



Umweltgerechtes Verhalten der privaten Haushalte fördern: Die Rolle der öffentlichen Politik

Zusammenfassung in Deutsch

- Die Verbrauchs- und Verhaltensmuster der privaten Haushalte haben tiefgreifende Auswirkungen auf den Bestand an natürlichen Ressourcen und die Umweltqualität. Daher haben die Regierungen der OECD-Länder eine Vielzahl von Maßnahmen eingeführt, die die Verbraucher dazu bewegen sollen, bei ihren Kaufentscheidungen und ihrem Verhalten Umwelteffekte stärker zu berücksichtigen. Unter den in jüngerer Zeit in diesem Bereich eingeführten Maßnahmen sind u.a. die Abschaffung der herkömmlichen Glühbirne, die Einführung eines Energieausweises für Wohngebäude sowie die Steuervergünstigungen für die Anschaffung von mit alternativen Kraftstoffen betriebenen Fahrzeugen zu nennen.
- Um die Regierungen in ihrem Bestreben zu unterstützen, ökologisch nachhaltigere Konsumgewohnheiten zu fördern, liefert die hier vorgestellte neue OECD-Haushaltserhebung Erkenntnisse darüber, welche Maßnahmen sich tatsächlich auszahlen und welche Faktoren das Verhalten der Verbraucher beeinflussen. Dabei wird das Augenmerk auf fünf Bereiche gerichtet: Wasserverbrauch, Energieverbrauch, Verkehrsmittelwahl, Konsum von Biolebensmitteln sowie Abfallaufkommen und Recycling.
- In dieser Publikation werden die wichtigsten Ergebnisse der Analyse der Umfrage sowie die sich daraus für die Politik ergebenden Konsequenzen dargelegt. Sie gründet sich auf die Antworten von über 10 000 Haushalten in zehn OECD-Ländern: Australien, Frankreich, Italien, Kanada, Korea, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Schweden und Tschechische Republik.

Es kommt auf die richtigen wirtschaftlichen Anreize an

Die Ergebnisse der Studie bestätigen, wie wichtig es ist, die richtigen Anreize für Verhaltensumstellungen zu setzen. Die Umfrage zeigt, dass mit preislichen Anreizen energie- und wassersparendes Verhalten gefördert werden kann. Haushalte, denen die tatsächlich verbrauchte Menge an Wasser in Rechnung gestellt wird, verbrauchen beispielsweise ungefähr 20% weniger Wasser als solche, deren Wasserverbrauch pauschal abgerechnet wird. Zudem installieren sie mit größerer Wahrscheinlichkeit Wassersparvorrichtungen in ihrem Haushalt. Auch erhöht sich die Menge der dem Recycling zugeführten Abfälle, wenn die privaten Haushalte für ihre unsortierten Abfälle bezahlen müssen. Darüber hinaus wurde deutlich, dass höhere Kraftstoffpreise dazu führen, dass weniger Menschen ein eigenes Auto haben bzw. dass das eigene Auto weniger häufig benutzt wird, was die Ergebnisse früherer Studien bestätigt.

Die vorliegenden Daten zeigen zudem, dass die Berechnung der tatsächlich verbrauchten Mengen z.T. auch einen informativen Effekt hat, indem sie dafür sorgt, dass sich die Haushalte der Höhe ihres Verbrauchs bewusst werden. Aus den Umfrageergebnissen geht effektiv hervor, dass die Befragten häufig nicht über ihren tatsächlichen Wasser- oder Stromverbrauch informiert sind, wenn dieser nicht auf Ebene der einzelnen Haushalte gemessen wird. Allein schon die Tatsache, dass der Verbrauch von Umweltressourcen gemessen und ein Preis dafür berechnet wird, hat – selbst wenn dieser Preis sehr gering ist – einen Effekt auf die Entscheidungen der Verbraucher. Dies lässt darauf schließen, dass sich die jüngsten Initiativen zur Information der Verbraucher durch die Anbringung von „intelligenten“ Zählern (Smart Meters), die den Haushalten korrekte Echtzeitinformationen über ihren Energieverbrauch liefern, selbst bei einem niedrig angesetzten Preisniveau in einem gewissen Umfang auf die Entscheidungen der privaten Haushalte auswirken werden.

Den Ergebnissen der Studie zufolge ist es im Allgemeinen nötig, preisliche Maßnahmen einzuführen und die relativen Preise (für Strom, Wasser, Kraftstoffe oder Abfallentsorgung) zu ändern, wenn das Emissionsniveau gesenkt und der Bestand an natürlichen Ressourcen gewahrt werden soll.

Information und Aufklärung kommt eine wichtige ergänzende Rolle zu

Die Umfrage ergab ferner, dass zusätzlich zu preislichen Maßnahmen auch „weichere“ Instrumente, die auf der Information der Verbraucher und der Aufklärung der Öffentlichkeit beruhen, einen erheblichen ergänzenden Effekt haben können, der Verhaltensänderungen auf der Nachfrageseite auslösen kann. Die gewonnenen Daten zeigen, dass die Bedeutung weicher Politikmaßnahmen größer ist, als frühere Untersuchungen verschiedener Politikinstrumente vermuten ließen.

Die Studie richtet besondere Aufmerksamkeit auf die Rolle des Umweltbewusstseins der Haushalte und ihres Interesses an Fragen des Umweltschutzes bzw. auf die Auswirkungen, die dies auf ihre Konsum- und Kaufentscheidungen hat. Umfrageteilnehmer, die Fragen des Umweltschutzes laut eigenen Angaben im Verhältnis zu anderen Themen höhere Bedeutung beimessen, versuchen mit größerer Wahrscheinlichkeit, ihre Verhaltensweisen zu ändern und Investitionen zu tätigen, um Umwelteffekte zu verringern. Umweltbewusstsein ist beispielsweise einer der wichtigsten Antriebsfaktoren für wassersparendes Verhalten und verringert auch die Wahrscheinlichkeit des Autobesitzes. Das Umweltbewusstsein hat auch Auswirkungen auf die Nachfrage nach energiesparenden Haushaltsgeräten und nach erneuerbaren Energien sowie auf den Umfang des Abfall-Recyclings und den Konsum von Biolebensmitteln. In manchen Fällen kann es sich hier um indirekte Effekte handeln. Die Umfrageergebnisse deuten beispielsweise darauf hin, dass Besorgnis über den Umfang der festen Abfälle die Wahrscheinlichkeit des Konsums von Flaschenwasser verringert.

Dies lässt darauf schließen, dass eine wichtige Aufgabe der staatlich Verantwortlichen in der Verstärkung von Aufklärungskampagnen bestehen könnte, um das Umweltbewusstsein der Verbraucher zu erhöhen und Verhaltensänderungen herbeizuführen. Durch eine stärkere Sensibilisierung für die Umwelteffekte von Konsumententscheidungen könnte auch die politische Akzeptanz diesbezüglicher staatlicher Maßnahmen erhöht werden, was wiederum deren Umsetzung erleichtern dürfte. Wenn die Maßnahmen einmal eingerichtet sind, könnten sich dadurch auch die Kosten ihrer Durchsetzung verringern, da sie von den Haushalten dann eher als gerechtfertigt betrachtet werden.

Zusätzlich zum Effekt des Umweltbewusstseins der Befragten und ihrer Sensibilisierung für den Umweltschutz wird in dieser Studie auch die Bedeutung der sozialen und ökologischen Normen und Wertvorstellungen im

Allgemeinen hervorgehoben. Staatliche Maßnahmen können einen Effekt auf diese Wertvorstellungen haben, was sich z.B. darin äußert, wie wir das Umweltgut einschätzen, das durch die jeweiligen Maßnahmen geschützt werden soll. Dies zeigt sich z.B. an der Bereitschaft der Haushalte zur Finanzierung von Recycling-Programmen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass intrinsische Motivationen, wie beispielsweise staatsbürgerliches Pflichtbewusstsein, eine wichtige Rolle als Erklärungsfaktoren für unsere Recycling-Anstrengungen spielen. Daher müssen die Politikverantwortlichen dem Effekt verschiedener Maßnahmen auf die Wertvorstellungen Rechnung tragen, die den Entscheidungen der Verbraucher zu Grunde liegen. Es wäre sinnvoll, weitere Studien über die Zusammenhänge zwischen den Normen und Wertvorstellungen, den Politikinstrumenten und den Konsumententscheidungen privater Haushalte durchzuführen.

Selbst wenn die Verbraucher sich über die Umwelteffekte ihrer Kaufentscheidungen Gedanken machen und großen Wert auf Umweltschutz legen, verfügen sie u.U. nicht über die nötigen Informationen, um entsprechend handeln zu können. Die Ergebnisse der Studie unterstreichen, wie wichtig es ist, die Verbraucher über die Merkmale der angebotenen Produkte zu informieren, damit sie sachkundige Kaufentscheidungen treffen können. Öko-Label müssen klar und leicht verständlich sein, um Wirkung zu zeigen, weshalb Maßnahmen, die eine leichte Identifizierbarkeit und Interpretation von Umweltkennzeichnungen fördern, besonders wirkungsvoll sein dürften. Vertrauen in die Richtigkeit der gelieferten Informationen (und in die Quelle dieser Informationen) ist für deren Wirksamkeit ebenfalls von entscheidender Bedeutung.

Außerdem erweisen sich Öko-Label als besonders wirkungsvoll, wenn sie sowohl auf Vorteile für die Gesellschaft als auch für den Einzelnen hinweisen. Die Verbraucher sprechen mit größerer Wahrscheinlichkeit auf Öko-Label an, wenn zu den positiven Umwelteffekten direktere persönliche Nutzeffekte hinzukommen, z.B. geringere Energiekosten. Die positiven Effekte auf die eigene Gesundheit, die viele Umfrageteilnehmer mit dem Konsum von Biolebensmitteln assoziieren, sind ein weiteres Beispiel hierfür. Öko-Label könnten das Potenzial solcher persönlicher Nutzeffekte stärker nutzen, zumal sich die Bereitschaft der Verbraucher, für Verbesserungen der Umweltqualität zu bezahlen, häufig in Grenzen hält.

Maßnahmen auf der Angebotsseite als Ergänzung zu nachfrageseitigen Instrumenten

Die Förderung der Nachfrage der privaten Haushalte nach mehr Umweltqualität durch Preisgestaltung und Information ist von entscheidender Bedeutung, über das Angebot an umweltfreundlichen öffentlichen Dienstleistungen für die privaten Haushalte kann jedoch ein wichtiger ergänzender Effekt erzielt werden. Initiativen wie die Sammlung von wiederverwertbaren Materialien, das Vorhandensein öffentlicher Verkehrsangebote oder die Merkmale der Stromversorgung spielen ganz klar ebenfalls eine Rolle. Die Umfrageergebnisse zeigen in der Tat, dass nachfrageseitige Maßnahmen einen deutlicheren Effekt auf das Verhalten der einzelnen Verbraucher haben, wenn sie in Kombination mit Investitionen in umweltfreundliche Dienstleistungen umgesetzt werden. Die Umfrageergebnisse bestätigen beispielsweise, dass das öffentliche Verkehrsangebot Auswirkungen darauf hat, ob ein eigenes Auto angeschafft wird und wie viele Kilometer damit gefahren werden. Außerdem konnte nachgewiesen werden, dass das Vorhandensein zuverlässiger Dienste für die Sammlung wiederverwertbarer Abfälle zu einer Erhöhung der Teilnahme an Recycling-Anstrengungen und ihrer Intensität führt; und das Recycling-Volumen ist dann am höchsten, wenn wiederverwertbare Abfälle direkt an der Haustür abgeholt werden.

Allerdings ist es sehr wichtig, die Kosten nicht aus den Augen zu verlieren, die mit solchen Infrastrukturangeboten verbunden sind. Öffentliche Verkehrsmittel werden z.B. wesentlich häufiger genutzt, wenn die nächste Haltestelle nicht mehr als fünf Minuten von der Haustür entfernt ist. Eine derart starke Erhöhung der Dichte des Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln kann jedoch extrem kostspielig sein. Was die Frage der Abfälle anbelangt, dürften zentrale Sammelstellen in Bezug auf die Recycling-Raten zwar wesentlich weniger wirkungsvoll sein als die Abholung der Abfälle an der Haustür, doch ist die Bereitstellung solcher Dienste auch deutlich kostspieliger.

Die Ergebnisse der Erhebung deuten darauf hin, dass die zuständigen staatlichen Stellen in Bereichen, in denen die Haushalte nur selten von sich aus umweltfreundliche Konsumententscheidungen treffen, u.U. in besonderem Maße auf angebotsseitige Maßnahmen setzen müssen. Beispielsweise sind die Verbraucher offenbar nicht bereit, für „grüne“ Energieformen, wie Wind- und Sonnenenergie, wesentlich mehr zu zahlen als für konventionelle Energieformen. Dies deckt sich mit den Ergebnissen früherer Studien. In der Tat sind nur relativ wenige Haushalte bereit, im Fall einer Umstellung auf erneuerbare Energien über 5% mehr zu zahlen als zuvor, und fast die Hälfte ist überhaupt nicht bereit, einen Mehrbetrag dafür zu bezahlen. Desgleichen möchten die Verbraucher auch für Biolebensmittel nicht wesentlich mehr ausgeben als für herkömmliche Produkte: Der akzeptierte Preisaufschlag liegt in der Regel bei unter 15%. Und insgesamt sind 30% der Befragten überhaupt nicht bereit, Mehrkosten für Biolebensmittel in Kauf zu nehmen.

Daraus lässt sich schließen, dass die von den Haushalten selbst ausgehende Nachfrage nach einer größeren Umweltqualität nicht ausreichen dürfte, um ambitionierte Politikziele zu verwirklichen. Eine besonders wichtige Rolle kommt angebotsseitigen Maßnahmen außerdem zu, wenn der Einführung von Maßnahmen, die die Kosten von umweltschädigenden Verhaltens- und Verbrauchsgewohnheiten in ausreichendem Maße erhöhen würden, erhebliche politische Hindernisse entgegenstehen.

Zur Erzielung von Verhaltensänderungen sollten verschiedene Instrumente kombiniert werden

Die Umfrageergebnisse liefern wichtige Erkenntnisse darüber, unter welchen Bedingungen es notwendig sein kann, verschiedene Instrumente zu kombinieren, um die Effizienz und Effektivität der Maßnahmen zu erhöhen. Das Zusammenspiel preislicher, informationsbasierter und angebotsseitiger Maßnahmen wurde im Vorstehenden erörtert.

Bei der Umsetzung von Maßnahmenpaketen, mit denen Verhaltensänderungen bei den Verbrauchern erzielt werden sollen, darf darüber hinaus nicht vergessen werden, dass die privaten Haushalte u.U. nur mit einer erheblichen Verzögerung auf diese Maßnahmen reagieren. Die Berücksichtigung dieser verzögerten Reaktion auf preisliche Anreize ist in Bereichen besonders wichtig, in denen der Verbrauch durch Entscheidungen über die Anschaffung bestimmter Gebrauchsgüter (Haushaltsgeräte oder Kraftfahrzeuge) oder auch den Wohnort oder bestimmte wohnungsbauliche Merkmale beeinflusst wird. Der kurzfristige Effekt entsprechender Maßnahmen könnte begrenzt bleiben, da die Verbraucher erst ihre Gebrauchsgüterausstattung und ihre Lebensgewohnheiten anpassen müssen, wobei verschiedene Maßnahmen u.U. auch an unterschiedlichen Punkten des Entscheidungsprozesses zum Tragen kommen. Manche Maßnahmen (z.B. Preise) können einen stärkeren Effekt auf den Verbrauch haben, während andere (z.B. Umweltkennzeichnungen) sich in erster Linie auf die Investitionsentscheidungen auswirken. Dies macht deutlich, wie sich die verschiedenen Instrumente sinnvoll gegenseitig ergänzen können.

In anderen Fällen kann es sich für die Politikverantwortlichen lohnen, ergänzende Maßnahmen einzuführen, weil von Markthindernissen oder Marktversagen Negativanreize für bestimmte Investitionen ausgehen, mit denen nachteilige Umwelteffekte verringert werden könnten. Die Vorteile von Investitionen in die Wärmedämmung dürften z.B. für Mieter wesentlich geringer sein als für Wohneigentümer. In Mietshäusern bestehen für die Vermieter kaum Anreize für solche Investitionen, da diese in erster Linie den Mietern in Form geringerer Stromrechnungen zugute kommen. Desgleichen haben die Mieter wenig Anreize, in eine Wohnung zu investieren, die ihnen nicht gehört, vor allem wenn sie nicht planen, dort sehr lange wohnen zu bleiben. Staatliche Eingriffe in den Mietwohnungsmarkt können solche Hindernisse verringern helfen, sie müssen jedoch umsichtig gestaltet werden.

Abweichungen erkennen und Zielgruppen auswählen

Die Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass in Bezug auf das Umweltverhalten und die Reaktion auf umweltpolitische Maßnahmen große Unterschiede zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen bestehen. Die Reaktion der Haushalte auf abfallpolitische Maßnahmen wird z.B. dadurch beeinflusst, ob ihre Mitglieder in ländlichen oder städtischen Gegenden leben, und sie variiert auch je nach Haushaltstyp. Vielfach sind solche Abweichungen auf Unterschiede im Hinblick auf Kosten und Präferenzen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zurückzuführen, die nicht unmittelbar politikrelevant sind. Konkret gilt es bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit einer Zielgruppenorientierung, die damit verbundenen Kosten zu berücksichtigen. In einigen Fällen ist der Nutzen solcher Maßnahmen u.U. nicht groß genug, um die zusätzlichen Kosten zu rechtfertigen.

Die Erhebung liefert indessen einige nützliche Erkenntnisse in Bezug auf die Identifizierung der Gruppen, auf die Informations- und Aufklärungskampagnen besonders abzielen sollten. Anhand demografischer und sozioökonomischer Merkmale (Alter, Bildungsstand usw.) kann es möglich sein, bestimmte Bevölkerungsgruppen zu identifizieren, bei denen sich solche Maßnahmen besonders lohnen dürften. Informationskampagnen, die das Mobilitätsverhalten verändern sollen, dürften z.B. am effizientesten sein, wenn sie auf die Gruppen ausgerichtet sind, die am häufigsten ein eigenes Auto benutzen: Männer, Personen mittleren Alters, Besserverdiener und Personen mit höherem Bildungsniveau. Darüber hinaus wird in der vorliegenden Publikation auf die erhebliche ergänzende Rolle hingewiesen, die Maßnahmen in anderen Bereichen zusätzlich zu umweltpolitischen Instrumenten spielen können, z.B. Maßnahmen zur Einkommensumverteilung, um Problemen der Verteilungsgerechtigkeit zu begegnen, oder wohnungsbaupolitische Maßnahmen.

Außerdem dürften viele umweltpolitische Maßnahmen negative Verteilungseffekte haben, wofür auch die Umfrage Beispiele liefert, insbesondere hinsichtlich des Wasserverbrauchs im Haushalt. Haushalte mit niedrigem Einkommen dürften durch Erhöhungen der Wassergebühren am stärksten beeinträchtigt werden, da sie im Verhältnis zu ihrem Einkommen doppelt so viel für Wasser ausgeben wie Haushalte mit hohem Einkommen. Bei der Einführung von Maßnahmen, mit denen etwaigen Disparitäten zwischen verschiedenen Einkommensgruppen begegnet werden soll, müssen die Politikverantwortlichen sicherstellen, dass die wirtschaftliche Effizienz und ökologische Wirksamkeit der Instrumente gewahrt bleibt.

Die zuständigen staatlichen Stellen richten zunehmende Aufmerksamkeit auf nachfrageseitige Analysen umweltpolitischer Maßnahmen, wobei es um Fragen wie die Einführung von Umweltinnovationen in privaten Haushalten geht. 2011 soll eine neue Runde der OECD-Haushalterhebung durchgeführt werden, diesmal mit dem Ziel, Veränderungen im Umweltverhalten und in der Einstellung der Menschen zur Umwelt zu identifizieren und zu untersuchen, wie ein umweltverträgliches Wachstum gefördert und die Entwicklung einer CO₂-armen Wirtschaft unterstützt werden kann.

© OECD

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter Bookshop www.oecd.org/bookshop

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate unter: rights@oecd.org oder per Fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Besuchen Sie unsere Website www.oecd.org/rights/

