

Simonis, Udo E.

Book Part — Digitized Version

Neun Thesen zum "Sondervermögen Arbeit und Umwelt"

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1986) : Neun Thesen zum "Sondervermögen Arbeit und Umwelt", In: Werner Fricke, Kurt Johannson, Karl Krahn, Wilfried Kruse, Gerd Peter (Ed.): Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen, ISBN 3-87831-426-4, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, pp. 23-33

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122665>

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>.

Zusammenfassung

Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung rangieren weit oben in der Skala der gesellschaftlichen Problemwahrnehmung, wie auch in der politischen Diskussion. Vorschläge zur gleichzeitigen Lösung dieser beiden Probleme verdienen besondere Beachtung. In diesem Papier wird der Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion auf Einrichtung eines „Sondervermögens Arbeit und Umwelt“ geprüft. Der Verfasser gelangt zu einer allgemein positiven Einschätzung des Vorschlages, fordert jedoch zugleich eine qualifizierte Vorgehensweise bei der praktischen Umsetzung des Programms; insbesondere darf ein Sondervermögen nicht zum Ersatz einer effizienteren Beschäftigungs- und Umweltpolitik werden.

Vorbemerkungen

Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung erzeugen wirtschafts- und umweltpolitischen Handlungsbedarf. Diesem Bedarf sollte möglichst in integrierter Form entsprochen werden. Beschäftigungsinteressen und Umweltinteressen gegeneinander auszuspielen wird zunehmend sinnlos, weil nur umweltverträgliche Arbeitsplätze auf Dauer auch sicher sind und nur der Erhalt einer gewissen Umweltqualität den Bestand an Arbeitsplätzen garantiert. Dementsprechend gilt es Strategien zu entwickeln, die positive Beiträge zur gleichzeitigen Lösung beider gesellschaftlicher Aufgaben – Arbeit und Umwelt – erbringen.

Die folgenden neun Thesen konzentrieren sich auf einige aus der Sicht des Verfassers wesentliche Fragen zum Vorschlag auf Einrichtung eines „Sondervermögens Arbeit und Umwelt“. Sie setzen die Kenntnis dieses Vorschlages voraus, der deshalb hier nicht mehr vorgestellt wird.

Allgemeine Betrachtung – Grundsätzliche Thesen

These 1: 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 ökologischer Prinzipien betrieben. Dies gilt für die Ziele, die Instrumente und die Institutionen der Wirtschaftspolitik.

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 Kartell-

gesetzes, 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 Umweltproblem – der Erfolg der staatlichen Wirtschaftspolitik nach wie vor allein an der Erreichung der herkömmlichen Ziele (Wachstum, Beschäftigung, Preisniveau, Zahlungsbilanz, Systemkonformität) gemessen, ungeachtet der Anforderungen und der Belastungswirkungen, die die jeweilige wirtschaftspolitische Strategie für die natürliche Umwelt in Form von Umweltverbrauch und Umweltbelastung hat.

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

Auch die institutionelle Fundierung der staatlichen Wirtschaftspolitik ist (bisher) nicht bzw. nicht hinreichend ökologisch orientiert und wirksam. Hierzu müßten vorhandene Institutionen umgepolt, veraltete aufgegeben und neue geschaffen werden. Einige relevante Stichworte: fehlende ökologische Kompetenz von Wirtschaftsinstitutionen, Verlust an Eigentumsfunktionen aufgrund grenzüberschreitender Schadstoffe, ökologische Produkt- und Technologiebewertung, Umweltverträglichkeitsprüfung. Erforderlich wäre zudem eine stärkere Integration ökologischer Gesichtspunkte in die anderen für die Umwelt maßgeblichen Politikbereiche, wie vor allem die Energiepolitik, die Agrarpolitik, die Verkehrspolitik, die Technologiepolitik, d. h. letztlich die ökologische Struktur- anpassung der traditionellen Politikbereiche.

These 2: Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist die herkömmliche Umweltpolitik defizitär. Sie erzeugt zuviel Vollzugswiderstand, aktiviert zu wenig Ressourcen und mobilisiert nicht die erforderlichen technologischen Innovationen.

Die staatliche Umweltpolitik ist als „Querschnittsaufgabe“ postuliert worden, ist im wesentlichen (auf Bundes- wie auf Länderebene) jedoch Ressortpolitik und medial orientiert (auf die sog. Umweltmedien: Luft, Wasser, Boden). Sie erfolgt (bisher) im wesentlichen in Form zweier Interventionsstrategien: durch Verbote und Auflagen, die die Nutzung von Natur eingrenzen bzw. an gewisse Bedingungen binden und durch Infrastrukturleistungen, bei denen der Staat (Bund, Länder, Gemeinden) selber Umweltschutzmaßnahmen übernimmt.

Diese Strategien stoßen ökonomisch und technisch auf enge Grenzen. Einerseits stehen allgemeine Finanzprobleme einer weiteren Infrastrukturerierung der Umweltpolitik entgegen. Andererseits sind Auflagen und Verbote in aller Regel mit dem Gegenargu-

ment der wirtschaftlichen Vertretbarkeit und der technischen Machbarkeit konfrontiert. Hieraus entsteht ein struktureller Konservatismus, der durch das bekannte „Vollzugsdefizit“ regulativer Politik in seiner Wirkung noch verstärkt wird.

Demgegenüber haben andere Interventionsstrategien, wie insbesondere Abgabensysteme und flexible Instrumente, mit denen potentielle Umweltverschmutzer monetär belastet und/oder zur Änderung der Produkte und Produktionsverfahren angeregt werden, bisher nicht bzw. erst ansatzweise Anwendung gefunden – wobei anzufügen ist, daß solche Instrumente wiederum in Bezug auf akkumulierte Umweltschäden (Altlasten) defizitär sein können. Zusammen mit den unter Umweltschadensspunkten nur mäßigen Effekten bisheriger steuerlicher Regelungen (wie z. B. § 7d EStG) und öffentlicher Zuschüsse und Subventionen (wie z. B. ERP-Vermögen) führt das in der Bundesrepublik vorhandene umweltpolitische Instrumentarium nur zu einer unzureichenden Aktivierung von Ressourcen für den Umweltschutz, die nicht nur hinter der anderer vergleichbarer Länder zurückbleibt (z. B. ausgedrückt in Prozentanteilen am BSP), sondern auch eine Lücke zu den durch Umweltverschmutzung verursachten Vermögens- und Wohlfahrtsverlusten hinterläßt. (Diese Lücke zwischen Umweltschäden einerseits und Sanierungsaufwand andererseits ist eindeutig, die Schätzungen über ihren Umfang differieren jedoch erheblich.)

Die Effizienz der staatlichen Umweltpolitik ist auch auf andere Weise gefährdet: Ihre mediale Ausrichtung führt zu inter-medialer Problemverschiebung (Beispiel: Rauchgasentschwefelung erzeugt Gipshalden) und inter-regionaler Problemverlagerung (Beispiel: Luftschadstoffverdünnung führt zu weiträumiger Bodenbelastung); steigendem Sanierungsaufwand stehen abnehmende Sanierungserfolge gegenüber; nach-sorgende, additive technische Problemlösungen dominieren gegenüber vor-sorgenden, integrierten Lösungen. Rund drei Viertel der deutschen Umweltschutzinvestitionen bestehen aus additiven („end-of-the-pipe“) Technologien, nur knapp ein Viertel sind integrierte emissionsarme Technologien.

Aus diesen (und anderen) Gründen steht die staatliche Umweltpolitik daher in der Gefahr, weder ökologischen noch ökonomischen Maßstäben hinreichend zu genügen. Sie verfügt über nur geringe ressourcenmäßige Spielräume, die auch ausgeschöpft dem vorliegenden Regelungs- und Anpassungsbedarf nicht angemessen sind.

These 3: Das „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ stellt ein (relativ) staatsfreies Sanierungs- und Modernisierungsprogramm dar. Es darf die erforderliche ökologische Ausrichtung der staatlichen Wirtschaftspolitik und die erforderliche Effektivierung der staatlichen Umweltpolitik nicht ersetzen, kann sie jedoch sinnvoll ergänzen.

Arbeit (Arbeitslosigkeit) und Umwelt (Umweltbelastung) rangieren weit oben in der Skala der gesellschaftlichen Problemwahrnehmung, wie auch in der politischen Diskussion bzw. im Problemverständnis staatlicher Politik. Unkonventionelle Vorschläge sollten dann besonders gefragt sein, wenn konventionelle Lösungsbeiträge nicht oder nicht rechtzeitig greifen bzw. im Widerstreit der Meinungen scheitern. Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung sind in ihrem Ausmaß historisch einmalig, historische Parallelen zu besonderen gemeinsamen Anstrengungen liegen nahe. Ist der Vorschlag zur Einrichtung eines „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ ein unkonventioneller Vorschlag?

Zunächst kann man sagen, daß es mehrfach in der Geschichte Sondervermögen bzw. Sonderfonds gegeben hat, die durch spezifische Mittelaufbringung und Mittelverwen-

dung gekennzeichnet waren. Erwähnt seien nur der Lastenausgleichsfonds oder die Sonderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau und besonders das ERP-Sondervermögen, aus dem heute Gemeinden zum Zwecke der Errichtung von Umweltschutzanlagen Darlehen erhalten können, wenn auch seine Verwendungsschwerpunkte in historischer Perspektive auf anderen Gebieten lagen.

Die Besonderheiten des Vorschlages zu einem „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ bestehen in der vorgesehenen Finanzierung und Mittelverwendung, aber auch in der Organisation und Abwicklung.

Um bei letzteren zu beginnen: So wenig wie man z. B. dem ERP-Sondervermögen oder den KfW-Programmen ein Übermaß an Bürokratie attestieren kann, muß dies beim „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ der Fall sein. Die Frage aber ist, ob es gelingt, ausreichendes Managementwissen zu aktivieren, die zentralen Ziele des Programms – positive Beschäftigungs- und positive Umwelteffekte – simultan zu gewährleisten. Sondervermögen und Fondsverwaltungen haben in der Regel nur eindimensionale Zielvorgaben. Die hier vorgesehene Zielharmonie – Arbeit und Umwelt – stellt ganz sicherlich besondere Anforderungen an die Trägerinstitution (KfW-Vergabeausschuß), die Vermittlungsinstitutionen (Banken) und auch an die Adressaten (private und öffentliche Unternehmen, Gemeinden und Gemeindeverbände, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, kommunale Wirtschaftsunternehmen). Da die angestrebten Ziele nicht gleichdimensioniert sind (zusätzliche Arbeitsplätze einerseits, Beseitigung vorhandener Immissionen und Reduzierung laufender Emissionen andererseits), treten nicht nur besondere Meßprobleme bezüglich der konkreten Zielerreichung ein, es werden auch delikate trade-offs auftreten können (z. B.: hoher positiver Beschäftigungseffekt, niedriger positiver Umwelteffekt – und umgekehrt). Hierfür müssen plausible und transparente Richtlinien und Bewertungsverfahren entwickelt werden, die eine Antwort auf die Frage erlauben, wieviel Mittel für welche Kombination von Zielbeiträgen eingesetzt werden sollen. Ohne Zweifel stellt dies besondere Anforderungen bezüglich eines qualifizierten Fondsmanagements.

Im Vergleich zu einem allgemeinen umweltpolitischen Abgabensystem, das in Bezug auf Emissionsreduzierung allgemein hohe Wertschätzung genießt, dessen letztendlicher Erfolg jedoch in der Selbstauflösung besteht (das Aufkommen an Abgaben ist im umweltpolitischen Optimalfall gleich Null), besteht der Vorschlag zum „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ im Grundsatz aus einer Sondersteuer mit kontinuierlicher Bemessungsgrundlage, die im Zusammenhang mit der vorgesehenen Zweckbindung der aufkommenden Mittel steuertheoretisch und -praktisch eine besondere Qualität erhält. Trotz der Annahme, daß aus dem vorgesehenen steuerlichen Zuschlag auf den Verbrauch von elektrischem Strom, Mineralölprodukten und Erdgas und dem daraus zu erwartenden (leichten) Anstieg der Energiepreise auch ein Anreiz zur Energieeinsparung ausgeht, wird für die Laufzeit des Programms mit einer jährlich mehr oder weniger gleichbleibenden Zuführung von Mitteln an das „Sondervermögen“ gerechnet – eine Annahme, die angesichts zu erwartender weiterer Motorisierung der Gesellschaft und weiterhin zunehmender Technisierung der Haushalte nicht unrealistisch ist. (Ob und in welchem Maße die Struktur der Einnahmen- und der Ausgabenseite des Fonds sinnvoll erscheint, darauf wird weiter unten noch einzugehen sein.)

Die andere (die interessanteste?) institutionelle Besonderheit des Vorschlages für ein „Sondervermögen“ liegt in dessen möglicher Autonomie von den staatlichen Haushalten und deren internen Konfliktlagen, sowie in der grundsätzlichen Reversibilität des Fonds. Die sichtbare Herausnahme der Beschäftigungs- und Umweltthematik aus der konjunk-

turpolitischen Kontroverse und seine erkennbare Hinzufügung zu den traditionellen Aufgaben von Markt einerseits und Staat andererseits, vermitteln dem „Sondervermögen“ eine gesellschaftlich relevante Attraktivität, die der historischen Bedeutung einer zu erbringenden Sonderleistung entspricht.

Doch der Schatten würde gleich nebenan liegen, wenn und in dem Maße wie das „Sondervermögen“ Ersatz und Alibi für die notwendige Effizienzsteigerung der derzeitigen Beschäftigungs- und Umweltpolitik würde und andere umweltpolitische Programme ersetzte. Aufbringung und Verwendung des Fonds müßten also als besondere zweckgerichtete Anstrengung (Sonderleistung) abgesichert sein und bleiben – eine keineswegs leichte Aufgabe, die nur durch ein hohes Maß an Autonomie, an Kenntnis über konkrete Marktvorgänge und staatliche Leistungen, d. h. durch kreatives Fondsmanagement zu gewährleisten und gesellschaftlich vermittelbar sein dürfte.

Ein weiterer (keineswegs letzter) Gesichtspunkt ist schließlich die Eilbedürftigkeit, die bei allen Überlegungen zur Finanzierung umwelterhaltender Investitionen bedacht werden muß. Anders als bei vielen anderen gewohnten staatlichen Aufgaben dulden bestimmte Entwicklungen in der Umweltbelastung keine beliebige Verschiebung des Behandlungszeitraums. Eine zeitlich andauernde Akkumulation von Schadstoffen kann zu irreversiblen Schäden führen, weshalb umweltbezogenes Handeln *heute* tendenziell wichtiger ist als *morgen*. Ein vom Gesetzgeber sofort eingerichtetes und zugleich autonomes „Sondervermögen“ würde dieser Eilbedürftigkeit des Umweltproblems in besonderer Weise Ausdruck verleihen. Die Tatsache, daß sich dieses Argument der Eilbedürftigkeit primär an den Bund richtet, muß nicht besonders betont werden, weil wegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der Steuerpolitik eine Finanzierung des „Sondervermögens“ durch Energieverbrauchssteuern für die Länder kein leicht gangbarer Weg sein dürfte. Länder und Gemeinden könnten aber sehr wohl andere Wege zur simultanen Behandlung des Beschäftigungs- und Umweltproblems rasch beschreiten.

Fazit: Das „Sondervermögen“ ist ein notwendiges, aber kein hinreichendes Aktionsprogramm zum Abbau von Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung und zur ökologischen Struktur Anpassung der Wirtschaft.

Spezielle Betrachtung – Einzelthesen

These 4: Die beim „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ vorgesehene Einführung einer Energiesteuer ist ein richtiger Schritt in Richtung eines stärker ökologisch orientierten allgemeinen Steuer- und Abgabenwesens.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es gegenwärtig rund 50 Steuern und 25 Sonderabgaben. Mit dem „Sondervermögen für Arbeit und Umwelt“ würde eine weitere Steuer eingeführt. Eine Steuer zuviel? Eine ökologische Orientierung der Wirtschaft anzustreben heißt zuerst und vor allem, Signale zu einem sparsamen Gebrauch von Energie und Rohstoffen (Umweltverbrauch) und zu einer Reduzierung der Schadstoffemissionen (Umweltbelastung) 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 öffentli-

ches Gut definieren läßt, kann der Staat deren Belastung durch Unternehmen, Haushalte und Individuen ohne weiteres mit entsprechenden Steuern und/oder Abgaben belegen.

Die Anwendung solcher indirekten Lenkungsmaßnahmen ist ein möglicherweise wichtiger Ansatzpunkt erfolgreicher Beschäftigungs- und Umweltpolitik, weil die damit notwendig werdenden Anpassungsprozesse, Präferenzverschiebungen und Korrekturen von Erwartungen dazu beitragen, das Ressourcen- und das Emissionsproblem *gleichzeitig* zu entschärfen. Die mit der Einführung von Emissionsabgaben und Ressourcenverbrauchssteuern einhergehende Veränderung der relativen Preise in der Wirtschaft kann erhebliche Auswirkungen auf die Produktions- und Technologiestruktur und auf die Beschäftigung haben. Dieser *multiple Effekt* dürfte besonders bei der gegenwärtigen Problemkonstellation – d. h. massive Schädigung des Umweltkapitals bei gleichzeitig massivem Brachliegen des Humankapitals – von Bedeutung sein.

Bei der gegebenen Faktorpreiskonstellation herrschen in unserer Wirtschaft arbeitsparende Rationalisierungsinvestitionen vor: Energie ist relativ billig, Umweltbelastungen kosten in bestimmten Bereichen nichts oder nur wenig, Recycling ist nicht sonderlich lohnend; Arbeit wird dagegen relativ teuer angesehen und ist mit hohen Lohnnebenkosten behaftet. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist es daher angesichts dieser Bedingungen leider nur allzu konsequent, Investitionen durchzuführen, die den Faktor Arbeit zugunsten des vermehrten Einsatzes der Faktoren Ressourcenverbrauch und Emissionssteigerung substituieren. Bei derartigen Faktorpreiskonstellationen ist also tendenziell eine doppelte Zielverletzung vorprogrammiert, Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung sind die Folge.

Mit neuen ökologischen Rahmenbedingungen (wie: Emissionsabgaben und Ressourcensteuern) sollen dagegen umweltverträgliche Investitionen gefördert werden, d. h. technische Innovationen, die zu einer Reduzierung der Emissionen und des Ressourceneinsatzes pro Produkteinheit und zu einer prinzipiellen Förderung von Recyclingprozessen führen; beides ginge mit einem vermehrten Einsatz von Arbeitskräften (sozialverträgliche Investitionen) einher. Dieser doppelt positive Effekt für Umwelt und Arbeit kann durch die jeweilige Ausgestaltung der Emissionsabgaben und der Ressourcensteuern besonders gefördert werden. Die Frage ist, ob dies beim Vorschlag „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ der Fall ist.

Das „Sondervermögen“ sieht (lediglich) eine Besteuerung des Energieverbrauchs vor – mit einer Differenzierung nach Energieverbrauchsarten (auf die ich hier an dieser Stelle jedoch nicht näher eingehen kann). Der Energieumsatz ist – neben der Erzeugung und dem Einsatz chemischer Produkte – eine bedeutende Quelle von Umweltbelastungen. Er ist hauptverantwortlich für die Emission von Luftschadstoffen, deren Immission wiederum in hohem Maße die Qualität der Böden und der Gewässer und die Gesundheit des Menschen beeinträchtigt. Vier von sechs wichtigen Luftschadstoffen (Schwefeldioxyd, Stickoxyde, Kohlenmonoxyd und Halogenverbindungen) werden ganz überwiegend, zwei andere (Kohlenwasserstoffe und Schwermetalle) zum erheblichen Teil beim Energieumsatz emittiert. Jeder Energieumsatz ist umweltintensiv, wenn auch in unterschiedlichem Maße, je nach Technik und Energieträger. Die umweltverträgliche Gestaltung des Energiesystems ist daher ganz allgemein eine Herausforderung an die Industriegesellschaft, wie allseits bekannt sein dürfte. Derzeit steht die Rückhaltung der von Kraftwerken und Autos emittierten Schadstoffe im Vordergrund der Diskussion. Dies erscheint berechtigt, denn bei der Elektrizitätserzeugung und im Kraftfahrzeugverkehr entstehen erheblich mehr Luftschadstoffe als in den Feuerungen für Heiz- und Prozeß-

wärme, obwohl diese den überwiegenden Teil des gesamten Energiebedarfs der Verbraucher betreffen. Die längerfristig bedeutendste Aufgabe bei der Gestaltung des Energiesystems besteht jedoch in der allgemein rationelleren Nutzung von Energie, was sowohl ökologisch entlastend als auch ökonomisch von Nutzen wäre. Die Aktivierung dieser Energiequelle „Energiesparen“ erfordert neben einem bewußteren Umgang mit Energie (Überwindung des Energieexpansionismus) und neben technischen Innovationen in allen Bereichen der Energieerzeugung und -nutzung auch preisliche (steuerliche) Signale.

Aus Umweltgesichtspunkten spricht daher vieles für die beim „Sondervermögen“ vorgesehene Finanzierungsform. Für die Abschätzung der von der Höhe und Struktur der vorgesehenen Besteuerung des Energieverbrauchs ausgehenden Effekte könnten die vorhandenen Energieprognose-Modelle nützlich sein; diese sind jedoch ökologisch gesehen defizitär, weil insbesondere über die Energieintensität der Produkte (und zwar: Herstellung, Nutzung, Recycling) nur ungenügende Informationen vorliegen.

Massive Energiepreiserhöhungen sind mit dem „Sondervermögen“ nicht beabsichtigt und nicht zu erwarten. Wenn aber der quantitative Einfluß auf die Energienachfrage über die Finanzierungsseite nur gering ist (was aus ökologischer Argumentation bedauerlich wäre), so entfallen die üblichen ökonomischen Gegenargumente der Energiewirtschaft, zumal auch die Wahrscheinlichkeit der Vor- bzw. Rückwälzung der vorgesehenen Steuer außerordentlich hoch ist. Allerdings können energieintensive Branchen stärker betroffen sein, wenn ihre Überwälzungsmöglichkeiten gering sind. Ökologisch gesehen wäre dies jedoch – siehe obige Ableitung – ein positiver Effekt einer Energiesteuer. Eine geringe Mehrbelastung des Verbrauchers ist gewollt, und sie hält sich – im Vergleich zu den teils dramatischen Umweltschäden einerseits und den zu erwartenden Nutzen des Programms andererseits – in engen Grenzen. Ein wirkliches „Umweltopfer“ wird vom „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ nicht eingefordert.

These 5: Die im „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ vorgesehene Verwendung der Mittel sollte kondensiert und zugleich in Bezug auf Sanierungsaufgaben (Altlasten) und Modernisierungsaufgaben (umweltverträgliche Technologien und Produkte) ausbalanciert werden.

Das „Sondervermögen“ ist in Bezug auf die vorgesehene Verwendung der Mittel eher konventionell; es folgt mehr oder weniger der in der Umweltpolitik üblichen medialen Problembetrachtung (und schließt auch das „neue“ Umweltmedium Boden ein). Es besteht aus einer Mischung von Sanierungsaufgaben (Altlasten) und Modernisierungsaufgaben (umweltverträgliche Technologien und Produkte), die – geht man von der Nennung der Einzelposten aus – zugunsten der ersten Kategorie ausschlagen. Es ist schwierig, allgemein gegen den einen oder den anderen vorgesehenen Einzelposten zu argumentieren. Die Bewertung des Gesamtprogramms wird allerdings unterschiedlich sein, je nachdem, ob man der Sanierungsaufgabe oder der Modernisierungsaufgabe ein größeres Gewicht beimißt. Ein Hinweis auf die bisherige Orientierung der Umweltschutzindustrie kann hier wichtig sein: Die deutsche Umweltschutzindustrie ist erheblich stärker durch nach-sorgende (additive) denn durch vor-sorgende (integrierte) Lösungen (Technologien und Produkte) gekennzeichnet.

Ein anderes Argument betrifft die Frage der Überschaubarkeit und Prioritätensetzung des Programms. Viele Aktivitäten sind gefordert, um Arbeit und Umwelt zu integrieren, doch muß deutlich bleiben, worin das spezifische Profil eines „Sondervermö-

gens“ im Vergleich zu anderen institutionellen Lösungen besteht. So müssen z. B. nicht „lärmarmer Fahrzeuge“ aus Fondsmitteln entwickelt werden, wenn von einem lärmarmeren Pilot-Bus ausreichende Signale an Industrie und Kommunen ausgehen. Auch können aus den Fondsmitteln nicht alle „Baudenkmäler und Kulturbauten erhalten und wiederhergestellt“ werden, wenn einige wenige Pilotvorhaben die Bedeutung des Problems gesellschaftlich vermitteln usw. Eine Kondensierung der Aktivitäten des „Sondervermögens“ auf das Außerordentliche erscheint also angezeigt, wobei Sanierungs- und Modernisierungsaufgaben gleichermaßen durchgeführt werden sollten – wie noch zu zeigen sein wird.

These 6: Das „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ sollte angesichts der ökonomischen und ökologischen Problemlage aus einem unproduktiven Prinzipienstreit herausgehalten und stattdessen als praxisnahes Instrumentarium einer integrierten Förderung von Arbeit und Umwelt definiert werden.

Die Diskussion um die Grundprinzipien der Umweltpolitik (Verursacherprinzip versus Gemeinlastprinzip) wird in der Bundesrepublik gelegentlich in fundamentalistischer Weise geführt; es geht dabei nicht um ein sowohl-als-auch, es geht um das entweder-oder. Man sollte sich die Prinzipienfrage jedoch als eine Art Kontinuum vorstellen, ein Thema mit einer gewissen Spannweite, an deren Anfang (Ende) das Verursacherprinzip und an deren Ende (Anfang) das Gemeinlastprinzip steht, wobei der Zwischenbereich jeweils offen ist – und dies aus mehreren Gründen: Das Verursacherprinzip ist ein hehres Prinzip, dessen Umsetzung in der Praxis jedoch nur allzu oft scheitert, weil ökonomisch die Ressourcen fehlen, politisch die Macht zu seiner Umsetzung nicht ausreicht, juristisch die Kausalität nicht nachweisbar ist, informatorisch das Wissen mangelhaft und administrativ die notwendige Kompetenz nicht vorhanden ist.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um das „Sondervermögen“ erscheint der Prinzipienstreit besonders unproduktiv, weil das Programm ohnehin eine entsprechende Mischform darstellt. Wenn und in dem Maße wie Energieumsatz Umweltbelastungen bewirkt, ist eine (niedrige) Energiesteuer – als Finanzierungselement des „Sondervermögens“ – eine (wenn auch keineswegs hinreichende) Verwirklichung des Verursacherprinzips, weil letztlich jeder Energieverbraucher auch Verursacher von Umweltbelastungen ist. Auf der Verwendungsseite des Programms dominieren die Sanierungsaufgaben (Altlastensanierung), die aber nicht ex definitione zur Staatsaufgabe (Gemeinlast) erklärt werden müssen. Eine der Alternativen zum „Sondervermögen“ in Bezug auf die Altlasten wäre ja z. B. die Einrichtung eines Altlastenfonds der Industrie (der Energiewirtschaft, der Chemieindustrie, der Automobilindustrie usw.). Einen solchen Altlastenfonds würde man als Beispiel des akkumulierten bzw. kollektiven Verursacherprinzips, nicht aber als Realisierung des Gemeinlastprinzips bezeichnen.

Eine andere Alternative zum „Sondervermögen“ besteht in der Aufstockung der umweltrelevanten Mittel bzw. entsprechender Umschichtung in den öffentlichen Haushalten. Dies wiederum könnte vermutlich nicht ohne allgemeine Anhebung der Steuern erfolgen, was im Vergleich zur Einführung einer Energiesteuer umweltpolitisch nur eine zweitbeste Lösung darstellen dürfte.

Ein weiteres Argument kommt hinzu: Wenn das Fondsmanagement die jeweilige Mittelvergabe für Sanierungsaufgaben (Altlasten) mit Modernisierungsaufgaben (umweltverträgliche Technologien und Produkte) und entsprechenden Eigenleistungen der Adressaten verknüpft – was ja so sehr wohl mit zu den Aufgaben des „Sondervermö-

gens“ gehört – so läßt sich dieses Vorgehen als indirekte Realisierung des Verursacherprinzips bezeichnen, im Sinne der (teilweisen) betrieblichen Internalisierung der negativen Umwelteffekte, d. h. der Senkung der externen Kosten der Produktion.

Fazit: Wenn die Reinheit von allgemeinen Prinzipien das Denken beherrscht, kann das konkrete Handeln blockiert werden. Das Thema „Arbeit und Umwelt“ ist jedoch zu wichtig, um im Prinzipienstreit zu unterliegen. Das „Sondervermögen“ erscheint so gesehen durchaus als Testfall zu der allgemeinen Frage, ob die Dringlichkeit einer Aufgabenstellung rechtzeitig erkannt und die Chance der gleichzeitigen Lösung zweier wichtiger gesellschaftlicher Probleme tatsächlich genutzt wird.

Offene Fragen – Vorschläge zur weiteren Prüfung

These 7: Ein „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ sollte ein dezentral ansetzendes Programm für Kommunen, Klein- und Mittelbetriebe sein, dessen Stellung im Kontext einer regionalen und sektoralen Strukturpolitik jedoch offen ist.

„Arbeitslosigkeit“ und „Umweltbelastung“ als gleichzeitige gesellschaftliche Probleme sind weder in der sektoralen noch in der regionalen Betrachtung jeweils deckungsgleich. Es gibt Sektoren und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und vergleichsweise niedriger Umweltbelastung – und umgekehrt. Die Regionalstruktur der Umweltschutzindustrie in der Bundesrepublik Deutschland entspricht bisher in hohem Maße der Agglomeration des Industriebesatzes. Aufgrund dieser Ausgangslage ergeben sich für das „Sondervermögen“ und dessen doppelte Zielsetzung (Arbeitsplatzschaffung und Umweltverbesserung) möglicherweise Entscheidungsprobleme. Konzentration („Nicht kleckern sondern klotzen“) oder Dezentralisierung („Gießkannen-Prinzip“) der Mittelvergabe können zu konfligierenden Elementen bei der Realisierung der Fonds-Politik (Arbeit *und* Umwelt) werden. Hinzu kommt die Informationsverteilung bei öffentlichen bzw. quasi-öffentlichen Programmen, die in Bezug auf das Beschäftigungs- und das Umweltproblem jeweils ungleich sein dürfte. Diese beiden Aspekte werden überlagert von der unterschiedlichen Betriebsgrößenstruktur der im „Sondervermögen“ benannten Adressaten des Programms.

Hieraus entstehen spezielle Probleme bezüglich der sektoralen und regionalen Ausgestaltung des „Sondervermögens“, im Sinne der Bestimmung sinnvoller Maximen der Mittelvergabe einerseits und der zukünftigen Formulierung einer integrierten staatlichen Beschäftigungs- und Umweltpolitik andererseits. Dies schließt die Frage ein, ob und in welchem Ausmaß ein „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ nicht nur nach dem Antragsverfahren, sondern auch nach einem Plazierungsverfahren gemanagt werden sollte.

These 8: Die ökologisch orientierte Reform des allgemeinen Steuer- und Abgabewesens sollte in Theorie und Praxis eine höhere Priorität erhalten.

In der Geschichte der Theorie und Praxis des Steuer- und Abgabewesens haben zwei allgemeine Funktionen im Vordergrund gestanden: Allokation und Distribution. Die Diskussion um die ökonomischen Funktionen des modernen Staates hatte den Beschäftigungs- und den Wachstumseffekten der staatlichen Budgets spezielle Aufmerksamkeit

gebracht. Demgegenüber haben ökologische Budgetfunktionen bisher keine oder keine hinreichende Beachtung gefunden – die Umwelteffekte der Einnahmen- und der Ausgabenseite der Budgets sind noch weitgehend unerforscht.

Heute und in Zukunft muß die Frage nach dem „optimalen Steuersystem“ jedoch auch die ökologische Dimension mit einschließen. Eine entsprechende Diskussion ist nur bruchstückhaft in Gang gekommen, eine systematische allgemeine Diskussion fehlt bisher. Relevante Stichworte im Bereich der Steuern: Produktsteuer, Ressourcensteuer und – wie hier – Energiesteuer. Relevante Stichworte im Bereich der Abgaben: Schwefelabgabe, Stickstoffabgabe und – wie bisher – Abwasserabgabe. Der Vorschlag zur Einrichtung eines „Sondervermögens Arbeit und Umwelt“ sollte daher Anlaß sein, die notwendige, darüber aber zugleich weit hinausgehende, Diskussion um die anstehende ökologische Anpassung des allgemeinen Steuer- und Abgabewesens, einschließlich der Einkommen- und der Umsatzsteuer, zu eröffnen.

These 9: Die wissenschaftliche Forschung und Beratung zur politischen Aktivierung des Zusammenhangs von Arbeit und Umwelt muß in Zukunft verstärkt werden. Dazu sollten Gutachten angefertigt und Forschungsprojekte durchgeführt werden, die dem Beschäftigungsproblem und dem Umweltproblem äquivalente Beachtung schenken.

Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ erstellt seit rund zwanzig Jahren und mit großer Regelmäßigkeit mehr oder weniger umfangreiche allgemeine Gutachten; der Rat ist in der wirtschaftspolitischen Fachwelt und auch einer breiteren Öffentlichkeit weithin bekannt. Der „Sachverständigenrat für Umweltfragen“ erstellt seit rund zehn Jahren und nicht so sehr regelmäßig umfangreiche Gutachten, die gelegentlich sehr spezifisch sind; der Rat ist in der umweltpolitischen Fachwelt sehr bekannt. Beide Sachverständigenräte domizilieren zwar bei ein und derselben Institution (Statistisches Bundesamt), ein Gemeinschaftsgutachten „Arbeit und Umwelt“ hat es bisher jedoch nicht gegeben. Die Probleme von Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung geben genügend Anlaß zu großen wissenschaftlichen Anstrengungen. Die beiden Sachverständigenräte sollten daher zusammenarbeiten und gemeinsame Gutachten erstellen.

Diese Aufforderung richtet sich an die in Bezug auf die wirtschafts- und umweltpolitische Entscheidungsvorbereitung herausgehobenen wissenschaftlichen Beratungsgremien. Daneben stünde es natürlich auch den ökonomischen und den ökologischen Forschungsinstituten gut an, angesichts der gegebenen Problemlage die Koordination und Kooperation in Forschung und Beratung zum Thema Arbeit und Umwelt weiter voranzubringen.

Literatur

- Binswanger, H. Chr. u. a. (1984³): Arbeit ohne Umweltzerstörung, Frankfurt/Main
Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1978): Umweltgutachten 1978, Stuttgart, Mainz
DGB (Hrsg.) (1985): Umweltschutz und qualitatives Wachstum, Düsseldorf
IG Bau-Steine-Erden (Hrsg.) (1985): Bauen und Umwelt, Frankfurt/Main
Jänicke, M.; U. E. Simonis; G. Weigmann (Hrsg.) (1985): Wissen für die Umwelt, Berlin

- Leipert, Chr.; U.E. Simonis (1985): Arbeit und Umwelt, Ansatzpunkte für eine integrierte Beschäftigungs- und Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 25
- Meissner, W.; E. Hödl (1983): Umweltschutz in Konjunktur- und Wachstumsprogrammen, Berlin
- OECD (1984): Environment and Economics, Background and Issue Papers, Paris
- Reidenbach, M. (1985): Umweltschutzausgaben des öffentlichen Bereichs, Berlin
- Simonis, U.E. (Hrsg.) (1986⁴): Ökonomie und Ökologie. Auswege aus einem Konflikt, Karlsruhe
- Simonis, U. E. (Hrsg.) (1986²): Mehr Technik – weniger Arbeit? Plädoyers für sozial- und umweltverträgliche Technologien, Karlsruhe
- Sprenger, R. U.; G. Knödgen u. a. (1983): Struktur und Entwicklung der Umweltindustrie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin
- Vorstand der SPD (Hrsg.) (1984): Sondervermögen Arbeit und Umwelt, Bonn