

## **Umweltpolitik der begrenzten Möglichkeiten - Anmerkungen zum Umweltprogramm der Bundesregierung\*)**

---

*Helmut Schmidt, Jahrgang 1944, studiert als Stipendiat der Stiftung Mitbestimmung in Frankfurt Volkswirtschaftslehre und Soziologie.*

Nach langen Diskussionen und Auseinandersetzungen innerhalb der einzelnen Ressorts, mit den Ländern und Verbänden, wurde von der Bundesregierung am 30. 9. 1971 ein Gesamtkonzept für den Umweltschutz in der BRD vorgestellt<sup>1)</sup>, das eine Reihe von Gesetzesinitiativen und Programmvorhaben beinhaltet. Das Umweltprogramm nennt als wesentliche Ziele:

1. Die Schaffung eines modernen Umweltrechts und die organisatorische Straffung vorhandener Umweltbereiche
2. Durchsetzung des Verursacherprinzips
3. Realisierung einer „umweltfreundlichen Technik“
4. Weckung und Stärkung des „Umweltbewußtseins“ in der Bevölkerung
5. Verstärkte internationale Zusammenarbeit.

### *Gesetzesinitiativen*

Durch eine im März 1972 verabschiedete Grundgesetzänderung erlangte der Bund für die Bereiche Abfallbeseitigung, Lärmbekämpfung und Luftreinhaltung statt bisheriger Rahmengesetzgebung eine volle Kompetenz. Zu den bedeutendsten gesetzgeberischen Maßnahmen gehört das *Immissionsschutzgesetz*, durch das Luftverunreinigungen, Lärm und ähnliche Verunreinigungen bekämpft werden sollen und in dem vor allem die Genehmigung von Anlagen, von denen Umweltschäden ausgehen, neu geordnet wird, aber auch nicht genehmigungsbedürftige Anlagen auf ihre Umweltschädlichkeit hin überwacht werden sollen. Es bringt außerdem Regelungen über durchzuführende Meßprogramme, die Erfassung

---

\*) Der nachfolgende Beitrag stützt sich zum Teil auf die beiden Aufsätze des Autors: „Umweltzerstörung und Sozialkosten — eine Bestandsaufnahme am Beispiel der BRD“ und „Allgemeine wirtschaftspolitische Möglichkeiten. Programme und Maßnahmen zum Umweltschutz“, in: K. W. Kapp, F. Vilmar (Hrsg.), *Sozialisierung der Verluste*, München 1972.

1) Umweltprogramm der Bundesregierung, hrsg. vom Bundesinnenministerium, Bonn 1971.

von Verschmutzungsquellen in Emissionskatastern, über die Einführung von Luftreinhaltungsplänen und eines Smog-Warnsystems. Für Gesetzesverstöße, die Leben oder Gesundheit Dritter gefährden, sind — ebenso wie im Abfallbeseitigungsgesetz — Freiheitsstrafen bis zu 5 Jahren bzw. Geldbußen bis zu 100 000 DM bei sonstigen Verstößen vorgesehen. Das bereits verabschiedete *Benzin-Blei-Gesetz* schreibt eine Verminderung des Benzin-Bleigehaltes in Kraftstoffen von bisher 0,65 auf 0,15 g pro Liter bis zum 1. 1. 1976 vor. Die Änderungen zum *Wasserhaushaltsgesetz* beabsichtigen Reinhalte-, Straf- und Bußgeldvorschriften zu verbessern, einheitliche Merkmale zur Bestimmung des Gütezustandes von Gewässern festzusetzen sowie die Erhebung von Abwasserabgaben nach dem Verursacherprinzip zu regeln. Das *Abfallbeseitigungsgesetz*, das bereits in Kraft ist, sieht vor, die Abfallbeseitigung nur in besonderen zugelassenen und überwachten Anlagen zu gestatten und überträgt diese Aufgabe grundsätzlich den Gemeinden, die dafür kostendeckende Gebühren erheben sollen. Außerdem sollen überregionale Abfallbeseitigungspläne erstellt und nicht mehr benutzte Müllplätze rekultiviert werden. Nach dem Gesetz besteht auch die Möglichkeit, die Herstellung von besonders umweltschädlichen Einwegverpackungen einzuschränken. Der Entwurf eines *Gesetzes über Natur- und Landschaftspflege* enthält Bestimmungen über Naturschutzgebiete, National- und Naturparke, ein Artenschutzprogramm für Pflanzen und Tiere, außerdem Verbote von Nutzungsänderungen sowie Strafvorschriften. Landschaftspflegeprogramme und Landschaftsrahmenpläne sollen erforderliche Maßnahmen zur Landespflege aufzeigen.

Die Wirksamkeit von Gesetzen zum Umweltschutz hängt neben ihrer inhaltlichen Füllung auch von den genauen Bestimmungen ihrer Durchführung ab. Diese sind bisher nur für wenige Bereiche ergangen; außerdem mangelt es noch an wissenschaftlichen Daten, um Gesetzen und Verordnungen einen konkreten Inhalt zu geben. Ungenügende informationelle, personelle und finanzielle Ausstattung von Gemeinden und Kontrollbehörden (Gewerbeaufsicht, Wasseraufsichtsbehörde usw.) verhindern dazu noch eine wirksame Anwendung der Gesetze<sup>2)</sup>.

#### *Zur Ursachen- und Situationsanalyse*

Nur eine richtige Diagnose bildet eine richtige Grundlage für die Lösung anstehender Probleme. An der Analyse der strukturellen Ursachen vorhandener Umweltschäden ist man jedoch im Umweltprogramm wohlweislich vorbeigegangen. Lapidare Hinweise auf „Industrialisierung und wachsenden Wohlstand“, „technische Vorgänge der Industriegesellschaft“<sup>3)</sup> usw. korrespondieren mit häufig in der Presse zu findenden Kommentaren, die die Ursachen meist auf eine angeblich systemindifferente, schicksalhafte Technik schieben. Sie erklären noch

---

2) Siehe dazu Glasgow, M., und Murswieck, A., Umweltverschmutzung und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bonn 3. 3. 71, S. 13.

3) Umweltprogramm, a. a. O., S. 34.

nicht die Strukturgesetze, die die faktischen Schäden bedingen, welche man, wenn auch unzureichend, im Umweltprogramm zu erfassen und darzustellen bemüht war. Gewiß bilden Bevölkerungswachstum und Agglomeration (Konzentration von Siedlung und Verkehr), das Konsumverhalten der Bevölkerung, mangelnde Einsicht in technologische Zusammenhänge usw. Aspekte der Verursachung. Dabei wäre aber auch zu untersuchen, nach welchen Interessen und Prioritäten bisher „technischer Fortschritt“ gefördert, Bevölkerungs-, Boden- und Raumordnungspolitik betrieben wurde, wieweit Konsumenten erst durch das vorliegende Angebot, Werbung usw. zu umweltschädigenden Verhaltensweisen stimuliert werden.

Die offiziell nicht weiter diskutierten sozio-ökonomischen Verursachungszusammenhänge würden zur Frage nach den Antriebskräften unseres Wirtschaftssystems, den Regulatoren für die Nutzung oder Schädigung unserer Ressourcen führen: Die Nutzung natürlicher Ressourcen ist in unserem System durch das institutionalisierte Konkurrenz- und Profitprinzip, den Kampf einzelwirtschaftlicher Interessen und Pläne organisiert. Nur unvollkommen werden die in der Produktion realisierbaren Alternativen wie Leben, Sicherheit, Gesundheit der arbeitenden Menschen, eine unzerstörte Landschaft, saubere Luft usw. in das einzelwirtschaftliche Kalkül einbezogen; all das wird vernachlässigt, was sich nicht kaufkräftig am Markt ausweist<sup>4</sup>).

Keine anderen Kosten werden also in unserem System in Rechnung gestellt als die im engsten Sinne privaten: Boden wird genutzt und bewertet, um den individuellen landwirtschaftlichen Ertrag zu maximieren und nicht unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der natürlichen Umwelt. Unter Preis-Kosten-Gesichtspunkten werden private Betriebe geplant, werden luftverpestende Automobile konstruiert, schadenstiftende PVC-Verpackungen produziert. Die Kalkulation (Preis-Kosten-Kalkül), das Prinzip des Äquivalententausches durchdringt die meisten Bereiche des Lebens und führt zu Normierung von Menschen und ihren Reaktionen, es ist moralische Norm und Handlungsanweisung zugleich: Ganz selbstverständlich leiten Bürger, ihren privaten Nutzen vor Augen, ihre Abwässer in den nächsten Fluß, weil es Kosten spart; Gemeinden maximieren ohne Bedenken ihren kurzfristigen Ertrag (Gewerbsteuer) durch Ansiedlung von Unternehmen, auch wenn dadurch z. B. das Wasser verseucht wird.

Die *Erfassungs-, Zurechnungs- und Bewertungsprobleme*, die sich aus den Umweltschäden ergeben, sind enorm (insbesondere bei immateriellen Schäden). Die möglichen kumulativen Auswirkungen, Kombinationen einzelner Faktoren, welche eine ganze Kette von Auswirkungen auf die verschiedensten Lebensbereiche hervorrufen können, machen ein komplexes Herangehen im Rahmen interdisziplinärer Forschung nötig. Die traditionellen statistischen Erfassungssysteme

---

4) Zur Kritik des Preis-Kosten-Kalküls und des Marktmechanismus vgl. z. B. K. W. Kapp, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen 1958.

haben noch nicht vermocht, diese Probleme in sachlich geeigneter Weise zu lösen. Ja, die Produktionsschäden gehen sogar teilweise als „wertbildende“ Beiträge und nicht als wertmindernde Faktoren in die Sozialproduktberechnung ein, und die so errechneten quantitativen Sozialprodukts- und Wachstumsraten dienen dazu noch in aller Welt als Wohlfahrtsindex.

Der Stand der Grundlagenforschung und auch der Einzelforschung ist bisher unbefriedigend. Die Bundesregierung will noch in diesem Jahr ein Umweltstatistikgesetz vorlegen und ein Informationssystem errichten, das wichtige Daten, Meß- und Forschungsergebnisse systematisch auswertet. Ein Sachverständigenrat soll außerdem in regelmäßigen Abständen eine „Umweltbilanz“ erstellen. Bisher liegen relativ unvollständige quantitative Angaben über Verschmutzungsquellen, den Umfang und die Wirkungen auf bestimmte Umweltvariablen vor. Die Menge der Abfallstoffe und deren quantitative Zusammensetzung geben aber z. B. noch keine Aussage über deren Gefährlichkeit; synergetische Wirkungen (wenn z. B. verschiedene einzeln nicht schädliche Stoffe erst in der Verbindung miteinander gefährlich werden) sind noch weitgehend unbekannt. Es fehlen außerdem Analysen über die Verteilung der emittierten Stoffe auf bestimmte räumliche Gebiete, über die Zuordnung der Sozialkosten zu bestimmten Gemeinden, Gewerbebezügen, Branchen usw. „Außerökonomische“ Werte wie der Erlebnis- und Erholungswert der Landschaft, das psychische Wohlbefinden der Menschen, das ästhetische Lebensmilieu, Spätschäden usw. fallen allzuleicht durch das Netz der Quantifizierungsversuche bzw. werden nur unzureichend berücksichtigt.

So wird im Rahmen durchgeführter Kosten-Nutzen-Analysen den relativ weniger bedeutenden, aber meßbaren Kosten oft ein größeres Gewicht beigelegt als den nicht meßbaren Werten. Eine ausschließliche Bewertung in Marktgrößen ist aber unbefriedigend. Nur ein System von multiplen komplementären Indices, die die vielfältigen schädigenden Effekte nicht nur in Marktpreisen ausdrücken (Sozialindikatoren, Mindesttoleranzgrenzen), könnte ein umfassendes Bild des Ausmaßes von Umweltschäden geben. Die Ermittlung von Toleranzgrenzen, die die Belastbarkeit von Menschen und Natur feststellen, ist jedoch noch nicht weit fortgeschritten. Wenden wir uns nun den einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen des Umweltprogrammes zu.

#### *Das Verursacherprinzip*

Einen Eckpfeiler der Gesetzes- und Programminitiativen bildet die geplante Anwendung des Verursacherprinzips; danach hat der Verursacher einer Umweltschädigung die Kosten zu ihrer Vermeidung bzw. Beseitigung zu tragen. Unternehmen, die im Produktionsprozeß bisher unentgeltlich Schadstoffe an andere Sektoren abgeben, müßten also die Beseitigungskosten wie Produktionskosten behandeln und ihre individuelle Wirtschaftsrechnung einbeziehen. Entgegen der Argumentation der Industrie wendet die Bundesregierung allerdings ein, daß

als Verursacher nicht nur derjenige anzusehen ist, bei dem am Ende des Produktions- oder Konsumprozesses Schädigungen offensichtlich werden (d. h. der Konsument), sondern auch schon wer durch Anwendung eines bestimmten Verfahrens oder Produktes Grundlagen späterer Umweltbelastungen legt<sup>5</sup>).

Es ist fraglich, ob dem Verursacherprinzip in der Praxis gefolgt wird oder überhaupt gefolgt werden kann. Einmal durch die bereits genannte mangelnde Quantifizierungs- und Zurechnungsmöglichkeit: In Ballungszentren z. B. können Sozialkosten kaum dem einzelnen Betrieb zugerechnet und angelastet werden. Meist ist z. B. nicht genau zu bestimmen, welche hinzugekommenen Betriebe den Grad der Wasserverunreinigung so steigern, daß die Reinigungskapazität der Flüsse nicht mehr ausreicht und Schäden entstehen. Es scheint weiterhin fraglich, ob die Kostenbelastungen für Umweltschädigungen nicht auf die Preise abgewälzt werden können. Das erwerbswirtschaftliche Prinzip hat im Rahmen dieser Ordnungspolitik weiterhin freien Spielraum.

Die Vermutung, daß das Verursacherprinzip nicht voll angewendet werden wird, zeigt sich auch in offiziellen Stellungnahmen: „Dort, wo im Interesse der Allgemeinheit das Leistungsvermögen der Wirtschaft überschritten wird..., wird der Einsatz öffentlicher Mittel in Betracht gezogen werden müssen<sup>6</sup>.“ Die Umweltgesetze machen außerdem die Kostenbelastung des Verursachers davon abhängig, daß sie den Betroffenen nicht „in wirtschaftlich unzumutbarer Weise“ beeinträchtigt (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Von Seiten der Industrie wird in diesem Zusammenhang meist auf die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit hingewiesen, die erforderlich sei, da ausländische Unternehmen nicht ebenfalls mit entsprechenden Auflagen belastet seien<sup>7</sup>). Diese Wettbewerbsfähigkeit soll dadurch gesichert werden, daß der Staat, d. h. die Allgemeinheit, weitgehend die Kosten der Beseitigung von Schäden übernimmt oder durch Zuschüsse die Finanzierung sichert. Nicht erwähnt wird dabei, daß der Wettbewerb durch zunehmende Oligopolisierung der Wirtschaft und die außermärkliche Abwälzung von Sozialkosten auf Dritte schon verzerrt ist.

#### *Staatsausgaben für den Umweltschutz*

Die Kosten des Umweltschutzes werden Milliardenbeträge ausmachen, und man scheint sich auf offizieller Ebene bereits damit abzufinden, daß sie zukünftig in großem Maße von den öffentlichen Haushalten getragen werden. Nach Schätzungen des Bundesinnenministeriums erscheinen allein bis 1975 Ausgaben des Bundes und der Länder von rund 30 Mrd. DM notwendig. Der Gesamtbedarf wird jedoch erst dann relativ exakt zu ermitteln sein, wenn entsprechende Forschungsergebnisse vorliegen. Seit Bestehen der BRD wurde gerade der Aufbau

---

5) Umweltschutz, hrsg. vom Bundesinnenministerium, H. 12, 1972, S. 31.

6) Rede von Bundesinnenminister Genscher im Deutschen Bundestag, in: Umweltschutz, hrsg. vom Bundesinnenministerium, H. 9, Bonn 1971, S. 4 f.

7) Vgl. „Handelsblatt“, Nr. 141, 1971, S. 3.

einer umfassenden Infrastruktur (Wohnungsbau, Wasserwirtschaft, Verkehr, Energie usw.), in die der Umweltschutz eingebettet ist, zugunsten quantitativen Wachstums außerordentlich vernachlässigt.

Durch die *Bereitstellung staatlicher Anlagen und Einrichtungen* würden die öffentlichen Haushalte direkt die Kosten zur Verminderung und Beseitigung von Umweltschäden übernehmen. Dazu zählt einmal die vom Staat betriebene Eorschungstätigkeit (Meßstellen, Meßnetze, Umweltkataster usw.), welche einen erheblichen Kostenaufwand erfordern. Außerdem entstehen Kosten der Durchführung und Überwachung (gesetzgeberische Maßnahmen, Errichtung von Institutionen usw.). Öffentliche Sachkapitalinvestitionen (z. B. bei Bereitstellung kommunaler Müllanlagen, Bauten und Ausrüstungen, öffentliche Wasserverbundnetze, Umstellung von Verkehrssystemen usw.) werden schließlich den größten Anteil der Kosten ausmachen.

Staatliche Kosten fallen auch durch die Öffentlichkeitsarbeit an; so hat die Bundesregierung vor, in der Bevölkerung ein „Umweltbewußtsein“ durch Schul- und Hochschulunterricht, Wettbewerbe, Ausstellungen usw. zu fördern. Dieser Weg, durch staatliche Aufklärung und Unterrichtung, technische Beratung usw. das Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen, scheint in seiner Wirkung allein unzureichend. Appelle an Hausfrauen, z. B. weniger phosphathaltige Waschmittel zu benutzen, nutzen allen wenig, da die einzelnen Verbraucher in der Befolgung dieser Hinweise keinen unmittelbaren Nutzen für sich sehen, weil gerade die intensive Werbung ihnen naheliegt, möglichst viele Verschleißgüter zu kaufen und wenig alternative Auswahlmöglichkeiten bestehen. Besonders Produzenten werden in der Realität ihre an Kosten-Nutzung-Erwägungen sich ausrichtenden Entscheidungen kaum auf Grund vager Appelle an den „Gemeinsinn“, das „Gesamtinteresse“ usw. ändern.

Differenzierte öffentliche Investitionen in die Infrastruktur könnten einen großen Teil der bestehenden Umweltschäden verhindern bzw. beseitigen. Es kann schwerlich erwartet werden, daß diese Investitionen, die für eine Gesellschaft lebensnotwendig sind, aber nur langfristig einen „Produktivitätseffekt“ aufweisen (z. B. Ausgaben für die Gesundheitspflege), von privater Seite vorgenommen werden, da sie keine Gewinnquellen darstellen. Angesichts der Finanznot der öffentlichen Körperschaften entsteht das Problem ihrer Finanzierung. Die Übernahme dieser Leistungen durch den Staat wird zwar bereitwillig begrüßt, freiwillig sind Verursacher von Umweltbelastungen aber nicht bereit, dafür zu zahlen. Übereinstimmende Kriterien für einen koordinierten und rationellen Einsatz der Mittel und ihrer Finanzierung sind bisher noch nicht festgelegt.

Während bei den vorgenannten Maßnahmen der Staat direkt die Vermeidungs- und Beseitigungskosten übernimmt, sollen die Verursacher durch die

Bereitstellung von *Subventionen* (Kostenbeteiligung, Zinssubventionen, verbilligte Kredite u. ä.) und *Steuervergünstigungen* (Sonderabschreibungen u. ä.) als Anreizmittel veranlaßt werden, erforderliche Aufwendungen zur Verhinderung von Schäden selbst zu tätigen. Derartige Finanzhilfen des Bundes und der Länder umfaßten 1969 116,6 Mio. DM und 1970 137,2 Mio. DM (ohne Bürgschaften)<sup>8)</sup> und sollen noch verstärkt werden. Diese Anreizmittel lassen die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen unberührt; sie strukturieren den Kreis der Belasteten lediglich um, denn der Steuerzahler hat die Finanzierungskosten zu tragen. Außerdem dürften sich für Unternehmen viele Möglichkeiten bieten, normale Betriebsumstellungen als Umweltschutzmaßnahme zu deklarieren und damit eine Herabsetzung ihrer Steuerschuld zu erreichen: „Die Umstellung einer Betriebseisenbahn von Kohle auf Strom kann beispielsweise als Umweltschutz steuerlich abgesetzt werden; das wahre Motiv aber ist die Rationalisierung der Anlage<sup>9)</sup>.“ Übernahme der Staat durch Subventionen und Steuervergünstigungen Finanzierungskosten des Umweltschutzes, so bedeutete dies nichts anderes, als daß, wie bisher, wesentliche Teile der privatwirtschaftlichen Kosten nicht in die individuelle Kostenrechnung eingehen, sondern Dritte damit belastet und das propagierte Verursachungsprinzip durchbrochen würde.

„*Entsorgung*“ und „*Recycling*“

Auch von der Industrie werden die drängenden Probleme nicht einfach geleugnet, sondern auf eine im Sinne des Wirtschaftssystems sublimierte, d. h. verwertbare Ebene gehoben. So eröffnet ihr die Umweltpolitik neue Märkte von erheblicher Größenordnung. Im Vertrauen darauf, daß „sich ein umweltfreundliches Verhalten der Wirtschaft im Regelfall über den Marktmechanismus einstellen wird“<sup>10)</sup>, will die Bundesregierung durch eine Förderung von *Entsorgungsindustrien* und des sogenannten *Recycling* zur Umwelterhaltung und -Verbesserung beitragen. Da im Produktionsprozeß Güter und „Ungüter“ (z. B. Abfallstoffe) gleichzeitig anfallen, sollen Zusatztechnologien (z. B. der Bau von Filter- und Staubfanganlagen) die Entsorgung dieser Ungüter gewährleisten. Neue technische Lösungen sollen z. B. gesucht werden, Kunststoffe, die verrotten, automatische Meßgeräte, Verfahren zur Reinigung der Luft usw. Durch die Methode des *Recycling* sollen Schadstoffe und verbrauchte Materialien wieder aufbereitet und in den Produktionsprozeß zurückgeführt werden. Z. B. kann Müll aufbereitet und in besonderen Anlagen zu Baustoffen verarbeitet, können Kautschukreste für die Autoreifenproduktion regeneriert werden.

Es besteht noch weitgehend Unklarheit, ob und wie weit diese Methoden, die durchaus eine gewisse Verbesserung der Umweltqualität erreichen könnten, durch direkte Auflagen und Kontrollen des Staates durchgesetzt werden sollen. Im Umweltprogramm zeigt sich die Tendenz, sich nur überwiegend an den Entwick-

---

8) Vgl. Glagow, M., und Murswieck, A., a. a. O., S. 26.

9) Glagow, M., und Murswieck, A., a. a. O., S. 26.

10) Umweltprogramm, a. a. O., S. 13.

lungskosten zu beteiligen und Forschungsarbeiten zu fördern, ansonsten aber das Recycling dem eigenen Ermessensspielraum der Industrie zu überlassen: „Es bleibt auch weiterhin grundsätzlich Sache der Unternehmen, neue, umweltfreundliche Produkte und Verfahren zu entwickeln und das Risiko dafür selbst zu tragen.“<sup>11)</sup> Werden im Rahmen der Entsorgung nur neue Technologien an bereits bestehende angehängt und wird der Produktionsprozeß keiner Revision unterzogen, so ist zu befürchten, daß von dieser Seite nach Maßgabe des Wirtschaftlichkeitsprinzip nur solche Investitionen vorgenommen werden, die profitbringend sind. Damit würde der Industrie lediglich eine Vermarktungsmöglichkeit des von den Konsumenten zu bezahlenden Gutes „saubere Umwelt“ eröffnet<sup>12)</sup>. Die Realisierungsbedingungen lebenswichtiger Bedürfnisse werden weiterhin nur vom Markt gesetzt, die Dominanz des ökonomischen Kalküls über den Umweltschutz bleibt erhalten.

### *Steuern, Abgaben und Gebühren*

Die Bundesregierung beabsichtigt, das Verursachungsprinzip hauptsächlich mittels einer Steuer- und Abgabenpolitik anzuwenden<sup>13)</sup>. Danach würden Verursacher mit der Zahlung einer Emissionsabgabe oder -Steuer in der Höhe belastet, die den durch die Emission des jeweiligen Schadstoffes verursachten Sozialkosten entspricht. Sozialkosten sollen damit internalisiert und Verzerrungen der Preisstruktur, die dadurch entstehen, daß durch Umweltschäden Kosten auf Dritte abgewälzt werden, beseitigt werden. So ist z. B. im Abfallbeseitigungsgesetz vorgesehen, daß die Kommunen für die Bereitstellung von Müllbeseitigungsanlagen kostendeckende Gebühren erheben sollen. Auch an eine Vorwegbelastung von Produkten mit besonderer Abfallqualität ist gedacht.

Schwierigkeiten entstehen hier besonders bei der Informationsbeschaffung (genaue Ermittlung von Verursacher-Träger-Beziehungen, Art und Höhe der Schäden und ihre Bewertung). Es mag bezweifelt werden, ob Wirtschaftseinheiten, die fürchten, besteuert zu werden, freiwillig die richtigen Informationen zur Verfügung stellen werden. Problematisch ist auch die Ermittlung des „richtigen“ Steuersatzes; eine Steuerberechnung dürfte sich nicht nur an der Quantität der emittierten Verschmutzungsstoffe orientieren, sondern auch an deren Schädlichkeit. Es existiert außerdem kein Mechanismus, der automatisch bei Störung eines Gleichgewichts, technischen Innovationen usw. einen neuen Steuersatz angäbe. Ständige Überprüfung von Lösungsmustern, Anpassung und Neuberechnung wären notwendig. Das komplizierte Instrument von Steuern tastet die private Entscheidungsbefugnis über den Ressourceneinsatz nicht an, erfaßt nur einen geringen Teil der Schäden und bringt hohe Durchführungs- und Überwachungskosten mit sich.

---

11) Umweltprogramm, a. a. O., S. 13.

12) Hödl, E., Die Scheuklappen der „Ökonomen“, in: Wirtschaftswoche, Nr. 5, 1972, S. 35

13) Umweltprogramm, a. a. O., S. 12 f.



*Direkte Kontrollen*

Zur Diskussion stehen auch *Gebote, Verbote, Minimal- und Maximalnormen* als Vorbeugungsmaßnahmen. So dürfen z. B. im Abfallbeseitigungsgesetz Abfälle nur in dafür zugelassenen Anlagen behandelt und nach dem Wasserhaushaltsgesetz feste Stoffe nicht in ein Gewässer eingebracht werden. Weitere Beispiele sind die Genehmigungspflicht für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen (Immissionsschutzgesetz) und für das Inverkehrbringen von Giften (geplantes Bundesgiftgesetz). Eine Sonderform stellt die Vergabe von Lizenzen und Konzessionen (z. B. Baubewilligungen) dar, die eine übermäßige Nutzung von Ressourcen verhindern könnte. Dazu könnten gesetzlich verankerte Minimum-Standards die Grenzen der Belastbarkeit natürlicher Ressourcen und der physischen und psychischen Gesundheit festlegen. Auf Grund dieser quantitativen, empirisch ermittelten und überprüfbaren Maßstäbe wäre dann zu entscheiden, wie knappe Ressourcen eingesetzt werden müßten, um Mindestbedürfnisse und Mindestanfordernisse des menschlichen Lebens zu decken<sup>14</sup>).

Durch diese direkten Mittel wäre wahrscheinlich ein großer Teil bestehender Umweltschäden am ehesten zu beseitigen bzw. zu mildern. Vor allem, weil die Maßnahmen schon die Herstellung umweltschädigender Produkte und die Anwendung umweltschädigender Verfahren treffen und nicht erst bei der Endverwendung von Produkten eingreifen. Man vermißt jedoch immer noch eine Systematisierung und nähere Konkretisierung über Art, Umfang und Auswirkungen dieser Vorbeugungsmaßnahmen.

*Internationale Zusammenarbeit*

Da die aufgezeigten Probleme und Gefahren nicht an den Grenzen der BRD halt machen, sind nicht zuletzt internationale Abkommen vonnöten. Auf dem Wege dazu hat die EWG-Kommission vor kurzem ein europäisches Umweltschutzprogramm vorgelegt<sup>15</sup>), nach dem einheitliche Gesundheitsnormen und Zielwerte für die Umweltqualität festgelegt, insbesondere gemeinsame Höchstgrenzen für den Schadstoffgehalt von Produkten oder Abfällen erarbeitet werden sollen. Auch die Grundsätze für die Zurechnung der Umweltschutzkosten und die einzelnen Kostenbewertungsmethoden sollen vereinheitlicht werden (Anwendung des Verursacherprinzips). Geplant sind weiterhin gemeinsame Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen sowie die Harmonisierung von Strafmaßnahmen gegenüber Verursachern. Auch die gemeinsame Agrarpolitik soll stärker die Bedürfnisse der Umwelterhaltung berücksichtigen. Die einzelnen Mitgliedstaaten haben schließlich die Kommission von allen gesetzlichen Umweltschutzmaßnahmen zu unterrichten. Die Koordinierung und Harmonisierung der einzelnen Kriterien und Maßnahmen wird noch Jahre in Anspruch nehmen; bis jetzt schiebt man sich

---

14) Vgl. dazu z. B. die Vorschläge von K. W. Kapp: Nationalökonomie und rationaler Humanismus, in: *Kyklos* Vol. XXI, 1968, S. 1 ff.

15) Bundestagsdrucksache VI/3379.

noch oft gegenseitig den Schwarzen Peter zu (siehe Beispiel Rheinverschmutzung). Besonders die europäischen Gewerkschaften hätten hier die Aufgabe, eine kritische Beteiligung an den europäischen Planungsprozessen geltend zu machen.

### *Langfristige Perspektiven*

Wirksamer Umweltschutz verletzt vor allem massive Interessen, besonders die der Produzenten. Im Falle der Umweltschäden ergibt sich für den Verursacher ein relativer Nutzen (Profiterhöhung bzw. Kostensenkung), während der (die) Träger geschädigt wird (werden). Die Umweltproblematik ist gekennzeichnet durch eine konzentrierte Macht der Verursacher einerseits und zerstreuter Ohnmacht auf der anderen Seite. Gerade die große und heterogene Gruppe der Geschädigten, die sozial schwachen Schichten, haben überdurchschnittlich an Umweltschäden zu leiden, da sie durch schlechte Informationsmöglichkeiten und mangelnde Organisation wenig Chancen zur Vermeidung von Belastungen besitzen. Auf der anderen Seite ist die Gruppe der Verursacher meist hochorganisiert und in der Lage, private Kapitalinteressen zu Allgemeininteressen hochzustilisieren („Schuld sind wir alle“, „Wir sitzen alle in einem Boot“) oder andere Gruppen und Institutionen für die Schäden verantwortlich zu machen. Der auf Grund ihrer Machtstellung leichtere Zugang zu verschiedenen Entscheidungsinstanzen hilft dabei mit, wirksame gesetzliche Maßnahmen zu verzögern, abzuschwächen bzw. zu verhindern. So wurden schon 1966 die ersten Entwürfe des Bundesgesundheitsministeriums zu einem gesundheitliche Aspekte berücksichtigenden Immissionsschutzgesetz durch das Bundeswirtschaftsministerium vereitelt, das sich der Argumentation der Industrie (BDI und DIHT) anschloß und lediglich eine Novelle der Gewerbeordnung befürwortete<sup>18</sup>). Die Industrie hat größtes Interesse an der Erhaltung und Stabilisierung der bestehenden Ordnung privater Kapitalverwertung. Ihr einziges positives Interesse am Umweltschutz gilt dem vom Gesetzgeber neugeschaffenen Markt.

An die Grundprinzipien und Regulatoren unseres Wirtschaftssystems — Profitmaximierung, blinde quantitative Wachstumsforcierung, geplanter Produktverschleiß — hat man sich noch nicht einmal herangetastet. Die Struktur des Gegenstandes wird vorgegebenen Zielsetzungen (Marktkonformität der Maßnahmen) zuliebe verleugnet. Praktische Fragen unserer Existenz werden von vornherein als technische definiert, nicht beachtend, daß hinter angeblich wertfreien technischen Sachzwängen sich massive Interessen verbergen, welche die Fragen nach den sozio-ökonomischen Ursachen der Umweltdestruktion zu unterdrücken versuchen. Man begnügt sich mit der Behandlung einiger Symptome, ohne zu den Grundübeln vorzustoßen; wirtschaftlicher Freiheit wird nach wie vor der unbedingte Vorrang vor existentiellen sozialen Interessen gegeben. Nach wie vor besteht keine demokratische gesellschaftliche Kontrolle des Produktions-

---

16) Siehe dazu Glasgow, M., und Murswieck, A., a. a. O., S. 13.

prozesses, keine bedürfnis-, sondern eine primär gewinnorientierte Gütererzeugung. Bedürfnisse werden nur indirekt über den Tauschwert, über das politische Steuerungsinstrument des Marktmechanismus befriedigt und durch Werbung usw. eigens erzeugt.

Sowohl auf der Produktions- als auch auf der Konsumtionsseite wächst der Verbrauch von Gütern, andererseits sind unsere natürlichen Ressourcen und die Kapazität der Umwelt, weitere Belastungen zu absorbieren, begrenzt. Was nützt es z. B., wenn die gesetzlich vorgeschriebene Belastungsquote der Abgase den Giftstoffbeitrag von Motoren heruntersetzt, der Ausstoß an Kraftfahrzeugen sich aber in relativ kurzer Zeit vervielfachen wird? Was nützt langfristig die Bereitstellung kommunaler Müllverbrennungsanlagen, wenn die Verpackungsproduktion und Abfallprodukte weiterhin so stark anwachsen? Müssen Landschaftsentwicklungspläne, Landespflegeprogramme usw. nicht weitgehend wirkungslos bleiben, wenn bei bestehendem Bodenrecht unkontrollierte Bebauung und Zersiedelung der Landschaft gefördert, Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen verhindert, der Bau menschenwürdiger Wohnungen und Gemeinschaftsanlagen (Spielplätze, Schulen, Erholungsstätten usw.) gehemmt wird, weil Grundeigentümer allein die Nutzungsart bestimmen und auf Grund ihrer monopolartigen Stellung Gemeinden die Preise diktieren können? Was nützt es, wenn man „Entsorgungsindustrien“ aufbaut, andererseits langfristig die „Versorgung“ mit allerlei Verschleiß- und Vernichtungsprodukten immer mehr anwächst? Vorstellbar ist das Zukunftsbild eines aufgeblähten Wirtschaftssystems, bei dem ein Teil der Produktion schrankenlos Ressourcen vergeudet, der andere Teil die dadurch entstandenen Schäden zu reparieren versucht; Produktion als Selbstzweck, den Zweck eines menschenwürdigen Lebens verhindernd.

Eine Verlagerung der Wachstumsprozesse vom privatwirtschaftlichen zum infrastrukturellen Bereich würde eine entschiedene Begrenzung privater Kapitalakkumulation notwendig machen. Eine Verbesserung der Lebensqualität würde die Mitbestimmung der arbeitenden Bevölkerung und der Gewerkschaften über alle für die Gesellschaft folgenreichen Prozesse erfordern und zwingen zu Betriebsstatuten, in denen die Verhinderung von Umweltschäden berücksichtigt sein müßte. Es würde nicht zuletzt die Verbesserung des Bildungswesens erfordern. Über die wichtigen langfristigen Konsequenzen gibt das Umweltprogramm keine Auskunft. Es ist notwendig, die Struktur des ökonomischen Systems der unseres ökologischen Systems, unseren elementaren Lebensbedürfnissen anzupassen, nicht umgekehrt. Fraglich scheint aber, ob partielle Maßnahmen und Strategien auf lange Sicht erfolgreich sind, solange nicht die einzelwirtschaftlichen Antriebskräfte durch andere institutionelle Vorrichtungen, welche die Grundlage für gesellschaftliche Wert- und Zielvorstellungen und Verhaltensmuster bilden, ersetzt werden. Die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen des Wirtschaftsprozesses — und darin liegt der Hauptmangel des Umweltprogramms — bleiben weitgehend undiskutiert. Die modernen Verwaltungs- und

Steuerungstechniken werden langfristig nichts nutzen, wenn unser Normen- und Zielsystem inhaltlich nicht weiter untersucht wird, ja es ist möglich, daß „Rationalität der Mittel fortschreitet bei ungeminderter oder womöglich anwachsender Irrationalität der Zwecke“<sup>17)</sup>.

---

17) Adorno, Th. W., Zur Logik der Sozialwissenschaften, in: Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, Neuwied und Berlin 1969, S. 138.