ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Simonis, Udo E.

Working Paper — Digitized Version

Neun Thesen zum Sondervermögen Arbeit und Umwelt

WZB Discussion Paper, No. IIUG pre 85-18

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1985) : Neun Thesen zum Sondervermögen Arbeit und Umwelt, WZB Discussion Paper, No. IIUG pre 85-18, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/82981

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN

IIUG pre 85-18

NEUN THESEN ZUM "SONDERVERMÖGEN ARBEIT UND UMWELT"

Udo Ernst Simonis

Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft

International Institute for Environment and Society

IIUG preprints

21. FEB. 1985 Weltwirtschaft Kiel
M. 353

Zusammenfassung

Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung rangieren weit oben in der Skala der gesellschaftlichen Problemwahrnehmung, wie auch in der politischen Diskussion. Vorschläge zur gleichzeitigen Lösung dieser beiden Probleme verdienen besondere Beachtung.

In diesem Papier wird der Vorschlag der SPD-Bundestagsfraktion auf Einrichtung eines "Sondervermögens Arbeit und Umwelt" geprüft. Der Verfasser gelangt zu einer allgemein positiven Einschätzung des Vorschlages, fordert jedoch zugleich eine qualifizierte Vorgehensweise bei der praktischen Umsetzung des Programms; insbesondere darf ein Sondervermögen nicht zum Ersatz einer effizienteren Beschäftigungs- und Umweltpolitik werden.

Summary

Unemployment and environmental pollution rank high in importance in societal problem recognition and in political discussion. Recommendations for a simultaneous solution to both thiese problems deserve particular attention.

This paper analyses a proposal brought forth by the Social Democratic Party (SPD) in the German federal parliament (Bundestag) for the establishment of a "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" (Special Fund for Labour and Environment). The author comes to a generally positive appraisal of this proposal, however, calls for a qualified approach in the practical implementation of the programme. Principally, a special fund should not become a substitute for more efficient employment and environmental policies.

INHALT

	Seite
Vorbemerkungen	2
Allgemeine Betrachtung - Grundsätzliche Thesen	3
1. Die ökologischen Defizite der Wirtschaftspolitik	3
2. Die ökonomischen Defizite der Umweltpolitik	4
3. Das "Sondervermögen" als Beitrag zur gleichzeitigen Entschärfung des Arbeits- und des Umweltproblems	6
Spezielle Betrachtung - Einzelthesen	9
4. Die Finanzierung des "Sondervermögens"	9
5. Die Verwendungsschwerpunkte des "Sondervermögens"	12
6. Das "Sondervermögen" im umweltpolitischen Prinzipienstreit	13
Offene Fragen - Vorschläge zur weiteren Prüfung	15
7. Die Ausgestaltung der sektoralen und regionalen Komponente des "Sondervermögens"	15
8. Die Schaffung eines ökologisch orientierten Steuer- und Abgabenwesens	16
9. Der Zusammenhang von Arbeit und Umwelt und die wissenschaftliche Beratung	17
Ausgewählte Literatur	18
Anhang: Das Sondervermögen Arbeit und Umwelt	19

Vorbemerkungen

Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung erzeugen wirtschafts- und umweltpolitischen Handlungsbedarf. Diesem Bedarf sollte möglichst in integrierter Form entsprochen werden. Beschäftigungsinteressen und Umweltinteressen gegeneinander auszuspielen wird zunehmend sinnlos, weil nur umweltverträgliche Arbeitsplätze auf Dauer auch sicher sind und nur der Erhalt einer gewissen Umweltqualität den Bestand an Arbeitsplätzen garantiert. Dementsprechend gilt es Strategien zu entwickeln, die positive Beiträge zur gleichzeitigen Lösung beider gesellschaftlicher Aufgaben - Arbeit und Umwelt - erbringen.

Die folgenden neun Thesen konzentrieren sich auf einige aus der Sicht des Verfassers wesentliche Fragen zum Vorschlag auf Einrichtung eines "Sondervermögens Arbeit und Umwelt". Sie setzen die Kenntnis dieses Vorschlages voraus, der deshalb hier nicht mehr vorgestellt wird, jedoch als Anhang abgedruckt ist.

Allgemeine Betrachtung - Grundsätzliche Thesen

These 1: Unter ökologischen Gesichtspunkten ist die herkömmliche Wirtschaftspolitik defizitär. Ihre Ziele müssen qualifiziert, ihre Instrumente differenziert und ihre Institutionen umstrukturiert werden.

Bisher wird staatliche Wirtschaftspolitik ohne explizite Beachtung ökologischer Prinzipien betrieben. Dies gilt für die Ziele, die Instrumente und die Institutionen der Wirtschaftspolitik.

Im Zielbündel des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes ist das Ziel "Umweltstabilität" nicht enthalten; eine entsprechende Novellierung dieses Grundlagengesetzes der Wirtschaftspolitik ist (bisher) nicht in Aussicht genommen. Auch im Zielbündel des Kartellgesetzes, des zweiten wichtigen Grundlagengesetzes der Wirtschaftspolitik, kommen ökologische Kategorien nicht vor; eine "Kontrolle von rohstoffverschwendenden und umweltbelastenden Unternehmen" gehört (bisher) nicht zu den Aufgaben der Kartellbehörde. Dementsprechend wird - trotz aller Diskussion um das Umweltproblem - der Erfolg der staatlichen Wirtschaftspolitik nach wie vor allein an der Erreichung der herkömmlichen Ziele (Wachstum, Beschäftigung, Preisniveau, Zahlungsbilanz, Systemkonformität) gemessen, ungeachtet der Anforderungen und der Belastungswirkungen, die die jeweilige wirtschaftspolitische Strategie für die natürliche Umwelt in Form von Ressourcenentnahme und Schadstoffbelastung hat.

Auch in Bezug auf die zwei traditionellen Maßnahmenbereiche der herkömmlichen Wirtschaftspolitik, die Geldpolitik und die Finanzpolitik, kann man von einer ökologischen Ausrichtung (bisher) nicht sprechen. Globale Zins- und/oder Steuervariationen sind ökologisch i.e.S. nicht zielführend und ökologisch relevante Abgabensysteme sind bisher erst ansatzweise eingeführt (Abwasserabgabe), jedoch im Gespräch (Schwefel-

abgabe, Stickstoffabgabe usw.) Eine ökologische Ausrichtung der Geld- und Finanzpolitik zu betreiben hieße Abbau all der Mechanismen, welche die Umweltbelastung direkt oder indirekt forcieren - und dies erforderte eine nach Umweltgesichtspunkten differenzierte Politik. Daß die allgemeine Geld- und Finanzpolitik angesichts der gegebenen Problemkonstellation auch ökonomisch ineffizient sei, ist eine These, die angesichts "beschäftigungslosen Wachstums" und des damit zusammenhängenden Typs der Rationalisierungsinvestition in jüngster Zeit intensiv diskutiert wird - ein Thema, das hier jedoch nicht aufgegriffen werden soll.

Auch die institutionelle Fundierung der staatlichen Wirtschaftspolitik ist (bisher) nicht bwz. nicht hinreichend ökologisch orientiert und wirksam. Hierzu müßten vorhandene Institutionen umgepolt, veraltete aufgegeben und neue geschaffen werden. Einige relevante Stichworte: fehlende ökologische Kompetenz von Wirtschaftsinstitutionen, Verlust an Eigentumsfunktionen aufgrund grenzüberschreitender Schadstoffe, ökologische Produkt- und Technologiebewertung, Umweltverträglichkeitsprüfung. Erforderlich wäre zudem eine stärkere Integration ökologischer Gesichtspunkte in die anderen für die Umweltbelastung maßgeblichen Politikbereiche, wie vor allem die Energiepolitik, die Agrarpolitik, die Verkehrspolitik, die Technologiepolitik, d.h. letztlich die ökologische Strukturanpassung der traditionellen Politikbereiche.

These 2: Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist die herkömmliche Umweltpolitik defizitär. Sie erzeugt zuviel Vollzugswiderstand, aktiviert zu wenig Ressourcen und mobilisiert nicht genügend technologische Innovationen.

Die staatliche Umweltpolitik ist als "Querschnittsaufgabe" postuliert worden, ist im wesentlichen (auf Bundes- wie auf Länderebene) jedoch Ressortpolitik und medial orientiert (auf die sog. Umweltmedien: Luft, Wasser, Boden). Sie erfolgt (bisher) im wesentlichen in Form zweier Interventionsstrategien: ducht Verbote und Auflagen, die die Nutzung von Natur eingren-

zen, bzw. an gewisse Bedingungen binden und durch Infrastrukturleistungen, bei denen der Staat (Bund, Länder, Gemeinden) selber Umweltschutzmaßnahmen übernimmt.

Diese Strategien stoßen ökonomisch und technisch auf enge Grenzen. Einerseits stehen allgemeine Finanzprobleme einer weiteren Infrastrukturierung der Umweltpolitik entgegen. Andererseits sind Auflagen und Verbote in aller Regel mit dem Gegenargument der wirtschaftlichen Vertretbarkeit und der technischen Machbarkeit konfrontiert. Hieraus entsteht ein struktureller Konservatismus, der durch das bekannte "Vollzugsdefizit" regulativer Politik in seiner Wirkung noch verstärkt wird.

Demgegenüber haben andere Interventionsstrategien, wie insbesondere Abgabensysteme und flexible Instrumente, mit denen potentielle Umweltverschmutzer monetär belastet und/oder zur Änderung der Produkte und Produktionsverfahren angeregt werden, bisher nicht bzw. erst ansatzweise Anwendung gefunden - wobei anzufügen ist, daß solche Instrumente wiederum in Bezug auf akkumulierte Umweltschäden (Altlasten) defizitär sein können. Zusammen mit den unter Umweltgesichtspunkten nur mäßigen Effekten bisheriger steuerlicher Regelungen (wie z.B. § 7d EStG) und öffentlicher Zuschüsse und Subventionen (wie z.B. ERP-Vermögen), führt das in der Bundesrepublik vorhandene umweltpolitische Instrumentarium nur zu einer unzureichenden Aktivierung von Ressourcen für den Umweltschutz, die nicht nur hinter der anderer vergleichbarer Länder zurückbleibt (z.B. ausgedrückt in Prozentanteilen am BSP), sondern auch eine Lücke zu den durch Umweltverschmutzung verursachten Vermögens- und Wohlfahrtsverlusten hinterläßt. (Diese Lücke zwischen Umweltschäden einerseits und Sanierungsaufwand andererseits ist eindeutig, die Schätzungen über ihren Umfang differieren jedoch erheblich).

Die Effizienz der staatlichen Umweltpolitik ist auch auf andere Weise gefährdet: Ihre mediale Ausrichtung führt zu inter-medialer Problemverschiebung (Beispiel: Rauchgasentschwefelung erzeugt Gipshalden) und inter-regionaler Problemverlagerung (Beispiel: Luftschadstoffverdünnung führt zu weiträumiger Bodenbelastung); steigendem Sanierungsaufwand stehen abnehmende Sanierungserfol-

ge gegenüber; nach-sorgende, additive technische Problemlösungen dominieren gegenüber vor-sorgenden,integrierten Lösungen. Rund drei Viertel der Investitionen der deutschen Umweltindustrie bestehen aus additiven ("end-of-pipe") Technologien, nur knapp ein Viertel sind integrierte Technologien.

Aus diesen (und anderen) Gründen steht die staatliche Umweltpolitik daher in der Gefahr, weder ökologischen noch ökonomischen Maßstäben hinreichend zu genügen. Sie verfügt über nur geringe ressourcenmäßige Spielräume, die auch ausgeschöpft dem vorliegenden Regelungs- und Anpassungsbedarf nicht angemessen sind.

These 3: Das "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" stellt ein (relativ) staatsfreies Sanierungs- und Modernisierungsprogramm dar. Es darf die erforderliche ökologische Ausrichtung der staatlichen Wirtschaftspolitik und die erforderliche Effektivierung der staatlichen Umweltpolitik nicht ersetzen, kann sie jedoch sinnvoll ergänzen.

Arbeit (Arbeitslosigkeit) und Umwelt (Umweltbelastung) rangieren weit oben in der Skala der gesellschaftlichen Problemwahrnehmung wie auch in der politischen Diskussion bzw. im Problemverständnis staatlicher Politik. Unkonventionelle Vorschläge sollten dann besonders gefragt sein, wenn konventionelle Lösungsbeiträge nicht oder nicht rechtzeitig greifen bzw. im Widerstreit der Meinungen scheitern. Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung sind in ihrem Ausmaß historisch einmalig, historische Parallelen zu besonderen gemeinsamen Anstrengungen liegen nahe. Ist der Vorschlag zur Einrichtung eines "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" ein unkonventioneller Vorschlag?

Zunächst kann man sagen, daß Vorschläge dieser oder ähnlicher Art vom Grundsatz her nicht neu sind. Mehrfach in der Geschichte hat es Sondervermögen bzw. Sonderfonds gegeben, die durch spezifische Mittelaufbringung und Mittelverwendung gekennzeichnet waren. Erwähnt seien nur der Lastenausgleichsfonds oder die

Sonderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau und das ERP-Sondervermögen, aus dem Gemeinden zum Zwecke der Errichtung von Umweltschutzanlagen Darlehen erhalten können, wenn auch seine Verwendungsschwerpunkte in historischer Perspektive auf anderen Gebieten liegen.

Die Besonderheiten des Vorschlages zu einem "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" liegen in der vorgesehenen Finanzierung und Mittelverwendung, aber auch in der Organisation und Abwicklung.

Um bei letzteren zu beginnen: So wenig wie man z.B. dem ERP-Sondervermögen oder den KfW-Programmen ein Übermaß an Bürokratie attestieren kann, muß dies beim "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" der Fall sein. Die Frage aber ist, ob es gelingt, ausreichendes Managementwissen zu aktivieren, die zentralen Ziele des Programms - positive Beschäftigungs- und positive Umwelteffekte - simultan zu gewährleisten. Sondervermögen und Fondsverwaltungen haben in der Regel nur eindimensionale Zielvorgaben. Die hier vorgesehene Zielharmonie - Arbeit und Umwelt - stellt ganz sicherlich besondere Anforderungen an die Trägerinstitution (KfW-Vergabeausschuß), die Vermittlungsinstitutionen (Banken) und auch an die Adressaten (private und öffentliche Unternehmen, Gemeinden und Gemeindeverbände, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, kommunale Wirtschaftsunternehmen). Da die angestrebten Ziele nicht gleichdimensioniert sind (zusätzliche Arbeitsplätze einerseits, Beseitigung vorhandener Immissionen und Reduzierung laufender Emissionen andererseits), treten nicht nur besondere Meßprobleme bezüglich der konkreten Zielerreichung ein, es werden auch delikate trade-offs auftreten können (z.B.: hoher Beschäftigungseffekt, niedrieger Umwelteffekt - und umgekehrt). Hierfür müssen plausible und transparente Richtlinien und Bewertungsverfahren entwickelt werden, die eine Antwort auf die Frage erlauben, wieviel Mittel für welche Kombination von Zielbeiträgen eingesetzt werden sollen. Ohne Zweifel stellt dies besondere Anforderungen bezüglich eines qualifizierten Fondsmanagements.

Im Vergleich zu einem allgemeinen umweltpolitischen Abgabensystem, das in Bezug auf Emissionsreduzierung allgemein hohe Wert-

schätzung genießt, dessen letztendlicher Erfolg jedoch in der Selbstauflösung besteht (das Aufkommen an Abgaben ist im umweltpolitischen Optimalfall gleich Null), besteht der Vorschlag zum"Sondervermögen Arbeit und Umwelt" im Grundsatz aus einer Sondersteuer mit kontinuierlicher Bemessungsgrundlage, die im Zusammenhang mit der vorgesehenen Zweckbindung der aufkommenden Mittel steuertheoretisch und -praktisch eine besondere Qualität erhält. Trotz der Annahme, daß aus dem vorgesehenen steuerlichen Zuschlag auf den Verbrauch von elektrischem Strom, Mineralölprodukten und Erdgas und dem daraus zu erwartenden (leichten) Anstieg der Energiepreise auch ein Anreiz zur Energieeinsparung ausgeht, wird für die Laufzeit des Programms mit einer jährlich mehr oder weniger gleichbleibenden Zuführung von Mitteln an das "Sondervermögen" gerechnet - eine Annahme, die angesichts zu erwartender weiterer Motorisierung der Gesellschaft und weiterhin zunehmender Technisierung der Haushalte nicht unrealistisch ist. (Ob und in welchem Maße die Struktur der Einnahmen- und der Ausgabenseite des Fonds sinnvoll erscheint, darauf wird weiter unten noch einzugehen sein).

Die andere (die interessanteste?) institutionelle Besonderheit des Vorschlages für ein "Sondervermögen" liegt in dessen möglicher Autonomie von den staatlichen Haushalten und deren internen Konfliktlagen, sowie in der grundsätzlichen Reversibilität des Fonds. Die sichtbare Herausnahme der Beschäftigungs- und Umweltthematik aus der konjunkturpolitischen Kontroverse und seine erkennbare Hinzufügung zu den traditionellen Aufgaben von Markt einerseits und Staat andererseits vermitteln dem "Sondervermögen" eine gesellschaftlich relevante Attraktivität, die der historischen Bedeutung einer zu erbringenden Sonderleistung entspricht.

Doch der Schatten würde gleich nebenan liegen, wenn und in dem Maße wie das "Sondervermögen" Ersatz und Alibi für die notwendige Effizienzsteigerung der derzeitigen Beschäftigungs- und Umweltpolitik würde und andere umweltpolitische Programme ersetzte. Aufbringung und Verwendung des Fonds müßten also als besondere zweckgerichtete Anstrengung (Sonderleistung) abgesichert sein und bleiben - eine keineswegs leichte Aufgabe, die nur durch ein hohes Maß an Autonomie, an Kenntnis über konkre-

te Marktvorgänge und staatliche Leistungen, d.h. durch kreatives Fondsmanagement zu gewährleisten und gesellschaftlich vermittelbar sein dürfte.

Ein weiterer (keineswegs letzter) Gesichtspunkt ist schließlich die Eilbedürftigkeit, die bei allen Überlegungen zur Finanzierung umwelterhaltender Investitionen bedacht werden muß. Anders als bei vielen anderen gewohnten staatlichen Aufgaben dulden bestimmte Entwicklungen in der Umweltbelastung keine beliebige Verschiebung des Behandlungszeitraums. Eine zeitlich andauernde Akkumulation von Schadstoffen kann zu irreversiblen Schäden führen, weshalb umweltbezogenes Handeln heute tendenziell wichtiger ist als morgen. Ein vom Gesetzgeber sofort eingerichtetes und zugleich autonomes "Sondervermögen" würde dieser Eilbedürftigkeit des Umweltproblems in besonderer Weise Ausdruck verleihen. Die Tatsache, daß sich dieses Argument der Eilbedürftigkeit primär an den Bund richtet, muß nicht besonders betont werden, weil wegen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der Steuerpolitik eine Finanzierung des "Sondervermögens" durch Energieverbrauchssteuern für die Länder kein gangbarer Weg ist. Länder und Gemeinden könnten aber sehr wohl andere Wege zur simultanen Behandlung des Beschäftigungs- und Umweltproblems rasch beschreiten.

Fazit: Das "Sondervermögen" ist ein notwendiges aber kein hinreichendes Aktionsfeld zum Abbau von Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung und zur ökologischen Strukturanpassung der Wirtschaft.

Spezielle Betrachtung - Einzelthesen

These 4: Die beim "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" vorgesehene Einführung einer Energiesteuer ist ein richtiger Schritt in Richtung eines stärker ökologisch orientierten allgemeinen Steuer- und Abgabenwesens.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es gegenwärtig rund 50 Steuern und 25 Sonderabgaben. Mit dem "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" würde eine weitere Steuer eingeführt. Eine Steuer zuviel?

Eine ökologische Orientierung der Wirtschaft anzustreben heißt zuerst und vor allem Signale zu einem sparsamen Gebrauch von Energie und Rohstoffen und zu einer Reduzierung der Umweltbelastungen zu setzen. Hierfür müßten in unserem Wirtschaftssystem, in dem der Preis als entscheidender Knappheitsmesser fungiert, die Preise für Energie und Rohstoffe (Ressourcen) einerseits und für die Belastung der Umwelt durch Abfallstoffe (Emissionen) andererseits relativ angehoben werden. Weil sich die Umwelt als öffentliches Gut definieren läßt, kann der Staat deren Belastung durch Unternehmen, Haushalte und Individuen ohne weiteres mit entsprechenden Steuern und/oder Abgaben belegen.

Die Anwendung solcher indirekter Lenkungsmaßnahmen ist ein möglicherweise wichtiger Ansatzpunkt erfolgreicher Beschäftigungs- und Umweltpolitik, weil die damit notwendig werdenden Anpassungsprozesse, Präferenzverschiebungen und Korrekturen von Erwartungen dazu beitragen, das Ressourcen- und das Emissionsproblem gleichzeitig zu entschärfen. Die mit der Einführung von Emissionsabgaben und Ressourcenverbrauchssteuern einhergehende Veränderung der relativen Preise in der Wirtschaft kann erhebliche Auswirkungen auf die Produktions- und Technologiestruktur und auf die Beschäftigung haben. Dieser multiple Effekt dürfte besonders bei der gegenwärtigen Problemkonstellation - d.h. massive Schädigung des Umweltkapitals bei gleichzeitig massivem Brachliegen des Humankapitals - von Bedeutung sein.

Bei der gegebenen Faktorpreiskonstellation herrschen in unserer Wirtschaft arbeitssparende Rationalisierungsinvestitionen vor: Energie ist relativ billig, Umweltbelastungen kosten in bestimmten Bereichen nichts oder nur wenig, Recycling ist nicht sonderlich lohnend; Arbeit ist dagegen relativ teuer und mit hohen Lohnnebenkosten behaftet. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist es daher nur allzu konsequent, Investitionen durchzuführen, die den Faktor Arbeit zugunsten des vermehrten Einsatzes der Faktoren Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung substituieren. Bei einer derartiger Faktorpreiskonstellationen ist also tendenziell eine doppelte Zielverletzung vorprogrammiert, Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung sind die Folge.

Mit neuen ökologischen Rahmenbedingungen (wie: Emissionsabgaben und Ressourcensteuern) sollen dagegen umweltverträgliche Investitionen gefördert werden, d.h. technische Innovationen, die zu einer Reduzierung der Emissionen und des Ressourceneinsatzes pro Produkteinheit und zu einer prinzipiellen Förderung von Recyclingprozessen führen; beides ginge mit einem vermehrten Einsatz von Arbeitskräften (sozialverträgliche Investitionen) einher. Dieser doppelt positive Effekt für Umwelt und Arbeit kann durch die jeweilige Ausgestaltung der Emissionsabgaben und der Ressourcensteuern besonders gefördert werden. Die Frage ist, ob dies beim Vorschlag "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" der Fall ist.

Das "Sondervermögen" sieht (lediglich) eine Besteuerung des Energieverbrauchs vor - mit einer Differenzierung nach Energieverbrauchsarten (auf die ich hier an dieser Stelle jedoch nicht näher eingehen kann). Der Energieumsatz ist - neben der Erzeugung und dem Einsatz chemischer Produkte - eine bedeutende Quelle von Umweltbelastungen. Er ist hauptverantwortlich für die Emission von Luftschadstoffen, deren Immission wiederum in hohem Maße bei der Belastung des Bodens und der Gewässer zu Buche schlägt. Vier von sechs wichtigen Luftschadstoffen (Schwefeldioxyd, Stickoxyde, Kohlenmonoxyd und Halogenverbindungen) werden ganz überwiegend, zwei andere (Kohlenwasserstoffe und Schwermetalle) zum erheblichen Teil beim Energieumsatz emittiert. Jeder Energieumsatz ist umweltintensiv, wenn auch in unterschiedlichem Maße, je nach Technik und Energieträger. Die umweltverträgliche Gestaltung des Energiesystems ist daher ganz allgemein eine Herausforderung an die Industriegesellschaft, wie allseits anerkannt ist. Derzeit steht die Rückhaltung der von Kraftwerken und Autos emittierten Schadstoffe im Vordergrund der Diskussion. Dies erscheint berechtigt, denn bei der Elektrizitätserzeugung und im Kraftfahrzeugverkehr entstehen erheblich mehr Luftschadstoffe als in den Feuerungen für Heiz- und Prozeßwärme, obwohl diese den überwiegenden Teil des gesamten Energiebedarfs der Verbraucher decken. Die längerfristig bedeutendste Aufgabe bei der Gestaltung des Energiesystem besteht jedoch in der allgemein rationelleren Nutzung von Energie, was sowohl ökologisch entlastend als auch ökonomisch von Nutzen wäre. Die Aktivierung dieser Energiequelle "Energiesparen" erfordert neben einem bewußteren Umgang mit Energie (Überwindung

des Energieexpansionismus) und neben technischen Innovationen in allen Bereichen der Energieerzeugung und -nutzung auch preisliche (steuerliche) Signale.

Aus Umweltgesichtspunkten spricht daher vieles für die beim "Sondervermögen" vorgesehene Finanzierungsform. Für die Abschätzung der von der Höhe und Struktur der vorgesehenen Besteuerung des Energieverbrauchs ausgehenden Effekte könnten die vorhandenen Energieprognose-Modelle nützlich sein. Sie sind jedoch ökologisch gesehen defizitär, weil insbesondere über die Energieintensität der Produkte (und zwar: Herstellung, Nutzung, Recycling) nur ungenügende Informationen vorliegen.

Massive Energiepreiserhöhungen sind mit dem "Sondervermögen" nicht beabsichtigt und nicht zu erwarten. Wenn aber der quantitative Einfluß auf die Energienachfrage über die Finanzierungsseite nur gering ist (was aus ökologischer Argumentation bedauerlich wäre), so entfallen die üblichen ökonomischen Gegenargumente der Energiewirtschaft, zumal auch die Wahrscheinlichkeit der Vor- bzw. Rückwälzung der vorgesehenen Steuer außerordentlich hoch ist. Allerdings können energieintensive Branchen stärker betroffen sein, wenn ihre Überwälzungsmöglichkeiten gering sind. Ökologisch gesehen wäre dies jedoch - siehe obige Ableitung - ein positiver Effekt einer Energiesteuer. Eine geringe Mehrbelastung des Verbrauchers ist gewollt, und sie hält sich - im Vergleich zu den teils dramatischen Umweltschäden einerseits und den zu erwartenden Nutzen des Programms andererseits - in engen Grenzen. Ein wirkliches "Umweltopfer" wird vom "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" nicht eingefordert.

<u>These 5:</u> Die im "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" vorgesehene Verwendung der Mittel sollte kondensiert und zugleich in Bezug auf Sanierungsaufgaben (Altlasten) und Modernisierungsaufgaben (umweltverträgliche Technologien und Produkte) ausbalanciert werden.

Das "Sondervermögen" ist in Bezug auf die vorgesehene Verwendung der Mittel eher konventionell; es folgt mehr oder weniger der in der Umweltpolitik üblichen medialen Problembetrachtung (und schließt auch das "neue" Umweltmedium Boden ein). Es besteht aus einer Mi-

schung von Sanierungsaufgaben (Altlasten) und Modernisierungsaufgaben (umweltverträgliche Technologien und Produkte), die - geht man von der Nennung der Einzelposten aus - zugunsten der ersten Kategorie ausschlagen. Es ist schwierig, allgemein gegen den einen oder den anderen vorgesehenen Einzelposten zu argumentieren. Die Bewertung des Gesamtprogramms wird allerdings unterschiedlich sein, je nachdem, ob man der Sanierungsaufgabe oder der Modernisierungsaufgabe ein größeres Gewicht beimißt. Ein Hinweis auf die bisherige Orientierung der Umweltschutzindustrie kann hier wichtig sein. Die deutsche Umweltschutzindustrie ist erheblich stärker durch nach-sorgende (additive) denn durch vor-sorgende (integrierte) Lösungen (Technologien und Produkte) gekennzeichnet.

Ein anderes Argument betrifft die Frage der Überschaubarkeit und Prioritätensetzung des Programms. Viele Aktivitäten sind gefordert, um Arbeit und Umwelt zu integrieren, doch muß deutlich bleiben, worin das spezifische Profil eines "Sondervermögens" im Vergleich zu anderen institutionellen Lösungen besteht. So müssen z.B. nicht "lärmarme Fahrzeuge" aus Fondsmitteln entwickelt werden, wenn von einem lärmarmen Pilot-Bus ausreichende Signale an Industrie und Kommunen ausgehen. Auch können aus den Fondsmitteln nicht alle "Baudenkmäler und Kulturbauten erhalten und wiederhergestellt" werden, wenn einige wenige Pilotvorhaben die Bedeutung des Problems gesellschaftlich vermitteln usw. Eine Kondensierung der Aktivitäten des "Sondervermögens" auf das Außerordentliche erscheint also angezeigt, wobei Sanierungs- und Modernisierungsaufgaben gleichermaßen durchgeführt werden sollten - wie noch zu zeigen sein wird.

These 6: Das "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" sollte angesichts der ökonomischen und ökologischen Problemlage aus einem unproduktiven Prinzipienstreit herausgehalten und stattdessen als praxisnahes Instrumentarium einer integrierten Förderung von Arbeit und Umwelt definiert werden.

Die Diskussion um die Grundprinzipien der Umweltpolitik (Verursacherprinzip versus Gemeinlastprinzip) wird in der Bundesrepublik gelegentlich in fundamentalistischer Weise geführt; es geht dabei

nicht um ein sowohl-als-auch, es geht um das entweder-oder. Man sollte sich die Prinzipienfrage jedoch als eine Art Kontinuum vorstellen, ein Thema mit einer gewissen Spannbreite, an deren Anfang (Ende) das Verursacherprinzip und an deren Ende (Anfang) das Gemeinlastprinzip steht, wobei der Zwischenbereich jeweils offen ist - und dies aus mehreren Gründen: Das Verursacherprinzip ist ein höheres Prinzip, dessen Umsetzung in der Praxis jedoch nur allzu oft scheitert, weil ökonomisch die Ressourcen fehlen, politisch die Macht zu seiner Umsetzung nicht ausreicht, juristisch die Kausalität nicht nachweisbar ist, informatorisch das Wissen fehlt oder administrativ die notwendige Kompetenz nicht vorhanden ist.

Im Zusammenhang mit der Diskussion um das "Sondervermögen" erscheint der Prinzipienstreit besonders unproduktiv, weil das Programm ohnehin eine entsprechende Mischform darstellt. Wenn und in dem Maße wie Energieumsatz Umweltbelastungen bewirkt, ist eine (niedrige) Energiesteuer - als Finanzierungselement des "Sondervermögens" - eine (wenn auch keineswegs hinreichende) Verwirklichung des Verursacherprinzips, weil letztlich jeder Energieverbraucher auch Verursacher von Umweltbelastungen ist. Auf der Verwendungsseite des Programms dominieren die Sanierungsaufgaben (Altlastensanierung), die aber nicht ex definitione zur Staatsaufgabe (Gemeinlast) erklärt werden müssen. Eine der Alternativen zum "Sondervermögen" in Bezug auf die Altlasten wäre ja z.B. die Einrichtung eines Altlastenfonds der Industrie (der Energiewirtschaft, der Chemieindustrie, der Automobilindustrie, usw.). Einen solchen Altlastenfonds würde man als Beispiel des akkumulierten bzw. kollektiven Verursacherprinzips, nicht aber als Realisierung des Gemeinlastenprinzips bezeichnen.

Eine andere Alternative zum "Sondervermögen" besteht in der Aufstockung der umweltrelevanten Mittel bzw. entsprechender Umschichtung in den öffentlichen Haushalten. Dies wiederum könnte vermutlich nicht ohne allgemeine Anhebung der Steuern erfolgen, was im Vergleich zur Einführung einer Energiesteuer umweltpolitisch nur eine zweitbeste Lösung darstellt.

Ein weiteres Argument kommt hinzu: Wenn das Fondsmanagement die jeweilige Mittelvergabe für Sanierungsaufgaben (Altlasten) mit Moder-

nisierungsaufgaben (umweltverträgliche Technologien und Produkte) und entsprechenden Eigenleistungen der Adressaten verknüpft - was ja sehr wohl mit zu den Aufgaben des "Sondervermögens" gehört - so läßt sich dieses Vorgehen als indirekte Realisierung des Verursacherprinzips bezeichnen, im Sinner der (teilweisen) betrieblichen Internalisierung der Umwelteffekte, d.h. der Senkung der externen Kosten der Produktion.

Fazit: Wenn die Reinheit von allgemeinen Prinzipien das Denken beherrscht, kann das konkrete Handeln blockiert werden. Das Thema "Arbeit und Umwelt" ist jedoch zu wichtig, um im Prinzipienstreit zu unterliegen. Das "Sondervermögen" erscheint so gesehen durchaus als Testfall zu der allgemeinen Frage, ob die Dringlichkeit einer Aufgabenstellung rechtzeitig erkannt und die Chance der gleichzeitigen Lösung zweier wichtiger gesellschaftlicher Probleme genutzt wird.

Offene Fragen - Vorschläge zur weiteren Prüfung

These 7: Ein "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" sollte ein dezentral ansetzendes Programm für Kommunen, Klein- und Mittelbetriebe sein, dessen Stellung im Kontext einer regionalen und sektoralen Strukturpolitik jedoch offen ist.

"Arbeitslosigkeit" und "Umweltbelastung" als gleichzeitige gesellschaftliche Probleme sind weder in der sektoralen noch in der regionalen Betrachtung jeweils deckungsgleich. Es gibt Sektoren und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und vergleichsweise niedriger Umweltbelastung - und umgekehrt. Die Regionalstruktur der Umweltschutzindustrie in der Bundesrepublik Deutschland entspricht bisher in hohem Maße der Agglomeration des Industriebesatzes. Aufgrund dieser Ausgangslage ergeben sich für das "Sondervermögen" und dessen doppelte Zielsetzung (Arbeitsplatzschaffung und Umweltverbesserung) möglicherweise Entscheidungsprobleme. Konzentration ("Nicht kleckern sondern klotzen") oder Dezentralisierung ("Gießkannen-Prinzip") der Mittelvergabe können zu konfligrierenden Elementen bei der Realisierung der Fonds-Politik (Arbeit und Umwelt) werden. Hinzu kommt die Informationsverteilung bei öffentlichen bzw. quasi-öffentlichen Programmen, die in Bezug auf das Beschäftigungs-

und das Umweltproblem jeweils ungleich sein dürfte. Diese beiden Aspekte werden überlagert von der unterschiedlichen Betriebsgrößenstruktur der im "Sondervermögen" benannten Adressaten des Programms.

Hieraus entstehen spezielle Probleme bezüglich der sektoralen und regionalen Ausgestaltung des "Sondervermögens", im Sinne der Bestimmung sinnvoller Maximen der Mittelvergabe einerseits und der zukünftigen Formulierung einer integrierten staatlichen Beschäftigungs- und Umweltpolitik andererseits. Dies schließt die Frage ein, ob und in welchem Ausmaß ein "Sondervermögen Arbeit und Umwelt" nicht nur nach dem Antragsverfahren, sondern auch nach einem Plazierungsverfahren gemanagt werden sollte.

These 8: Die ökologisch orientierte Reform des allgemeinen Steuer- und Abgabenwesens sollte in Theorie und Praxis eine höhere Priorität erhalten.

In der Geschichte der Theorie und Praxis des Steuer- und Abgabenwesens haben zwei allgemeine Funktionen im Vordergrund gestanden: Allokation und Distribution. Die Diskussion um die ökonomischen Funktionen des modernen Staates hatte den Beschäftigungs- und den Wachstumseffekten der staatlichen Budgets spezielle Aufmerksamkeit gebracht. Demgegenüber haben ökologische Budgetfunktionen bisher keine oderkeine hinreichende Beachtung gefunden - die Umwelteffekte der Einnahmen- und der Ausgabenseite der Budgets sind noch weitgehend unbekannt.

Heute und in Zukunft muß die Frage nach dem "optimalen Steuersystem" jedoch auch die ökologische Dimension mit einschließen. Eine entsprechende Diskussion ist nur bruchstückhaft in Gang gekommen, eine systematische allgemeine Diskussion fehlt bisher. Relevante Stichworte im Bereich der Steuern: Produktsteuer, Ressourcensteuer und - wie hier - Energiesteuer. Relevante Stichworte im Bereich der Abgaben: Schwefelabgabe, Stickstoffabgabe und - wie bisher - Abwasserabgabe. Der Vorschlag zur Einrichtung eines "Sondervermögens Arbeit und Umwelt" sollte daher Anlaß sein, die notwendige darüber aber zugleich weit hinausgehende, Diskussion um die anstehende ökologische Anpassung des allgemeinen Steuer- und Abgabenwesens, einschließlich der Einkommen- und der Umsatzsteuer, zu eröffnen.

These 9: Die wissenschaftliche Forschung und Beratung zur politischen Aktivierung des Zusammenhangs von Arbeit und Umwelt muß in Zukunft verstärkt werden. Dazu sollten Gutachten angefertigt und Forschungsprojekte durchgeführt werden die dem Beschäftigungsproblem und dem Umweltproblem äquivalente Beachtung schenken.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlicher Entwicklung erstellt seit rund zwanzig Jahren und mit großer Regelmäßigkeit mehr oder weniger umfangreiche allgemeine Gutachten; der Rat ist in der wirtschaftspolitischen Fachwelt und auch einer breiteren Öffentlichkeit weithin bekannt. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen erstellt seit rund zehn Jahren und nicht so sehr regelmäßig umfangreiche Gutachten, die gelegentlich sehr spezifisch sind; der Rat ist in der umweltpolitischen Fachwelt sehr bekannt. Beide Sachverständigenräte domizilieren zwar bei ein und derselben Institution (Statistisches Bundesamt), ein Gemeinschaftsgutachten "Arbeit und Umwelt" hat es bisher jedoch nicht gegeben. Die Probleme von Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung geben genügend Anlaß zu großen wissenschaftlichen Anstrengungen. Die beiden Sachverständigenräte sollten daher gemeinsam Gutachten erstellen.

Diese Aufforderung richtet sich an die in Bezug auf die wirtschafts und umweltpolitische Entscheidungsvorbereitung herausgehobenen wissenschaftlichen Beratungsgremien. Daneben stünde es natürlich auch den ökonomischen und den ökologischen Forschungsinstituten gut an, angesichts der gegebenen Problemlage die Koordination und Kooperation in Forschung und Beratung zum Thema Umwelt und Arbeit weiter voranzubringen.

Ausgewählte Literatur zum Thema Arbeit und Umwelt

Binswanger, H.Chr. u.a.: Arbeit ohne Umweltzerstörung, 3. Aufl., Frankfurt 1984.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1978, Stuttgart, Mainz 1978.

DGB(Hg.): Umweltschutz und qualitatives Wachstum, Düsseldorf 1985.

IG Bau-Steine-Erden (Hg.): Bauen und Umwelt, Frankfurt 1985.

Leipert, Chr., Simonis, U.E.: Arbeit und Umwelt. Ansatzpunkte für eine integrierte Beschäftigungs- und Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 25/1985.

Meissner, W., Hödl, E.: Umweltschutz in Konjunktur- und Wachstumsprogrammen, Berlin 1983.

OECD: Environment and Economics, Background and Issue Papers, Paris 1984.

Reichenbach, M.: Umweltschutzausgaben des öffentlichen Bereichs, Berlin 1985

Simonis, U.E. (Hg.): Ökonomie und Ökologie. Auswege aus einem Konflikt, 3. Aufl., Karlsruhe 1985.

Sprenger, R.U., Knödgen, G. u.a.: Struktur und Entwicklung der Umweltindustrie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983.

Anhang

Deutscher Bundestag
10. Wahlperiode

Drucksache 10/1722

05. 07. 84

Antrag

der Fraktion der SPD

Sondervermögen „Arbeit und Umwelt"

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, den nachfolgenden Grundsätzen entsprechend ein Sondervermögen „Arbeit und Umwelt" einzurichten.

I.

Die Umwelt befindet sich in einer Krise, die sich noch verschärft.

Wir stehen gleichzeitig vor einer langandauernden Massenarbeitslosigkeit, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland bislang unbekannt gewesen ist. Millionen Menschen suchen erfolglos Arbeit. Produktionskapazitäten liegen brach.

Daneben gibt es große Felder eines gesellschaftlichen Bedarfs, die einer Erschließung offenstehen. Dies gilt insbesondere für den Umweltschutz. Die Chancen für mehr Arbeitsplätze durch mehr Umweltschutz müssen genutzt werden.

Das Sondervermögen „Arbeit und Umwelt" soll einen qualitativen Wachstumsprozeß auslösen, der sowohl Arbeit schafft wie zur dringlichen Verbesserung der Umweltsituation beiträgt.

Dies entspricht einer neuen Betrachtung des Verhältnisses von Ökonomie und Ökologie. Dazu zwingen auch die zunehmenden volkswirtschaftlichen Verluste durch Umweltverschmutzung in Milliardenhöhe. Die Betrachtung von Ökonomie und Ökologie als Gegensatzpaar ist falsch und politisch unfruchtbar.

II.

Die Verwendungsschwerpunkte des Sondervermögens sollen in nachfolgenden Bereichen liegen. Bei der Durchführung von Projekten ist die Beteiligung von Ländern und Kommunen unverzichtbar.

1. Beim Gewässerschutz steht die Verbesserung der Abwasserreinigung, der Schutz der Nordsee und Ostsee sowie die Sanierung kleiner und mittlerer Fließgewässer im Vordergrund.

haltszwängen – geschaffen werden, ohne daß Bund und Länder ihre Nettokreditaufnahme ausweiten. Das Sondervermögen orientiert sich an bewährten Kreditvergabeinstrumenten der öffentlichen Hand. Es wird bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Frankfurt am Main eingerichtet. Es stellt privaten und öffentlichen Unternehmen, Gemeinden und Gemeindeverbänden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie kommunalen Wirtschaftsunternehmen zinsgünstige Kredite für Umweltschutzinvestitionen und „verlorene" Zuschüsse für Umweltinvestitionen von herausragender Bedeutung zur Verfügung.

Diesen Investoren werden Kredite angeboten, deren Zinssätze deutlich unter den Marktzinssätzen liegen. Bei umweltpolitisch besonders bedeutsamen Vorhaben werden die Zinskosten in voller Höhe übernommen. Die Kreditkonditionen des Sondervermögens passen sich den jeweiligen Marktzinssätzen an, so daß das Subventionsvolumen über die ganze Laufzeit voll erhalten bleibt.

Voraussetzung für die Kreditgewährung und die Bereitstellung von „verlorenen" Zuschüssen ist, daß die Maßnahme dem Programm für das Sondervermögen „Arbeit und Umwelt" entspricht. Dieses Programm bedarf der Zustimmung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates. Richtlinien für die Gewährung von Mitteln sind

— die ökologische Dringlichkeit,
— die technische Realisierbarkeit und
— die ökonomischen Möglichkeiten.

Das Kreditprogramm und die Vergabe „verlorener" Zuschüsse werden über die inländischen Kreditinstitute abgewickelt. Die Banken stellen bei der Kreditanstalt für die Investoren die Kreditanträge. Diese sind angemessen abzusichern.

Zur Finanzierung des Sondervermögens soll ein steuerlicher Zuschlag auf den Verbrauch von Energie erhoben werden. Damit wird auch über höhere Energiepreise ein Anreiz zum Energiesparen ausgelöst, das unmittelbar zur Verminderung der Umweltverschmutzung, zur Verbesserung der Leistungsbilanz und zur Ressourcenschonung beiträgt.

Bonn, den 5. Juli 1984

Dr. Vogel und Fraktion

1. Herausforderung an die Politik

1.1 Der Raubbau an den natürlichen Lebensgrundlagen, der ein Merkmal der Industrialisierung in den letzten 150 Jahren ist, hat eine gewaltige Altlast auf die Umwelt gehäuft. Natur hätte — so hat man inzwischen erkannt — niemals als freies Gut gehandelt werden dürfen. Deshalb muß die Politik für die Beseitigung der Umweltzerstörung von gestern eine große gemeinsame Anstrengung unternehmen.

Heute befinden wir uns in einer Umweltkrise, die sich ständig verschärft. Kommt es nicht zu einer entschiedenen Kurskorrektur, so werden natürliche Lebensgrundlagen teilweise unwiederbringlich zerstört. Dies ist beim Waldsterben bereits massiv festzustellen und zunehmend mit der Vergiftung von Böden und Nahrungsmitteln, mit der Verunreinigung von Meeren und Gewässern, mit der Ausrottung zahlreicher Pflanzen- und Tierarten, mit der Verbauung von Lebensräumen und der Schädigung natürlicher Kreisläufe zu befürchten.

In Zukunft wird es darauf ankommen, mit der wirtschaftlichen Entwicklung dafür Vorsorge zu treffen, daß Umweltschäden von vornherein gar nicht erst entstehen.

1.2 Millionen Menschen sind ohne Arbeit. Produktionskapazitäten liegen brach. Daneben gibt es große gesellschaftliche Aufgaben, deren Bewältigung zurückbleibt. Dies gilt insbesondere für die Verbesserung der Umweltsituation. Chancen für mehr Arbeitsplätze durch mehr Umweltschutz müssen genutzt werden. Insgesamt ist die Arbeitslosigkeit mit einem Bündel von Maßnahmen zu bekämpfen, zu denen auch die Arbeitszeitverkürzung zählt.

Die Politik ist nicht zum Abwarten oder bloßem Vertrauen in das Spiel freier Kräfte verurteilt.

So wie in den 50er Jahren die Wohnungsnot in der Bundesrepublik durch eine große Gemeinschaftsanstrengung beseitigt werden konnte, so ist es heute Aufgabe der Politik, die Umweltnot anzugehen. Dies ist die große Gemeinschaftsaufgabe der 80er Jahre.

1.3 Die Umweltverschmutzung führt zunehmend zu volkswirtschaftlichen Verlusten, die schon aus wirtschaftlichen Gründen zu einer neuen Betrachtung des Verhältnisses Ökonomie und Ökologie zwingen. Der industrielle Wachstumsprozeß hat bislang Belastungen geschaffen, die nachteilig auf ihn selbst zurückwirken. Das Abflachen des wirtschaftlichen Wachstums hat auch ökologische Gründe.

Die Wohlstandsverluste durch Umweltverschmutzung schätzt die OECD pro Jahr in ihren Mitgliedsländern auf 3 bis 5% des Bruttosozialprodukts. Für die Bundesrepublik Deutschland sind dies jährliche Schäden von rd. 50 bis 80 Mrd. DM.

Dagegen wendet die Bundesrepublik lediglich 2% — das sind rd. 33 Mrd. DM — jährlich für Umweltschutzmaßnahmen auf. Von der Größenordnung her sind die jährlichen Schäden durch unterlassenen Umweltschutz also weit höher als die Aufwendungen für Erhaltung der Umwelt. Es liegt auch wirtschaftlich in unserem ureigensten Interesse, für eine saubere Umwelt zu investieren.

Es gibt keine Alternativen zur Industriegesellschaft. Es gibt nur Alternativen in ihr. In der Industriegesellschaft von morgen muß der sorgsame Umgang mit unserer Umwelt und den natürlichen Reichtümern ebenso selbstverständlich sein wie der sparsame Einsatz von Arbeit und Kapital heute. Neben der Einsparung von Rohstoffen und Energie heißt dies vor allem, daß Güter umweltverträglich hergestellt und verbraucht werden müssen.

1.4 Die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung hat in den 70er Jahren die gesetzliche und organisatorische Grundlage für eine umfassende Umweltpolitik geschaffen, die im internationalen Vergleich, wie z.B. das Bundesimmissionsschutzgesetz, beispielhaft ist. Allerdings ist dann in der Krise seit 1980 ein Stillstand eingetreten. In den 70er Jahren haben Bund, Länder, Gemeinden und Wirtschaft 120 Mrd. DM für den Umweltschutz bereitgestellt. Im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms wurden erhebliche Mittel für Umweltschutzprojekte bereitgestellt.

Die Umweltpolitik von sozialdemokratisch geführten Regierungen in Bund und Ländern hat in einzelnen Bereichen deutliche Erfolge erzielt. Die Bleibelastung der Luft ist gegenüber 1970 in den Großstädten um über 65% zurückgegangen. Die Staub- und Rußemissionen sind seitdem um über 50% gesunken. 65% der Abwässer werden gegenüber 35% in 1969 vollbiologisch in öffentlichen Kläranlagen gereinigt. 25% des Hausmülls werden inzwischen der Energiegewinnung zugeführt.

Es hat sich ein gewerblich-industrieller Umweltsektor herausgebildet, in dem zu Beginn der 80er Jahre bereits 250 000 Menschen Beschäftigung fanden. Das sind mehr als in der Druckindustrie. Gemessen am Bedarf für eine verbesserte Umweltsituation ist eine weit höhere Beschäftigung möglich und notwendig.

Heute kommt es darauf an, das umweltpolitische Instrumentarium entscheidend zu erweitern. Der Ratlosigkeit und dem politischen Unvermögen der Bundesregierung, neue Wege zu wählen, muß ein Konzept gegenübergestellt werden, um gleichzeitig eine höhere Beschäftigung und eine bessere Umwelt zu erreichen.

Ihm liegt die Überzeugung zugrunde, daß die Gemeinschaft aufgefordert ist. Ohne staatliches Handeln gibt es keinen Umweltschutz. Der Staat muß handeln, auch wegen der darin liegenden Chance, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Saubere Umwelt entzieht sich einzelwirtschaftlichen Kaufentscheidungen. Sie ist zum Null-Tarif nicht zu bekommen. Die Bürger sind dann bereit, Opfer zu bringen, wenn sie den Zusammenhang zwischen zusätzlichen finanziellen Belastungen und öffentlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltsituation unmittelbar gewährleistet sehen. Diese Bereitschaft ist allerdings von allen gesellschaftlichen Gruppen zu erwarten.

1.5 Wir Sozialdemokraten schlagen mit dem Sondervermögen „Arbeit und Umwelt" eine Gemeinschaftsanstrengung vor, um die alte Last auf der Umwelt schrittweise zu beseitigen. Wir wollen damit einen qualitativen Wachstumsprozeß auslösen, der sowohl Arbeit schafft wie den dringenden Bedarf nach Verbesserung und Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen befriedigt. Die staatliche Förderung von Umweltmaßnahmen hat verhältnismäßig hohe Beschäftigungseffekte gegenüber anderen staatlichen Ausgaben. Jede Mark, die für diesen Zweck investiert wird, finanziert sich zu 70 Pfennig aus der Einsparung von Kosten aus Arbeitslosigkeit und durch steigende Steuereinnahmen.

einander. Wer sich besonders umweltfreundlich verhält, wird belohnt. Insofern trägt das Sondervermögen auch dem Vorsorgeprinzip Rechnung.

2.8 Der Entwurf des Landes Hessen für eine Schadstoffabgabe zielt auf eine Belastung von unterlassenem Umweltschutz in Großfeuerungsanlagen. Er orientiert sich ausschließlich am Verursacherprinzip.

Dem Entwurf des Landes Nordrhein-Westfalen für ein Waldpfennig-Gesetz liegt in jenem Teil, der eine Zusatzabgabe bezweckt, das gleiche Anliegen wie dem hessischen Gesetzentwurf zugrunde.

In jenem Teil des Gesetzentwurfs aus Nordrhein-Westfalen, der sich mit der Grundabgabe (Waldpfennig) befaßt, wird wegen der Konzentration der Standorte von Kohlekraftwerken in Nordrhein-Westfalen und der sich daraus ergebenden regionalen Belastung durch Umrüstungsmaßnahmen zusätzlich das Gemeinlastprinzip eingeführt.

Dieser Teil des Gesetzentwurfs – zugeschnitten auf den Bereich der Verminderung der Emissionen aus Feuerungsanlagen – entspricht der Zielsetzung des Sondervermögens „Arbeit und Umwelt", das auf Maßnahmen nach dem Gemeinlastprinzip in allen Umweltbereichen ausgerichtet ist.

Diese umweltpolitisch sinnvollen Ansätze werden im Bundesrat von der CDU/CSU entgegen ihren auf Propaganda gerichteten umweltpolitischen Bekenntnissen blockiert.

3. Ausgestaltung und Abwicklung des Sondervermögens

3.1 Mit dem Sondervermögen soll ein fester Finanzrahmen für Umweltschutzinvestitionen – unabhängig von jährlichen Haushaltszwängen – geschaffen werden, ohne daß Bund und Länder ihre Nettokreditaufnahme ausweiten. Somit wird eine Belastung der Haushalte von Bund und Ländern durch zusätzliche Zinszahlungen vermieden. Das Sondervermögen orientiert sich an bewährten Kreditvergabeinstrumenten der öffentlichen Hand. Es ist unbürokratisch abzuwickeln. Die Verantwortlichkeit der Investoren und der Kreditgeber bleibt voll erhalten. Die technische Abwicklung des Programms obliegt im wesentlichen dem üblichen Bankapparat.

Das Sondervermögen ist ein Programm für ein qualifiziertes Wachstum. Es leistet einen Beitrag zur Lösung der Umwelt- und Beschäftigungsprobleme.

3.2 Das Sondervermögen wird bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Frankfurt eingerichtet. Es stellt privaten und öffentlichen Unternehmen, Gemeinden und Gemeindeverbänden, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie kommunalen Wirtschaftsunternehmen zinsgünstige Kredite für Umweltinvestitionen und „verlorene" Zuschüsse für Umweltinvestitionen von herausragender Bedeutung zur Verfügung.

Das Kreditvolumen des Sondervermögens beschafft sich die Kreditanstalt für Wiederaufbau auf den nationalen und internationalen Kapitalmärkten zu den marktüblichen Konditionen. Den in Frage kommenden Investoren werden damit Kredite angeboten, deren Zinssätze deutlich unter den Marktzinssätzen liegen. Die Kreditkonditionen des Sondervermögens passen sich den jeweiligen Marktzinssätzen an, so daß das Subventionsvolumen über die ganze Laufzeit voll erhalten bleibt.

3.3 Voraussetzung für die Kreditgewährung und die Bereitstellung von „verlorenen" Zuschüssen ist, daß die Maßnahme dem Programm für das Sondervermögen „Arbeit und Umwelt" entspricht. Dieses Programm bedarf der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat. Richtlinien für die Gewährung von Mitteln sind

- die ökologische Dringlichkeit;
- die technische Realisierbarkeit;
- und die ökonomischen Möglichkeiten.

Das Kreditprogramm und die Vergabe „verlorener" Zuschüsse werden über die inländischen Kreditinstitute abgewickelt. Die Banken stellen bei der Kreditanstalt für die Investoren die Kreditanträge. Diese sind angemessen abzusichern.

Nach Prüfung der Unterlagen durch die Hausbank wird der Antrag an einen Vergabeausschuß des Sondervermögens weitergeleitet, der über die Gewährung des Kredits oder die Bereitstellung des „verlorenen" Zuschusses entscheidet. Kleine und mittlere Unternehmen werden bevorzugt bedient.

3.4 Das Sondervermögen soll im Rahmen von 10 Jahren Investitionskredite in Höhe von 1% des Bruttosozialprodukts (1984 = rd. 17,8 Mrd. DM) pro Jahr mobilisieren. Aus der im 6. Kapitel beschriebenen „Grundfinanzierung" werden dem Sondervermögen jährlich für Zinssubventionen und „verlorene" Zuschüsse 4,7 Mrd. DM zugeführt. Davon sollen 1,8 Mrd. DM für „verlorene" Zuschüsse bereitgestellt werden.

Die Kredite werden mit Zinssätzen ausgestattet, die entweder 2 oder 4% unter den marktüblichen Zinssätzen liegen. Bei umweltpolitisch besonders bedeutsamen Vorhaben werden die Zinskosten in voller Höhe übernommen.

Die Mittel für Zinssubventionen und „verlorene" Zuschüsse werden durch einen Umweltpfennig, d. h. einen steuerlichen Zuschlag auf den Verbrauch von Strom, Mineralölprodukten und Erdgas aufgebracht.

3.5. Die Gesamtlaufzeit des Sondervermögens – also einschließlich aller Rückflüsse aus Tilgung und Verzinsung – beträgt 19 Jahre (vgl. Rechnungstabelle im Anhang – Anl. 1).

Bei der 10jährigen Laufzeit des Kreditprogramms entstehen Haushaltsbelastungen aus Zinssubventionen in Höhe von insgesamt 37,7 Mrd. DM. Am Beginn des Programms ist die jährliche Belastung geringer als bei Programmende. Der Zuschußanteil, d. h. die diskontierte Zinssubvention bezogen auf das Kreditvolumen, beträgt 17,4% und ist damit ausgesprochen attraktiv.

Die Summe der „verlorenen" Zuschüsse beträgt im Programmzeitraum 18 Mrd. DM. Zusammen müssen also während der 10jährigen Laufzeit des Sondervermögens insgesamt 55,7 Mrd. DM für Zinssubventionen und „verlorene" Zuschüsse bereitgestellt werden.

(z. B. Begrünung und Verkehrsberuhigung insbesondere in Unterstützung privater Initiativen).

f) Förderung eines ökologischen Landbaus; Bereitstellung von Anlagen zur Lagerung, umweltfreundlichen Verwertung von und Energiegewinnung aus tierischen Abgängen.

4.8 Erfassung der Umweltsituation und Umweltüberwachung
Einrichtung und Verbesserung von Meßsystemen zur Erfassung von Emissionen und Immissionen in allen Umweltbereichen (Umweltkataster) als Informationsbasis für umweltpolitische Maßnahmen.

5. Wirtschaftspolitische Einordnung des Sondervermögens „Arbeit und Umwelt"

5.1 Auch wenn Unternehmen, private Haushalte und öffentlich-rechtliche Einrichtungen mit zusätzlichen Kosten belastet werden, schaffen Umweltschutzmaßnahmen unter dem Strich mehr Wachstum und Beschäftigung.

Entscheidend ist, daß in kaum einem anderen Bereich unserer Volkswirtschaft heute so viele Investitionsmöglichkeiten bestehen wie im Bereich des Umweltschutzes. Es stehen mehr ausgereifte Technologien zur Verfügung, die inländische Firmen aufgreifen und anbieten könnten, als genutzt werden. Umweltschutzinvestitionen sind — wie z. B. im Bausektor — besonders arbeitsintensiv und haben daher hohe Beschäftigungswirkungen.

Mit dem Sondervermögen kann die umweltfreundliche Verwendung der Kohle gefördert werden. Entsprechend den bisher von allen anerkannten Grundsätzen der Kohlevorrangpolitik wird damit die einzige heimische Energiequelle gesichert.

5.2 Mit dem Sondervermögen „Arbeit und Umwelt" kann nicht nur ein qualitativer Wachstumsprozeß beschleunigt werden. Die deutsche Wirtschaft würde auf diesen neuen Märkten durch die zügige Sanierung unserer Umwelt ihren Vorsprung bei vielen Umwelttechnologien, umweltfreundlichen Produkten und Produktionsverfahren ausbauen und damit neue Absatzfelder auf den Weltmärkten gewinnen. Zumindest würde die Wettbewerbsposition der deutschen Industrie in einem Bereich gestärkt, der in den nächsten Jahrzehnten wegen der weltweiten ökologischen Krise erhebliche Absatzchancen erwarten läßt.

5.3 Mit der Initiative der SPD für Arbeit und Umwelt sollen 2 Prozent des Bruttosozialprodukts für Umweltinvestitionen zusätzlich mobilisiert und damit die Lücke zwischen den jährlichen Aufwendungen für Umweltschutz bisher und den Schäden aus unterlassenem Umweltschutz geschlossen werden.

Die Finanzierung des Sondervermögens bewirkt zusätzliche Umweltinvestitionen in Höhe von jährlich rd. 18 Mrd. DM (etwa 1 Prozent des Bruttosozialproduktes). Damit werden Arbeitsplätze für mindestens 200 000 Menschen geschaffen.

Die strikte Anwendung des Verursacherprinzips über Gebote, Verbote und Abgaben führt zu einer weiteren Erhöhung von Umweltinvestitionen in der Größenordnung von 1 Prozent des Bruttosozialprodukts. Damit werden weitere 200 000 Arbeitsplätze geschaffen.

Nach einer Anlaufperiode werden damit 400 000 Menschen zusätzliche Arbeitsplätze dauerhaft zur Verfügung gestellt.

6. Finanzierung des Sondervermögens „Arbeit und Umwelt"

Für die Finanzierung des Sondervermögens wird ein steuerlicher Zuschlag auf den Verbrauch von Strom, Mineralölprodukten und Erdgas (Umweltpfennig) erhoben:

beim Stromverbrauch — Pfg. je kwh	0,5
beim Benzin- und Dieselkraftstoffverbrauch — Pfg. je Liter	2
beim leichten Heizöl — Pfg. je Liter	2
beim schweren Heizöl — Pfg. je kg	2
beim Erdgas — Pfg. je m^3	2

Das erbringt auf der Basis des derzeitigen Verbrauchs pro Jahr (Mrd. DM):

beim Strom	1,7
bei Benzin und Diesel	0,9
beim leichten Heizöl	0,8
beim schweren Heizöl	0,2
beim Erdgas	1,1
insgesamt	4,7

Die Begrenzung des Energieverbrauchs wird daher von zwei Seiten angestrengt: Durch die von höheren Energiepreisen ausgehenden Sparanreize und durch die damit finanzierten Hilfen u. a. für Maßnahmen zur Energieeinsparung. Diese Anreize und Hilfen sind insbesondere bei nachgebenden Ölpreisen wichtig, damit es nicht zu einem Nachlassen der Einsparbemühungen kommt.

Außer der unmittelbaren Verminderung der Umweltverschmutzung führt die Energieeinsparung zu einer Verbesserung der Leistungsbilanz und Entlastung der Energiemärkte durch Ressourcenschonung. Die deutsche Volkswirtschaft wird zudem besser gegen Energieversorgungsrisiken geschützt.

Vom Sondervermögen werden Maßnahmen

— zur Umschichtung und Aufstockung von Mitteln im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes z. B. zugunsten des ÖPNV, von Ortsumgehungen oder Radwegen und

— zur steuerlichen Förderung umweltfreundlicher Autos

nicht berührt.

Die direkten Mehrbelastungen, die sich aus höheren Ausgaben für Strom, Gas, Heizöl und Kraftstoffe für die pri-