
UMWELTSCHUTZ –
DIE HERAUSFORDERUNG
DER ZUKUNFT

Rezension von: Umweltschutz –
Herausforderungen und Chancen für
die Wirtschaft; Tagungsband zur
Sondertagung der Arbeitsgemein-
schaft Deutscher Wirtschaftswissen-
schaftlicher Forschungsinstitute e. V.,
Beihefte der Konjunkturpolitik,
Heft 38, Duncker & Humblot,
Berlin 1991, 202 Seiten, DM 112,-.

Im Jahr 1990 widmete die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute ihre Mitgliederversammlung dem Thema Umweltschutz. Im vorliegenden Buch wird über das Ergebnis dieser Tagung berichtet. Es enthält eine Reihe interessanter Studien, gibt aber auch einen Einblick in die Diskussion zum jeweiligen Thema.

H. Siebert versucht in seinem Beitrag (Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft) eine Antwort auf die Frage nach einer europäischen Umweltpolitik – zentral oder dezentral – zu finden. Wenngleich es eine ganze Reihe von guten Gründen für eine zentral gelenkte Umweltpolitik innerhalb der EG gibt, so sieht er dennoch auch Möglichkeiten für eine dezentrale Umweltpolitik. Auf der Grundlage der Probleme in einzelnen Umweltbereichen plädiert Siebert für Preisinstrumente (wie Emissionssteuern, handelbare Verschmutzungsrechte etc.), da sie „... die Bedeutung des ordnungsrechtlichen Regulierungsverfahrens reduzieren und den Marktzutritt erleichtern. Aus der Sicht des europäischen Binnenmarktes haben Preisinstrumente den enormen Vorteil, Marktsegmentierungen und Markt-

schranken abzubauen“ (S. 23). Die Analyse Sieberts ist zwar theoretisch sauber abgeleitet, er geht aber davon aus, daß Umweltpolitik nur unter dem Aspekt der ökonomischen Effizienz betrieben wird. Fragen der Administrierbarkeit, der politischen Akzeptanz oder gar Verteilungsfragen fallen ganz unter den Tisch.

Die umfangreiche Arbeit von Sprenger (EG-Binnenmarkt und Umweltschutz) beschäftigt sich mit der ökologischen Dimension des EG-Binnenmarktes, d. h. mit möglichen ökologischen Folgelasten und umweltpolitischen Handlungserfordernissen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt. Obwohl Sprenger bei weitem keine erschöpfende Politikfolgenabschätzung in bezug auf die Umweltverträglichkeit des Binnenmarktprogramms machen kann – wie es im ökonomischen Bereich mit dem Cecchini-Bericht erfolgte –, kommt dieser Arbeit dennoch das große Verdienst zu, eine bisher bestehende Lücke wenigstens teilweise zu schließen. Die Ergebnisse signalisieren, „... daß die wirtschaftlichen Vorteile des Binnenmarktes erheblich relativiert werden müssen, wenn im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes die europäische Umweltpolitik nicht schneller vorankommt oder wenn die nationalen Spielräume der Umweltpolitik durch den Binnenmarkt verengt würden. Es ist zu fragen, was eigentlich von den Wachstumseffekten des Binnenmarktes zu halten ist, wenn sie möglicherweise durch die ökologischen Folgelasten in hohem Maße aufgezehrt würden“ (S. 72). Die Schlußfolgerung muß daher lauten, daß die Europäische Gemeinschaft Umweltgesichtspunkte stärker als bisher berücksichtigen muß.

Mohr beschäftigt sich in seinem Aufsatz (Klimaveränderung – Ansätze zu einer internationalen Politikkoordination) mit den Fragen der internationalen Koordination von Maßnahmen zur Verringerung von Treibhaus-

gasen. Er sieht vor allem drei mögliche Hindernisse für ein international koordiniertes Vorgehen, die es zu überwinden gilt:

- Eine hinreichende Zahl von Ländern muß kooperationsbereit sein.
- Es müssen kosteneffiziente umweltpolitische Instrumente gefunden werden, die auch international anwendbar sind.
- Es muß sichergestellt werden, daß ein Land nicht nur einer Konvention beitrifft und die damit verbundenen Vorteile genießt; das Land muß sich auch an die damit verbundenen Verpflichtungen halten.

Vor dem Hintergrund dieser Fragestellungen werden Lösungsansätze und die damit verbundenen Kosten aufgezeigt. Auf der Instrumentenebene wird den Marktinstrumenten (Energiesteuern, Zertifikatslösungen) eindeutig der Vorrang gegenüber ordnungsrechtlichen Maßnahmen eingeräumt, ohne daß dafür eine ausreichende Begründung geliefert wird. Sehr deutlich wird aber herausgearbeitet, daß auch die Marktlösungen international nur begrenzt eingesetzt werden können. So würde der Einsatz von Umweltsteuern die Schaffung internationaler Steuerbehörden voraussetzen. Der Einsatz von Zertifikatslösungen, die oft als Königsweg gesehen werden, wird durch den Opportunismus souveräner Regierungen stark eingeschränkt. Es ist daher dabei mit ähnlichen Schwierigkeiten zu rechnen, wie sie von den internationalen Kreditmärkten her bekannt sind (Beispiel Entwicklungsländerschulden).

Zwei Aufsätze behandeln Fragen im Zusammenhang mit der Altlastensanierung. Zimmermann stellt in seinem Beitrag vor allem Überlegungen zur Finanzierung der Altlasten an. Er beurteilt drei Finanzierungsvarianten – Grundstoffsteuern, die Lizenzlösung und Kooperationsmodelle – und gelangt dabei zu einer relativ optimistischen Einschätzung der Kooperationsmodelle. Skepsis bei diesen Modellen

ist insofern angebracht, als die hier in die Finanzierung miteinzubeziehende Industrie in der Praxis nicht so kooperationsbereit ist, wie dies in Zimmermanns Arbeit angedeutet wird. Als Ausweg läßt Zimmermann den Weg der Mischfinanzierung offen und begründet ihn mit dem Argument, daß an der Verursachung früher viele beteiligt waren.

Löbke (Alternativen zur Lösung des Altlastenproblems) prüft die zur Bewältigung des Altlastenproblems praktizierten Strategien, wobei die in der Altlastenpolitik erkennbare Präferenz für das Gemeinlastprinzip und die Möglichkeiten zur stärkeren Durchsetzung des Vorsorgeprinzips im Mittelpunkt der Überlegung stehen. Seine Ausführungen lassen deutlich erkennen, daß einige bisher noch ungenutzte Möglichkeiten bestehen, bei der Sanierung bekannter Altlasten stärker als bisher das Verursacherprinzip zu verfolgen und dem Vorsorgeprinzip vor allem bei der Vermeidung zukünftiger Altlasten größere Bedeutung zuzumessen. Dazu werden einige Lösungsvorschläge unterbreitet.

Klemmer stellt in seinem Beitrag (Gesamtwirtschaftliche Effekte ökonomischer Instrumente des Umweltschutzes) die Frage nach der Ökonomieverträglichkeit der Ökologie. Er versteht darunter Belastungen, die den Unternehmen im Rahmen des Umweltschutzes zugemutet werden können. Unter diesem Aspekt werden alle umweltpolitischen Instrumente auf ihre Niveau- und Struktureffekte untersucht. Da eine zusammenfassende Bewertung der einzelnen Instrumente unter Ausklammerung der ökologischen Aspekte seiner Ansicht nach schwierig sei, sei es besser, Kriterien zu betonen, die eine hohe Ökonomieverträglichkeit gewährleisten. „Sie sollen sicherstellen, daß die durch Markt- und Wettbewerbsprozesse induzierten einzelwirtschaftlichen Suchprozesse auch bezüglich ökologischer Rahmensetzungen zu

einer erfolgreichen Anpassung der Wirtschaft an Umwelanforderungen führen werden“ (S. 150). Dennoch gibt er auf der Instrumentenebene den Zertifikatslösungen das Prädikat hoher Ökonomieverträglichkeit. Nach Klemmer bestünde die Aufgabe der staatlichen Umweltpolitik nicht darin, eine neue Qualität des Wirtschaftswachstums durch umweltpolitische Instrumente durchzusetzen, sondern eine klare Definition von den den Unternehmern zu überlassenden Handlungsspielräumen zu geben. Klemmers Ansatz der Ökonomieverträglichkeit greift m. E. zu kurz, da sein Konzept nur auf Belastungen der Unternehmensebene abstellt, andere Adressaten der Umweltpolitik also unberücksichtigt bleiben. Auch die Frage der Transaktionskosten ist darin nicht beinhaltet. Schließlich bedenkt Klemmer nicht, daß seine Kriterien der Ökonomieverträglichkeit bisher bei den Betroffenen auf wenig Gegenliebe gestoßen sind. Die umweltpolitische Praxis zeigt wenig Präferenzen für Lizenzlösungen, es dominiert eindeutig das Ordnungsrecht.

Weißenburgers Aufsatz (Die ökologischen Probleme in Osteuropa und Möglichkeiten zu einer Ost-West-Kooperation im Umweltbereich) behandelt die ökologischen Probleme in Osteuropa. Interessant und aufschlußreich sind vor allem die Daten, anhand derer die Dimension der Umweltbelastung in Osteuropa dargestellt wird. Angesichts der Dimension des Problems kommt einer Ost-West-Kooperation große Bedeutung zu. Weißenburger diskutiert Kooperationsmöglichkeiten sowohl auf der kommerziellen wie auf der staatlichen Ebene. Er vertritt die Ansicht, daß eine grundlegende Umweltentlastung nur durch eine Modernisierung der Volkswirtschaften und eine massive Stilllegung veralteter und stark umweltbelastender Anlagen erreicht wer-

den kann, was aber eine radikale Wende in der Investitions- und Strukturpolitik und einen Verzicht auf die Subventionierung von Energie und Rohstoffen voraussetzt. Wie das allerdings bei der gleichzeitig von ihm geforderten Dominanz des Verursacherprinzips vor sich gehen soll, bleibt offen. Eine strikte Anwendung bewirkt nämlich mit hoher Wahrscheinlichkeit irreversible Schäden im Umweltbereich.

Den Abschluß bildet der Aufsatz von Matthies (Umweltaspekte der Energienutzung in der BRD), in dem sehr ausführlich die Tendenzen des Energieverbrauchs und der damit verbundenen Belastung der Umwelt mit Schadstoffen für die siebziger und achtziger Jahre analysiert werden. Der Leser erhält interessante Einblicke in die strukturellen Veränderungen des Energieeinsatzes sowie die Entwicklung der Energie- und Emissionsintensität. Die Energiepolitik wird auch in Hinkunft – vor allem im Hinblick auf die Treibhausproblematik – darauf abzielen müssen, die Energieintensität des Wirtschaftens zu senken und Hand in Hand damit die Emissionsintensität des Energieeinsatzes zu verringern. Wie schwierig allerdings eine energiebezogene Umweltpolitik trotz steigendem Umweltbewußtsein ist, zeigt sich daran, daß die Erreichung des Toronto-Zieles sich bisher eher in den Köpfen der Politiker und weniger in konkreten Maßnahmen manifestiert.

Die Ausführungen des vorliegenden Bandes sind insgesamt lesenswert, ein zentraler Mangel liegt aber darin, daß die Beiträge zu einseitig auf ökonomische Effizienzaspekte abstellen. Umweltpolitik – das zeigt ja wohl die bisherige Praxis – wird auch unter einer Reihe anderer Beurteilungskriterien betrieben. Das und der hohe Preis des Buches engen den potentiellen Leserkreis stark ein.

Bruno Roßmann