

Mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz durch ökonomische Instrumente

Beschluß des CDU-Bundes-
fachausschusses „Umweltpolitik“

Die Christlich Demokratische Union Deutschlands hat die besondere Verpflichtung, die Natur und die Umwelt zu schützen und zu erhalten. Unser Wohlstand darf nicht mit Hypotheken in Natur und Umwelt bezahlt werden, die kommende Generationen abtragen müssen. Grundlage unseres Handelns muß deshalb ein ökologischer Generationenvertrag sein, der die möglichen Folgen unseres Handelns für die Zukunft zur Grundlage heutiger Entscheidungen macht. Die Zukunft gehört einer Strategie, die dafür sorgt, daß Umweltbelastungen so weit wie möglich von vornherein vermieden werden. Marktwirtschaftliche Steuerung und staatliche Rahmensexzung, wirtschaftliche Anreize sowie klare Ge- und Verbote müssen die Triebkräfte dynamischer Umweltpolitik in einer Ökologischen und Sozialen Marktwirtschaft sein. Umweltfreundliches Verhalten soll belohnt und umweltfeindliches Verhalten bestraft werden.

I. Zwei instrumentelle Säulen christlich-demokratischer Umweltpolitik

- Ge- und Verbote sind besonders geeignet, wenn es um den Schutz vor akuten natur- und gesundheitsschädigenden Gefahren geht.

Die Festlegung von Grenzwerten und Standards ist besonders geeignet, wenn schädliche Emissionen oder Inhaltsstoffe deutlich reduziert werden sollen.

● Die Weckung des wirtschaftlichen Eigeninteresses der Verursacher von Umweltbelastungen durch den gezielten Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente ist besonders geeignet, einen ständigen Anreiz zur weitergehenden Verminderung von Umweltbelastungen zu schaffen.

Der bewährte Sockel des Ordnungsrechtes ist zu erhalten und auszubauen. Schon wegen der zunehmenden globalen Risiken (Klimaveränderungen, Ozonloch, Verschmutzung der Ozeane ...) ist die Weiterentwicklung des Normenrahmens unausweichlich. Erforderlich ist eine international abgestimmte Vermeidungsstrategie, die ohne kontrollierbare Ge- und Verbot sowie Grenzwerte nicht auskommt. Das Ordnungsrecht hat aber einen Nachteil: Solange durch Gesetze und Verordnungen nur festgelegt wird, bis zu welcher Grenze Luft, Wasser und Boden genutzt oder belastet werden dürfen, sind die Verursacher allenfalls daran interessiert, die vorgeschriebenen Grenzwerte einzuhalten. Sie haben kaum ein ökonomisches Interesse, diese Grenzwerte zu unterschreiten und die Beanspruchung der Umwelt weiter zu vermindern. Deshalb bedarf es der Ergänzung um marktwirtschaftliche Instrumente.

II. Die neue Strategie: Integrierter Umweltschutz

Künftige Umweltvorsorge erfordert einen neuen integrierten Umweltschutz, der sich auch über die Einhaltung ordnungsrechtlich vorgegebener Grenzwerte hinaus wirtschaftlich lohnt. Integrierter Umweltschutz erschöpft sich nicht im Betrieb von Rückhaltevorrichtungen mit spezifischen Konzentrationsgrenzwerten für Schadstoffemissionen, sondern setzt an den Produktionsprozessen selbst an, um die von ihnen ausgehenden Emissionen von vornherein so gering wie möglich zu halten. Integrierter Umweltschutz realisiert sich aber in der Regel nur dort, wo Produktionsanlagen modernisiert oder ersetzt werden, um wirtschaftliche Vorteile zu nutzen. Als Ergänzung des Ordnungsrechtes brauchen wir deshalb zusätzliche Instrumente, die einen direkten wirtschaftlichen Anreiz bieten, die Umwelt zu verbessern. Fortschritte im Umweltschutz sind nirgendwo so effektiv und schnell zu realisieren wie über die Investitionsentscheidungen der Unternehmen, die Kreativität von Technikern und die Kaufentscheidungen der einzelnen Konsumenten.

A) Preislösungen

Der Weg dorthin geht vor allem über den Preis. Der Preis enthält meist nicht die bei Herstellung, Gebrauch und Entsorgung eines Produktes entstehenden Kosten, die in Form von Umweltverschmutzung und Gesundheitsgefährdung anfallen. Das heißt: Diese Kosten gehen nicht in die Rechnung der Unternehmen ein. Sie werden weder vom Hersteller noch vom Konsumenten des Produktes getragen, sondern auf die Allgemeinheit oder auf zukünftige Generationen abgewälzt.

Umwelt darf aber kein kostenloses Gut sein. Der Faktor „Umwelt“ muß ebenso wie „Kapital“ und „Arbeit“ entlohnt werden. Wo immer möglich, muß die Nutzung der Umwelt mit einem Preis belegt werden, der hoch genug ist, um den verschwenderischen, ökonomisch ineffizienten Umgang mit ihr zu unterbinden.

● Das Instrument „Lenkungsabgabe“

Lenkungsabgaben sind ein besonders vielseitiges und flexibles Instrument, um das Ordnungsrecht zu ergänzen. Sie lassen sich dort am besten einsetzen, wo große Vollzugsprobleme zu lösen sind und gleichzeitig ein finanzieller Anreiz zur Vorsorge geschaffen werden soll. Es entsteht ein Anreiz, dem politisch erzeugten Kostendruck durch die Suche nach kostengünstigeren, d. h. auch weniger umweltbelastenden, Alternativen zu entgehen. Ziel der Lenkungsabgabe ist es nicht, Aufkommen zu erzielen, sondern umweltfreundliches Verhalten zu fördern.

An die Erhebung von Lenkungsabgaben knüpft die CDU folgende Erwartungen und Forderungen:

- 1 Die Lenkungsabgaben müssen so bemessen sein, daß der Anreiz zur Verringerung der Umweltbelastung spürbar ist.
- 2 Mit einer Abgabe soll die bei Einhaltung der ordnungsrechtlichen Mindestnormen verbleibende Restverschmutzung der Umwelt belastet werden.
- 3 Das Abgabenaufkommen darf nicht für mittel- oder langfristige allgemeine Finanzierungsaufgaben der öffentlichen Haushalte oder anstelle bisheriger Ausgaben der ordentlichen Haushalte für diese Umweltschutzzwecke herangezogen werden, sondern es muß gezielt für die

weitere Umweltentlastung eingesetzt werden, indem durch die Verwendung des Aufkommens der Lenkungszweck der Abgabe verstärkt wird.

4 Speziellen Güter- oder Produktabgaben steht die CDU schon allein deshalb skeptisch gegenüber, weil sie am Ende einer umweltbelastenden Produktion stehen und nicht auf die Herstellung umweltfreundlicher Produkte hinwirken. Angesichts der großen Umweltprobleme vor allem mit der Produktion und dem Einsatz von Lösungsmitteln muß allerdings geprüft werden, ob in diesem Bereich eine Lenkungsabgabe den Einsatz umweltfreundlicher Ersatzstoffe beschleunigen kann. Deshalb steht für die CDU fest: Lenkungsabgaben müssen dort ansetzen, wo Umwelt unmittelbar in Anspruch genommen wird, also z. B. an den Emissionen, die aus dem Schornstein, dem Kanalrohr oder dem Auspuff herauskommen oder an den Abfällen, die letztlich auf Deponien gelangen. Nur dann haben Unternehmen und Haushalte den richtigen Anreiz, Schadstoffe zu verringern.

Neben der bereits von der CDU-geführten Bundesregierung beschlossenen Verbesserung des Abwasserabgabengesetzes fordert die CDU konkret:

- Im Bereich der Luftreinhaltung muß der Stand der Technik noch wesentlich unterschritten werden. Mit Ablauf der Fristen nach der TA-Luft sollte ab 1. 3. 1994 eine Restverschmutzungsabgabe eingeführt werden, um weitergehende Vorsorgeziele in überschaubaren Zeiträumen so kostengünstig wie möglich umzusetzen.
- Erheblicher Handlungsbedarf besteht bei der Verminderung der CO₂-Emissionen. Auf der Basis der international angestrebten CO₂-Emissionsminderungsziele ist die Einführung einer CO₂-Abgabe — möglichst EG-weit — deshalb notwendig.
- Zur Einschränkung des Landschaftsverbrauchs durch Neuversiegelung und zur Finanzierung notwendiger Naturschutzmaßnahmen ist ein Konzept für eine Naturschutzabgabe zu entwickeln.
- Eine Deponieabgabe für Sonderabfälle ist einzuführen, um die Vermeidungs- und Verwertungsanstrengungen der Wirtschaft nachhaltig zu verstärken.

● Das Instrument „Umwelt-Steuern“

Unser Steuersystem hat das Ziel, für die staatlichen Aufgaben Einnahmen zu erzielen. Es ist kein Allzweckinstrument zur Regelung aller Staatsziele. Ein

allgemeiner ökologischer Umbau des Steuersystems ist unrealistisch, da Ökosteuern langfristig dazu tendieren, ihre eigene Bemessungsgrundlage auszuöhnen. Sie schaffen sich gewissermaßen selber ab, wenn sie Wirkung erzielen.

Aus umweltpolitischer Verantwortung heraus ist der Einsatz von Steuern nur bei gesicherter ökologischer Wirksamkeit — wie z. B. bei der Umstellung der Kfz-Steuer — vertretbar. So soll sich die Kfz-Steuer künftig nicht mehr an der Bemessungsgrundlage Hubraum, sondern an der Bemessungsgrundlage Abgasemission orientieren. Sie bietet somit Anreize, abgasarme Autos zu entwickeln bzw. zu kaufen.

Bei der Einführung von weiteren Umweltsteuern muß der Lenkungseffekt eindeutig im Vordergrund stehen und die Einnahmeerzielung Nebenzweck bleiben. Darüber hinaus müssen — wie für Lenkungsabgaben auch — Umweltsteuern folgenden weiteren Anforderungen genügen:

- Die Zielsetzung bzw. der Zielerreichungsgrad einer Steuer muß genau definiert und präzisiert werden (Umweltqualitätsziel).
- Den Produzenten und Konsumenten müssen Alternativen zur Verfügung stehen.
- Sie dürfen weder zur Erschließung neuer Finanzierungszwecke noch für Verteilungspolitische Zwecke eingesetzt werden.
- Internationale Wettbewerbsverzerrungen sind soweit wie möglich zu begrenzen.

Auswirkungen auf das System des Finanzausgleiches zwischen Bund, Ländern und Gemeinden müssen berücksichtigt und gegebenenfalls kompensiert werden.

Die Gewährung von Investitionshilfen und die steuerliche Förderung bei Investitionen im Produktions- und Verbraucherbereich sind bewährte Instrumente. Sie müssen zukünftig so ausgestaltet werden, daß integrierte Techniken und auch die Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen für die Umweltlastung gefördert werden.

B) Mengenlösungen

Auch mit Konzepten, die regional die maximal zulässigen Schadstoffemissionen festlegen, läßt sich die Knappheit der Umweltgüter ausdrücken. Da die im Rahmen dieser regionalen Emissionskontingente

gewährten Nutzungsrechte der Emittenten übertragbar sind, könnte sich ein Markt bilden mit Marktpreisen für Emissionsfrachten, die wiederum die Umweltknappheit ausdrücken. Diese mengenbegrenzenden Konzepte sind viel stärker als bisher zu nutzen, da sie in Verbindung mit der technisch-innovativen Phantasie der Verursacher von Emissionen eine optimale Verwendung knapper Umweltressourcen bewirken.

● Das Instrument „Zertifikats-/Kompensationslösung“

Zur Umsetzung der mengenbegrenzenden Konzepte in die Praxis müssen beispielsweise räumlich abgegrenzte Emissionskontingente in **Zertifikate** (Handelbare Emissionsgutschriften) gestückelt werden.

Betriebsgenehmigungen für emittierende Anlagen müssen an den Besitz der entsprechenden Zertifikate gebunden werden, d. h. jedes Unternehmen darf maximal nur die Menge emittieren, die durch vorher erworbene Zertifikate abgedeckt ist.

Die Unternehmen müssen selbst entscheiden können, wie sie die regionalen Emissionsbegrenzungen erreichen: Sie können ein solches Zertifikat erwerben und damit im vom Staat festgesetzten Rahmen Luft und Wasser gegen Entgelt wie Privateigentum nutzen. Sie können aber auch durch eigene Investitionen ihre Emissionen mindern. Durch geeignete Rahmenbedingungen ist dabei eine, den Handel mit Zertifikaten blockierende, Monopolisierung und Kartellbildung zu verhindern.

Die ökologischen Effekte müssen durch Verschärfungen der ökologischen Rahmenwerte (Herabsetzung des zulässigen Emissionswertes je Zertifikat) in bestimmten Intervallen verstärkt werden.

Kompensationslösungen bieten die Möglichkeit, daß benachbarte Unternehmen eine räumlich begrenzte Sanierungsgemeinschaft bilden, um gemeinsam zu entscheiden, wer welche Umweltschutzmaßnahmen durchführt. Unternehmen, die gesetzliche Auflagen und Grenzwerte übererfüllen, können den nichtbeanspruchten Rest der erlaubten Verschmutzung in anderen Betriebsstätten ihres Unternehmens einsetzen. Sie können ihn sich gutschreiben lassen.

Auf diese Weise lassen sich kostengünstigere und ökologisch effizientere Maßnahmen zur Emissionsminderung als durch Einzelauflagen realisieren. Anders als beim Handel mit Zertifikaten müssen diese Tauschvorgänge

jedoch im Einzelfall genehmigungspflichtig sein. So kann z. B. verhindert werden, daß es zu regional übermäßigen Schadstoffkonzentrationen kommt. Die bislang unzureichende Nutzung der Zertifikats- und Kompensationslösungen muß durch die verstärkte Einführung in das Gewässerschutz- und Immissionsschutzrecht verbessert werden.

C) Weitere marktwirtschaftliche Instrumente

Die Durchsetzung der vom Staat vorzugebenden Umweltqualitätsziele gelingt nicht mit Patentrezepten, sondern nur mit der Anwendung sorgsam durchdachter und aufeinander abgestimmter marktwirtschaftlicher Instrumente, die dem Vorsorge- und Verursacherprinzip zu größerer Geltung verhelfen.

Solche marktwirtschaftlichen Instrumente sind neben Lenkungsabgaben, Steuern, Zertifikat- und Kompensationslösungen:

- Verbesserung der Markttransparenz und Information von Verbrauchern und Wirtschaft;
- Neuregelung des Umwelthaftungsrechtes, um die Betreiber von Anlagen, die über ein besonderes Gefahrenpotential verfügen, zu veranlassen, die Sicherheit weiter zu erhöhen;
- Einräumung von Benutzervorteilen für Verbraucher, die sich umweltfreundlich verhalten;
- Pflichtpfand;
- Erhebung eines Wasserentnahmementgeltes, um den Verbrauch des besonders schutzwürdigen Grundwassers auf das absolut notwendige Minimum zu beschränken;
- Freiwillige Selbstverpflichtungen auf der Basis von Kooperationen

III. Zusammenfassung

Die Notwendigkeit einer verstärkten Neuorientierung und Umstrukturierung des marktwirtschaftlichen und umweltpolitischen Instrumentariums steht außer Frage. Durch den gezielten Einsatz aller zur Verfügung stehenden ökonomischen Instrumente ist eine Verbesserung der Umweltsituation zu erreichen. Eine Verengung der Diskussion allein auf Steuern und

Lenkungsabgaben ist weder wirtschaftspolitisch noch umweltpolitisch sinnvoll. Die CDU fordert eine kritische Durchsicht aller gesetzlichen Regelungen in den wichtigen Bereichen der Umweltpolitik. Es muß angestrebt werden, durch Einbau, Ergänzung oder als Alternative mit den marktwirtschaftlichen Instrumenten mit relativ geringeren Kosten mehr Umweltschutz zu ermöglichen. Dies kann auch zu einem wirksamen Abbau der Kontroll- und Vollzugsdefizite führen.

Ausgewogene Lenkungsabgabelösungen, aber auch mengenbegrenzende Instrumente wie Zertifikats- und Kompensationslösungen können als Ergänzungen zum Ordnungsrecht eine erheblich stärkere wirtschaftliche Dynamik zugunsten des Umweltschutzes entfalten als ein „ökologischer Umbau des gesamten Steuersystems“! Mit dieser Kombination ist eine langfristige Vermeidungsperspektive im Sinne einer umweltgerechten Umstrukturierung der Industrielandschaft durchzusetzen.