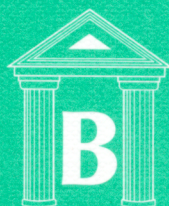


WISSEN KOMPAKT

Jürgen Pätzold
Gerhard Mussel

Umweltpolitik

Verlag Wissenschaft & Praxis





WISSEN KOMPAKT

Jürgen Pätzold
Gerhard Mussel

unter Mitarbeit von
Stephan Seiter

Umweltpolitik

Verlag Wissenschaft & Praxis

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Pätzold, Jürgen:

Umweltpolitik / Jürgen Pätzold ; Gerhard Mussel.
Sternenfels - Berlin : Verl. Wiss. und Praxis, 1996

(WISSEN KOMPAKT)

ISBN 3-928238-56-6

NE: Mussel, Gerhard:

ISBN 3-928238-56-6

© Verlag Wissenschaft & Praxis
Dr. Brauner GmbH

Sternenfels – Berlin 1996

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany

Vorwort

Noch vor etwa zwanzig Jahren war Umweltpolitik kaum ein Thema. Der Vorrat an Ressourcen schien unbegrenzt, die überwiegende Mehrzahl der Menschen besaß noch kein ausgeprägtes Umweltbewußtsein. In den Wirtschaftswissenschaften wurde gelehrt, Umwelt sei ein „freies Gut“ und damit kostenlos verfügbar. Erst das massive Auftreten von Umweltproblemen wie Waldsterben, Treibhauseffekt oder Ozonloch und die Veröffentlichung des 1. Berichts des Club of Rome über die „Grenzen des Wachstums“ im Jahr 1972 rüttelten die Gesellschaft wach. Die Bedrohung der menschlichen Lebensgrundlagen wurde zunehmend erkannt. Sichtbarer Ausdruck für die geänderte Einstellung gegenüber den Umweltproblemen ist u. a. die Tatsache, daß in Deutschland auf Bundes- und Länderebene eigene Ministerien für Umwelt geschaffen wurden; zudem haben inzwischen alle demokratischen Parteien die Umweltpolitik in ihre Programme aufgenommen.

Daß gegen die zunehmenden und bedrohlichen Umweltbelastungen etwas getan werden muß, bestreitet inzwischen niemand mehr. Allerdings gehen die Meinungen darüber auseinander, welche Maßnahmen „richtigerweise“ ergriffen werden sollten. Die Frage nach den geeigneten Instrumenten der Umweltpolitik bildet den Hauptgegenstand des vorliegenden Buches. Vorab werden einige Ausführungen zum Verhältnis von Umwelt und Ökonomie gemacht. Daran schließt sich eine Analyse der sog. externen Effekte an, die für das Verständnis der Umweltpolitik unverzichtbar ist. Auf diesen Grundlagen baut die Darstellung der möglichen Instrumente der Umweltpolitik auf. In der Umweltpolitik dominiert zwar immer noch das Ordnungsrecht, also Gebote und Verbote. Inzwischen ist jedoch weitgehend unbestritten, daß mit marktwirtschaftlichen Instrumenten wie Ökosteuern, Umweltzertifikaten oder dem Umwelthaftungsrecht letztlich mehr für die Umwelt getan werden kann. Um die umweltpolitischen Ziele nicht nur sicher, sondern auch ökonomisch effizient zu erreichen, ist ein adäquater Instrumentenmix aus ordnungsrechtlichen und marktsteuernden Maßnahmen erforderlich. Der abschließende Teil ist der Umweltberichterstattung gewidmet. Zudem werden das Verhältnis zwischen Umweltpolitik und der Erreichung der wichtigen wirtschaftspolitischen Ziele sowie die Rolle der Umwelt als Standortfaktor einer Volkswirtschaft behandelt.

Das vorliegende Buch ist, dem Charakter der Reihe „WISSEN KOMPAKT“ entsprechend, als ein Einstieg in den Themenbereich der Umweltpolitik konzipiert. Es wendet sich einerseits an Studierende im Grundstudium von Universitäten, Fachhochschulen, Akademien sowie anderen einschlä-

VORWORT

gigen Ausbildungs- und Weiterbildungsinstitutionen. Aber auch Praktikern in der Wirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung soll ein theoretisch fundierter Einstieg in die komplexe Materie der Umweltpolitik gegeben werden.

Unser Dank gilt an dieser Stelle den Herren Dipl. Ing. Helmuth Nübel und Dr. Teubner von der Mercedes-Benz AG, Stuttgart, für zahlreiche wertvolle Hinweise. Ferner danken wir den Herren Prof. Dr. Günter Käber-Pawelka und M. Phil. Wolf F. Sommer, die das Manuskript kritisch durchsahen.

Stuttgart, im Dezember 1995

Jürgen Pätzold
Gerhard Mussel

Inhalt

1. Einführung	9
2. Umwelt und Ökonomie	12
2.1 Umwelt und Wirtschaftssystem.....	12
2.2 Ursachen des Umweltproblems.....	14
2.2.1 Bevölkerungszunahme, Wirtschaftswachstum, Energie... 14	
2.2.2 Treibhauseffekt und Ozonloch.....	17
2.2.3 Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“	25
3. Externe Effekte in der Umweltökonomie.....	33
3.1 Begriff und Inhalt externer Effekte	33
3.2 Externe Effekte und Produktionsentscheidungen	36
3.2.1 Produktionsentscheidung ohne Berücksichtigung externer Kosten.....	36
3.2.2 Produktionsentscheidung mit Berücksichtigung externer Kosten.....	38
3.3 Theoretische Möglichkeiten zur Internalisierung externer Effekte	39
3.3.1 Das Internalisierungskonzept nach PIGOU	40
3.3.2 Das Internalisierungskonzept nach COASE	45
4. Prinzipien der Umweltpolitik.....	51
4.1 Das Verursacherprinzip.....	51
4.2 Das Gemeinlastprinzip	53
4.3 Das Vorsorgeprinzip	53
5. Ordnungsrechtliche Instrumente der Umweltpolitik	55
5.1 Ordnungsrecht bzw. Auflagenpolitik	55
5.2 Problematik des Ordnungsrechts	56
6. Marktwirtschaftliche Anreizinstrumente der Umweltpolitik	63
6.1 Kriterien und Anforderungen	63
6.2 Umweltabgaben – die Preisvariante der Marktlösung.....	64
6.2.1 Der Standard-Preis-Ansatz von BAUMOL und OATES	64
6.2.2 Umweltsteuern („Ökosteuern“)	68
6.2.3 Umweltsonderabgaben	74
6.2.4 Fazit	80

INHALT

6.3	Umweltzertifikate – die Mengenvariante der Marktlösung	82
6.3.1	Umweltnutzungsrechte	82
6.3.2	Probleme der Umsetzung	86
6.3.3	Beispiele für Umweltzertifikate und zertifikatsähnliche Ansätze	88
6.3.4	Fazit	90
6.4	Umwelthaftungsrecht als Internalisierungsstrategie	90
6.4.1	Der Grundgedanke	90
6.4.2	Obligatorische Pflichtversicherungen	92
6.4.3	Kausalität und Beweislast	92
6.4.4	Japanische Erfahrungen	93
6.4.5	Das deutsche Umwelthaftungsrecht	94
6.4.6	Fazit	95
6.5	Weitere Instrumente der Umweltpolitik	95
6.5.1	Moral suasion und Umweltbewußtsein	95
6.5.2	Umweltschutz auf kommunaler Ebene	97
7.	Gesamtwirtschaftliche Dimensionen des Umweltproblems	99
7.1	Umweltinformationssysteme	99
7.1.1	Notwendigkeit der Umweltberichterstattung	99
7.1.2	Erweiterung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	100
7.2	Umweltziel und magisches Viereck der Wirtschaftspolitik	108
7.2.1	Umwelt und Wirtschaftswachstum	109
7.2.2	Umwelt und Beschäftigungsstand	113
7.2.3	Umwelt und Preisniveaustabilität	117
7.2.4	Umwelt und außenwirtschaftliches Gleichgewicht	118
7.3	Umwelt als Standortfaktor	120
	Literaturhinweise	125

1. Einführung

Wohl kaum ein Problem wird gegenwärtig in der Öffentlichkeit so heftig diskutiert wie das Thema „Umwelt“. Treibhauseffekt, Ozonloch, Sommersmog und Waldsterben sind inzwischen gängige Vokabeln in unserer Gesellschaft, die auf aktuelle oder potentielle Gefahren hinweisen. Große Bevölkerungsteile stehen heute „ihrer“ Umwelt nicht mehr gleichgültig gegenüber. Vielen wurde bewußt, daß die Welt, in der wir leben endlich ist, und die Ressourcen begrenzt sind. Sich über Umweltfragen Gedanken zu machen, kann daher nicht als Modeerscheinung abgetan werden. Umweltfragen sind vielmehr Existenzfragen.

Den entscheidenden Anstoß für das Erkennen des Umweltproblems lieferte die in den siebziger Jahren verfaßte Studie „Grenzen des Wachstums“ durch den „**Club of Rome**“. Sie wies insbesondere auf die Endlichkeit von Ressourcen hin. Nachfolgende Veröffentlichungen gingen verstärkt auf Probleme der Umweltbelastung ein. Die in diesen Studien vorgestellten Prognosen und Strategien wurden zwar von wissenschaftlicher Seite häufig als ungesichert und zweifelhaft kritisiert. Gleichwohl sensibilisierten die Ergebnisse eine breite Öffentlichkeit bezüglich ökologischer Fragen.

Wie drängend die Umweltprobleme geworden sind, zeigt sich auch daran, daß erstmals im Jahr 1992 durch die Vereinten Nationen eine weltweite Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) abgehalten wurde. An dieser **UN-Konferenz in Rio de Janeiro** beteiligten sich 178 Staaten mit ihren Staats- und Regierungschefs sowie rund 1000 Delegierten. Zudem nahmen Tausende von Regierungsbeamten sowie Vertreter aus der Wirtschaft, von Umweltorganisationen und anderen unabhängigen Organisationen an dieser größten Konferenz aller Zeiten teil. Ziel des Gipfels von Rio de Janeiro war es, durch weltweit koordiniertes Handeln einer weiteren Umweltzerstörung entgegenzuwirken.

Die globalen Umweltprobleme sind eng verknüpft mit der Überbevölkerung und der Armut in den unterentwickelten Staaten sowie dem industriellen Wachstum in den entwickelten Nationen. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich in einer gemeinsamen „**Erklärung von Rio**“ auf allgemeine Grundsätze zur Verringerung der Umweltbelastungen. In der ebenfalls in Rio verabschiedeten „**Agenda 21**“ werden 115 Programme aufgeführt, die als geeignet erscheinen, den zunehmenden Umweltproblemen und der Armut in den unterentwickelten Ländern zu begegnen. Nicht zuletzt angesichts der finanziellen Belastungen – die Realisierung der Programme würde bis zum Jahr 2000 jährlich etwa 625 Mrd. Dollar

kosten – konnten sich die Staats- und Regierungschefs noch nicht auf ein verpflichtendes Maßnahmenbündel einigen.

Auch auf der Nachfolgekonzferenz von Rio, dem **UN-Klimagipfel in Berlin** 1995, konnte noch kein Durchbruch zu einer verpflichtenden Erklärung der beteiligten Industrie- und Entwicklungsländer erreicht werden. Das am 7. April 1995 verabschiedete „**Berliner Mandat**“ stellt fest, daß die bisher vereinbarten Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasen nicht ausreichen, um die Erde vor einer zunehmenden Erwärmung zu schützen. Es wurde vereinbart, bis 1997 ein rechtlich verbindliches Protokoll für weitere Maßnahmen zu beschließen.

In Deutschland kann von einer eigenständigen Umweltpolitik seit Anfang der 70er Jahre gesprochen werden. Im Umweltprogramm 1971 wurden die bisher teilweise isoliert nebeneinander stehenden umweltpolitischen Aktivitäten gebündelt und zum Programm der Regierung erhoben. Der Umweltpolitik wird seither der gleiche Rang beigemessen, wie den übrigen Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik. Im Jahr 1972 wurde mit der Berufung des „Rates von Sachverständigen für Umweltfragen“ die Grundlage für eine systematische wissenschaftliche Politikberatung im Umweltbereich gelegt.

In der Bundesrepublik streben inzwischen alle im deutschen Bundestag vertretenen Parteien an, die soziale Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft weiterzuentwickeln. War es das Ziel der „sozialen Marktwirtschaft“, die marktwirtschaftliche Ordnung um einen sozialen Rahmen zu ergänzen, so besteht heute die Aufgabe darin, die Marktwirtschaft um einen **ökologischen Ordnungsrahmen** zu erweitern. Hierbei sollte sich die Umweltpolitik soweit wie möglich derjenigen Instrumente bedienen, die in die marktwirtschaftliche Ordnung passen. Die Umweltpolitik sollte also „marktwirtschaftskonform“ sein und sich der Kräfte des Marktes bedienen.

Zur Lösung der drängenden Umweltprobleme können die unterschiedlichsten Disziplinen der Wissenschaft beitragen: In erster Linie ist hierbei an die Natur- und Ingenieurwissenschaften zu denken; sie dienen der Umwelt mit der Entwicklung neuer Technologien wie z. B. Filteranlagen oder energiesparenden Produktionsverfahren. Der Beitrag der Wirtschaftswissenschaften zur Lösung der Umweltprobleme ist dagegen nicht so offenkundig. Bedenkt man jedoch, daß sich die Wirtschaftswissenschaften mit der Lösung des **Knappheitsproblems** befassen, so wird der Bezug zum Umweltproblem schnell deutlich: Knapp sind nicht nur Güter und Produktionsfaktoren im engeren Sinne – auch die Umwelt ist zunehmend

ein knappes Gut, d. h. sie reicht nicht für alle denkbaren Verwendungsmöglichkeiten aus. Umwelt kann zum einen als Konsumgut dienen, d. h. Wanderer, Wassersportler oder Skifahrer können in der Natur Erholung und Entspannung finden und daraus einen Nutzen ziehen. Zum anderen kann Umwelt auch Produktionsfaktor sein. Sie stellt die Energieressourcen zur Verfügung, dient als Abfallhalde, Wasser wird zu Kühlzwecken verwendet etc.

Die Wirtschaftswissenschaften versuchen die Frage zu beantworten, wie eine gegebene Menge an Ressourcen eingesetzt werden muß, um einen möglichst großen Nutzen zu erzielen, bzw. wie ein gegebenes wirtschaftliches Ziel mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz realisiert werden kann (sog. „ökonomisches Prinzip“). Übertragen auf die Umweltproblematik lautet die Frage: Wie kann sichergestellt werden, daß der mehr oder weniger unvermeidliche Umweltverbrauch, der mit einer bestimmten Produktionsmenge und einem bestimmten Konsum einhergeht, auf ein Mindestmaß begrenzt werden kann? Die Antwort, die Ökonomen geben können, läßt sich an dem zentralen Begriff der „**Effizienz**“ festmachen. Effizienz bedeutet, die Existenz von Knappheiten anzuerkennen, aber zugleich dafür zu sorgen, daß die vorhandenen Ressourcen in bestmöglicher Weise genutzt werden. Das ist das Aufgabenfeld der **Umweltökonomik**. Sie beschäftigt sich mit dem Problem, wie ein gegebenes Wohlstandsziel mit möglichst geringen Belastungen unserer Umwelt zu erreichen ist. Die Knappheit der Umwelt selbst kann nicht beseitigt werden; die Begrenztheit der Ressourcen ist letztlich unabänderlich.

Neben der Frage eines effizienten Mitteleinsatzes setzen sich die Wirtschaftswissenschaften auch mit der Frage der Verteilung auseinander. Die Verteilungsfrage wird allerdings in der praktischen Umweltpolitik (noch) weitgehend ausgeblendet. Im Hinblick auf das Umweltproblem würde es bedeuten, den Ressourcenverzehr in der Welt auf einzelne Staaten, Staatengruppen oder Regionen aufzuteilen. Es fällt sicher nicht schwer, sich vorzustellen, welche Konsequenzen insbesondere für die energie- und umweltschädlichen Industriestaaten damit verbunden wären, wenn die weltweite Verteilungsfrage ernsthaft zur Debatte stünde.