wirtschafts- und Fiskalpolitik zu analysieren und möchte erste Schlußfolgerungen in dieser Mitteilung zur Diskussion stellen. Diese Schlußfolgerungen sollten im Zusammenhang mit dem Fünften Umweltaktionsprogramm (KOM(92)23) und dem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (KOM(93)700) gesehen werden, die einige Grundsteine für eine auf nachhaltiges Wachstum in Europa ausgerichtete Strategie beinhalten. Selbstverständlich beinhaltet nachhaltige und dauerhafte Entwicklung eine große Anzahl von Facetten, die weit über die Umweltaspekte hinausgehen, die im Mittelpunkt dieser Mitteilung stehen.

1. Wie empirische Untersuchungen historischer Entwicklungen zeigen, gibt es keine einfache, lineare Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung. Einige Schadstoffemissionen nehmen zwar mit der Wirtschaftstätigkeit zu, viele Formen der Umweltverschmutzung jedoch gehen bei prosperierender Wirtschaft zurück. Diese Fakten deuten darauf hin, daß Wirtschaftswachstum und Umweltverträglichkeit sich nicht gegenseitig ausschließen. Es kann im Gegenteil gesagt werden, daß auf lange Sicht das eine nicht ohne das andere erreicht werden kann.

2. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß das Erreichen eines umweltverträglichen Entwicklungspfad es nicht selbstverständlich ist. Zwar erzeugt Wirtschaftswachstum selbst die Mittel zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung jedoch wird dies nur dann geschehen, wenn geeignete politische Rahmenbedingungen geschaffen werden.

3. In der Umweltpolitik findet z.Z. ein Kurswechsel statt, bei dem mehr auf dauerhafte Lösungen ("Nachhaltigkeit") hingearbeitet wird. Bereits im frühen Planungsstadium neuer Produkte sollen in verschiedensten Sektoren Umweltschutzerwägungen in den Produktions- und Verbrauchsprozeß einfließen. Entscheidend für das Gelingen dieser Strategie ist ein stärkerer Einsatz von marktorientierten Instrumenten, denn umweltpolitische Effizienz und Kostenwirksamkeit gebieten es, daß die Wirtschaftssubjekte die richtigen Signale erhalten.

4. Ein wichtiger Vorteil dieses marktorientierten Ansatzes besteht auch darin, daß es den einzelnen Akteuren selbst überlassen bleibt, die aussichtsreichsten Lösungswege für Umweltprobleme zu finden. Damit könnte eine solche Strategie nicht nur die Umweltqualität bewahren oder sogar verbessern, sondern auch dazu beitragen, Regulierungen und bürokratische Eingriffe abzubauen, die bisweilen das Wirken der Marktkräfte behindern.
5. Es gibt gute Gründe zur Annahme, daß korrigierend wirkende Umweltsteuern und -abgaben in recht vielen Fällen zu den wirksameren politischen Instrumenten im Rahmen eines marktorientierten Ansatzes zählen. Damit würden die Steuerbehörden vor eine gewaltige Herausforderung gestellt, da sie sich mit den vielen technischen Fragen in diesem Zusammenhang zu befassen hätten.
6. Aus der Notwendigkeit, Umweltschutzvorkehrungen in andere Politikbereiche zu integrieren, ergibt sich, daß im Fall der Wirtschafts- und Fiskalpolitik unerwünschte Auswirkungen der bestehenden Steuervorschriften und Anreizsysteme auf die Umwelt festgestellt werden und gegebenenfalls korrigiert werden sollten.
7. Zur gleichen Zeit ist es offensichtlich aus allgemeineren wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Gründen geboten, die bestehenden Steuer- und Sozialversicherungssysteme zu überprüfen (z.B. im Hinblick auf deren etwaigen Beitrag zu bestehenden Starrheiten auf Güter- und Arbeitsmärkten). Daß gleichzeitig mit dieser Situation die Notwendigkeit besteht, aus ökologischen Gründen Korrektivsteuern einzuführen, sollte zur Erzielung von Synergieeffekten genutzt werden. Eine Analyse der Umstände, unter denen es zu derartigen Synergien kommen könnte, wäre daher äußerst wichtig.
8. Von großer Bedeutung ist es, den Wirtschaftsakteuren Zeit zu lassen, um sich auf die neuen Erfordernisse des umweltverträglichen Wachstums einzustellen. Die Maßnahmen sollten daher schrittweise erfolgen und vorhersehbar sein, so daß sich die Anpassungskosten in Grenzen halten.
9. Bestimmten Kategorien von Verbrauchern und Produzenten könnten beim Übergang zur umweltverträglichen Entwicklung zwar durchaus Schwierigkeiten entstehen; bei der Konzipierung ökonomisch vernünftiger Instrumente für den Übergang zu einem umweltverträglichen Wachstum dürfte es aber möglich sein, den meisten potentiellen Problemen Rechnung zu tragen.
10. Käme zwischen öffentlichen Stellen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern ein grundsätzliches Einvernehmen über die Strategie für ein umweltverträgliches Wirtschaftswachstum zustande, so könnte deren Nutzen für Wirtschaft und Umwelt maximiert werden.

Die vorliegende Mitteilung konzentriert sich auf die Konzeption der Wirtschaftspolitik und die Herausforderungen, vor die sich die für wirtschafts- und steuerpolitische Fragen zuständigen Instanzen in diesem Zusammenhang gestellt sehen. Aus der Notwendigkeit, Umweltüberlegungen in andere Bereiche zu integrieren, ergibt sich eindeutig, daß Maßnahmen auch auf sektorieller Ebene ergriffen werden müssen. Diese Mitteilung befaßt sich jedoch weder mit solchen individuellen sektoriellen Maßnahmen noch mit den regionalen Auswirkungen, weil diese eine detaillierte 'von Fall zu Fall'-Analyse voraussetzen.

Die Kommission bittet den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie den Ausschuß der Regionen, die Verbindungen zwischen Wirtschaftswachstum und Umwelt zu untersuchen und die wichtigsten Schlußfolgerungen für die Wirtschaftspolitik zu diskutieren.

2. Der Grundzusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Umwelt: Lehren aus der Vergangenheit

Zuweilen wird behauptet, Wirtschaftswachstum und eine bessere Umweltqualität seien miteinander unvereinbar, da eine expandierende Wirtschaft mehr natürliche Ressourcen verbräuche, wodurch sich der Zustand der Umwelt weiter verschlechtert. Diese "malthusianische" Sichtweise ist jedoch offensichtlich stark verzerrend, da sie nur eine der Verknüpfungen zwischen Umwelt und Wirtschaftswachstum in Betracht zieht. In Wirklichkeit aber hängen die Auswirkungen des Wirtschaftswachstums auf die Umwelt von drei Wirkungszusammenhängen gleichzeitig ab:

- * Erstens ist es richtig, daß Wirtschaftswachstum die Umwelt belastet, sofern sich die Volkswirtschaft nicht wandelt. Unter derartigen Umständen führt eine Zunahme der Wirtschaftstätigkeit über einen *Skaleneffekt* wahrscheinlich zu abnehmender Umweltqualität.

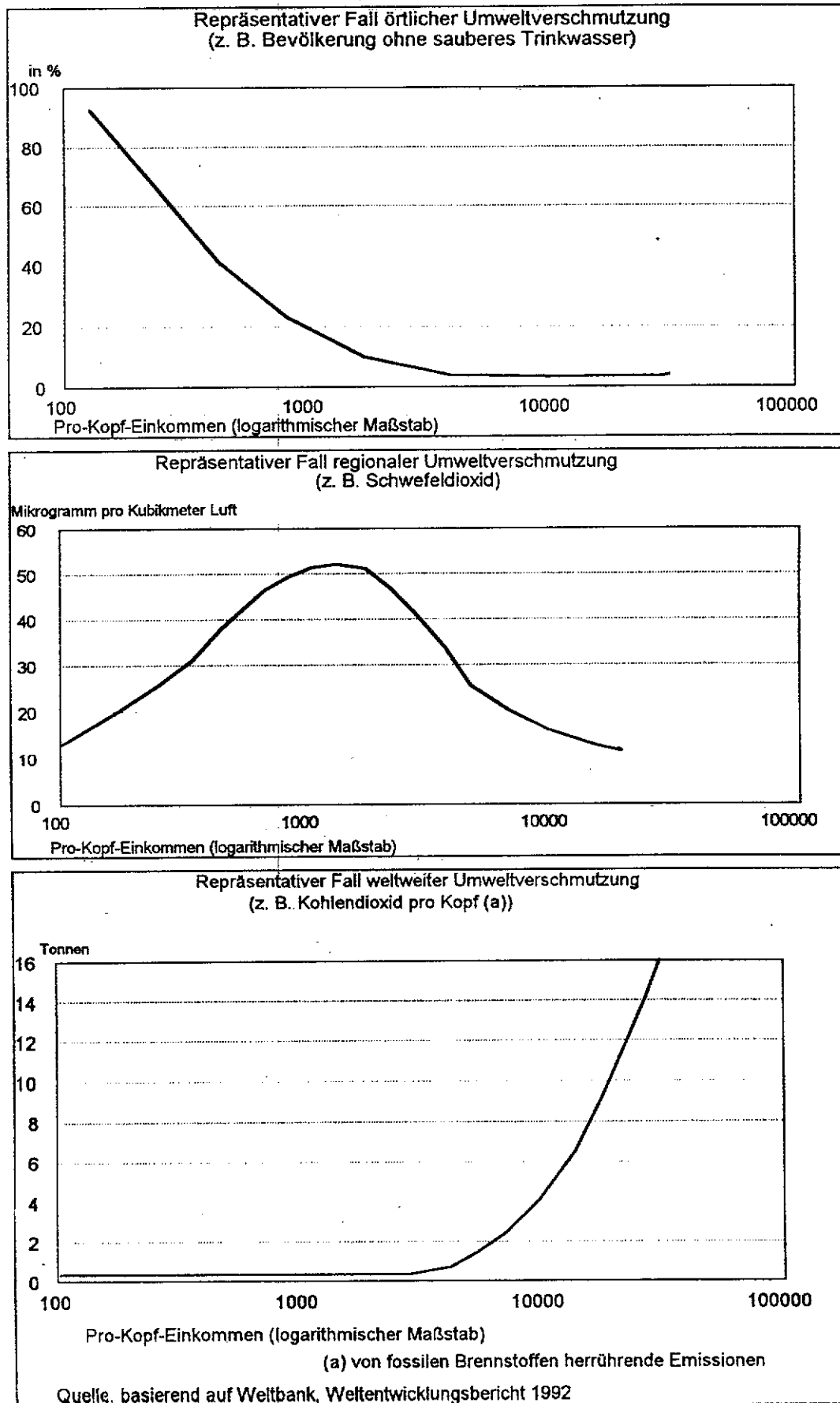
- * Zweitens jedoch ändert sich die *Zusammensetzung* der wirtschaftlichen Tätigkeit im Zuge der verschiedenen Entwicklungsphasen der Wirtschaft. Mit dem Einsetzen der modernen wirtschaftlichen Entwicklung verlassen die Volkswirtschaften das agrarische Zeitalter, und die Industrie rückt in den Vordergrund, wodurch sich der Ressourcenverzehr und die Umweltverschmutzung pro Produktionseinheit erhöht. Bei weiter ansteigendem Einkommensniveau nimmt der Anteil der Dienstleistungen an der Wirtschaft zu. Da sich die Dienstleistungen im allgemeinen durch eine niedrige umweltschädigende Wirkung pro Produktionseinheit auszeichnen, verlangsamt sich dadurch die Beeinträchtigung der Umwelt. Die Europäische Gemeinschaft befindet sich eindeutig in dieser dritten Phase.

- * Drittens ändert sich mit der expandierenden Wirtschaft die *Technologie*, was in der Regel ebenfalls die Umweltschädigung pro Produktionseinheit reduziert. Dies liegt teilweise daran, daß in Marktwirtschaften der Anreiz besteht, zu niedrigen Kosten zu produzieren, und dadurch Energieeffizienz und Verringerung der Rohstoffintensität belohnt werden.

Noch wichtiger allerdings ist der Umstand, daß sich der latente Wunsch nach sauberer Luft und sauberem Wasser in dem Maße, wie die Volkswirtschaften wohlhabender werden, in *Politik* umsetzt, da bei höheren Einkommen die Bereitschaft, mehr für eine gute Umweltqualität zu zahlen, wächst. Die entsprechenden staatlichen Maßnahmen wirken sich auf die Technologie aus, indem sie bestimmte Lösungen fördern oder aber auch erzwingen. Da diese Maßnahmen außerdem saubere Aktivitäten begünstigen und die Umwelt stark belastende Branchen benachteiligen (weil durch verordnete Umweltschutzvorkehrungen die Produktionskosten steigen), wird auch die sektorale Zusammensetzung der Wirtschaft berührt. Auch die Verbraucher können diesen Trend beeinflussen, indem sie ihre Nachfrage nach "umweltfreundlichen" Produkten erhöhen.

Die letztgenannten Faktoren - wirtschaftsstrukturelle und technologische Änderungen - haben zu der direkt inversen Funktion oder Funktion in Form einer umgekehrten U-Kurve geführt, die sich für die Beziehung zwischen vielen Arten der Umweltverschmutzung und dem Wirtschaftswachstum aus den empirischen Daten ergeben (siehe Schaubild 1). Mit einsetzendem Wirtschaftswachstum in armen Ländern nimmt die Umweltbelastung rasch zu. Ist aber eine bestimmte Einkommenshöhe erreicht, so erhöhen sich mit dem Wachstum tendenziell nicht nur die Präferenzen der Bürger für eine saubere Umwelt, sondern auch die verfügbaren finanziellen Ressourcen für effektive Maßnahmen seitens öffentlicher Stellen.

Schaubild 1 Schematische Darstellung des Zusammenhangs zwischen Wirtschaftswachstum und Umwelt - Lehren aus der Vergangenheit



Weil in Städten wie Paris und Stockholm neben anderen Dingen etwas dafür getan wurde, den Verbrauch von verbleitem Benzin einzuschränken, und Normen für die Emissionen von Heizungsanlagen und Heizkraftwerke usw. eingeführt wurden, ist die Luft hier viel sauberer als in Neu Delhi oder Mexico City, wo derartige Maßnahmen nicht in gleichem Ausmaß ergriffen wurden. Es ist erwähnenswert, daß eine Reihe dieser Maßnahmen (z.B. die Begrenzung der Emissionen von Kraftfahrzeugen und Großfeuerungsanlagen) auf Gemeinschaftsebene eingeführt wurden. Darüber hinaus können umweltpolitische Maßnahmen, wie bereits erwähnt, auch die sektorale Zusammensetzung der Wirtschaft beeinflussen. Das heißt also, der latente Wunsch nach einer saubereren Umwelt kann durch umweltpolitische Maßnahmen umgesetzt werden, da das Wirtschaftswachstum die erforderlichen Mittel bereitstellt, und zwar sowohl durch eine Veränderung der Produktionsstruktur als auch der eingesetzten Technologien.

Es gibt jedoch keinen Grund zur Selbstzufriedenheit, da sich eine Reihe von Umweltproblemen über die letzten Jahrzehnte verschlimmert hat. Dies gilt insbesondere für globale Umweltprobleme wie eine abnehmende Artenvielfalt und globale Klimaveränderungen (siehe unterster Teil von Schaubild 1). Diese Probleme sind relativ schwierig zu lösen im Hinblick auf die notwendige internationale Koordinierung. Folglich ergeben sich daraus große Herausforderungen für unsere Gesellschaften, den Übergang zu einer umweltverträglichen Entwicklung zu vollziehen.

Untersuchungen legen nahe, daß die bisher unternommenen Bemühungen, durch Beseitigung von Umweltbelastungen die Umweltqualität zu erhöhen, augenscheinlich nicht so kostspielig waren, daß sie das herkömmliche Wirtschaftswachstum erheblich beeinträchtigt hätten. Das soll nicht heißen, die Bekämpfung von Umweltschäden habe sich kostenlos erreichen lassen: Es wird geschätzt, daß die verschiedenen Umweltmaßnahmen in hochentwickelten Ländern wie den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu Ausgaben zwischen 1 und 2 % des BIP geführt haben. Diese Kosten stellen jedoch nur einen Bruchteil des kumulierten Wachstums in den letzten Jahrzehnten dar, in denen diese Maßnahmen eingeleitet wurden. Diese Kosten sollten größtenteils als der Preis angesehen werden, den die Gesellschaft für Umweltqualität zu zahlen bereit war, welche wiederum stark zum Wohlergehen der Bürger der Gemeinschaft beitrug.

Längerfristig ist Umweltverträglichkeit eine Voraussetzung für eine Anhebung der Lebensqualität. Auf der Hand liegt, daß die Wirtschaftsentwicklung langsam zum Erliegen kommt und der Wohlstand abnimmt, wenn durch die Umweltverschmutzung die Produktivität des Bodens und der Arbeit (z. B. durch Gesundheitsschäden) sowie anderer Produktionsfaktoren sinkt.

Langfristig müssen also Wirtschaftswachstum und umweltverträgliche Entwicklung Hand in Hand gehen; sie schließen sich keinesfalls gegenseitig aus, vielmehr ist das eine nicht ohne das andere möglich.

Betrachtet man die, wenn auch unvollständigen, empirischen Belege für den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und Umweltqualität, so ist in der Tat frappierend, wie oft das Grundmuster der oberen beiden Funktionen in Schaubild 1 vorzufinden ist. Es läßt sich beim Staub-, Schwefeldioxid- und Stickstoffdioxidgehalt der Luft, der Belastung mit Blei und anderen Schwermetallen sowie einer Anzahl von anderen Formen der Umweltverschmutzung nachweisen.

Dieses Grundmuster ist besonders stark ausgeprägt bei örtlichen Formen der Umweltbelastung (z. B. Staubgehalt der Luft), während es sich (noch) nicht aus den empirischen Daten für einige der weltweiten Umweltprobleme wie die globale Erwärmung ableiten läßt (siehe untersten Teil von Schaubild 1). Dies kann bedeuten, daß die einzelnen Länder in dem Maße, wie sie reicher werden, zunächst die drängendsten Umweltprobleme angehen, die die Gesundheit unmittelbar bedrohen, und ausschließlich unter ihre nationale Souveränität fallen. Erst zu einem etwas späteren Stadium wenden sie sich auch regionalen und globalen Umweltgefahren zu, die weniger leicht abzuwenden sind. Dies liegt weitgehend daran, daß zahlreiche Länder beteiligt sind und erhebliche grenzüberschreitende Effekte auftreten, was die Formulierung wirksamer Strategien kompliziert. In diesem Bereich liegen also in den kommenden Jahrzehnten große Aufgaben vor uns.

Daher ist es wichtig zu betonen, daß es in keiner Weise ein automatischer Vorgang ist, daß viele Formen der Umweltverschmutzung, wie oben dargestellt, abzunehmen scheinen, wenn die Volkswirtschaften reicher werden. Nur wenn politische Maßnahmen ergriffen werden, vermindert sich die Umweltbelastung. Auch wenn das Wirtschaftswachstum selbst die Mittel für die Vermeidung von Umweltverschmutzung erzeugt und damit die Möglichkeit schafft, die Umweltqualität zu verbessern, setzt diese Entwicklung also erst dann ein, wenn eine entscheidende Voraussetzung gegeben ist: geeignete politische Rahmenbedingungen.

3. Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für umweltpolitische Maßnahmen: Integriertes Vorgehen und Änderung der relativen Preise

Die Umweltpolitik ist in einem Kurswechsel begriffen; sie zielt auf nachhaltig wirkende Lösungen ab ...

Für die Umweltpolitik muß ein wohlfundierter Bezugsrahmen vorgegeben werden, zum einen, weil es keine Entwicklung mehr geben darf, die der Umwelt abträglich ist, und zum anderen, weil fehlerkonzipierte Maßnahmen in der Regel unnötig kostspielig sind. Sie würden das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen und damit längerfristig dazu führen, daß der Rückhalt für die Planung wirksamer Umweltmaßnahmen schwindet. Es ist naheliegend, daß die Entwicklung eines solchen Bezugsrahmens es auch erfordert, die potentiellen Kosten und Nutzen des Handelns bzw. Nicht-Handelns mit einzubeziehen.

Eine der Prioritäten in diesem Zusammenhang ist die Entwicklung verlässlicher statistischer Instrumente, um eine wirksame und effiziente Umwelt- und Wirtschaftspolitik definieren zu können. Die Einrichtung eines Systems von Indikatoren und Indices der Umweltbelastung könnte ein wichtiger erster Schritt sein. Da jedoch solche Indikatoren nicht die vollständige Erfassung aller Kosten und Nutzen politischen Handelns erlauben, sollte das langfristige Ziel sein, ein integriertes umweltökonomisches Kontensystem zu entwickeln. Solch ein integrierter Kontenrahmen wirft eine Reihe von schwierigen methodologischen und Bewertungsfragen auf. Aus diesem Grund könnte die Entwicklung von Satellitenkonten zum bestehenden System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung einen gangbaren mittelfristigen Ansatz darstellen.

... und stellt den Aspekt der Kostenwirksamkeit stärker in den Vordergrund.

Geeignete Rahmenbedingungen sind umso dringender erforderlich, als das Kostengefälle zwischen verschiedenen möglichen Strategien größer geworden sein könnte. Waren in der Frühzeit der Umweltpolitik erhebliche umweltrelevante Verbesserungen zu relativ geringen Kosten zu erreichen, nahezu unabhängig davon, welches Instrument eingesetzt wurde, so ist es - vor allem in Bereichen, in denen bisher die größten Fortschritte erzielt wurden - heute so, daß die Kosten möglicherweise steil in die Höhe gehen, wenn die Instrumente nicht sorgfältig ausgewählt werden. Das liegt daran, daß zunächst die einfachen und kostengünstigen Gelegenheiten zur Beseitigung von Umweltschäden genutzt wurden, jetzt aber die Kosten weiterer Verbesserungsmaßnahmen höher sein dürften.

Kern des neuen Ansatzes ist das "integrierte Vorgehen"; ...

Bislang besteht Umweltpolitik im wesentlichen darin, bestimmte Technologien gesetzlich vorzuschreiben und andere zu verbieten. Die verfügbaren technischen Änderungen waren den bestehenden Technologien oft nur nachgeschaltet. Diese Politik des Verordnens und Überwachens hat in der Vergangenheit zweifellos in bestimmten Bereichen erhebliche Erfolge gezeitigt; jetzt aber wird zunehmend eingesehen, daß es eines neuen Ansatzes bedarf, mit dem ökologische Erwägungen in das Produktdesign und in die Produktionsprozesse verschiedenster Branchen einfließen. Dieses integrierte Vorgehen erfordert jedoch ein breiteres umweltpolitisches Instrumentarium, wie auch im Fünften Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft als Ziel genannt. Die Mitteilung der Kommission zu Industriellen Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz (SEK(92)1986) und die Ratsentschließung bezüglich der Beziehung zwischen industrieller Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz (Amtsblatt C 331, 16.12.92) haben Nachdruck gelegt auf die Verwendung eines Instrumentenmixes aus legislativen und marktbezogenen Instrumenten, freiwillige Branchenabkommen einbegriffen. Die frühzeitige Einbeziehung des Umweltschutzes würde alle Produkte und Produktionsprozesse betreffen und damit eine breite Palette an zur Zeit noch brachliegenden Chancen zur Verbesserung der Umweltqualität sowie zusätzlich zur Entwicklung von Technologien und Produkten bieten. Ein derartiger integrierter Ansatz bietet natürlich das Potential zu einer erheblichen Reduzierung der Umweltschutzkosten. Gleichzeitig

wird er einen "Vorreiter"-Vorteil auf expandierenden Märkten für Umweltschutztechnologien, -gütern und -dienstleistungen schaffen.

Es sollte betont werden, daß dieser "Integrations"-Ansatz in einigen Fällen wahrscheinlich noch ordnungsrechtliche Eingriffe beinhalten wird. Wenn zum Beispiel die Umweltprobleme bedeutende unmittelbare Gesundheitsrisiken (z.B. giftiger Abfall) implizieren und/oder wenn ökonomische Instrumente wahrscheinlich versagen, weil die Märkte unvollständig sind oder andere Gründe vorliegen, wird es auch in der Zukunft notwendig sein, traditionelle Instrumente der Umweltpolitik einzusetzen. Das Ziel der "Integration" ist daher eher eine angemessene Mischung verschiedener Typen von Umweltschutzinstrumenten auszuwählen, um den Besonderheiten des zu lösenden Umweltproblems gerecht zu werden.

Von größter Bedeutung ist also die Frage, auf welche Weise die Integration von Umweltschutzziele erreicht werden soll. Ein Aspekt ist hier wohl entscheidend: Die Wirtschaftsakteure müssen die richtigen Signale erhalten.

... eng verknüpft mit einem stärkeren Einsatz marktorientierter Instrumente, ...

In unseren Volkswirtschaften werden wirtschaftliche Entscheidungen weitgehend aufgrund von Preissignalen getroffen. Da die Verbraucher sich bei ihren Kaufentscheidungen nach Preisänderungen richten und die Unternehmen bei Entscheidungen über Produktplanung, technologische Entwicklung und Produktionsabläufe in hohem Maße nach den Marktpreisen gehen, kommt es entscheidend darauf an, daß diese Preise in vollem Maße die Kosten und Nutzen widerspiegeln, die Privatpersonen und der Gesellschaft entstehen.

Wenn der Staat dafür sorgt, daß in den Preisen grundlegende Knappheiten berücksichtigt werden, dann bietet er Verbrauchern wie Unternehmen Anreize, die Umweltauswirkungen ihres Verhaltens zu begrenzen. Hauptvorteil dieses Ansatzes ist, daß die richtigen Signale vermittelt werden, die das ganze Spektrum privater Entscheidungsprozesse beeinflussen. Anstatt bestimmte Technologien vorzuschreiben, integriert diese Strategie den Umweltaspekt in die alltäglichen Entscheidungsprozesse der einzelnen Akteure und überläßt es ihnen, die aussichtsreichsten Lösungen für Umweltprobleme zu finden, ohne die internationale Wettbewerbsfähigkeit aufs Spiel zu setzen. Die Strategie stützt sich somit auf das gesamte Wissenspotential der Gesellschaft und nicht auf das technische Know-how einer begrenzten Anzahl von Regulatoren; damit kann es in vielen Fällen leichter fallen, die kostengünstigsten Lösungswege zu finden. Da umweltrelevante Verbesserungen belohnt werden, gibt es außerdem wirksame Anreize zur Entwicklung sauberer Technologien und Produktionsverfahren. Durch Versickerungseffekte kann dies dann weitere technologische Verbesserungen auslösen und die internationale Marktposition stärken.

... kann sie zur Deregulierung und zu mehr Flexibilität beitragen.

Eine andere wichtige Eigenschaft dieser Strategie besteht darin, daß sie bei sorgfältiger Planung bei der Begrenzung oder sogar beim Abbau des Wustes an Einzelschriften helfen kann, der - darüber ist man sich in dem Bereich zunehmend einig - einen negativen Einfluß auf die Dynamik der europäischen Unternehmen gehabt hat. Das heißt, die Strategie der Bewahrung bzw. Verbesserung der Umweltqualität läßt sich auch gut einbinden in Bemühungen, die Märkte in unseren Volkswirtschaften - insofern dies erforderlich ist - zu deregulieren. Zwar stellen alle Formen umweltpolitischer Eingriffnahme zwangsläufig eine gewisse Regulierung dar, doch ist die mit marktorientierten Instrumenten verbundene Belastung häufig geringer als beim herkömmlichen Ansatz des Verordnens und Überwachens. Dies schließt nicht aus, daß es Fälle gibt, bei denen der ordnungsrechtliche Ansatz notwendig und angemessen ist. Es könnte also zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas in Europa beitragen, wenn detaillierte, technische Vorschriften ersetzt würden durch allgemein wirkende, auf Umweltverträglichkeit ausgerichtete Signale an den Markt. Dies würde natürlich bedeuten, daß bestimmten ordnungsrechtlichen Instanzen eine andere Rolle zufiele, da sie nun Instrumente einer marktorientierten Umweltpolitik zu konzipieren und zu lenken hätten.

Dieser erneuerte, dezentralisierte und marktorientierte Ansatz wirkt sich stimulierend auf die Innovations- und Erfindungstätigkeit aus und empfiehlt sich von daher als natürliche strategische Perspektive für unsere Umweltpolitik der nächsten Jahrzehnte, in denen unsere Volkswirtschaften zur umweltverträglichen ("nachhaltigen") Entwicklung werden übergehen müssen.

Diese Strategie ist darüberhinaus in Übereinstimmung mit dem Verursacherprinzip, welches sowohl von der OECD als auch von der Europäischen Gemeinschaft (Vertragsartikel 130 r (2)) anerkannt worden ist. Im wesentlichen impliziert dieses Prinzip, daß diejenigen, die die Umwelt bei der Produktion oder dem Konsum schädigen, die vollen Kosten (d.h. inklusive der Umweltkosten) dafür zahlen sollten. Da die Umwelt von allen geteilt wird, ist politisches Handeln nötig, um den Verschmutzern diese Kosten aufzuerlegen. Dies wiederum bedeutet, daß politische Entscheidungsträger sich bemühen sollten, den Wirtschaftssubjekten diejenigen Kosten anzulasten, die sich nicht in den gewöhnlichen Marktpreisen widerspiegeln (die sogenannten externen Umweltkosten). Unter anderem macht dies verstärkte Anstrengungen nötig, diese externen Kosten zu quantifizieren.

In der Praxis wurde die Internalisierung der externen Umweltkosten bereits schrittweise im Rahmen von Emissionsgrenzwerten, steuerlichen Instrumenten, freiwilligen Vereinbarungen, Haftungsrecht usw. verfolgt, wodurch die verschmutzenden Aktivitäten mit einem Teil der volkswirtschaftlichen Kosten belastet werden. Derartige Maßnahmen sind mit einem marktwirtschaftlichen Ansatz durchaus vereinbar, da sie zwar einerseits Rahmenbedingungen für die Berücksichtigung des Umweltschutzes setzen, andererseits aber den Marktteilnehmern die einzelwirtschaftlichen Entscheidungen überlassen. Welches Politikinstrument im Einzelfall zu wählen ist, ist zu allererst eine Frage der wirtschaftlichen Effizienz bei der Erreichung von energie- und umweltpolitischen Zielen.

Unter diesen marktorientierten Instrumenten könnten Umweltsteuern eine wichtige Rolle spielen, ...

Eine ökonomisch sinnvolle Politik würde wahrscheinlich in einem größeren Ausmaß als heute eine Vielzahl von marktorientierten Anreizen und Instrumenten umfassen, die jeweils auf konkrete Umweltprobleme ausgerichtet sind. In der Tat gibt es eine große Anzahl von marktorientierten Instrumenten so wie Pfandsysteme, handelbare Emissionsrechte, Abgaben, Gebühren, Steuervergünstigungen, freiwillige Branchenvereinbarungen. Obwohl jedes dieser Instrumente seine spezifischen Vorteile hat, sprechen gewichtige Gründe dafür, daß Umweltsteuern und -abgaben in einer bedeutenden Anzahl von Fällen zu den wirksameren Instrumenten zählen. Damit stehen die Steuerbehörden vor einer großen Aufgabe, da sie die vielfältigen technischen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, zu bewältigen haben werden. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, daß das Steuersystem nicht über Gebühr kompliziert wird. Möglicherweise wird die Umsetzung dieses Ansatzes auch eine Art neue "Steuerkultur" verlangen.

... doch liegt derartigen Steuern ein ganz anderes Denkmodell zugrunde als herkömmlichen Steuern.

Traditionell sind Steuern hauptsächlich zu dem Zweck eingerichtet worden, Einnahmen zu erzielen. Im Gegensatz dazu sollen Umweltsteuern überwiegend Verhaltensänderungen herbeiführen, die, falls sie erfolgreich sind, das Aufkommen der betreffenden Steuer mindern. Dies liegt an dem grundsätzlichen Unterschied zwischen Anreizsteuern und herkömmlichen einnahmenbeschaffenden Steuern: Umweltsteuern wollen Verhaltensweisen ändern, um eine Verzerrung zu korrigieren, und sind somit um so erfolgreicher, je mehr sie zu einer Verminderung des umweltbelastenden externen Effektes führen, auf den die Steuer erhoben wird; herkömmliche Steuern sind hauptsächlich aufkommensorientiert und sollen daher gerade kein Schwinden der Steuerbemessungsgrundlage bewirken. Es sollte jedoch betont werden, daß offensichtlich bestehende Steuern, wie weiter unten ausgeführt, häufig ungeplante Nebeneffekte haben und selten ökonomisch neutral sind.

Umweltsteuern könnten ein erhebliches Aufkommen haben, ...

Zahlreiche umweltbelastende externe Effekte dürften, wenn der Staat nicht handelt, erheblich zunehmen, und zwar dort, wo kostengünstige nachsorgerische Schutzmaßnahmen zur Zeit nur begrenzt zur Verfügung stehen. Umweltsteuern könnten in derartigen Bereichen durchaus zu den kostenwirksamsten Maßnahmen gehören und würden hohe Einnahmen abwerfen, da die Steuerbemessungsgrundlage zu einem Großteil erhalten bleiben dürfte. Insofern ähneln sie bestimmten bereits bestehenden Abgaben, wie z.B. arbeitsbezogenen Steuern. Die vorgeschlagene CO₂-/Energiesteuer oder Steuern, die sich auf Verkehrsexternalitäten (z.B. Verkehrsstaus) beziehen, würden gute Fallbeispiele darstellen. Da solche Steuern als Nebeneffekt ein Aufkommen in Höhe von mehreren BIP-Prozent haben könnten, erhebt sich die Frage, wie diese Einnahmen verwendet werden sollten. Dies wäre natürlich auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten zu entscheiden, so daß die spezifischen Bedingungen in den einzelnen Volkswirtschaften berücksichtigt werden.

... wodurch andere, stark verzerrend wirkende Abgaben abgebaut werden können.

Trotz des Haushaltskonsolidierungsbedarfs in einer Reihe von Mitgliedstaaten wäre es, rein konzeptionell betrachtet, in vielen Fällen logisch und aussichtsreich, diese Einnahmen im Rahmen einer aufkommensneutralen Steuerreform zur Reduzierung der Belastung durch andere Abgaben einzusetzen. Logisch wäre dies, weil das Grundmotiv für die Einführung von Umweltsteuern die Änderung von Verhaltensweisen ist und nicht die Erhöhung der Steuerquote. Aussichtsreich ist dies, weil es sich immer mehr zeigt, daß bestimmte bestehende Abgaben erhebliche volkswirtschaftliche Verzerrungen und damit Kosten verursachen, indem sie Wachstum und Beschäftigung mindern. Die Senkung solcher verzerrend wirkender Abgaben könnte also wirtschaftlich von Vorteil sein. In diesem Zusammenhang ist, wie bereits im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung geschehen, auf die äußerst hohe Abgabenbelastung der Arbeit hinzuweisen (in einigen Mitgliedstaaten ist sie so hoch, daß für die Arbeitgeber die arbeitsbezogenen Kosten fast das Doppelte vom Nettolohn ausmachen): Dies stellt ein großes Problem für das Funktionieren des Arbeitsmarktes dar, vor allem was die unteren Lohngruppen anbetrifft. In diesem Zusammenhang sollte erwähnt werden, daß z.Zt. Umweltsteuern und Abgaben, die einen Bezug zu Umweltproblemen haben, einen sehr kleinen Anteil am gesamten BIP darstellen (siehe Tabelle 1). Tatsächlich ist die Steuerbelastung des Faktors Arbeit zwischen 1970 und 1992 um mehrere Prozentpunkte gestiegen, während der Anteil der Steuern die sich auf die Umwelt beziehen im BIP praktisch stabil geblieben ist oder in mehreren Mitgliedstaaten sogar abgenommen hat.

**Tabelle 1: Gesetzliche Steuern und Abgaben in der Gemeinschaft 1992
(% des BIP)**

	1992
<u>Steuern auf den Verbrauch</u>	10.86
<u>Steuern auf Arbeit</u>	23.44
<u>Steuern auf Kapital</u>	6.98
Gesamt	41.28
davon:	
Aufkommen von Steuern, die sich auf Umweltprobleme beziehen:	
- <u>Verkehr</u>	2.37
Kfz- und Kfz-Erwerbssteuer	0.72
Kfz-Treibstoffe	1.65
- <u>Energie</u>	0.21
Heizöl	0.04
Erdgas	0.01
Kohle	0.00
Elektrizität	0.08
Andere	0.09
- <u>Umweltverschmutzung und andere</u>	0.07
(z.B. Boden, Luft, Wasser, Lärm)	
Teilsomme: umweltbezogene Abgaben	2.65

Quelle: Eurostat

Die Einführung von Umweltsteuern trifft mit dem Umstand zusammen, daß die bestehenden Steueregelungen aus anderen Gründen überprüft werden müßten, ...

Der stärkere Einsatz umweltbezogener Steuern ist also nicht nur als solcher von Nutzen, sondern entspricht auch in vorteilhafter Weise der aus ganz anderen Gründen gegebenen Notwendigkeit, unsere Steuersysteme auf etwaige unerwünschte Nebeneffekte hin zu durchforsten. Natürlich wäre hierbei nicht nur auf den Beschäftigungs- und Wachstumseffekt, sondern auch auf den Umwelteffekt der bestehenden Steuer- und Anreizsysteme abzustellen. Da sich diese Systeme über längere Zeit hinweg nach und nach herausgebildet haben, häufig ohne Gesamtplanung und im allgemeinen ohne Bezugnahme auf Umweltaspekte, ließen sich hierbei durchaus Vorteile in bezug auf Wachstum, Beschäftigung und Umwelt erzielen. Natürlich wäre die Durchforstung am besten auf einzelstaatlicher Ebene vorzunehmen, da sich die Steuersysteme der einzelnen Mitgliedstaaten stark unterscheiden. In mancher Hinsicht aber mag die Sachlage mehr oder weniger dieselbe sein, nicht nur was die Steuerarten anbetrifft, bei denen Senkungen erfolgen sollten (z.B. arbeitsbezogene Steuern), sondern auch im Hinblick auf die Voraussetzungen für ein Gelingen einer solchen Steuerreform. Sind diese Voraussetzungen gegeben, so könnte der - aus Gründen der Effizienz wie auch der Kostenwirksamkeit geforderte - neue umweltpolitische Kurs einen "zweiten Nutzeffekt" haben, da er auch Beschäftigung und Wachstum stützt. Insbesondere wäre ein hohes Maß an sozialem Konsens über die Erwünschtheit dieser Politik notwendig, um sicherzustellen, daß sich die Löhne nach der Steuerstrukturveränderung gemäßigt entwickeln und der erhöhte Anreiz, Arbeitskräfte einzustellen, nicht ausgehöhlt wird durch ausgleichende Entwicklungen bei den Nichtlohnneinkommen. Der "zweite Nutzeffekt" könnte noch verstärkt werden durch die hervorgerufenen positiven Wirkungen einer beschleunigten Entwicklung umweltfreundlicher Technologien und einer sich aus dem "Vorreiter-Vorteil" ergebenden Verbesserung der Wettbewerbsposition auf internationalen Märkten für diese Produkte.

... so daß eine Verknüpfung beider Ziele u.U. zu Synergieeffekten führen könnte.

Hier dürfte ein sozialer Konsens über den allgemeinen Handlungsansatz von großer Bedeutung sein, da er es verhindern könnte, daß die Vorteile aus einer reduzierten Abgabenbelastung der Arbeit durch ungünstige Lohnentwicklungen aufgezehrt werden. Da umweltverträgliches Wachstum strukturelle Änderungen erfordert, muß auch das Strukturanpassungspotential unserer Volkswirtschaften größer werden. Ist der Abbau von Barrieren bereits als solcher geboten, damit Güter- und Arbeitsmärkte effizient funktionieren, so wird er besonders wichtig, wenn der Strukturwandel erleichtert werden soll. Hier kommt es also sehr darauf an, daß man voneinander und aus den Erfahrungen der Vergangenheit lernt.

Aus vier Gründen könnte es den Instanzen, die für die Wirtschafts- und Finanzpolitik verantwortlich sind, daran gelegen sein, an der Umweltsteuerdebatte teilzunehmen und dabei sogar eine Vorreiterrolle zu spielen:

1: Zwar ist offenkundig, daß Wirtschaftswachstum langfristig eine umweltverträgliche Entwicklung voraussetzt, doch sind entsprechende umweltpolitische Maßnahmen nicht kostenlos zu haben, vor allem wenn die Ziele höher gesteckt werden. Die Wahl kostenwirksamer Instrumente ist daher von größter Bedeutung. Ein stärkerer Einsatz ökonomischer Instrumente - u.a. Steuern und Abgaben - würde geringere Kosten als alternative Instrumente verursachen, bürokratische Eingriffe vermeiden und u.U. auch zur Deregulierung beitragen; insofern haben die zuständigen Instanzen für Wirtschafts- und Finanzpolitik ein Interesse an der Befürwortung derartiger Maßnahmen, auch im Hinblick auf die Erhaltung von Wachstum und Beschäftigung.

2: Umweltsteuern haben eine andere Zielsetzung als herkömmliche Steuern, müssen aber in das Steuersystem eingebaut werden, das in der Zuständigkeit der Wirtschafts- und Finanzminister liegt. Sie wären daher wahrscheinlich an der Planung und Durchführung derartiger Steuern führend beteiligt.

3: Im Hinblick auf die erheblichen Einnahmen, die bestimmte Umweltsteuern erbringen dürften, ergibt sich eine einmalige Chance im Hinblick auf die Struktur der gegebenen Steuersysteme, wie auch im Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung dargelegt wird. Insbesondere dürften sich Möglichkeiten bieten, die am meisten verzerrend wirkenden arbeitsbezogenen Steuern abzubauen und damit unter bestimmten Bedingungen eine "doppelte Dividende" zu erzielen. Die Voraussetzungen hierfür sollten daher sorgfältig untersucht werden.

4: Schließlich dürften zahlreiche praktische Fragen zu bewältigen sein, die den Gesamteffekt der neuen Strategie auf die Gesellschaft betreffen und bei der Formulierung der Strategie durch die relevanten politischen Entscheidungsträger zu berücksichtigen wären. Hierum geht es im nächsten Abschnitt.

4. Die Ausarbeitung ökonomisch effizienter Umweltpolitiken: Fragen der Umsetzung

Für das Gelingen der Strategien spielen fünf Faktoren eine große Rolle, die die praktische Durchführung betreffen.

Bei ökonomisch vernünftigen Strategien für ein umweltverträgliches Wachstum sind in verschiedenen Bereichen Probleme zu bewältigen, die die praktische Durchführung **betreffen**. Die folgende, sicherlich nicht vollständige Liste führt die wichtigsten Bereiche auf:

- die zeitliche Staffelung der Maßnahmen
- Technologie und FuE
- internationale Koordinierung und Wettbewerbsfähigkeit
- internationale und nationale Verteilungsgerechtigkeit
- Lohnbildung und Geldpolitik

Die ersten beiden Bereiche beziehen sich auf den Zusammenhang zwischen zeitlicher Gestaltung der Maßnahmen und der Technologiebasis, die für ein umweltverträgliches Wachstum erforderlich ist. Die nächsten beiden betreffen hauptsächlich die externe Dimension: die Einführung von Maßnahmen in einer Welt der umfassenden Interdependenz. Wichtig hierbei ist z. B. die - auch auf rein innerstaatlichem Niveau relevante - Frage, wer die Übergangskosten trägt. Beim letzten Bereich schließlich geht es um die Reaktion entscheidender Akteure auf die veränderte Politik und die wichtige Rolle, die ein sozialer Konsens bei der Optimierung der Ergebnisse für Umwelt und Wirtschaft spielen kann.

Schrittweise und vorhersehbare Einführung der Maßnahmen und dadurch Begrenzung der Anpassungskosten.

Annahmen über künftige Nachfragestrukturen und politische Vorgaben sind eine wichtige Triebkraft für Investitionen und technologische Entwicklung. Die Erwartungen, die die Unternehmer heute haben, bestimmen darüber, welche Technologien morgen bereitstehen. Entscheidend ist also, daß die langfristigen Politik- und Marktsignale eindeutig sind und daß allen Beteiligten bewußt ist, daß nur umweltverträgliche Produktionsmethoden auf den Märkten der Zukunft eine Chance haben werden. Diese politische Botschaft muß Überzeugungskraft haben und glaubwürdig sein, sonst bewirkt sie nichts. Wir brauchen also kohärente, langfristige politische Strategien. Diese haben sich auf einen Vergleich von Nutzen und Kosten der zu ergreifenden Maßnahmen zu stützen und müssen deutlich machen, auf welche Weise die Nutzung der Umwelt in der Zukunft beschränkt werden wird.

Während also über das Ausmaß der gebotenen langfristigen Veränderungen keinerlei Zweifel bestehen darf, muß den Wirtschaftsakteuren andererseits genügend Zeit gelassen werden, um sich auf den Wandel einzustellen. Die Maßnahmen sollten nach und nach und in berechenbarer Weise eingeführt werden, damit sich die Anpassungskosten in Grenzen halten. Tiefgreifende Änderungen über Nacht einführen zu wollen, würde erhebliche Kosten bedeuten, da z.B. die Produktionsanlagen in ihrer gegenwärtigen Form nicht darauf eingerichtet sind, Produkte mit den erforderlichen Spezifikationen zu liefern. Wir müssen also unsere Strategie auf lange Sicht planen, gleichzeitig aber bei der Einführung der Maßnahmen schrittweise vorgehen. Es darf nicht überstürzt vorgegangen werden, da dies wachstumsschädigend wäre und Widerstand erzeugen würde, worunter die Glaubwürdigkeit der auf lange Frist angelegten Strategie litte.

Einführung kohärenter FuE- und Technologiestrategien

Aus dem Gesagten dürfte klar geworden sein, welch entscheidende Rolle Forschung und Entwicklung und der Technologie zukommt. Da diese Faktoren gemeinsam die Eigenschaften des Produktionspotentials einer Wirtschaft determinieren, hängt von ihnen auch ab, inwieweit und zu welchem Preis die langfristigen Ziele der umweltverträglichen Entwicklung zu erreichen sind. Beim Übergang zu einem technologischen Paradigma, das stärker auf durch Arbeit geschaffenem Kapital

beruht und sparsamer mit knappen natürlichen Ressourcen umgeht, hat natürlich der Staat eine wichtige Funktion zu übernehmen. Er sollte vorwettbewerbliche Forschung in diesen Bereichen finanzieren, Marktschranken für die Einführung derartiger Technologien beseitigen und bei Demonstrationsprogrammen Hilfestellung leisten. Mehr aber kann der Staat bei der direkten Förderung sauberer Technologien nicht tun: Das meiste muß vom privaten Sektor übernommen werden; um so wichtiger ist es deshalb, daß die richtigen langfristigen politischen Signale gegeben werden, wobei im Mittelpunkt geänderte relative Preise zu stehen haben.

Globale Interdependenzen berücksichtigen

Man kann sich nicht länger der Erkenntnis verschließen, daß die Welt immer mehr zum "globalen Dorf" wird, und das gilt für die Wirtschaft wie für die Umwelt. Die umfassende wechselseitige Abhängigkeit bildet eine große Herausforderung, wenn es darum geht, in Bereichen, in denen die Umweltprobleme internationalen oder sogar globalen Charakters sind, zu umweltverträglichen Wachstumsstrategien überzugehen. In die letztere Kategorie fallen bedeutsame Herausforderungen der Umweltpolitik, die globale Erwärmung und die Beschädigung der Ozonschicht. Kein Land, kein Erdteil existiert für sich allein; Maßnahmen auf der Ebene einzelner Länder oder wirtschaftlicher Großregionen können derartige Probleme nicht lösen. Ihre Beschaffenheit verlangt nach internationaler politischer Koordinierung. Dies gilt im besonderen Maße für die globale Klimaveränderung, bei der man sich der Tatsache zu stellen hat, daß auf die derzeitigen entwickelten Länder ein immer kleinerer Anteil am weltweiten Energieverbrauch entfallen wird. Gleichzeitig müssen wir eingestehen, daß diese Probleme vielfach von dem Raubbau herrühren, den die entwickelte Welt in den letzten Jahrzehnten oder auch Jahrhunderten an den natürlichen Ressourcen getrieben hat.

Sich die Probleme der Verteilungsgerechtigkeit klarmachen, die hiermit verbunden sind.

Es geht somit um die gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen: Wir in den entwickelten Ländern brauchen den Rest der Welt, um mit uns zusammen Probleme zu lösen, für die wir einen großen Teil der Verantwortung tragen. Das bedeutet, daß die Erste Welt der Dritten Welt bei der Einführung umweltgerechter Technologien Hilfestellung zu leisten hat. Das gleiche gilt für den erforderlichen Technologietransfer. Auch müssen die Industrieländer bereit sein, die Belastungen, die diesen Ländern aus den Anpassungen entstehen könnten, mitzutragen, auch wenn die entsprechenden Änderungen als solche zum Teil auch für die Dritte Welt unmittelbar vorteilhaft sind. Der entscheidende Aspekt bei der internationalen Verteilungsgerechtigkeit sind also die Differenzkosten.

Ökonomisch vernünftige Maßnahmen aufzuschieben, läßt sich nicht aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit rechtfertigen; ...

Mitunter wird angeführt, wegen der internationalen Dimension müßte die Europäische Gemeinschaft warten, bis auch alle übrigen Länder umweltverträgliche Maßnahmen durchführen. Ein einseitiges Vorgehen verbiete sich nach dieser Ansicht von selbst, die Verluste an internationaler Wettbewerbsfähigkeit stellten einen zu hohen Preis dar. Die Kommission hat die Beziehung zwischen Umweltschutz und industrieller Wettbewerbsfähigkeit in ihrer Mitteilung von 1992 bereits ausführlich untersucht, und der Rat hat Leitlinien in Bezug auf dieses Thema in seiner Entschließung im Jahre 1992 erstellt.

Zugegebenermaßen ist es so, daß sich die internationale Wettbewerbsstellung einiger Branchen und Sektoren durch den erforderlichen Strukturwandel - wahrscheinlich vorübergehend - verschlechtern kann. Dies ist insbesondere für diejenigen Sektoren der Fall, die mit Branchen der steigenden Anzahl von kürzlich industrialisierten Ländern im Wettbewerb stehen, die nicht mit umweltschutzbezogenen Produktionskosten belastet sind. Es ist jedoch wichtig zu unterstreichen, daß in vielen Fällen die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit wahrscheinlich gering sind.

... die Umweltkosten sind nämlich, teilweise allein schon wegen ihres Umfangs, kein entscheidender Faktor, ...

Erstens muß gesehen werden, daß derartige Kosten für die allermeisten Branchen sehr gering sein dürften. Der größte Teil aller empirischen Untersuchungen kommt übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß sich strengere Umweltschutzmaßnahmen, wenn überhaupt, nur geringfügig auf die internationalen Handelsbeziehungen auswirken. Die wichtigsten Standortentscheidungen hängen sehr viel stärker von dem Vorhandensein einer adäquaten Infrastruktur und hochqualifizierter Arbeitskräfte sowie von den Arbeitskosten ab. Übrigens sind diese drei Faktoren auch vom Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung als entscheidend herausgestellt worden, und in diesen Bereichen werden in der Gemeinschaft zur Zeit verstärkte Anstrengungen unternommen.

... ein Abwarten würde die Wettbewerbsfähigkeit eines rasch wachsenden Sektors untergraben, ...

Zweitens sind, wie in Abschnitt 2 angesprochen, Wachstum und Umweltqualitätsverbesserungen positiv korreliert, da sich die Präferenzen der Bürger für eine hohe Umweltgüte in wachsenden Volkswirtschaften in einer entsprechenden Nachfrage ausdrücken. Würde man diese Nachfrage, die in anderen Volkswirtschaften zu einem späteren Stadium auch entstehen wird, nicht befriedigen, so würde man sich nur selbst damit schaden. Damit ginge uns nämlich die technologische Führungsrolle verloren, die uns zur Zeit noch eine vielversprechende Stellung auf den internationalen Märkten für die sauberen Technologien, neuen Produkte sowie Produktionsprozesse von morgen verschafft. Der weltweite Markt für umweltfreundliche Waren und Dienstleistungen belief sich 1990 bereits auf etwa 200 Mrd. USD und dürfte bis zum Jahre 2000 um 50 % anwachsen. Auf internationalen Märkten, um die sich die wichtigsten Konkurrenzländer der Gemeinschaft heftig bemühen werden, haben natürlich nur die Industrien Erfolgchancen, die sich der Umweltherausforderung auf ihrem Binnenmarkt stellen.

In diesem Zusammenhang sollte festgehalten werden, daß die Umweltpolitik der Gemeinschaft über das begrenzte Gebiet des Eindämmens von Umweltverschmutzung an sich hinausgegangen ist. Die Bewegung hin zu einer nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen bedingt Auswirkungen auf die Bereiche FuE, Energieeffizienz, Abfallmanagement (inklusive Vermeidung, Recycling, Wiederverwendung und Wiederverwertung) und umweltfreundliche Produkte. Dies wiederum beeinflusst Entscheidungen in einer großen Anzahl von Industrie- und Dienstleistungssektoren. Dieser erweiterte Aspekt deutet auf das Potential für eine größere Wettbewerbsfähigkeit, neue Produkte und Märkte sowie Beschäftigungsmöglichkeiten hin.

... und intelligente, umweltverträgliche Entwicklungen stützende Maßnahmen können gefährdeten Sektoren helfen, den Übergang zu bewältigen.

Drittens darf nicht außer acht bleiben, daß in den Fällen, in denen tatsächlich ein Problem der internationalen Wettbewerbsfähigkeit besteht, verschiedenartige flankierende Maßnahmen möglich sind, durch die dieser Effekt wettgemacht wird. Hier ist zu denken an befristete Sonderregelungen für stark beeinträchtigte Branchen, steuerlichen Grenzausgleich, usw. Gut geplante Umweltmaßnahmen bringen nicht unbedingt auf Dauer größere Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit mit sich, selbst in Sektoren, die an sich stark betroffen sein könnten.

Wir sollten die Interessen einzelner Branchen und das gesamtwirtschaftliche Interesse unserer Volkswirtschaften auseinanderhalten.

Auf jeden Fall sei aber erneut betont, daß wamenden Hinweisen auf Probleme der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sorgfältig und mit Blick auf langfristige Entwicklungen nachgegangen werden sollte; etwas anderes hingegen ist der verständliche, aber letztlich die eigenen Interessen schädigende Widerstand gegen auf längere Sicht unvermeidliche Anpassungen an die Erfordernisse eines umweltverträglichen Wachstums. Daß diejenigen, die kostspielige Anpassungen vorzunehmen haben, sich häufig vernehmlicher äußern als andere, die von einer derartigen Anpassung profitieren, bietet noch lange keine Rechtfertigung dafür, von den gebotenen Maßnahmen Abstand zu nehmen. Es muß daher gewährleistet sein, daß alle Interessengruppen an der öffentlichen Debatte angemessen beteiligt sind.

Auch im Inland mögen Probleme der Verteilungsgerechtigkeit entstehen, ...

Nicht nur international, sondern auch auf nationaler Ebene können sich Fragen der Verteilungsgerechtigkeit stellen. Insbesondere gibt es Besorgnisse, private Haushalte mit niedrigem Einkommen könnten erhebliche Belastungen erfahren, wenn strengere umweltfreundliche Maßnahmen, zum Beispiel zur Einschränkung des Energieverbrauchs, eingeleitet werden. Derartige Bedenken sind gewiß gerechtfertigt, doch sei auch darauf hingewiesen, daß vielfach gar nicht unbedingt größere Verteilungsprobleme aufzutreten brauchen, wie aus den - wenigen - verfügbaren Untersuchungen hervorgeht. Wahrscheinlich ist freilich, daß sich die Lage von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat anders darstellt, da bei Höhe und Struktur des Energieverbrauchs in der Gemeinschaft große Unterschiede bestehen. Auch hier aber können vernünftig geplante Maßnahmen bereits darauf angelegt sein, potentiellen Problemen in diesem Bereich entgegenzuwirken. Allein schon die schrittweise und vorhersehbare Einführung bietet den Betroffenen Zeit, sich auf die neue Situation einzustellen, und kann somit erheblich zu einer geringeren Belastung beitragen. Soweit die Maßnahmen in der Einführung von Umweltsteuern bestehen, werden Einnahmen anfallen, die zum Teil als Kompensation für unerwünschte Einkommensverteilungseffekte zu verwenden wären. Damit soll nicht gezeugnet werden, daß bei der Umsetzung eines Konzepts des umweltverträglichen Wachstums Probleme der Verteilungsgerechtigkeit auftauchen könnten; wichtiger aber ist, zu sehen, daß es verschiedene Möglichkeiten für flankierende Maßnahmen gibt, durch die sich nachteilige Nebeneffekte gering halten lassen dürften.

... doch lassen sich diese bewältigen, ohne daß das beständige und umweltverträgliche Wachstum in Gefahr gerät.

Auf lange Sicht allerdings ließe es sich keineswegs rechtfertigen, die erforderliche Wende mit solchen Gerechtigkeitsargumenten immer weiter hinauszuschieben, und zwar nicht nur, weil Bezieher niedriger Einkommen im allgemeinen mehr unter Umweltbelastungen zu leiden haben (individuelle Schutzmaßnahmen können sie sich weniger leicht leisten), sondern auch deswegen, weil die längerfristig eintretenden wirtschaftlichen Einbußen die Fähigkeit des Staates beeinträchtigen dürften, all die verschiedenen Maßnahmen zu finanzieren, die Haushalten mit niedrigem Einkommen in relativ hohem Maße zugute kommen.

Durch einen sozialen Konsens könnte der Nutzen für Wirtschaft und Umwelt maximiert werden.

Für einen reibungslosen Übergang zu einem umweltverträglichen Wachstumsmuster schließlich kann ein allgemeiner sozialer Konsens eine entscheidende Rolle spielen. Dies gilt zwar grundsätzlich für alle Formen der Umweltpolitik, die das allgemeine Preisniveau beeinflussen, in besonderem Maße aber für die ökologische Steuerreform, bei der die Einführung von indirekten, auf Verhaltenslenkung ausgelegten Steuern Inflationsgefahren mit sich bringen könnte, sofern die Löhne sich nicht maßvoll entwickeln. Würde beispielsweise das Aufkommen aus einer neu eingeführten Umweltsteuer zu Einkommens- und Lohnsteuersenkungen verwendet, so dürften sich auch die Forderungen nach nominalen Bruttolohnerhöhungen entsprechend mäßigen. Ist eine solche Politik glaubwürdig und verständlich, so braucht in der Tat kein besonderer Lohndruck zu entstehen, da die niedrigere Besteuerung des Faktors Arbeit als Ausgleich für mögliche Kaufkraftverluste (z. B. aus höheren Energiepreisen) wirkt. Die Lohnempfänger sollten also eine aufkommensneutrale, auf Umweltziele ausgerichtete Steuerreform des Staates nicht dazu ausnutzen, ihre Kaufkraft auf Kosten der Unternehmen zu erhöhen. Wenn keine steuerinduzierte Lohn-Preis-Spirale droht, so werden die Währungsbehörden auch nicht versucht sein, zur Verhütung von Preissteigerungen die Zinsen zu erhöhen, sondern die einmalige steuerbedingte Erhöhung des allgemeinen Preisniveaus akkommodieren. Ein umfassendes Einvernehmen zwischen Staat, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Währungsbehörden über die Grundsätze der Strategie ist also für die wirtschaftlichen Ergebnisse von größter Bedeutung. Wird der soziale Konsens sogar auch von dem Gedanken getragen, daß eine bessere Umweltqualität als solche bereits einen substantiellen Nutzeffekt bildet, dann wären wahrscheinlich sogar - befristete - Kaufkraftverluste hinnehmbar, was dem umweltverträglichen Wachstum mittel- und langfristig zusätzliche Schubkraft verleihen würde.

5. Schlußfolgerungen im Hinblick auf die nächsten politischen Schritte in Richtung auf ein umweltverträgliches Wachstum

Wendet man sich der Frage des Zusammenhangs zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltqualität zu, so läßt sich aus der Vergangenheit die beruhigende Lehre ziehen, daß diese Grundvoraussetzungen für das Wohlergehen der Bürger der Gemeinschaft miteinander vereinbar sind, sofern die richtigen politischen Rahmenbedingungen vorliegen.

Immer deutlicher aber wird, daß wir den Aspekt der Umweltverträglichkeit stärker in die Entscheidungsprozesse in allen Sektoren der Wirtschaft integrieren müssen. Den Umweltschutz von vornherein einzubeziehen, ist nicht nur wirkungsvoller, sondern dies ist auch der kostengünstigere Ansatz, Umweltverträglichkeit zu erreichen, wodurch sich wiederum die Chancen für ein dauerhaftes umweltverträgliches Wachstum verbessern. In unseren Marktwirtschaften spielen die relativen Preise bei Investitions-, Forschungs- und Verbrauchsentscheidungen eine zentrale Rolle. Mit wirtschaftspolitischen Instrumenten wie zum Beispiel Umweltsteuern diese Preise zu beeinflussen, dürfte somit der natürliche Ansatzpunkt für diese "integrierende" Umweltpolitik sein. Dies kann durchaus zusätzlichen wirtschaftlichen Nutzen erbringen, da im Zuge dieser Maßnahmen die bestehenden Abgabesysteme insgesamt reformiert werden können. Andere Steuern und öffentliche Abgaben, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einschränken, zu senken, wäre sehr erfolgversprechend. Angesichts ihrer Aufgabe, eine solide Wirtschaftsentwicklung und ein effizientes Steuersystem zu gewährleisten, haben die für die Wirtschafts- und Finanzpolitik zuständigen Instanzen zusammen mit anderen politischen Akteuren bei der Konzipierung dieser neuen Strategie eine wichtige Rolle zu spielen. Darüber hinaus ist diese Strategie mit der Lohnpolitik und der Strukturanpassungspolitik verknüpft und berührt damit den Kernbereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Europa. Der folgende Kasten beinhaltet einige konkrete politische Schlußfolgerungen, zu denen die im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik Verantwortlichen aufgrund der Diskussion über das umweltverträgliche Wachstumsmodell gelangen könnten.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit, Umweltzielsetzungen in alle gesellschaftlichen Bereiche zu integrieren, müssen die relevanten politischen Entscheidungsträger in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und anderen öffentlichen Körperschaften in den Bereichen, für die sie die Hauptverantwortung tragen, kostenwirksame Umweltpolitiken entwerfen. Solch ein breit angelegter und kohärenter sektorübergreifender Ansatz sollte schwerpunktmäßig darauf aufbauen, eine eindeutige Verbindung zwischen marktorientierten Politikinstrumenten und Umweltproblemen herzustellen. Dies wird seinerseits die Glaubwürdigkeit und die Akzeptanz steuerlicher Maßnahmen in den Bereichen steigern, in denen diese angemessen sind.

Bei der Einführung der neuen Strategie sind Vorhersehbarkeit und schrittweises Vorgehen von zentraler Bedeutung: So entstehen den Akteuren beim Sicheinstellen auf die neue Strategie nur geringe Kosten, und für die Entwicklung sauberer Technologien bleibt genügend Vorlaufzeit. Da eine neue Technologiebasis Vorbedingung ist für ein beständiges, umweltverträgliches Wachstum, sind eine sinnvolle zeitliche Abstufung und Berechenbarkeit grundlegend wichtig; des weiteren bedarf es auch entsprechend hierauf abgestimmter FuE- und technologiepolitischer Maßnahmen. Wer über diese Technologien verfügt, hat auch den Schlüssel für den Erfolg auf den globalen Märkten der Zukunft. Daher und aus Gründen der allgemeinen internationalen Wettbewerbsfähigkeit darf nicht gezögert werden, den Entwicklungspfad hin zum umweltverträglichen Wachstum einzuschlagen. Ist auch die Bedeutung der kurz- und mittelfristigen Anpassung für bestimmte Verbraucher und Produzenten nicht zu gering zu veranschlagen, so können doch die meisten Probleme dieser Art gebührend berücksichtigt werden, wenn es darum geht, das Instrumentarium für ein umweltverträgliches Wachstum zu konzipieren.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen

für ein beständiges, umweltverträgliches Wachstum

Den politischen Entscheidungsträgern bieten sich eine Reihe von konkreten politischen Möglichkeiten, die Konzipierung ökonomisch effizienter Politikmaßnahmen zu fördern, die zu einem umweltverträglichen Wachstum beitragen. Folgende Schritte dürften dabei besonders erwähnenswert sein:

1. Das Postulat einer umweltverträglichen Entwicklung ist in ein konkreteres und meßbares Konzept umzusetzen. Bessere Statistiken sind in diesem Bereich erforderlich, die den politischen Entscheidungsträgern bei der Planung ökonomisch vernünftiger Maßnahmen und deren Bewertung Hilfestellung leisten. Für die Entwicklung von Indikatoren und Indizes der Umweltbelastung, von Satellitenkonten zur bestehenden Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und, auf lange Sicht, einer integrierten umwelt-ökonomischen Gesamtrechnung - wie im Fünften Umweltaktionsprogramm angekündigt - sollten sie daher entschieden eintreten.
2. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger sollten sicherstellen, daß die Integration von Umweltpolitiken in andere Politikbereiche so weit wie möglich - und wo dies angemessen ist - auf dem Marktmechanismus aufbaut, da dies oft Lösungen ermöglicht, die für die Wirtschaft am kostengünstigsten sind. Eine solche Strategie könnte auch zur Deregulierung beitragen und bürokratische Eingriffe, die z. T. das Wirken der Marktkräfte verhindern, abbauen helfen. Für diesen neuen Ansatz wäre also aktive Unterstützung erforderlich.
3. Es wäre im Sinne einer "integrierten" Umweltpolitik, daß eine Untersuchung der Umwelteffekte der bestehenden Steuer- und Anreizsysteme gewährleistet wird. U.a. sollte dies zu einer gründlichen Überprüfung und gegebenenfalls Abschaffung wirtschaftlicher Anreize zu umweltbelastenden Aktivitäten führen. Hierfür sprechen außerdem auch andere wohlbekannte ökonomische Argumente.
4. Die Einführung von Umweltsteuern dürfte ein wichtiger Bestandteil des neuen "integrierenden" Politikansatzes sein. Da sie grundsätzlich anders ausgelegt sind als herkömmliche Steuern, stellen sich dabei eine Reihe von Fragen der Ausgestaltung und praktischen Durchführung. Die Wirtschafts- und Finanzbehörden sind für das Steuersystem zuständig und wären daher gut plazierte, um gemeinsam die wichtigsten Aspekte zu untersuchen, um die es hier geht, wenn effiziente Umweltsteuern zu konzipieren sind.
5. Es scheint, daß einerseits die bestehenden Steuer- und Sozialversicherungssysteme aus ökonomischen und beschäftigungspolitischen Gründen angepaßt werden sollten (etwa weil diese Systeme zu den Starrheiten auf den Güter- und Arbeitsmärkten beitragen). Andererseits führt aber wahrscheinlich die neue "integrierende" Umweltschutzstrategie in einigen Bereichen dazu, daß, in der Absicht, Umweltexternalitäten zu korrigieren, Umweltsteuern eingeführt werden, die erhebliche Einnahmen erbringen könnten. Dieses Zusammentreffen von Strukturreformbedarf und neuen Steuereinnahmen sollte zu Synergieeffekten genutzt werden. Sind etwa die indirekten Arbeitskosten im Niedriglohnbereich besonders beschäftigungsfeindlich, so wäre ins Auge zu fassen, die Besteuerung des Faktors Arbeit in diesem Segment zu verringern. Einen finanziellen Ausgleich hierfür könnten teilweise die Umweltsteuern liefern, die ohnehin aus Gründen des umweltverträglichen Wachstums eingeführt werden müssen. Unter bestimmten Umständen könnte es somit zu einer Situation kommen, die sowohl Vorteile für die Umwelt als auch für die Wirtschaft mit sich bringt. Dürften diese Umstände auch in gewissem Maße von Land zu Land verschieden sein, so wäre es aber doch wohl sehr lohnend, von den Erfahrungen anderer Länder zu lernen und die wichtigsten Handlungsmöglichkeiten gemeinsam zu analysieren.

