

Jarre, Jan

Article — Digitized Version

Verteilungspolitische Aspekte der Umweltproblematik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jarre, Jan (1975) : Verteilungspolitische Aspekte der Umweltproblematik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 12, pp. 635-638

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134896>

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.

Verteilungspolitische Aspekte der Umweltproblematik

Jan Jarre, Hamburg

In der umweltpolitischen Diskussion dominieren gegenwärtig eindeutig allokatonspolitische Überlegungen. Die wichtige verteilungspolitische Frage, welche Bevölkerungsgruppen von den Umweltschäden und den Maßnahmen zu ihrer Beseitigung am meisten betroffen werden, wurde bisher weitgehend vernachlässigt.

Die bisherigen Überlegungen zum Problem der Umweltschäden und ihrer Beseitigung sind in Anlehnung an das wohlfahrtstheoretische Externalitätenkonzept entwickelt worden und eindeutig allokatonspolitisch ausgerichtet. Verteilungsrelevante Aspekte der Umweltproblematik – so vor allem die Fragen nach der Verteilung von Umweltlasten auf Personen, Gruppen oder soziale Schichten sowie nach potentiellen Zielkonflikten zwischen Allokationseffizienz und Verteilungsgerechtigkeit – sind demgegenüber sowohl im wissenschaftlichen als auch im politischen Bereich kaum diskutiert worden. Dies ist um so bemerkenswerter, weil unbestritten ist, daß die Einkommens- und Wohlfahrtsverteilung durch externe Effekte beeinflußt wird.

Umweltgüter werden in der Regel nicht am Markt gehandelt, und ihnen kann infolgedessen kein Marktpreis zugeordnet werden. Als Quelle nichtmonetärer Einkommensströme sind Umweltgüter gleichwohl als Teil des „Realeinkommens“ der Wirtschaftssubjekte anzusehen. Die Analyse allein der monetären Einkommensverhältnisse gibt die Distribution eines umfassend verstandenen Gesamteinkommens nur verzerrt wieder. Ohne näher auf die begriffliche Diskussion um den Terminus „Einkommen“ einzugehen, sei hier darauf hingewiesen, daß die individuelle Wohlfahrtsituation durch den Nutzen, der aus der Höhe des monetären Einkommens resultiert, nur unvollkommen beschrieben wird. Einkommen ist vielmehr – jen-

seits eines rein monetären Verständnisses – als Nutzungsstrom zu kennzeichnen, der den Wirtschaftssubjekten aus der Konsumtion verschiedener – nicht nur der durch den Einsatz geldlicher Mittel erworbener – Güter erwächst¹⁾. Die monetäre Einkommens- und Vermögensverteilung beschreibt lediglich ein Segment eines komplexeren Verteilungsprozesses.

Umweltqualität als Einkommenskomponente

In einen weitgefaßten Einkommensbegriff sind vor allem Einkommen aus der Nutzung von „public goods“, aber auch von „public bads“ einzubeziehen. Denn analog zu den positiven externen Effekten von Infrastruktureinrichtungen und Umweltgütern, die als „public goods“ zu interpretieren sind, kann die Existenz negativer externer Effekte als Phänomen der „public bads“ umschrieben werden. Einer additiven Einkommenskomponente durch die Nutzung von „public goods“ steht eine subtraktive Einkommenskomponente in Form der „public bads“ gegenüber.

Die traditionelle Einkommens- und Vermögensverteilung kann erst zusammen mit der Verteilung zusätzlicher Wohlfahrtskomponenten im Bereich der „public goods“ und „public bads“ ein befriedigendes Bild einer umfassend verstandenen Verteilungsrealität ergeben. In Einzelstudien muß versucht werden, die verschiedenen Dimensionen des komplexen Phänomens „Wohlfahrt“ zu operationalisieren. Letztlich müssen verschiedene „Güterbereiche“, wie sie z. B. in der neueren Sozial-

Jan Jarre, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Hamburg. Er beschäftigt sich vorwiegend mit Fragen des Umweltschutzes.

¹⁾ Das Bedürfnis für eine derartige Erweiterung des Einkommensbegriffs wird im wissenschaftlichen Bereich durchweg anerkannt. Ein allgemein akzeptierter Einkommensbegriff, der diesem Bedürfnis Rechnung trägt, existiert jedoch bisher nicht. Vgl. hierzu auch H.-J. K r u p p : Stand der Statistik der personellen Einkommensverteilung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 1, S. 37.

indikator Diskussion angesprochen werden und bisher in ihrer Verteilungsrelevanz vernachlässigt wurden, in einer umfassenden Verteilungsanalyse berücksichtigt werden. Selbstverständlich ist dabei nicht zu erwarten, daß alle Verteilungsmuster in die gleiche Richtung weisen; vielmehr ist anzunehmen, daß im Hinblick auf die Vielfältigkeit der zu analysierenden Wohlfahrtskomponenten divergierende Distributionseffekte existieren und zur Gesamtbeurteilung der Verteilungssituation zahlreiche Kompensationsrechnungen vorgenommen werden müssen.

Die *verteilungspolitische* Relevanz des Phänomens der *Umweltschäden* ergibt sich im wesentlichen über zwei Wirkungsebenen, über die

- Verteilungseffekte im Zusammenhang mit bereits *vorhandenen* Umweltschäden (direkte Umwelteffekte),
- Verteilungseffekte im Anschluß an den Einsatz umweltpolitischer Instrumente zur *Wiederherstellung* einer angemessenen Umweltqualität.

Direkte Umwelteffekte

Die Inzidenz *vorhandener* Umweltschäden ist von mehreren Faktoren abhängig, und zwar von

- der interregionalen Verteilung der Schadstoffproduzenten und der Wohnbevölkerung,
- den regionalen Immissionsverhältnissen,
- den individuellen Anpassungsreaktionen an bestehende Umweltverhältnisse.

Die verteilungsrelevanten Aspekte von Umweltbelastungen ergeben sich primär aus der Höhe der relativen Schadstoffkonzentrationen, denen bestimmte Bevölkerungsgruppen im Vergleich zu anderen Gruppen in den verschiedenen Lebens- (Wohnung, Arbeit, Freizeit) und Umweltbereichen (Luft, Lärm, Wasser) ausgesetzt sind.

Die interregionale Verteilung der Schadstoffproduzenten setzt in Verbindung mit der regionalen Bevölkerungsstruktur ein erstes Datum für das Ausmaß und die Verteilung der Umweltbeeinträchtigungen. Zahlreiche Teilräume der Bundesrepublik sind durch ökologische Überbelastungen gekennzeichnet. Die in Ballungsräumen vorhandenen betrieblichen Agglomerationsvorteile (günstige Transportmöglichkeiten, Nähe der Absatzmärkte, großes Angebot an Fachkräften u. a.) fördern die Bildung von Schwerpunktbungen und extremen Verdichtungsräumen.

Die aufgrund der unausgewogenen ökonomischen Struktur auftretenden räumlichen Differenzierungen der Umweltqualität sind unter Verteilungsgesichtspunkten als interregionale Verteilungsdisparitäten zu interpretieren. Der jeweilige „Stand-

ort“ (verstanden als Wohnsitz, Arbeitsplatz oder Freizeitaufenthalt) ist dabei als entscheidender Faktor des umweltbezogenen Verteilungsprozesses anzusehen.

Hinsichtlich der Inzidenz von Umweltlasten läßt sich allgemein sagen, daß Bewohner von Schwerpunktbungen – im Vergleich mit Bewohnern ländlicher Räume – besonders von Verschlechterungen der Umweltqualität betroffen sind. Auf der Grundlage dieser regionalen Gegebenheiten lassen sich großräumige Belastungszonen ermitteln, in denen die Bevölkerung überdurchschnittlichen Umweltbeeinträchtigungen ausgesetzt ist. Auf dieser Basis können jedoch keine genaueren Aussagen hinsichtlich der Belastung verschiedener sozialer Gruppen gemacht werden. Vielmehr muß zur Untersuchung dieser Fragestellung eine Region beispielhaft im Hinblick auf ihre kleinräumigen Verhältnisse analysiert werden.

Immissionssituation

Diese Phase der Verteilung von Umweltbeeinträchtigungen ist durch die direkte Wirkung der Schadstoffe auf den Menschen und seinen unmittelbaren Lebensbereich gekennzeichnet. Die konkreten Schädwirkungen auf die menschliche Gesundheit, auf Sachwerte oder ästhetische Werte sind entscheidend von der Höhe der lokalen Schadstoffkonzentration abhängig. Beachtet werden muß jedoch, daß eine bestimmte Immissionskonzentration nicht auf alle Menschen in gleicher Weise wirkt. So wird die Gesundheit einiger gesellschaftlicher Gruppen (alte Menschen, Kranke, Kinder) von vielen Umweltbeeinträchtigungen besonders negativ beeinflußt.

Umweltschäden zeichnen sich dadurch aus, daß sie *räumlich differenziert* anfallen und wirksam werden; sie sind dabei treffend als „spatial field of effects“²⁾ zu kennzeichnen. Derartige „Externalitätenfelder“ lassen sich mit Hilfe von Entfernungsbestimmungen, regionalen Immissionsmessungen oder Diffusionsmodellen veranschaulichen. Ihre konkrete Gestalt und ihre Veränderungen üben einen ernstzunehmenden Einfluß auf das Realeinkommen der betroffenen Wirtschaftssubjekte und damit auf die regionale Einkommensverteilung aus. Die Steuerung der Externalitätenfelder ist als das Hauptproblem einer verteilungsorientierten Umwelt- und Regionalpolitik anzusehen³⁾.

²⁾ Vgl. D. Harvey: Social processes, spatial form and the redistribution of real income in an urban system, in: Colston Research Society (Hrsg.): Proceedings of the XII Colston Symposium, London 1970, S. 274.

³⁾ In begrenztem Umfang kommt auch die Beeinflussung der individuellen Standortentscheidung in Frage, z. B. über die Standortplanung im sozialen Wohnungsbau.

Schädigungen im weitesten Sinne werden jedoch nicht nur durch Immissionen im Wohnbereich verursacht, sondern teilweise weitaus unmittelbarer am Arbeitsplatz. Informationen über emissionsintensive Arbeitsstätten, anfallende Schadstoffarten und exponierte Berufsgruppen können als Grundlage für eine Berufsklassifikation nach der Wahrscheinlichkeit und Schwere einer schadstoffbedingten Gesundheitsbeeinträchtigung dienen. Als Hypothese bietet sich die Aussage an: Beschäftigte im Dienstleistungssektor sind tendenziell geringeren Schadstoffbelastungen ausgesetzt als Beschäftigte im industriellen Bereich. Können zusätzlich zur arbeitsplatzbedingten Schadstoffbelastung auch der jeweilige Standort und Einzugsbereich einzelner Betriebe und noch detaillierter der Wohnort der Beschäftigten ermittelt werden, ist die empirische Verknüpfung von Wohn- und Arbeitsbereich gelungen. Dann könnte die Frage, ob die im Wohnbereich besonders belasteten Bevölkerungsgruppen zusätzlich auch am Arbeitsplatz überdurchschnittlichen Schadstoffkonzentrationen ausgesetzt sind, beantwortet werden.

Individuelle Anpassungsreaktionen

Umweltbeeinträchtigungen werden in vielen Fällen von den Wirtschaftssubjekten nicht passiv hingenommen. Vielmehr wird häufig versucht, sich durch Verhaltensänderungen (Umzug, bestimmte Freizeitaktivitäten u. a.) an die verminderte Qualität der Umweltgüter anzupassen und dadurch die interpersonelle Verteilungsstruktur der realen Umweltlasten zu verändern⁴). Als Determinanten von Anpassungswilligkeit und Anpassungsfähigkeit sind dabei neben dem subjektiven Bewußtsein von der Existenz der Umweltbeeinträchtigungen das Bildungsniveau, die soziale Mobilität, die berufliche Flexibilität und nicht zuletzt die individuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse anzusehen.

Verhaltensweisen, die eine Kompensationsfunktion im Hinblick auf Umweltbeeinträchtigungen ausüben können, sind vornehmlich in der Freizeit zu erwarten. Unterschiedliche schichtenspezifische Verhaltensweisen im Freizeitbereich (Ausflugsfahrten in die weitere Umgebung, Freizeit im Wohnbereich usw.) können dabei die Umweltbelastung aus dem Wohn- und Arbeitsbereich tendenziell kompensieren oder verstärken. Als These bietet sich die Aussage an, daß die mit steigendem Einkommen im Freizeitbereich vorzufindenden Verhaltensmuster bestehende Umweltbelastungen tendenziell kompensieren.

Das Problem der Verteilungseffekte als Folge des Einsatzes umweltpolitischer Instrumente wird in der Literatur unter den Aspekten „Nebenwirkun-

gen des Verursacherprinzips“ und „ökonomische Wirkungen staatlicher Ausgabenpolitik“ angesprochen.

Dabei beinhaltet der erste Aspekt die Frage nach der Verteilung der monetären Belastung, die aus dem Einsatz umweltpolitischer Maßnahmen resultiert. Der Einsatz umweltpolitischer Instrumente zur Verbesserung der Umweltqualität verursacht Kosten und führt in der Folge zu ökonomischen Anpassungsreaktionen. Die tatsächliche Inzidenz, die von Umfang und Nachdruck der Überwälzungsversuche abhängt, ist kaum zu ermitteln. Erste theoretische Überlegungen machen dabei deutlich, daß die verschiedenen umweltpolitischen Maßnahmen, die unter Allokationsgesichtspunkten nicht als gleichwertig angesehen werden, auch unter Verteilungsaspekten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können.

Verteilungseffekte umweltpolitischer Maßnahmen

Fest steht, daß der Grad der Überwälzung z. B. einer Emissionssteuer von der Höhe der entsprechenden Angebots- und Nachfrageelastizitäten abhängig ist. Preiserhöhungen sind in jedem Fall wahrscheinlich. Als These wird allgemein die Vermutung geäußert, daß die Preiseffekte umweltpolitischer Maßnahmen – ähnlich denen einer Verbrauchssteuer – regressiv wirken⁵), da die Bezieher niedriger Einkommen einen Großteil ihres Budgets für den Kauf „umweltintensiv“ produzierter Güter aufwenden, während die weniger umweltbelastenden Dienstleistungen für den Konsum höherer Einkommensschichten eine größere Rolle spielen. Aufgrund der spezifischen Verbrauchsmuster ist also eine Benachteiligung unterer Einkommens- und sozialer Schichten wahrscheinlich. Entscheidend wird die jeweilige Inzidenz von der Struktur und Flexibilität der individuellen Nachfrage bestimmt.

Im Sinne des oben umrissenen, erweiterten Einkommensbegriffs steht den Preiserhöhungen, die sich ceteris paribus als Realeinkommensrückgang bei den Nachfragern niederschlagen, auf der anderen Seite ein Realeinkommensanstieg in Form einer verbesserten Umweltqualität gegenüber. Die Qualitätsverbesserung der Umweltgüter – z. B. im Anschluß an eine Emissionsabgabenlösung – kann einerseits aus dem steuerinduzierten Anreiz, umweltschonende Produktionsverfahren einzusetzen, zum anderen aus dem zweckgerichteten Einsatz der Steuermittel resultieren.

⁴) Dabei ist allerdings zu beachten, daß es sich hier um eine partialanalytische Aussage handelt und der Verteilungsvorteil im Bereich der Umweltqualität durch den Einsatz monetärer Ressourcen, d. h. letztlich durch die Substitution einzelner „Einkommensströme“ erworben wird.

⁵) Vgl. z. B.: Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1974, Stuttgart/Mainz 1974, S. 12.

Nutznier der Verbesserungen

Umweltpolitische Maßnahmen, die in Form von staatlichen Ausgaben zu einer Verbesserung der Umweltqualität beitragen, sind in ihrer Verteilungsrelevanz nicht eindeutig zuzuordnen. Theoretische Überlegungen lassen die These plausibel erscheinen, daß – bei einer gegebenen Umweltqualität – Nutzungshäufigkeit und Nutzungsintensität der positiven Eigenschaften des Gutes „Umwelt“ mit steigendem Einkommen zunehmen⁶⁾. Für diese These spricht einerseits, daß zur Nutzung von Umweltdienstleistungen gehobener Qualität der Erwerb komplementärer Güter (Auto, Zweitwohnung u. a.) notwendig ist. Zum anderen ist es Tatsache, daß die Möglichkeit, Anpassungsreaktionen zur Reduktion der individuellen Umweltbelastung vornehmen zu können (Klimaanlagen, Umzug u. a.), mit der Höhe des Einkommens und der beruflichen Flexibilität, die wiederum von Ausmaß und Breite der Ausbildung abhängt, ansteigt.

Derartige Anpassungsreaktionen, mit denen negative Umwelteinwirkungen durch den zusätzlichen Einsatz monetärer Ressourcen vermieden werden, hängen notwendigerweise von der individuellen Einkommens- und Vermögenssituation ab. Fest steht, daß höhere Einkommensschichten ein erhebliches Maß an Ausweichkosten auf sich nehmen, um Umweltgüter von besserer Qualität nutzen zu können⁷⁾. Untere Einkommensschichten sind demgegenüber einerseits aus finanziellen Gründen nicht fähig und andererseits aufgrund einer anderen Einstellung⁸⁾ zur Umwelt nicht willens, größere monetäre Mittel zur Vermeidung von Umweltbeeinträchtigungen einzusetzen.

Ungelöste Probleme

Hiernach wäre zu vermuten, daß durch ausgabeninduzierte Umweltverbesserungen vor allem die Umwelt im Lebensbereich der unteren Einkommensschichten verbessert wird. Aber abgesehen von der Notwendigkeit einer genauen Strukturanalyse der Ausgaben und Qualitätsverbesserungen⁹⁾ müssen ökonomische Folgereaktionen berücksichtigt werden, die die Situation nicht mehr eindeutig erscheinen lassen. So kommt die Umweltverbesserung über steigende Bodenpreise und

Mieterhöhungen auch den Vermögenden zugute, während arme Bevölkerungsgruppen eventuell die nun gestiegenen Mieten nicht mehr aufbringen können und sich eine neue Wohnung in weiterhin immissionsgeschädigten Gebieten suchen müssen. Die Notwendigkeit einer koordinierten Umwelt-, Boden- und Wohnungsbaupolitik wird hier offensichtlich.

Neben den staatlichen Ausgaben zur Verbesserung der Umweltqualität müssen außerdem die sich daraus ergebenden Steuer Mehrbelastungen der Wirtschaftssubjekte in ihrer Verteilungswirkung berücksichtigt werden. Die jeweilige Inzidenz ist dabei vor allem von der konkreten Ausgestaltung des Steuersystems abhängig.

Aus den bisherigen Ausführungen wird deutlich, daß die Komplexität der Überwälzungs- und Anpassungsvorgänge im Anschluß an den Einsatz von umweltpolitischen Instrumenten die Analyse der sich daraus ergebenden Distributionswirkungen – vor allem im Hinblick auf die personelle Verteilung – erheblich erschwert und empirisch abgesicherte Aussagen weitgehend unmöglich macht. Erste Hinweise über die Wirkungsrichtung staatlicher Umweltpolitik und entsprechende Schwerpunkte einer verbesserten Umweltqualität könnten allerdings durch den Vergleich von Niveau und Verteilung der Umweltlasten – gemessen etwa an lokalen Immissionskonzentrationen vor und nach der Durchführung bestimmter umweltpolitischer Maßnahmen – ermittelt werden.

Verteilungspolitische Konsequenzen

Eine verteilungsorientierte Umweltpolitik sollte die hier angedeuteten Verteilungsmechanismen im Bereich der Umweltqualität berücksichtigen und vor allem im konkreten Fall den Einsatz des umweltpolitischen Instrumentariums im Hinblick auf potentielle regionale und gruppenspezifische Verteilungseffekte überprüfen.

Im Zentrum verteilungspolitisch orientierter Maßnahmen sollte die Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Kernzonen der Ballungsgebiete stehen, um vorrangig die Situation der dort lebenden, im Hinblick auf die Umweltqualität besonders benachteiligten Menschen zu verbessern. Besonders dringlich sind in diesem Zusammenhang u. a. die Senkung der Immissionsspitzenwerte durch gezielte emissionsvermindernde Maßnahmen sowie der Ausbau und die Neuanlage städtischer Grünzonen in unmittelbarer Nähe der Hauptwohnbezirke. Derartige Maßnahmen sind an sich nicht neu, sie enthalten jedoch – vor allem als koordiniertes Maßnahmenbündel – eine gewichtige verteilungspolitische Dimension, die bisher kaum beachtet wurde.

⁶⁾ Vgl. hierzu A. M. Freeman III: Distribution of Environmental Quality, in: A. V. Kneese, B. T. Bover (Hrsg.): Environmental Quality Analysis, Baltimore London 1972, S. 257 f.

⁷⁾ Vgl. Council on Environmental Quality: Environmental Quality, The Fourth Annual Report, Washington D.C. 1973, S. 80.

⁸⁾ Vgl. B. Goodchild: Class Differences in Environmental Perception: an exploratory study, in: Urban Studies, Vol. 11 (1974), S. 157 ff.

⁹⁾ So begünstigen etwa Ausgaben für entferntere Erholungsgebiete (Beispiel der US National Parks) eindeutig mittlere und höhere Einkommensschichten. Umweltbezogene „Poverty Programs“ müßten in der unmittelbaren Umgebung der Wohnungen ansetzen. Vgl. M. H. Krieger: Six Propositions on the Poor and Pollution, in: Policy Sciences, Bd. 1 (1970), insbesondere S. 322 f.