

Meißner, Werner

Article — Digitized Version

## Das Umweltprogramm 1971: ökonomische Anmerkungen zu einem Jubiläum

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Meißner, Werner (1981) : Das Umweltprogramm 1971: ökonomische Anmerkungen zu einem Jubiläum, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 8, pp. 374-377

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135587>

**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.*

Werner Meißner

## Das Umweltprogramm 1971: Ökonomische Anmerkungen zu einem Jubiläum

Zehn Jahre alt ist das Umweltprogramm der Bundesregierung. Immer wieder neu sind die Meldungen über Belastungen und Gefährdungen der Umwelt, über kleine Unfälle und langfristig drohende Katastrophen. Gerade ist vom Fichtensterben im deutschen Wald zu lesen. Damit ist nun auch das letzte Stück vermeintlich unbelasteter Natur ins Gerede gekommen, nachdem über die landwirtschaftlich genutzten Flächen, über Flüsse, Seen und die Nordsee schon seit einiger Zeit Bedrohliches berichtet wurde. Man kann feststellen: Eines der Ziele des Umweltprogramms ist sicher erreicht worden, nämlich „in allen Teilen der Bevölkerung das Umweltbewußtsein zu wecken und zu stärken“ (S. 10).

Ob man dies als Ergebnis der Umweltpolitik ansehen will oder ob umgekehrt die Umweltpolitik durch ein wachsendes Umweltbewußtsein der Bevölkerung lebendig gehalten wurde, ist eine kaum zu beantwortende und wohl auch müßige Frage. Vielmehr soll gefragt werden nach der Wirksamkeit der Umweltpolitik, welche sich auf dieses Programm beruft. Genauer: Nach dem ökonomischen Argument bei der Gestaltung und Durchsetzung dieser Politik.

Als Umweltpolitik beschreibt das Programm die Gesamtheit aller

Maßnahmen, die notwendig sind, um dem Menschen eine gesunde Umwelt zu *sichern*, um Boden, Luft und Wasser, Pflanzen- und Tierwelt vor nachteiligen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu *schützen* und um Schäden oder Nachteile aus menschlichen Eingriffen zu *beseitigen*. Diese dreifache Zielsetzung „Beseitigen – Schützen – Sichern“ hat durch die verschiedene Gewichtung dieser Elemente den Charakter der Umweltpolitik bestimmt. Vom nachträglichen Aufräumen am Anfang der siebziger Jahre über den sogenannten Umweltschutz zur sichernden Vorsorge einer Politik der achtziger Jahre, welche die ökologischen Zusammenhänge stärker beachten will, verläuft der Bogen in diesen zehn Jahren.

### Ein guter Start

Als im Jahre 1971 das Umweltprogramm der Bundesregierung vorgelegt wurde, hatte die Umweltpolitik einen guten Start. Die gesunde Wirtschaftslage und das Zauberwort „Verursacherprinzip“ – das den Finanzministern eine quasi kostenlose Politik versprach – führten zusammen mit dem Elan des neuen Umweltbewußtseins zu einer Reihe programmatischer und gesetzgeberischer Aktivitäten. In kurzer Zeit gab es eine große Anzahl von Insti-

tutionen, Maßnahmen und Instrumenten, die darauf angelegt waren, Umweltmißbrauch und -verschmutzung schnell zurückzudrängen.

Dies zeigt sich besonders an den Maßnahmen, die ganz spezifische Umweltstörungen verhindern sollten: Das Fluglärmgesetz (1971), das Benzinbleigesetz (1971) und das Waschmittelgesetz (1975). Das gilt aber auch für die umfassenderen Gesetze, die bereits von dem Gedanken einer systematischen Umweltvorsorge mitgeprägt waren: Das Abfallbeseitigungsgesetz (1972), das Bundes-Immissionsschutzgesetz (1974), die 4. Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz (1976) und das Bundesnaturschutzgesetz (1976).

Ohne Zweifel waren die frühen siebziger Jahre eine sehr erfolgreiche Zeit für die Umweltpolitik. Die Gefährdung der Umwelt wurde allgemein anerkannt, es gab Handlungsbereitschaft auf allen Seiten, und man war sich weitgehend einig über Ziele und Mittel.

### Gekündigter Konsens

Die Rezession Mitte der siebziger Jahre brachte auch die Umweltpolitik in neue Schwierigkeiten. Der Konsens wurde gekündigt, Umweltpolitik galt vielen als teurer Luxus. Die Diskussion um die Umweltpoli-

tik wurde eine ökonomische Debatte. Bis heute geht sie darüber, wie das Umweltproblem in die Fragen von Wirtschaftswachstum, Energie- und Ressourcenmanagement eingebettet werden kann. Die Betonung liegt auf Maßnahmen, die vorbeugend und antizipierend sind; sie treten ergänzend und verstärkend zu den reaktiven Aufräummaßnahmen der ersten Phase. Heute ist die Umweltdiskussion überdies dadurch gekennzeichnet, daß die Rolle der Partizipation im Entscheidungsprozeß stärker und auch kontroverser diskutiert wird.

Viel weiter gehen die „alternativen“ Argumente, die die Rolle der Umweltpolitik von vornherein als zu begrenzt sehen. Sie behaupten, daß auch antizipatorische Umweltpolitik nicht mit den Problemen fertig wird, welche für die kontinuierliche Verschlechterung der Umweltbedingungen verantwortlich sind. Nach dieser Ansicht sind die Kräfte der Umweltzerstörung in den Verhaltensweisen und den kulturellen Traditionen sowie den wirtschaftlichen Institutionen unserer Gesellschaft zu suchen. Danach sind lediglich ein alternativer Lebensstil und alternative Wachstumsmuster mit einer gesunden Umwelt vereinbar. Vieles spricht dafür, daß die künftige Umweltpolitik aus dieser Alternativbewegung wichtige Anregungen erhalten kann.

### Widerstände gegen Umweltpolitik

Blieben wir bei der Einschätzung der Umweltpolitik im Sinne des 71er Programms. Wo zeigten sich die Schwierigkeiten der zweiten Phase, also in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre? Zunächst ist klar, daß die wichtigsten Maßnahmen, wichtig im Hinblick auf ihre Umweltwirkung, nicht den Namen Umweltpolitik tragen, sondern Energie-, Transport-, Industrie- oder Siedlungspoli-

tik heißen. Zweitens gibt es eine zunehmende Zeitverzögerung bei gewissen politischen Entscheidungen, es gibt Blockierungen von Einzelprojekten beträchtlichen Ausmaßes, die mit der neuen Rolle von Partizipation in diesen Entscheidungen zu tun haben. Drittens taucht die Kostenfrage auf.

Dieser Punkt führt zu zwei Komplexen: Dem Einfluß der Wirtschaftsentwicklung auf die Umweltpolitik und dem Einfluß der Umweltpolitik auf die Wirtschaftsentwicklung. Befassen wir uns zunächst mit dem ersten. In den frühen siebziger Jahren in einer Phase hohen Wachstums war es relativ einfach für die Regierungen, die Kosten für neue Umweltinstitutionen und Programme aufzubringen. Es war auch leichter für die Industrie, aus ihren Gewinnen die Investitionsmittel für umweltpolitische Maßnahmen zu finanzieren und die Kosten in höheren Preisen weiterzugeben. Gegenwärtig ist die Situation etwas anders. Das langsamere Wirtschaftswachstum mit einem ebenfalls langsameren Kapitalumschlag reduziert das Tempo, mit dem neue, weniger umweltbelastende Produktionstechniken eingeführt werden. Unternehmen, insbesondere Grenzunternehmen, finden es schwieriger, Investitionsmittel für den Umweltschutz aufzubringen. Ein langsames Wachstum der Staatsausgaben wird in gleicher Weise seinen Einfluß auf die Umweltpolitik haben. So ist es kein Zufall, daß in den letzten Jahren die andere Seite dieser Wirkungsrichtung, nämlich der Einfluß der Umweltpolitik auf die Wirtschaftsentwicklung, stärkere Aufmerksamkeit erfahren hat. Die Umweltpolitik geriet in die Defensive.

Der Umweltpolitik wurde das Kostenargument gleich zweifach entgegengehalten: Einmal wurden die (privaten und öffentlichen) Ausga-

ben errechnet und geschätzt. Darüber hinaus aber wurde behauptet, daß die Umweltpolitik das Erreichen anderer wirtschaftspolitischer Ziele gefährdet (sogenannte „Opportunitätskosten“ der Umweltpolitik). Dabei wurden insbesondere negative Auswirkungen auf die Beschäftigungslage vermutet.

Der Widerstand gegen Umweltpolitik, gestützt mit dem einseitigen Hinweis auf die daraus erwachsenden Kostenbelastungen, wird aber noch durch eine andere Tatsache verstärkt: Umweltpolitik bedeutet – ökonomisch gesehen – eine staatliche Einflußnahme auf die Lenkung von Investition und Produktion (Ressourcen-Reallokation). Selbst wenn sie mit globalen Maßnahmen, wie allgemeinen Auflagen und Verursacherprinzip, durchgeführt wird, wirkt sie doch gezielt und häufig selektiv hinsichtlich der von ihr betroffenen Branchen. Der Betroffenheitsgrad dieser Strukturpolitik ist also höher als bei einer globalen Stabilitätspolitik, der Widerstand stärker.

### Die ökonomische Debatte

Damit war die ökonomische Debatte eröffnet. Die Umweltpolitik hat dabei nicht schlecht abgeschnitten. So wurde einerseits versucht, die Erträge einer konsequenten Umweltpolitik in Geldgrößen zu bewerten, um sie den Kosten gegenüberzustellen. Auch wenn man die Ergebnisse mit der gebotenen Vorsicht interpretiert, so haben solche Untersuchungen doch zu einer ausgewogeneren Beurteilung des volkswirtschaftlichen Nutzens von Umweltpolitik geführt. Einen ähnlichen Effekt hatten die Auseinandersetzungen über den Zusammenhang von Umweltpolitik und wichtigen gesamtwirtschaftlichen Zielen. Daß diese Diskussion besonders heftig hinsichtlich des Beschäftigungseffekts geführt wurde,

braucht angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht zu verwundern. Der Nachweis einer beschäftigungssichernden Wirkung der Umweltpolitik, die in einer Reihe von nationalen und internationalen Studien belegt wurde, war für die Fortführung einer programmgemäßen Umweltpolitik in dieser schwierigen zweiten Phase sicher wertvoll.

Im Umweltprogramm 1971 war das Vorsorgeprinzip bereits angelegt. Es wird im Rahmen einer stärker ökologisch ausgerichteten Umweltpolitik der achtziger Jahre an Bedeutung zunehmen. Das Vorsorgeprinzip ist langfristiger Natur. Damit rücken aus ökonomischer Sicht auch längerfristige Gesichtspunkte ins Blickfeld: Wachstum und technischer Fortschritt. Das Wachstum der Produktionsmöglichkeiten wird bestimmt durch den Umfang der Mittel, die nicht konsumiert, sondern investiert (d. h. „gespart“) werden, und durch die Produktivität dieser Investitionen. Die These, daß Umweltpolitik das Wachstum behindert, stützt sich auf die Annahme, daß durch Umweltschutzinvestitionen zwar der Kapitalstock wächst, der (durch das BSP gemessene) Output aber gleichbleibt. Dann ist allenfalls der Kapitalkoeffizient gewachsen, und durch die

Umweltpolitik sind Möglichkeiten der Steigerung des BSP vereitelt worden.

Dies ist ein vordergründiges Argument. Akzeptiert man einmal die Vorstellung, daß durch Umweltpolitik Kapital in eine sogenannte unproduktive Verwendung geflossen ist, daß also in diesem Sinne eine Kapitalvergeudung vorliegt, so läßt sich sogleich dagegen fragen, ob nicht im anderen Falle (ohne Umweltpolitik) eine Vergeudung von natürlichen Ressourcen, von Umweltgütern also, eingetreten wäre. Es ist dann abzuwägen, was auf längere Sicht weniger schmerzt, das, was vorhanden ist, oder das, was knapper wird, d. h. Kapital oder Umweltressourcen. Oder anders ausgedrückt: Die Behauptung, die Umweltpolitik störe das Wachstum, läßt sich nur dann aufrechterhalten, wenn man die kühne Annahme macht, daß sich die bisherige umweltbelastende Struktur des Wachstums weiter durchhalten ließe.

#### Quantitatives vs. qualitatives Wachstum

Gewiß, dieses Wachstum wäre in BSP-Einheiten zu messen und zu quantifizieren, es wäre ein quanti-

tatives Wachstum. Und was ist das oft zitierte qualitative Wachstum? Es ist zunächst nichts anderes als eine Defensivformel zur Rechtfertigung einer Umstrukturierung (Reallokation) des Kapitalstocks und der Produktion einer Volkswirtschaft, welche auf den ersten Blick, der sich eben auf die gesamtwirtschaftliche Buchführung, die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung richtet, zu Wachstumseinbußen führt.

Versuchen wir, diesen Fehlschluß deutlicher zu machen: Wäre es möglich, einen eigenen „Umweltschutzsektor“ zu bestimmen<sup>1</sup>, so würde das Bruttosozialprodukt dieses Sektors den kalkulatorischen Jahreskosten des Umweltschutzes entsprechen. Nimmt man an, daß der gesamte Output dieses Sektors als Vorleistung in die Produktion anderer Wirtschaftsbereiche eingeht – und nicht in die Endnachfrage –, so würde das BSP gerade um den Betrag der für den Umweltschutz notwendigen Arbeitskosten fallen. Die Reallokation der Ressourcen von der Produktion von Gütern und Dienstleistungen hin zu Vorleistungen der produzierenden

<sup>1</sup> Dies ist jedoch nicht der Fall. Selbst die Abgrenzung einer Umweltgüterindustrie, die die notwendige Ausrüstung für den Umweltschutz herstellt, ist sehr schwierig.

### VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Eckhardt Wohlers, Diana Winkler

## GESAMTWIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN EINER ARBEITSZEITVERKÜRZUNG

- Empirische Analyse der Kosten- und Preiswirkungen einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit -

Großoktav, 143 Seiten, 1981, Preis brosch. DM 32,-

ISBN 3-87895-200-7

VERLAG WELT ARCHIV GMBH - HAMBURG

Wirtschaftsbereiche würde lediglich in einer Kostensteigerung (und Preissteigerung) dieser Bereiche zum Ausdruck kommen. Es ergäbe sich das vordergründig erstaunliche Resultat, daß ein fallendes (quantitatives) reales BSP mit einer steigenden – oder zumindest gleichbleibenden – Beschäftigung einhergeht. Diese Überlegung zeigt eindringlich, daß bei einer Abschätzung der positiven ökonomischen Aspekte der Umweltpolitik die Beschränkung der Analyse auf das quantitative Wachstum zu einer falschen Beurteilung führen kann.

Man kann mithin den positiven Effekt dieser Reallokation, dieses sogenannten qualitativen Wachstums, im Zahlenwerk der volkswirtschaftlichen Rechnungsführung nicht erfassen. Der Wohlfahrtseffekt einer solchen Verschiebung spiegelt sich jedoch in der breiten Zustimmung wider, die die politische Entscheidung für eine solche Umstrukturierung gefunden hat.

#### **Innovationsfördernde Umweltpolitik**

Selbst wenn man sich auf den quantitativen Wachstumsaspekt beschränkt, so gibt es zwei Argumente, die der Eingangsthese vom wachstumshemmenden Effekt der Umweltpolitik entgegenstehen. Da ist zuerst der Hinweis auf die neu entstehende Entsorgungsindustrie, deren Wachstum das Wachstumstempo der umweltbelastenden Wirtschaftszweige übertreffen wird. Dabei taucht ein großer Anteil dieser Produktion auch in der Endnachfrage auf, wenn man sich etwa die Chancen auf den Exportmärkten vor Augen hält. Das zweite Argument betrifft die beschleunigende Wirkung der Umweltpolitik auf den technischen Fortschritt. Dieser Fortschritt liegt wahrscheinlich nicht so sehr bei der Entsorgungsindustrie selbst; hier dürfte es sich eher

um vergleichsweise traditionelle Verfahren handeln. Je länger aber Umweltpolitik betrieben wird, um so stärker wird sich im Produktionsprozeß das Gewicht vom Aufräumen, Klären und Filtern hin zur Vermeidung umweltbelastender Effekte verlagern. Es ist diese Integration umweltfreundlicher Verfahren in den Kapitalstock, die die Substitution, die Einsatzeffizienz und das Recycling von Rohstoffen begünstigen und den Typ von umweltschutzbedingten Zusatzinvestitionen zunehmend ablösen.

Für den Ökonomen liegt es dabei auf der Hand, daß es einen engen Zusammenhang zwischen der Instrumentierung der Umweltpolitik und dem hier angesprochenen Innovationstempo gibt. Angesichts der bisherigen Vorliebe, mit Auflagen und Standards statt mit Abgabenslösungen zu arbeiten, erscheint dieser Hinweis aber nicht überflüssig. Eine innovationsfördernde, stetige und mehr und mehr auf die Vermeidung von Umweltschäden abzielende Umweltpolitik steht daher nicht im Gegensatz zum Wachstumsziel. Das gilt selbst dann, wenn man Wachstum in seiner meßbaren quantitativen Ausprägung auffaßt. Nimmt man den Wohlfahrtseffekt einer umweltverträglicheren Umstrukturierung von Produktion und Konsum, d. h. eines sogenannten qualitativen Wachstums, hinzu, so wird man der Umweltpolitik auch hier – ähnlich wie bei der Beschäftigung – einen positiven ökonomischen Beitrag zuschreiben.

Das ökonomische Argument hat in den vorstehenden Ausführungen zur Umweltpolitik im Vordergrund gestanden. Wer erfahren will, inwieweit die umweltspezifischen Zielsetzungen des 71er Programms (etwa in bezug auf die einzelnen Medien) erreicht worden sind, mag beispielsweise in den Gutachten des Sachverständigen-

rates für Umweltfragen nachsehen, dessen Konstituierung selbst ja ein Teil des Programms war. Diese Bilanz – auch im internationalen Vergleich – braucht man nicht zu verstecken.

#### **Umweltpolitik der 80er Jahre**

Der Ökonom, der (für Ökonomen) über Umweltpolitik schreibt, muß am Ende vor einem Fehlschluß warnen: Nicht diejenige Umweltpolitik ist die beste, die den höchsten positiven ökonomischen Effekt hat, sondern diejenige, die sich selbst überflüssig macht: Der beste Umweltschutz ist der, der nicht mehr stattfinden muß. Sicherlich, für die Einführungs- und Durchsetzungsstufe der Umweltpolitik ist das ein schwacher Trost. Hier kann der Nachweis anregender ökonomischer Effekte hilfreich sein, darf allerdings nicht zum Hauptargument werden.

Seit der Vorstellung des Umweltprogramms der Bundesregierung im Jahre 1971 sind zehn Jahre vergangen. Die Untersuchung positiver ökonomischer Aspekte hatte in dieser Zeit der (vor allem medienbezogenen) Aufräumpolitik – oft mit Feuerwehrcharakter – eine wichtige Hilfsfunktion. Die achtziger Jahre werden uns einen anderen Typ von Umweltpolitik bringen: Es geht um die – immer selbstverständlicher werdende – Einbettung der Umweltpolitik in einen ökologischen Gesamtrahmen. Das bedeutet die Überleitung fallweiser und oft nachträglich korrigierender Umweltpolitik in das Konzept einer ökologischen Globalsteuerung. Dies ist notwendig, wenn der Satz des Umweltprogramms 1971 Gültigkeit behalten soll, „daß Umweltpolitik den gleichen Rang hat wie andere große öffentliche Aufgaben, zum Beispiel soziale Sicherheit, Bildungspolitik oder innere und äußere Sicherheit“ (S. 7).