

Simonis, Udo E.

Book Part — Digitized Version

Arbeit und Umwelt: Ansatzpunkte einer integrierten Beschäftigungs- und Umweltpolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1988) : Arbeit und Umwelt: Ansatzpunkte einer integrierten Beschäftigungs- und Umweltpolitik, In: Eduard J.M. Kroker (Ed.): Arbeit, Umwelt, Arbeitslosigkeit, Stadt Königstein, Königstein, pp. 49-67

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112139>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Arbeit und Umwelt

Ansatzpunkte einer integrierten Beschäftigungs- und Umweltpolitik

1. Einleitung

Der Titel dieses Beitrages stellt ein besonderes Verhältnis ins Licht: „Arbeit **und** Umwelt“. Der Untertitel verspricht intelligente, nämlich integrierte Lösungen des Problems.

Kein Zweifel: Arbeit und Umwelt stehen in einem gestörten Verhältnis zueinander. Brache hier – Streß dort. Ungenutzte Chancen einerseits – übernutzte Potentiale andererseits. Kein Gebrauch an Arbeitskraft, dafür Verbrauch an Umwelt. Keine Entlastung am Arbeitsmarkt – ständig neue Nachrichten über die Belastung unserer natürlichen Lebensgrundlagen ...

Gegenstand meines Vortrages ist die Darstellung einiger, vielleicht wichtiger Ansatzpunkte einer integrierten Beschäftigungs- und Umweltpolitik. Damit möchte ich eine Konsequenz ziehen aus der m.E. falschen Frontenstellung zwischen Beschäftigungsinteresse einerseits und Umweltinteressen andererseits, wie sie in der Bundesrepublik, aber auch in anderen Industrieländern häufig zu beobachten war und weiterhin zu beobachten ist.

Die Ausgangsthese: Angesichts der eingetretenen vielfältigen Belastung der Umwelt kann eine Wirtschaftspolitik, die auf die natürlichen Lebensgrundlagen keine bzw. nicht ausreichende Rücksicht nimmt, auf die Dauer nicht durchgehalten werden. Umgekehrt ist eine Umweltpolitik, die auf die Frage der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen keine bzw. nicht

ausreichende Rücksicht nimmt, angesichts von Millionen von Arbeitslosen gesellschaftlich nicht akzeptabel.

In Anbetracht der gegebenen ökonomischen und ökologischen Probleme liegt es daher nahe, über Strategien nachzudenken, die gleichzeitig positive Beiträge zur Erreichung beider Ziele – Erhaltung der Umwelt und Schaffung von Arbeit – erbringen können. Ich werde hier nur **einige** der meines Erachtens wichtigen Ansatzpunkte einer solchen integrierten Politik darstellen können, und **andere**, die ebenfalls themarelevant sind, wie z.B. die Arbeitszeitverkürzung, außen vorlassen. Zunächst müssen jedoch die Unzulänglichkeiten der bisherigen Wirtschaftspolitik und der bisherigen Umweltpolitik, die mehr oder weniger unkoordiniert ablaufen oder sich gegenseitig blockieren, aufgezeigt werden.

2. Unzulänglichkeiten der bisherigen Beschäftigungs- und Umweltpolitik

2.1. Defizite der Wirtschaftspolitik

Unter ökologischen Gesichtspunkten ist die herkömmliche Wirtschaftspolitik defizitär: Ihre Ziele müssen qualifiziert, ihre Instrumente differenziert und ihre Institutionen umstrukturiert werden.

Bisher wird staatliche Wirtschaftspolitik ohne explizite Beachtung der natürlichen Umwelt betrieben. Im Zielbündel des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ist das Ziel „Umweltstabilität“ nicht enthalten; eine entsprechende Novellierung dieses Grundlagengesetzes der Wirtschaftspolitik ist bisher nicht in Aussicht genommen. Auch im Zielbündel des Kartellgesetzes, des zweiten wichtigen Grundlagengesetzes der Wirtschaftspolitik, kommen ökologische Kategorien nicht vor; eine „Kontrolle von rohstoffverschwendenden und umweltbelastenden Unternehmen“ gehört bisher nicht zu den Aufgaben der Kartellbehörde. Dementsprechend wird – trotz aller Diskussion um das Umweltthema – der Erfolg der staatlichen Wirtschaftspolitik allein an der Erreichung der herkömmlichen Ziele (Wachstum, Beschäftigung, Preisniveau, Zahlungsbilanz) gemessen, ungeachtet der Anforderungen und der Belastungswirkungen, die die jeweilige wirtschaftspolitische Strategie auf die natür-

liche Umwelt (Ressourcenentnahme und Schadstoffbelastung) hat.

Auch in Bezug auf die zwei traditionellen Maßnahmenbereiche der herkömmlichen Wirtschaftspolitik, die Geldpolitik und Finanzpolitik, kann man von einer ökologischen Ausrichtung bisher nicht sprechen. Globale Zins- und/oder Steuervariationen sind ökologisch i. e. S. nicht zielführend, ökologisch relevante Abgabensysteme sind bisher erst rudimentär vorhanden (Abwasserabgabe), jedoch im Gespräch (Schwefelabgabe, Stickstoffabgabe usw.). Eine ökologische Ausrichtung der Geld- und Finanzpolitik zu betreiben, hieße Abbau all der Mechanismen, die die Umweltbelastung direkt oder indirekt forcieren – und das erforderte eine nach Umweltgesichtspunkten differenzierte Politik. Daß die Geld- und Finanzpolitik angesichts der gegebenen Problemkonstellation auch ökonomisch ineffizient sei, ist eine These, die insbesondere in Bezug auf das Phänomen des „beschäftigungslosen Wachstums“ und den damit zusammenhängenden Typ der Rationalisierungsinvestition in jüngster Zeit intensiv diskutiert wird.

2.2 Defizite der Umweltpolitik

Auch die herkömmliche Umweltpolitik ist defizitär: Sie erzeugt zuviel Vollzugswiderstand, aktiviert zu wenig Ressourcen und mobilisiert nicht genügend technologische Innovationen.

Als die negativen Effekte der Industrieproduktion auf die Umwelt unübersehbar wurden, schuf man mit der staatlichen Umweltpolitik einen neuen Politikbereich, der mit der Regulierung der Umweltqualität betraut ist. Diese Vorgehensweise entspricht einem Politikverständnis, in dem jeder Politikbereich arbeitsteilig im Sinne einer Spezialpolitik für ein begrenztes Arbeitsfeld zuständig ist – unabhängig davon, ob enge Wechselwirkungen zwischen einzelnen Bereichen bestehen und ungeachtet des stets wiederholten Hinweises, daß es sich bei der Behandlung des Umweltproblems um eine politische Querschnittsaufgabe **per se** handelt. Die Umweltpolitik wurde so zu einer Ressortpolitik, die die Umweltprobleme, die durch den Produktionsprozeß erzeugt werden, zu beheben sucht, indem man sich um die geschädigte Umwelt sorgt. Diese Politik hat seit den 70er Jahren einige, wenn auch keineswegs 51

ausreichende Ergebnisse gezeitigt, wie heute jedermann weiß. Die Grenzen dieses Politiktypus sind entsprechend deutlich geworden: Er ist teuer, unzuverlässig und im konkreten Fall nicht zielführend, weil er im Grunde nicht an den Ursachen, sondern an den Symptomen des Umweltproblems ansetzt.

Fragt man nun – über diese Einzelkritik der beiden Politikbereiche (Wirtschaftspolitik und Umweltpolitik) hinausgehend – nach deren Koordinierung, so stellt man ein drittes Defizit fest.

2.3 Theorie – Defizite

Einer der Gründe für die bislang mangelnde Integration von Wirtschafts- und Umweltpolitik besteht in der „Naturvergessenheit der ökonomischen Theorie“. Deren Ursprung liegt in Theorieentwicklungen des 19. Jahrhunderts, als die noch von Adam Smith vertretene Lehre von der produktiven Funktion der Natur durch die Zwei-Faktoren-Lehre ersetzt wurde, nach der das Bruttosozialprodukt durch das Zusammenwirken der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital erzeugt wird. In der Folge wurde die natürliche Umwelt mehr oder weniger als freies Gut angesehen. Und da sich die ökonomische Theorie definitionsgemäß mit der Allokation knapper, d.h. ökonomisch wertvoller, mit einem Preis versehener Güter beschäftigt, fiel die Umwelt buchstäblich aus deren Gesichtskreis.

Doch dies gilt nicht nur für die vorherrschende neoklassische Theorie – und die darauf fußende Politik. Die fehlende Verknüpfung von ökonomischen Produktionsprozessen und ökologischen Stoffkreisläufen kennzeichnet auch die keynesianische Theorie und die daraus entwickelte Beschäftigungspolitik. Keynes' Theorie ist eine makroökonomische Theorie, die sich mit den Zusammenhängen zwischen Konsum, Investition, Staatsausgaben, Ersparnis, Einkommen und Geldmenge beschäftigt. Ihr geht es dementsprechend um die Beeinflussung dieser makroökonomischen Aggregate, deren konkrete Inhalte, d.h. Produkt- und Technologiestruktur, jedoch vernachlässigt werden und deren Naturbezogenheit völlig im Dunkeln bleibt.

Es ist offenkundig, daß diese Vernachlässigung struktureller Dimensionen unter ökologischen Gesichtspunkten außeror-

dentlich bedenklich ist, weil die Produkte und Technologien ja in höchst unterschiedlichem aber entscheidendem Maße umweltrelevant, d. h. umweltbelastend oder umweltverträglich sein können. Eine Dienstleistungswirtschaft hat ganz andere Umweltprobleme als eine Industriegewirtschaft; eine industrielle Großchemie ist weit stärker umweltrelevant als ein kleinbetrieblicher Maschinenbau ...

Diesem strukturellen Denk-Defizit entsprechend wird eine staatlich bewirkte allgemeine Nachfragesteigerung, ein Wachstumsschub bei Arbeitslosigkeit, als wirtschaftspolitischer Erfolg eingestuft, **egal** mit welcher Konstellation an Produktionsfaktoren, Produkten und Produktionsverfahren – von denen die Auswirkungen auf die Umwelt abhängen – sie erreicht worden sind. Hier zeigt sich, daß Keynes und der Großteil seiner Nachfolger im Endeffekt die Natur in ganz ähnlicher Weise „aus dem Spiel“ lassen, wie dies die Neoklassiker tun. Keynes' Mißtrauen galt der Leistung des Marktes bei der Wiederherstellung des Vollbeschäftigungsgleichgewichts; er blieb dagegen Neoklassiker, soweit es um die Steuerungsmechanismen für die Technologiewahl und die Produktionsstruktur ging.

Dieses Grundverständnis der Funktionsweise der Wirtschaft war ganz offensichtlich auch eine der Ursachen dafür, daß die keynesianisch begründeten Beschäftigungsprogramme der Vergangenheit im wesentlichen nur als **allgemeine** Programme für Staatsausgaben bzw. Steuermindereinnahmen ausgelegt wurden, d. h. die Technologie- und die Produktstruktur im wesentlichen ausblendeten.

Diese Einschätzung besagt nun natürlich nicht, daß die Keynes'sche Theorie und staatliche Beschäftigungspolitik grundsätzlich obsolet geworden seien – auch schon deshalb nicht, weil das Konzept einer aktiven Beschäftigungspolitik ja viel flexibler ist, als daß es auf allgemeine Programme beschränkt werden brauchte. Beschäftigungspolitik kann sehr wohl mit konkreten Strukturzielen verbunden werden – und vor allem weit mehr, als das in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Sowohl der Abbau von Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung als auch die ökologische Strukturanpassung der Wirtschaft dürften sinnvolle und notwendige Aufgaben einer derart qualifizierten, integrierten Beschäftigungspolitik sein.

2.4 Entsorgende Umweltpolitik

Integrationsbedarf besteht jedoch – wie ich schon andeutete – nicht nur bei der Beschäftigungspolitik, sondern auch bei der Umweltpolitik. Die herkömmliche Umweltpolitik genügt auf die Dauer weder ökologischen noch ökonomischen Maßstäben. Sie steht vor dem Dilemma steigender Sanierungsaufwendungen bei abnehmenden ökologischen Erfolgen.

Ein Hauptgrund hierfür besteht darin, daß die Umweltpolitik zumeist am Ende des Produktionsprozesses ansetzt, nicht aber am Anfang, d. h. bei der Wahl der Technologien, der Standorte, der zu erzeugenden Produkte. Beispielhaft gesprochen: Erst wenn Buschhaus gebaut, Boehringer geschlossen und der Rhein verseucht ist, setzt Umweltpolitik ein; erst wenn die Versorgung geregelt ist, setzt die Entsorgung an. Umweltpolitik kontrolliert die negativen Wirkungen des Produktionsprozesses auf die Umwelt durch Umweltschutzvorkehrungen, die an die umweltbeeinträchtigende Produktion angehängt werden. Sie setzt Grenzwerte für Belastungen (Immissionen), die möglichst nicht überschritten werden sollen. Es handelt sich um ex-post-Sanierung von Umweltbelastungen unter Einsatz dessen, was man plastisch „**end-of-the-pipe**“-Technologie nennt: Anknüpfend an der vorhandenen umweltschädlichen Technologie soll eine Verbreitung der anfallenden Schad- und Abfallstoffe in die Umwelt bis zu einem bestimmten Grade vermieden werden; durch Einbau von Entsorgungstechnologien sollen die Schadstoffe im Unternehmen zurückgehalten und in konzentrierter Form gesammelt werden. Beispiele hierfür sind Filteranlagen, die Schadstoffe vor Eintritt in die Außenluft einfangen, Entschwefelungsanlagen, die zu großen Mengen an Gips führen, Abfallbeseitigungsanlagen, die Dioxine entstehen lassen, Kläranlagen, die Schwermetalle akkumulieren, aber auch der in jüngster Zeit viel diskutierte Abgaskatalysator, der wiederum große Mengen an Edelmetall erfordert.

Diese Strategie des herkömmlichen Umweltschutzes – so wichtig sie zur akuten Gefahrenabwehr und zur Behandlung von Altlasten sein mag – kann auf die Dauer nicht befriedigen, weil bei ansonsten nicht oder nur wenig veränderter Produkt- und Technologiestruktur das fortgesetzte Wachstum der Produktion überproportional steigende Umweltschutzaufwendungen hervorruft, wenn das Gesamtniveau der Schadstoff-

emissionen nicht weiter steigen soll. Mit anderen Worten: bei wachsender Produktion müssen die Emissionsstandards pro Produkteinheit sukzessive verschärft werden. Nun gilt in nahezu allen Bereichen des Umweltschutzes, daß die Reinigungskosten – im Sinne der Kosten des Zurückhaltens und Sammelns von Schadstoffen – mit **zunehmendem** Reinigungsgrad **überproportional** ansteigen – was übrigens auch in aller Regel für das Recycling von Stoffen und Abfällen zutrifft. Und das heißt: Gesamtwirtschaftlich betrachtet muß bei fortgesetztem Wirtschaftswachstum zur Einhaltung eines bestimmten Emissionsniveaus **ohne** grundlegende Umstrukturierung von Produktion und Technologie ein ständig **zunehmender** Teil der volkswirtschaftlichen Ressourcen abgezweigt werden, der dann wiederum für Konsumzwecke nicht mehr zur Verfügung steht. In der Tendenz bedeutet dies die kontraproduktive Entwicklung des Industriesystems: ein Wachstum der Gesamtproduktion und ein Absinken der Lebensqualität können Hand in Hand gehen.

Die Entwicklung der sog. Umweltschutzindustrie, soweit sie nachgeschaltete „end-of-the-pipe-Technologien“ herstellt, ist also ambivalent: Einerseits wird mit solchen Anlagen die Umweltqualität gegenüber einer Situation ohne Umweltschutz verbessert bzw. gesichert – und das ist für sich genommen sicherlich positiv zu bewerten. Andererseits ist die nachsorgende Umweltschutzindustrie ein Zeichen für den Umfang an volkswirtschaftlichen Ressourcen, die eingesetzt werden müssen, um etwas wiederzuerlangen, was früher selbstverständlich und ohne Einschaltung aufwendiger wirtschaftlicher Aktivitäten zu haben war. In diesem grundsätzlichen Sinne ist die Umweltschutzindustrie eine Schuld, die die Gesellschaft als Preis für den bisherigen umweltschädlichen Entwicklungspfad abtragen muß.

Hiermit plädiere ich selbstverständlich nicht dafür, den nachsorgenden, gefahrenabwehrenden Umweltschutz einzustellen. Da z. B. die Stromversorgung gegenwärtig in großem Umfang von umweltbelastenden Kohlekraftwerken abhängt und nur sukzessive auf umweltschonende, regenerative Quellen umgestellt werden kann, ist es sinnvoll und notwendig, möglichst rasch Entschwefelungs- und Entstickungsanlagen einzubauen; anderenfalls würden noch schwerwiegendere und unter Umständen irreversible Schäden an Wald, Gebäu-

den und Menschen auftreten. Mittel- bis langfristig geht es jedoch um die Umstellung von der nachsorgenden Umweltschutzpolitik zu einer vorsorgenden präventiven Umweltpolitik, die in die Wirtschaftspolitik **und** in andere umweltrelevante Politikbereiche explizit eingebunden ist, d. h. letztlich um eine systematische **Re-Ökologisierung** der Wirtschafts-, der Technologie-, der Energie- und der Verkehrspolitik. Was aber heißt beispielsweise ökologische Orientierung der Wirtschaftspolitik – ist sie überhaupt möglich?

3. Elemente einer integrierten Beschäftigungs- und Umweltpolitik

3.1 Ergänzung und Qualifizierung der wirtschaftspolitischen Ziele

Bei der Integration des Umweltthemas in die Wirtschaftspolitik geht es zunächst und vor allem um die Ergänzung und Neudefinition der Ziele des offiziellen wirtschaftspolitischen Zielkatalogs und um die Einführung neuer umweltorientierter steuer- und abgabenpolitischer Instrumente.

Die formelle Aufnahme des Ziels der „Umweltstabilisierung“ in den Katalog der wirtschaftspolitischen Ziele würde den Stellenwert dokumentieren, den der Staat und die politischen Institutionen angesichts gestiegenen subjektiven Umweltbewußtseins der Bevölkerung und angesichts gegebener objektiver Umweltbelastung der Wiederherstellung bzw. Sicherung der Umweltqualität beimessen. Jede wirtschaftspolitische Maßnahme müßte von da ab **vor** ihrer Durchführung auf ihre potentiellen Auswirkungen auf die Umwelt geprüft werden. So wie es üblich ist, daß wirtschaftspolitische Entscheidungen vorab auf ihre potentiellen Auswirkungen auf die Beschäftigungslage, die Inflationsrate, auf das Wachstum und die Zahlungsbilanz überprüft werden, so sollte es in Zukunft zur Gewohnheit werden, daß die potentiellen Konflikte zwischen dem Ziel der Umweltstabilisierung und den herkömmlichen Zielen der Wirtschaftspolitik entscheidungsrelevant, und das heißt zum Thema der politischen Auseinandersetzung werden.

Zum anderen geht es um die Neudefinition der Ziele der praktischen Wirtschaftspolitik, besonders um die Quali-

zierung des Wachstumsziels. Die traditionellen Erfolgs-Indikatoren – monetäres und reales Bruttosozialprodukt – sind in mehrfacher Weise defizitär. Sie sind zu einer Zeit entwickelt worden, als die Umwelt zwar schon ein Problem aber noch kein Thema war, und sie sind seither eigentlich nicht angepaßt worden. Dies ist ein unhaltbarer Zustand, und zwar aus mehreren Gründen:

- Wirtschaftswachstum wird in den engen Grenzen des Güter- und Einkommenskreislaufs bestimmt, der ökologische Stoffkreislauf bleibt weitgehend ausgeblendet.
- Wirtschaftswachstum ist definiert als Zunahme von **Strömungsgrößen**, ausgeblendet bleiben deren Auswirkungen auf Umfang und Qualität ökologischer **Bestandsgrößen**.
- Schließlich werden im Bruttosozialprodukt alle monetären Aktivitäten addiert, unabhängig davon, welche Funktion sie erfüllen. Es umfaßt zunehmend mehr Ausgaben, die als solche gar nicht positiv zu bewerten sind, sondern die allein wegen der (notwendigen) Kompensation von Schäden entstehen, die zuvor vom Wirtschaftsprozess erzeugt worden sind.

Die Qualifizierung der traditionellen wirtschaftspolitischen Erfolgs-Indikatoren müßte daher eigentlich auf der Tagesordnung stehen. Sie kann methodisch in unterschiedlicher Weise und mit unterschiedlicher Reichweite erfolgen: von der systematischen Ermittlung der kompensatorischen Ausgaben, über kombinierte Wachstums-, Beschäftigungs- und Verteilungs-Indices bis hin zu einem integrierten System ökonomischer, sozialer und ökologischer Indikatoren.

Die Notwendigkeit dieser Qualifizierung der Ziele und des ökonomischen Rechnungswesens, aus dem sie abgeleitet sind, kann man am besten mit einem Beispiel belegen. Nehmen wir die Belastung des „Ökosystems Wald“:

- Es zeigt erstens die Verlagerung eines Teils der Kosten der Produktion, d.h. nicht ausreichend reduzierte Luftschadstoffe, auf die nur begrenzt resistente Natur: der Wald stirbt.
- Es zeigt zweitens die Verlagerung von Kosten auf die folgenden Generationen: waldlose Zukunft bzw. nur langfristig mögliche Wiedergewinnung der Reproduktionsfähigkeit der Böden.

- Es zeigt schließlich die Verlagerung von Kosten auf Dritte (teilweise Enteignung der Waldbesitzer) und die Gesellschaft in dem Sinne, daß betrieblich-technische Entscheidungen individueller Verursacher (wie Kraftwerks-, Verkehrsemittenten, Schadstoffexporteure) das gesellschaftliche Wohlbefinden und letztlich die physische Gesundheit der Gesellschaft insgesamt in Mitleidenschaft ziehen.

In Bezug auf das „Ökosystem Wald“ rechnet das ökonomische System also offenbar falsch: Sowohl das betriebswirtschaftliche als auch das volkswirtschaftliche Rechnungswesen enthält keine ausreichenden Signale, die eine dem ökologischen System nicht mehr angemessene, d. h. nicht verkräftbare Schadstoffbelastung verhindern. Das traditionelle Rechnungswesen weist sowohl für die Energiegewinnung als auch bei den Automobilherstellern und den Schadstoffexporteuren (um beim obigen Beispiel zu bleiben) positive Salden auf, obwohl das ökologische System Wald nachweislich wegen der Schadstoffentstehung in diesen Wirtschaftsbereichen erheblich und teils unwiderruflich geschädigt wird. Verlust hier, Gewinn dort, ein Ausgleich findet nicht statt und ist auch eigentlich nicht vorgesehen ...

Das ökonomische Rechnungswesen ist auch defizitär in dem Sinne, daß ihm die für ein ökologisches System typischen Schwellenwert-Phänomene fremd sind. Die Regenerationskraft eines natürlichen Ökosystems geht verloren, wenn bestimmte Schwellen der Belastbarkeit überschritten werden; es kann also zwischen guten und schlechten Prozessen unterscheiden. Diese Qualität geht dem ökonomischen Rechnungswesen bisher ab; jede ausgegebene Mark, egal von wem für was getätigt, wird positiv verbucht. Es weist selbst dann noch Erfolg aus, wenn bereits große Teile des Produktionswertes nur noch zur Erhaltung des **status quo** aufgewendet werden müssen. Die Beseitigung von Umweltschäden führt zu Wachstum und Beschäftigung, zwei der Erfolgs-Indikatoren der Wirtschaftspolitik. Martin Jänicke hat diese „Logik“ unseres ökonomischen Rechnungswesens mit einem Buchtitel auf den Punkt gebracht: „Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert“.

3.2 Einführung umweltorientierter wirtschaftspolitischer Instrumente

Von zentraler Bedeutung für eine integrierte Behandlung des Umwelt- und Beschäftigungsproblems in einer Marktwirtschaft unseren Typs ist des weiteren die Einführung neuer umweltorientierter Instrumente der Wirtschaftspolitik, die einen schonenden Umgang mit der Umwelt ökonomisch begründen. In vielfältiger Weise belohnen die vorherrschenden ökonomischen Anreize ein individuelles Investitions- und Konsumverhalten, das insgesamt sowohl das Umwelt- als auch das Beschäftigungsziel verletzt. Da die Nutzung der Umwelt in mehreren Bereichen entweder noch kostenlos oder mit sehr geringen Preisen belegt ist, die Arbeit dagegen insbesondere wegen rasch gewachsener Lohnnebenkosten relativ teuer ist, erweisen sich solche Investitionen als einzelwirtschaftlich profitabel, die Arbeit einsparen und dafür reichlich Energie und Rohstoffe verbrauchen. Diesen Mechanismus gilt es zu stoppen.

Umweltorientierte Instrumente der Wirtschaftspolitik zu schaffen, heißt zuerst und vor allem Signale zu einem sparsamen Gebrauch von Energie und Rohstoffen und zur Reduzierung der Umweltbelastungen zu setzen. Hierfür müßten in unserem Wirtschaftssystem, in dem der Preis als entscheidender Knappheitsmesser fungiert, die Preise für Energie und Rohstoffe (Ressourcen) einerseits und für die Belastung der Umwelt durch Abfallstoffe (Emissionen) andererseits relativ angehoben werden. Weil sich die Umwelt als öffentliches Gut definieren läßt, könnte der Staat ihren Verbrauch und ihre Belastung ohne weiteres mit entsprechenden Abgaben oder Steuern belegen. Eine grundsätzliche Alternative hierzu besteht darin, die Umwelt zu **privatisieren**: durch Einführung von Verschmutzungsrechten, die an der Börse gehandelt werden (Umweltzertifikate). Ökonomisierung der Ökologie **oder** Ökologisierung der Ökonomie – dies aber ist dabei die Frage!

Die Anwendung dieser Art von Lenkungsmaßnahmen für bisher als freie bzw. quasi-freie Güter behandelte Ressourcen ist ein möglicherweise wichtiger Ansatzpunkt, weil und in dem Maße wie die dann erforderlichen Anpassungsprozesse (bei Extraktion, Recycling und Produktion), die Präferenzverschiebungen und die Korrektur von Erwartungen dazu beitragen, das Ressourcen- und das Emissionsproblem gleichzeitig zu

entschärfen. Wie kann man sich dies im einzelnen vorstellen?

Die mit der Einführung von **Emissionsabgaben** und **Ressourcenverbrauchssteuern** bewirkte Veränderung der relativen Preise in der Wirtschaft, d. h. Anhebung der Preise für Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch bei gleichzeitiger Senkung anderer Faktorpreise, würde erhebliche Auswirkungen auf die Produkt- und Technologiestruktur der Wirtschaft **und** auf die Beschäftigung haben. Auf diesen multiplen Effekt hat vor allem die Gruppe von Wissenschaftlern um Binswanger in mehreren Veröffentlichungen hingewiesen. Wie ist das zu verstehen?

Für die derzeitige Problemkonstellation, also: massive Schädigung der Umwelt bei gleichzeitig massiver Arbeitslosigkeit, ist die Frage der Struktur der Investitionen von besonderer Bedeutung. Unter den gegebenen Faktorpreisbedingungen herrschen in unserer Wirtschaft **arbeitssparende Rationalisierungsinvestitionen** vor: Energie ist relativ billig, Umweltbelastungen kosten in bestimmten Bereichen nichts oder nur wenig, Recycling ist nicht sonderlich lohnend; Arbeit ist dagegen relativ teuer, weil mit hohen Lohnnebenkosten behaftet. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist es daher nur konsequent, Investitionen durchzuführen, die den Faktor Arbeit zugunsten des vermehrten Einsatzes der Faktoren Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung substituieren. Bei derartigen Faktorpreisbedingungen ist also tendenziell eine doppelte Zielverletzung vorprogrammiert: Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung.

Mit neuen ökologischen Rahmenbedingungen in Form von Emissionsabgaben und Ressourcensteuern würden dagegen **Rationalisierungsinvestitionen eines anderen Typs** gefördert: Investitionen, die zu einer Reduzierung der Emissionen und des Ressourceneinsatzes pro Produkteinheit und zu einer prinzipiellen Förderung des Recycling führen und die mit vermehrtem Einsatz von Arbeitskräften durchgeführt werden. Dieser doppelt positive Effekt für die Umwelt **und** Arbeit kann je nach Ausgestaltung der Emissionsabgaben und Ressourcensteuern unterschiedlich hoch ausfallen.

So sieht das „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ der SPD-Bundestagsfraktion eine **Energiesteuer** für 10 Jahre vor, die jährlich ca. 4,5 Mrd. DM erbringt, über bestimmte institutionelle Vorkehrungen ca. 18 Mrd. DM pro Jahr beschäftigungs-

wirksam für Zwecke des Umweltschutzes aktiviert und somit ca. 400.000 zusätzliche Arbeitsplätze schafft.

Binswanger und Kollegen haben den Vorschlag gemacht, eine **Energiesteuer** einzuführen, die neben ihrer primär ökologischen Lenkungsfunktion gleichzeitig auch einen Beitrag zur Rentenfinanzierung – bei Senkung der Lohnnebenkosten – leistet. Sie müßte mindestens so hoch sein, daß aus ihren Erträgen die Arbeitgeberbeiträge zur Kranken- und Sozialversicherung finanziert werden könnten. Auch damit würde ein doppelter Effekt erreicht: Erstens trüge eine solche Energiesteuer zu einer weit gleichmäßigeren Beteiligung aller Branchen an der Rentenfinanzierung bei, als es bei der gegenwärtigen Anbindung der Arbeitgeberbeiträge an die Bruttolöhne der Fall ist. Da beim jetzigen Steuersystem die arbeitsintensiven Betriebe relativ stärker als die kapitalintensiven Betriebe belastet werden, begünstigt dies die Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen. Zweitens würde mit Einführung einer Energiesteuer eine teilweise Substitution der Lohnsteuer möglich – womit es zu einer Senkung der Kosten des Produktionsfaktors Arbeit käme, woraus ein positiver Beschäftigungseffekt entstünde.

Bei aller Skepsis bezüglich der Innovationsfreudigkeit unserer Regierungen und bei realistischer Einschätzung der Macht und der politischen Einflußmöglichkeiten der Energiewirtschaft, scheint die Zeit für solche Vorschläge günstig zu sein. Die Sozialversicherung muß ohnehin grundlegend reformiert werden. Auch für die Behandlung der Altlasten wird man bald Finanzierungsvorschläge vorlegen müssen.

Was den zweiten Teil des Vorschlages – die Einführung von **Emissionsabgaben** – angeht, so kann man einerseits auf schon Bewährtes, andererseits auf Neues hinweisen. In einem Bereich der herkömmlichen Umweltpolitik, der Wasserreinhaltung, wurde ein im Grundsatz effizientes, in seiner konkreten Ausgestaltung allerdings schwaches Instrument eingeführt, die **Abwasserabgabe** – ein formalisiertes, finanzielles Anreizinstrument: Die von dem Verursacher zu entrichtende (und zweckgebundene) Abgabe steigt mit der Menge und der Gefährlichkeit des Abwassers und im Zeitablauf an und gibt damit einen Anreiz zur Reduzierung der Abwassermengen (Recycling) und zur Säuberung des Abwassers.

Dieses Instrument hat – obwohl es allseits gelobt wird – bisher keine Nachahmung in den anderen Umweltbereichen 61

gefunden, wenn auch die Vorschläge zahlreich sind. Ich erwähne:

- den hessischen Vorschlag einer **Schwefeldioxydabgabe**,
- den nordrhein-westfälischen Vorschlag einer **Schadstoffabgabe** bei Großfeuerungsanlagen,
- den Vorschlag des Sachverständigenrates für Umweltfragen auf Einführung einer **Stickstoffabgabe** in der Landwirtschaft.

Nimmt man die Vorschläge zur Einführung einer **Verpackungsabgabe** und einer **Lärmabgabe** hinzu, dann sieht man, daß für alle sog. Umweltmedien, d. h. Wasser, Luft, Boden und für die verwandten Bereiche der Umweltpolitik, Lärm und Abfall, entsprechende Emissionsabgaben vorgeschlagen worden sind. An ihrer Umsetzung aber hapert es. Die Gründe hierfür sind methodischer, fiskalischer und – natürlich – politischer Art:

- An welchen Emissionstatbestand soll eine Abgabe geknüpft werden? Da man nicht alle Emissionen kontrollieren kann, ginge es darum, eine Leitvariable zu definieren, also z. B. **eine Abgabe je Umweltbereich**. Man kann sich leicht vorstellen, daß beide Festlegungen den Streit der Experten bewirken werden.
- Der letztendliche Sinn einer Abgabe – im Gegensatz zu einer Steuer – besteht darin, im Zeitablauf überflüssig zu werden: Je niedriger die Emissionen umso besser, umso geringer aber auch das Aufkommen aus einer Abgabe. Dieser Vorschlag ist dem deutschen Steuerwesen relativ fremd. Er kann dennoch umweltpolitisch richtig sein.
- Je spezieller dieses Instrument aus steuertechnischen Gründen angewendet wird – also z. B. Schwefelabgabe nur für Großemittenten – umso massiver dürfte der politisch-ökonomische Druck sein, der dann in der Praxis mit Hinweisen auf die Verteilungseffekte (Überwälzungsmöglichkeit der Abgabe als Funktion der Marktmacht) zur Selbstblockade führen kann: der Vorschlag stirbt.

4. Potentiale der Energieeinsparung

Ich möchte im folgenden die Energiefrage noch einmal aufgreifen und unter dem Blickwinkel der Integration von Arbeit

Die Art und Weise unseres Umgangs mit Energie ist, generell gesehen, nicht geeignet, die gleichzeitige Erfüllung von Umwelt- und Beschäftigungszielen zu fördern. Zum einen ist der Energiebereich – d.h. Erzeugung, Umwandlung und Verbrauch von Energie – in der Bundesrepublik Deutschland die größte Quelle der Luftverschmutzung, so u. a. mit Schwefeldioxyd, Stickoxyden, Kohlenmonoxyd, Halogenverbindungen und Staubemissionen der Kohlekraftwerke, den Schwefeldioxydemissionen durch den Hausbrand der privaten Haushalte und den verschiedenartigen Schadstoffemissionen des Automobils. Zum anderen ist die Energiewirtschaft bisher in einem außerordentlichem Maße kapitalintensiv.

Die staatliche Energiepolitik ist traditionell und faktisch unbeeinträchtigt auf das Ziel einer wachsenden Energieversorgung zu möglichst stabilen Preisen ausgerichtet, wie schon die Bestimmungen im geltenden Energiewirtschaftsgesetz aus dem Jahre 1935 belegen. Dahinter steht die Vorstellung, über ein preiswertes Energieangebot einen Beitrag zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft zu erbringen. Damit wird jedoch gleichzeitig die ohnehin starke Tendenz zur Rationalisierung in der Wirtschaft (Substitution von Arbeit durch Energie) gefördert – was wiederum nicht ohne Einfluß ist auf die ohnehin schlechte Beschäftigungslage. Das Energiewirtschaftsgesetz als geltende Grundlage der Energiepolitik ist also aus beschäftigungs- und umweltpolitischen Gründen obsolet. Es ist auch aus ordnungspolitischen Gründen dubios, weil es zu einer ungeahnten Machtansammlung geführt hat. Mit der wirtschaftlichen und politischen Macht der Energiewirtschaft kann jede umwelt- und beschäftigungspolitische Initiative verhindert werden.

Jeder Energieumsatz ist mit einer Umweltbelastung verbunden, allerdings nach Energieträgern unterschiedlich (wie immer definiert). Fast jedes zusätzliche Energieangebot ist bisher verhältnismäßig wenig beschäftigungswirksam. Ein konsequentes Ausschöpfen des Potentials an **Einsparenergie** wäre ein demgegenüber gutes Beispiel für ein umweltschonendes Vorgehen, das zugleich ökonomisch von Nutzen ist. Erhöhung der Energieeffizienz bedeutet Ersatz von Energierohstoffen durch Wissen und technische Innovation. Da Energiesparmaßnahmen zweckmäßigerweise „von unten“, d. h. bei den lokalen Nutzungs- und Dienstleistungssystemen beginnen, also

ein dezidiert dezentrales Programm darstellen, haben sie einen allgemein belebenden Effekt auf **alle** regionalen Arbeitsmärkte. Speziell würden das Handwerk und kleine und mittlere Unternehmen von einem Energiepfad Nutzen ziehen, der sich auf Energieeinsparung und auf die Förderung des Einsatzes regenerativer Energiequellen (Sonnen-, Biomassen- und Windenergie) stützt. Durch Aktivitäten zur Wärmedämmung erfahren vor allem Klein- und Mittelbetriebe im Baubereich eine Belebung. Ein Beispiel: Betrachtet man die Relation zwischen Handwerkern und technischen Spezialisten, so entfalten bei der **Sonnenenergie** auf einen Spezialisten im Durchschnitt neun Handwerker, bei der **Atomenergie** dagegen nur zwei.

In den letzten Jahren sind in mehreren Industrieländern Berechnungen zu den potentiellen Beschäftigungseffekten der Energieeinsparung und des Einsatzes regenerativer Energiequellen vorgenommen worden. Sie bestätigen alle, daß der Umbau des jetzigen verbrauchsintensiven Energiesystems in Richtung Energieeinsparung und regenerative Energie ein klassischer Fall für die **Zielharmonie** von Umwelt und Arbeit ist. Ich möchte hierzu beispielhaft eine Studie erwähnen, nach der ein Programm zur Verbesserung der Energienutzung in der Bundesrepublik durch umfassende Gebäudeisolierung, das sich auf 20 Mrd. DM für 20 Jahre beläuft, zu ca. 400.000 Arbeitsplätzen führen würde. Die erforderlichen Ausgaben würden sich innerhalb der nächsten 20 Jahre zu 60 % über Energieeinsparung und zu 40 % über Entlastung der öffentlichen Haushalte (u. a. durch Rückgang von Arbeitslosengeldzahlung und Wohngeld, sowie durch Einnahmesteigerung) amortisieren.

5. Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme

Seit mehreren Jahren gibt es bei uns eine Debatte über die Vor- und Nachteile einer aktiven staatlichen Beschäftigungspolitik. Bis zu Anfang der 70er Jahre war noch die Meinung vorherrschend, daß staatliche Beschäftigungspolitik in Zeiten konjunktureller Arbeitslosigkeit nützlich sei; „Keynes war akzeptiert“, die Überzeugung von der positiven Funktion staatlicher Beschäftigungsprogramme war ungebrochen. Die allgemeine Akzeptanz eines beschäftigungspolitisch aktiven

Staates ging jedoch verloren; die Schuldendiskussion und die geistige Anlehnung an die amerikanische Mode haben dies bewirkt. Doch wie oft, so wurde auch hier das „Kind mit dem Bade ausgeschüttet“. Der aktiven Beschäftigungspolitik wurde von Teilen des sich über die USA rasch ausbreitenden angebotsorientierten Denkens jeglicher Nutzen bestritten. Und nicht nur dies: die Beschäftigungspolitik und die damit verbundenen Defizitfinanzierung des Staatshaushalts wurden zum eigentlichen Verursacher der ökonomischen und sozialen Probleme schlechthin gestempelt. So entstand die Meinung, daß die durch staatliche Beschäftigungspolitik geschaffenen Arbeitsplätze lediglich „ein Strohfeuer“ seien. Eine weitere Standardbehauptung entstand derart, daß staatliche Programme das Ziel der Konsolidierung der Staatsfinanzen und die nötige Vertrauensbildung bei den Investoren gefährdeten, den sog. **Attentismus** erhöhten.

Bei solch verfestigter Ausgangslage ist es nicht leicht, einen konzeptionellen Durchbruch zu erzielen. Es müßte allerdings unbestritten sein, daß es die wirtschaftspolitische Aufgabe des Staates in einer im Grundsatz privatwirtschaftlich verfaßten Gesellschaft ist, in solchen Bereichen des Bedarfs, die autonom vom Markt nicht, nicht ausreichend oder nicht zeitgemäß gedeckt werden, die Nachfrage zu organisieren. Dies kann geschehen durch eine entsprechende Veränderung der Rahmenbedingungen der Produktion **und** durch staatliche Initiative zur beschleunigten Deckung des Bedarfs bzw. zur Erleichterung des erforderlichen Anpassungsprozesses. Dies aber schließt **umwelt-**orientierte Rahmenbedingungen und **umwelt-**orientierten Strukturwandel ein.

Die jährlich eintretenden Umweltschäden sind monetär bewertet auf 3% – 6% des BSP geschätzt worden, was für die Bundesrepublik Deutschland einer Summe von ca. 50 – 100 Mrd. DM entspräche. Für die Sanierung der sog. Altlasten (Mülldeponien) sieht eine Schätzung des Umweltbundesamtes 17 Mrd. DM vor. Der Vermögensstock des Waldes ist auf 200 Mrd. veranschlagt worden – woraus sich über die Waldschadenstatistik entsprechende Vermögensverluste errechnen lassen. Wie immer man zu solchen und ähnlichen Kostenschätzungen stehen mag, die zu ihrer Bewältigung bisher bereitgestellten Ressourcen (Geld, Intelligenz, Arbeit) betragen nur einen Bruchteil des Erforderlichen.

Es könnte also rasch zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage durch umweltorientierte Programme kommen, wenn man dies wollte. Stichworte: Reduzierung der Luftschadstoffe; Entgiftung der Böden; Reinigung der Seen und Gewässer; Verringerung des Lärms; Abbau der Altlasten; Reduzierung des Müllaufkommens; Rettung von Pflanzen- und Tierarten; Rückgewinnung verbauter Lebensräume, usw.

Über die grundsätzlich positiven Effekte umweltorientierter Beschäftigungsprogramme geben andere Länder und auch andere Programme im eigenen Lande Hinweise, wie z. B. das Zukunftsinvestitionsprogramm von 1977; dieses Programm erstreckte sich zu etwa 60 % auf umweltverbessernde Maßnahmen und hat zahlreiche permanente Arbeitsplätze geschaffen. Die auch ökologisch begründbare Umlenkung öffentlicher Ausgabenströme zur Beschäftigungssteigerung dürfte ohne Zweifel sinnvoller sein, als die Finanzierung der Kosten von Arbeitslosigkeit, die zur Zeit ca. 60 Mrd. DM pro Jahr betragen – ganz zu schweigen von der damit einhergehenden positiven Beeinflussung der psychischen Situation der wieder Beschäftigten.

Die staatlichen Instanzen orientieren sich bisher allerdings nicht genügend an einer gleichzeitigen Betrachtung der **Be-** und der **Entlastungswirkungen** des Staatshaushaltes durch umweltorientierte Beschäftigungsprogramme. Dies aber könnte die Motivation zur Durchführung derartiger Programme erheblich verstärken, da eine integrale Sicht zeigt, daß sich Umweltinvestitionen über die **Entlastungswirkungen** in der Arbeitslosen-, Kranken- und Sozialversicherung und über die **Steuermehreinnahmen** durch steigende Einkommen zu einem großen Teil selbst finanzieren – Schätzungen hierfür liegen hier bei 75 %. Und schließlich müßte ein staatliches Interesse in der Verminderung der Umweltschäden selbst gegeben sein, die aus einer beschleunigten Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen folgt: Einerseits wird der öffentliche Haushalt direkt entlastet, wenn weniger Umweltschäden kompensiert und reguliert werden müssen. Andererseits ließe sich aktiver Umweltschutz sehr wohl als Investition in die Zukunft der Wirtschaft „verkaufen“ – und hierauf müßte es einer wirtschaftsnahen Regierung doch eigentlich ankommen.

Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme sind jedoch
66 kein Alibi für eine ineffektive Umweltpolitik – oder dürfen es

nicht sein. Sie entbinden auch nicht von der (oben aufgezeigten) Notwendigkeit einer allgemeinen ökologischen Orientierung der Wirtschaftspolitik.

6. Ausblick

Arbeit (Arbeitslosigkeit) und Umwelt (Umweltbelastung) rangieren weit oben in der Skala der gesellschaftlichen Problemwahrnehmung und der allgemeinen politischen Diskussion. Unkonventionelle Vorschläge sollten dann besonders gefragt sein, wenn konventionelle Lösungsbeiträge nicht greifen oder im Widerstreit der Interessen und Meinungen scheitern. Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung sind in ihrem Ausmaß historisch einmalig; damit besteht aber zugleich auch die (historisch einmalige) Chance der gleichzeitigen Lösung zweier wichtiger gesellschaftlicher Probleme.

Nach allem was bisher gesagt wurde, handelt es sich bei der Integration von Arbeit und Umwelt um eine große intellektuelle und praktisch-politische Aufgabe. Wenn sie gelingen soll, muß ein gewichtiger Bereich unserer gesellschaftlichen Wirklichkeit – die Ökonomie und die sie steuernde Wirtschaftspolitik – inhaltlich erneuert und wissenschaftsmethodisch erweitert werden. Eine Anleihe der Ökonomie bei der Ökologie liegt nahe. Einige Beispiele der Anwendung bzw. Nachahmung ökologischer Regelmechanismen wurden aufgezeigt. Sie eröffnen – so denke ich – eine Fülle von Möglichkeiten, das ökonomische System insgesamt umweltverträglicher zu machen.