

Kreienbaum, Christoph; Wacker-Theodorakopoulos, Cora

Article — Digitized Version

Subventionen aus ökologischer Sicht - eine Erwiderung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kreienbaum, Christoph; Wacker-Theodorakopoulos, Cora (1997) : Subventionen aus ökologischer Sicht - eine Erwiderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 11, pp. 661-663

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137556>

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.

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 bestätigt² – 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.

¹ 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.

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

ihre Widerstände nicht artikulieren (können), hat sich in der Vergangenheit ein stetig wachsender Subventionsberg aufgetürmt. Aus dem Blickwinkel der Public-choice-Theorie wird auch erklärbar, daß Subventionsgeber und Subventionsempfänger nicht unbedingt ein Interesse haben, die Transparenz der Mittelvergabe zu erhöhen. Daß die Kosten zur Durchsetzung dieses Instrumentes geringer sind als bei alternativen Instrumenten, ist aus dieser Perspektive eher ein Argument gegen statt für Subventionen.

Die hier nur kurz skizzierten Nachteile sprechen gegen den Einsatz von Subventionen in der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und in der Umweltpolitik im besonderen³. Auch Maria Welfens kommt zu dem Schluß, Subventionen sollten abgebaut werden. Im Gegensatz zu uns schlägt sie zusätzlich aber eine Umstrukturierung von Subventionen durch die Einführung ökologischer Kriterien bei der Vergabe vor⁴. Hier unterscheiden sich unsere Ansätze gravierend.

Aus der Ziel-Mittel-Träger-Regel – die auch Maria Welfens anerkennt – folgt: Sollen ökologische Belange stärker in der Wirtschaftspolitik berücksichtigt werden, so entspricht dies einer Korrektur wirtschaftspolitischer Ziele. Um nun dieses neue, um ökologische Belange korrigierte Ziel zu erreichen, muß entschieden werden, welches Instrument hierfür das geeignetste ist. Auch für den Fall, daß beim alten (nicht um ökologische Belange korrigierten) Ziel aus Effizienzgründen Subventionen als Instrument ausgewählt worden wären⁵, ist es durchaus möglich, daß für das neue, um ökologische Belange korrigierte Ziel aus Effizienzgründen ein anderes Instrument das Mittel der Wahl ist. Es führt zwangsläufig zu Ineffizienzen, will man „fragwürdige Ziele ... durch eine ... neue ... Subventionspolitik ...ersetzen“⁶. Eine „dominante ökologische Orientierung“⁷ ist schon auf der Zielebene nur schwer zu begründen, auf der Instrumentenebene ist eine solche Forderung erst recht nicht nachzuvollziehen. Um eine ökologisch sinnvolle, gesamtwirtschaftlich effiziente Wirtschaftspolitik zu erreichen, sind Ziel- und Instrumentenebene strikt zu trennen. Dies war die zentrale Botschaft unseres Beitrages.

Beispiel Landwirtschaft

Um die Gefahren zu zeigen, die bei einer Umstrukturierung von Subventionen bestehen, haben wir die Landwirtschaft als Beispiel gewählt. Ob Maria Welfens diesen Sektor nach ihren Kriterien für förderungswürdig hält (hinsichtlich der Materialintensität tut sie es nicht, sehr wohl aber hinsichtlich des Landschaftsschutzes), spielte für uns nur eine nachgeordnete Rolle. Der landwirtschaftliche Sektor bot sich aus verschiedenen Gründen an: Zunächst kann man hier

konkreter argumentieren als im abstrakten Ziel-Mittel-Raum, zweitens ist es ein Sektor, der stark subventioniert wird, drittens gibt es kaum einen Sektor, in dem das Staatsversagen so offensichtlich geworden ist, und viertens benutzen Politiker genau die ökologischen Argumente für eine Weitergewährung von Subventionen, die auch von Maria Welfens angeführt werden: Die Subventionen sollen nun eine ökologische, die Landschaft schützende Ausrichtung erhalten.

Nur wer garantiert, daß die heute tätigen landwirtschaftlichen Unternehmen bei gezielten Öko-Subventionen gerade die effizienten Anbieter von Landschaftsschutzdiensten sind? Genau dies würde aber ein Ansatz unterstellen, der die an diesen Bereich gezahlten Subventionen nun ökologisch umstrukturieren wollte. Ginge man diesen Weg – und das haben wir in unserem Beitrag bebildet – besteht die Gefahr, ineffiziente Strukturen aufrechtzuerhalten und Subventionen zu verfestigen. Unsere Alternativlösung lautete: Die Arbeitskräfte in der Landwirtschaft zu einer Abwanderung aus diesem Sektor zu veranlassen (Senkung der Agrarsubventionen), wenn sie sich nicht im Wettbewerb mit anderen Anbietern von Landschaftsschutzdiensten durchsetzen können. Die Landwirtschaft ist hier nur ein – allerdings sehr gutes – Beispiel, doch die Gefahr einer solchen Entwicklung besteht für jeden Sektor, der über eine längere Zeitspanne hinweg begünstigt wird.

Befristete Fördermaßnahmen

Aufgrund dieses drohenden Gewöhnungseffektes stimmen wir selbstverständlich mit Maria Welfens überein, daß Subventionen auch für den von uns als sinnvoll akzeptierten Ausnahmebereich des zunehmenden Systemwettbewerbs (hier den Fall der CO₂- bzw. Energiesteuer) nur befristet und degressiv vergeben werden sollten. Die Bedenken gegen diesen Ausnahmebereich teilen wir hingegen nicht. Wir haben dafür plädiert, im Falle einer CO₂- oder Energiesteuer besonders energieintensive Unternehmen einer geringeren Besteuerung zu unterwerfen, wenn im Ausland nicht gleichzeitig entsprechende Maßnahmen durchgeführt werden. Ohne eine Sonderregelung für besonders belastete und gleichzeitig mobile Indu-

³ Vgl. Christoph Kreienbaum, Cora Wacker-Theodorakopoulos, a.a.O., S. 167 f.

⁴ Vgl. Maria J. Welfens, a.a.O., S. 657 f.

⁵ Für den Fall, daß Subventionen schon bei dem alten Ziel ein ineffizientes Instrument darstellten, sind sie – wie wir in unserem Beitrag darlegten – zu kürzen oder zu streichen, anstatt sie „ökologisch umzustrukturieren“.

⁶ Maria J. Welfens, a.a.O., S. 660.

⁷ Ebenda.

strieberbereiche wären die Friktionskosten des Strukturwandels vermutlich so hoch, daß ein nationaler Alleingang in der CO₂- bzw. Energiebesteuerung politisch wohl nicht durchsetzbar wäre⁸.

Hierfür sprechen auch Erfahrungen im Ausland. So sind beispielsweise in Schweden und den Niederlanden, die als erfolgreiche Pioniere einer CO₂- bzw. Energiebesteuerung gelten, Sonderregelungen eingesetzt worden, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu berücksichtigen⁹. Um nicht an Wettbewerbsfähigkeit bei mobiler Produktion zu verlieren, müßte die Energieeinsparung ceteris paribus die Anschaffungskosten für die neuen Technologien annähernd kompensieren. Weil die deutsche Industrie im internationalen Vergleich sicherlich relativ energiesparend produziert, ist es im übrigen schwer vorstellbar, daß die Unternehmen im Falle eines nationalen Alleingangs energieeffizientere Technologien in einem beträchtlichen Umfang aus anderen Ländern importieren könnten. Wäre ein solcher Technologieimport möglich, müßte man sich auch fragen, wieso dies nicht schon heute geschieht.

Inputorientierung?

Unstrittig ist auch, daß es Fälle gibt, in denen es umweltökonomisch sinnvoll ist, bei den Inputs in den Produktions- und Konsumprozeß statt bei den Emissionen anzusetzen, um eine Umweltbeeinträchtigung zu verringern oder sogar zu vermeiden. Abstrahiert man einmal von Transaktionskosten, die ein Abweichen unter Umständen rechtfertigen könnten¹⁰, lautet die umwelt-

ökonomische Regel: Ein umweltpolitischer Eingriff sollte grundsätzlich möglichst eng mit der Umwelteinwirkung bzw. -schädigung in Beziehung stehen¹¹.

Weil die Unterschiede zur Position von Maria Welfens hier nicht in aller Ausführlichkeit dargestellt werden können, sollen hier zwei kurze Beispiele zur Erläuterung unserer in dem ersten Beitrag dargelegten Argumente dienen¹²:

Geht es darum, Umweltbeeinträchtigungen (hierzu zählen wir auch die Entnahme von Ressourcen aus der Umwelt) zu verringern, die beim Ressourcenabbau bzw. -einsatz entstehen, so sollte der Staat auf der Inputseite des jeweiligen Produktions- bzw. Konsumprozesses steuernd eingreifen. In diesem Fall bei den entstehenden Emissionen anzusetzen, um z.B. Landschaftsschutz- oder Ressourcenschonungsziele zu erreichen, wäre offensichtlich unsinnig. Soweit besteht sicherlich Konsens.

Will man aber beispielsweise dem drohenden Treibhauseffekt möglichst wirkungsvoll begegnen, ist eine Treibhausgassteuer, die an den Emissionen ansetzt und die Energieträger nach ihrem spezifischen CO₂-Ausstoß belastet¹³, einer Inputsteuer überlegen, die die Energieträger lediglich nach ihrem spezifischen Energiegehalt besteuert. Hierfür sorgt in erster Linie der Umstand, daß nur beim outputorientierten Ansatz (CO₂-Steuer) ein Substitutionsprozeß CO₂-intensiver durch CO₂-ärmere Energieträger ausgelöst wird – eine Anpassungsreaktion der Emittenten, die für die Erreichung umweltpolitischer Ziele unabdingbar ist.

Insgesamt bleiben unsere Skepsis und die von uns geäußerten Bedenken gegenüber einer Umweltpolitik bestehen, die sich primär auf die Inputseite der Produktion und des Konsums konzentriert. Wir halten Ansätze, die ihr Ziel (z.B. die Verringerung eines bestimmten Schadstoffes in den Umweltmedien) möglichst konsequent und zielgerichtet verfolgen, für zweckmäßiger. Hierzu muß Druck auf die Verursacher von Umweltschäden ausgeübt werden. Gleichzeitig sollte man den Emittenten aber den größtmöglichen Freiraum zugestehen, wie sie dieses Ziel erreichen. So wird ein angestrebter Umweltschutz möglichst kostengünstig bzw. bei gegebenem „Umbudget“ ein maximaler Umweltschutz erreicht.

Die in den vorliegenden Beiträgen deutlich gewordenen Unterschiede betreffen offensichtlich weniger das Ziel, sondern eher den Weg, auf dem dieses Ziel möglichst schnell und möglichst treffsicher erreicht werden kann. Wir hoffen, daß die Auseinandersetzung um eine „ökologisierte Subventionspolitik“ diesen Weg erhellt hat.

⁸ Zu dem Problem des nationalen Alleingangs vgl. u.a. Christoph Kreienbaum: Reviving the Spirit of Rio, in: INTERECONOMICS, Vol. 32 (1997) Nr. 4, S. 157-158; Hans-Hagen Härtel et al.: Strukturberichterstattung 1996 – Kernbericht –, im Erscheinen.

⁹ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Ökologische Steuerreform. Internationale Erfahrungen und politische Perspektiven, Bonn 1996, S. 43 ff.

¹⁰ Bei dem „Paradebeispiel“ einer heutzutage als ökologisch motiviert bezeichneten inputorientierten Umweltsteuer, der Mineralölsteuer, ließe sich aber trefflich streiten, ob es im Zuge des technischen Fortschritts nicht in Zukunft sinnvoller ist, die Emissionen bei jedem Fahrzeug elektronisch zu erfassen und die tatsächlich entstehenden Emissionen zu besteuern, anstatt den Input Mineralöl als groben Emissionsindikator zu besteuern.

¹¹ So auch – für den Fall – einer Abgabenslösung im Umweltbereich der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, H. 63, Bonn 1997.

¹² Für eine ausführliche Darstellung der Kritik an der inputorientierten Umweltpolitik vgl. beispielsweise Erik Gawel: Neoklassische Umweltökonomie in der Krise. Kritik und Gegenkritik, in: Jörg Köhn, Maria J. Welfens (Hrsg.): Neue Ansätze in der Umweltökonomie, Marburg 1996, S. 45 ff.; Peter Jakubowski, Henning Tegner, Stefan Kotte: Strategien umweltpolitischer Zielfindung. Eine ökonomische Perspektive, Münster 1997.

¹³ Vgl. hierzu z.B. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 59.