

11.10.00

EU - A - U - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das

Europäische Parlament: "Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in

Einklang bringen - Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik"

KOM(2000) 576 endg.; Ratsdok. 11757/00

Übermittelt vom Bundesministerium für Finanzen am 11. Oktober 2000 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 22. September 2000 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 1073/94 = AE-Nr. 943957,
Drucksache 873/98 = AE-Nr. 983554,
Drucksache 113/99 = AE-Nr. 990529,
Drucksache 444/99 = AE-Nr. 992358,
Drucksache 12/00 = AE-Nr. 000046 und
Drucksache 382/00 = AE-Nr. 001675

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in Einklang bringen Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik

1. EINFÜHRUNG

Nach dem Vertrag von Amsterdam ist der Umweltschutz im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung in die Politik der Gemeinschaft einzubeziehen¹. Auf seiner Tagung in Cardiff forderte der Europäische Rat im Juni 1998 alle relevanten Formationen des Rates, in erster Linie die Räte "Verkehr", "Energie" und "Landwirtschaft", auf, ihre eigenen Strategien für die tatsächliche Berücksichtigung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in ihrem jeweiligen Politikbereich zu entwerfen. Auf seiner Tagung vom Juni 1999 in Köln forderte der Europäische Rat den Rat auf, ihm über die Einbeziehung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung in die Politikbereiche "allgemeine Angelegenheiten", "Wirtschaft und Finanzen" sowie "Fischerei" zu berichten.

Diese Mitteilung schließt sich an die Vorschläge für Strategien zur Einbeziehung der Umweltbelange in die Politikbereiche Landwirtschaft, Verkehr und Energie an. Die Räte "Entwicklung", "Allgemeine Angelegenheiten" (insbesondere für Außenhandelsfragen), "Industrie" und "Binnenmarkt" arbeiten zur Zeit an Strategien für ihre jeweiligen Politikfelder. Auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission von 1994 über Wirtschaftswachstum und Umwelt² leistet sie einen Beitrag zur Entwicklung einer Gemeinschaftsstrategie, mit der die Umweltaspekte und die wirtschaftlichen Aspekte nachhaltiger Entwicklung besser verzahnt werden können³. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Lissabon werden in dieser Strategie keine neuen Prozesse, sondern vielmehr der Einsatz bereits vorhandener Instrumente vorgeschlagen, um graduelle, aber glaubwürdige Integrationsfortschritte zu erzielen. Zu diesen Instrumenten gehören die jährlichen Strukturreformberichte der Mitgliedstaaten und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sollten sicherstellen, dass für die verschiedenen Wirtschaftssektoren miteinander konsistente Politiken vorgeschlagen werden, die diese Belange des Umweltschutzes berücksichtigen. Der

¹ "Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden." Artikel 6 der konsolidierten Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. C 340 vom 10.11.1997.

² "Wirtschaftswachstum und Umwelt: einige Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik", KOM(1994)465 vom 3. November 1994.

³ Im Dezember 1999 ersuchte der Europäische Rat in Helsinki den Rat, ihm im Juni 2001 umfassende Strategien für diese Sektoren zu unterbreiten. Die Kommission wurde ersucht, einen Vorschlag für eine langfristige Strategie auszuarbeiten, wie die verschiedenen Politiken im Sinne einer wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung aufeinander abzustimmen sind. Anhang 1 enthält eine ausführlichere Erörterung der Probleme, die mit der Verzahnung des ökonomischen und des ökologischen Nachhaltigkeitsbegriffs zusammenhängen.

ECOFIN-Rat sollte, wenn der die Grundzüge der Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung der Beiträge der anderen Ratsformationen aufstellt, diese Konsistenz gewährleisten. Auch die Ratsentscheidungen in Hinblick auf Energie- und Umweltsteuern sind wichtige Elemente der Integration von Umwelt- und Wirtschaftspolitik.

In der Mitteilung wird die Auffassung vertreten, dass kein innerer Widerspruch zwischen Wirtschaftswachstum und Wahrung einer annehmbaren Umweltqualität besteht. Wirtschaftswachstum gibt der Gesellschaft normalerweise die Möglichkeit, ihren Mitgliedern eine sauberere und gesündere Umwelt zu bieten: Durch Wasserverschmutzung verursachte Cholera und Ruhr sind selbst im Falle von Naturkatastrophen für entwickelte Gesellschaften kein Problem mehr. Die Problematik sollte daher auch nicht als Gegensatz zwischen Wirtschaftswachstum und Umwelt gesehen werden, sondern vielmehr als Frage, wie die Anhebung des Lebensstandards mit der Wahrung und Verbesserung der Umweltqualität einhergehen kann. Überdies dürfte eine bessere Verzahnung beider Aspekte sowohl für die Umwelt als auch für die Wirtschaftspolitik von Nutzen sein. Eine "grünere" Steuerpolitik, bei der beispielsweise Zuschüsse für umweltschädliche Aktivitäten gestrichen werden, dürfte die wirtschaftliche Effizienz steigern. Der Einsatz von Wirtschaftsinstrumenten wie Steuern, Subventionen oder sonstigen Zahlungen mit Anreizwirkung und handelbaren Emissionsrechten wird vielfach ein wirkungsvolleres Mittel zur Erreichung umweltpolitischer Ziele sein als traditionelle umweltpolitische Instrumente wie die direkte Regulierung umweltschädlicher Aktivitäten. Maßnahmen zur stärkeren Verknüpfung beider Belange werden gleichzeitig der Wirtschaft und der Umwelt zugute kommen.

Die Europäische Umweltagentur stellte hierzu fest, dass eine bessere Umweltqualität größtenteils durch einen Wandel der Wirtschaftstätigkeiten und sozioökonomischen Politiken erreicht werden muss⁴. Soweit unsere gegenwärtige Ressourcenverwendung und -allokation nicht mit diesem Ziel vereinbar ist, wird die Verwendung und Allokation der Ressourcen verändert werden müssen, wenn unsere Wirtschaften auf in diese Richtung weisenden Entwicklungspfad gebracht werden sollen. Dies kann hauptsächlich auf zweierlei Weise geschehen. Entweder müssen die Waren und Dienstleistungen, die wir heute konsumieren, unter Verwendung geringerer natürlicher Ressourcen produziert werden oder aber wir müssen Waren und Dienstleistungen produzieren und konsumieren, die einen weniger intensiven Gebrauch von diesen Ressourcen machen. Beide Szenarien bedeuten aber Wandel. Dieser Wandel ist wesentlich, wenn das Ziel des Europäischen Rats von Lissabon erreicht werden soll, die Gemeinschaft zu der wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft zu entwickeln.

2. WESHALB SIND ÖKOLOGIE UND ÖKONOMIE UNZULÄNGLICH MITEINANDER VERKNÜPFT UND WAS KANN DAGEGEN GETAN WERDEN?

Einer der Gründe für die unzureichende Berücksichtigung ökologischer Belange in der Wirtschaftspolitik ist darin zu sehen, dass die Wirtschaftspolitik - durchaus zu Recht - im Wesentlichen die makroökonomische Stabilität und das Funktionieren

⁴ "Die Umwelt in Europa: Der zweite Lagebericht"; Europäische Umweltagentur, 1998.

der Märkte im Auge hat. Viele Umweltprobleme ergeben sich aber gerade deshalb, weil es für Umweltgüter keine Märkte gibt. Dies schadet nicht nur der Umwelt, sondern ist auch eine bedeutende Quelle von ökonomischer Ineffizienz oder Externalitäten.

Externalitäten oder auch externe Effekte bewirken, dass sich die privaten Kosten nicht mit den sozialen Kosten decken. Die ökonomische Effizienz erfordert jedoch, dass private und soziale Grenzkosten gleich sind: Wenn die Ressourcen effizient genutzt werden sollen, müssen die Kosten der Nutzung dieser Ressourcen für den Einzelnen gleich hoch sein wie die Kosten, die der Gesellschaft durch die Nutzung dieser Ressourcen entstehen. Wenn die Wirtschaftsakteure die Umweltverschmutzung nicht in die Berechnung ihrer Produktionskosten einbeziehen, werden sie zu viele Ressourcen für die Produktion von Waren und Dienstleistungen einsetzen, die umweltschädlich sind; werden die Wirtschaftssubjekte nicht für umweltverträgliches Handeln belohnt, dann werden sie zu wenige Maßnahmen dieser Art treffen. In beiden Fällen ist die Gesellschaft als Ganzes der Verlierer. Daher sollten Maßnahmen zur besseren Verknüpfung ökologischer Belange mit ökonomischen Entscheidungen zu weniger Umweltverschmutzung führen und das Funktionieren der Wirtschaft verbessern.

Da es für viele Umweltgüter keine oder nur unvollständige Märkte gibt, empfangen die Hersteller und Verbraucher irreführende Preissignale. "Richtige Preise zu setzen", also Maßnahmen, die das Funktionieren dieser Märkte, soweit vorhanden, verbessern, oder, soweit nicht vorhanden, überhaupt erst solche Märkte schaffen, müssten daher Teil jeder wirkungsvollen Strategie zur Zusammenführung beider Anliegen sein. Im Folgenden werden verschiedene Instrumente skizziert, die zur besseren Verzahnung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik durch Schaffung von Märkten für Umweltgüter oder Verbesserung der Funktionsweise dieser Märkte eingesetzt werden könnten. Weitere Einzelheiten sind Anhang 2 zu entnehmen.

Ein Markt für eine bestimmte Ware oder Dienstleistung kann nur dann funktionieren, wenn die Eigentumsrechte an diesen Gütern eindeutig bestimmt, durchsetzbar und handelbar sind. Bei vielen Umweltgütern sind aber die Eigentumsrechte nicht ausdrücklich definiert, so dass sich keine Märkte hierfür entwickeln können. Eine unter ganz bestimmten Umständen erfolgreiche Lösung zur Behandlung der Externalitäten liegt in der Schaffung und Zuweisung handelbarer Eigentumsrechte an diesen Umweltgütern.

Wenn für eine Umweltverschmutzung ein Preis in Form von Steuern oder Abgaben erhoben wird, können die Regierungen die Lücke zwischen den privaten Kosten der umweltbelastenden Tätigkeit und den sozialen Kosten verkleinern oder ganz schließen.

Im Gegensatz zu Emissionsabgaben, die einen Preis für die Verschmutzung festsetzen, die Emissionsmenge aber unbestimmt lassen, wird bei handelbaren Emissionsrechten die Emissionsmenge festgelegt und die Preisbildung dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen.

Pfandsysteme gehören zu den Instrumenten, die zur Förderung von Recycling eingesetzt werden können.

Eine Förderung von Aktivitäten sowie Waren und Dienstleistungen, die die Umwelt positiv beeinflussen, kann durch Subventionen oder andere Zahlungen mit positiver Anreizwirkung erreicht werden.

Freiwillige Vereinbarungen zwischen Industrie und Staat sind eine Mischform aus Marktinstrumenten und förmlicher Regulierung. Normalerweise verpflichten sich dabei die Mitglieder eines Wirtschaftsverbandes zur Einhaltung bestimmter Ziele wie dem schrittweisen Verzicht auf schädliche Substanzen oder die Verringerung ihres spezifischen Energieverbrauchs während eines bestimmten Zeitraums als Gegenleistung für Zusagen der Regierung, auf direkte Regulierung oder Besteuerung der betreffenden Branchen zu verzichten.

Klare und zuverlässige Informationen sind zwar kein ökonomisches Instrument im eigentlichen Sinne, können jedoch den Erfolg der Wirtschaftsinstrumente wesentlich verbessern, da sie ein Mittel zur Verknüpfung ökologischer Belange mit der Wirtschaftspolitik sind. Bessere Informationen über die Umweltaspekte von Waren und Dienstleistungen können insofern eine wichtige Rolle spielen, als sie Hersteller und Verbraucher ermuntern und in die Lage versetzen, Wahlentscheidungen zu treffen, die umweltverträglich sind und die ökonomischen Kosten ihres Handelns für die Gesellschaft widerspiegeln.

3. MARKTINSTRUMENTE IM GEGENSATZ ZU "TRADITIONELLER" REGULIERUNG

Im Gegensatz zu traditionelleren Regulierungsformen machen sich ökonomische Instrumente die Marktkräfte zunutze, um Umweltverschmutzungen zu bekämpfen. Ob dies nun durch Beeinflussung der Preise, der absoluten Mengen oder der Mengen je produzierter Einheit geschieht - Marktinstrumente erkennen stillschweigend an, dass die Unternehmen unterschiedlich sind und können so flexibel eingesetzt werden, dass Umweltverbesserungen wesentlich billiger zu stehen kommen. Normalerweise sind sie sowohl kurz- als auch langfristig starrer als Regulierungsinstrumenten überlegen. Auf kurze Sicht geben sie die Möglichkeit, Emissionen dort zu vermindern, wo dies am billigsten ist. Alle Unternehmen kennen den "Wert" der von ihnen selbst verursachten Umweltbelastungen: Wenn eine Abgabe je Emissionseinheit verlangt wird, werden sie die Emissionen reduzieren, solange die Kosten dieser Verringerung niedriger sind als die Abgabe. Auf lange Sicht bieten Marktinstrumente zum Schutz der Umwelt den Unternehmen Anreize, nach kostenwirksamen Lösungen zur Verringerung der Umweltbelastungen durch Einführung neuer, saubererer Produktionsverfahren zu suchen. Da die Kosten der Emissionsminderung gesenkt werden, können die Gesellschaften so mehr für die Umwelt tun, als man andernfalls für ökonomisch machbar gehalten hätte.

Dies könnte für die Erweiterung der EU durch den Beitritt der ostmitteleuropäischen Länder wichtig sein. Marktinstrumente bieten den Beitrittskandidaten zusätzliche Möglichkeiten zur effektiven Umsetzung der umweltrechtlichen Vorschriften der EU in die Praxis. Auf diese Weise könnten sie die kostengünstigste Erreichung der EU-Umweltschutznormen erleichtern. Außerdem erfordern Marktinstrumente möglicherweise einen geringeren Verwaltungsaufwand für die Umsetzung. Dies ist ein wichtiger Gesichtspunkt, da die öffentliche Verwaltung der MOEL durch die Anpassung an die marktwirtschaftlichen Regeln und die Erfordernisse der EU-Mitgliedschaft ohnehin schon in erheblichem Maße beansprucht wird. Auch die

Entwicklungspolitik der EU sollte die Einführung von Marktinstrumenten unterstützen, insbesondere durch Strukturanpassungshilfen und die Unterstützung der sektoralen Reformprogramme in den Partnerländern.

Herkömmlicherweise werden durch Umweltschutzvorschriften Emissionsrechte geschaffen, indem beispielsweise Grenzwerte für die höchstzulässigen Emissionen je Unternehmen festgesetzt werden. Für die Unternehmen besteht kein Anreiz, solche Normen zu übertreffen. In zunehmendem Maße werden in den einschlägigen Vorschriften auch nach Art der Produktionstechnik differenzierte Normen festgesetzt. Aber auch noch so ausgeklügelte Regelungen stoßen an ihre Grenzen, wenn es gilt, der unterschiedlichen Fähigkeit der einzelnen Verursacher zur Reduzierung ihrer Emissionen Rechnung zu tragen. Rechtsvorschriften für die breite Vielfalt von Unternehmen zu erlassen, ist angesichts der unterschiedlichen Kosten ihrer Umstellung auf sauberere Produktionsverfahren äußerst schwierig. Ein Regulierungsansatz zur Einbeziehung ökologischer Werte in die Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftsteilnehmer lässt die Marktkräfte weitgehend außer Acht. Versuche zur Verzahnung ökologischer und ökonomischer Ziele dürften erfolgreicher sein, wenn sie stattdessen anerkennen, dass die - bei vielen Umweltproblemen vorhandenen - Marktkräfte mächtig sind, und wenn sie danach streben, diese Kräfte im Interesse umweltpolitischer Ziele zu zügeln.

Ein weiterer Grund für den Einsatz ökonomischer Instrumente zur Einbeziehung umweltpolitischer Belange in den wirtschaftlichen Entscheidungsprozess ist die Unsicherheit, der sich die Umweltpolitiker immer wieder gegenübersehen. Die Märkte können wichtige Informationen liefern, die andernfalls nicht zugänglich wären. Umweltpolitische Ziele sollten grundsätzlich so festgelegt werden, dass der Nutzen der Umweltverbesserung mindestens ihren Kosten entspricht. Oftmals ist es jedoch für die regulierende Instanz schwierig, einem bestimmten Umweltgut oder der durch ein bestimmtes Unternehmen verursachten Umweltbelastung einen Wert beizumessen oder die genauen Kosten einer Emissionsminderung zu ermitteln. Durch den Einsatz von Wirtschaftsinstrumenten werden die Kosten von Umweltverbesserungen explizit. Auch Regulierungen erlegen Kosten auf, doch bleiben diese verdeckt oder implizit.

Wirtschaftsinstrumente beseitigen die Unsicherheit natürlich nicht. Werden Steuern oder Abgaben eingeführt, so ist im Allgemeinen nicht bekannt, in welchem Umfang die Emissionen dadurch reduziert werden. Desgleichen lassen sich die Abgabe oder der Steuersatz, die zu einer effizienten Ressourcenallokation führen werden, nur schwer bestimmen. Wird eine Obergrenze für das Emissionsvolumen festgelegt, so sind auch die Kosten der Einhaltung dieser Obergrenze im Rahmen eines Systems, bei dem Emissionsrechte gehandelt werden, nicht im Voraus bekannt. Überdies werden solche Instrumente auch nur dann wirkungsvoll sein, wenn gut funktionierende und wettbewerbsbestimmte Märkte vorhanden sind, die auf Preissignale reagieren. Marktorientierte Instrumente dürften auch deswegen attraktiver werden, weil gegenwärtig der Hauptakzent auf strukturelle Reformen der EU-Wirtschaft gelegt wird. Je mehr Märkte wettbewerbsbestimmt sind und je stärker Angebot und Nachfrage auf Veränderungen der relativen Güterpreise reagieren, um so wirkungsvoller werden marktorientierte Lösungen für Umweltprobleme sein. Ungewissheit über Preise oder Mengen darf jedoch nicht als Entschuldigung dafür herhalten, der Entwicklung tatenlos zuzusehen. Die Richtung

der erwünschten politischen Reaktion ist klar, auch wenn ihr genaues Ausmaß nicht bekannt ist.

Während Marktinstrumente im Vergleich zu traditionelleren Lösungen substantielle Vorteile aufweisen, sollte die Wahl des politischen Instruments doch auf das jeweilige Umweltproblem zugeschnitten sein, das es zu bekämpfen gilt. Dies kann den Einsatz von Marktinstrumenten, Regulierungen, freiwilligen Vereinbarungen entweder einzeln oder nebeneinander zur Folge haben. Standortspezifische oder regionale Probleme erfordern auch standortspezifische bzw. regionale Antworten. So werden Regulierungsinstrumente wahrscheinlich zur Verhinderung und Bekämpfung größerer Gefahren für unser Lebens- und Arbeitsumfeld besonders geeignet sein. Ungeachtet der genauen Form des politischen Eingriffs ist dafür Sorge zu tragen, dass der politische Umsetzungsprozess nicht dazu führt, dass die Maßnahme entweder unabsichtlich oder absichtlich von ihrem erklärten Ziel abweicht. So können beispielsweise Regulierungen, die für Neuanlagen strengere Emissionsnormen vorschreiben als für bestehende Anlagen, den Marktzutritt erschweren und den Wettbewerb behindern; freiwillige Vereinbarungen werden möglicherweise kaum mehr erbringen als ein "business as usual", oder aber ein wettbewerbswidriges Verhalten ermöglichen; Marktinstrumente wie z.B. Steuern können hauptsächlich als Instrument zur Beschaffung von Steuereinnahmen dienen und sich nur wenig oder überhaupt nicht auf die Umwelt auswirken. Für welchen Ansatz man sich auch entscheiden mag - Umweltprobleme sollten nicht auf eine Weise bekämpft werden, die lediglich andere Schwierigkeiten hervorruft oder verschärft. Überdies hängt die Wirkung jeglicher Politik von ihrer effektiven Durchsetzung ab.

4. ÖKOLOGISCHE BELANGE, WACHSTUM, WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND SOZIALE STABILITÄT

4.1. Wachstum und Umwelt

Zwischen Wirtschaftswachstum und Umwelt besteht kein direkter Zusammenhang. Viele Umweltprobleme der ärmeren Länder sind das Ergebnis eines zu schwachen Wirtschaftswachstums. Wachstum erhöht die Bereitschaft und Fähigkeit, für eine sauberere Umwelt zu bezahlen. Im Gegensatz dazu verfügen Gesellschaften mit niedrigem Einkommen noch nicht einmal über die notwendigen Mittel für die Grundversorgung wie beispielsweise sanitäre Einrichtungen. Nach Schätzungen der Weltbank ist Wasserverschmutzung in den Entwicklungsländern jährlich für mehr als 2 Millionen Tote verantwortlich⁵. Außerdem behindert Wasserverschmutzung die Wirtschaftsentwicklung auch dadurch, dass sie beispielsweise die Fischgründe schädigt. Die Schadstoffbelastung ist in den städtischen Gebieten ärmerer Länder um ein Mehrfaches höher als in den reicheren Ländern. Auf der anderen Seite steigen die Mengen an Haushaltsmüll und die Treibhausgasemissionen tendenziell mit dem Pro-Kopf-Einkommen, wenn keine gezielten politischen Maßnahmen getroffen werden: Falls sich die derzeitigen Tendenzen fortsetzen, wird die EU die Verpflichtungen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen, die sie nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über

⁵ "Growth and the Environment" (World Development Report 1992), Weltbank, 1992.

Klimaänderungen eingegangen ist⁶, nicht einhalten.

Dennoch wird das Wirtschaftswachstum zumindest auf kurze Sicht sowohl in den Industrieländern als auch in den Entwicklungsländern wahrscheinlich eine stärkere Verwendung natürlicher Ressourcen erfordern und mehr Umweltbelastungen verursachen. Daher sollten die Wirtschaften nicht nur auf einen höheren Wachstumspfad gebracht werden - gleichzeitig müssten Umweltfaktoren stärker in die Entscheidungen und das Verhalten der Unternehmen und Privatpersonen einbezogen werden. Zwar haben die EU und andere Industrieländer bei der Abkopplung des Wirtschaftswachstums von der Verwendung natürlicher Ressourcen Fortschritte gemacht, doch muss noch viel mehr getan werden. So sind sich die Wissenschaftler beispielsweise einig, dass Treibhausgasemissionen im Vergleich zum gegenwärtigen Stand um mindestens die Hälfte reduziert werden müssen, wenn potentiell schädliche, durch den Menschen verursachte Klimaveränderungen abgewendet werden sollen. Immer größere Mengen von Treibhausgasemissionen oder Abfall sind jedoch keineswegs unvermeidlich und nicht etwa zwangsläufige Folgen des Wirtschaftswachstums. Vielmehr spiegeln sie eine unzulängliche Einbeziehung ökologischer Überlegungen in die Entscheidungen der einzelnen Verbraucher und Hersteller wider. Die Folge davon ist, dass die Beseitigung von Umweltschäden der Vergangenheit die Industrieländer heute teuer zu stehen kommt, weil der Umwelt und den Diensten, die sie leistet, kein Wert beigemessen wurde.

Nach Ansicht der Kommission kann durch die Schaffung wettbewerbsbestimmter Märkte für Umweltgüter häufig am wirkungsvollsten dafür gesorgt werden, dass wir als Hersteller oder Verbraucher der Umwelt die richtigen Werte beimessen und sie in unsere täglichen Entscheidungen einbeziehen.

4.2. Wettbewerbsfähigkeit und Umweltbelange- die internationale Dimension

Umweltpolitische Maßnahmen führen als solche nicht zu höheren Gesamtkosten. Sie machen die Kosten nur explizit, vor allem wenn sie mittels ökonomischer Instrumente umgesetzt werden. Werden Umweltbelange zum Beispiel über das Verursacherprinzip in die Wirtschaftspolitik einbezogen, so verschiebt sich die Kostenbelastung zwischen Herstellern und Verbrauchern: Die Verursacher müssen die Kosten für Schadstoffreduktionen über höhere Preise wieder hereinholen. Dies unterscheidet sich von einer Situation, in der die Kosten nicht explizit werden, aber dennoch von der Gesellschaft getragen werden, beispielsweise in Form höherer Gesundheitskosten.

Sowohl traditionelle Umweltvorschriften nach dem "Befehls- und Kontrollprinzip" als auch ökonomische Instrumente verlagern die Kosten der Schadstoffreduktion, die ansonsten von anderen getragen worden wären, auf Unternehmen und Verbraucher. Sie können außerdem erhebliche Mittelübertragungen für Emissionen nach sich ziehen, die nicht reduziert werden. In einigen Sektoren könnte ein unvermittelter deutlicher Kostenanstieg erhebliche Probleme verursachen, vor allem

⁶ In dem Grünbuch der Kommission zum Handel mit Treibhausgasemissionen (KOM(2000)87 vom 8. März 2000) wird der Frage nachgegangen, wie ein System handelbarer Emissionsrechte dazu beitragen könnte, dass die Gemeinschaft ihr Ziel erreicht.

gegenüber ausländischen Wettbewerbern. Diese Probleme sind jedoch nicht unüberwindbar. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, sie zu bewältigen.

Verfahren wie Folgenabschätzungen können dazu beitragen, die Auswirkungen auf die betroffenen Sektoren und Unternehmen zu ermitteln, und sorgen dafür, dass die Entscheidungsträger besser informiert sind. Auch wenn bei einigen Umweltproblemen dringender Handlungsbedarf bestehen mag, ist bei anderen durchaus eine allmähliche Einbeziehung in die Wirtschaftspolitik möglich. Die Wirtschaft kann nicht von einem Tag auf den anderen auf einen alle wichtigen Umweltbelange berücksichtigenden Entwicklungspfad gebracht werden. Die Gefahr bei einem graduellen, langfristigen Ansatz besteht darin, dass das politische Ziel so allgemein formuliert oder so weit in der Zukunft angesetzt wird, dass seine Glaubwürdigkeit darunter leidet. Abhilfe kann hier durch die Festlegung von Zwischenzielen geschaffen werden, anhand deren die Fortschritte in Richtung auf die wohldefinierten politischen Endziele bewertet werden können. Ist ein gradueller Ansatz zur Einbeziehung von Umweltbelangen glaubwürdig, so dürfte er mit der Notwendigkeit im Einklang stehen, einen hohen Umweltstandard anzustreben und gleichzeitig eine abrupte Veränderung der Bedingungen, unter denen die Unternehmen operieren, zu vermeiden. Die Verankerung eines hohen Grades an Umweltschutz als politisches Ziel darf nicht zu hohen "verlorenen Investitionen" oder zahlreichen Arbeitslosen führen. Ein gradueller Ansatz lässt den Unternehmen Zeit, sich anzupassen und innovative Ansätze für die Schadstoffreduktion zu entwickeln.

Ein gradueller Ansatz für die Internalisierung externer Kosten, bei dem alle Sektoren gleich behandelt werden, ist offenbar einer rascheren Umsetzung vorzuziehen, wenn letztere mit Steuerbefreiungen oder -nachlässen für bestimmte Sektoren verknüpft ist. Dies kann dazu führen, dass Ökosteuern absurde Effekte haben. So werden dabei bezeichnenderweise den energieaufwendigsten und umweltbelastendsten Sektoren Ausnahmenregelungen und Befreiungen gewährt. Da diese Sektoren oftmals auch stärkeren Gebrauch von Kapital als von Arbeit machen, können die Folgen sowohl für die Umwelt als auch für die Beschäftigung negativ sein. Gleichwohl wurden in Ländern, die Emissionssteuern eingeführt haben, oftmals gleichzeitig derartige Befreiungen gewährt, da man fürchtete, dass die betroffenen Sektoren aufgrund von technischen Sachzwängen sich nicht rasch an Preisänderungen anpassen können und international nicht mehr wettbewerbsfähig wären, was wiederum zu zahlreichen Arbeitsplatzverlusten führen würde.

Solche Bedenken dürften weniger ins Gewicht fallen, wenn auf der Ebene der Gemeinschaft oder weltweit ein koordinierter langfristiger Ansatz in Bezug auf die Umwelt verfolgt wird. In der Tat können die Bemühungen der Gemeinschaft um ein hohes Maß an Umweltschutz ohne ein international koordiniertes Vorgehen längerfristig nicht in vollem Umfang erfolgreich sein. Globale Herausforderungen wie der Klimawandel und das Ozonloch lassen sich letztlich nur durch globale Maßnahmen in den Griff bekommen. Internationale Umweltprobleme wie die grenzübergreifende Gewässer- und Luftverschmutzung sind am besten durch koordinierte internationale Anstrengungen zu lösen. Die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft könnte den Partnerländern helfen, von marktnahen Instrumenten wie der gemeinsamen Umsetzung von Projekten ("Joint Implementation") und dem "Mechanismus zur sauberen Entwicklung" ("Clean Development Mechanism") nach

dem Protokoll von Kyoto Gebrauch zu machen. Dies dürfte die wirtschaftliche und ökologische Entwicklung dieser Länder verbessern und für die Gemeinschaft eine kosteneffiziente Möglichkeit darstellen, zu globalem Umweltschutz beizutragen.

Die überwältigende Mehrheit der in der Gemeinschaft produzierten Waren und Dienstleistungen wird auch in der Gemeinschaft konsumiert. Die Exporte nach und die Importe aus Drittländern machen jeweils nicht einmal ein Zehntel des BIP der Gemeinschaft aus. Ein Großteil dieses Handels erfolgt mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern und den Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums. Diese Länder haben sich verpflichtet, die Binnenmarktvorschriften der Gemeinschaft kurz- bis mittelfristig umzusetzen. Stetige Fortschritte der Gemeinschaft im Rahmen des Binnenmarkts in Richtung auf verbesserte Umweltqualität dürften daher keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber diesen Ländern haben.

Eine noch größere Gruppe von Ländern – die sämtliche großen Industrienationen vereinigt – hat durch eine Einschränkung der Emissionen von Treibhausgasen ebenfalls Schritte zum Schutz der weltweiten Umwelt unternommen. Wenngleich ein umfassendes gemeinsames und koordiniertes Vorgehen weltweit oder zumindest auf der Ebene der Industrienationen die optimale Lösung zur Bewältigung globaler Umweltprobleme wäre, dürfte es bei Ausbleiben einer solchen Zusammenarbeit doch nicht zu einer verstärkten Abwanderung von Wirtschaftstätigkeiten kommen. Die These, wonach anspruchsvollere Umweltstandards dazu führen würden, dass weite Teile der Produktion aus der Gemeinschaft (und den Industrieländern generell) abwandern, trägt den zahlreichen Standortvorteilen der Gemeinschaft nicht hinreichend Rechnung. Dazu gehört beispielsweise der garantierte Binnenmarktzugang, die allgemein gut ausgebaute Infrastruktur sowie die makroökonomische, politische und institutionelle Stabilität.

Außerdem gibt es bereits heute bei den Steuerstrukturen und -sätzen sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch zwischen der Gemeinschaft und anderen Industrieländern erhebliche Unterschiede. Dies lässt darauf schließen, dass Steuerunterschiede für internationale Investitionsentscheidungen nicht allein maßgeblich sind und dass die Erhaltung und Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit keine über Länder oder Ländergruppen hinweg identischen Steuerstrukturen und -sätze bzw. Umweltnormen voraussetzen.

Aus allen diesen Gründen sind Befürchtungen, dass das Streben nach verbessertem Schutz der Umwelt unweigerlich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft schmälern würde, vermutlich übertrieben. Gleichwohl steht außer Zweifel, dass eine internationale Zusammenarbeit auf möglichst breiter Ebene die Einführung politischer Maßnahmen, die auf ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtet sind, erleichtern wird und in mancher Hinsicht eine unerlässliche Voraussetzung für deren Erfolg darstellt. Fehlt eine solche Koordinierung, so könnte die Gemeinschaft prüfen, ob ein steuerlicher Grenzausgleich möglich ist, der ökologisch und ökonomisch gesund und mit den geltenden internationalen Handelsabkommen zu vereinbaren wäre.

4.3. Einbeziehung von Umweltbelangen, Ressourcenverteilung und soziale Stabilität

Grundlegendere Faktoren sprechen ebenfalls gegen die These, dass eine wohldurchdachte Umweltpolitik zu einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit führt. In Wirklichkeit geht es bei solchen Debatten häufig nicht um die makroökonomische Wettbewerbsfähigkeit, sondern vielmehr die Ressourcenverteilung innerhalb der Volkswirtschaft.

Werden Umweltvorschriften verschärft und explizit oder implizit zugewiesene Rechte an natürlichen Ressourcen und der Umwelt entzogen bzw. in Rechnung gestellt, so wirkt sich dies, ebenso wie die anfängliche Erstzuteilung von Eigentumsrechten, in der Tat auf die Verteilung aus. Hier muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Interessen der aktuellen Verschmutzer, der Geschädigten und der Gesellschaft als Ganze gefunden werden.

Wie bereits erläutert, wird eine bessere Einbeziehung von Umweltbelangen in die Wirtschaftspolitik die Effizienz der Wirtschaft erhöhen. Einige Sektoren werden heute verdeckt subventioniert, indem sie für die durch ihre Tätigkeit verursachten Umwelt- und Gesundheitsschäden nicht aufkommen müssen. Manche umweltverschmutzenden Sektoren erhalten offene Subventionen, die vielleicht aufgrund kurzfristiger sozialpolitischer Erwägungen eingeführt wurden. Tragen diese Subventionen zu weiteren Umweltschäden bei, so sind sie zweifellos nicht mit dem Ziel einer Einbeziehung von Umweltbelangen zu vereinbaren.

Die Effizienz der Wirtschaft kann in noch stärkerem Maße verbessert werden, wenn die Mittel, die aus ökologisch motivierten Steuern und sonstigen Abgaben eingenommen bzw. durch die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen eingespart werden, über eine Senkung anderer, ineffizienter Steuern wieder der Wirtschaft zugeführt werden. Eine effizientere Wirtschaft ist im internationalen Wettbewerb stärker, nicht schwächer.

Mit der Zeit dürfte das Bestreben, der Umwelt einen höheren Stellenwert beizumessen auch bedeuten, dass sich die Waren und Dienstleistungen, die wir produzieren und konsumieren, sowie die Art und Weise, wie wir sie produzieren, verändern. Manche Sektoren werden schrumpfen, andere werden wachsen. Im Ergebnis werden wir davon profitieren, indem wir in gesünderen Gesellschaften und effizienteren Volkswirtschaften leben und arbeiten. Umweltpolitische Maßnahmen können sich positiv auf die Beschäftigung auswirken, wenn das Angebot an ökologischen Waren und Dienstleistungen arbeitsintensiver ist als die dadurch ersetzten wirtschaftlichen Tätigkeiten⁷.

Wirtschaftsweite Maßnahmen zur Verbesserung der Fertigkeiten und der Anpassungsfähigkeit der Erwerbsbevölkerung, wie sie in den beschäftigungspolitischen Leitlinien und vom Europäischen Rat in Lissabon empfohlen wurden, werden die Veränderungen erleichtern, die durch eine bessere Verzahnung ökonomischer und ökologischer Belange notwendig werden. Gleichwohl sind negative Rückwirkungen in einigen Sektoren und Regionen nicht

⁷

Vgl. "Environmental Policies and Employment", OECD, 1997.

auszuschließen. Daher muss jede umfassende Strategie für eine nachhaltige Entwicklung einer objektiven, vollständigen Folgenabschätzung unterzogen werden. Um mögliche Probleme zu lindern, muss die Verzahnungsstrategie auch angemessene Strukturmaßnahmen beinhalten, darunter auch zur Umschulung und sonstigen Unterstützung der Arbeitnehmer in den betroffenen Branchen, damit die verbesserte Verzahnung mit ökologischen Belangen sozial und politisch verträglich bleibt.

5. DIE EINBEZIEHUNG ÖKOLOGISCHER BELANGE MESSEN: ENTWICKLUNG VON INDIKATOREN

5.1. Einführung

Im Rahmen der von anderen Ratsformationen entwickelten Strategien zur Einbeziehung von Umweltbelangen sind verschiedene Indikatoren konzipiert worden, die sowohl von sektorialem wie auch von allgemeinem Interesse sind. Indikatoren wie die Energieintensität und die Emissionen von Treibhausgasen und anderer Schadstoffe, sowohl absolut als auch je BIP-Einheit, sollten Bestandteil einer jeden umfassenden Bewertung sein. In diesem Kapitel sollen die Arbeiten anderer Ratsformationen nicht wiederholt, sondern vielmehr zusätzliche, im Sinne einer horizontalen Wirtschaftspolitik relevante Indikatoren aufgezeigt werden. Die Kommission wird ihre Arbeiten an einem umfassenden System von Indikatoren für die Verzahnung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik verstärken, die die vom Europäischen Rat in Lissabon geforderten strukturellen Indikatoren ergänzen werden. Dies dürfte dazu beitragen, dass Umweltfaktoren zum integralen Bestandteil der Strukturreformen der EU-Wirtschaft werden.

5.2. Indikatoren für Einsatz und Wirksamkeit ökonomischer Instrumente

Im vorstehenden Kapitel 0 wurde die Auffassung vertreten, dass die Schaffung von Märkten für Umweltgüter bzw. die Verbesserung ihrer Funktionsweise ein wirksames Mittel sei, um die Verzahnung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik zu verbessern. Indikatoren, die den Einsatz ökonomischer Instrumente betreffen, dürften also auch für die Bewertung der Fortschritte bei der Einbeziehung von Umweltbelangen von Nutzen sein.

Beim Einsatz ökonomischer Instrumente hat man sich traditionell darauf konzentriert, die Preise durch Entgelte und Benutzungsgebühren oder durch Steuern zu beeinflussen. Der vermutlich einfachste und am leichtesten verfügbare Indikator dieser Art ist das aus Umweltsteuern erzielte Aufkommen.

Kasten 1: Indikatoren zum Einsatz von Umweltsteuern

Umweltsteuern lassen sich definieren als "Steuern, deren Bemessungsgrundlage eine materielle Einheit (oder eine Ersatzgröße dieser Einheit) ist, die nachweislich eine bestimmte negative Auswirkung auf die Umwelt hat". Bei dieser Definition steht nicht die Bezeichnung der Steuer oder ihr angekündigter Zweck, sondern vielmehr die potentielle Wirkung einer Steuer auf umweltschädliche Tätigkeiten im Vordergrund. Ausgehend von dieser Definition haben die Kommissionsdienststellen (Eurostat und Generaldirektion Steuern und Zollunion) in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen eine Klassifizierung der Umweltsteuern vorgenommen, bei der diese zu vier großen Gruppen zusammengefasst werden: Energiesteuern (vorwiegend auf Kraftstoffe für den Verkehr), Verkehrssteuern sowie Umweltverschmutzungs- und Ressourcenverbrauchsteuern.

Im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen des Staates aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen haben diese Steuern mit einem prozentualen Anteil von knapp 7% in den letzten zwanzig Jahren kaum an Bedeutung gewonnen. Dieser Anteil am Aufkommen wird fast vollständig aus "herkömmlichen" Steuern wie Energie- und Verkehrssteuern erzielt.

Allerdings vermitteln diese Angaben ein allzu negatives Bild. Sie spiegeln nicht die Versuche wider, Steuern nach ökologischen Gesichtspunkten zu differenzieren. So mag sich zwar das Verbrauchsteueraufkommen aus Kraftstoffen insgesamt nicht wesentlich verändert haben, doch konnten die Autofahrer durch die unterschiedliche Besteuerung von verbleitem und bleifreiem Benzin doch erfolgreich überredet werden, auf "sauberere" Kraftstoffe umzusteigen. Auch sagt die Höhe des erzielten Aufkommens nur wenig über die Umweltauswirkung aus: Eine erfolgreiche Umweltsteuer wirkt umweltschädlichen Tätigkeiten entgegen. Dementsprechend führt sie zur Verminderung der eigenen Bemessungsgrundlage und bringt daher unter Umständen nur wenig Aufkommen.

Um ihre ökologische Wirkung auf lange Sicht zu bewahren, müssen diese Steuern andererseits regelmäßig angepasst werden, um der Inflation, dem Einkommenswachstum und den Rohstoffpreisschwankungen vor Steuern Rechnung zu tragen. Soll die Nachfrage nach umweltschädlichen Rohstoffen oder Diensten tatsächlich eingedämmt oder gebremst werden, so muss ihr Preis nach Steuern rascher steigen als das Einkommen und das Preisniveau insgesamt.

Enthält die Steuerformel keinen automatischen Anpassungsfaktor, so erfordert dies politisch schwierige diskretionäre Steueränderungen.

Durch eine Aufschlüsselung der Gesamtaufkommensdaten nach Zahl der Steuern, besteuerten Produkten und Schadstoffen, jeweiligen Steuersätzen und realem Preis nach Steuern wird die Gesamtzahl daher politisch relevanter. Aufbereitet als Zeitreihe neben den Zahlen zum Volumen der besteuerten Produkte und Emissionen werden diese Daten weiteren Aufschluss über die Fortschritte bei der Einbeziehung von Umweltbelangen in die Finanzpolitik geben und zeigen, ob vermehrte finanzpolitische Anstrengungen zu Schadstoffreduktionen geführt haben.

Diese Steuerindikatoren sollten möglichst durch analoge Daten zum Einsatz von Gebühren und Abgaben, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Wasserverbrauch und der Abfallsammlung, ergänzt werden. Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den für Umwelt, Statistik und Finanzpolitik zuständigen Behörden auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft wird einen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern. Dies wiederum wird dazu beitragen, Informationen über wirksame Einbeziehungsstrategien zu verbreiten.

Indikatoren für die Nutzung von handelbaren Emissionsrechten und Vereinbarungen sollten ebenfalls ermittelt werden, um sich ein umfassenderes Bild vom Einsatz

ökonomischer Instrumente zur Integration von Umwelt- und Wirtschaftspolitik zu verschaffen.

Die quantitativen Informationen zum Einsatz marktnaher Instrumente müssen durch eine Analyse ihrer ökologischen und ökonomischen Auswirkungen ergänzt werden. Die Kommission hat eine solche Analyse durchgeführt⁸ und wir dies auch in Zukunft tun. Dies dürfte dazu beitragen, Informationen über bewährte Vorgehensweisen in den Mitgliedstaaten zu verbreiten und erfolgreiche wie weniger erfolgreiche Versuche aufzuzeigen, Umwelt- und Wirtschaftspolitik über die Märkte zu integrieren.

5.3. Indikatoren für umweltschädliche Politiken und Maßnahmen

Die Entwicklung einer umfassenden Strategie zur Einbeziehung von Umweltbelangen erfordert auch Indikatoren für Politiken, mit denen umweltschädliche Aktivitäten bewusst oder unbewusst gefördert werden.

Die Fortschritte bei der Reform umweltschädlicher Politiken scheinen zum Teil dadurch blockiert, dass umfassende Informationen über das Ausmaß solcher kontraproduktiven Maßnahmen fehlen. Ein OECD-Bericht aus jüngster Zeit, in dem untersucht werden sollte, inwieweit die Umwelt durch einen Abbau von Subventionen verbessert werden kann, kam zu dem Ergebnis, dass von einigen Ausnahmen abgesehen nur wenige bzw. praktisch gar keine international vergleichbaren Daten über die Subventionsniveaus verfügbar waren⁹. Durch die Entwicklung einvernehmlicher Indikatoren für Ausmaß und Wirkung dieser Politiken könnte also ein wichtiges Hindernis für eine bessere Integration von Ökonomie und Ökologie beseitigt werden.

5.4. Indikatoren für den Wert der Umwelt

Auch wenn das Bruttoinlandsprodukt als Indikator der wirtschaftlichen Wohlfahrt am leichtesten verfügbar ist (und daher auch am meisten verwendet wird), so ist es strenggenommen doch ein Maßstab für die Produktion. Unter dem Aspekt der Einbeziehung von Umweltbelangen weisen BIP-Daten vor allem zwei Schwächen auf. Sie geben keinen Aufschluss über eine potentielle Knappheit natürlicher Ressourcen, die die künftige Wirtschaftstätigkeit gefährden könnte, und sie vernachlässigen die Verschlechterung der Umweltqualität, die sich negativ auf Gesundheit und Wohlergehen der Menschen auswirken könnte. Um diese Lücken zu schließen, wurden beträchtliche Anstrengungen zur Entwicklung einer "erweiterten" volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und von Indikatoren für Ersparnis und Wohlstand unternommen, die die Auswirkungen der Verknappung und qualitativen Verschlechterung natürlicher Ressourcen erfassen sollen. Damit sollen herkömmliche Wirtschaftsstatistiken ergänzt und der öffentlichen Hand breitere Informationen zur Verfügung gestellt werden. Indem sie anzeigen, inwieweit verschiedene wirtschaftliche Tätigkeiten zum Abbau und zur qualitativen Verschlechterung von Umweltgütern führen, können sie den politisch

⁸ Siehe beispielsweise "Evaluation of environmental effects of environmental taxes", Europäische Kommission, 1998; eine aktualisierte Fassung dieser Studie wird in Kürze veröffentlicht.

⁹ "Improving the Environment through Reducing Subsidies; Part I: Summary and Policy Conclusions", Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 1998.

Verantwortlichen helfen, dem Wert dieser Ressourcen für die Gesellschaft Rechnung zu tragen. Bessere Information über den Wert von Umweltressourcen – auch über den Wert der positiven Umwelteffekte bestimmter Wirtschaftstätigkeiten – können Kohärenz und Transparenz der Politik verbessern, indem sie die bei einer jeden umweltpolitischen Maßnahme implizit vorgenommenen Bewertungen explizit zum Ausdruck bringen.

5.5. Indikatoren für "Umweltindustrien"

Eine bessere Einbindung der Ökologie in die Wirtschaftspolitik bedeutet auch, dass sich der Schwerpunkt der Politik von den Umweltproblemen hin zu deren Ursachen verlagert. Eine Untergliederung der Umweltindustrien in zwei Hauptgruppen – einerseits Prävention und Bekämpfung der Umweltverschmutzung (integrierte Technologien und Prozesse) und andererseits Behebung von Umweltschäden und Erbringung von Umweltdienstleistungen – wäre daher hilfreich, um die Fortschritte bei der Integration der Umweltbelange verfolgen zu können. Vor allem Informationen aus der zweiten Gruppe könnten dazu beitragen, einige Unsicherheiten bei der Bewertung von Umweltgütern auszuräumen. Die Ausgaben für die Behebung von Umweltschäden und die Erbringung von Umweltdienstleistungen können als Anhaltspunkt für den Wert dienen, der der Umwelt beigemessen wird. Die Daten, die eine solche Klassifizierung ermöglichen würden, müssen allerdings erst auf Gemeinschaftsebene entwickelt werden. Kurz- bis mittelfristig können diese Indikatoren also nicht ermittelt werden.

6. FAZIT:

Der Europäische Rat von Helsinki hat den Rat aufgefordert, dem Europäischen Rat im Juni 2001 umfassende Strategien für die Einbeziehung der Belange der Umwelt und der nachhaltigen Entwicklung zu unterbreiten. Dabei muss gewährleistet sein, dass diese umfassenden Strategien kohärente Politiken für die verschiedenen Sektoren vorsehen. Die Beiträge verschiedener Ratsformationen zur Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik dürften dafür sorgen, dass ein kohärenter, systematischer Ansatz verfolgt wird.

Ein auf dem verstärkten Einsatz marktnaher Instrumente beruhender Schutz der Umwelt sollte für die Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und für Empfehlungen zur Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Betracht gezogen werden. Eine bessere Nutzung von Umweltsteuern und -abgaben als heute würde zur ökonomischen Effizienz beitragen und die Steuerbemessungsgrundlage verbreitern. Dies würde den Mitgliedstaaten bei der weiteren Konsolidierung ihrer öffentlichen Finanzen helfen, während sich deren Qualität und Nachhaltigkeit entsprechend der Forderung des Europäischen Rats von Lissabon verbessern würden. Gleichzeitig sollten die Märkte, auf die diese Instrumente angewandt werden, wettbewerbsfähiger und für Preissignale empfänglicher gemacht werden.

Die Verzahnung von Umwelt- und Wirtschaftspolitik wird sich auch durch die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen verbessern. Während man sich weitgehend einig ist, dass solche Subventionen existieren und erhebliche Umweltschäden verursachen können, gibt es offenbar doch nur wenig verlässliche Informationen über Höhe und Häufigkeit solcher Subventionen. Nach dem Modell

des Ansatzes, der zur Ermittlung von Fällen schädlichen Steuerwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten verfolgt wird, schlägt die Kommission vor, dass der Rat die positiven und negativen ökologischen Auswirkungen der nationalen Steuersysteme unter Berücksichtigung der bisherigen einschlägigen Arbeiten innerhalb der Gemeinschaft überprüfen sollte. Diese Überprüfung sollte so umfassend wie möglich sein und sich auf die direkten und indirekten, expliziten und impliziten, gewollten und ungewollten Auswirkungen von Subventionen, Steuern, Steuerdifferenzierungen und Steuerbefreiungen bzw. -erleichterungen erstrecken. Die Ergebnisse würden den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, Informationen über "bewährte Verfahren" in der nationalen Finanzpolitik auszutauschen und herauszufinden, welche Komponenten der nationalen Systeme sich besonders stark auf die Umwelt auswirken, und zwar sowohl positiv als auch negativ. Dies würde dazu beitragen, Prioritäten für ökologisch vernünftige Steuerreformen zu setzen.

Der zunehmende Einsatz marktnaher Instrumente sollte in Berichten über Wirtschaftsreformen an den Produkt- und Kapitalmärkten zum Ausdruck kommen. Wie in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2000 empfohlen wird, könnte der Rat die eigene Glaubwürdigkeit als Verfechter einer Politik der Verzahnung ökologischer und ökonomischer Belange unter Beweis stellen, indem er den Vorschlag der Kommission für eine Energiesteuer rasch und in einer Form verabschiedet, die ihrer ökologischen Wirksamkeit keinen Abbruch tut.

Ein koordiniertes Vorgehen innerhalb der Gemeinschaft zur Einführung des Verursacherprinzips – sei es im Wege der Besteuerung oder durch andere marktnahe Instrumente – wird zur Bewältigung der Problemen beitragen, die gemeinhin unter dem Schlagwort "Wettbewerbsfähigkeit" zusammengefasst werden, auch wenn dies – wie vorstehend in Kapitel 4 erläutert – falsch ist, da sich die makroökonomische Wettbewerbsfähigkeit durch Schritte in Richtung auf eine bessere Einbeziehung umweltpolitischer Belange verbessern dürfte. Dort, wo Steuern oder sonstige Abgaben als Mittel zur besseren Einbeziehung von Umweltbelangen geeignet sind, sollten sie mit niedrigen Sätzen eingeführt und schrittweise erhöht werden, damit sich die Unternehmen an ein neues Preisgefüge anpassen und innovative Lösungen zur Schadstoffreduzierung und -kontrolle finden können. Dies steht im Gegensatz zur derzeitigen Praxis einiger Mitgliedstaaten, die tendenziell mit relativ hohen Steuersätzen beginnen, den großen Umweltverschmutzern jedoch lang andauernde Befreiungen oder Nachlässe gewähren. Abgesehen davon, dass sich dies als ökologisch unsinnig erweisen könnte, besteht auch die Gefahr, dass der Binnenmarkt Schaden nimmt und dass gegen die Gemeinschaftsvorschriften für staatliche Beihilfen verstoßen wird. Auch hier kann ein koordinierter Ansatz auf Gemeinschaftsebene dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit einer allmählichen Einführung von Umweltverschmutzungssteuern zu erhöhen. Die Einführung eines Gemeinschaftsrahmens mit Mindestvorschriften würde auch jene Mitgliedstaaten unterstützen, die Umweltbelange rascher in ihre Politik einbeziehen wollen, bei einem Alleingang jedoch Wettbewerbsnachteile befürchten. Der Vorschlag der Kommission an die Regierungskonferenz, in

Umweltsteuerfragen mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, soll die Einführung eines solchen Rahmens erleichtern¹⁰.

Auf dieser Grundlage schlägt die Kommission vor, dass sich eine Gemeinschaftsstrategie zur besseren Einbeziehung der Umweltbelange in die Wirtschaftspolitik auf folgende zentrale Elemente stützt:

- Die Gemeinschaft sollte einen transparenten, graduellen und glaubhaften Ansatz für die Einbeziehung der Belange der Umwelt verabschieden, dem effiziente Zielsetzungen aufgrund einer umfassenden Analyse der verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, der Umweltbedingungen in den verschiedenen Regionen der Gemeinschaft und der potentiellen Kosten und Nutzen von Maßnahmen bzw. deren Unterlassung zugrunde liegen.
- Die Einbeziehung der Umweltbelange in die Wirtschaftspolitik muss mit der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung zu vereinbaren sein, die der Europäische Rat im Juni 2001 verabschieden will.
- Die Prüfung der Umweltauswirkungen von Wirtschaftstätigkeit und Regulierung sollte in den Prozess der multilateralen Überwachung der Strukturreform eingebunden werden; gleiches gilt für die Auswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen auf den Prozess der Wirtschaftsreformen (Regulierungsniveau, Funktionsweise der Märkte).
- Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sollten den Zielen der Einbeziehung ökologischer Belange in vollem Umfang Rechnung tragen, wobei verlässliche Indikatoren zugrunde zu legen sind, die noch entwickelt werden müssen.
- Bei der Überprüfung von Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sollte besonders berücksichtigt werden, inwieweit steuer- und ausgabenpolitische Maßnahmen zu einer besseren Einbeziehung ökologischer Belange beitragen; außerdem sollte die Effizienz ökonomischer Instrumente bei der Erreichung von Umweltzielen bewertet werden.

¹⁰

"Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über institutionelle Reformen: Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit bei Binnenmarktaspekten im Bereich der Besteuerung und der sozialen Sicherheit"; KOM(2000) 114 endgültig vom 14. März 2000.

- Bei einer besseren Einbeziehung von Umweltbelangen in die Wirtschaftspolitik sollte zunehmend auf einen angemessenen Mix aus marktnahen Instrumenten und Regulierung gesetzt werden; dabei sollten auch Subventionen abgeschafft werden, die der Umwelt schaden ; außerdem sollte den Analysen der ökologischen und ökonomischen Effizienz marktnaher Instrumente, die von der Kommission und anderen Stellen durchgeführt werden, Rechnung getragen werden.

Dieser Ansatz dürfte dazu beitragen, dass die Gemeinschaft ein Wachstum erzielt, das sowohl ökonomisch als auch ökologisch nachhaltig ist.

ANHANG 1

DEFINITIONEN DER NACHHALTIGKEIT

Der Begriff "nachhaltige Entwicklung" bedeutet nicht für jedermann dasselbe. Ein Volkswirt mag dabei an das Verhältnis zwischen BIP-Wachstum, Inflation, öffentlichen Finanzen und Zahlungsbilanz denken. Dies ist im wesentlichen eine kurz- bis mittelfristige Definition der Nachhaltigkeit. Dabei werden weiterreichende Überlegungen vernachlässigt, wie beispielsweise die langfristige Lebensfähigkeit des Ökosystems, von der ein Großteil der Wirtschaftstätigkeit abhängt, und die Frage, ob die Verteilung des Einkommenswachstums zu Disparitäten zwischen Arm und Reich führt, die den sozialen Zusammenhalt gefährden.

Für einen Umweltaktivisten hingegen geht es bei der nachhaltigen Entwicklung vor allem um Probleme wie die Erwärmung der Erdatmosphäre und die Erhaltung der biologischen Vielfalt. Den wirtschaftlichen oder sozialen Nebenwirkungen umweltpolitischer Maßnahmen wird dabei unter Umständen wenig Beachtung geschenkt. Definitionen der ökologischen Nachhaltigkeit sind oft recht allgemein formuliert. Daher kann es schwierig sein, sie direkt in ausführbare politische "Rezepte" umsetzen.

Die vermutlich meistzitierte und weithin akzeptierte Definition der nachhaltigen Entwicklung stammt von der "Weltkommission für Umwelt und Entwicklung" (der "Brundtland-Kommission")¹¹. Die Weltkommission definiert nachhaltige Entwicklung als eine Entwicklung, "die den gegenwärtigen Bedarf zu decken vermag, ohne gleichzeitig späteren Generationen die Möglichkeit zur Deckung des ihren zu verbauen". Damit diese Definition für die politisch Verantwortlichen brauchbar ist, muss sie inhaltlich konkretisiert werden.

Wenngleich wir die Bedürfnisse künftiger Generationen nicht kennen, so ist doch kaum anzunehmen, dass sie geringer sein werden als unsere heutigen Bedürfnisse. Wir müssen also mindestens dafür sorgen, dass wir durch die Befriedigung unserer eigenen Bedürfnisse künftigen Generationen nicht die Möglichkeit nehmen, mindestens denselben "Lebensstandard" zu genießen wie wir. Welche Konsequenzen hat dies?

Jede Generation befriedigt ihre Bedürfnisse, indem sie die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen nutzt, um Waren und Dienstleistungen zu produzieren, die sie konsumieren kann. Außerdem können einige der verfügbaren Ressourcen dazu genutzt werden, neue Ressourcen zu erzeugen, mit denen Waren und Dienstleistungen für den künftigen Konsum produziert werden können. Dies ist ein erstes Kriterium zur Bewertung der Nachhaltigkeit der Wirtschaftspolitik: Reichen die Ressourcen, die wir künftigen Generationen überlassen, aus, damit sie ihre Bedürfnisse befriedigen können? Oder etwas anders ausgedrückt: Welche Einschränkungen ergeben sich aus diesem Nachhaltigkeitskriterium für unsere heutige Ressourcennutzung?

In die Produktion von Waren und Dienstleistungen gehen drei verschiedene Arten von Ressourcen ein: Humankapital, natürliches Kapital und materielles Kapital. Manche Waren und Dienstleistungen können mit einer Vielzahl von Verfahren produziert werden. Der Anteil von Humankapital, natürlichem Kapital und materiellem Kapital kann also variieren. Die Feststellung, dass verschiedene Ressourcenarten bei der Güterproduktion substituierbar sind, gilt allerdings nur eingeschränkt. Natürliche und materielle Ressourcen sind nicht uneingeschränkt austauschbar. So bringen einige natürliche Ressourcen Dienstleistungen hervor, die schlichtweg nicht mit anderen Mittel erzeugt werden können und ohne die wir

¹¹ "Unsere gemeinsame Zukunft", Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, 1987.

nicht überleben können. Die Feststellung, dass natürliche und materielle Ressourcen zwar substitutiv, aber nicht uneingeschränkt substitutiv sind, hat zwei Konsequenzen:

Die Tatsache, dass ein gewisser Spielraum für die Substitution natürlicher durch materielle Güter vorhanden ist, impliziert, dass das Konzept der Nachhaltigkeit der heutigen Generation gewisse Freiheiten bei der Nutzung der ihr zur Verfügung stehenden natürlichen und materiellen Ressourcen lässt. Wir brauchen unseren Nachfahren nicht unbedingt genau dieselbe Menge und Qualität sämtlicher Arten von natürlichen und materiellen Ressourcen zu überlassen, über die wir verfügen konnten. Vielmehr müssen die Ressourcen, die künftigen Generationen insgesamt zur Verfügung stehen, zusammen mit ihren Humanressourcen ausreichen, um Waren und Dienstleistungen zu erzeugen, mit denen künftige Generationen ihre Bedürfnisse mindestens ebenso befriedigen können wie die heutige Generation.

Ebenso wie verschiedene Arten von Ressourcen gegeneinander ausgetauscht werden können, können Gesellschaften auch Waren durch Dienstleistungen bzw. Dienstleistungen durch Waren substituieren – sie können sich dafür entscheiden, andere Waren und Dienstleistungen in anderen Mengen zu konsumieren. Das Konzept der Nachhaltigkeit verlangt also nicht, dass künftigen Generationen dieselbe Verteilung von Waren und Dienstleistungen zur Verfügung steht. Vielmehr kommt es darauf an, dass das Spektrum an Waren und Dienstleistungen so gestaltet ist, dass künftige Generationen dasselbe Wohlfahrtsniveau erzielen können wie die heutige Generation.

Dieses Konzept der Nachhaltigkeit entspricht weitgehend einer Definition der Nachhaltigkeit, die oftmals als "schwache Nachhaltigkeit" bezeichnet wird. Danach müsste eine auf Nachhaltigkeit angelegte Politik das richtige Gleichgewicht zwischen der Akkumulation und dem Verzehr wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Güter schaffen. Andere Definitionen der Nachhaltigkeit sind:

- "Starke Nachhaltigkeit": Hierbei wird die Bedeutung des natürlichen Kapitals betont, da es Dienstleistungen hervorbringt, die sich nicht ersetzen oder mit anderen Mitteln erzeugen lassen;
- "ökologische Nachhaltigkeit": Sie verlangt, dass die materiellen Flüsse der aus natürlichen Ressourcen erzeugten Güter erhalten bleiben.

Die Unterschiede zwischen diesen und anderen Definitionen der Nachhaltigkeit betreffen im wesentlichen den Grad, bis zu dem natürliches und materielles Kapital als substitutiv betrachtet werden. Diese Unterschiede sollten allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die verschiedenen Definitionen der Nachhaltigkeit in weiten Teilen decken. Alle sind sich einig, dass unser Ressourcenverbrauch nicht unbegrenzt sein kann. Die Aufnahmekapazität der Umwelt für die bei der Wirtschaftstätigkeit anfallenden Abfallprodukte ist begrenzt. Die Entwicklung einer auf Nachhaltigkeit angelegten Politik der Gemeinschaft sollte nicht durch abgehobene Diskussionen darüber verzögert werden, wo genau die Grenzen liegen.

Nachhaltigkeit als Grundsatz für die politische Praxis

Man denke an den Bau eines Wasserkraftwerks. Er führt dazu, dass natürliche durch materielle Ressourcen ersetzt werden und der Gesellschaft eine andere Art der Dienstleistung zur Verfügung gestellt wird. Statt der Dienstleistung, die durch die "ursprüngliche" Landschaft erbracht wurden, beispielsweise Fischerei oder Tourismusdienstleistungen, kann die Gesellschaft nun den vom Kraftwerk erzeugten Strom nutzen. Vielleicht stellen diese Dienstleistungen einen angemessenen Ausgleich für die ersetzten Dienste dar; vielleicht aber auch nicht. Es ist unmöglich vorherzusagen, welchen relativen Wert die Gesellschaft den jeweiligen Dienstleistungen beimessen wird. Und doch ist genau dies entscheidend dafür, ob der Bau des Kraftwerks mit dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Einklang steht. Ist der Strom wertvoller, so ist das Kraftwerk mit dem Konzept der Nachhaltigkeit vereinbar; andernfalls nicht. Wichtig ist, dass die Ersetzung natürlichen Kapitals durch materielles Kapital mit der Nachhaltigkeit im Einklang stehen kann.

Der Klimawandel hingegen ist ein Problem, bei dem das Kriterium der Nachhaltigkeit der Politik keine klare Richtung vorgibt. Die Wissenschaftler sind sich weitgehend einig, dass erhöhte Konzentrationen von Treibhausgasen in der Erdatmosphäre, die durch menschliche Aktivität entstehen - vor allem Kohlendioxid aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe - das Weltklima in unvorhersehbarer aber möglicherweise äußerst brisanter Weise zu verändern drohen. Mit anderen Worten sind unser derzeitiger Konsum an fossilen Brennstoffen und der Missbrauch der Atmosphäre als Abladeplatz für das dabei entstehende Kohlendioxid nicht haltbar. Unser heutiges Verhalten stellt also die Möglichkeit künftiger Generationen, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, in Frage. Nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen ("Klimakonvention") haben sich die Industrieländer darauf geeinigt, ihre Treibhausgasemissionen allmählich zurückzuführen, um auf einen nachhaltigen Entwicklungspfad einzuschwenken.

Die Gefahr, dass der Klimawandel die Wohlfahrt der heutigen Generation ernsthaft beeinträchtigen wird, ist nach allgemeiner Einschätzung recht gering: Eine Kosten-Nutzen-Analyse, die nur den unmittelbar für die heutige Generation anfallenden Nutzen berücksichtigen würde, käme mit annähernder Sicherheit zu dem Ergebnis, dass Maßnahmen zur Verhinderung des Klimawandels nicht gerechtfertigt wären. Die Tatsache, dass dennoch Schritte zur Bewältigung dieses Problems unternommen werden, ist ein praktisches Beispiel für die Einbeziehung von Umweltbelangen in die Wirtschaftspolitik und zeigt, dass das Nachhaltigkeitskriterium durchaus realpolitische Auswirkungen haben kann.

Werden Umweltbelange anhand des Nachhaltigkeitskriteriums in die Wirtschaftspolitik einbezogen, so ergeben sich daraus nicht unbedingt praktikable politische Rezepte. Vielleicht wird es uns nie gelingen, eine befriedigende operationelle Definition der Nachhaltigkeit zu finden, die immer und überall für die politische Entscheidungsfindung maßgeblich ist. Ob eine bestimmte Entwicklung mit Nachhaltigkeit zu vereinbaren ist oder nicht, wird oftmals eine Ermessensfrage sein. Durch Einbeziehung des Nachhaltigkeitskriteriums in den Entscheidungsprozess wird jedoch ein analytischer Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen solche Ermessensentscheidungen im Bewusstsein der Folgen für die Wohlfahrt künftiger Generationen getroffen werden können.

ANHANG 2

ÖKONOMISCHE INSTRUMENTE ZUR EINBEZIEHUNG VON

UMWELTBELANGEN

Ausgehend von der These, wonach einer der Hauptgründe für die unzureichende Einbeziehung von Umweltbelangen in die Wirtschaftspolitik darin liegt, dass es für zahlreiche Umweltgüter keine oder nur unvollständige Märkte gibt, wurden in Kapitel 0 dieser Mitteilung verschiedene marktnahe Instrumente aufgezeigt, die die Integration von Umwelt- und Wirtschaftspolitik verbessern könnten. Dieser Anhang enthält weitere Einzelheiten.

Eigentumsrechte

Ökologische Externalitäten entstehen, weil die Märkte für Umweltgüter unzulänglich sind oder fehlen. Durch die Festlegung und Zuteilung handelbarer Eigentumsrechte entsteht ein Markt, so dass die Externalitäten internalisiert werden. Dies sorgt dafür, dass soziale und private Kosten ausgeglichen werden, und führt zu einem ökonomisch effizienten Ergebnis.

Ob die Eigentumsrechte den Verursachern oder den Geschädigten übertragen werden, hat erhebliche Konsequenzen für die Eigentumsverhältnisse - für die Frage, wem die Ressourcen der Gesellschaft gehören. Spricht man den Verursachern die Eigentumsrechte zu, so werden sie dafür bezahlt, dass sie ihren Schadstoffausstoß verringern; werden die Eigentumsrechte der Gesellschaft übertragen, so zahlen die Verursacher an die Gesellschaft für das Recht, Schadstoffe auszustoßen. Die Einbeziehung von Umweltbelangen in die Wirtschaftspolitik durch Anwendung des Verursacherprinzips wird tiefgreifende Auswirkungen haben. Nicht nur ist das Verursacherprinzip eine solide Grundlage für die Umweltpolitik, sondern es kann auch zu einer effizienten und ausgewogenen Wirtschaftspolitik führen sowie zum sozialen Zusammenhalt beitragen.

Obgleich die Übertragung von Eigentumsrechten an Umweltgütern - entweder auf die Geschädigten oder die Verursacher - unter Umständen ausreicht, um Umweltprobleme auf ökonomisch effiziente Weise zu lösen, sind viele Umweltprobleme doch nicht für eine solche "reine" Marktlösung geeignet.

So gehen beispielsweise zahlreiche Arten von Luftverschmutzung auf Tausende Quellen zurück und betreffen Millionen von Menschen. Unter solchen Umständen ist niemand in der Lage, die Ursache der Umweltverschmutzung, unter der er oder sie leidet, genau zu bestimmen. Auch dürfte es in niemandes Interesse liegen, Maßnahmen gegen eine Quelle der Umweltverschmutzung zu treffen, die auch viele andere betrifft: Die Kosten dieser Maßnahme müssten von diesem Einzelnen getragen werden, der Nutzen käme jedoch mehreren zugute. Unter diesen Umständen besteht für alle Betroffenen ein Anreiz, als "Trittbrettfahrer" von den Anstrengungen anderer zu profitieren. Die Übertragung von Eigentumsrechten wird daher allein nicht ausreichen, um ein ökonomisch effizientes Ergebnis herbeizuführen. Wird den Unternehmen ein Recht auf Umweltverschmutzung zugesprochen, so dürften die betroffenen Bürger kaum in der Lage sein, sich zu organisieren und die Unternehmen kollektiv für eine Schadstoffreduzierung zu bezahlen; wird den Bürgern ein Recht auf saubere Luft zugesprochen, so wird es für die Unternehmen zu teuer sein, den einzelnen Eigentümern einen Teil dieses Rechts abzukaufen.

Ein Staat, der in dieser Situation untätig bleibt, subventioniert implizit umweltbelastende Aktivitäten und schränkt die Höhe des Schadstoffausstoßes in keiner Weise ein. Andererseits wird die ausdrückliche Übertragung von Eigentumsrechten entweder auf die Verursacher oder die Geschädigten ebenso wirkungslos sein. Da die Umweltverschmutzung jedoch ökologisch unerwünscht und ökonomisch ineffizient ist, muss der Staat in irgendeiner Form eingreifen, um die Interessen der Gesellschaft zu schützen. Im Kontext eines ganzheitlichen Ansatzes für eine nachhaltige Entwicklung besteht die Herausforderung darin, wie das umweltpolitische Ziel einer Schadstoffreduzierung am besten mit dem wirtschaftspolitischen Ziel in Einklang zu bringen ist, Produktion und Beschäftigung auf einem Niveau zu halten, bei dem die Bedürfnisse der Bevölkerung in einer mit dem Ziel der sozialen Nachhaltigkeit zu vereinbarenden Weise befriedigt werden können.

Abgaben, handelbare Rechte, Subventionen und sonstige Zahlungen mit Anreizwirkung

Auch wenn die Regierungen keine funktionierenden Märkte schaffen können, indem sie Eigentumsrechte zuteilen, können sie doch die Marktkräfte nutzen, um die Umweltqualität durch Erhebung von Abgaben oder Gewährung von Zahlungen zu verbessern oder zu erhalten. Dadurch wird Umweltgütern ein Preis beigemessen. Auf diese Weise kommt man einer Internalisierung der Umweltexternalitäten näher, indem private und soziale Kosten einander angenähert werden. Dass es fast immer unmöglich sein wird, die Kosten der in einem bestimmten Fall verursachten Verschmutzung oder den Nutzen einer Umweltdienstleistung exakt zu bestimmen, nimmt den ökonomischen und ökologischen Argumenten dafür, den Verschmutzer zur Kasse zu bitten und den Erbringer der Umweltdienstleistung zu entlohnen, nicht ihre Gültigkeit.

Handelbare Emissionsrechte können ein attraktives marktnahes Instrument zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele sein, wenn diese in absoluten Verschmutzungszielen bestehen¹². Allerdings werden sie nicht in jedem Fall geeignet sein. Entsteht durch den betreffenden Umweltverschmutzer ein ökologischer "Krisenherd", so sollte die Schadstoffreduzierung auf anderem Wege erreicht werden. Ist die Messung der Emissionen aus bestimmten Quellen im Verhältnis zu den Kosten der Schadstoffverminderung teuer und kann die Verwendung bestimmter Einsatzgüter, die in engem Zusammenhang mit den Emissionen stehen, nicht kontrolliert werden, so stellen handelbare Emissionsrechte keine kosteneffiziente Lösung dar.

Bezogen auf die Umweltauswirkungen macht es auf wettbewerbsorientierten Märkten kaum einen Unterschied, ob die Rechte verkauft ("versteigert") oder (im Rahmen einer "Besitzstandsregelung") unentgeltlich vergeben werden – in beiden Fällen ist die Menge an Rechten bekannt und begrenzt; genau daraus ergibt sich der ökologische Nutzen. Sowohl bei einer unentgeltlichen Zuteilung der Rechte als auch bei einer Versteigerung werden externe Kosten internalisiert – eine notwendige Voraussetzung für ökonomische Effizienz. Allerdings bietet eine Versteigerung den

¹²

Aus diesem Grund hat die Kommission unlängst vorgeschlagen, dass der Handel mit Emissionsrechten "Teil eines kohärenten Rahmens gemeinsamer und koordinierter Politiken und Maßnahmen zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und zur Umsetzung der Verpflichtungen von Kyoto" sein könnte (Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM(2000)87 vom 8. März 2000).

Vorteil, dass der Erlös aus dem Verkauf handelbarer Emissionsrechte dazu genutzt werden kann - und sollte -, verzerrende Steuern an anderer Stelle der Wirtschaft zu senken, so dass die gesamtwirtschaftliche Effizienz einen weiteren Impuls erhält.

Aus ökonomischer Sicht sind Subventionen oder sonstige als Anreiz wirkende Zahlungen für "saubere" Aktivitäten bzw. für eine Umstellung auf entsprechende Technologien als Mittel zur Erreichung umweltpolitischer Ziele den Abgaben und Steuern auf "schmutzige" Tätigkeiten grundsätzlich gleichzustellen, da beide die Differenz zwischen den privaten und den sozialen Kosten der umweltbelastenden Aktivität aufheben oder verringern. Dies gilt allerdings nur, wenn durch die Erhebung der Mittel zur Finanzierung solcher Zahlungen keine zusätzlichen Verzerrungen an anderer Stelle der Wirtschaft entstehen.

Werden Zahlungen für eine Verminderung negativer Externalitäten geleistet, anstatt Abgaben auf negative Externalitäten zu erheben, so wirft dies Fragen im Hinblick auf die Einkommensverteilung im allgemeinen und die Verzerrung des Wettbewerbs im Binnenmarkt im besonderen auf¹³.

Aus umweltpolitischer Sicht verstoßen solche Zahlungen gegen das Verursacherprinzip. Gleichwohl können sie dazu beitragen, die Verbreitung neuer, umweltfreundlicher Technologien oder Aktivitäten zu fördern, insbesondere wenn sich das Verursacherprinzip nicht oder nur schwer anwenden lässt. Bei diesem "zweitbesten" Ansatz besteht das Risiko darin, dass die Empfänger der Subventionen davon abhängig werden, so dass diese nur schwer abgeschafft werden können, wenn sie ökologisch oder ökonomisch nicht mehr gerechtfertigt sind.

Freiwillige Vereinbarungen

In ihrer Mitteilung über Umweltvereinbarungen¹⁴ aus dem Jahr 1996 stellt die Kommission fest, dass diese Vereinbarungen "bereits vor entsprechenden Rechtsvorschriften wirksame Maßnahmen bewirken und somit das Volumen regulatorischer und administrativer Maßnahmen verringern können".

Im Vergleich zu Rechtsvorschriften, mit denen einheitliche Standards oder die Nutzung bestimmter Technologien zur Auflage gemacht werden, lassen freiwillige Vereinbarungen der Industrie größere Flexibilität bei der Erreichung vereinbarter Umweltziele. Dies fördert Innovationen zur Senkung der Kosten für die Einhaltung der Bestimmungen ("compliance costs"). Um erfolgreich zu sein, müssen diese Vereinbarungen wohldefinierte, quantifizierte Ziel abstecken, die sich kontrollieren lassen. Die Veröffentlichung der Vereinbarungen trägt dazu bei, ihre Glaubwürdigkeit und Transparenz sicherzustellen, und dürfte verhindern, dass damit lediglich ein "business as usual" abgesegnet wird.

Die ökologische Effizienz solcher Vereinbarungen in dem Sinne, dass sie zu einer stärkeren Schadstoffreduktion führen als ohne Vereinbarung, ist schwer zu

¹³ Der "Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen" (ABl. C 72 vom 10. März 1994) gibt Aufschluss darüber, welche Arten von Beihilfen mit den Binnenmarktvorschriften vereinbar sein können.

¹⁴ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Umweltvereinbarungen, KOM(1996)561 vom 27. November 1996.

beurteilen, da die Industrie mehr über ihre Aktivitäten weiß als die Regulierungsbehörden.

Realistisch betrachtet können solche Vereinbarungen nur mit Sektoren ausgehandelt werden, in denen ein starker Wirtschaftsverband alle oder fast alle im Sektor tätigen Unternehmen repräsentiert und befugt ist, in deren Namen zu verhandeln. Außerdem kann ein sektoraler Ansatz eine uneinheitliche Behandlung ähnlicher Probleme zur Folge haben, so dass zusätzliche Verzerrungen in der Wirtschaft entstehen. Dies kann dazu führen, dass die Kosten der Schadstoffreduzierung über Gebühr auf den kleineren Unternehmen in aufstrebenden Sektoren und auf den privaten Haushalten lasten.

In einigen Fällen können Umweltschutzvereinbarungen als Mittel zur Verminderung der Umweltverschmutzung wirkungsvoller sein als direkte Regulierung. Unter Umständen könnten freiwillige Vereinbarungen eine nützliche Ergänzung zu marktnahen Instrumenten darstellen.

Information

Die Rolle, die die Information für effizient funktionierende Märkte spielt, wird leicht übersehen. Allzu häufig stehen den Verbrauchern und Herstellern keine oder nur unvollständige Informationen über die Umweltauswirkungen verschiedener Waren und Dienstleistungen zur Verfügung oder aber sie werden in einer Form dargebracht, die informierte Entscheidungen nicht gerade erleichtert. So sind beispielsweise Energiesparbirnen zwar teurer als herkömmliche Glühlampen, erbringen jedoch dieselbe Menge Licht zu erheblich niedrigeren Betriebskosten und halten viel länger. Wie sollen die Verbraucher entscheiden, ob sich der Kauf von Energiesparbirnen lohnt, wenn sie nicht wissen, welcher Teil ihrer Stromrechnung der Beleuchtung zuzuschreiben ist? Auch anhand eines Energiesparsiegels auf Haushaltsgeräten, das lediglich auf den unterschiedlichen Energieverbrauch hinweist, kann der Verbraucher kaum beurteilen, ob der höhere Ankaufspreis ein Geräts mit niedrigeren Betriebskosten im Vergleich zu einem billigeren, aber im Betrieb teureren Gerät gerechtfertigt ist.

Die Wirksamkeit eindeutiger, verlässlicher Informationen lässt sich steigern, indem sie mit Preissignalen verknüpft werden, die den ökologischen Kosten und Nutzen verschiedener Güter Rechnung tragen. So können solche Preissignale den Bedarf an Vorschriften, die zur Verbraucherinformation verpflichten, vermindern. Nach dem ersten Ölpreisschock wurde der Kraftstoffverbrauch zu einem wichtigen Verkaufsargument der Automobilhersteller. Auch wenn die angegebenen Werte unter realen Fahrtbedingungen oftmals wohl kaum zu verwirklichen waren, macht das spontane Auftauchen solcher Daten doch deutlich, dass Preissignale eine wichtige Rolle für eine bessere Verbraucherinformation spielen können. Der Stellenwert, den Informationen über den Kraftstoffverbrauch in den 70er und 80er Jahren erhielten, als die Mineralölpreise relativ hoch waren, steht im Gegensatz zur Situation Ende der 90er Jahre, als die niedrigen Kraftstoffpreise den Rat und das Europäische Parlament veranlassten, die Bereitstellung von Daten zum

Kraftstoffverbrauch in einer Richtlinie vorzuschreiben¹⁵. Da der Kraftstoff bei den Gesamtkosten für die Kfz-Haltung nicht mehr so stark ins Gewicht fiel, hatte er weniger Einfluss auf die Verbraucherentscheidungen.

Bessere Information kann Unternehmen – insbesondere KMU - helfen, sich für weniger umweltschädliche Produktionsverfahren zu entscheiden. Landwirten kann eine bessere Information darüber zugute kommen, wie sie mit weniger stickstoffhaltigen Düngern eine akzeptable Ernte erzielen können. Energie-Betriebsprüfungen beispielsweise können Firmen die Möglichkeit geben, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, indem sie den Energieverbrauch je Produktionseinheit verringern, während gleichzeitig der Ausstoß von Treibhausgasen und anderen Schadstoffen vermindert wird.

¹⁵

Richtlinie 1999/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen, ABl. L 12 vom 18. Januar 2000.

21.12.00**Beschluss**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament: "Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in Einklang bringen - Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik"

KOM(2000) 576 endg.; Ratsdok. 11757/00

Der Bundesrat hat in seiner 758. Sitzung am 21. Dezember 2000 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG beschlossen, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.