

Welfens, Maria Jolanta

**Article — Digitized Version**

## Subventionen aus ökologischer Sicht - Fortsetzung der Diskussion

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Welfens, Maria Jolanta (1997) : Subventionen aus ökologischer Sicht - Fortsetzung der Diskussion, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 11, pp. 655-661

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137555>

**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.*

Maria J. Welfens\*

## Subventionen aus ökologischer Sicht – Fortsetzung der Diskussion

*In der Märzausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir zwei Beiträge zum Thema umweltgerechte Subventionspolitik, zum einen von Doris Gerking und Dr. Maria Welfens mit dem Titel „Ökologisch zukunftsfähige Subventionspolitik“, zum anderen von Christoph Kreienbaum und Cora Wacker-Theodorakopoulos zu „Subventionen für die Umwelt? Wider die Wuppertaler Position“. Mit zwei weiteren Beiträgen schließen wir die Debatte um Umweltsubventionen ab.*

In der Märzausgabe des Wirtschaftsdienst wurde von D. Gerking und M. J. Welfens das Konzept einer Rückführung der Subventionen und eines sinnvollen ökologischen Subventionsumbaus in Verbindung mit dem am Wuppertal Institut entwickelten Konzept einer Dematerialisierung dargestellt<sup>1</sup>. Dieser Beitrag hat eine lebhaft geführte Fachdiskussion hervorgerufen<sup>2</sup>, die sich auf folgende Kernpunkte bezog:

□ Die traditionelle Subventionspolitik ist wenig effizient und ökologisch kontraproduktiv. Eine Änderung der Subventionsstruktur und die Einbeziehung ökologischer Kriterien bei der Subventionsvergabe im Sinne einer zukunftsfähigen Entwicklung, die ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien genügen muß, sind dringlich. Bei einer ökologischen Umstrukturierung von Subventionen sollte das Subventionsvolumen insgesamt wesentlich reduziert werden.

□ In der Subventionspolitik werden umweltpolitische Ziele bisher kaum berücksichtigt. 1992 gab es nur 2,3% Subventionen des Bundes mit direkter ökologischer Zielsetzung, die auf die traditionelle Reduzierung bekannter schädlicher Stoffe und die Förderung von Sanierungsmaßnahmen abzielten. Da aber die primäre Ursache des Umweltproblems im wachsenden Verbrauch von Material und Energie liegt, hat praktisch (fast) jede Subvention außerhalb der ökologischen Innovationsförderung negative ökologische Folgen. Daraus ergibt sich die Anforderung, daß bei den Subventionsvergabekriterien auch Aspekte der Materialintensität berücksichtigt werden sollten.

□ Um die Subventionspolitik mit Anforderungen einer zukunftsfähigen Entwicklung (sustainable develop-

ment) in Einklang zu bringen, sollten neue umweltpolitische Ansätze – wie der Dematerialisierungsansatz, der eine drastische Verringerung der Materialströme um den Faktor 10 in den hochentwickelten Industrieländern in den nächsten 50 Jahren fordert – berücksichtigt werden. Bisher werden gerade die besonders materialintensiven und damit die umweltbelastendsten Branchen in Deutschland mit hohen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gefördert.

□ Der Subventionsbegriff wird in Politik und Wissenschaft unterschiedlich gefaßt (etwa die Subventionsabgrenzung in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in den Subventionsberichten der Bundesregierung und in der Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute). Da praktisch jede Subvention wirtschaftliche Entwicklungen beeinflusst, wobei auch ökologische Wirkungen eintreten, ist für die Analyse der ökologischen Aspekte der Subventionspolitik eine weite Fassung des Subventionsbegriffs zweckmäßig. Zu fragen ist daher, ob in der Analyse einzelner Wirtschaftsbereiche bzw. Aktivitäten nicht die Einbeziehung verdeckter Subventionen („Schattensubventionen“) sinnvoll wäre: Bei der Aktivität Autofahren wären beispielsweise das kostenlose Parken auf Straßen und die Unfallkosten zu berücksichtigen, die gegenwärtig von der Krankenversicherung getragen werden.

\* Für Anregungen und Kommentare möchte ich mich bedanken bei Doris Gerking, Friedrich Hinterberger, Andreas Mündl, Joachim Spangenberg, Friedrich Schmidt-Bleek, Hartmut Stiller.

<sup>1</sup> Siehe D. Gerking, M. J. Welfens: Ökologisch zukunftsfähige Subventionspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 3, S. 159-165.

<sup>2</sup> C. Kreienbaum, C. Wacker-Theodorakopoulos: Subventionen für die Umwelt? Wider die Wuppertaler Position, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 3, S. 166-172. Zu den beiden Artikeln siehe auch o.V.: Die UmweltökonomInnen haben die Subventionen entdeckt, in: Handelsblatt vom 8.4.1997, S. 6.

*Dr. Maria J. Welfens, 45, ist Mitarbeiterin am Wuppertal Institut für Umwelt, Klima, Energie GmbH im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen.*

Eine ökologisch orientierte Subventionspolitik berücksichtigt drei Aspekte:

- den Abbau von ökologisch kontraproduktiven Subventionen,
- die ökologische Umgestaltung bereits bestehender Subventionen,
- die zeitlich befristete Neuvergabe von Subventionen.

### Kritische Einwände

Christoph Kreienbaum und Cora Wacker-Theodorakopoulos aus dem HWWA-Institut setzen sich kritisch mit dem vorgeschlagenen Konzept einer ökologisch zukunftsfähigen Subventionspolitik auseinander. Dabei beziehen sie sich auf folgende Punkte:

- Am Sinn des Wuppertaler Ansatzes einer inputorientierten Umweltpolitik wird gezweifelt, und die Forderung nach einer drastischen Verringerung der Materialströme (Faktor 10) wird abgelehnt.
- Der Einsatz von Subventionen sowohl als wirtschafts- als auch als umweltpolitisches Instrument wird kritisiert. Der niedrige Anteil der Subventionen mit direkter ökologischer Zielsetzung läßt sich aus Sicht der Kritiker vor allem dadurch erklären, daß erstens mit Subventionen primär andere Ziele verfolgt werden und zweitens die Umweltpolitik zur Erreichung ihrer Ziele aus guten Gründen zu anderen Instrumenten greift.
- Die Anwendung von Subventionen im umweltpolitischen Bereich könne nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt werden: dazu gehören die Förderung einiger F&E-Projekte, aber auch Wettbewerbsgründe, z.B. im Fall der Einführung einer Energiesteuer; dann sollen die Unternehmen in den energieintensiven Branchen, die scharfer Konkurrenz ausgesetzt sind, befristet Fördermaßnahmen erhalten.
- Eine Berücksichtigung von externen Kosten als „Schattensubventionen“, die als „Wuppertaler Ansatz“ und aus ökonomischer Sicht eine Art versteckte Subventionierung darstellen, bringe nur Begriffsverwirrung.

<sup>3</sup> Factor 10 Club: Carnoules Declarations, Wuppertal 1995; F. Schmidt-Bleek: Wieviel Umwelt braucht der Mensch. MIPS-Das Maß für ökologisches Wirtschaften, Berlin, Basel, Boston 1994.

<sup>4</sup> F. Schmidt-Bleek, a.a.O.; R. A. P. M. Weterings, J. Opschoor: The Ecocapacity as a Challenge to Technological Development, Advisory Council for Research of Nature and Environment, Rijswijk 1992; Intergovernmental Panel on Climate Change: The IPCC Scientific Assessment, New York et al. 1991; Friends of the Earth (Hrsg.): Toward Sustainable Europe, Brüssel 1995.

Gegen eine ökologische Umorientierung der Subventionspolitik sei einzuwenden, daß Subventionen mit zusätzlichen ökologischen Zielsetzungen „überfrachtet“ wären, vor allem, wenn es sich nach Meinung der Autoren um konfligierende Ziele wie Ökonomie und Ökologie handelt.

Am Beispiel der Landschaftsschutzsubventionen versuchen die beiden Autoren zu verdeutlichen, wie eine „ökologisierte Subventionspolitik à la Wuppertal“ zu ineffizienten Ergebnissen führen würde.

Kreienbaum und Wacker-Theodorakopoulos haben den strategischen Ansatz der Dematerialisierung verzerrt wiedergegeben. Ihre Kritik selbst geht in wichtigen Punkten aus ökonomischer Perspektive ins Leere. Daher möchte ich die aufgeführten Kritikpunkte aufgreifen und diskutieren.

### Inputorientierte Umweltpolitik

Dem Leitbild einer zukunftsfähigen Wirtschaftsentwicklung (sustainable development) entspricht eine wesentliche Erhöhung der Ressourcenproduktivität in den OECD-Staaten, um den Menschen in anderen Ländern eine Teilhabe am ökonomischen Wohlstand auf lange Sicht auf einem ähnlich hohen Niveau wie in Westeuropa zu ermöglichen<sup>3</sup>. Gerade die ökonomischen Aufholprozesse in vielen Schwellenländern und in Osteuropa verschärfen aus globaler Sicht das Problem absolut wachsender Stoffströme weltweit. Dabei hat der UN-Umweltgipfel 1997 gezeigt, wie gering in einigen Ländern die Bereitschaft ist, ökologische Vereinbarungen einzuhalten.

Die Notwendigkeit einer Reduktion der Stoffströme um etwa die Hälfte auf globaler Ebene, was in den hochentwickelten Industrieländern eine Reduktion um etwa den Faktor 10 (d.h. um 90%) in den nächsten 30 bis 50 Jahren erfordern würde, wird von einer Reihe von Studien nahegelegt<sup>4</sup>. Das Faktor-10-Ziel beruht nicht auf der exakten ökonomischen Berechnung von Reduktionserfordernissen, sondern auf Plausibilitätsüberlegungen<sup>5</sup>. Mittelfristig ist eine Vervielfachung der Ressourcenproduktivität anzustreben<sup>6</sup>.

Die Konzepte, die dort ansetzen, wo die Eingriffe des Menschen in die Natur stattfinden, und damit den

<sup>5</sup> Vgl. dazu F. Hinterberger, F. Luks, M. Stewen: Ökologische Wirtschaftspolitik, Berlin, Basel, Boston 1996, S. 86-87. Um mögliche Mißinterpretationen zu vermeiden, sollte man betonen, daß die Forderung nach einer drastischen Erhöhung der Ressourcenproduktivität sich auf die Wirtschaft insgesamt bezieht und nicht auf einzelne Stoffe.

<sup>6</sup> E. U. von Weizsäcker, A. Lovins, H. Lovins: Faktor Vier. Doppelter Wohlstand – halbiertes Naturverbrauch, München 1995.

Schwerpunkt der umweltpolitischen Debatte auf die Inputseite der wirtschaftlichen Prozesse verlagern, haben zunehmend an Akzeptanz gewonnen<sup>7</sup>. Eine inputorientierte Umweltpolitik ist dabei kein voller Ersatz für Schadstoffreduzierung, sondern eine sinnvolle Ergänzung<sup>8</sup>.

Es gibt ökonomische und ökologische Argumente, die für eine neue, inputorientierte Schwerpunktsetzung sprechen<sup>9</sup>:

- Sie setzt an den Ursachen der Umweltkrise statt an den Symptomen an.
- Sie erlaubt es, die ökologischen Auswirkungen von menschlichen Aktivitäten umfassend zu analysieren.
- Sie wird dem begrenzten ökologischen Wissen besser gerecht.
- Sie ist effizienter als die konventionelle Umweltpolitik.
- Sie schafft neue Anreize für ressourcensparenden technischen Fortschritt – von der Rohstoffentnahme bis zur Entsorgung.
- Sie ermöglicht eine innovationsstimulierende Beeinflussung wirtschaftlicher Aktivitäten.
- Sie ermöglicht eine bessere Datenerfassung im Bereich der (potentiellen) Umweltbelastung und eine bessere Information der Konsumenten.

Vor allem in den Industrieländern sollte eine drastische Verringerung der Stoffströme angestrebt werden, um einen wesentlichen Beitrag zur Umweltentlastung zu leisten<sup>10</sup>. Gleichzeitig muß eine wesentliche Erhöhung der Ressourcenproduktivität erreicht werden. Das Streben nach solch einer erhöhten Ressourcenproduktivität – der Kernpunkt des Wuppertaler Ansatzes – und die daran ausgerichtete Förderung von innovativen Technologien und Produkten schafft direkte Anreize, um umweltschonender und weniger materialintensiv zu produzieren. Das Buch „Faktor Vier“ zeigt, das dies bereits heute möglich ist und von zahlreichen Unternehmen praktiziert wird<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Vgl. dazu Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“: Verantwortung für die Zukunft. Wege zum nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen, Bonn 1993; Österreichische Bundesregierung: Nationaler Umweltplan, Wien 1995.

<sup>8</sup> J. Spangenberg, R. Verheyen: Von der Abfallwirtschaft zum Stoffstrommanagement, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wuppertal 1996.

<sup>9</sup> F. Hinterberger, M. Welfens: Warum inputorientierte Umweltpolitik?, in: J. Köhn, M. J. Welfens (Hrsg.): Neue Ansätze in der Umweltökonomie, Marburg 1996, S. 21-44.

<sup>10</sup> F. Schmidt-Bleek, a.a.O.; Faktor 10 Club: Carnoules Declarations, a.a.O.

### Aspekte von Subventionen

Das Konzept einer ökologisch zukunftsfähigen Subventionspolitik kann keineswegs als Plädoyer für den breiten Aufbau neuer, diesmal ökologischer Subventionen verstanden werden. Subventionen sollten in Deutschland reduziert und umstrukturiert werden. Wesentlich ist aber, daß ökologische Komponenten in die Subventionsdebatte aufgenommen werden sollten.

Die Frage, wie geeignet Subventionen als Maßnahme einer zukunftsfähigen Umweltpolitik sind, greift insgesamt zu kurz. Vielmehr sind ökologische Kriterien in die gesamte Subventionspolitik einzubeziehen, wenn die Herausforderung einer zukunftsfähigen Entwicklung ernstgenommen wird. Bei einem Subventionsvolumen in Höhe von 298 Mrd. DM im Jahre 1995 (8,5% des BSP)<sup>12</sup> ist zu überlegen, welche ökologischen Folgen diese gewaltigen Subventionen hervorrufen und wie in den Zielkatalog der Fördermaßnahmen ökologische Komponenten eingefügt werden könnten. Diese Probleme werden zunehmend in der deutschen Umweltpolitik erkannt. In der neuesten Studie des Umweltbundesamtes „Nachhaltiges Deutschland“ wird von drei Reformperspektiven bei einer ökologischen Ausrichtung von Subventionen gesprochen<sup>13</sup>:

- der Umschichtung von Subventionen entsprechend dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung,
- der Verankerung ökologischer Lenkungselemente in nicht umweltbezogenen Förderprogrammen und
- der Verbesserung der Wirksamkeit bestehender ökologischer Fördermaßnahmen.

Subventionen sind kein ideales, aber ein legitimes Instrument der Finanz-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Grundsätzlich vorteilhaft sind vor allem ihre direkten und gezielten Wirkungen bzw. die durch sie induzierten Wirtschaftsaktivitäten. Im Gegensatz zu Auflagen gewähren Subventionen und Abgaben den privaten Unternehmen bzw. Haushalten einen größeren Freiheitsspielraum<sup>14</sup>. Subventionen ermögli-

<sup>11</sup> E. U. von Weizsäcker, A. Lovins, H. Lovins: Faktor Vier, a.a.O.

<sup>12</sup> A. Boss, A. Rosenschon: Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland – Bestandsaufnahme und Bewertung, Kieler Arbeitspapier Nr. 793, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 1997, S. 39.

<sup>13</sup> Umweltbundesamt: Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Berlin 1997, S. 294.

<sup>14</sup> A. Kötze: Die Eignung von Subventionen für die Umweltpolitik, Berlin 1980, S. 110 ff.

chen eine Reaktion auf akute Probleme ohne langwierige Gesetzgebungsverfahren<sup>15</sup>. Allerdings kommt es häufig zu „Gewöhnungseffekten“<sup>16</sup>.

Die Gegner von Subventionen sind naturgemäß die Nichtbegünstigten und oftmals die Steuerzahler. In der Regel werden diese durch Subventionen Belasteten ihren Widerstand aber nicht artikulieren, da die indirekten Wirkungen intransparent und und die finanziellen Belastungen des einzelnen Steuerzahlers gering sind. Die Schaffung von Transparenz im Subventionsbereich, die Offenlegung der Kosten und Effekte von Subventionen und die Auflistung der Gewinner und Verlierer wären aber gute Voraussetzungen für eine umfassende Reform bei den Subventionen<sup>17</sup>. Problematisch sind auch die Anreizverzerrungen und Mitnahmeeffekte sowie die finanzpolitischen Belastungen.

Das geringe Konfliktpotential einer ökologisch optimierten Subventionslösung führt insgesamt zu einer Reduzierung der Durchsetzungskosten einer marktgerechten Umweltpolitik. Subventionen sind ein wirtschaftspolitisches Instrument, das bestimmte Verhaltensweisen dadurch fördern soll, daß die relativen Kosten und Preise für Produzenten, Konsumenten und Lieferanten von Produktionsfaktoren zielführend verändert werden. Der Subventionsumfang sollte aber auf einem möglichst niedrigen Niveau gehalten und regelmäßig überprüft werden.

Eine zeitbegrenzte Subventionierung sollte allerdings nicht als einziges Instrument für eine zukunftsfähige Entwicklung genutzt, sondern zusammen mit anderen Instrumenten eingesetzt werden. Vor allem im Hinblick auf eine ökologische Steuerreform sind der Abbau und die ökologische Ausrichtung bestehender Subventionen ein Startpunkt. Es wäre dann höchst fragwürdig, wenn – wie von Kreienbaum und Wacker-Theodorakopoulos vorgeschlagen – besonders energieintensiven Branchen, die einer starken Importkonkurrenz ausgesetzt sind, Subventionen gezahlt würden<sup>18</sup>. Da bei International im OECD-Raum

hochgradig mobilen Technologien ausländische Unternehmen oft einen Vorteil haben, weil sie energieeffiziente Technologien früher und umfassender einsetzen – ein ökonomisch und ökologisch sinnvolles Verhalten –, kann unter Effizienzaspekten nicht gefordert werden, daß energieintensive Branchen nunmehr längerfristig zusätzlichen Subventionsschutz verlangen dürften. Allenfalls einmalige bzw. einjährige Anpassungshilfen sind als Kompensationszahlungen sinnvoll.

### Förderungswürdige Branchen

Subventionen sind dann erwägenswert, wenn durch sie die volkswirtschaftlich optimale Produktionsmenge erreicht bzw. positive Externalitäten abgegolten werden können, so daß ein höherer Anteil wenig umweltbelastender (in unserem Fall wenig material- und energieintensiver) Produkte hergestellt wird, als dies ohne Subventionen der Fall wäre. Daher wären generell zunächst einzelne Produktionsbereiche auf ihre Ressourcenintensität zu prüfen.

Als tendenziell förderungswürdig aus ökologischer Sicht können zum einen Branchen angesehen werden, die eine besonders geringe direkte und indirekte Materialintensität und dabei zugleich eine relativ hohe Wertschöpfung und Innovationsdynamik aufweisen; diese Bereiche haben bereits eine hohe Ressourcenproduktivität. Zum anderen könnten Prozeßinnovationen mit großen Produktivitätseffekten beim Einsatz der Ressourcen subventioniert werden, um eine Erhöhung der Materialproduktivität über die Anwendung neuer Technologien zu fördern.

Da mit der verstärkten Durchsetzung ökologieoptimierter Investitionsgüter am Markt diese längerfristig in größerer Stückzahl hergestellt werden und damit kostensenkende dynamische Skaleneffekte entstehen, kann die Subventionierung zeitlich begrenzt erfolgen. Bei F&E-Projekten sollte die Subventionierung den positiven externen Effekten entsprechen.

Das Problem von Mitnahmeeffekten dürfte bei einer sinnvollen Ausgestaltung der Subventionspolitik recht begrenzt sein. Es versteht sich, daß umweltbelastende Investitionsgüter, also Güter mit einem großen „ökologischen Rucksack“, durch eine entsprechende Steuer belastet werden müßten. Diese Steuer wird die Produktionskosten derartiger Güter im Idealfall so verteuern, daß die privaten Kosten plus Steuerbelastung den sozialen Grenzkosten entsprechen. Wenn in der traditionellen Subventionspolitik, die überwiegend an Investitionen anknüpft, häufig besonders umweltschädigende Sektoren begünstigt werden, so sollte in einem ersten Schritt in der Tat der Abbau von ökolo-

<sup>15</sup> A. Kötzle, a.a.O., S. 129 ff.; siehe auch Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1978, S. 543, 551 und S. 563.

<sup>16</sup> D. Dickertmann, K.-D. Diller: Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 16. Jg. (1987), H.11, S. 537-543.

<sup>17</sup> Vgl. A. de Moor, P. Calamai: Subsidizing Unsustainable Development. Undermining the Earth with public funds, S. 50. Die Erfahrungen der US-amerikanischen Green Scissors-Kampagne von Friends of the Earth, a.a.O., bestätigen diese Empfehlungen.

<sup>18</sup> C. Kreienbaum, C. Wacker-Theodorakopoulos, a.a.O., S. 169.

gisch kontraproduktiven Subventionen erfolgen. Bereits bestehende Subventionen sollten in vielen Industrien schrittweise zurückgeführt werden, wenn die betreffenden Produkte überdurchschnittlich materialintensiv sind; aus politischen Gründen kann es zweckmäßig sein, einen Teil der Subventionen dem betreffenden Sektor unter Auflagen zukommen zu lassen – für Investitionen oder Innovationen, die besonders umweltfreundlich sind.

#### Probleme marktorientierter Ansätze

Ökologisch orientierte Subventionen können als Teil eines marktorientierten Umweltansatzes gelten, der jedoch in der Praxis bislang nicht durchgesetzt wird. Frey und Schneider haben in einer neueren Analyse festgestellt, daß marktbezogene Umweltinstrumente gegenüber den herkömmlich dominierenden Standards und Regulierungen wenig Realisierungschancen haben; oder doch geringere als viele Ökonomen annehmen<sup>19</sup>.

Denn erstens wird durch die Monetarisierung der Umwelt im Rahmen marktorientierter Ansätze möglicherweise eine vorhandene hohe „Umweltmoral“ untergraben, weil bei partiellen regionalen Marktlösungen Bürger und Unternehmen aller Regionen freiwillige Selbstbeschränkungen bei der Umweltver-

schmutzung aufgeben – nach der Devise: andere werden finanziell kompensiert, also will man selbst für umweltfreundliches Verhalten auch kompensiert werden (was in Anbetracht der Budgetbeschränkung des Staates dann oft unmöglich ist).

Zweitens sind im Rahmen der repräsentativen Demokratie allgemeine Umweltinteressen sehr viel schwerer zu organisieren als spezielle Export- und Beschäftigungsinteressen. Unter diesem Aspekt sind umweltförderliche Subventionen aber gerade besonders interessant, weil sie zielgenau einem bestimmten Sektor zufließen können. Da die Budgetbeschränkung des Staates und zahlreiche internationale Abkommen die Subventionierung insgesamt beschränken, hieße ein Mehr an ökologisch-ökonomisch sinnvollen Subventionen – also zur Kompensierung positiver externer Effekte –, daß die besonders problematischen Erhaltungssubventionen materialintensiver Industrien zurückgedrängt würden.

#### Höhere Effizienz

Moniert wird von Krienbaum und Wacker-Theodorakopoulos, daß wir Subventionen auch unter Ökologieaspekten kritisch untersuchen. Nichts spricht da-

<sup>19</sup> B. S. Frey und F. Schneider: Warum wird die Umweltpolitik kaum angewendet?, Arbeitspapier 9617, Johannes Kepler Universität Linz, 1996.

Sascha Oliver Hödl

## Die Beurteilung von verkaufsbehindernden Maßnahmen im Europäischen Binnenmarkt

### Neue Interpretationsansätze zu Art. 30 EGV auf der Grundlage der Keck-Entscheidung

Beginnend mit dem Urteil KECK nahm der Europäische Gerichtshof seine Prüfungskompetenz im Hinblick auf nationale Beschränkungen für den Freien Warenverkehr in vielen Bereichen zurück. So überläßt er das Lauterkeitsrecht wieder der freien Disposition der Mitgliedstaaten. Diese richterliche Selbstbeschränkung stellt einen empfindlichen Rückschlag für die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes dar.

Dieses Buch bietet einen ersten umfassenden Überblick, wie der Gerichtshof gegenwärtig bei der Prüfung verkaufsbehindernder nationaler Gesetze auf der Grundlage von Artikel 30 EG-Vertrag vorgeht. Nach einer kritischen Analyse der Interpretationsansätze zu Artikel 30 im Schrifttum bewertet der Verfasser die Rechtsprechung bis zum Urteil KECK und prüft, wie weit KECK und die Folgeurteile die bisherige Rechtsprechungspraxis eingeschränkt haben.

Unternehmensjuristen und Europaanwälte erhalten wertvolle Hinweise, wie sie auch nach dem KECK-Urteil gegen nationale Regelungen, die eine Durchführung europaweiter Vermarktungsstrategien behindern, vorgehen können. Der Autor kann auf praktische Erfahrungen in der Binnenmarkt-Abteilung des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission zurückgreifen.

1997, 219 S., brosch., 56,- DM, 40,- öS, 51,- sFr; ISBN 3-7890-4797-X  
(Europäisches Privatrecht, Bd. 3)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

gegen, ökonomisch ohnehin umstrittene und unter Effizienzaspekten oft kontraproduktive Subventionen auf ihre ökologischen Haupt- und Nebenwirkungen hin zu analysieren und zu kritisieren; zumal aus Öko-Audit-Untersuchungen bekannt ist, daß die Einsparung von Ressourcen immer auch eine Kosteneinsparung und damit ein Schritt zu höherer Effizienz ist. Umgekehrt gilt also auch, daß die Expansion stark materialintensiver, also auch emissionsbelastender Prozesse und Produkte ökonomisch und ökologisch nachteilig ist.

Kreienbaum und Wacker-Theodorakopoulos argumentieren in ihrem Beitrag, daß bereits mit sektoralen Entwicklungszielen belegte Subventionen nicht zusätzlich mit ökologischen Orientierungen befrachtet werden sollen. Zwar ist das Prinzip der eindeutigen Ziel- und Mittelverbindung richtig, aber warum sollte man nicht die traditionellen Subventionsziele (Sektorerhaltung und damit Arbeitsplatzbewahrung innerhalb des Sektors) für ausgewählte Sektoren durch eine dominante ökologische Orientierung – unter Einrechnung ökonomischer Neben- und Folgewirkungen – ergänzen?

Wenn schon konservative Schätzungen ergeben, daß durch Emissionen in der Bundesrepublik Umweltschäden in Höhe von 6% des Sozialprodukts entstanden, dann kann doch die von uns geforderte zeitlich begrenzte Subventionierung umweltfreundlicher Technologien, innovativer Investitionsgüter sowie bestimmter Produktinnovationen auch einen erheblichen positiven ökonomischen Pay-off ergeben: also eine volkswirtschaftliche Rendite, die sich letztlich auch zugunsten des Steuerzahlers auszahlen wird. Er wird weniger für kurierende Umweltreparaturaufwendungen zahlen müssen und vielleicht von der Wertsteigerung seiner Immobilien und einer erhöhten Lebenserwartung dank weniger verschmutzter Umwelt profitieren. Es geht nicht darum, generell der traditionellen Subventionspolitik ökologische Ziele überzustülpen, sondern fragwürdige Ziele der alten Subventionspolitik durch eine neue und verschlankte Subventionspolitik mit ökonomisch-ökologischer Produktivitätsorientierung zu ersetzen.

Insgesamt ergibt sich – so die Hauptthese unserer Analyse – aus der Bestandsaufnahme der Subven-

tionslandschaft unter ökologischen Aspekten und der ökonomischen Analyse der Subventions- und Stromproblematik, daß eine präventive Umweltpolitik weitaus stärker als bisher betrieben werden könnte. Dabei wäre die Subventionspolitik auf eine gezielte Förderung einer höheren Ressourcenproduktivität auszurichten – dies bedeutet auch einen im internationalen Preiswettbewerb wertvollen Kostenvorteil.

### „Schattensubventionen“

Kreienbaum und Wacker-Theodorakopoulos wenden sich gegen den von uns verwendeten Begriff der „Schattensubventionen“. Nun sind aber Begriffe eine Frage der Zweckmäßigkeit, und das Ausmaß an erkennbaren „Schattensubventionen“ in Deutschland – gerade im PKW-Verkehr – ist so groß, daß man in einer Grundsatzanalyse über dieses Phänomen nicht hinweggehen sollte.

„Schattensubventionen“ sind nach unserer Definition<sup>20</sup> jede Art von Verbilligungen der Wirtschaftsaktivitäten, die dazu führen, daß die Nutzerpreise geringer als die sozialen Kosten sind, sie sind keine Subventionen im herkömmlichen Sinne (wie z.B. nach der Definition der Bundesregierung oder der Wirtschaftsforschungsinstitute), haben aber – wie schon die OECD feststellte – in ihrer Wirkung, über die Veränderung der relativen Preise, einen Subventionscharakter<sup>21</sup>. In einigen Wirtschaftsbereichen sind „Schattensubventionen“ quantitativ von erheblicher Bedeutung. Auch im internationalen Vergleich sind hier wesentliche Verzerrungen zu vermuten.

### Beispiel Landwirtschaft

Am Beispiel der Landwirtschaft versuchen Kreienbaum und Wacker-Theodorakopoulos, die Fragwürdigkeit einer ökologischen Subventionspolitik aufzuzeigen. Nun haben wir den Bereich Landwirtschaft in unserer Analyse überhaupt nicht erwähnt, so daß diese Argumentationslinie ins Leere geht. Sie führt aber auch in die Irre. Bezieht man den landwirtschaftlichen Bereich in die Analyse ein und analysiert man ihn nach den Kriterien der Materialintensität, so stellt man fest, daß die Landwirtschaft zu den sehr materialintensiven Bereichen zählt: 300 Mill. t Materialinput (ohne Wasser und Luft, 1990) und damit Platz 5 in der 58-Sektoren-Klassifikation des Statistischen Bundesamtes<sup>22</sup>. Nach unseren Kriterien wäre die Landwirtschaft also keine

<sup>20</sup> Vgl. M. Welfens et al.: „Schattensubventionen“ im motorisierten Individualverkehr, in: J. Köhn, M. J. Welfens: Neue Ansätze in der Umweltökonomie, Marburg 1996, S. 409 ff.

<sup>21</sup> Vgl. dazu die von uns zitierte Publikation OECD (Hrsg.): Subsidies and Environment. Exploring the Linkages, Paris 1996, S. 46. Siehe auch A. de Moor, P. Calamai: Subsidizing Unsustainable Development. Undermining the Earth with public funds, Comissioned by the Earth Council 1997, S. 41.

<sup>22</sup> Nach Hoch- und Tiefbau, Herstellung von Straßenbahnfahrzeugen, Herstellung von NE-Metallen und Herstellung von elektrotechnischen Erzeugnissen; vgl. dazu S. Moil, A. Femia: Production, Material Input and Labour – an Illustrative Input-Output Analysis, Wuppertal Institute 1997; R. Behrensmeier, S. Bringezu: Zur Methodik der volkswirtschaftlichen Material-Intensitäts-Analyse, Wuppertal Papers Nr. 34, Wuppertal 1995; Datenbank des Wuppertal Institutes.

förderungswürdige Branche – im Gegensatz zur Interpretation unserer Ausführungen seitens der beiden HWWA-Autoren.

Dennoch gibt es im landwirtschaftlichen Bereich Beispiele für ökologisch sinnvolle Subventionen. Der Wasserpfennig in Baden-Württemberg, den Landwirte als Ausgleich erhalten, wenn sie bachnahe Flächen nicht bewirtschaften bzw. nicht durch Pestizide verschmutzen, ist so ein Beispiel. Das für die traditionelle landwirtschaftliche Subventionspolitik noch bestimmende Ziel der Preissubventionierung der Bauern

ließe sich besser durch produktionsunabhängige Transferzahlungen an die Landwirte erreichen, oder aber durch die Förderung des ökologischen Qualitätslandbaus. Nicht nur die Landwirtschaft ist ein Bereich – da dürfte es ausnahmsweise Übereinstimmung mit den beiden HWWA-Autoren geben –, in dem hohe Altsubventionen sinnvollerweise zurückgeführt werden sollten. Legten wir die Meßlatte der Ressourcenproduktivität auch an die übrigen hochsubventionierten Branchen an, so ließen sich noch weitere Steuergelder einsparen.

Christoph Kreienbaum, Cora Wacker-Theodorakopoulos

## Subventionen aus ökologischer Sicht – eine Erwiderung

Vorweg gesagt: Auch wir sind der Überzeugung, daß eine Entwicklung hin zu einer nachhaltigen Produktions- und Konsumweise dringend benötigt wird. Daß es hierzu des Einsatzes geeigneter, wirkungsvoller umweltpolitischer Instrumente bedarf, die das volkswirtschaftliche Preisgefüge so korrigieren, daß die Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen die entstehenden Kosten zu tragen haben, ist zwischen uns und Maria Welfens ebenfalls unstrittig. Dissens besteht aber darüber, welche Instrumente in der Umweltpolitik auszuwählen sind und wo diese in der Produktions- und Konsumkette ansetzen sollen.

Dabei sind Subventionen immer wieder Anlaß für wirtschaftspolitische Debatten, und dies gilt – wie die Diskussion mit Maria Welfens zeigt – auch für den Umweltbereich. Von der theoretischen Warte betrachtet könnten Subventionen in bestimmten Konstellationen vielleicht ein geeignetes umweltpolitisches Instrument zur Erreichung ökologischer Ziele sein. Wir haben in unserem Beitrag gezeigt, weshalb der Weg einer *ökologischen Umorientierung* der Subventionspolitik aber zwangsläufig in die Irre führen oder aber zumindest zu einem sehr teuren Weg werden würde. Die Kritik von Maria Welfens an unserer Analyse möglicher Einsatzfelder von Subventionen im Umweltbereich, aber vor allem an den von uns vertretenen sehr engen Grenzen einer „ökologischen Subventionspoli-

tik“ veranlaßt uns, auf die folgenden Punkte noch einmal kurz einzugehen:

- Sollen ökologische Aspekte in die Subventionsvergabe einbezogen werden?
- Kann anhand der Landwirtschaft gezeigt werden, welche Folgen eine „ökologische Subventionspolitik“ hat?
- Sollen für energieintensive Branchen Sonderregelungen für den Fall gelten, daß eine „Energiesteuer“ eingeführt wird?
- Wie sind die Argumente von Maria Welfens für eine inputorientierte Umweltpolitik einzuschätzen?

### Vorteile von Subventionen?

Selbstverständlich sind Subventionen ein legitimes Instrument der Finanz-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Aber sie sind – wie auch Maria Welfens bestätigt<sup>2</sup> – kein ideales Mittel. Und betrachten wir Subventionen aus der Sicht der Public-choice-Theorie, so wenden sich die vermeintlichen Vorteile von Subventionen in die wichtigsten Nachteile dieses Instrumentariums. Gerade weil – wie Maria Welfens schreibt – die Nichtbegünstigten und die Steuerzahler

*Christoph Kreienbaum, 35, Dipl.-Volkswirt, und Cora Wacker-Theodorakopoulos, 40, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

<sup>1</sup> Die Debatte um den „Faktor 10“ werden wir hier nicht fortsetzen, weil wir unsere Überzeugung dazu schon in dem von Maria Welfens angesprochenen Beitrag Christoph Kreienbaum, Cora Wacker-Theodorakopoulos: Subventionen für die Umwelt? Wider die Wuppertaler Position, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 3, S. 166 ff., Kund getan haben.

<sup>2</sup> Vgl. Maria J. Welfens: Subventionen aus ökologischer Sicht – Fortsetzung der Diskussion, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 11, S. 657.