Zeitschrift: Diskussion : Magazin für aktuelle Gewerkschaftspolitik
Herausgeber: Diskussion
Band: - (1991)
Heft: 16

Artikel: Umweltschutz mit marktwirtschaftlichen Instrumenten
Autor: Heim, Thomas
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-584256

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Siehe Rechtliche Hinweise.

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. Voir Informations légales.

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. See Legal notice.

Download PDF: 26.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

VON THOMAS HEIM

Umweltschutz mit marktwirtschaftlichen Instrumenten

Das goldene Zeitalter habe sich dadurch ausgezeichnet, meinte Ovid, dass Gesetz und Behörden unnötig waren. Von sich aus hätten die Menschen «Recht und Treue bewahrt» und weder Mitmenschen noch die Erde (Umwelt) geschädigt. In späteren Zeiten erst seien die Schätze der Erde ausgebeutet worden und verbunden damit Raub, Tod und Verderben entstanden. Erst dann waren aber auch Gesetze nötig.

Ovids Dichtung ist uralt; zumindest ein Gedanke daraus wirkt jedoch sehr aktuell: Stoff- (und Energie-) umsätze sind ein zentraler Ansatzpunkt für die gesellschaftliche Entwicklung, unabhängig davon, ob diese als Fortschritt oder als Niedergang (wie bei Ovid) interpretiert wird. Stoffumsätze sind damit ein wesentlicher direkter oder indirekter Ausgangspunkt für gesetzliche Regelungen, auch in Bereichen ausserhalb der Umweltpolitik.

Was sind «marktwirtschaftliche Instrumente»?

Das Konzept marktwirtschaftlicher Lenkungsinstrumente geht davon aus, dass der Preis eines Guts die Nachfrage danach stark steuert. Wird ein Produkt verteuert, kaufen viele KundInnen ein anderes Produkt oder verzichten darauf. Sogenannte Lenkungsabgaben auf Energie und umweltschädlichen Stoffen sollen auf diese Weise eine Drosselung der entsprechenden Stoff- und Energieflüsse bewirken. Allerdings bleibt dabei meist unklar, wie stark diese Drosselung sein kann oder soll, da in vielen Bereichen weder die Hebelwirkung der Abgaben auf das Verhalten der KäuferInnen, noch die zu erreichenden Schutzziele hinreichend bekannt sind. Vielfach muss man sich damit zufriedengeben, dass Lenkungsabgaben wenigstens die richtige Richtung markieren. Ein anderer umweltpolitischer Ansatz geht deshalb davon aus, dass beispielsweise in einer Region ein bestimmter Schadstoffausstoss tolerierbar sei. Wer diesen Schadstoff emittieren will, muss sich zuerst um ein (frei handelbares) Zertifikat dafür bemühen. Wenn nur für eine begrenzte Schadstoffmenge Zertifikate ausgegeben werden, entsteht ein Markt: begehrte Zertifikate werden teurer, die Emittenten investieren vermehrt in Emissionsminderung, statt teure Zertifikate zu kaufen, und im Effekt wird der Schadstoffausstoss plafoniert. Es gibt bereits Vorstellungen, das Modell der handelbaren Zertifikate weltweit auf gewisse globale Probleme wie beispielsweise die Kohlendioxidemissionen anzuwenden.[1]

Für Lenkungsabgaben machen sich heute vor allem grüne und rote[2] Kreise stark, während von Wirtschaftsseite eher (wenn überhaupt) Zertifikate propagiert werden.[3] Wie dieser merkwürdige Stellungsbezug zustande kam, ist mir bis jetzt rein sachlich nicht einsichtig geworden. Böse Zungen behaupten, einerseits seien die Linken auch einmal gerne brave Kinder des Kapitalismus (was gelegentlich zur regelrechten «Markteuphorie» ausarten kann), andererseits würden Wirtschaftskreise von zwei Übeln jenes favorisieren, welches noch weiter in der Ferne liegt.

Ausgangslage

Schon im Entwurf der «Kommission Schürmann» zum Umweltschutzgesetz (1973) war ein ganzer Abschnitt mit Abgaberegelungen «zur Durchsetzung des Verursacherprinzips» enthalten. Diese überstanden jedoch die Hürden des Vernehmlassungsverfahrens nicht,[4] so dass das Thema der Umweltabgaben im Umweltschutzgesetz erst in der anstehenden Revision, also mit fast zwanzigjähriger Verspätung, wiederaufgenommen werden konnte. Es wäre allerdings falsch anzunehmen, in der Umweltpolitik sei keine marktwirtschaftliche Steuerung vorgekommen. Vielmehr wurde und wird das Umweltverhalten massiv durch Gebühren, Tarife usw. gesteuert, allerdings meist nur im Nebeneffekt und nicht immer in der richtigen Richtung, wie folgende Beispiele zeigen mögen:

– Die Bemessung der Gebühren für Siedlungsabfälle geschieht noch in den meisten Kantonen im Widerspruch zum Kostendeckungsprinzip und auch nicht mengenabhängig. Dies ist eine umweltnegative Steuerung, da insbesondere grosse Abfallmengen für die VerursacherInnen zu billig kommen.

– Sogenannte Umweltabonnemente, die in zahlreichen Städten angeboten werden, haben verschiedene umweltpositive Auswirkungen, da sie erstens durch die künstliche Verbilligung einen gewissen Umsteigeeffekt bewirken und zweitens dieser Umsteigeeffekt bei geschickter Tarifierung für lange Strecken zunimmt.

– Einmalige Abgaben wie beispielsweise die Autobahnvignette erzeugen einen umweltnegativen Lenkungseffekt, weil sie in der Form einer «Eintrittsgebühr» ausgestaltet sind und die KäuferInnen dazu anregen, diese möglichst gut zu nutzen.

– Nach Lärmemissionen gestufte Landegebühren auf dem Flugplatz Mülhausen sind eines der seltenen Beispiele echter Umweltabgaben in schweizerischen Erlassen.

In der Umweltpolitik werden somit marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente bisher nur ausnahmsweise angewendet, so dass hier noch nicht auf grossen Erfahrungen bezüglich ihrer Wirkungen und Nebenwirkungen aufgebaut werden kann. Anders sieht es bei den Nahrungs- und Genussmitteln aus. So werden etwa Fette und Öle massiv durch Preiszuschläge verteuert, angeblich um den Fettverbrauch zugunsten des Butterkonsums zu

bremsen.[5] Auf der anderen Seite wird beispielsweise der Anbau von Raps subventioniert, wodurch sogar gegenläufige Steuerungen im gleichen Bereich entstehen. Ähnlich wie in der Umweltpolitik wäre es an sich möglich, Produktion und Konsum von Nahrungs- und Genussmitteln ökologisch oder gesundheitspolitisch zu steuern, weil ja bekannt ist, dass die SchweizerInnen zu fett, zu süss und zu salzig essen. Ernährungswissenschaftliche Motive für Lenkungsabgaben bei Nahrungsmitteln sind aber offenbar ebenso selten wie eine ökologisch fundierte Ausgestaltung von Gebühren in umweltrelevanten Bereichen, 'vielmehr stehen fiskalische und strukturpolitische Motive im Vordergrund.

Neue Ansätze

Zahlreiche Publikationen haben das Thema aufgegriffen und mit unterschiedlichen Schwerpunkten abgehandelt.[6] Einer der durchdachtetsten Beiträge stammt von Ruedi Meier und Felix Walter.[7] Die Autoren schlagen für den Bund eine Energieabgabe, Abgaben auf umweltbelastenden Stoffen und vorgezogene Entsorgungsgebühren auf Batterien usw. vor. Den Kantonen werden weitere Abgaben auf Abwasser, Abfall und auf den Abbau von Kies empfohlen. Die erwarteten Verbrauchsminderungen und die Sozial-, Wirtschafts- und Aussenhandelsverträglichkeit werden eingehend untersucht. Das Beste an den Vorschlägen der beiden Ökonomen dürfte aber das vorgeschlagene Verteilungsmodell der eingenommenen Gelder sein: Nach dem Prinzip des Ökobonus werden 95% den Haushalten (750 Franken pro Kopf und Jahr) und den Unternehmungen (1900 Franken pro Arbeitsplatz) gutgeschrieben. Nur 5% der Einnahmen sollen für befristete Impulsprogramme im Umweltbereich eingesetzt werden. Mit diesem Modell werden die Probleme der Zweckbindung, der Erhöhung der Staatsquote usw. sehr elegant umschifft, ohne dass die Wirksamkeit der Abgaben gemindert würde.

Es darf nicht verschwiegen werden, dass das vorgeschlagene Abgabensystem noch ganz gravierende Mängel hat, die noch der eingehenden Diskussion bedürfen, z.B.:

– Der durch die Abgaben verursachte Strukturwandel wird vernachlässigt. So würden energie- und stoffintensive Arbeitsplätze (Druckerei-, Malergewerbe usw.) mit den Abgaben eher belastet, während andere (z.B. Banken und andere Dienstleistungen) in den Genuss des Ökobonus kämen, ohne Abgaben zahlen zu müssen. Ob es im Sinne einer zukunftsgerichteten Umweltpolitik sein kann, auf diese Weise zur Abwanderung von Produktionsbetrieben und gleichzeitig zur weiteren Konzentration der Dienstleistungsbetriebe beizutragen – mit allen unerwünschten Folgen auf den Warenverkehr, die Bodenpreise usw. – muss doch bestritten werden.

– Die Bereiche, in denen Abgaben erhoben werden sollen, sind noch zu wenig klar gefasst. Hier wird deutlich, dass der Ansatz der beiden Autoren zu wenig interdisziplinär ist. Für einen Naturwissenschafter leuchtet die Beschränkung der Abgaben auf wenige Stoffe jedenfalls nicht ein.

Ausblick

Die Notwendigkeit, sogenannte marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik einzuführen, ist weitgehend unbestritten. Uneinigkeit herrscht über die Art und Ausgestaltung.

Als weitere Schwierigkeit kommt hinzu, dass bereits die vorhandenen Vorschriften und Erlasse in vielen Bereichen lenkend wirken. Für die Erarbeitung und Einführung geeigneter Regelungen sind deshalb folgende Schritte nötig:

– Untersuchung der geltenden Abgaberegelungen (Bund, Kantone) auf das Umweltverhalten in den Bereichen Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Abfälle), Submissionen, Steuern, Verkehr.[8] Überprüfung der Kostendeckung, Überarbeitung von Zweckbindungen, Änderung von Erlassen mit umweltpolitischer Fehllenkung oder Lenkungsdefizit.

– Auswerten von Vorerfahrungen mit Lenkungsabgaben im Bereich Nahrungs- und Genussmittel (Fallstudien) mit dem Ziel, geeignete Bemessungsgrundlagen für Abgaben im Umweltbereich zu erarbeiten.

– Definition von Schutzzielen in den verschiedenen Umweltbereichen:

Welche Ziele sollen im Verkehr, beim Energieverbrauch, bei der Emission von Stoffen usw. erreicht werden?

– Überarbeitung der bis jetzt vorgeschlagenen Abgaben nach dem System Ökobonus. Wichtige Punkte: interdisziplinäres Vorgehen, Vermeiden von Zweckbindungen und Abgaben aus rein fiskalischen Gründen.

Insgesamt dürfte mittels Lenkungsabgaben und Zertifikaten ein Meilenstein für die Umweltpolitik in einer Marktwirtschaft gesetzt werden können.

Die Frage allerdings, ob die umweltverträgliche Marktwirtschaft nicht weiterhin eine «contradictio in adjecto» sei, bleibt damit so offen wie je. Ins goldene Zeitalter der Umweltpolitik werden wir dadurch jedenfalls nicht kommen, dafür sind wohl tiefergehende Änderungen nötig.

Anmerkungen

1 Vgl. «Marktprinzipien für internationale Umweltpolitik», NZZ 28.8.91.
2 Vgl. «Wirtschaft und Umwelt», Fakten und Argumente Nr. 3, Juli 1991, hrsg. von der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz.
3 Vgl. Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft, Zürich: «Marktkonforme Instrumente zum Schutz der Umwelt», Zürich 1990.
4 Vgl. Marcos Buser: «Der Einfluss der Wirtschaftsverbände auf Gesetzgebungsprozesse und das Vollzugswesen im Bereich des Umweltschutzes», EUI Working Paper No. 107, Florenz 1984.
5 Vgl. Walter Biel: «So werden wir geschröpft», Brückenbauer, 18.9.91.
6 Z.B. Rudolf Rechsteiner: «Umweltschutz per Portemonnaie», Zürich 1990.
7 Ruedi Meier und Felix Walter: «Umweltabgaben für die Schweiz», Chur/Zürich 1991.
8 Eine entsprechende Untersuchung im Kanton BS ist soeben abgeschlossen worden. ■