

Kreienbaum, Christoph; Wacker-Theodorakopoulos, Cora

Article — Digitized Version

Subventionen für die Umwelt? Wider die Wuppertaler Position

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kreienbaum, Christoph; Wacker-Theodorakopoulos, Cora (1997) : Subventionen für die Umwelt? Wider die Wuppertaler Position, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 3, pp. 166-172

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137453>

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.

Christoph Kreienbaum, Cora Wacker-Theodorakopoulos

Subventionen für die Umwelt? Wider die Wuppertaler Position

Forderungen nach einer Wirtschaftspolitik, die die immer deutlicher zu Tage tretenden ökologischen Knappheiten berücksichtigt, sind weder neu, noch sind sie im Grundsatz Gegenstand kontroverser Diskussionen. Je mehr es aber um die Umsetzung dieses Grundkonsenses in konkrete Umweltpolitik und um die Entscheidung geht, welches ökologische Ziel mit welchen Maßnahmen von welchen Entscheidungsträgern erreicht werden soll, desto heftiger werden die Auseinandersetzungen auf wissenschaftlicher wie auf politischer Ebene.

Das Leitbild einer dauerhaft tragfähigen Wirtschaftsentwicklung („sustainability“)¹, das der begrenzten Aufnahmefähigkeit der Umwelt und den begrenzt verfügbaren Bodenschätzen einen entscheidenden Stellenwert zubilligt, wird mittlerweile von den meisten Umweltökonomern geteilt. Umstritten sind jedoch Forderungen, die beispielsweise in sehr normativer Weise eine Verringerung der Materialströme um den Faktor 10 fordern². Nicht nur ist diese Zahl umweltökonomisch betrachtet ganz offensichtlich willkürlich gewählt; auch die Ansatzstelle dieses umweltpolitisch geforderten Eingriffs, die Inputseite, trägt nicht der Forderung Rechnung, die Schadstoffemissionen auf effiziente Weise zu begrenzen. Die Emitenten müßten zwar ihre Inputs verringern, hätten aber keinen direkten Anreiz, auf *umweltschonende* Inputs überzugehen oder die Emissionsintensität zu senken. Diese Anreize zu setzen, würde hingegen dazu führen, daß bei gegebenem Wirtschaftswachstum eine höhere Umweltqualität erreicht werden könnte et vice versa.

Zentraler Gegenstand des folgenden Beitrages sind aber nicht das umweltpolitische Zielsystem und die instrumentelle Ansatzstelle im allgemeinen, sondern vielmehr Forderungen des Wuppertal Instituts, mit den Subventionen in Deutschland solle ein allgemei-

nes wirtschaftspolitisches Instrument an ökologischen Kriterien gemessen und sein Einsatz gegebenenfalls so geändert werden, daß es die Erreichung ökologischer Ziele unterstützt. Bemängelt wird die deutsche Subventionspolitik vom Wuppertal Institut vor allem deshalb, weil beispielsweise 1992 nur 2,3% aller gewährten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen als „Subventionen mit traditionell ökologischer Zielsetzung“ vergeben wurden, während gleichzeitig 36,4% aller Subventionen des Bundes „ökologisch-kontraproduktiv“ seien. Die Aufwendungen hierfür seien um etwa das 16fache höher als der Betrag, mit dem der Umweltschutz staatlicherseits gefördert werde³.

Das Wuppertal Institut geht offensichtlich davon aus, daß das Volumen der Subventionen, die zur Erreichung von Umweltzielen eingesetzt werden, erhöht und die derzeit gewährten Subventionen außer mit ihrem eigentlichen Ziel auch mit einem ökologischen Ziel verbunden werden sollten. Diese Forderung mag zwar zunächst populär klingen, allerdings wurden in der Analyse Effizienzgesichtspunkte nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt. Deshalb soll hier aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht geklärt werden, inwieweit Subventionen als umweltpolitische Maßnahme eine Rolle spielen können. Die Analyse beschäftigt sich mit den folgenden Fragestellungen:

- In welchen Fällen können Subventionen überhaupt ein sinnvolles Eingriffsinstrument im Umweltbereich darstellen?
- In welcher Weise kann bei Subventionen, die keine umweltpolitischen Ziele verfolgen, die ökologische Komponente ökonomisch sinnvoll mit einbezogen werden?

¹ Einen guten – interdisziplinären – Überblick bieten die Beiträge in Konrad Monrath (Hrsg.): *Welt im Wandel – Wege zu dauerhaft umweltgerechtem Wirtschaften*, Bad Homburg 1996.

² Diese vom Wuppertal Institut vertretene Forderung findet sich beispielsweise in Friedrich Hinterberger, Fred Luks, Marcus Stewen: *Ökologische Wirtschaftspolitik: zwischen Ökodiktatur und Umweltkatastrophe*, Berlin u.a. 1996, S. 84 ff.

³ Siehe vorstehenden Aufsatz von Doris Gerking und Maria J. Welfens.

Christoph Kreienbaum, 35, Dipl.-Volkswirt, und Cora Wacker-Theodorakopoulos, 39, sind wissenschaftliche Mitarbeiter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Nachteile von Subventionen

Der Einsatz von Subventionen ist nicht nur im Umweltbereich, sondern auch in der allgemeinen Wirtschaftspolitik umstritten und seit Jahrzehnten Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen. Subventionen werden im allgemeinen in der Absicht gewährt, als unzureichend empfundene oder sich als ineffizient herausstellende Marktergebnisse zu korrigieren. Als direkte Geldzahlungen, Einnahmeverzichte oder geldwerte Leistungen, denen keine marktmäßige Gegenleistung gegenübersteht, gehören sie zu den Instrumenten, die grundsätzlich in Frage kommen, um ein Marktversagen zu beheben⁴. Über die Zuführung von Budgetmitteln wird in den Markt eingegriffen, um die Subventionsempfänger (in der Regel Unternehmen) dazu zu bewegen, ihr einzelwirtschaftliches Verhalten in einer Weise anzupassen, die mit bestimmten gesamtwirtschaftlichen Zielen kompatibel ist.

Die Gewährung von Subventionen ist allerdings mit der Gefahr verbunden, daß sie häufig falsch eingesetzt werden. Die wichtigsten Punkte sind dabei:

- Subventionen sind nicht nur mit Kosten verbunden (Budgeteffekte), sondern sie bieten sich für den Politiker – da sie aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden – als „Geschenke“ an, weil im Regelfall eine Begünstigung einer relativ kleinen, aber wichtigen Gruppe zu Lasten der Gesamtheit der Steuerzahler relativ einfach möglich ist. Hierbei sind außerdem Mitnahmeeffekte und die Tendenz zu berücksichtigen, daß einmal gewährte Subventionen nur gegen starke Widerstände der Subventionsempfänger wieder rückgängig gemacht werden können.
- Subventionen können die Selektionsfunktion des Marktes mindern. In der deutschen Subventionspolitik gibt es zahlreiche Belege dafür, daß auch die sogenannten „Anpassungssubventionen“ durch die Verharrungstendenzen regelmäßig darin münden, daß nicht wettbewerbsfähige Marktstrukturen erhalten (Gefährdung des Strukturwandels) und Ressourcen dauerhaft fehlgeleitet werden. Auch das temporäre

⁴ Im folgenden beschränkt sich dieser Beitrag auf Subventionen mit allokativen Zielsetzungen, weil Subventionen an Unternehmen, um distributive Ziele im Bereich der privaten Haushalte zu verfolgen, aufgrund von Effizienzmängeln in der Regel nicht sinnvoll sind; vgl. Markus Nieder-Eichholz: Die Subventionsordnung: ein Beitrag zur finanzwirtschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin 1995, S. 87 ff.

⁵ Vgl. ebenda, a.a.O., S. 109 ff.

⁶ Vgl. z.B. Armin Gutowski, Eberhard Thiel, Manfred Weilepp: Analyse der Subventionspolitik – Das Beispiel der Schiffbau-, Luft- und Raumfahrtindustrie, HWWA-Strukturberichterstattung, Hamburg 1984.

⁷ Für die Internalisierung positiver externer Effekte gelten die allgemeinen Nachteile von Subventionen.

Außerkräftsetzen der Marktkräfte sendet Signale aus, die bei den Betroffenen Anpassungsanstrengungen vermindern und Besitzansprüche auslösen können (Subventionsmentalität)⁵. Hier ist außerdem die wettbewerbsverzerrende Wirkung zu berücksichtigen, weil erfolgreiche Unternehmen in der Regel keine Subventionen erhalten, gleichzeitig aber überproportional zum Steueraufkommen beitragen.

- Ist die Bemessungsgrundlage der Subventionen von ihren Empfängern beeinflussbar, reagieren diese rational, wenn sie die Bemessungsgrundlage ausweiten, wie insbesondere die Erfahrungen mit den Produktsubventionen in der Landwirtschaft zeigen.

Subventionen in der Umweltpolitik?

Die Analyse der Subventionen in Deutschland – insbesondere im Rahmen der Strukturberichterstattung⁶ – hat gezeigt, daß Subventionen in vielen Fällen gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv sind und deshalb ein volkswirtschaftlicher Gewinn entstände, würden diese Transferleistungen an Unternehmen abgebaut und gegebenenfalls durch andere, geeignetere Instrumente ersetzt. Dies spricht natürlich nicht gegen den Einsatz von Subventionen in der allgemeinen Wirtschaftspolitik, wenn es keine geeigneteren Instrumente gibt. Daß der Anteil der Subventionen mit umweltpolitischen Zielsetzungen an allen Subventionen des Bundes so gering ist, läßt damit auch nicht – wie das Wuppertal Institut offensichtlich unterstellt – auf das geringe Gewicht der Umweltpolitik schließen, sondern darauf, daß mit Subventionen primär andere Ziele verfolgt werden, und vor allem darauf, daß die Umweltpolitik zur Erreichung ihrer Ziele zu anderen Instrumenten greift – und dies aus guten Gründen.

Die umweltpolitischen Instrumente, die die Umweltschädiger zur einer Verringerung ihrer umweltbelastenden Aktivität (negative externe Effekte) veranlassen sollen, orientieren sich am Verursacherprinzip, das die Internalisierung der externen Kosten bei den Verursachern durch die Belastung dieser Aktivitäten zum Ziel hat. Eine Subventionszahlung an einen Emittenten, um ihn zu veranlassen, seine Emissionen zu verringern, würde die externen Kosten nicht internalisieren⁷, sondern nur von den Umweltnutzern auf die Steuerzahler verlagern. Die Folge hiervon ist, daß ein Anbieter umweltintensiv produzierter Güter bei einer Subventionierung – im Gegensatz zu einer Besteuerung der Emissionen – nicht gezwungen ist, die Produktpreise in der Weise anzupassen, daß diese die Umweltknappheiten widerspiegeln (fehlender Nachfrageeffekt). Ein weiterer Punkt sind die fehlenden dynamischen Anreizwirkungen dieses Instrumentes: So

muß der Staat in der Regel die zu subventionierende Technologie definieren; damit fehlen aber Anreize für Emittenten, den Fortschritt in den Vermeidungstechnologien voranzutreiben.

Die Bedenken, die bei Subventionen zur Internalisierung negativer externer Effekte anzubringen sind, gehen also noch über die oben angeführten allgemeinen Subventionsnachteile hinaus. Als Regelmaßnahme der Umweltpolitik sind Subventionen daher nicht geeignet⁸. Damit stellt sich aber die Frage, ob und in welchen Fällen Subventionen im Umweltbereich als Ausnahme sinnvoll sein können.

Einsatz in Ausnahmefällen gerechtfertigt

Im Gegensatz zum Wuppertal Institut, das offensichtlich Subventionen mit umweltpolitischer Zielsetzung stärker etablieren möchte, wird hier gezeigt, daß der Einsatz von Subventionen im Umweltbereich nur in wenigen Fällen zu sinnvollen Lösungen führt. Solche Subventionen werden nötig, wenn andere an sich effizientere umweltpolitische Instrumente bestimmte Mängel aufweisen, die durch eine derartige Maßnahme ausgeglichen werden können⁹. Subventionen können auch angezeigt sein, wenn sich die effizienteren Instrumente politisch nicht durchsetzen lassen und die Alternative darin bestünde, auf umweltpolitische Eingriffe ganz zu verzichten. Wird bei der Analyse zunächst einmal von der internationalen Verflechtung und möglichen Reaktionen des Auslandes abstrahiert und nur das Inland betrachtet, können Subventionen notwendig werden, wenn *Innovationen* in der Umweltechnologie aufgrund von Marktversagen unter dem volkswirtschaftlich optimalen Niveau liegen.

Im Bereich der Umweltgüter existiert einerseits eine Knappheitssituation, wie sie auch bei privaten Gütern anzutreffen ist, andererseits zeigt die unbestreitbare Existenz von Umweltschäden, daß wirksame

Knappheitssignale fehlen, die eine Übernutzung der Ressource „Umwelt“ verhindern könnten¹⁰. Das bei privaten Gütern anzutreffende Ausschlußprinzip gilt nicht im gleichen Maße im Bereich der Umweltgüter (gemischt-öffentliches Gut). Das bedeutet, daß allein über den Marktmechanismus niemand von der Inanspruchnahme der Umwelt ausgeschlossen werden kann und daher umweltpolitische Instrumente notwendig sind, die Inanspruchnahme zu regeln.

Diese Instrumente müssen sowohl ökonomische als auch ökologische Wirksamkeitskriterien erfüllen¹¹. Von besonderer Bedeutung ist dabei, daß ein umweltpolitisches Instrument Anreize zu Fortschritten bei der Entdeckung und Anwendung neuen technologischen Wissens setzen sollte. Dieses Kriterium ist deshalb so wichtig, weil es nur begrenzte Möglichkeiten gibt, das Angebot an Umwelt zu erhöhen. Wenn also weiterhin der Konsum nicht eingeschränkt und damit das Wachstum der Volkswirtschaft nicht vermindert werden soll, dann ist es unumgänglich, daß Fortschritte im Bereich der Vermeidungstechnologien erzielt werden. Das bedeutet: Ein weiteres, erwünschtes Wachstum einer Volkswirtschaft ist ohne zusätzliche Umweltschäden nur zu erreichen, wenn der technische Fortschritt den negativen Zusammenhang von Wirtschaftstätigkeit und Umweltqualität aufbricht.

Forschung an der „technologischen Grenze“

Zwar läßt sich technischer Fortschritt nicht vom Staat „erzwingen“, allerdings dürfte es im Bereich der angewandten Forschung und Entwicklung im Gegensatz zur Grundlagenforschung durchaus plausibel sein, daß der technische Fortschritt durch den Einsatz zielgerichteter Instrumente hier lenkbar ist. Im Bereich der angewandten Forschung und Entwicklung sind zwei Phasen von Produkt- und Verfahrensfortschritten zu unterscheiden: die Phase der Entdeckung und erstmaligen Nutzbarmachung (Innovationsphase) und die Phase der Ausbreitung einer bekannten Technologie (Diffusionsphase). Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen fallen in beiden Phasen an. Allerdings ist zu vermuten, daß sich die beiden Phasen qualitativ und quantitativ unterscheiden. Es ist daher sinnvoll bei der Analyse von Umweltinstrumenten, deren Wirkung auf die Innovations- und Diffusionsphase getrennt zu untersuchen¹².

Die Forschung an der „technologischen Grenze“ (Innovation im engeren Sinne), die zu einer Verschiebung dieser Grenze führt, ist von besonderer Bedeutung für die Möglichkeit weiteren wirtschaftlichen Wachstums bei gleichbleibender oder gar verbesserter Umweltqualität einer Volkswirtschaft. Die meisten umweltpo-

⁸ Vgl. hierzu ausführlicher Dieter Cansier: Umweltökonomie, Stuttgart, Jena 1993, S. 140 ff.; Horst Siebert: Economics of the Environment, Berlin u.a. 1987, S. 122-123.

⁹ Vgl. zur Second-best-Lösung und zur Wiederherstellung von First-best-Lösungen Ulrich Schlieper: Wohlfahrtsökonomik II: Theorie des Zweitbesten, in: Willi Albers (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 9, Stuttgart 1982, S. 486 ff.

¹⁰ Vgl. Christoph Kreienbaum, Cora Wacker-Theodorakopoulos: Innovationen unter verschiedenen Umweltregimen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 39. Jahr, Hamburg 1994, S. 167 ff.

¹¹ Vgl. Christoph Kreienbaum, Cora Wacker-Theodorakopoulos: Environmental Damage and the Question of Liability, in: INTERECONOMICS, Vol. 27 (1992), Nr. 4, S. 157 ff.

¹² Vgl. hierzu ausführlicher Christoph Kreienbaum, Cora Wacker-Theodorakopoulos: Innovationen unter verschiedenen Umweltregimen, a.a.O.

litischen Instrumente bieten jedoch nur Anreize zur Diffusion vorhandenen technischen Wissens, weil die erstmalige Nutzbarmachung einer neuen Technologie üblicherweise mit höheren Kosten als die Diffusion bekannter Technologieverbunden ist. Daher ist eine Ergänzung durch gezielte Subventionen, die die Forschung und Entwicklung an der technologischen Grenze ermöglichen, in bestimmten Fällen sinnvoll¹³. Durch geeignete Maßnahmen in diesem Bereich wird natürlich auch die Standortqualität des jeweiligen Landes verbessert, wenn Vorsprungsgewinne durch die Anwendung neuer Technologien gegenüber dem Ausland erzielt werden können.

Zunehmende Systemwettbewerb

Dieses leitet über zu einem zweiten Ausnahmebereich, der den Einsatz von Subventionen als Ergänzung zu anderen umweltpolitischen Instrumenten notwendig werden läßt: die Einbeziehung des Verhaltens des Auslandes, um ein mögliches Trittbrettfahrerposition entgegenzutreten, die darin bestehen könnte, an einer verbesserten Umweltqualität partizipieren zu wollen, ohne selbst dafür die entsprechenden Kosten zu tragen. Dies kann beispielsweise, wenn die Systeme und Reaktionen des Auslandes in die Betrachtung einbezogen werden, aufgrund der Folgen eines *Systemwettbewerbs* der Fall sein. Der Systemwettbewerb zwischen verschiedenen Ländern hat nicht nur die mit dem Wort Wettbewerb positiv assoziierte Folge, daß überflüssige Interventionen des Staates abgebaut werden, sondern der Systemwettbewerb beinhaltet auch die Gefahr, daß notwendige staatliche Interventionen unterbleiben¹⁴, z.B. die Erstellung eines gemischt-öffentlichen Gutes, wie es die Umwelt in der Regel darstellt.

Die in Deutschland geführten Diskussionen um eine Ökosteuer und die von der EU-Kommission vorgeschlagene Einführung einer CO₂-/Energiesteuer zeigen, wie wichtig es ist die Reaktion des Auslandes in die Überlegungen, welches Instrument am sinnvollsten ist, mit einzubeziehen. Die an sich sinnvolle Steuerlösung läßt sich hauptsächlich deshalb so schlecht durchsetzen weil die betroffenen, also insbesondere die energieintensiv produzierenden Unternehmen – sicherlich zu Recht – Nachteile befürchten, wenn im Ausland nicht gleichzeitig entsprechende Maßnahmen durchgeführt werden¹⁵. Die Produktion im Inland würde sich erteuern und an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Ausland verlieren. Dies würde einerseits eine Verlagerung der Produktion ins Ausland zur Folge haben, wodurch für die jeweilige Volkswirtschaft insbesondere dann erhebliche Ein-

bußen zu erwarten wären, wenn es sich um „wertvolle“ Branchen handelt, in denen hohe Einkommen erzielt werden. Andererseits wäre für die Umwelt ein möglicherweise noch schlechteres Ergebnis zu erwarten, weil in dem Land, in dem dann die entsprechende Produktion stattfindet, noch keine Instrumente zur Emissionsbegrenzung eingesetzt werden.

Die Gefahr für die Unternehmen in den energieintensiven Branchen, die hoher Importkonkurrenz ausgesetzt sind, läßt sich abwenden, wenn den Unternehmen in diesen Branchen Subventionen gezahlt werden. Die Subventionen sollten zielgenau nur diesen benachteiligten Branchen gewährt werden. Die Wettbewerbsnachteile könnten so gegenüber dem Ausland ausgeglichen werden, und gleichzeitig kann hier eine entsprechende Steuer eingeführt werden, die Anreize für sinnvolle ökologische Verhaltensweisen gibt. Die Unternehmen könnten mit diesen beiden Instrumenten mittel- bis langfristig Vorsprungsgewinne gegenüber ausländischen Unternehmen erzielen, weil sie ihr technisches Know-how über energiesparende Produktion bereits erweitert hätten, wenn im Ausland ebenfalls die entsprechenden umweltpolitischen Instrumente eingeführt würden.

Insgesamt betrachtet besteht durch den Systemwettbewerb der einzelnen Volkswirtschaften im allgemeinen die Tendenz, daß sich die Preise der gemischt-öffentlichen Güter immer mehr von ihren tatsächlichen Knappheiten entfernen und damit durch die an sich funktionierenden umweltpolitischen Instrumente immer schlechter widerspiegelt werden. Wenn der Systemwettbewerb beachtet wird, ist bei grenzüberschreitenden Emissionen der gezielte Einsatz von Subventionen notwendig, um gegenüber dem Ausland wettbewerbsfähig zu bleiben.

Die Frage, ob Subventionen ein sinnvolles umweltpolitisches Instrument darstellen, läßt sich also so beantworten, daß dies – im Gegensatz zur Wuppertaler Position – im allgemeinen nicht der Fall ist und daß es nur wenige Ausnahmefälle gibt. Diese Ausnahmefälle werden dadurch festgelegt, daß die oben angeführten Effizienzaspekte den Einsatz von Subventionen legitimieren, und nicht durch die Tatsache, daß sich mit ih-

¹³ Im Bereich der Diffusion bekannter Umwelttechnologien dürfte für den Einsatz von Subventionen zur schnelleren Verbreitung (z.B. für die Nachrüstung von Alt-Pkw mit Katalysatoren) in der Regel wohl die Frage der politischen Durchsetzbarkeit z.B. von Auflagen und nicht Effizienzaspekte entscheidend sein.

¹⁴ Zum Systemwettbewerb vgl. Hans-Werner Sinn: Implikationen der vier Grundfreiheiten für die nationale Fiskalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75.Jg. (1995), H. 5, S. 240 ff.

¹⁵ Vgl. Hans-Hagen Härtel et al.: Strukturberichterstattung 1996 – Kernbericht –, im Erscheinen.

nen überhaupt eine ökologische Wirkung erzielen läßt.

Externe Kosten und „Schattensubventionen“

Bevor untersucht werden soll, ob es machbar und sinnvoll ist, die deutsche Subventionspolitik unter ökologischen Kriterien umzugestalten, ist – um die Subventionsmasse zu bestimmen, die überhaupt für eine etwaige „ökologische Umorientierung“ zur Verfügung stände – auf den vom Wuppertal Institut in zahlreichen Veröffentlichungen proklamierten Begriff der „Schattensubventionen“ einzugehen. Als Schattensubventionen werden insbesondere auch die externen Kosten bezeichnet¹⁶. Besonders hoch sollen diese externen Kosten vor allem im Pkw-Bereich sein. Nun besteht kein Dissens darin, daß die Verursacher von Kosten mit diesen auch konfrontiert werden müssen, um ein Allokationsoptimum zu erreichen. Auch wenn gravierende Bedenken gegen die Berechnung und die Definition der externen Kosten – insbesondere der Unfallkosten – aus wohlfahrtstheoretischer Sicht bestehen¹⁷, soll nicht bestritten werden, daß bestimmte Verursacher – wohl auch der Pkw-Verkehr – nicht mit allen entstehenden Kosten konfrontiert sind, ein Optimum momentan also nicht erreicht wird.

Die externen Kosten mit dem Begriff Subventionen zu belegen, ist jedoch mehr als eine Begriffsverwirrung. Unabhängig von allen Abgrenzungsproblemen bei Subventionen, ist den geläufigen Definitionen eines gemeinsam: der gezielte Einsatz ist ein entscheidendes Charakteristikum dieses Instrumentes. Die Fehllenkung von Ressourcen durch die Existenz von externen Effekten kann nicht – wie von den Wuppertalern durch die Begriffswahl offensichtlich intendiert – durch eine Änderung der Subventionspolitik erfolgen. Es handelt sich in den Fällen, in denen ein Marktversagen vorliegt, um eine unterlassene Internalisierung. Für ein Marktversagen ist jedoch der entsprechende Markt zu identifizieren und mit einem effizienten Instrumenteneinsatz eine Internalisierung sicherzustellen¹⁸.

Die Hinzurechnung von externen Kosten zu den Subventionen ist ebenso eine inhaltslose Zahlenspielerei wie die Aussage „die ökologisch kontraproduktiven Subventionen belaufen sich auf das 16fache der Ausgaben des Staates für den Umweltschutz“¹⁹. Der Staat muß nur insoweit für die Umweltanspruchnahme aufkommen, wie er selbst Umweltverbraucher ist; der mit Abstand größte Teil des Umweltverbrauchs geht indessen von Unternehmen und privaten Haushalten aus, die die Kosten zumindest teilweise in Form z.B. von Umweltschutzinvestitionen zur Befolgung von Auflagen bzw. durch eine Abga-

benpflicht bei dem Verbrauch von Heiz- und Treibstoffen etc. tragen.

Die Forderungen, auch die sogenannten „Schattensubventionen“ mit in die Debatte um einen ökologischen Umbau der Subventionspolitik einzubringen, gehen also an der Problematik weitgehend vorbei und könnten zu falschen Schlußfolgerungen verleiten. Aber auch wenn man die fehlende Behebung von Marktversagen, deren Folge z.B. Umweltschäden sein können, nicht in die Subventionsdiskussion einbezieht, bleibt das in Rede stehende Subventionsvolumen, auf das sich das Wuppertal Institut bezieht, beträchtlich. Aufbauend auf diesem Ergebnis soll im folgenden beurteilt werden, ob der vom Wuppertal Institut geforderte Weg der ökologischen Umorientierung der Subventionen, die bislang auf andere als auf ökologische Ziele ausgerichtet waren, gesamtwirtschaftlich zu vernünftigen Ergebnissen führen kann.

Argumente gegen eine „Ökologisierung“

Aus der Theorie der Wirtschaftspolitik ergeben sich für den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente wichtige Hinweise, die strikt gegen eine ökologische Umorientierung der Subventionen im Sinne des Wuppertal Instituts sprechen. Nach der Ziel-Mittel-Träger-Regel, die auf Tinbergen²⁰ zurückgeht, sollte – kurz gesagt – ein Mittel nicht zur Erlangung unterschiedlicher (konfliktiger) Ziele eingesetzt werden²¹. Die klare Bestimmung von zu erreichenden Zielen und die Auswahl der hierfür effizienten Instrumente sollen Zielkonflikte bei einem Instrumentenein-

¹⁶ Vgl. z.B. Doris Gerking, Maria J. Welfens: „Schattensubventionen“ im Bereich des PKW-Verkehrs, Wuppertal Papers Nr. 33, Wuppertal 1995, S. 17 ff., S. 30.

¹⁷ So sind Unfallkosten keine externen Effekte, sondern private Kosten, wenn sie dem betreffenden Verkehrsteilnehmer entstehen, der die Knappheit (Unfall) verursacht hat. Die Sachschäden werden von den Autofahrern als Versicherte gezahlt; für Personenschäden gilt dies teilweise ebenso, oder sie sind privat zu tragen.

¹⁸ Es kann allerdings in einigen Fällen sogar sinnvoll sein, von einer Internalisierung abzusehen, wenn die Kosten eines „effizienten“ Staatseingriffs höher sind als die Wohlfahrtsverluste durch ein weiterhin existierendes Marktversagen.

¹⁹ Vgl. den vorstehenden Aufsatz von Doris Gerking und Maria J. Welfens.

²⁰ Jan Tinbergen: On the Theory of Economic Policy, Amsterdam 1952; der hier relevante Teil ist in deutscher Sprache abgedruckt in: Jan Tinbergen: Über die Theorie der Wirtschaftspolitik, in: Gérard Gäggen: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln, Berlin 1966, S. 381-396.

²¹ Vgl. Heinz Grosseckler: Zur theoretischen Integration der Wettbewerbs- und Finanzpolitik in der Konzeption des ökonomischen Liberalismus, in: Erik Boettcher et al. (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 10: Systemvergleich und Ordnungspolitik, Tübingen 1991; Manfred Streit: Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Düsseldorf 1991, S. 324 ff.; Gisela Färber: Binnenmarktgerechte Subventionspolitik in der Europäischen Gemeinschaft – Strukturen, Normen und Defizite, Frankfurt, New York 1995, S. 27 f.

satz verhindern. Die Umorientierung von Subventionen, deren originäres Ziel mit ökologischen Zielen konfliktiert, würde die angestrebte Zielerreichung verhindern oder einen höheren Mitteleinsatz erfordern²². Daraus kann abgeleitet werden, daß für Zielkonflikte (hier Ökologie und Ökonomie) nicht eine „Optimierung“ (Berücksichtigung aller Nebenwirkungen auf andere Ziele) eines Instrumentes die adäquate Lösung darstellt, sondern die systemgerechte Aufgabenteilung und die Auswahl der für die unterschiedlichen Regelkreise effizienten Instrumente²³.

Für die Wirtschaftspolitik ergeben sich aus diesen theoretischen Betrachtungen folgende grundsätzliche Empfehlungen:

□ Sollten Subventionen das Instrument der Wahl darstellen, d.h. eine effiziente Zielerreichung sicherstellen, so sollten sie nicht verändert werden. Sollte also beispielsweise das Ziel darin bestehen, den Bestand einer bestimmten Branche aus welchen Gründen auch immer zu sichern – bei dieser Entscheidung sind auch ökologische Aspekte zu berücksichtigen –, so ist die Subvention auf eine möglichst effiziente Erhaltung auszurichten und nicht auf eine möglichst umweltverträgliche Erhaltung.

□ Sind Subventionen im Hinblick auf die Erreichung ihres originären Zieles ineffizient oder ineffizient geworden, sind sie zu streichen, zu kürzen oder die Ansatzpunkte zu ändern. Daß ein Subventionsabbau in der Praxis aufgrund mangelnder politischer Durchsetzbarkeit immer wieder scheitert, daran wird – im Gegensatz zur Meinung des Wuppertal Instituts²⁴ – auch eine „Ökologisierung“ der Subventionen nichts ändern.

²² Im Falle „fixierter Ziele“, d.h. Ziele, die „punktgenau“ zu erreichen sind, würde eine Umorientierung eine Erhöhung der Subventionen in einem Umfang erforderlich machen, der die ökologische Nebenbedingung erfüllen hilft, obwohl in diesem Fall eine Subvention keineswegs das effiziente Instrument sein muß. Vgl. zu „fixierten Zielen“: Manfred Streit, a.a.O.

²³ Vgl. beispielsweise Heinz Grosseckler, a.a.O.

²⁴ Vgl. vorstehenden Aufsatz von Doris Gerking und Maria J. Welens.

²⁵ Allerdings können Zielkonflikte im Zeitablauf dazu führen, daß sich die Einzelziele bzw. deren Gewicht verändert und sich damit auch der Instrumenteneinsatz anpassen muß. So dürfte beispielsweise in Zukunft der Zielkonflikt zwischen der (umstrittenen) Sicherheit der Energieversorgung durch die Aufrechterhaltung des Steinkohlebergbaus und dem Klimaschutz dazu führen, daß dem Umweltziel ein größeres Gewicht beigemessen wird. Die Anpassung des Instrumenteneinsatzes sollte dann aber nicht in Form „ökologischer Steinkohlebergbausubventionen“, sondern durch einen Abbau der sektoralen Erhaltungssubventionen erfolgen, während zur Verfolgung des Klimaschutzzieles z.B. eine Steuerlösung angemessen wäre. Die Folgen des Subventionsabbaus aufgrund der regionalen Konzentrationen einer Branche ist mit dem gezielten Einsatz regionalpolitischer Instrumente zu begegnen.

□ Sollte beim Einsatz oder durch die Abschaffung bzw. Änderung von Subventionen ein allokatives Marktversagen mit negativen Folgen für die Umwelt auftreten, so ist für diesen Bereich ein Instrument auszuwählen und so auszugestalten, daß das Marktversagen – so weit wie möglich bzw. sinnvoll – behoben wird.

Ein „Überstülpen“ ökologischer Zielsetzungen über Instrumente, die andere Ziele erreichen sollen, macht aus einem vormals effizienten einen ineffizienten Instrumenteneinsatz; bei einem ineffizienten Subventionsansatz kann eine „ökologische Umorientierung“ sogar noch negativere gesamtwirtschaftliche Folgen haben²⁵. Eine Optimierung würde die Beherrschbarkeit des komplexen Marktgeschehens in seiner Gesamtheit voraussetzen. Es sind zwar Fälle denkbar, in denen die Regelkreise so eng miteinander verbunden sind, daß die Transaktionskosten einer Anpassung der Instrumente in den einzelnen Regelkreisen höher sind als die Effizienzgewinne, die realisiert werden könnten, wenn Instrumente nicht mit Zielen überfrachtet werden. Es gibt in der deutschen Wirtschaftspolitik jedoch zahlreiche Belege dafür, daß Zielkonflikte und ein ineffizienter Instrumenteneinsatz aufgrund einer Überfrachtung mit Zielen ins wirtschaftspolitische „Chaos“ führen. Ein prominentes Beispiel hierfür bietet die Agrarpolitik.

Das Beispiel Landwirtschaft

Der Landwirtschaftssektor bildet einen Bereich, in dem schon seit längerem versucht wird, die ökologische Komponente in die Subventionsgewährung einzubeziehen: Dieser hochsubventionierte Sektor weist eine sehr hohe Umweltbelastung auf: Überdüngung, Bodenerosion, übermäßiger Pestizideinsatz sind nur einige Stichworte, die darauf hinweisen, daß im Falle der Landwirtschaft von einer effizienten Ressourcenallokation (inklusive der Berücksichtigung der Umwelt) keine Rede sein kann. An diesem Beispiel kann die Gratwanderung verdeutlicht werden, wann ökologische Argumente für die Überprüfung bestehender Subventionen bedeutsam sind und wann ökologische Ziele als Alibiargumente mißbraucht werden und zu ineffizienten Ergebnissen führen.

Vergegenwärtigt man sich die Subventionspolitik der Landwirtschaft in der Vergangenheit, so wird deutlich, daß dem Ziel der Versorgungssicherheit der Nachkriegszeit, das durch Preissubventionen angestrebt wurde, schon bald ein zweites Ziel an die Seite gestellt wurde, nämlich das Einkommensziel. Beide Ziele, der Marktausgleich und die Einkommenssicherung, sollten durch Preissubventionen erreicht werden. Diese Art der Subventionierung mag in der Nach-

kriegszeit zunächst noch nicht schädlich gewesen sein, weil hier das Ziel, die landwirtschaftliche Produktion möglichst schnell wieder zu aktivieren (Allokation), mit dem Einkommensziel (Distribution) harmonierte. Allerdings führte die Doppelfunktion der Preise bald zu einer Überproduktion mit andauernden Budgetlasten und gravierenden ökologischen Problemen aufgrund einer intensiven Produktionsweise²⁶. Insbesondere die Budgetlasten werden – neben den allokativen Ineffizienzen – dazu führen, daß auch die Verfolgung des Einkommensziels immer schwieriger werden dürfte. Offensichtlich ist hier schon vor langer Zeit der Versuch gescheitert, zwei Ziele mit einem Instrument zu erreichen. Wie sollte eine Anpassung aussehen, und können an ökologischen Kriterien orientierte Subventionen eine Lösung darstellen?

Die gegenwärtige Tendenz zur Abkehr von der Preissubventionierung hin zur Einkommenssubventionierung ist ökonomisch sinnvoll, wenn es sich um Anpassungssubventionen handelt, die der Abfederung des Strukturwandels dienen, weil damit den Marktkräften endlich ein stärkeres Gewicht bei dem Allokationsziel beigemessen würde, während das Distributionsziel über produktionsunabhängige Transfers angestrebt wird. Diese Subventionen, die lediglich der Anpassung dienen, müßten allerdings befristet sein und nach erfolgter Anpassung vollständig auslaufen. Natürlich führt ein schrumpfender landwirtschaftlicher Sektor auch dazu, daß die negativen externen Effekte der bisherigen Produktion abnehmen²⁷.

Als Argument, diesen Prozeß nicht so ablaufen zu lassen, sondern weiterhin – dauerhafte – Subventionen zu gewähren, wird auf positive externe Effekte der Landwirtschaft in Form des Landschaftsschutzes hingewiesen²⁸. Eine „ökologisierte Subventionspolitik“ à la Wuppertal würde in diesem Beispiel folgendermaßen aussehen: landwirtschaftlichen Betrieben würden Subventionen gezahlt, die an die Produktion des Gutes Landschaftsschutz geknüpft würden.

Gegen eine solche Politik spricht die Gefahr, daß die Vertreter der Branche mit diesem Argument versuchen, die drohende Anpassung in eine dauerhafte Erhaltung umzuwidmen, indem dauerhafte Einkom-

menssubventionen an die Landwirte ökologisch gerechtfertigt werden. Geht es tatsächlich um Landschaftsschutz, dann sollte dieser mit effizienten Mitteln betrieben werden. Ob landwirtschaftliche Betriebe hierfür geeignet sind, stellt sich am besten im Wettbewerb mit anderen Anbietern von „Landschaftsschutz“ heraus, z.B. durch eine behördliche Festlegung der angestrebten Landschaftsschutzziele und eine wettbewerbliche Ausschreibung unter verschiedenen Anbietern. Die hier erzielten Effizienzgewinne dürften – zumindest langfristig – die Friktionskosten des Strukturwandels und die Transaktionskosten des Verfahrens bei weitem übertreffen. Eine ökologische Umorientierung der Subventionen, wie es das Wuppertal Institut fordert, würde im Beispiel der Landwirtschaft auf die wettbewerbliche Effizienzauslese verzichten: offensichtlich ein wirtschaftspolitisch unsinniger Weg. Die Produktion des Gutes Landschaftsschutz wäre kostspieliger als notwendig.

Die Verknüpfung von Einkommensziel und dem neuen Allokationsziel (Landschaftsschutz) würde zudem in der Zukunft zu neuen Zielkonflikten führen: Geht man auch beim Landschaftsschutz von erzielbaren Produktivitätsfortschritten aus, würden „ausreichende“ Einkommenstransfers zu einer Überproduktion an „Kulturlandschaft“ führen oder aber die anfallenden Produktionskosten immer weiter über die tatsächlich notwendigen ansteigen lassen.

Fazit

Das Beispiel Landwirtschaft mag an dieser Stelle genügen, um den zweifelhaften Wert einer „ökologisierten Subventionspolitik“ im Sinne des Wuppertal Instituts zu bebildern. Es geht auch in Zukunft darum, Subventionsziele eindeutig festzulegen, auch um deren Effizienz beurteilen zu können. Ein „Überstülpen“ eines Umweltkriteriums auf Instrumente, die andere Ziele verfolgen sollen, ist wenig erfolgversprechend: Die Gesamtzusammenhänge im Wirtschaftssystem sind zu komplex, als daß sie zentral zu überblicken wären. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, das Gesamtsystem in Teilsysteme zu zerlegen, in denen dann von staatlicher Seite dafür gesorgt wird, daß Marktversagen in diesen Regelkreisen beseitigt wird.

Im Gegensatz zur „ökologischen Umorientierung“ des Wuppertal Instituts muß der Abbau ungerechtfertigter Subventionen auf der wirtschaftspolitischen Tagesordnung bleiben. Werden statt dessen unterschiedliche Ziele miteinander vermischt und Subventionen mit Zielen überfrachtet, besteht die Gefahr, daß die alten – überkommenen – Subventionen mit neuen – fehlerhaften – Argumenten gerechtfertigt und damit nochmals zementiert werden.

²⁶ Vgl. u.a. Rat der Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1994 – Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, Bundestags-Drucksache 12/6995, Bonn 1994, S. 301 ff.; Holger Bonus: Eine Lanze für den Wasserpfennig – Wider die Vulgärform des Verursacherprinzips, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 9, S. 451 ff.

²⁷ Vgl. ebenda, a.a.O.

²⁸ Auf das Ziel der Erhaltung des bäuerlichen Familienbetriebes, das häufig von Branchenvertretern reklamiert wird, soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.