

Defensive Ausgaben - Theorie und Anwendung des Konzepts auf den Haushalt der Stadt München

Siegfried RUHLAND

Inhalt

1. Kritik an der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung
2. Begriff der Defensiven Ausgaben
3. Übertragbarkeit des Konzepts der Defensiven Ausgaben
4. Kategorien der umweltbezogenen Defensiven Ausgaben in Kommunalhaushalten
5. Entwicklung der Defensiven Ausgaben im Haushalt der LH München zwischen 1985 und 1994
6. Einige ausgewählte Aspekte zu Erfassung und Interpretation von Defensiven Ausgaben
7. Politische Relevanz und Perspektiven

1. Kritik an der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)

Die Kritik an der VGR geht bis in die erste Hälfte dieses Jahrhunderts zurück. BOULDING (1949/50) forderte, daß Erreichung und Sicherung eines gesellschaftlich definierten Wohlstandsniveaus (normative Entscheidung!) mit der Minimierung der dafür benötigten Produktions- und Konsumprozesse verbunden sein müssen; seine - für Abbau bzw. Zerstörung von Naturkapital gültige - These vom Konsumverzicht als Beitrag zum langfristigen Überleben zeigt sich heute als eine frühe Einsicht in Bedingungen einer nachhaltigen Wirtschafts- und Lebensweise.

In den 60er Jahren setzt dann verstärkt Kritik an der Methodik der VGR und insbesondere an der Verwendung ihrer zentralen Meßgröße Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Wohlfahrtsmaß ein. Doch trotz aller Kritik und der Forderung der Ökonomen nach einer differenzierten Bewertung betrachten Politik und weite Teile der Gesellschaft jedes Wachstum des BIP als erstrebenswert, als Lösung für alle wirtschaftspolitischen Probleme und als Ausweis für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik. Dabei ist die zentrale Kritik (und damit der Ansatz für das Konzept der Defensiven Ausgaben) an der wohlfahrtpolitischen Interpretation (des Wachstums) des BIP schnell erläutert.

Die für die Messung der wirtschaftlichen Aktivitäten durchaus sinnvolle Aggregation aller am Markt erbrachten Leistungen (und der Staatsaktivitäten zu Gesteungskosten) unterscheidet nicht nach den Ursachen der Aktivität und betrachtet nicht die Wirkungen auf die Natur-, Human-, Infrastruktur-

und Produktions-Kapitalausstattung der Volkswirtschaft. Folge dieser methodisch bedingten und gewollten Verengung auf Stromgrößen ist, daß jedes Wirtschaftsgut als Beitrag zum BIP gezählt wird, unabhängig von seiner wohlfahrtpolitischen Eigenschaft.

Ein Beispiel soll überleiten zum Begriff der Defensiven Ausgaben. Ein Straßenverkehrsunfall hat u. a. zur Folge:

Einsatz von Polizeikräften, bei Verletzten Transport zum Krankenhaus und Unfallbehandlung, evtl. vorübergehende oder dauerhafte Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit (Umschulung!), Einsatz eines Abschleppdienstes, Reparatur der Fahrzeuge (oder Ersatzbeschaffung nach Totalschaden), Behinderung nachfolgender Verkehrsteilnehmer, Umweltschutzmaßnahmen (z.B. bei Grundwassergefährdung durch austretende Gefahrstoffe). Hinter all diesen (und weiteren) Aktivitäten stehen Kosten für Leistungen und Güter, die in die Berechnung des BIP eingehen, ohne und das ist entscheidend die Wohlfahrt in der Volkswirtschaft erhöht zu haben, da nach Abschluß aller Behandlungen, Reparaturen, etc. bestenfalls das vor dem Unfall bestehende Wohlfahrtsniveau wieder erreicht ist.

Unberücksichtigt bleiben in der Systematik der VGR alle Folgen, die (noch) keine mit Ausgaben verbundenen Aktivitäten nach sich ziehen, wie angelegte, aber nicht behandelte Umweltschäden oder der Abbau natürlicher Ressourcen. Ein real durchaus drohendes Ergebnis kann sein, daß das Wachstum des BIP vom Wachstum der Folgekosten der Wirtschafts- und Konsumprozesse überflügelt wird, es zum "Leerlauf der Zivilisationsmaschine" (BINSWANGER, 1978, S. 105) kommt.

2. Begriff der Defensiven Ausgaben

Das Konzept der Defensiven Ausgaben zielt auf die Erfassung all der Ausgaben in einer Volkswirtschaft, mit denen i. w. S. auf vorausgegangene Fehlentwicklungen kompensatorisch reagiert wird. LEIPERT (1989, S.88) benennt folgende "soziale Konfigurationen" als Fehlentwicklungen und als Ausgangspunkte für soziale und ökologische Folgekosten:

- stark umweltschädigende und -belastende Produktions- und Konsumweisen,
- ein umweltbelastendes Energiesystem, das vom Abbau und Verbrauch erschöpflicher Energie-

quellen abhängt,-ein Verkehrssystem, das die Umwelt belastet, ressourcenintensiv sowie in hohem Maße unfallträchtig und anderweitig gesundheitsschädlich ist,

Arbeitsbedingungen in der Erwerbswirtschaft, die - wenn auch in rückläufiger Tendenz - zu Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in großer Zahl und in der Folge oft zu Erwerbsunfähigkeit und vorzeitiger Verrentung führen,

Herausbildung gesundheitsbeeinträchtigender Umwelt-, Arbeits- und Sozialbedingungen sowie gesundheitschädlicher Konsum- und Verhaltensmuster,

umweltbelastendes Freizeit- und Urlaubsverhalten bis hin zur Landschaftszerstörung bei Anstieg der für Freizeit und Urlaub verfügbaren Zeit sowie

die räumliche Konzentration von Produktion, Verwaltung, Arbeit und Wohnen in wenigen Ballungszentren und Großstädten und deren Umland, in denen infolgedessen Umweltbelastung, Bodenpreise, Mieten und Kriminalitätsraten höher als anderswo sind.

Der parallel stattfindende Prozess der Dekonzentration der sog. Grunddaseinsfunktionen innerhalb der Ballungsräume führt zu weiteren Folgekosten.

Eine alternative Darstellung der Aktivitätsarten wählte das Statistische Bundesamt für die Umweltökonomische Gesamtrechnung (UGR), ausgehend von menschlichen Eingriffen in die Umwelt (stress), den folgenden Veränderungen an Umweltgütern (response) und den darauf folgenden Reaktionen, Kompensationen, etc. des Menschen (REIDENBACH, 1995, S. 284):

Maßnahmen zur generellen Senkung der Belastungen und Störungen, z.B. Geh- und Verbote (mehrfach) technische Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Verminderung von Umweltbelastungen, z.B. durch Filtertechnologien

Maßnahmen zur Kompensation von Belastungen (im Extremfall Absiedelung) und zur Immissionssenkung (z.B. passiver Lärmschutz)

Reparaturmaßnahmen, z.B. Waldsanierung, Altlastensanierung.

Mit der Festlegung einer Trennlinie zwischen noch akzeptierten und zu korrigierenden, weil nicht mehr akzeptierten Zuständen und damit zwischen noch wohlfahrtssteigernden und nur mehr kompensatorisch (defensiv) wirkenden Ausgaben wird über das generelle Auftreten sowie über Struktur und Umfang von Defensiven Ausgaben entschieden. Die zuletzt notwendige normative Entscheidung haben Kritiker dazu benutzt, das Konzept der Defensiven Ausgaben insgesamt in Frage zu stellen mit dem Hinweis, daß alle Ausgaben grundsätzlich defensiven Charakter aufweisen: So würden Ausgaben für Essen der Überwindung von Hunger, solche für Kleidungsstücke der Abwehr von Unterkühlung, usw. dienen. Das hier auftretende Mißverständnis ist jedoch bewußt herbeigeführt, da auch den Kriti-

kern klar ist, daß die Erfüllung von das Überleben sichernden Grundbedürfnissen wohlstandssteigernd wirkt, Abwehr und Reparatur von Schäden aufgrund vorausgegangener menschlicher Aktivitäten bestenfalls bestandserhaltender Charakter zukommt.

Eine solche Trennlinie zu ziehen, bedeutet nicht schon eine Empfehlung über Tätigen oder Nicht-Tätigen von Defensiven Ausgaben zu treffen, sondern mit der Darstellung von (defensiven) Ausgaben die durch nichts zu ersetzenden normativen (Wahl-) Entscheidungen der Gesellschaft rational (hier im Bedenken der Folgekosten) zu fundieren.

Nach diesen Vorüberlegungen können Defensiv Ausgaben als Ausgaben definiert werden, die Verschlechterungen der Lebens-, Umwelt- und Arbeitsbedingungen, die zuvor durch negative Folgewirkungen des Produktions- und Konsumprozesses einer Volkswirtschaft eingetreten sind oder eintreten drohen, beseitigen, reduzieren, vermeiden oder andersweitig ausgleichen sollen. LEIPERT (1989, S. 223 ff.) zählt zu den einschlägigen Aktivitäten (Teile der) Gesundheitsvorsorge und Krankheitsbehandlung, Sicherheitssysteme, Wegekosten (als Folge eines fehlentwickelten Siedlungssystems) und den gesamten Umweltschutz.

Hier soll allein auf die Defensiven Ausgaben für den Umweltschutz abgestellt werden, über deren defensiven Charakter als Antwort auf negative Folgewirkungen der aktuellen Produktions- und Konsumprozesse weitestgehender Konsens besteht; Ausgaben für Krankheitsbehandlung dagegen sind bei multifaktorem Ursachenhintergrund nur mit hoher Unsicherheit entsprechend zu klassifizieren.

3. Übertragbarkeit des Konzepts der Defensiven Ausgaben

Die UGR erfaßt im Sektor Staat die Kommunen mit ihren Etats, so daß sich die Positionen jedes kommunalen Haushalts vollständig in der VGR wiederfinden. Damit wird prinzipiell die Analyse jedes Sektors bzw. Teil eines Sektors der VGR auf defensive Ausgaben möglich. Zur Vermeidung von Doppelzählungen sind Saldierungen notwendig, innerhalb eines kommunalen Haushalts insbesondere wegen interner Verrechnungen für Dienstleistungen zwischen Unterabschnitten; entsprechende Verrechnungen zwischen Land und Kommune sind hier nicht zu beachten.

Finanzielle Übertragungen müssen jedoch eliminiert werden, da das Konzept der Defensiven Ausgaben wie die BIP-Berechnung eine ökonomische Leistungsrechnung zur Grundlage hat, die z.B. für staatliche Zuschüsse an eine Kommune fehlt, nicht aber für die Erstattung von Aufwendungen für Leistungen im sog. übertragenen Wirkungskreis, etwa im Vollzug des Bundesimmissionsschutzgesetzes (vgl. auch LEIPERT, 1992, S. 375 ff.).

4. Kategorien der umweltbezogenen Defensiven Ausgaben in Kommunalhaushalten

Die Erfassung umweltbezogener Defensiver Ausgaben in Kategorien hat zum Ziel, für Teilbereiche Aussagen über das finanzielle Niveau der Vermeidungs-, Reparatur- und Kompensationsaktivitäten treffen zu können, auf deren Basis und in Bezug zu (drohenden) Umweltschäden umweltpolitische Weichenstellungen überprüft, bestätigt oder korrigiert werden können. Gegenüber der Öffentlichkeit lassen sich so umweltpolitische Aktivitäten differenziert belegen, und gegenüber den anderen staatlichen Ebenen die Forderungen nach Transferleistungen und "vorbeugende" Maßnahmen bei überkommunalen Verantwortlichkeiten begründen.

Das "Aufsuchen" der Ausgaben im Kommunalhaushalt mit umweltbezogenem defensiven Charakter und ihre Kategorisierung stößt zunächst auf methodische Probleme, da die Gliederung der Haushalte einer historisch bedingten Ressortgliederung folgt; Ergebnis ist, daß Ausgaben etwa zum Gewässerschutz sich in Unterabschnitten wie Umweltschutz i.e.S. (Vollzug wasserrechtlicher Vorschriften), Gartenbau (Pflege von Retentionsteichen), Stadtentwässerung (Anlage von Regenrückhaltebecken), Straßenbau (Bau von Straßenentwässerungskanälen), Straßenunterhalt (Betrieb von Pumpen) und Öffentliche Sicherheit (Einsätze der Feuerwehr beim Auslaufen wassergefährdender Flüssigkeiten) finden (diese Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit).

Ein weiteres Problem resultiert aus der begrenzten Darstellungstiefe der einschlägigen Ausgaben im (veröffentlichten) Haushalt: Unterhalb der Unterabschnitte sind nur noch Haushaltsstellen ausgewiesen, die selbst Aggregationen teilweise vielfältiger Buchungsvorgänge sind, und jeweils Positionen mit und ohne Umweltschutzbezug beinhalten können. Andererseits verbietet wohl eine Kosten-Nutzen-Überlegung zum zusätzlichen Erkenntnisgewinn eine disaggregierte Betrachtung unterhalb der Ebene der Haushaltsstellen; teilweise mag für hochaggregierte Darstellungen (nicht aber für differenzierte und kritische Interpretationen und Bewertungen der Umweltschutzaktivitäten) auch die Erfassung gesamter Unterabschnitte (u.a. Umweltschutz, Stadtentwässerung, Abfallentsorgung) genügen.

Weiter ist zu beachten, daß die Darstellung der Ausgaben im Haushalt nicht grundsätzlich periodenbezogen ist, da sowohl die Umweltbelastungen selbst wie auch die diese auslösenden Produktions- und Konsumprozesse im analysierten Haushaltsjahr oder - durchaus häufig - in früheren Rechnungsperioden aufgetreten sein können. Schließlich fehlt bei kameralistischer Buchhaltung, die jedoch teilweise - etwa bei kommunalen Eigenbetrieben bereits durch die kaufmännische Buchhaltung abgelöst ist, die Erfassung von Abschreibungen.

Die beiden zuletzt genannten Anmerkungen beschränken das Konzept der Defensiven Ausgaben

für einen Kommunalhaushalt also auf Ausgaben-Größen, die nicht als defensive Kosten interpretiert werden dürfen.

Zur Beurteilung der verschiedenen Maßnahmenteilen unter ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten kann u.a. nach dem Intensitätsgrad des defensiven Charakters der getätigten Ausgaben unterschieden werden: *Ausgeprägt defensive* Qualität kommt *Ausgaben* zu, mit denen im Rahmen von Reparatur-, Behandlungs-, Ausweich- und Kompensationsmaßnahmen auf negative Folgewirkungen von Produktions- und Konsumprozessen reagiert wird, ohne auf fortdauernde oder neu hinzutretende umweltschädigende Prozesse 'vorsorgend' einzuwirken.

Die Schäden selbst können technisch relativ leicht behebbar oder praktisch irreversibel sein. An dieser Stelle muß aber darauf hingewiesen werden, daß Schadensbegriff und -kategorien mind. teilweise interpersonell, intergenerational und interkulturell unterschiedlich qualifiziert werden.

Abgeschwächt defensive Maßnahmen/Ausgaben stehen zwischen Umweltvorsorge und Umweltschutz; hierher gehören die sog. end-of-the-pipe-Technologien, mit deren Hilfe der direkte Eintritt von Schadstoffen in die Umweltmedien verhindert oder doch minimiert wird. Beispiele sind die Rauchgaswäsche in Kohlekraftwerken, der Einsatz von Katalysatoren in Verbrennungsmotoren, der Einsatz von Sandfiltern in der Abwasserreinigung. Gemeinsam ist diesen Techniken, daß die Emissionen aus Produktions- und Konsumprozessen zunächst entstehen, ihre unerwünschte und unkontrollierte Ausbreitung in die Umweltmedien durch Rückhaltetechniken teilweise oder vollständig verhindert wird.

Die verbleibenden Rückstände bzw. Abbauprodukte stellen jedoch neue umwelttechnische Herausforderungen dar, soll nicht einfach ein unkontrollierter Eintrag / Übergang auf weitere Umweltmedien erfolgen (Verlagerung).

Aber auch bei umfassender Reststoffbehandlung wird via Deponierung oder Recycling der Eintrag in Umweltmedien günstigstenfalls hinausgeschoben (zunehmende Entropie).

Vorsorgende Umweltpolitik und -technik zielt auf die Vermeidung oder doch Verminderung von Schadstoffen durch Modifikation von Produktions- und Konsumprozessen. Die Mehrkosten für eine schadstoffvermeidende Prozeßführung stellen noch *schwach defensive Ausgaben* dar, insoweit sie nicht weitere Funktionen erfüllen (z.B. Produktionssteigerung); in diesem Fall wären anteilige defensive Ausgaben zu berechnen oder zu schätzen.

Noch weiter gehen Prozesse, bei denen durch Input-Variationen oder -verzicht die Entstehung von Schadstoffen ausgeschlossen ist, und somit technische und finanzielle Reaktionen (defensive Ausgaben) auch theoretisch nicht länger gefordert sind. Beispiele sind die Stromerzeugung mit Hilfe der

Photovoltaik (im Betrieb emissionsfrei gegenüber dem Einsatz von Kernbrennstoff und von fossilen Energieträgern), der Verzicht auf den Einsatz von Streusalz (alternativ mechanischer Prozeß) oder die Verlagerung des Verkehrsaufkommens vom motorisierten Straßenverkehr auf das Fahrrad. Eine suffizienzorientierte, und damit die radikalste denkbare, Form bestünde im vollständigen Verzicht auf eine materiell wirksame Aktivität, angesichts des Zustandes der Umweltmedien und der beschränkten technischen und finanziellen Potentiale zur Schadensvermeidung vermutlich vielfach das Mittel, aber nun nicht mehr zur Wahl steht, sondern allein noch verblieben ist.

Weitere mögliche Gliederungsgesichtspunkte folgen aus Eintrittswahrscheinlichkeiten, Zuordnung zu Zeiträumen (Schadenseintritt bzw. Anerkennung von Schäden und Reaktion mit defensiven Ausgaben), räumlicher, institutioneller und sektorialer Betroffenheit und aus der Inzidenz (letzter Kostenträger) von defensiven Ausgaben. Vom Gesichtspunkt des Verursacherprinzips aus wäre gerade die Gliederung nach der Inzidenz interessant und politisch relevant, sie ist aber auch methodisch besonders anspruchsvoll.

Für die Analyse des Haushalts der Landeshauptstadt München wurden folgende Abschnitte bzw. Unterabschnitte in Teilen oder vollständig einbezogen:

Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Ordnung, Umweltschutz, Brandschutz, Katastrophenschutz, Volksbildung, Natur- und Denkmalschutz, Gesundheitsverwaltung, Park- und Gartenanlagen, Sonstige Erholungseinrichtungen, Bauverwaltung, Städteplanung und -bauförderung, Straßenreinigung, Wasserläufe, Stadtentwässerung, Abfallbeseitigung, Schlacht- und Viehhöfe, land- und forstwirtschaftliche Betriebe.

5. Entwicklung der Defensiven Ausgaben im Haushalt der LH München zwischen 1985 und 1994

Der Etat der Stadt München wurde erstmals für das Haushaltsjahr 1985 analysiert. Für die Erfassung wurde eine engere und eine weitere Definition von umweltbezogenen Ausgaben eingeführt. Die weitere Fassung lehnt sich an die Abgrenzung von ROLOFF & WILD (1986) an, erweitert um anteilige Kosten für Querschnittsaufgaben (Stadtrat, Direktorium, Personalreferat, Kämmerei). Bei der engeren Fassung entfallen diese Positionen. Bei den Fachausgaben fehlen diejenigen für Straßenreinigung und Winterdienst, weil ihre Qualifizierung als Umweltschutzausgaben strittig ist: So werden diese Ausgaben primär für die Funktionserhaltung des motorisierten Straßenverkehrs getätigt, und ein Schutz von Umweltmedien etwa durch das "Einsammeln" von Straßenbelag- und Reifenabrieb hat eher marginale Bedeutung.

Darüberhinaus liegt hier ein Beispiel dafür vor, daß mit Material- und Energieeinsatz (hier mit dem

Betrieb von Kehr- und Räumfahrzeugen) Schadstoffemissionen und auf bekannten Ausbreitungspfaden neue Belastungen von Umweltmedien verbunden sind, der Straßenkehrer zudem nur verlagert wird. Trotzdem wird im folgenden die weitere Definition von Defensiven Ausgaben beibehalten, da für die engere Fassung eine durchgängig begründete Ableitung aus einem strengen Schutz der Umweltgüter allein noch fehlt.

Bezieht man die Summe der Defensiven Ausgaben über alle Unterabschnitte hinweg auf den Gesamthaushalt (Verwaltungs- und Vermögenshaushalt), so erhält man für 1985 einen Betrag von rd. 762 Mio. DM od. 12,0 % (RUHLAND 1989).

Die von LEIPERT (1992, S.382 ff.) in identischen Kategorien vorgenommene Analyse der Haushalte 1989 (Rechnungsergebnisse), 1990 und 1991 (Ansätze) auf Defensive Ausgaben zeigt einen Anstieg auf rd. 955 Mio. DM od. 16,7 % (1989), 1,011 Mrd. DM od. 16,8 % (1990) und 1,174 Mrd. DM oder 18,4 % (1991).

Für den Haushalt 1994 (Rechnungsergebnisse) liegt eine Auswertung von SCHÖRG (1996) vor; danach entwickelten sich die Defensiven Ausgaben zurück auf 1,046 Mrd. od. 13,5 %. Eine Interpretation dieser uneinheitlichen Entwicklung muß zunächst berücksichtigen, daß Ergebnisse nur für die ausgewiesenen Jahre vorliegen, und insb. investive Defensiv Ausgaben in relativ langlebige technische Infrastruktureinrichtungen von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr teilweise starken Schwankungen unterliegen. Über eine fortlaufende Interpolation können Mehrjahres-Durchschnittswerte gefunden werden, aber erst mit der Einführung der Abschreibung im Rahmen der kaufmännischen Buchführung sind diese Ausgaben als Kosten über den Nutzungszeitraum befriedigend verursachergerecht zugewiesen.

6. Einige ausgewählte Aspekte zu Erfassung und Interpretation von Defensiven Ausgaben

Alle bisherigen Arbeiten zu Defensiven Ausgaben dürfen nicht darüber täuschen, daß die Definition von Defensiven Ausgaben noch nicht in der Schärfe und Differenzierung gelungen ist, die eine jederzeit sichere und konsensfähige Trennung von Ausgaben mit nicht-defensivem Charakter erlauben würde.

LEIPERT (1989, 1992) definiert von den unerwünschten Folgen industriegesellschaftlicher Prozesse her, ohne einen (zeitlich gestaffelten?) Beginn dieser Prozesse festzulegen. So wird dann bei ihm und anderen Autoren der gesamte aktuelle kommunale Haushalt als Ergebnis solcher Prozesse genommen; jedenfalls werden keine Bereiche mit vorindustriellen Elementen ausgeschieden, die u.a. für Teile des Siedlungswesens (Wasserver- und Abwasserentsorgung), des Gesundheitswesens und der Öffentlichen Sicherheit durchaus unterstellt werden dürfen. Hier könnten historische Arbeiten zur Ent-

wicklung u.a. von Emissionsprozessen die Übergänge herausarbeiten und so die Definitionen von Defensiven Ausgaben schärfen helfen.

Weiter fällt bei den bisher verwendeten Kategorien von umweltbezogenen Defensiven Ausgaben auf, daß dabei über den Schutz der Umweltgüter bzw. -medien regelmäßig hinausgegangen wird. So werden Ausgaben zum Schutz oder zur Wiederherstellung menschlicher Gesundheit eingerechnet, auch wenn der auslösende Prozess keine (nachhaltigen i. S. von zu behandelnden) Schäden an Umweltgütern hinterläßt, so etwa bei Schallemissionen aus dem Verkehr.

Wieder anders verhält es sich mit den bereits angesprochenen Ausgaben für Straßenreinigung und Winterdienst, die bislang in Darstellungen von Umweltschutzausgaben bzw. von umweltbezogenen Defensiven Ausgaben einbezogen werden. Legt man das strenge Kriterium des Schutzes von Umweltgütern an, so kommt diesen Ausgaben die Eigenschaft von umweltbezogenen Defensiven Ausgaben nicht zu; vielmehr dienen die einschlägigen Aktivitäten der Sicherung des Straßenverkehrs.

Dieser Fall leitet über zu einer allgemeinen Betrachtung der Auslösung von Defensiven Ausgaben durch vorgängige Defensiver Ausgaben. Ursache hierfür ist, daß mind. die Maßnahmen des technischen Umweltschutzes mit Material- und Energieeinsatz und damit direkt und/oder indirekt über die Vorleistungsketten mit Belastungen von Umweltgütern verbunden sind, deren Vermeidung, Schadensreparatur, etc. wiederum den Einsatz von Defensiver Ausgaben auslösenden Maßnahmen erfordert. Analog zur Begriffsbildung für Folgekosten kann dann von Defensiven Ausgaben 1., 2. usw. Grades gesprochen werden.

7. Politische Relevanz und Perspektiven

Zunächst kommt der Erfassung und Ausweisung von Defensiven Ausgaben analytische Funktion zu: Es wird eine Aussage darüber möglich, in welcher absoluten bzw. relativen Höhe (Anteil am Gesamthaushalt, in Relation zu anderen Ausgabe-/Politikbereichen) auf Belastungen, etc. von Umweltmedien mehr oder weniger bewußt öffentlich reagiert wird.

Ohne weitere Informationen bleibt der aufklärerische Ertrag allerdings gering: Erst mit einer kritischen Rückkoppelung über die mit Defensiven Ausgaben finanzierten Maßnahmen und Prozessketten zu den auslösenden Aktivitäten kann über alternative Maßnahmen bzw. Reaktionsweisen, über die zu wählenden Umweltstandards oder auch eine unausweichliche quantitative Beschränkung solcher Aktivitäten (gesellschaftliche Bedarfe i.w.S.) rational gesprochen werden.

Ob die Defensiven Ausgaben und die durch sie repräsentierten Maßnahmen hinreichend sind im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips (hier: Aufnah-

meffähigkeit der Senken), kann nur beurteilt werden, wenn parallel die Umweltsituation und ihre angelegte Entwicklung beobachtet und die Defensiven Ausgaben daran angelegt werden.

Ergebnis kann dann sein, daß mit hohen absoluten Defensiven Ausgaben wegen gemessen an den Umweltproblemlagen -falscher Schwerpunktsetzung wenig an Schadensvermeidung (Umweltvorsorge) oder Schadensreparatur (Nachsorge) erreicht wird, oder angesichts relativ "günstiger" Emissions- / Immissions-Situation ein zielgerichteter Einsatz relativ geringer Defensiver Ausgaben sogar zu einem kontinuierlichen Abbau von Umweltbelastungen führt.

Gegenwärtig bedienen sich Kommunal-, Landes- und Bundespolitik mit wenigen Ausnahmen nicht dieses Analyse- und Informationsinstruments, was, wenn schon nicht angesichts der Umweltsituation, so doch angesichts leerer öffentlicher Kassen und erhöhter Sensibilität für Folgekosten unverständlich wirkt.

Die mit dem Einsatz dieses Instruments verbundenen (Transaktions-)Kosten variieren stark in Abhängigkeit von der gewünschten Detailgenauigkeit bei der Erfassung von Defensiven Ausgaben. Für die einmalige Bestimmung von Ausgaben als Defensiver Ausgaben (Identifikation der Unterabschnitte und Haushaltsstellen) wie für den Entwurf eines Auswertungs-, Vergleichs-, Bewertungs- und Interpretationsprogramms für kommunale Zwecke könnten durch Arbeitsteilung im Rahmen eines interkommunalen Arbeitskreises die Entwicklungskosten zwischen den beteiligten Kommunen aufgeteilt werden. Für Erfassung und Standard-Auswertungen empfiehlt sich eine DV-gestützte Lösung.

Ein konzertiertes Vorgehen würde dem Instrument und dem dahinterstehenden Anliegen vermutlich auch mehr öffentliche und damit politische Resonanz beschern, als dies bei jeweils isoliertem Vorgehen einzelner Kommunen der Fall wäre. Eine gemeinsame Entwicklung würde auch die interkommunale Vergleichbarkeit sichern, die für Bewertungs- und Interpretationszwecke unverzichtbar ist.

Vielleicht können sich die kommunalen Spitzenverbände und ihre angegliederten Einrichtungen (Difu, KGSt) dieses Themas im Sinne eines gemeinsamen Anliegens der Kommunen annehmen, was ein Aufsatz von REIDENBACH (1995) ebenfalls nahelegt.

8. Literatur

BINSWANGER, H. et al. (Hrsg.) (1978): Der NAWU-Report: Wege aus der Wohlstandsfalle, Frankfurt/M.

BOULDING, K.E. (1949/50): Income and Welfare, in: Review of Economic Studies, Vol.17, S.17-86, zitiert nach Leipert (1989).

DALY, H. & J. COBB (1989):
For the common good, Boston.

DIEREN, W. van (Hrsg.) (1995):
Mit der Natur rechnen - Der neue Club-of-Rome-Bericht,
Basel/Boston/Berlin.

LEIPERT, Ch. (1989):
Die heimlichen Kosten des Fortschritts, Frankfurt/M.

—— (1992):
Das Spektrum umweltbezogener Ausgaben in städtischen
Kommunen - ein Vorschlag für ein politikrelevantes Er-
mittlungskonzept, in: Zeitschrift für angewandte Um-
weltforschung 5 (1992), S.374-387.

REIDENBACH, M. (1995):
Neue umweltökonomische Konzepte und ihre mögliche
Verwendung auf kommunaler Ebene, dargestellt am Bei-
spiel der Umweltschutzmaßnahmen, in: Verband Deut-
scher Städtestatistiker (Hrsg.), Jahresbericht 1995, S.279-
294.

ROLOFF, O. & W. WILD (1986):
Umweltschutz in öffentlichen Budgets, Regensburg.

RUHLAND, S. (1989):
Umweltschutzausgaben im Haushalt der LH München für
das Jahr 1985, München, mimeo.

SCHÖRG, Th. (1996):
Defensive Ausgaben im Haushalt der LH München für
das Haushaltsjahr 1994, München, mimeo.

Anschrift des Verfassers:

Siegfried Ruhland
Landeshauptstadt München
Umweltschutzreferat
Bayerstraße 28 a
D-80335 München

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1998

Band/Volume: [1_1998](#)

Autor(en)/Author(s): Ruhland Siegfried

Artikel/Article: [Defensive Ausgaben - Theorie und Anwendung des Konzepts auf den Haushalt der Stadt München 59-64](#)