

Jürgensen, Harald

Article — Digitized Version

Grundsätze und Strategien von Umweltschutzmassnahmen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jürgensen, Harald (1972) : Grundsätze und Strategien von
Umweltschutzmassnahmen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol.
52, Iss. 5, pp. 245-251

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134396>

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.

Grundsätze und Strategien von Umweltschutzmaßnahmen

Harald Jürgensen, Hamburg*

Im Verlauf des steigenden industriellen Wachstums ist die natürliche Absorptionsfähigkeit der Umwelt zur Minderung und zum Abbau der bei Produktion und Konsum entstehenden Abfälle und Emissionen (Disseminationen) in den industriellen Ballungsgebieten weitgehend ausgeschöpft. Neben das Problem der Versorgung der Gesellschaft mit Gütern ist das Problem der Entsorgung getreten.

Unentgeltliche Faktorleistung

Betrachtet man die Dissemination als notwendige Folge jedes Versorgungsprozesses, so wird deutlich, daß die Nutzung der Natur als Aufnahmemedium von Umweltbelastungen ökonomisch als nicht entgeltete Faktorleistung zu deuten ist. Luft, Wasser und so weiter sind somit nicht allein Ressourcen, soweit sie als Input in der Produktion Verwendung finden, sondern ebenso, soweit sie als Aufnahmemedium der Umweltbelastungen dienen. Da eine solche Nutzung natürlicher Ressourcen nicht Bestandteil des marktlichen Bewertungsprozesses ist, wird für sie auch kein Preis entrichtet. Solange die Umwelt als freies Gut gelten konnte, weil Selbstreinigungskraft und Regenerierfähigkeit in ausreichendem Maße zur Verfügung standen, brauchte hieraus keine Verfälschung des marktwirtschaftlichen Rechnungszusammenhanges zu entstehen. Wenn aber im Zuge des industriellen Wachstums die Umweltqualität zum knappen Gut und somit zur ökonomischen Variablen geworden ist, sind Verzerrungen der Preisstruktur und Fehlleistungen der Ressourcen die Folge, solange ihre Nutzung nicht entgolten wird. Umweltnutzungen bei

*) Auszug aus H. Jürgensen: Auswirkungen von Maßnahmen des Umweltschutzes auf die industrielle Entwicklung und die Standortwahl der Unternehmen. Bericht Nr. 6 für die Konferenz: Industrie und Gesellschaft in der Gemeinschaft, im April 1972 in Venedig.

Produktion und Konsum, deren ökonomischer Reflex die hierbei entstehenden Social Costs darstellen, sind daher durch Preissignale in die privatwirtschaftliche Kostenrechnung zu integrieren.

Umweltpolitische Zielsetzungen

Die Bundesregierung definiert Umweltpolitik als „die Gesamtheit aller Maßnahmen, die notwendig sind, um dem Menschen eine Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und für ein menschenwürdiges Dasein braucht, um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und um Schäden und Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu beseitigen“).

Maßstab der Umweltpolitik sind hiernach vor allem gesellschaftliche Grundwerte wie Gesundheit und menschenwürdiges Dasein der Bürger. Wenn auch jede Konkretisierung umweltpolitischer Zielsetzungen den Bezug zu den Grundwerten der Gesellschaft wahren muß, dürfen freilich nicht ökonomi-

1) Umweltprogramm der Bundesregierung, Drucksache VI/2710, Bonn 1971, S. 6.

Harald Jürgensen, 47, Dr. sc. pol., ist ordentlicher Professor und Direktor der Institute für Europäische Wirtschaftspolitik und für Verkehrswissenschaft an der Universität Hamburg. Er ist u. a. Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr sowie Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit.

sche Auswirkungen der Umweltbelastungen für die Produktionssphäre vernachlässigt werden. Aus ökonomischer Sicht kann somit die Definition nicht hinreichend sein. Statt dessen ist an den ökonomischen Problemen selbst anzuknüpfen.

Wird der Umweltschutz in das magische Vieleck wirtschaftspolitischer Ziele einbezogen, erweist sich der Konflikt zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltqualität als vordringliches Problem. Zielkonflikte mit anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, zum Beispiel Preisniveaustabilität oder Verteilungsnormen, ergeben sich erst unter dem weiteren Aspekt einer Anlastung der bei umweltpolitischen Maßnahmen entstehenden Kosten oder einer Zurechnung der durch Umweltbelastungen entstandenen Schäden. Das ökonomische Ziel konkretisiert sich in einer Forderung nach angemessenem Wachstum unter der Nebenbedingung hinlänglicher Umweltqualität oder einer Verbesserung und Sicherung unter der Nebenbedingung eines Wachstumszieles. Daneben sind Wettbewerbsverzerrungen als Folge der umweltspezifischen Social Costs zu beseitigen oder einzudämmen, um die Effizienz des Wirtschaftsprozesses zu verbessern. In bezug auf das Wachstumsziel käme dieser Wettbewerbspolitik instrumentaler Charakter zu.

Die wachstumspolitische Zielsetzung führt im Zusammenhang mit der Nebenbedingung der Umweltentlastung zu einer neuen inhaltlichen Bestimmung des Begriffs des technischen Fortschrittes. In der neoklassischen Wachstumstheorie ist der technische Fortschritt als catch-all-Größe zur Erklärung von Effizienzsteigerungen jeglicher Art herangezogen worden, so daß seine alleinige Bezugsgröße das Wachstum des Bruttosozialproduktes ist. In der Sozialproduktrechnung werden hingegen keine Social Costs berücksichtigt. Diese aber sind vielfach wiederum die Folge der nach der herkömmlichen Theorie als technische Fortschritte bezeichneten neuen Produkte und Produktionsverfahren. Insofern ist das Bruttosozialprodukt eine verfälschende Bezugsgröße des Fortschrittsbegriffes. Eine Förderung des technischen Fortschritts im Rahmen der Wachstumspolitik unter der Nebenbedingung umweltpolitischer Ziele muß auf der Grundlage einer Kosten-/Ertrags-Rechnung erfolgen, für die das Bruttosozialprodukt in der bisherigen Definition keine Maßgröße darstellt.

Formulierung von Mindestnormen

Zur Realisierung der Forderung, ein bestimmtes Wachstumsziel des Bruttosozialproduktes unter der Bedingung einer Verminderung der Umweltbelastungen zu erreichen, wird man ohne explizit formulierte Mindestnormen oder Toleranzgrenzen, getrennt nach den unterschiedlichen Ursachen der

Belastungen, nicht auskommen können. Durch solche Grenzen der Tragfähigkeit und Zumutbarkeit von Belastungen aufgrund der jeweiligen Verhältnisse und des Standes eines objektiv gesicherten technischen Wissens erfährt die Nebenbedingung des Wachstumszieles seine konkrete Ausgestaltung.

Die ökologische Leistungsfähigkeit eines Raumes setzt sich aus einer Vielzahl einzelner Schwellenwerte der Belastung beziehungsweise Belastbarkeit zusammen, und die Gesamtheit der einzelnen Werte repräsentiert den für den betrachteten Raum geforderten Standard. Erstellt man in diesem Sinne einen Kataster, dessen Schwellenwerte die relevanten ökologischen Gegebenheiten eines Raumes widerspiegeln, bieten sich Ansatzpunkte für wirtschaftspolitische Entscheidungen und daran anknüpfende Maßnahmen. Denn die Entscheidungsträger werden in die Lage versetzt, räumliche Differenzen zu erkennen und die Frage zu beantworten, welche Räume um welche Art und welches Maß an Mehrbelastungen aufnahmefähig beziehungsweise überlastet sind. Der bisher erreichte Belastungsgrad kann berücksichtigt werden, denn er kommt ja in der Schwellenwertfestlegung zum Ausdruck. Bei der Festlegung selbst handelt es sich um politische Entscheidungen, „die sich offen an den jeweiligen Zielprioritäten zu legitimieren haben“²⁾. Sie kann daher auch nicht durch bloße Bezugnahme auf Maßstäbe einer vom Staat unabhängigen Wirtschaft und Technik vorgenommen werden, deren Berücksichtigung gesellschaftlicher Bedürfnisse nicht gesichert ist³⁾.

Harmonisierung der Maßnahmen

Da die spezifische Belastbarkeit der Räume in den Standortentscheidungen der Unternehmen vernachlässigt wird, ist die vorhandene räumliche Allokation nur unvollkommenes Abbild der optimalen Verteilung im Raum. Die umweltpolitischen Maßnahmen, die der Entzerrung solcher Fehllagen dienen, steigern zwar die Effizienz des Wirtschaftsprozesses, sie müssen aber zugleich dem Prinzip der Wettbewerbsgleichheit sowohl auf nationaler wie auf Gemeinschaftsebene dienen. Daher ist eine Harmonisierung der Maßnahmen erforderlich. Eine regional unterschiedliche Handhabung in der behördlichen Praxis würde gerade jene Allokationsverzerrungen fördern, zu deren Beseitigung sie ergriffen wurden.

Die besondere Problematik zeigt sich vor allem auf internationaler Ebene. Um die spezifischen Allokationsvorteile bisher wenig industrialisierter und daher wenig belasteter Räume innerhalb der

²⁾ E. Rehbinder: Umweltschutz. In: Umwelt 2/71, S. 26.

³⁾ E. Rehbinder: Umweltschutz, a.a.O., S. 26.

Gemeinschaft nutzen zu können, sind vereinheitlichende Regelungen für die Gemeinschaft unerlässlich. Diese Regelungen betreffen einmal die Prinzipien der umweltpolitischen Entscheidungen, zum anderen die Durchführung der gemäß dieser Prinzipien ergriffenen Maßnahmen, nämlich die gemeinsame Bestimmung von Ausnahmeklauseln und die zeitliche Abstimmung von Übergangsperioden. Besondere Probleme erwachsen aus dem möglichen Export von Umweltbelastungen, wenn Emissionen über die Atmosphäre in andere Staatsgebiete getragen werden oder verschmutzte Wasserläufe mehrere Staatsgebiete durchschneiden. Hier ist die Übertragung nationaler Kompetenzen auf zu schaffende Organisationen der Gemeinschaft oder supranationale Behörden notwendig.

Klassifikation der Maßnahmen durch Strategien

Die Einsatzmodalität aller vorhandenen und potentiellen Maßnahmen kann durch Strategien klassifiziert werden, die sowohl zeitliche als auch räumliche Aspekte umgreifen. Die zeitlich dimensionierten Strategien richten sich einerseits auf solche Aktivitäten, die neu einsetzen, und greifen demnach dort ein, wo Neugründungen, Betriebsverlegungen und -erweiterungen, betriebliche Umstellungen und Veränderungen, neue Produktionsverfahren und neue Produkte anstehen. Da die bestehenden Konstellationen belastungsverursachender Erscheinungen nicht radikal von heute auf morgen im Sinne des Umweltschutzes umgewälzt werden sollen, ist andererseits eine sukzessive Verbesserung des status quo anzustreben.

Darüber hinaus sind bestimmte standortbedingte Belastungen beziehungsweise Social Costs vom Grad der Agglomeration in der Weise abhängig, daß zwar mit wachsender Agglomeration sowohl die Vorteile als auch die Social Costs zunehmen, jenseits eines bestimmten Punktes hingegen die Wachstumsrate der Social Costs die Vorteile der Größe und Nähe überwiegt, die dann in Nachteile der Enge umschlagen. Die Aufgabe einer räumlich dimensionierten Strategie besteht in diesen Fällen darin, Agglomerationstendenzen in bestimmten Teilräumen zu hemmen und die Qualität der Standortfaktoren in jenen Gebieten zu verbessern, die sich bezüglich ihrer ökologischen Leistungsfähigkeit als belastbar erweisen, mit anderen Worten: Deglomerationen zu fördern. Mit den zeitlich und räumlich determinierten Strategien würde gleichfalls eine sektorale Beeinflussung einhergehen, sofern diese Strategien auf die Produktionsstruktur der verarbeitenden Industrie verändernd einwirken, um Strukturverschiebungen im Hinblick auf die Umweltentlastung herbeizuführen.

Zur Anlastung der Social Costs ist von der Bundesregierung das Verursacherprinzip als Maxime

formuliert worden⁴⁾. Neben der allokationsfördernden Wirkung hat es den Vorzug, dem Kriterium der Gleichheit zu genügen. Wenn aber mit den Beseitigungseffekten der Umweltschutzmaßnahmen auch Kompensationseffekte zur Neutralisierung negativer Auswirkungen des Wachstums gefördert werden, wird erkennbar, daß das Verursacherprinzip zwar Grundlage, nicht aber generelle Leitmaxime für Kostenbelastung und Vorsorge für Umweltschäden sein kann. Ob ökonomische Hebel oder direkte Verhaltenssteuerung in einer bestimmten Umweltsituation den Vorzug verdienen, ist unter Abwägung von Gesichtspunkten wie der Verhältnismäßigkeit, Zumutbarkeit für Betroffene und Gesamtwirtschaft und Effizienz im Sinne der Umweltschutzziele zu entscheiden⁵⁾. Es kann ja nicht grundsätzlich darum gehen, bei konstanter Technik das Produktionsniveau des Verursachers von Social Costs zu mindern oder seine Standortentscheidungen aufgrund fehlender Alternativen auszusetzen. Insofern sprechen die Kriterien für die Wahl der Maßnahmen stark für ein Mischsystem aus direkter Verhaltensregulierung und ökonomischen Hebeln.

Aufgabe einer Umweltschutzgesetzgebung

Die vorhandenen und potentiellen Maßnahmen des Umweltschutzes umspannt ein weiter Rahmen, der von der Schaffung rechtlich-organisatorischer Normen zur Formulierung langfristiger Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozess bis zu einem System von Anreizen und Begünstigungen für betriebswirtschaftliche Aktivitäten reicht.

Die Möglichkeiten der Rechtssprechung zur Bewältigung von Umweltproblemen lassen sich von den Möglichkeiten der Politik nicht trennen, „denn Umweltrecht ist ja nicht klassische Substanz des Rechts, also Instrument der Umweltpolitik“⁶⁾.

Das bestehende Umweltschutzrecht in der Bundesrepublik von heute ist im wesentlichen aus dem Gewerbe- und Polizeirecht entwickelt. Es kennt die Gestalt des Geschädigten und setzt damit immer ein bereits eingetretenes schädliches oder sonst nachteiliges Ereignis oder die konkret vorgestellte Gefahr eines Schadens voraus.⁷⁾ Die Aufgabe einer künftigen Umweltschutzgesetzgebung wird es aber sein müssen, die Rechtsordnung einzusetzen bei der positiven Gestaltung der Umwelt und der präventiven Steuerung belastender Faktoren, indem politische Grundentscheidungen verbindlich

⁴⁾ Umweltprogramm der Bundesregierung, a.a.O., S. 10 f.

⁵⁾ E. Rehbinder: Umweltschutz, a.a.O., S. 25.

⁶⁾ E. Rehbinder: Umweltschutz, a.a.O., S. 23.

⁷⁾ K. Boissere: Rechtspolitische Aspekte zum Umweltschutz. In: Umwelt 1/71.

fixiert, Umweltlasten gerecht verteilt und rationale Entscheidungsprozesse gewährleistet werden.

Dabei kann das Umweltrecht nur teilweise indikativen Charakter haben, also Rahmengesetz mit punktuellen Lenkungs vorbehalten und allgemeinen Richtlinien sein, und zwar insofern, als es unter Festlegung eines Endtermins die Erreichung bestimmter Standards vorschreibt⁸⁾. Unter Effizienzgesichtspunkten wird das Umweltrecht zugleich auch imperativer Natur sein müssen, weil auf längere Sicht das umweltbelastende Verhalten nicht erst bei Überschreiten bestimmter Grenzen mit punktuellen staatlichen Eingriffen beantwortet werden kann, sondern bereits im Ansatz bekämpft werden muß⁹⁾.

Ferner ist es denkbar, daß Rahmengesetze für den gesamten räumlichen Geltungsbereich des Umweltrechts erlassen werden und dadurch ein Gesamtkonzept repräsentieren. In einzelnen Geltungszonen müssen diese Rahmengesetze jedoch durch spezielle Regelungen aufgefüllt werden, die den geographischen, geologischen, hydrologischen und wirtschaftlichen Besonderheiten der entsprechenden Gegenden, das heißt ihren speziellen Schwellenwertkataster, berücksichtigen.

Nutzung des technischen Fortschritts

Eine wirksame Umweltpolitik kann auf die Hilfe von Wissenschaft und Technik nicht verzichten. Die anstehenden Probleme verlangen eine weitgehende und steigende Nutzung des technischen Fortschritts sowohl als Wachstumsfaktor als auch zur Realisierung umweltpolitischer Ziele.

Durch die Förderung des Bildungswesens und insbesondere der Forschung und Entwicklung läßt sich eine Steigerung des technischen Wissens erreichen, die aber nur die Grundlage technischer Fortschritte bildet. Erst wenn neues technisches Wissen in neuen Verfahren und Produkten verwertet wird, kann man von technischem Fortschritt sprechen, so daß eine staatliche Unterstützung von Forschung und Entwicklung durch innovationsfördernde Maßnahmen ergänzt werden muß. Wenn technischer Fortschritt einerseits in Form von autonomen technischen Entwicklungen auftritt und andererseits durch den Nachfragesog induziert wird, den die Gesellschaft ausübt, indem sie zu einer bestimmten Zeit nach ganz bestimmten Problemlösungen verlangt, so gilt es vor allem, sich auf die letztere Entscheidungsform zu konzentrieren.

Dabei lassen sich drei Gruppen von Maßnahmen unterscheiden, die gezielt einen umweltfreundlichen technischen Fortschritt fördern, und zwar sol-

che zur Hebung des Innovationspotentials (Invention), solche zur Steigerung des Innovationsanreizes und solche zur Beseitigung oder Minderung von Innovationshemmnissen¹⁰⁾.

Staatliche Innovationsanreize

Zur Hebung des Innovationspotentials gehört neben dem Bildungs- und Informationswesen die Förderung von Forschung und Entwicklung. Sie dient also der potentiellen Innovation. Der Staat kann dabei Ausgaben für Forschung und Entwicklung durch besondere Abschreibungssätze sowie Zulagen für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen begünstigen. Die Maßnahmen des Staates, die Anreize zu umweltentlastenden beziehungsweise -freundlichen Innovationen schaffen oder verbessern sollten, sind dann am wirksamsten, wenn sie Aussicht auf materiellen Erfolg bieten. Daher gehören die Gewährung von Eigentumsschutzrechten an den entsprechenden Erfindungen, die steuerliche Begünstigung von Einkünften aus diesen Erfindungen und die steuerliche Absetzbarkeit von Aufwendungen für diese Erfindungen hierzu.

In Zukunft wären darüber hinaus Starthilfen für Neugründungen von Unternehmungen zur Durchsetzung einer Innovation angebracht. Die Gründung einer eigenen Unternehmung ist nämlich in jenen Fällen Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg, bei denen eine Innovation nicht in die Strategie des Unternehmens paßt, in dem sie konzipiert worden ist. Ferner könnten die Möglichkeiten der Beteiligungsfinanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen intensiver genutzt, kleinere Firmen stärker an der Vergabe von staatlichen Forschungsaufträgen beteiligt und die steuerliche Verteilung von Verlusten und Entwicklungskosten auf mehrere Jahre gestattet werden. Wenn gesetzliche Vorschriften bestimmte innovative Forderungen stellen, könnten für die entsprechenden Aktivitäten höhere Abschreibungssätze erlaubt werden. Außerdem kann der Staat als Nachfrager technischer Geräte, vor allem auch von Meßgeräten und Verfahren zur Erfassung von Umweltbelastungen, innovative Forderungen stellen und damit Anreize geben.

Beseitigung von Hemmnissen

Da keine private Nachfrage den Erfolg von umweltfreundlichen Innovationsprojekten bewertet, empfiehlt es sich, daß sich der Staat zur Beseitigung von Innovationshemmnissen an den Entwicklungskosten des Herstellers beteiligt oder die Anwender finanziell begünstigt. Ebenso könnten Mittel zur Förderung von Erstinnovationen bereitgestellt werden, die zum Beispiel als bedingt rück-

⁸⁾ E. Reh binder: Umweltschutz, a.a.O., S. 25.

⁹⁾ E. Reh binder: Umweltschutz, a.a.O., S. 25.

¹⁰⁾ O. Hatz old: Grundlagen und Aufgaben der Innovationsförderung. In: Ifo-Schnelldienst 14 v. 3. 4. 70, S. 15.

zahlbare Zuschüsse für Unternehmen vorgesehen sind, welche das volkswirtschaftlich bedeutsam erscheinende Verfahren oder Produkt erstmals herstellen oder anwenden wollen, sich aber wegen des hohen Risikos nicht oder nur stark verzögert dazu entschließen können¹⁾).

Da auch heute schon Verfahren und Einrichtungen bereitstehen, die in der Lage sind, Umweltbelastungen abzubauen oder einzuschränken, ist auch an die Förderung ihres Einsatzes zu denken. Dies kann durch steuerliche Anreize, Sonderabschreibungen, Bewertungsfreiheiten und offene Subventionen für den Umweltschutz dienende Investitionen geschehen, ferner dadurch, daß bestehende steuerliche Anreize harmonisiert, verstärkt und ausgedehnt werden und das System behördlicher Anordnungen als Voraussetzung der Gewährung steuerlicher Vergünstigungen für bestimmte betriebliche Umstellungen oder Veränderungen fallengelassen wird.

¹⁾ O. Hatzold: Grundlagen und Aufgaben der Innovationsförderung, a.a.O., S. 14 ff.

Dabei ist es sinnvoll, die zeitliche Geltungsdauer für eine Gewährung dieser Hilfen von vornherein zu befristen. Andernfalls würden sie zwar zur Umweltentlastung beitragen, aber in Form von Sonderbelastungen des Staatshaushaltes bestehen bleiben.

Belastungen für umweltschädigende Aktivitäten

Die Tatsache, daß sich die Aussicht auf materiellen Erfolg bei der Verwertung technologischer Fortschritte als wirksamer Innovationsanreiz darstellt, impliziert neben der Erwartung marktlicher Erfolge auch die der Kostenersparnis. Der Staat kann diese Erkenntnis nutzen, indem er umweltschädigende Aktivitäten durch Abgaben finanziell belastet und damit bewirkt, daß sich Unternehmen in gleicher Weise zu kostensparenden und zudem umweltfreundlichen Innovationen oder Umstellungen angehalten sehen, wie dies bereits heute zur Reduzierung von Arbeits- oder Materialkosten geschieht. Die Abgaben können sich dabei auf die Produktion, den Input, die Emission oder die verursachten Schäden beziehen. Die Erhebung von

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Christian Wilhelms, Klaus Boeck

MARKET AND MARKETING IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Dieser Exportleitfaden für Entwicklungsländer analysiert Marktverhältnisse und Absatzmöglichkeiten für das Marketing ihrer Konsumgüter in der Bundesrepublik. Dabei werden die Struktur und die Entwicklungstendenzen des Konsumpotentials und der Absatzchancen für Entwicklungsländer ebenso dargestellt wie die Marketinginstrumente und die Grundzüge der Importregelung in der Bundesrepublik. In seiner zweiten Funktion als Nachschlagewerk enthält der Exportleitfaden bedeutsame Quellen- und Adressenhinweise zur Marktinformation und Kontakthanbahnung sowie Statistiken über Marktdaten und Konsumgüterimporte aus Entwicklungsländern. (In englischer Sprache.)

Großoktav, 253 Seiten, 1971, brosch. DM 19,80

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

Abgaben auf Produkte, deren Erzeugung oder Verwendung Umweltbelastungen verursacht, könnte sich vom Standpunkt des Anreizes zur umweltentlastenden Innovation als nachteilig erweisen.

Solange es billiger ist, die Umweltbelastungen durch den Einsatz von Entsorgungseinrichtungen als durch die Kürzung der Produktion zu reduzieren, würden diese Abgaben die Installation dieser Einrichtung verhindern, die Produktion aber unter Umständen kürzen¹²⁾. Geht man davon aus, daß eine Drosselung der Produktion in vielen Fällen unerwünscht ist, ergeben sich Konflikte mit den verteilungspolitischen Zielen, wenn sich die Betroffenen durch Überwälzung der Kosten auf die Nachfrager der Belastung entziehen können. Ähnliche Probleme erwachsen aus der Erhebung von Abgaben auf Produktionsfaktoren, deren Einsatz bei dem erreichten technischen Stand der Produktion Umweltbelastungen hervorruft.

Gleichmäßige Anlastung der Zusatzkosten

Die Erhebung von Abgaben auf die Emission oder die daraus resultierenden Schäden steht in direkterer Verbindung zu den Ursachen, die zu finanziellen Belastungen führten, und bietet daher konkreteren Anlaß für entlastende Veränderungen. Erforderlich wäre die Einführung einer Abgabe, die neben erwünschten Allokationseffekten insbesondere dem Prinzip der Gleichheit der Besteuerung Rechnung trägt. Da soziale Kosten der Umweltbelastung in der Regel das Ergebnis mehrgliedriger wirtschaftlicher Kausalbeziehungen repräsentieren, verlangt eine Verfolgung dieses Gleichheitsgrundsatzes unter anderem eine gleichmäßige Anlastung und Aufteilung der insgesamt entstandenen Zusatzkosten auf die Einzelverursacher während sämtlicher Phasen der Schadensverursachung. Umweltschäden werden im allgemeinen erst als Emissionseffekte bei den Endverursachern, d. h. den Endgliedern der wirtschaftlichen Kausalkette, sichtbar. Aufgabe des Gesetzgebers muß es sein, in diesen Fällen eine einseitige Zahllast des Endverursachers zu verhindern. In Analogie zur geltenden Mehrwertsteuer würde eine Anwendung des Verursacherprinzips zunächst das Konzept einer mehrgliedrigen „Schadenszuwachsbesteuerung“ nahelegen, das auf eine anteilige Zurechnung und Anlastung identifizierbarer Kosten der Umweltbelastung auf die Einzelverursacher sämtlicher Phasen gerichtet ist. Ein derartiges Konzept muß jedoch kurz- und mittelfristig wegen des Zurechnungsproblems sowie der zum Teil mangelnden Sicherung grundlegender Schadensbeziehungen als inoperational ausscheiden.

Statt dessen bietet sich die Alternative einer generellen Emissionsabgabe an, die in erweiterter Interpretation des Emissionsbegriffes grundsätzlich eine mehrphasige Besteuerung der Schadstoffpro-

duktion ermöglicht. Die Auswahl der Besteuerungsphase könnte dabei nach dem Prinzip erfolgen, eine kostenminimale Internalisierung gegebener Umweltbelastungen im Zeitablauf zu gewährleisten. In jenen Fällen, in denen z. B. Umweltbelastungen durch Verbrennungsprodukte als brennstoffspezifisch identifiziert werden können, erscheint möglicherweise anstelle einer direkten Emissionsbesteuerung in der Endverwendungsphase eine Brennstoffbesteuerung nach Maßgabe des jeweiligen Schadstoffanteils angebracht. Dies gilt z. B. für Schwefeldioxid-Emissionen, die eine eindeutige kausale Beziehung zum Brennstoffschwefelgehalt aufweisen. Sofern in diesem Falle das Verfahren einer Brennstoffentschwefelung gegenüber einer Rauchgasentschwefelung die kostengünstigste Vermeidungsalternative repräsentiert, hätte eine Besteuerung unerwünschter Brennstoffeigenschaften positive Allokationseffekte in der Weise, daß in stärkerem Maße Anreize für eine Brennstoffentschwefelung geschaffen würden. Analog hätte sich im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugemissionen anstelle der administrativen Regelung des sogenannten „Bleigesetzes“ in der Bundesrepublik Deutschland die marktconformere Lösung einer Besteuerung des Bleigehaltes von Vergaser-Kraftstoffen angeboten.

Festlegung der Bemessungsgrundlage

Bei der Festlegung der Steuerbemessungsgrundlage ist jedoch generell zu beachten, daß unerwünschte Substitutionseffekte der Schadstoffproduktion möglichst weitgehend ausgeschlossen werden; diese Gefahr negativer Nebenwirkungen trifft hingegen sowohl administrative als auch steuerepolitische Einzellösungen. Signifikante Interdependenzen der Emissionsentstehung lassen sich gerade im Rahmen des umfassenden Ansatzes einer allgemeinen Schadstoffbesteuerung durch eine systemgerechte Gleichbehandlung substitutiver Einzelkomponenten berücksichtigen. Dabei können zum Teil Einzelindikatoren zu aggregierten Steuerbemessungsgrößen zusammengefaßt werden, wodurch sich steuertechnische Vereinfachungen ergeben. So lassen sich zum Beispiel Abwasserbelastungen von Fließgewässern weitgehend in generalisierten „Einwohnergleichwerten“ ausdrücken¹³⁾, ein Gesichtspunkt, der sich bereits in der geltenden niederländischen Abwassergebühren-Regelung niederschlägt¹⁴⁾.

¹²⁾ R. Zerbe: Theoretical Efficiency in Pollution Control. In: Western Economic Journal 1970, S. 370.

¹³⁾ W. Bucksteeg: Schaffung geeigneter Grundlagen zur vergleichenden Bewertung organisch und mineralisch verschmutzter Abwässer. Schriftenreihe des Deutschen Arbeitskreises Wasserforschung e. V., Heft 9, Bielefeld 1965.

¹⁴⁾ J. Salzweidel, in: Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Protokoll über die 3. öffentliche Informationssitzung des Innenausschusses und des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit zu Fragen des Umweltschutzes am 8. März 1971, Protokoll Nr. 42 und 30, S. 28.

Am Beispiel der Verunreinigung von Fließgewässern werden zugleich die Vorteile sukzessiver Nettoemissionsabgaben unter räumlichen Äquivalenzgesichtspunkten deutlich: Ein Abwasserabgabensystem, das sich an den zusätzlichen Abwasserleitungen lokaler Verursacher orientiert, schließt sowohl räumliche Wettbewerbsverzerrungen als auch eine weitere Praktizierung des bisherigen „Roulett-Systems“ zwischen den einzelnen Anliegergemeinden aus¹⁵⁾. Als zusätzlicher steuertechnischer Vorteil bleibt die Immissionsvorbelastung der Gemeinde, die im Rahmen einer Bruttoabgabenlösung sozusagen als lokaler „Vorsteuerabzug“ zu berücksichtigen wäre, von vornherein außerhalb der Bemessungsgrundlage.

Insgesamt scheint eine derartige Emissionsabgabe dem Gesichtspunkt, Anreize zu gesamtwirtschaftlichen Kosteneinsparungen durch technischen Fortschritt oder betriebliche Umstellung zu bieten, am ehesten Rechnung zu tragen.

Verbote bei irreversiblen Schäden

Schließlich werden in jenen Fällen, in denen dem Umweltschutz absoluter Vorrang eingeräumt werden muß, weil die Gefahr besteht, daß irreversible Schäden eintreten, auch Verbote auszusprechen sein.

Darüber hinaus ist an die Festlegung von Belastungsquoten in Form von gesetzlich verankerten Emissionsgrenzen für bestimmte Anlagen zu denken. Allerdings vernachlässigen diese direkten Eingriffe, daß es einerseits durchaus zweckmäßig sein kann, in verschiedenen Gebieten unterschiedlich hohe Belastungen zuzulassen. Sie widersprechen damit den Grundsätzen der Formulierung von Schwellenwerten. Andererseits berücksichtigen sie nicht, daß sich die Gesamtbelastung mit weiterer Ausdehnung der Produktion und einer steigenden Zahl neu hinzukommender Belastungsquellen erhöht, auch wenn bei jeder einzelnen Quelle den Vorschriften entsprechend die geforderte Quote nicht überschritten würde.

Ein für die Umweltentlastung und den Umweltschutz langfristig nutzbarer Spielraum dürfte sich als Folge der entsprechenden Motivation der Wirtschaftssubjekte durch Appelle und kollektive Überzeugungsstrategien zu individuellem Konsumverzicht und sozial verantwortlichem Wirtschaften ergeben. Der Staat wird darauf zielen, ein Umweltbewußtsein zu schaffen und wachsendes Umweltbewußtsein zu vertiefen, indem er die Öffentlichkeit darüber unterrichtet, welche Gefahren im einzelnen bestehen und zu erwarten sind, Ursachen und Folgen der Umweltgefahren in ihren Zusammen-

hängen darstellt und über mögliche Gegenmaßnahmen informiert¹⁶⁾. Zugleich wird er aber bestrebt sein müssen, das geweckte Umweltbewußtsein aus einem weitgehend gefühlsbetonten Bereich fernzuhalten.

Bedeutende Rolle der Infrastrukturpolitik

Der vorangegangene Katalog mutmaßlicher und vorhandener Umweltschutzmaßnahmen zur Erreichung oder Einhaltung bestimmter Schwellenwerte ist im wesentlichen Bestandteil der zeitlichen Strategie für die Beeinflussung zukünftiger Entwicklungen und die Veränderung bestehender Zustände. Die Erwartung, daß das industrielle Wachstum auch in Zukunft die Bildung von Extremtypen der räumlichen Entwicklung in Form von Agglomerations- und damit Belastungszentren einerseits und belastungsfähigen Gebieten andererseits nicht ausschließt, macht den Einsatz von Maßnahmen im Rahmen der räumlichen Strategie notwendig. Sie kann sich dabei zum Teil der Instrumente bedienen, die der zeitlichen Strategie zur Verfügung stehen, wenn sie mit steuerlichen Anreizen, Subventionen und steuerlichen Begünstigungen für Betriebsverlegungen und Neugründungen, die auf eine Umweltentlastung gerichtet sind, sowie günstigen Kapitalmarktkonditionen, Bürgschaften usw. Deglomerationen in der Industrieansiedlungspolitik und der sektoralen Strukturpolitik fördert.

Die Maßnahmen des räumlich wirkenden Umweltschutzes versprechen aber nur dann Erfolg (Verbote und andere dirigistische Verhaltensregelungen freilich ausgenommen), wenn die für die unternehmerische Standortwahl entscheidungsrelevanten Faktoren nachhaltig modifiziert werden und sich der Aktionsraum des standortsuchenden Unternehmens erweitert. Insofern kommt den Maßnahmen der Infrastrukturpolitik innerhalb der Umweltpolitik eine bedeutende Rolle zu. Abgesehen von den umfangreichen Problemen der allgemeinen Infrastrukturpolitik, die auch hier aktuell sind, deren Diskussion aber diesen Rahmen sprengen würde, bedarf die Ansiedlung umweltbelastender Industrien nicht zuletzt der Stimulierung eines industriefreundlichen Klimas, das die geistige Bereitschaft zur Industrieansiedlung bei der Bevölkerung und den Behörden aller Art auch in jenen Fällen gewährleistet, in denen ein vorhandenes Umweltbewußtsein der Aufnahme belastender Industrien entgegensteht und das Risiko leerlaufender Infrastrukturkapazitäten erhöht. Erst dann kann die privatwirtschaftliche Initiative die Infrastrukturinvestitionen als Initialzündung auffassen und die geschaffenen Möglichkeiten durch entsprechende Investitionen nutzen.

¹⁵⁾ J. Salzwedel: a.a.O., S. 8.

¹⁶⁾ Umweltprogramm der Bundesregierung, a.a.O., S. 21.