

Gerking, Doris; Welfens, Maria Jolanta

Article — Digitized Version

Ökologisch zukunftsfähige Subventionspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Gerking, Doris; Welfens, Maria Jolanta (1997) : Ökologisch zukunftsfähige Subventionspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 3, pp. 159-165

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137452>

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.

Doris Gerking, Maria J. Welfens*

Ökologisch zukunftsfähige Subventionspolitik

Der Einsatz von Subventionen in der Marktwirtschaft wird häufig auch von Vertretern umweltpolitischer Positionen kritisiert. So wird einerseits auf die umweltschädigenden Wirkungen der deutschen Subventionspolitik hingewiesen, andererseits wird der mangelnde Einsatz gezielter Subventionen zum Schutz der Umwelt beklagt. Kann die „Ökologisierung“ der Subventionspolitik einen sinnvollen Weg weisen? Welchen ordnungspolitischen Grundsätzen muß die Subventionspolitik genügen? Doris Gerking und Dr. Maria Welfens sowie Christoph Kreienbaum und Cora Wacker-Theodorakopoulos nehmen hierzu kontrovers Stellung.

Subventionen gehören zu den umstrittensten Themen der wirtschaftspolitischen Debatte: Sie werden im Zusammenhang mit entscheidenden wirtschaftspolitischen Problemen, wie hohe öffentliche Verschuldung, Standort Deutschland, Zukunft der Energiewirtschaft, Erde des Sozialstaates, Landwirtschaftspolitik der EU u.a., diskutiert. Die Wiedervereinigung Deutschlands hat diese Subventionsdiskussion intensiviert, denn die Förderung der Entwicklung in den neuen Bundesländern hat zur beträchtlichen Erhöhung der Subventionen geführt¹. Dabei dominieren Subventionen für die Erhaltung von Branchen, die oft material- und emissionsintensiv sind. Daher ergibt sich ein Diskussionsbedarf bezüglich der Subventionspolitik, um sie an die Erfordernisse einer zukunftsfähigen Entwicklung anzupassen.

Besonders wichtig ist eine Umorientierung der Subventionspolitik für Unternehmen, die nach Wegen suchen, um ihre Produkte ökologisch zu gestalten und auf neue Nachfragetrends sowie umweltpolitische Randbedingungen auszurichten. Gewinnmaximierende Unternehmen produzieren in der Markt-

wirtschaft auf Basis relativer Input- und Outputpreise bzw. von Gewinnerwartungen sowie unter Berücksichtigung technischer Nebenbedingungen der Produktion. Preise und Technologien bestimmen im Zusammenspiel mit den Nachfragepräferenzen Menge, Struktur und Materialintensität der Produktion, womit indirekt auch das Maß an Umweltbelastung bestimmt wird. Durch Subventionen beeinflusst der Staat die relativen Preise und Gewinnerwartungen einerseits, andererseits werden speziell durch gezielte Förderung im Rahmen der Forschungs- und Technologiepolitik Anreize für bestimmte Ausrichtungen bei Prozeß- und Produktinnovationen geschaffen. Aus ökologischer Sicht ist der bisherige Kriterienkatalog der Subventionspolitik kritisch zu betrachten, da nur 2,3%² der Subventionen explizit auf Umweltziele ausgerichtet sind. Gleichzeitig führt die traditionelle Zielsetzung der Umweltpolitik (Emissionen zu reduzieren) oft zu höherer Gesamtumweltbelastung, weil große Mengen von Material und Energie verbraucht werden, um dieses Ziel zu erreichen.

Doris Gerking, Dipl.-Ökonomin, 30, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (der Aufsatz gibt ihre persönliche Meinung wieder) und Dr. Maria Welfens, 45, ist Mitarbeiterin am Wuppertal Institut für Umwelt, Klima, Energie GmbH im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen.

* Dieses Papier basiert auf vielen Diskussionen, die wir mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Wuppertal Instituts geführt haben. Für Anregungen und Kommentare danken wir insbesondere Julia Haake, Friedrich Hinterberger, Fred Luks, Markus Stewen, Friedrich Schmidt-Bleek, Harald Woeste.

¹ Laut DIW sind die Subventionen in der Bundesrepublik seit der Vereinigung um fast 80% angestiegen; vgl. o.V.: Hohe Subventionen in Ostdeutschland – wenig Abbau in Westdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, 62. Jg. (1995), H. 4, S. 106-117.

² Diese Zahl bezieht sich auf die Subventionen des Bundes; vgl. D. Gerking: Eine ökologisch orientierte Subventionspolitik für eine zukunftsfähige Wirtschaft, Wuppertal 1995, S. 16 (Wuppertal Papers, Nr. 28).

Die Fokussierung der Umweltpolitik auf die Reduzierung von Emissionen kann die ursprüngliche Ursache des Umweltproblems aber nicht beseitigen: Dessen Wurzeln liegen in den enormen Stoffströmen, die durch die Wirtschaften fließen, um den Menschen in den Industriestaaten einen materiellen Wohlstand zu verschaffen. Bei Herstellung aller Produkte und Dienstleistungen werden Stoffströme bewegt und damit natürliche Prozesse nachhaltig beeinflusst. Die Rückkopplungen von den Endproduktmärkten auf vorgelagerte Märkte bzw. Produktionsstufen sind aus ökologischer Sicht unvollkommen, so daß ökologisch-ökonomische Effizienzreize über die Produktionsstufen hinweg gering sein können.

Eine neue Ökopolitik³ sollte sich auf die Inputseite aller Produktionsprozesse konzentrieren, um direkt dort anzusetzen, wo umweltbelastende Eingriffe des Menschen in die Natur stattfinden. Die strategischen Ansatzpunkte einer auf höhere Ressourcenproduktivität gerichteten Politik sind eine Dematerialisierung und Effizienzsteigerung in der Wirtschaft, um die Ziele einer zukunftsfähigen Entwicklung durchzusetzen. Diese neue ökologische Zielsetzung wäre auch ein Ausgangspunkt für eine neue zukunftsfähige Subventionspolitik, wobei nach Optionen und Ansatzpunkten gefragt werden muß.

Definition des Subventionsbegriffs

Der Begriff Subventionen wird in Politik und Wissenschaft unterschiedlich abgegrenzt. Im Bereich der Wirtschaftswissenschaften lassen sich mehrere Definitionen des Begriffs Subventionen mit unterschiedlichem Spektrum unterscheiden⁴:

die vom Statistischen Bundesamt verwendete Subventionsabgrenzung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR),

die Terminologie in den Subventionsberichten der Bundesregierung,

die Definition der an der Strukturberichterstattung beteiligten Forschungsinstitute.

Der engste Subventionsbegriff wird in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verwendet. Unter Subventionen versteht man dort „Zuschüsse, die der Staat im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik an Unternehmen für laufende Produktionszwecke gewährt, sei es zur Beeinflussung der Marktpreise oder zur Stützung von Produktion und Einkommen“⁵.

Etwas breiter wird der Subventionsbegriff im Subventionsbericht der Bundesregierung gefaßt. In dem Bericht werden die Finanzhilfen und Steuerbegünstigungen zusammengestellt, die zur Anpassung oder zur Erhaltung der Produktion oder Leistung in Betrieben dienen, Produktivität und Wachstum fördern, in den privaten Bereichen die Spartätigkeit anregen oder bestimmte Güter und Leistungen verbilligen. Entsprechend dieser Klassifizierung werden die Subventionen in die vom Gesetzgeber geforderten Kategorien der Erhaltungs-, Anpassungs-, Produktivitäts- und sonstigen Hilfen eingeordnet, womit allerdings häufig Fragen der Auslegung und dadurch Abgrenzungsprobleme verbunden sind⁶.

Umfassender ist die Abgrenzung des Subventionsbegriffs, die in der subventionsbezogenen Strukturberichterstattung durch die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute vorgenommen wird⁷. Die Wirtschaftsforschungsinstitute werten staatliche Vergünstigungen dann als eine Subvention, wenn sie auf bestimmte Wirtschaftszweige des Unternehmenssektors, wirtschaftspolitische Ziele, Regionen, Produktionsverfahren, Unternehmensgrößenklassen oder Unternehmensformen beschränkt werden und wenn der Begünstigtenkreis der privaten Haushalte und Organisationen ohne Erwerbzweck eng definiert ist⁸. Durch diese Abgrenzung des Subventionsbegriffs der Institute soll ermittelt werden, wie durch selektiv wirkende finanzpolitische Vergünstigungen des Staates die Wirtschaftsstruktur bzw. der Unternehmenssektor beeinflusst wird⁹.

³ Vgl. F. Schmidt-Bleek: *Wieviel Umwelt braucht der Mensch? MIPS - Das Maß für ökologisches Wirtschaften*, Berlin, Basel, Boston 1993, S. 13 ff.

⁴ Vgl. M. Nieder-Eichholz: *Die Subventionsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik*, Berlin 1995, S. 29 ff.; G. Werner: *Subventionsabbau - gesetzliche Zwänge schaffen*, Wiesbaden 1995, S. 25 ff. (Schriften des Vereins für Socialpolitik); P. J. J. Welfens: *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Heidelberg, S. 111f.

⁵ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung: Konten und Standardtabellen*, Wiesbaden 1996, S. 82 (Fachserie 18, Reihe 1).

⁶ Vgl. Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.): *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß §12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1989 bis 1992 (13. Subventionsbericht)*, Bonn 1991, S. 8 f.

⁷ Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung München, das Institut für Weltwirtschaft in Kiel, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung in Hamburg; vgl. B. Fritzsche et. al.: *Subventionen. Probleme der Abgrenzung und Erfassung*, München 1988 (ifo-Studien zur Strukturpolitik 11).

⁸ Vgl. B. Fritzsche et. al.: *Subventionen, Probleme der Abgrenzung und Erfassung*, a.a.O.

⁹ Vgl. V. Stern, G. Werner: *Subventionsabbau. Notwendigkeit und Möglichkeiten*, Wiesbaden 1987 (Karl-Bräuer-Institut e.V., Heft 61) S. 28.

Höhe der Subventionen

Aufgrund der unterschiedlichen Abgrenzung des Subventionsbegriffs werden in der Fachliteratur sehr unterschiedliche Beträge als jährliches Subventionsvolumen ausgewiesen. Zum Beispiel wurde in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 1993 ein Subventionsvolumen von ca. 63 Mrd. DM ermittelt, nach dem Subventionsbericht betragen sie 113,8 Mrd. DM und nach der Schätzung der Institute 216,2 Mrd. DM¹¹. Die letztgenannte Ziffer entspricht etwa 6% des deutschen Bruttoinlandsproduktes (BIP).

Für eine ökologische Analyse der Subventionspolitik wären die wichtigsten Fragestellungen: Inwieweit können mit Hilfe von Subventionen bestimmte ökologische Ziele erreicht werden? Welche ökologischen Wirkungen gehen von Subventionen aus? Da die meisten Subventionen Ziele, Verfahrensweisen und Strukturen der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflussen, was auch zu ökologischen Konsequenzen führt, sollte für die Analyse der ökologischen Aspekte der Subventionspolitik eine möglichst breite Erfassung des Begriffs Subventionen zugrunde gelegt werden. Zu fragen ist auch, ob in der Analyse der einzelnen Wirtschaftsbereiche unter Berücksichtigung einer ökonomischen und ökologischen „Kostenwahrheit“ nicht die Einbeziehung versteckter Subventionierung – die auch als „Schattensubventionen“ bezeichnet werden können – sinnvoll ist. „Schattensubventionen“ – ihre Wirkungen spielen sich „im Schatten“ der offiziellen Statistik und des Marktgeschehens ab – sind jede Art von Verbilligungen der Wirtschaftsaktivitäten, die dazu führen, daß die Nutzerpreise geringer als die sozialen (gesellschaftlichen) Kosten sind¹⁰. Diese Verbilligungen beeinflussen sowohl Produktions- als auch Konsumentscheidungen.

Allein die gesamten „Schattensubventionen“ im Bereich des PKW-Verkehrs (berechnet zuerst ohne

externe Umweltkosten) betragen 1991 in den alten Bundesländern zwischen 21 und 44 Mrd. DM¹². Die versteckten Verbilligungsfaktoren umfassen folgende Positionen:

- nicht in offiziellen Subventionsberichten enthaltene Finanzhilfen und Steuervergünstigungen,
- Realtransfers, die Sachleistungen des Staates darstellen, die als geldwerte Vergünstigung bestimmten Nutzergruppen unentgeltlich zugute kommen,
- externe Kosten¹³.

Auch die Hilfen der Treuhandanstalt hatten zum Teil einen „Schattensubventionscharakter“: Die Zuschüsse der Treuhandanstalt 1993 betragen 17,9 Mrd. DM. Die effektiven Beihilfen der Treuhandanstalt im Rahmen der Privatisierung dürften aber höher gewesen sein, wenn man die teilweise günstigen Kaufpreise (aus Sicht der Investoren) berücksichtigt¹⁴. Diese Überlegungen zeigen, daß die offiziellen Subventionszahlen als Spitze des Subventionseisbergs anzusehen sind, wenn man der Subventionsanalyse einen breiter definierten Subventionsbegriff zugrunde legt.

Traditioneller Umweltschutz

Die (traditionelle) Zielsetzung der bisherigen Umweltpolitik orientiert sich an der Reduzierung der bekannten schädlichen Stoffe und der Durchführung von umfangreichen Sanierungsmaßnahmen. Im Vordergrund dieser Politik steht die Reduzierung von Umweltschäden und die Erhaltung menschlicher Gesundheit¹⁵.

Der Umgang mit Subventionen wird in der traditionellen Umweltpolitik dem allgemeinen Ziel der Reduzierung von Abfall und Emissionen untergeordnet¹⁶. Stellt man die Subventionen mit traditionell ökologischer Zielsetzung aus dem Subventionsbericht zusammen, so ergibt sich für das Jahr 1992 ein Betrag in Höhe von 839,4 Mill. DM. Dies sind 2,3% aller in diesem Jahr gewährten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in Höhe von 37,113 Mrd. DM¹⁷.

¹⁰ Vgl. B. Fritsche et. al.: Schattensubventionen im motorisierten Individualverkehr, in: J. Köhn, M. J. Welfens (Hrsg.): Neue Ansätze in der Umweltökonomie, Marburg 1996, S. 409-447.

¹¹ Vgl. A. Rosenschon: Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel 1994, S. 3 (Kieler Arbeitspapier Nr. 617); Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Konten und Standardtabellen. Vorbericht, Wiesbaden 1993, S. 146 (Fachserie 18, Reihe 1.2).

¹² Vgl. J. Köhn, M. J. Welfens (Hrsg.): Neue Ansätze in der Umweltökonomie, a.a.O.

¹³ Zur Betrachtung externer Effekte als Subvention vgl. M. Toman: Analysing the environmental impacts of subsidies: Issues and research directions, in: OECD (Hrsg.): Subsidies and Environment. Exploring the Linkages, Paris 1996, S. 43-52, hier S. 46.

¹⁴ Vgl. dazu: DIW: Deutsche Vereinigung prägt Subventionsentwicklung, in: DIW-Wochenbericht, 59. Jg. (1992), H. 46, S. 114-115.

¹⁵ Vgl. F. Schmidt-Bleek: Wieviel Umwelt braucht der Mensch?, a.a.O., S. 15.

¹⁶ OECD (Hrsg.): Subsidies and Environment, a.a.O.

¹⁷ Vgl. D. Gerking: Eine ökologisch orientierte Subventionspolitik für eine zukunftsfähige Wirtschaft, a.a.O., S. 15; Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß §12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1991 bis 1994 (14. Subventionsbericht), Bonn 1993.

Da die Subventionierung in der traditionellen Umweltpolitik bei der Reduzierung von Emissionen angesetzt, wird der Verbrauch von Material, Energie und Fläche, der bei der Durchsetzung von umweltpolitischen Maßnahmen entsteht, ignoriert. Wenn Kriterien des Materialverbrauchs zur Beurteilung der Umweltsubventionen zugrunde gelegt werden, stellt sich die Frage, wie unökologisch einige dieser „Subventionen zum Schutz der Umwelt“ sind. Zum Beispiel werden für die Herstellung eines Katalysators für einen Mittelklassewagen über 2,5 Tonnen Umwelt (berücksichtigt werden dabei nur Primärressourcen) bewegt¹⁸. Und gerade diese Lösung, die – unter Berücksichtigung der Stoffströme als Umweltkriterium – eher als ökologisch kontraproduktiv erscheint, wurde eine Zeitlang durch Steuerbefreiung für besonders schadstoffarme PKW subventioniert. Das Beispiel des Katalysators zeigt aber auch – unabhängig von einer ökologischen Beurteilung –, wie erfolgreich eine „Starthilfe“ seitens des Staates für eine technologische Lösung sein kann.

Bei der Vergabe der übrigen, nicht umweltschutzorientierten Subventionen werden ökologische Aspekte nicht berücksichtigt. Dementsprechend ist ein großer Teil der Unterstützungen als ökologisch-kontraproduktiv einzustufen. Ökologisch-kontraproduktiv sind Leistungen, die die Ziele des Umweltschutzes verletzen. Für das Jahr 1992 weist der Bund-/Länderarbeitskreis (BLAK) „Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes“ 13,514 Mrd. DM¹⁹ als ökologisch kontraproduktive Subventionen aus. Sie beziehen sich in erster Linie auf Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuervergünstigungen. Die ökologisch kontraproduktiven Subventionen betragen insgesamt 36,4% (1992) aller Subventionen des Bundes. Damit ist der Betrag der umweltschädigenden Subventionen um etwa das 16fache höher als der Betrag, mit dem der Umweltschutz staatlich gefördert wird. Laut dem Bund-/Länderarbeitskreis ergäbe allein die Aufhebung der Vergünstigungen, die im Zusammenhang mit der

Mineralölsteuer stehen, Einsparungen in Höhe von rund 2 Mrd. DM. Allerdings dienen die vorgeschlagenen Abbaustrategien zum einen lediglich der Verringerung des Outputs, zum anderen liegt ihnen kein einheitlicher Bewertungsmaßstab zugrunde²⁰. Zwar sind die Vorschläge des Bund-/Länderarbeitskreises positiv zu beurteilen, sie könnten jedoch präzisiert werden, wenn ein einheitlicher Indikator herangezogen würde.

Das Konzept der Dematerialisierung

Die Diskussion um eine zukunftsfähige Entwicklung – „sustainable development“ – hat der Umweltpolitik neue Impulse gegeben und die Lösungsansätze der traditionellen, auf die Reduzierung der ausgewählten Schadstoffe zielenden Umweltpolitik auf den Prüfstand gestellt. Die Komplexität ökologischer Systeme und die Vielzahl potentiell störender Eingriffe bedingen, daß die traditionelle Umweltpolitik zu kurz greift. Sie bedient sich hauptsächlich der Maßnahmen des Ordnungsrechtes und versucht, mittelfristig konkrete Problemlösungen durchzusetzen. Es werden im Rahmen der traditionellen Umweltpolitik kaum Lösungen entwickelt, die in längerfristiger Sicht zur Durchsetzung der neuen Zielsetzung einer zukunftsfähigen Entwicklung geeignet wären²¹.

Seit Anfang der 90er Jahre verlagert sich der Schwerpunkt der umweltpolitischen Diskussion zunehmend von der selektiven Betrachtung einzelner Schadstoffe auf die globale Erfassung aller Stoffströme, die in Produktion und Konsum eingehen²². Das von Schmidt-Bleek entwickelte Dematerialisierungskonzept²³ fordert eine dramatische Verringerung der von Menschen bewegten und in Anspruch genommenen Stoffströme um einen Faktor 10. Die Produkte und Dienstleistungen sollten viel materialextensiver produziert, gebraucht und entsorgt werden. Die

¹⁸ Vgl. F. Schmidt-Bleek: Ressourcen- und Umweltschutz. Um jeden Preis?, in: Trend, o. Jg. (1994), H. III. Quartal 1994, S. 45-49, hier S. 49; B. Baku: Der Autoabgaskatalysator. Materielle Zusammensetzung, Materialintensitätsanalyse, Entsorgung der Katalysatoren. Bericht an die Abteilung Stoffströme und Strukturwandel des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal 1994.

¹⁹ Vgl. Bericht des Bund-/Länderarbeitskreises „Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes“ an die 41. Umweltministerkonferenz am 24./25. November 1993 in Saarbrücken zum Gesamtkonzept Umweltafgaben, Steuerreform, S. 118; Zu den ökologisch-kontraproduktiven Subventionen siehe auch: o.V.: Steuern und Umweltschutz. Umweltpolitisch kontraproduktive Einzelregelungen innerhalb des deutschen Steuerrechts, in: ifo-schnelldienst, 47. Jg. (1994), H. 36, S.15-22.

²⁰ Die Einstufung als umweltfreundliche oder umweltschädigende Subvention ist jeweils vom Bewertungsmaßstab abhängig. So kann z.B. die Kfz-Steuerermäßigung für Elektrofahrzeuge beiden Kategorien zugeordnet werden.

²¹ F. Hinterberger, F. Luks, M. Stewen: Ökologische Wirtschaftspolitik. Zwischen Ökodiktatur und Umweltkatastrophe, Berlin 1996.

²² Vgl. dazu Enquête-Kommission: Schutz der Menschen und der Umwelt. Deutscher Bundestag (Hrsg): Verantwortung für die Zukunft – Wege zum nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen, Bonn 1993; E. Schwanhold: Stoffpolitik in der ökologisch-sozialen Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), 6. Jg. (1993), H. 3, S. 297-301; F. Schmidt-Bleek: Wieviel Umwelt braucht der Mensch?, a.a.O.

²³ Vgl. Factor 10 Club: Carnoules Declaration, Wuppertal 1994; F. Hinterberger, M. Welfens: Stoffpolitik und ökologischer Strukturwandel. in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 8., S. 403-408.

Dematerialisierung ist ein zentraler Punkt der neuen Ökopolitik²⁴, die dem Leitbild des „sustainable development“ folgt. Eine notwendige Verringerung des Materialeinsatzes kann mit mehreren – einander nicht unbedingt ausschließenden – Strategien erreicht werden. Diese zielen einerseits auf eine direkte Verringerung der Materialintensität (Effizienzstrategien), andererseits auf den bewußten Konsum und den Verzicht auf materialintensive Güter und Dienstleistungen (Suffizienzstrategien) ab. Beide Strategien könnten mit Hilfe von (zeitlich begrenzten) Subventionen gefördert werden.

Drei Wege

Eine ökologisch orientierte Subventionspolitik, die präventiven Umweltschutz auf allen Ebenen berücksichtigt, kann durch eine strategische Umstellung der Subventionspolitik und durch ihre Orientierung hin zur Erhöhung der Ressourcenproduktivität auf drei Wegen parallel erarbeitet werden²⁵:

- Abbau von ökologisch-kontraproduktiven Subventionen,
- ökologische Umgestaltung bereits bestehender Subventionen und
- Neuvergabe von zeitlich befristeten Subventionen.

Zunächst wäre es erforderlich, Subventionen, die umweltschädigende materialintensive Produkte und Vorleistungen verbilligen, abzubauen. Eine ökologisch orientierte Strategie könnte durch eine Prüfung einzelner Subventionstatbestände auf ihre Umweltverträglichkeit realisiert werden²⁶. Der Abbau von Subventionen für nicht umweltverträgliche Produkte soll – wo möglich – mit der gleichzeitigen Förderung weniger material- und energieintensiver Substitute verbunden werden. Deren Expansion wäre insbesondere durch die Förderung von Unternehmensgründungen – mit zu erwartenden positiven Wettbewerbswirkungen – zu unterstützen. Ein Subventionsabbau wäre auch zusammen mit einer ökologischen Steuerreform vor-

stellbar. Dabei könnte die Ökosteuer zunächst geringer ansteigen, wenn der Staat umweltschädigende Subventionen entsprechend abbaute²⁷.

Eine ökologische Umgestaltung bereits bestehender Subventionstatbestände beinhaltet neben einer Notwendigkeitsprüfung im Hinblick auf soziale, ökonomische und gesellschaftliche Interessen auch eine Beachtung ökologischer Aspekte. Wenn Subventionen nach politischer Auffassung als geeignetes Instrument zur Intervention angesehen werden, ist dies auch auf umweltschonende Weise – unter Berücksichtigung der Ressourcenproduktivität – möglich. Dazu ist eine Dokumentation der Subventionstatbestände nach Massenverbrauch pro produziertem Produkt oder pro subventionierter Einheit unerlässlich.

Zur Förderung neuer Technologien und Dienstleistungskonzepte ist die zeitlich begrenzte Vergabe von neuen Subventionen erforderlich. Eine Neusubventionierung ist dann angezeigt, wenn positive externe Effekte dematerialisierter Produkte bestehen. In diesem Fall ist der soziale Grenznutzen höher als der private Grenznutzen. Können die externen Erträge nicht internalisiert werden, liegt die Nachfrage nach den dematerialisierten Produkten unter der aus wohlfahrtsökonomischer und ökologischer Sicht wünschenswerten Nachfrage.

Vor einer Subventionsneuvergabe könnte ein zu erarbeitender Kriterienkatalog dazu dienen, die Vergabe zu vereinfachen und die Subventionen umweltverträglich zu gestalten. Er müßte Aspekte bezüglich des Anspruchs auf eine Subventionszahlung, der Materialintensität, der Zielsetzung, der Erfolgskontrolle und der Subventionsform enthalten. Bei der Vergabe ökologisch orientierter Subventionen sind die Vorzüge der Finanzhilfen gegenüber Steuervergünstigungen zu berücksichtigen²⁸. Sie sollten vorwiegend zur Schaffung von Anreizen im Rahmen einer Ökopolitik einge-

²⁴ Vgl. F. Schmidt-Bleek: *Wieviel Umwelt braucht der Mensch?*, a.a.O., S. 28.

²⁵ Vgl. dazu ausführlich D. Gerking: *Eine ökologisch orientierte Subventionspolitik für eine zukunftsfähige Wirtschaft*, a.a.O.

²⁶ Vgl. V. Stern, G. Werner: *Subventionsabbau. Notwendigkeit und Möglichkeiten*, a.a.O., S. 42ff. Das DIW schlägt deshalb als Alternative vor, alle Steuervergünstigungen, die vor 1947 eingeräumt wurden, aufzuheben. Davon wären bereits 30 betroffen, von denen einige schon im vorigen Jahrhundert eingeführt worden waren. Allerdings spricht sich das DIW eher für eine zielorientierte Abbaustrategie aus; vgl. F. Stille: *Umorientierung der Subventionspolitik des Bundes?*, in: *DIW-Wochenbericht*, 56. Jg.(1989), H. 35, S. 422.

²⁷ Eine Doppelstrategie „Subventionsabbau – Steuersenkung“ wäre auch möglich. Man könnte daran denken, nach einer Einstiegsphase in eine ökologische Steuerreform einen geringeren Anstieg der Ökosteuern vorzusehen, unter der Bedingung eines ökologischen Subventionsumbaus; vgl. zur Steuerreform: A. Görres, A. Ehringhaus, E. U. von Weizsäcker: *Der Weg zur ökologischen Steuerreform. Weniger Umweltbelastung und mehr Beschäftigung. Das Memorandum des Fördervereins ökologische Steuerreform*, München 1994.

²⁸ Zu den Vorzügen von Finanzhilfen vgl. D. Dickertmann, K. D. Diller: *Finanzhilfen und Steuervergünstigungen – Ein subventionspolitischer Instrumentenvergleich*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 15. Jg. (1986), H. 3, S. 273-300; B. F. Gröbner: *Subventionen. Eine kritische Analyse*, Göttingen 1983 (Reihe: *Analysen zu den Wirtschaftswissenschaftlichen Staatswissenschaften*, Bd. 23); A. Rosenschon: *Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O.

setzt werden, damit möglichst geringe Mitnahmeeffekte entstehen und eine Kontrolle über ihre Verwendung gewährleistet bleibt.

Bei einer Umstrukturierung der Subventionen sollte angesichts der Verschuldungslage des Bundes das Subventionsvolumen durch ökopolitische Subventionszahlungen nicht aufgestockt werden. Deshalb könnte ein Umweltfonds, der aus dem Abbau umweltschädigender Subventionen gespeist wird, zur Finanzierung der umweltschonenden Subventionen dienen. Würden beispielweise 50% der eingesparten Finanzmittel in diesen Fonds fließen, könnte der restliche Teil dazu beitragen, das Haushaltsdefizit abzubauen (als zusätzliche Variante könnten diese Finanzmittel als Subventionen zweckgebunden vergeben werden).

Ökologisch zukunftsfähige Subventionen

Um eine zukunftsfähige Ökopolitik zu erreichen, müßten langfristig die industrialisierten Volkswirtschaften um einen Faktor 10 dematerialisiert werden. Für eine derartige Erhöhung der Ressourcenproduktivität sind intensive Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sowohl auf ökologischem Gebiet als auch insbesondere im Bereich der Technologieentwicklung erforderlich. Nun können und sollen keineswegs alle Forschungen und Entwicklungen durch Subventionen gefördert werden, sondern es ist die Implementierung ökologischer Aspekte in verschiedenen Politikbereichen erforderlich. Die heutigen F&E-Subventionen²⁹ lassen sich aber so verändern, daß sie den Zielen einer zukunftsfähigen Ökopolitik explizit entsprechen.

Die Nutzung stoffstromextensiver Materialien und die Berücksichtigung von Energieeinsparmöglichkeiten können eine Verringerung der Materialintensität bei produzierten Gütern bewirken. Dazu wären die Produkte so herzustellen, daß sie weitgehend demontierbar, reparierbar, modular, modernisierbar und recy-

celbar sind. Diese Anforderungen lassen sich erfüllen durch

- neues Design³⁰, das auf eine Senkung des Naturverbrauchs und die Erhöhung der Nutzungsmöglichkeiten ausgerichtet ist, und
- Innovationen im Betrieb: statt kurzlebiger Investitionsgüter sind langlebige, reparaturfreundliche und modernisierbare Maschinen erforderlich³¹.

Effizienzsubventionen wären dann Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die auf eine direkte Reduzierung des Materialeinsatzes über den ganzen Lebenszyklus hinweg abzielen. Dazu gehören z.B. „Starthilfen“ für Forscher, Erfinder und Unternehmen, die neue, energie- und materialsparende Konzepte und Produkte mit voraussichtlich guter Rentabilität (z. B. neue Produktionstechnologien, Transportkonzepte und Verpackungsarten) planen und den Anfang aus eigener Kraft nicht schaffen.

Suffizienzsubventionen sollen dazu dienen, neue ökologiegeprägte Verhaltens- und Konsummuster („Nutzen statt Haben“ könnte eines der neuen Leitbilder für das Konsumentenverhalten lauten) zu etablieren. Mit ihnen ließen sich unterschiedliche Formen des Verzichts fördern: Im Fall zweier substituierbarer Produkte oder Dienstleistungen mit unterschiedlicher Materialintensität wäre der Verzicht auf die materialintensive Variante zugunsten einer materialextensiveren Alternative (über den Lebenszyklus berechnet) zu subventionieren. Als Beispiele könnte man nennen: Bahn oder Fahrrad statt Auto, Solaranlage statt Etagengasheizung, eingebaute Kühlkammer (FRIA³²) statt Kühlschrank etc. Eine indirekte Subventionierung könnte durch Ansetzen eines verminderten Mehrwertsteuersatzes für ökoeffiziente Produkte erfolgen. Denn aus ökonomischer Sicht sind relative Bruttopreise für die Konsumstruktur entscheidend. Auch eine Förderung der Ausschöpfung der Nutzungskapazitäten von Produkten wäre zu überlegen, mit Prämien für Nutzer von Haushaltsgeräten oder Werkzeug, die innerhalb der Lebensdauer eine maximal mögliche Zahl der Arbeitsstunden in Anspruch genommen ha-

²⁹ 1991 machten die gesamten Forschungsausgaben der Bundesrepublik Deutschland in Höhe von 69,292 Mrd. DM 2,5% am Brutto-sozialprodukt (BSP) aus. Davon stammen 0,6% aus Subventionsmitteln. Für diese Technologie- und Innovationsförderungen im Rahmen der Subventionen an die gewerbliche Wirtschaft wurden 1992 591 Mill. DM aufgebracht, dies waren 1,6% des gesamten Subventionsvolumens und 0,02% des BSP. Auffällig ist bei dieser Subventionsrubrik im Subventionsbericht des Bundes, daß nur in der Zielsetzung des Förderungsprojektes „250 MW Wind“, für das 1992 16,9 Mill. DM (nur 2,8% der Technologieförderung) zur Verfügung gestellt wurden, die *Schonung der Umwelt* eine Rolle spielte; vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß §12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1991 bis 1994, a.a.O.

³⁰ Vgl. U. Tischner, F. Schmidt-Bleek: Leitfaden zur umweltgerechten Gestaltung, Wuppertal 1995; W. Hopfenbeck, L. Jasch: Öko-Design, Landsberg 1995.

³¹ Vgl. F. Schmidt-Bleek: Wieviel Umwelt braucht der Mensch?, a.a.O., S. 195; W. Stahel: Langlebigkeit und Materialrecycling. Strategien zur Vermeidung von Abfällen im Bereich der Produkte, Essen 1991, S. 4 ff.; D. Müller: Maschinenrecycling. Immer öfter. Modernisierung statt Neukauf reduziert die Kosten oft um mehr als die Hälfte, in: Wirtschaftswoche, 48. Jg. (1993), H. 39, S. 74.

³² Vgl. U. Tischner: Die Kühlkammer: Ein umweltfreundliches Kühlkonzept für den Haushalt, Diplomarbeit, Wuppertal 1993.

ben (die Zahl der Arbeitsstunden müßte z.B. auf einem Chip ablesbar sein).

Man muß Güter nicht besitzen, um einen erwünschten Nutzen zu erzielen. Das gemietete Auto bietet die gleiche Mobilität wie das eigene. Die gemeinsame oder die geteilte Nutzung eines Gutes und seine Vermarktung tragen zur Reduzierung von Stoffströmen bei³³. Geeignet für diese Nutzungskonzepte (Sharing, Pooling)³⁴ sind alle Güter, die selten benötigt werden und/oder in ihrer Anschaffung sehr teuer sind. Dieses Konzept des „Nutzen statt Haben“ könnte in der Anfangsphase mit Hilfe von gezielten Förderungshilfen unterstützt werden.

Anbieter derartiger Dienstleistungskonzepte könnten vielfach die heutigen zentralen Fabrikeinheiten durch lokale, facharbeitsintensive Werkstätten und die Fertigung durch Dienstleistungen ersetzen. Denn Pools und Sharing-Angebote müßten flächendeckend zur Verfügung stehen, damit ein Anreiz zu ihrer Inanspruchnahme entsteht und zusätzlicher Verkehr durch weite Anfahrtswege vermieden wird.

Schlußbemerkungen

Die gescheiterten Versuche der letzten Jahrzehnte, einen Subventionsabbau bzw. eine radikale Subventionsreform durchzusetzen³⁵, lassen zunächst an der Realisation einer ökologisch zukunftsfähigen Subventionspolitik zweifeln. Betrachtet man jedoch die Strategien der Subventionsabbauversuche eingehender, so werden unmittelbar Inkonsistenzen deutlich, obwohl eigentlich bekannt ist, wie ein Subventionsabbau zu erreichen wäre: durch ein längerfristig angelegtes Ziel und eine ergebnisorientierte Planung und Erfolgskontrolle³⁶. Dabei könnte die neue ökologische Ausrichtung der heutigen Subventionspolitik auch der Auslöser für eine Verbesserung ihrer Effizienz sein, denn die klare Zielsetzung Dematerialisierung durch Erhöhung der Ressourcenproduktivität

stellt ein verständliches und einfaches Kriterium sowohl für die Vergabe neuer als auch für den Abbau bestehender Subventionen dar. Darüber hinaus läßt sich eine Erhöhung der Ressourcenproduktivität einfach operationalisieren (z.B. als prozentuale Senkung des Materialeinsatzes pro Produkt oder Dienstleistung). Die Förderung zukunftsfähiger Branchen statt der Erhaltung alter Industrien sollte eine Verbesserung der Subventionsstruktur und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft mit sich bringen (zeitlicher Vorsprung bei zukunftsfähigen Branchen und Produkten). Dadurch könnten die Subventionen aktiv zur Durchsetzung eines ökologischen Strukturwandels beitragen, statt ein Hemmschuh der strukturellen Veränderungen zu sein.

Eine Subventionspolitik, die eine neue ökologische Zielsetzung berücksichtigt, könnte eine zukunftsfähige Wirtschaftspolitik unterstützen, wenn die Ineffizienzen der heutigen Subventionspolitik und der Berichterstattung mindestens zum Teil ausgeräumt würden³⁷. Eine notwendige Voraussetzung zukünftiger Effizienzverbesserungen wäre eine verbesserte Formulierung und Operationalisierung der subventionspolitischen Ziele. Deren Zweifelhafteigkeit bzw. mangelnder Praxisbezug machen Kontrollen der geförderten Projekte unmöglich. Dazu kommt, daß die genannten Ziele zum Teil konfliktär und nicht aufeinander abgestimmt sind³⁸.

Eine Umstrukturierung von Subventionen kann dazu anregen, ökologische Konzepte mit finanzieller Hilfe durchzusetzen. Für den Staat bzw. die Gesellschaft zahlt sich längerfristig ein ökologischer Subventionsumbau in Form verminderter Umweltschäden, Ausgabensenkungen im Gesundheitswesen und Wachstumsimpulsen aus Produktinnovationen aus. Damit kann ein präventiver Umweltschutz auf allen Ebenen erreicht werden.

³³ Vgl. W. Stahel: Langlebigkeit und Materialrecycling, a.a.O., S. 4 ff.; Kritiker warnen allerdings vor der Car-sharing-Lösung. Sie sehen darin die Gefahr einer verstärkten Nutzung, weil mehr Menschen aufgrund günstiger Konditionen animiert werden, von diesen Nutzungsmöglichkeiten in hohem Maße Gebrauch zu machen. Das Ergebnis davon wäre die Induzierung zusätzlicher Stoffströme; L. Breitefeld: Chancen für Öko-Leasing?, in: Kreislaufwirtschaft statt Abfallwirtschaft. Optimierte Nutzung und Einsparung von Ressourcen durch Öko-Leasing und Servicekonzepte, Band 1, Ulm 1994, S. 211 ff.

³⁴ Zu den Nutzungskonzepten vgl. F. Hinterberger et al.: Increasing Resource Productivity through Eco-efficient Services. Paper prepared for the Eco-efficient Services Seminar, Wuppertal 1994, S. 2 ff. (Wuppertal Paper, Nr. 6), in: Kreislaufwirtschaft statt Abfallwirtschaft. Optimierte Nutzung und Einsparung von Ressourcen durch Öko-Leasing und Servicekonzepte, Bd. 1, Ulm 1994.

³⁵ Vgl. z.B. Z. Jakli: Vom Marshallplan zum Kohlepfennig, Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1948-1982, Opladen 1990.

³⁶ Vgl. dazu. K.-H. Hansmeyer: Subventionsabbau – ein finanzpolitischer Evergreen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 1993, H. B 18, 93, S. 19-27, hier S.19

³⁷ Vgl. hierzu auch W. Zippel: Die ordnungspolitischen Probleme von Subventionen und die Beihilferegeln von EGLSV und EWGV, in: Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration, München 1993; D. Dickertmann, K. D. Diller: Subventionswirkungen. Einzel- und gesamtwirtschaftliche Effekte der Subventionspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 19. Jg. (1990), H. 10, S. 478-484.

³⁸ Vgl. M. Nieder-Eichholz: Die Subventionsordnung. Ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin 1995, S. 101 f. (Schriften des Vereins für Socialpolitik).