

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

1. Allgemeiner Teil

1.1. Umweltschutz als wirtschafts- und gesellschaftspolitische Aufgabe

In den Industrieländern ist Anfang der siebziger Jahre eine Debatte über die weitere Zukunft der modernen Industriegesellschaften in Gang gekommen, die primär durch eine wachsende Besorgnis über mittel- und längerfristige Folgen der gängigen Lebens- und Produktionsweisen für die Umwelt und die Gesellschaft ausgelöst wurde. Dabei wurden sowohl zunehmende umweltschädigende Emissionen als auch Risiken großtechnischer Anlagen hinsichtlich der Sicherheits- und Schutzaspekte angeführt. Verzicht auf wirtschaftliches Wachstum wurde als Lösung für die aufgeworfenen Probleme daher häufig in den Vordergrund gestellt.

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat diese Themen bereits frühzeitig als Aufgabenbereich der Wirtschaftspolitik und auch als ein neues Feld gesellschaftlicher Auseinandersetzungen erkannt und sich mit ihnen in mehreren, teilweise bereits weit zurückliegenden Untersuchungen befaßt, wie etwa in den 1973/74 begonnenen Studien „Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung“ und „Probleme der Umweltpolitik in Österreich“. Aber auch in anderen, späteren Studien, wie z. B. zur Industriepolitik, zur Zahlungsbilanz oder zur Energieversorgung, wurde die angesprochene Thematik behandelt.

Dabei hat der Beirat vielfach die prinzipielle Berechtigung der vorgebrachten Argumente anerkannt, wenngleich er den aus Umwelt- und Wachstumspessimismus gezogenen Schlußfolgerungen über weite Strecken nicht folgen kann. Bereits in der zitierten Untersuchung zur Umweltpolitik in Österreich hat der Beirat den Umweltschutz als eines von mehreren wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen bezeichnet. Dies heißt aber auch, daß es zwischen dem Ziel des Umweltschutzes und den anderen Zielen zu einer Interessensabwägung kommen muß.

Zu dem üblichen wirtschaftspolitischen Zielbündel (das in seinem Kern — Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und Preisstabilität — bereits im Gründungsauftrag des Beirats enthalten ist) ist ein wei-

teres Ziel hinzugetreten, wobei es wie bisher um die optimale Vereinbarkeit der verschiedenen Ziele geht.

Auch bisher war es schon klar, daß nicht alle Ziele mit derselben Intensität verfolgt werden können, da sie in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, indem sie entweder einander ergänzen oder in einem Gegensatz stehen können. Aus diesem Grund ist auch schon in der Vergangenheit zu beobachten gewesen, daß in verschiedenen Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung zwar ein Ziel im Vordergrund stand, weswegen aber die restlichen Ziele nicht aufgegeben wurden. Auch dem Umweltschutz kann so nicht der Charakter eines übergeordneten Zieles, dem sich alle anderen unterzuordnen haben, beikommen, wenngleich er sicher derzeit mit Nachdruck zu verfolgen ist. Im Sinne der hier postulierten optimalen Vereinbarkeit sind deshalb emotionsgeladene Gegensatzpaare, wie Wirtschaftswachstum als Umweltvernichtung oder Umweltschutz als Arbeitsplatzvernichtung, sinnlose Verkürzungen, da es nicht darum gehen kann, ein Ziel ausschließlich und allein zu verfolgen.

Aus der Sicht des Beirats beinhaltet das Ziel des Umweltschutzes die Sicherung der Lebens- und Produktionsgrundlagen durch die Beseitigung jener Faktoren, die zu einer Schädigung des Lebens, der Gesundheit und der Umwelt des Menschen führen, sowie durch größte Sparsamkeit beim Verbrauch der Ressourcen, um ihren Bestand zu schonen. Weiters ist auch die Verbesserung jener Umweltbedingungen, die — ohne zu Schädigungen zu führen — das menschliche Wohlbefinden beeinträchtigen, Ziel des Umweltschutzes.

Im Zentrum der Auseinandersetzung standen und stehen vor allem die behaupteten Konflikte zwischen Umweltschutz einerseits sowie Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum andererseits. Daneben dürfen aber die Zusammenhänge zwischen Umweltschutz und den Zielen der Preisstabilität, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und der gerechten Einkommensverteilung nicht vernachlässigt werden.

Da der hohe Stellenwert des Zieles der Vollbeschäftigung allgemein anerkannt ist und die positiven Zusammenhänge zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsgrad auf der Hand liegen, ist zunächst die Rolle des Wirtschaftswachstums zu betrachten. Der Beirat hat diese aufgrund der Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelte Maßzahl für die Veränderung der materiellen Wohlfahrt (Wohlstand) nie verabsolutiert, auf die Eindimensionalität dieser Größe hingewiesen und deutlich gemacht, daß sie keines-

falls als Indikator für das auch die immateriellen Dimensionen umfassende Wohlbefinden der Menschen herangezogen werden kann.

Es darf aber auch nicht übersehen werden, daß das mit Wirtschaftswachstum verbundene Realeinkommenswachstum nicht nur dem einzelnen die Möglichkeit der individuellen Verbesserung seiner materiellen und immateriellen Lebensumstände bietet. Darüber hinaus ist die Möglichkeit der Wahrnehmung individueller Einkommenschancen eine der wichtigsten Triebfedern für wirtschaftliches Handeln in der Gesellschaft überhaupt, woraus Wirtschaftswachstum resultieren kann. In diesem Sinne bedeutet die unterschiedslose Ablehnung wirtschaftlichen Wachstums nicht nur eine grundlegende Ablehnung der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, sondern negiert auch naturgegebene und kulturell-traditionell festgelegte Verhaltensnormen.

Es kann somit nicht darum gehen, wirtschaftliches Wachstum als solches abzulehnen bzw. abzuschaffen, sondern nur darum, den qualitativen Aspekten der wirtschaftlichen Entwicklung stärkeres Augenmerk als bisher zuzuwenden, wofür der Beirat durch Vorschläge im Bereich der Sozialindikatoren schon eine Reihe von Anregungen gegeben hat. Ein durch die Einbeziehung nichtmaterieller Aspekte der Wohlfahrt zu einem Konzept des „qualitativen“ Wachstums erweiterter traditioneller Wachstumsbegriff ist auch geeignet, dem Umweltschutz und dessen Ziele Rechnung zu tragen. Neben diesen (teilweise formalen) Überlegungen ist zu bedenken, daß umweltschutzinduzierte technologische Entwicklungen durchaus auch Wachstumsimpulse auslösen können, wenngleich auch gewisse Maßnahmen zur Umweltverbesserung nicht als produktiv im traditionellen Sinn angesehen werden können und somit eher wachstumshemmend wirken. Auch aus dieser Sicht wäre es aber verfehlt, einen unüberbrückbaren Gegensatz zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umweltschutz zu sehen: Gerade der Wettbewerb, der auch wirtschaftliches Wachstum hervorbringt, ist ein optimales Entdeckungsverfahren für zukünftige Techniken und zukünftige Bedürfnisse und sollte unter entsprechenden, den Umweltschutz integrierenden Rahmenbedingungen, über die noch zu sprechen sein wird, für die Lösung von Umweltschutzproblemen eingesetzt werden.

Daraus folgt auch ein Bekenntnis zum technischen Fortschritt: Er ist nicht nur im Hinblick auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit notwendig, sondern auch erwünscht, da es letzten Endes der technische Fortschritt in seinen vielfältigen Formen ist, der Produktivitäts-

steigerungen und damit die Erhöhung des Einkommens- und Wohlstandsniveaus in der Vergangenheit ermöglicht hat und auch in Zukunft möglich machen wird. Dabei ist gerade im Zusammenhang mit dem Ziel des Umweltschutzes die Wichtigkeit des technischen Fortschritts zur Problemlösung und Impulssetzung für Wachstum und Strukturwandel zu betonen.

Wenn die grundsätzliche Wachstums- und Wettbewerbsorientierung unter den erwähnten entsprechenden Rahmenbedingungen nicht aufgegeben wird, so entsteht auch kein prinzipieller Gegensatz zwischen Umweltschutz und Vollbeschäftigung. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß von verschiedenen, dem Ziel des Umweltschutzes dienenden Maßnahmen durchaus positive Beschäftigungseffekte ausgehen können, so daß die Bilanz zwischen durch Umweltschutz wegfallenden und neu hinzukommenden Arbeitsplätzen per Saldo nicht negativ sein muß.

Sicher ist, daß im Regelfall mit Kostenerhöhungen verbundene umweltschützende Maßnahmen die Preisstruktur und damit wohl auch das Preisniveau generell beeinflussen werden. Dabei sollte allerdings bedacht werden, daß die mit den entsprechenden Maßnahmen bewirkte Verbesserung der Umwelt eine Qualitätsveränderung — zwar nicht des jeweiligen Gutes oder der jeweiligen Dienstleistung, sondern der Umwelt — darstellt.

Je nach der Preiselastizität der Nachfrage werden umweltbedingte Preiserhöhungen zu einer geringeren Nachfrage führen, was umweltpolitisch (im Regelfall ist die 100%ige Schadstoffreduzierung nicht möglich) und/oder ressourcenpolitisch erwünscht ist. Die Nutzung von Produktionsfaktoren zur Verbesserung der Umwelt bedeutet eine Reduktion des einkommenspolitischen Verteilungsspielraumes (der allerdings immaterielle Wohlfahrtseffekte gegenüberstehen), deren Nichtbeachtung zu tendenziell inflationären Effekten führt.

Allerdings kann es durch in Preisen unterzubringende umweltbedingte Kostensteigerungen zu Beeinträchtigungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kommen, was Konsequenzen für das außenwirtschaftliche Gleichgewicht hätte. Dies wird um so mehr der Fall sein, als Maßnahmen des Umweltschutzes nicht im internationalen Gleichschritt erfolgen. Andererseits können sich durch die Entwicklung neuer umweltschützender Technologien auch technologische Vorsprünge und damit neue Absatzchancen auch auf den internationalen Märkten ergeben, wenn auch hier die Möglichkeiten Österreichs als eher begrenzt angesehen werden müssen. Für manche Un-

ternehmen können Umweltmaßnahmen zu betriebswirtschaftlichen Vorteilen führen.

Maßnahmen, die dem Ziel des Umweltschutzes dienen, haben — wie auch Umweltschäden — Auswirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Hinsichtlich der funktionellen Einkommensverteilung sind Effekte vor allem dann zu erwarten, wenn erhöhte Investitionen für den Umweltschutz eine steigende Investitionsquote bedingen. Sollte hingegen erhöhten Investitionserfordernissen für den Umweltschutz durch eine Umstrukturierung innerhalb der bestehenden Investitionsquote Rechnung getragen werden, so hätte dies primär zwar keine unmittelbaren Auswirkungen hinsichtlich der funktionellen Verteilung, würde aber mittelbar bei einem größeren Anteil unproduktiver Investitionen das Wachstum beeinträchtigen und so den Verteilungsspielraum einschränken.

Nicht weiter verfolgt wird hier die Überlegung, daß kosten- und preiswirksame Maßnahmen zur Erreichung des Zieles des Umweltschutzes je nach ihrer Konzeption monetäre Verteilungseffekte haben, denen Effekte auf die Wohlfahrtsverteilung im Sinne der Verteilung materieller und immaterieller Güter gegenüberstehen. Für eine Beurteilung dieser globalen Verteilungssituation fehlen aber noch teilweise die theoretischen Konzepte, von praktikablen Maßzahlen ganz zu schweigen.

Deshalb hält der Beirat fest, daß eine Aussage über verteilungspolitische Konsequenzen der Integration des Umweltschutzes in das traditionelle Zielbündel nicht getroffen werden kann, da die Relation dieses Zieles zum Verteilungsziel, speziell in seiner erweiterten Betrachtung, von der konkreten Ausgestaltung umweltschutzorientierter Maßnahmen abhängt.

Insgesamt zeigen aber die dargestellten Überlegungen, daß die erforderliche Integration des Umweltschutzes in das traditionelle Zielbündel auch mit hoher Priorität aus der Sicht des Beirats durchaus möglich ist.

Natürlich wird die Realisierung umweltpolitischer Maßnahmen zu Strukturveränderungen führen. Diese können, was die Strukturen von Produktion, Angebot und Nachfrage betrifft, einerseits erwünschte Effekte, andererseits aber auch weniger erwünschte Konsequenzen der entsprechenden umweltpolitischen Maßnahmen sein. Es wird Aufgabe des bereits bestehenden bzw. noch darzulegenden wirtschafts-, arbeitsmarkt- und umweltpolitischen Instrumentariums sein, hier möglichst reibungsfreie Strukturanpassungen zu ermöglichen.

Dabei ist auch zu bedenken, daß wirtschaftliches Wachstum die Dynamik des Strukturwandels begünstigt und ihn friktionsfreier ablaufen läßt.

Die bisherigen Überlegungen bezüglich der Integration des Umweltschutzes in das wirtschaftspolitische Zielbündel dürfen aber nicht in der Weise interpretiert werden, als ob bisher keine Maßnahmen im Sinne der Ziele des Umweltschutzes ergriffen worden wären. Von den seit der letzten Umweltpolitikstudie des Beirats realisierten Maßnahmen seien hier nur einige demonstrativ herausgegriffen:

So wird etwa geschätzt, daß durch verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität die gesamten SO_2 -Emissionen zwischen 1979 und 1985 um rund 30% gesenkt wurden. Emissionen von Stickoxiden, Kohlenmonoxiden und Kohlenwasserstoffen sind jedoch gestiegen. Im Industriebereich konnte seit 1970 eine Herabsetzung der Staubemissionen um rund 70% erreicht werden. Eine Verbesserung der Wasserqualität ist in vielen Bereichen gelungen, so sind etwa die meisten großen österreichischen Badesseen saniert, und die kommunale Abwasserbeseitigung wurde weiter verbessert. Im Bereich der Abfallbeseitigung verfügen derzeit rund 90% der Gemeinden mit rund 96% der Bevölkerung über eine Müllabfuhr, die Zahl der offiziellen Deponien hat sich durch Konzentration der Beseitigungslagen auf weniger als die Hälfte des Standes von 1973 verringert. Auch die Lärmbelästigung konnte in vielen Bereichen reduziert werden.

Trotz dieser unleugbaren und mit hohen Kosten (so wurden etwa allein im Bereich der Industrie von 1970 bis 1984 rund 55 Mrd. S — real zu Preisen 1983 — für Zwecke des Umweltschutzes aufgewendet; für die Gebietskörperschaften gibt es zuletzt für das Jahr 1979 eine Angabe von rund 7,5 Mrd. S für Aufwendungen, die jedoch nur einen Teil der umweltrelevanten Maßnahmen abdeckt) verbundenen Erfolge verbleibt noch viel zu tun. Nach wie vor ist die Umweltsituation in einigen Bereichen als gefährdet anzusehen. Dies betrifft vor allem die Umweltbereiche Vegetation (Wald) und Wasser (Trinkwasserversorgung), aber auch die Beseitigung gefährlichen Abfalls (Sonderabfall).

Im Hinblick auf die gebotene Interessensabwägung, aber auch im Hinblick auf die Frage der Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen vertritt der Beirat die Auffassung, daß den Bereichen Sonderabfall und Luftqualität sowie der weiteren Verbesserung der Wasserqualität Priorität zukommt (siehe Abschnitt 3).