

Plädoyer für umweltorientierte Beschäftigungsprogramme -eine Kritik der Kritik

Prof. Dr. Jan Prieue, geb. 1949 in Itzehoe/Holstein, Studium der Volkswirtschaftslehre und Soziologie in Konstanz und Marburg, ist seit 1982 Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Fachhochschule Darmstadt.

Die staatliche Finanzpolitik der letzten Jahre hat den Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt von 33,2 Prozent (1982) auf 30,6 Prozent (1987) gesenkt, und für die nächsten Jahre soll diese Linie beibehalten werden. Dies geschah vor allem auf Kosten der öffentlichen Investitionen, die preisbereinigt 1985 auf das Niveau von 1963 zurückgenommen worden waren. Seitdem sind sie zwar wieder etwas angestiegen, liegen aber immer noch um fast 10 Prozent unter dem Stand von 1980. 1985 betrug der Anteil der Investitionen an den gesamten Staatsausgaben nur noch 6,3 Prozent, 1970 waren es noch 14,3 Prozent. Allein die Kürzung der öffentlichen Investitionen hat seit 1980 zu einem Verlust von etwa 300 000 Arbeitsplätzen geführt¹ - ein Anti-Beschäftigungsprogramm. Sobald die angekündigte Steuerreform wirksam wird, werden die öffentlichen Hauptinvestoren, die Länder und Gemeinden, abermals zur Sparsamkeit gezwungen.

Dabei kann von einer „Sättigung“ bei den öffentlichen Investitionen nicht die Rede sein. Im Gegenteil: Es hat sich mittlerweile ein gewaltiger Nachhol- und Zukunftsbedarf² aufgestaut, vor allem bei den Kommunen, die zwei Drittel der staatlichen Investitionen tätigen. Allein in den Bereichen öffentlicher Umweltschutz, Städtebau und kommunale Verkehrssanierung wird ein Investitionsbedarf von über 650 Mrd. DM geschätzt - indessen investieren die öffentlichen Hände in diesem Jahr nur rund 48 Mrd. DM. Die Altlastensanierung wird 17 Mrd. DM kosten, die Sondermüllbeseitigung 50 Mrd., der Gewässerschutz 42 Mrd. DM. Zwar muß nicht der gesamte Betrag vom Staat finanziert werden, aber doch der Löwenanteil. Dieser Investitionsbedarf ist kein ökologischer Luxus, sondern dringend geboten; er würde die Lebensqualität wesentlich steigern, und überdies ist er außerordentlich beschäftigungsintensiv. Angesichts düsterer Konjunkturperspektiven und ausgeprägter regionaler Strukturkrisen sind öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme mit ökologischem Schwerpunkt dringender denn je. Seit geraumer Zeit fordern Gewerkschaften und kritische Ökonomen staatliche

1 Vgl. Dieter Vesper, Öffentliche Investitionen und Wirtschaftsentwicklung. In: DIW-Wochenbericht 11/1987, S. 141.

2 Vgl. insbesondere die gut begründeten alarmierenden Berechnungen in Heft 8/1986 der „Informationen zur Raumentwicklung“, hrsgg. von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

Programme für Arbeit und Umwelt. Gedacht ist dabei nicht an die Neuauflage einer kurzatmigen Globalsteuerung nach dem Muster kurzfristiger Konjunkturprogramme, sondern an längerfristige Ausgabenprogramme.

Staatliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme werden von den Befürwortern einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik strikt abgelehnt, so etwa vom „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR).³ Die CDU-FDP-Bundesregierung vertritt eine weitgehend deckungsgleiche Position.⁴ Im Zentrum der Kritik stehen folgende Argumentationslinien: 1. Die staatliche Steuerungsfähigkeit der Volkswirtschaft würde von den Befürwortern von Beschäftigungsprogrammen überschätzt, denn es würden gravierende volkswirtschaftliche Schäden wie Inflation, Zinssteigerung, erhöhte Staatsverschuldung, Abwertungsgefahr und schließlich Wachstumsverluste eintreten - wenn nicht unmittelbar, dann jedoch längerfristig. 2. Die mit Beschäftigungsprogrammen gekoppelte höhere Staatsquote enge die Wachstums- und Handlungsspielräume der Privatwirtschaft ein und wirke gesamtwirtschaftlich, und damit auch beschäftigungspolitisch, kontraproduktiv. 3. Mehr Umweltschutz lasse sich nur durch verminderte Einkommensansprüche, namentlich der Arbeitnehmer, beschäftigungsneutral realisieren; dadurch könne und müsse das Sozialprodukt zugunsten von mehr Umweltschutzgütern umstrukturiert werden. 4. Umweltpolitische Beschäftigungsprogramme würden dem „Gemeinlastprinzip“ in der Umweltpolitik Vorrang gegenüber dem Verursacherprinzip geben und damit längerfristig umweltpolitisch wirkungslos bleiben. Generell, so wird eingewandt, seien Beschäftigungsprogramme keine ursachengerechte Therapie, denn im Kern lägen die Ursachen der Unterbeschäftigung in zu hohen Lohnkosten, zu hohen Steuerbelastungen der Unternehmen und zu viel staatlicher Reglementierung unternehmerischer Entscheidungsspielräume. Der SVR erwähnt die Frage der Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen allenfalls noch am Rande; angesichts der offenkundigen Finanzierbarkeit gewaltiger Steuerentlastungsprogramme überrascht das nicht.

Die genannten Argumentationslinien sollen im folgenden Schritt für Schritt überprüft werden.

Zielkonflikte mit anderen gesamtwirtschaftlichen Zielen?

Auch der SVR befürwortet eine Nachfragepolitik, die allerdings auf „Ausnahmefälle beschränkt bleiben (solle), in denen eine Rezession mit kumulativem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage droht“ (Jahresgutachten 1985/86, Ziffer 215). Freilich trifft auf diese Art von Konjunkturprogrammen ein großer Teil jener Kritik zu, die konservative Kritiker zu Recht

3 SVR, Jahresgutachten 1985/86, Bonn 1985, Ziffer 203-233; ders., Jahresgutachten 1984/85, Bonn 1984, Ziffer 400-409; ders., Jahresgutachten 1983/84, Bonn 1983, Ziffer 504-514.

4 Vgl. neben den Jahreswirtschaftsberichten der Bundesregierung für die letzten Jahre das Referat des Wohnungsbauministers Oscar Schneider auf der Tagung der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden „Bauen und Umwelt“, auf der ein Beschäftigungsprogramm gefordert wurde: Oscar Schneider, Die Position der Bundesregierung. In: Bundesvorstand der IG Bau-Steine-Erden (Hg.), Bauen und Umwelt, Frankfurt 1985, S. 37 ff.

ständig wiederholen: so der „Strohfeuer“-Vorwurf; die Probleme der richtigen Terminierung (Diagnose-, Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen); die Gefahr hoher Mitnehmer-Effekte; die Gefahr, daß sich die Investoren und die Konsumenten in ihren handlungsleitenden Erwartungen durch kurzfristigen staatlichen Aktivismus nicht beeindrucken lassen und so weiter. Hier wird der staatlichen Finanzpolitik eine Lückenbüßer-Funktion zugewiesen, die diese sozusagen als ökonomischer Feuerwehrmann in Rezessionen wahrnehmen soll. Dies wäre ein Kurzfrist-Keynesianismus, der auf strukturelle, rein nachfrageorientierte Globalsteuerung mit der Hoffnung auf die belebende Wirkung des Funkens der Initialzündung setzt. Untersucht man die Wirksamkeit der verschiedenen Konjunkturprogramme in den siebziger Jahren, dann waren es gerade die gering dimensionierten Kurzfrist-Ausgabenprogramme, vor allem auch die kurzfristigen Steuervergünstigungen für Unternehmen, die wenig erfolgreich waren;⁵ indessen bewirkte das einzige mittelfristig ausgerichtete Programm, das Zukunftsinvestitionsprogramm mit einem Mittelvolumen von 16 Mrd. DM (1977-80), erhebliche Beschäftigungseffekte und Umweltverbesserungen.

Die Kritiker befürchten als Folgen von Beschäftigungsprogrammen Inflation, Zinssteigerungen und Abwertungserwartungen. Sie orientieren sich dabei an der traditionellen monetaristischen Kritik am Keynesianismus, dem stets eine „inflationistische Schlagseite“ zugeschrieben wurde.⁶

Es werden zwei Wirkungsketten befürchtet: Inflation durch Nachfrage-Sog sowie durch verstärkte Verteilungskämpfe („Lohn-Preis-Spirale“). Staatliche Ausgabenprogramme verursachen in der Tat einen Nachfragesog, der zu Produktions-, das heißt zu Mengeneffekten führen soll. Preiseffekte werden gegenüber den Mengeneffekten nur dann dominieren, wenn die Nachfrage auf bereits hoch ausgelastete Produktionskapazitäten trifft und diese kurzfristig nicht erweiterbar sind (geringe Produktionselastizität) oder wenn Produktionsengpässe auf einzelnen Teilmärkten existieren, angesichts überzyklisch geringer Kapazitätsauslastung, vor allem in der Bauindustrie, auf die sich der größte Teil staatlicher Aufträge konzentriert, sind diese Inflationsängste jedoch kaum begründet. Allerdings wird es marktmachtbedingte Preissteigerungen auch unabhängig von Ausgabenprogrammen geben; ihnen ist auch durch eine restriktive Ausgabenpolitik nicht beizukommen. Generell kann - auch in den Umweltschutzindustrien - eine recht große Produktionselastizität unterstellt werden. Auch am Arbeitsmarkt ist, zumindest bei flankierenden arbeitsmarktpolitischen Qualifizierungsmaßnahmen, nicht mit gravierenden Engpässen zu rechnen. Im übrigen würde die gleiche Inflationsgefahr durch

5 Vgl. zur kritischen Untersuchung der Behauptung, die Finanzpolitik der siebziger Jahre sei Indiz für das Scheitern von Beschäftigungspolitik: Rudolf Hickel/Jan Prieue, Die Finanzpolitik seit 1974 auf dem Prüfstand. Argumente für ein umweltorientiertes Langzeit-Beschäftigungsprogramm. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 36/86 v. 6. 9.1986.

6 Zum vermeintlichen inflationstheoretischen Defizit des Keynesianismus vgl. Richard Lipsey, The Understanding and Control of Inflation: Is there a Crisis in Macroeconomics? In: Canadian Journal of Economics, Vol. 14 (1981); vgl. auch Werner Vomfelde, Abschied von Keynes? Frankfurt 1985, S. 126 ff.

Nachfrage-Sog auch bei einem starken konjunkturellen Aufschwung eintreten, er ist also kein spezielles Manko von Beschäftigungsprogrammen.

Diese Kritik gilt in gleicher Weise für Inflationsängste, die auf steigendem Beschäftigungsgrad und dadurch bedingtem stärkeren Lohnauftrieb beruhen. Zweifellos ist es nicht von der Hand zu weisen, daß ein Abbau der Arbeitslosigkeit gewerkschaftliche Verhandlungsmacht bei Tarifverhandlungen stärkt. Bei stark vermachteten Gütermärkten werden die Unternehmen um so eher eine Preispolitik der Kostenüberwälzung versuchen. Mithin ist bei höherem Beschäftigungsgrad sicherlich mit intensiveren Verteilungskämpfen zu rechnen, und zwar auch dann, wenn die Arbeitslosigkeit nicht durch aktive Beschäftigungspolitik, sondern durch endogene Wachstumstriebkräfte abgebaut werden würde. Wer aus diesem Grund Beschäftigungspolitik ablehnt, muß auch prinzipiell Vollbeschäftigung ablehnen. Vielfach scheint es, als ob die Kritiker lediglich die (falschen) Alternativen „Lieber 5 Prozent Inflation als 5 Prozent Arbeitslosigkeit“ schlicht umkehren. Es war schon Kaleckis Vermutung, daß Konservative die Gewöhnung an hohe Arbeitslosigkeit machtpolitisch bevorzugen.⁷

Die meisten anderen Negativfolgen, die Beschäftigungsprogrammen zugeschrieben werden, sind Folgen der Inflation; sobald diese, wie dargestellt, beherrschbar erscheint und sich in tolerierbaren Grenzen bewegt, treten auch die Folgen nicht ein oder bleiben genauso beherrschbar: inflationsbedingte Zinssteigerungen müßten nicht befürchtet werden und inflationsbedingte Abwertungserwartungen werden ausbleiben. Auch die Verteilungskämpfe würden nicht durch hohe Forderungen nach Inflationsausgleich geschürt. Selbst bei kreditfinanzierten Ausgabenprogrammen muß nicht mit Zinssteigerungen gerechnet werden, denn das Zinsniveau ist in erster Linie von der Geldpolitik der Bundesbank abhängig. Das Kreditangebot würde auch nicht zu Lasten der privaten Investoren vermindert, denn den kreditfinanzierten Ausgabenüberschüssen des Staates stünden Einnahmeüberschüsse der Privaten gegenüber, die das Kreditangebot wieder auffüllen. Da außerdem bei allen Vorschlägen für längerfristige Beschäftigungsprogramme der Kreditfinanzierung lediglich die Funktion der Anlauffinanzierung zukommt, während längerfristig Selbstfinanzierungseffekte, Steuer- und Abgabenerhöhungen greifen sollen, ist nicht mit dauerhafter Kapitalmarktbelastung zu rechnen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn der politische Widerstand gegen Steuer- und Abgabenerhöhungen unüberwindbar wäre.

Schließlich wäre unabhängig von der Inflationsgefahr ein Zielkonflikt mit dem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht denkbar, sofern die staatsinduzierte Belegung der Binnennachfrage einen Importsog auslöst, der zu einer Passivierung der Leistungsbilanz führt. Dies ist allerdings -jedenfalls im Fall der Bundesrepublik - unwahrscheinlich, da sich der Primärimpuls der Ausgabenprogramme entsprechend den Erfahrungen mit früheren Programmen

⁷ Vgl. Michel Kalecki, Politische Aspekte der Vollbeschäftigung, in: ders., Werkauswahl, Neuwied 1976, S. 182 ff.

fast ausschließlich (zu über 95 Prozent) auf im Inland produzierte Güter und Dienstleistungen konzentriert;⁸ lediglich über die Sekundärwirkungen - also die Multiplikator- und eventuell Akzeleratoreffekte - könnten sich Importsteigerungen ergeben. Daß die Importquote stärker steigt als bei einer privatwirtschaftlichen Wachstumsdynamik, ist nicht zu erwarten. Bei einer chronisch überschüssigen Leistungsbilanz (anders als in Frankreich 1981-83) wäre überdies eine etwas höhere Importquote weltwirtschaftlich gesehen sogar wünschenswert. Grundsätzlich wäre allerdings eine internationale Gemeinschaftsinitiative für eine expansive Finanzpolitik innerhalb der EG („Euro-Keynesianismus“) angebracht, jedoch - für die Bundesrepublik - keine notwendige Voraussetzung.

Verdrängung der Privatwirtschaft durch zuviel Staat und durch eine höhere Staatsquote?

Beschäftigungsprogramme führten, so die Kritiker, zu einer höheren Staatsquote, welche die Wachstumschancen der Privatwirtschaft einengte. Es würden unrentable Arbeitsplätze statt rentabler in der Privatwirtschaft geschaffen, die sich dort in harten Markttests als lebensfähig erweisen müßten. Die heute geforderte hohe Flexibilität im wirtschaftlichen Handeln könne vom Staat nicht erwartet werden, der im Auffinden neuer Wachstumschancen privaten Unternehmen unterlegen sei. Steuererhöhungen würden die Leistungs- und Risikobereitschaft der privaten Haushalte und Unternehmen senken; der Wachstums- und Arbeitsplatzgewinn in der Privatwirtschaft bei einer gesenkten Staatsquote sei größer als der Verlust unrentabler Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor.

Aus diesem ordnungspolitischen Blickwinkel erscheint die Staatstätigkeit in weiten Bereichen als überflüssiger Kropf oder gar als gefährlicher Leviathan - auf alle Fälle als ein Steinbruch. Unverhohlen wird eine marktorthodoxe Staats- und Demokratieverdrossenheit artikuliert, ein abgründiges Mißtrauen gegenüber der Fähigkeit von Parlamenten, kollektiven Bedarf anzumelden und für dessen Finanzierung und Realisierung Sorge tragen zu können.

Langfristig ausgerichtete, überwiegend steuerfinanzierte Ausgabenprogramme werden in der Tat zu einer dauerhaften Erhöhung der Staatsquote führen. Aber wird die privat-, also die marktwirtschaftliche Entwicklungsdynamik damit beschnitten? Die Aussagekraft der Staatsquote ist gering. Es gibt Länder mit einer höheren Staatsquote, die ein höheres Wirtschaftswachstum aufweisen, und ebenso gibt es umgekehrte Beispiele. In der Bundesrepublik ist die preisbereinigte Staatsquote überdies während der siebziger Jahre kaum gestiegen. Gestiegen ist vor allem der Anteil der Ausgaben der Sozialversicherungsträger am Sozialprodukt. Pauschalurteile über eine hoch

⁸ Vgl. Werner Meißner/Erich Hödl, Umweltschutz in Konjunktur- und Beschäftigungsprogrammen, Bericht 1/1983 des Umweltbundesamtes, Berlin 1983, S. 199.

aggregierte Größe wie die Staatsquote nach dem Motto, eine geringere Staatsquote sei vorteilhaft („weniger Staat = mehr Wachstum“), sind ökonomisch substanzlos.

Soweit die investiven Staatsausgaben im Zuge von Beschäftigungsprogrammen erhöht werden, fließen sie privaten Unternehmen zu, wodurch die Wachstumsdynamik in diesem Sektor und bei steigender Kapazitätsauslastung sogar die Kapitalrentabilität begünstigt werden. Soweit die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ansteigt, erhöhen sich die Konsumausgaben, die den Konsumgüterherstellern zufließen. Negative Effekte für die Privatwirtschaft können also wohl kaum über die gestiegene staatliche Nachfrage begründet werden.

Ob bei einer steigenden Steuerquote Entzugseffekte hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auftreten und welche Folgen von ihnen ausgehen, hängt von der Art der Steuererhöhungen ab. Bei einer Erhöhung der Einkommens- oder Verbrauchssteuern, die überwiegend die unteren Einkommensschichten mit niedriger Sparquote betreffen, ergäbe sich in der Tat eine Beschränkung der verfügbaren Einkommen mit negativen Auswirkungen auf den privaten Konsum, die möglicherweise nur geringfügig durch zusätzliche Staatsausgaben übertroffen würden, so daß der Nettoeffekt sehr gering bliebe. Würden indessen die Gewinne von Unternehmen mit hoher Rentabilität und günstigen Finanzierungsbedingungen sowie obere Einkommensschichten mit hoher Sparquote stärker besteuert, so würden lediglich die Ersparnisse dieser Wirtschaftssubjekte vermindert, und die nachfrageseitigen Entzugseffekte blieben gering; in jedem Fall würden sie überkompensiert durch die steigende Nachfrage des Staates. Letztlich würde die ohnehin überbordende Geldkapitalbildung zugunsten der Realkapitalbildung eingeschränkt.⁹ Die Beeinträchtigung der durchschnittlichen Netto-Kapitalrentabilität infolge der Steuererhöhung würde wieder wettgemacht durch eine verbesserte Kapazitätsauslastung.

Wenn die angebotsorientierte Forderung nach Senkung der Lohnquote zwecks Steigerung der marktwirtschaftlichen Investitionsdynamik ihr vorgegebenes Ziel nicht erreichen kann, so gilt dies auch für das Postulat der Staatsquotensenkung. Die Gewinnpflege durch Lohnquoten- und Steuersenkung führt nur dann zu mehr Wachstum, wenn der entsprechende Nachfrageausfall ausgeglichen werden kann; auf Exportüberschüsse kann und sollte auf Dauer nicht gehofft werden. Mittlerweile hat die staatlich geförderte Umverteilung zu einem Wiederanstieg der durchschnittlichen Kapitalrentabilität geführt, die das Niveau von Anfang der siebziger Jahre überschreitet¹⁰ - und die erwarteten Investitions- und Wachstumserfolge sind äußerst mager geblieben (überdies sind sie überwiegend außenwirtschaftlichen Sonderfaktoren geschuldet).

⁹ Vgl. Stefan Welz, *Boom ohne Arbeitsplätze*, Köln 1986. ¹⁰ Vgl. Hartmut Görgens, *Ist die Ursache der Beschäftigungskrise eine Gewinn- und Rentabilitätskrise?* In:

WSI-Mitteilungen, Heft 2/1986, S. 111 ff. sowie den Beitrag von Görgens in diesem Heft. - Daß die Hoffnung auf Investitionsankurbelung durch Steuerentlastung auch in den USA getrogen hat, zeigt R. S. McIntyre/D. C. Tipps, *The Myth of Investment Incentives*, in: *Challenge*, May-June 1985, S. 47 ff.

Letztlich ist das Argument der Kritiker, die Staatsquote und die Steuerquote dürften nicht steigen, weil sie eine Schallgrenze bereits überschritten hätten, der zentrale Einwand gegen Beschäftigungsprogramme. Er ist ausschließlich normativ-ordnungspolitischer Natur und damit weder begründbar noch rationaler Argumentation zugänglich. Erkennt man dieses Dogma an, erübrigt sich im Grunde jede weitere Diskussion über die Sinnhaftigkeit zusätzlicher Staatsausgaben.¹¹

Weniger Reallohn für mehr Umwelt?

Die Bedingungen für eine Zielharmonie zwischen Umweltschutz und Beschäftigung sehen die Kritiker von Beschäftigungsprogrammen aus dem Blickwinkel der neoklassischen Theorie. Demnach verursacht ein Mehr an Umweltschutz Kosten, so daß die Güterpreise in den betroffenen Bereichen steigen; für deren Bezahlung müsse auf Einkommen und traditionelle Güternachfrage verzichtet werden. Dabei wird eine durch Umweltschutz sinkende gesamtwirtschaftliche Produktivität (beziehungsweise sinkende Zuwächse) unterstellt, so daß die Verteilungsspielräume entsprechend enger würden. Im Klartext kommt wieder das alte neoklassische Dogma ans Licht: Beschäftigung und Umweltschutz seien nur vereinbar, wenn die Löhne sinken.

Diese umweltökonomische Konzeption ist auf drei Ebenen zu kritisieren¹²:

- Für die Ausgangslage wird implizit ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht mit voll ausgelasteten Produktionskapazitäten, also mit geräumten Arbeits-, Güter- und Kapitalmärkten unterstellt. Unter diesen Bedingungen ließe sich in der Tat eine Mehrproduktion von Umweltschutzgütern nur durch Minderproduktion anderer Güter realisieren. Freilich ist diese Bedingung, die der abstrakten Modellwelt der allgemeinen Gleichgewichtstheorie entlehnt ist, in der Realität nicht gegeben. Bei großen Überkapazitäten und unausgelastetem Erwerbstätigenpotential, bei andauernden Ungleichgewichten zwischen geplanten Ersparnissen der Haushalte und Unternehmen und geplanten Investitionen kann indessen eine Mehrproduktion zusätzlich zum bereits produzierten Sozialprodukt erreicht werden, ohne daß Einkommensansprüche reduziert werden müssen. Vielmehr würde der volkswirtschaftliche Kreislauf erweitert, es würden zusätzliche Einkommen entstehen. Dazu bedarf es zusätzlicher Staatsausgaben.
- Ob tatsächlich eine gesamtwirtschaftliche Produktivitätsminderung oder eine Reduzierung der Produktivitätszuwächse (etwa in der Folge eines steigenden Kapitalkoeffizienten) eintritt, ist keineswegs ausgemacht, weil die enormen volkswirtschaftlichen Ersparnisse infolge von realisiertem Umweltschutz, verminderten Ressourcenverzehr und verminderter

11 Vgl. dagegen das heute immer noch aktuelle Plädoyer von Gerhard Scherhorn für eine höhere Staatsquote in seinem Minderheitsvotum in: SVR, Jahresgutachten 1978/79, Bonn 1978, Ziffer 486.

12 Vgl. auch Joachim Kreimer/Bruno Zwingmann, Umweltpolitik und Verteilung - sozialökonomische Verteilungswirkungen von Umweltschäden, -nutzen und -kosten. In: WSI-Mitteilungen, Heft 12/1985, S. 733 ff.; Hans Glatz/Werner Meißner, Verteilungswirkungen der Umweltpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Heft 4/1982.

Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen sind. Im Grunde wird unterstellt, daß unterlassener Umweltschutz und Arbeitslosigkeit keine volkswirtschaftlichen Kosten verursachen. Die Massenarbeitslosigkeit kostet jährlich rund 50 Mrd. DM, die Umweltschäden machen nach Berechnungen des Umweltbundesamtes jährlich über 100 Mrd. DM¹³ aus (zusammen sind das 1987 ca. 7,5 Prozent des Sozialprodukts).

- Selbst wenn die Verteilungsspielräume vermindert würden, wäre die Verteilungsrelation zwischen Gewinnen und Löhnen unbestimmt. Es wäre unzulässig, daraus auf reduzierte Reallohnansprüche der Arbeitnehmer zu schließen. Eine allokationspolitische Deutung des Verursacherprinzips würde sogar nahelegen, Gewinnansprüche in umweltbelastenden Sektoren zu beschneiden, um Anreize für die qualitative Umstrukturierung der Produktionsstruktur zu schaffen.

Gemeinlast- statt Verursacherprinzip?

Die Kritiker befürchten, daß durch umweltorientierte Ausgabenprogramme das Verursacher- und Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik, das zweifellos Vorrang haben sollte, unterhöhlt wird. Indem der Staat Umweltschutzausgaben tätigt, die an sich von den Verursachern durchgeführt und finanziert werden müßten, ergebe sich eine verzerrte Preisstruktur, die auf längere Sicht keine umweltorientierte Reallokation der Produktionsfaktoren bewirke. Durch staatliche Subventionen, die überdies Mitnehmereffekte mit sich brächten, würde letztlich die Signalfunktion des Preissystems ausgehebelt.

Über den Vorrang des Verursacherprinzips gegenüber dem Gemeinlastprinzip, nach dem der Staat Umweltschutzausgaben übernimmt, besteht breiter Konsens.¹⁴ Weniger Klarheit herrscht jedoch darüber, wie das Verursacherprinzip genau zu fassen ist und vor allem, wo dessen Grenzen liegen. Meist wird es als einfaches Kostenzurechnungsprinzip verstanden, mit dessen Hilfe Umweltkosten, seien es Vermeidungskosten oder Schadstoffabgaben, dem verursachenden Produzenten, dem Produktpreis und damit dem Konsumenten zugerechnet werden sollen. Die Beweislast für die Identifizierung der Verursacher liegt beim Geschädigten. Haftungs- und Schadensersatzansprüche der Geschädigten sind nach dem geltenden Haftungsrecht weitgehend ausgeschlossen.

Als Grenze des Verursacherprinzips und damit als Bedingung für die Anwendbarkeit des Gemeinlastprinzips gelten¹⁵,

- wenn die Verursacher von Umweltschäden nicht eindeutig identifizierbar sind,

¹³ Vgl. Lutz Wicke, Die ökologischen Milliarden, München 1986.

¹⁴ Vgl. Bundesregierung, Umweltpolitik - Das Umweltprogramm der Bundesregierung, 5. Auflage, Stuttgart u. a. 1976; Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, Stuttgart und Mainz 1978.

¹⁵ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Stellungnahme anläßlich der Anhörung vom 14. 10. 1985; ders., Umweltgutachten 1978, a. a. O., S. 354 ff.

- wenn die Verursacher rechtlich nicht haftbar gemacht werden können,
- wenn die öffentliche Hand selbst Verursacher der Schäden war,
- wenn eine beschleunigte Umweltsanierung für die Betroffenen (Verursacher und Verbraucher) unverhältnismäßig oder unzumutbar wäre,
- wenn das Verursacherprinzip unververtretbare verteilungspolitische Konsequenzen hätte.

Zweifelloos muß jeweils im Einzelfall geprüft werden, ob diese Bedingungen gegeben sind. Es wäre wenig hilfreich, Verursacher aus Gründen eines vermeintlich nicht behebbaren Vollzugsdefizits im Umweltschutz oder etwa aus machtpolitischen Gründen aus ihrer Verantwortung zu entlassen.

Die beiden zuerst genannten Bedingungen liegen vor allem bei Altlasten, bei der Sanierung von Altanlagen, die durch nachträgliche Anordnungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz nicht erzwingbar sind sowie bei ausländischen Verursachern vor. Das Gemeinlastprinzip erscheint aus Gründen der beschleunigten Umweltsanierung vor allem dann vertretbar, wenn den Verursachern Anpassungshilfen für einen Übergangszeitraum gewährt werden; danach müßte dann allein das Verursacherprinzip angewendet werden (Beispiele: beschleunigte Altanlagenanierung mit öffentlicher Unterstützung; befristete Anpassungssubventionen an Unternehmen und private Haushalte zur beschleunigten Wärmedämmung oder zum Anschluß von Wohngebäuden an die Fernwärmeversorgung). Die Verursacher würden dann nicht aus der Pflicht genommen, sondern schrittweise an diese herangeführt. Das angeführte Verteilungsargument wird vor allem bei Energie- und Abfallabgaben, aber auch bei Verkehrskosten relevant, wenn diese in großem Umfang vorrangig untere Einkommenschichten belasten, die kaum Ausweichmöglichkeiten haben, Kosten einzusparen oder auf andere Produkte auszuweichen. Die Subventionierung von Unternehmen, zum Beispiel bei umweltschonenden Verkehrssystemen, ist dann legitim, wenn kostendeckende Preise zum Marktausschluß relevanter Verbrauchergruppen führen würden. In diesem Fall wie auch in anderen Fällen können Umweltschutzaufgaben als Teil von allgemeinen Infrastrukturaufgaben betrachtet werden, die über die öffentlichen Haushalte zu finanzieren sind. Die Anwendung des Gemeinlastprinzips muß überdies nicht zur Folge haben, daß den Verursachern keine Anreize zur Umstellung ihrer Produktion gegeben werden; dies kann über Gebote und Verbote, Abgaben, Umstellungsfristen oder befristete Subventionen geschehen. Vieles spricht dafür, Verursacher- und Gemeinlastprinzip miteinander zu koppeln und nicht beide Prinzipien schematisch entgegenszustellen.

In jedem Fall bleibt ein großer Bedarf an öffentlich durchzuführenden Umweltschutzaufgaben, die in Beschäftigungsprogrammen realisiert werden können. Dies geht auch schon daraus hervor, daß der Anteil der staatlichen Umweltschutzaufwendungen an den Gesamtausgaben für Umweltschutz in den Jahren 1971 bis 1981 bei rund 62 Prozent lag; 1981 finanzierte die öffentliche Hand fast 16 Mrd. DM von insgesamt rund 25 Mrd. DM an Umweltaus-

gaben.¹⁶ Diese Ausgaben werden wohl kaum als unzulässige Ausweitung des Gemeinlastprinzips verstanden werden können, wenngleich dies für einzelne Bereiche zutreffen mag. Dem Gemeinlastprinzip kommt offenbar eine weit größere Bedeutung als nur einem kleinen Refugium zu.

Umweltorientierte Beschäftigungsprogramme sind machbar

Die Einwände gegen Beschäftigungsprogramme überzeugen nicht. Notwendig ist indessen eine stetige expansive Finanzpolitik über zusätzliche arbeits- und umweltorientierte Ausgabenprogramme.¹⁷ Daß ein riesiger Programmvorrat sich aufgestaut hat, kann kaum ernsthaft bezweifelt werden. Die Erschließung dieser neuen qualitativen Wachstumsfelder wird über Marktmechanismen nicht gelingen, sie ist genuine Aufgabe der Gebietskörperschaften.

Die Finanzierungsfrage ist lösbar: Die Anlauffinanzierung könnte über Kredite gewährleistet werden, danach setzen multiplikatorfinanzierte Steuermehreinnahmen sowie Ersparnisse bei den hohen Kosten der Arbeitslosigkeit und des unterlassenen Umweltschutzes ein, die zusammengenommen ein hohes Maß an Selbstfinanzierung ermöglichen. Darüber hinaus sind Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten möglich; Einkommen mit hoher Sparquote und entsprechend hohem Anteil zur Geldkapitalbildung sollten stärker besteuert werden. Auf Steuerreformen zugunsten besser gestellter Einkommensschichten kann verzichtet werden. Beschäftigungsprogramme dieser Art sind ein wichtiger Schritt zu einer strukturorientierten makroökonomischen Steuerung, die sowohl aus den Erfahrungen der siebziger Jahre als auch aus denen der angebotspolitischen Funktionalisierung der Staatstätigkeit für die unternehmerische Gewinnpflege bei gleichzeitigem Stau an drängenden öffentlichen Wohlfahrtsaufgaben gelernt hat.

16 Vgl. DGB-Bundesvorstand, Umweltschutz und qualitatives Wachstum, Düsseldorf 1985, S. 21 (nach Angaben des Umweltbundesamtes);

17 Vgl. etwa neben den DGB-Forderungen nach einem Beschäftigungsprogramm: Hans-Jürgen Krupp, Bisherige Ergebnisse alternativer geld- und finanzpolitischer Strategieansätze in der Bundesrepublik Deutschland. In: Joachim Langkau/Claus Köhler (Hg.), Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung, Bonn 1985, S. 93 ff.; Dieter Vesper, Was könnte „Nachfragepolitik“ heute leisten? In: Friedrich Buttler u. a. (Hg.), Staat und Beschäftigung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 88, Nürnberg 1985, S. 9 ff.; Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '86 und '87, Köln 1986 und 1987.