AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

Thoroe, C.: Grundsätzliche Möglichkeiten für die Berücksichtigung umweltpolitischer und ökologischer Ziele in marktwirtschaftlichen Systemen. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 33-45.

GRUNDSÄTZLICHE MÖGLICHKEITEN FÜR DIE BERÜCKSICHTIGUNG UMWELTPOLITISCHER UND ÖKOLOGISCHER ZIELE IN MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEMEN

von

Carsten THOROE, Hamburg

Zusammenfassung

Die Überlegenheit eines marktwirtschaftlichen Systems liegt vor allem darin, daß es in einem Umfeld, in dem sich permanent und auch sprunghaft und in oftmals unvorhergesehener Weise Veränderungen vollziehen, Informationen über Preisveränderungen überaus effizient verarbeiten kann. Will man diese Vorteile eines marktwirtschaftlichen Systems im Umweltbereich besser nutzen, dann müssen umweltrelevante Folgen der Produktion und des Konsums den Handelnden stärker angelastet oder vergütet werden, Verknappungen an Umweltgütern müssen sich in steigenden Preisen für deren Nutzung niederschlagen und durch eine verschärfte Haftpflicht muß schon den Risiken künftiger Umweltbelastungen besser Rechnung getragen werden.

1 Einleitung

Den Ausführungen über die grundsätzlichen Möglichkeiten für die Berücksichtigung umweltpolitischer und ökologischer Ziele in marktwirtschaftlichen Systemen werden drei Vorbemerkungen vorangestellt.

Erstens soll ganz kurz angesprochen werden, was als wesentliches Merkmal und zentrale Funktion eines marktwirtschaftlichen Systems erachtet wird: Ein marktwirtschaftliches System ist ein offenes, dezentrales Ordnungssystem, das durch selbststeuernde - negative - Rückkoppelungen gesteuert wird; ebenso wie ein Ökosystem. Beide sind durch vielfältige Nutzungskonkurrenzen geprägt. Im wirtschaftlichen Bereich liegt die Überlegenheit eines marktwirtschaftlichen Systems gegenüber einer zentralen Steuerung vor allem darin, daß es in einem Umfeld,

in dem sich permanent und auch sprunghaft und in oftmals unvorhersehbarer Weise Veränderungen vollziehen, Informationen überaus effizient verarbeiten kann. Dies geschieht über Preisveränderungen, die allen am Wirtschaftsprozeß Beteiligten die veränderte Lage signalisieren und Anpassungen auslösen, die auf eine verbesserte Ressourcenallokation hinzielen.

Zweitens sei betont, daß Umweltprobleme aufgrund einer mangelnden Abstimmung zwischen ökonomischen und ökologischen Systemen unabhängig von der Wirtschaftsordnung festzustellen sind. Es lassen sich anschauliche Beispiele dafür finden, daß die Umweltbelastungen in Zentralverwaltungswirtschaften noch ungleich größer sind als in Marktwirtschaften. Gleichwohl sollen die folgenden Ausführungen auf marktwirtschaftliche Wirtschaftssysteme beschränkt bleiben.

Drittens verlangt die Differenziertheit der Umweltprobleme für das Aufzeigen konkreter Handlungsalternativen nach einer differenzierten Analyse. Diese kann hier nicht geleistet werden. Hier soll es um die grundsätzlichen Möglichkeiten gehen. Dafür sollen zunächst kurz einige wirtschaftstheoretische Ansätze der Einordnung und Behandlung von Umweltproblemen herausgearbeitet werden.

2 Steuerungsdefizite des Marktes

In ökonomischen Modellen erklären sich Umweltprobleme vor allem aus Steuerungsdefiziten im marktwirtschaftlichen System. Diese kann man unterschiedlich einordnen und unter verschiedenen Aspekten beleuchten und analysieren: den externen Effekten, den Verfügungs- und Eigentumsrechten und den öffentlichen Gütern.

2.1 Externe Effekte

Externe Effekte liegen dann vor, wenn die Aktivität eines Individuums Auswirkungen auf das Nutzen- oder Produktionsniveau anderer hat. Angesichts der vielfältigen Beziehungen und Verflechtungen zwischen den einzelnen Individuen sind externe Effekte in der wirtschaftlichen Realität nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Diese Wechselbeziehungen in den Handlungen der Individuen auf das Nutzen- und Produktionsniveau anderer werden zu einem erheblichen Teil über den Marktprozeß verarbeitet. Veränderungen in den Marktpreisen und den getauschten Mengen führen zu einer Besser- oder Schlechterstellung Dritter. Hierin liegt keine Schwäche, sondern gerade eine Stärke des marktwirtschaft-

lichen Systems. Bei Änderungen der Knappheitsrelationen nimmt es ohne Ansehen der Person eine entsprechende Veränderung in der Bewertung vor. Dies verändert die Einkommensrelationen zwischen den einzelnen Wirtschaftssubjekten, vielmehr aber noch die Vermögensrelationen. Solche externen Effekte, die durch die Teilnahme am Marktprozeß entstehen, nennt man pekuniäre externe Effekte. Sie stellen ökonomisch kein Effizienzproblem dar. Sie können aber zu einem politischen Problem werden, wenn diejenigen, die sich aufgrund von Marktveränderungen Vermögensverlusten ausgesetzt sehen, den Staat drängen, diese "unsozialen" Effekte zu verhindern oder zu kompensieren.

Von diesen pekuniären externen Effekten zu unterscheiden sind die technologischen externen Effekte. Diese wirken nicht über den Markt, sondern sie sind darin begründet, daß die Nutzen- oder Produktionsfunktionen der Betroffenen unmittelbar von den Aktivitäten des Urhebers abhängig sind. Nur diese technologischen externen Effekte werfen ein Effizienzproblem auf und können als eine Art von Marktversagen bezeichnet werden.

Die ökonomische Theorie hält lehrbuchmäßig das Instrumentarium zur Internalisierung solcher externen Effekte bereit: die Pigou-Steuer. Diese stellt nicht darauf ab, daß negative externe Effekte vermieden werden, sondern darauf, daß sie in dem Entscheidungskalkül des Handelnden in Rechnung gestellt werden. Auf die formale Darstellung dieser Zusammenhänge soll hier verzichtet werden.

Eine solche Besteuerung knüpft eng an Vorstellungen über Verursacher und Betroffene an. Für die Lösung des Allokationsproblems ist es aber zunächst irrelevant, wer Verursacher und wer Betroffener ist. In einer Welt ohne Transaktionskosten (Ressourcen, die aufgewendet werden müssen, um Tauschbeziehungen und Verträge zustandezubringen, abzuwickeln und zu überwachen) zählt allein die Nutzungskonkurrenz. Dies wissen wir seit COASE, der das Externalitätenproblem einer Neubetrachtung unterzogen hat (COASE 1960). COASE weist nach, daß bei vernachlässigbaren Transaktionskosten Tauschbeziehungen zu einer Internalisierung externer Effekte führen, so daß Externalitäten bei geringen Transaktionskosten kein Effizienzproblem darstellen.

In der Realität sind nun aber Transaktionskosten keineswegs vernachlässigbar. Bei positiven Transaktionskosten wird die Allokation der Ressourcen durch die Festlegung und Zuteilung von Eigentumsrechten bestimmt. Ist diese Zuteilung getroffen, macht auch das Verursacherprinzip wieder einen Sinn[1]: Verursacher ist derjenige, der die Nutzung der wohldefinierten Rechte eines anderen beeinträchtigt. Dieses Verursacher-Prinzip spielt in der praktischen umweltpolitischen

Diskussion eine zentrale Rolle, wohl nicht zuletzt, weil eine Betrachtung in der Kategorie von Verursacher und Betroffenen der in der Umweltdiskussion vorherrschenden moralisierenden Denkweise eine Unterscheidung zwischen Verursacher (als dem Schuldigen) und Betroffenen (als den Opfern) ermöglicht.

2.2 Eigentumsrechte

Unter dem Begriff Eigentumsrechte wird die Berechtigung verstanden, bestimmte Aktivitäten zu ergreifen und auch die Verpflichtung, andere zu unterlassen. Mit dem Einbau der Eigentumsrechte in die ökonomische Analyse hat man sich die Anwendung des wohl ausgebauten analytischen Instrumentariums der Preistheorie für die Umweltproblematik weiter erschlossen.

Durch die Schaffung von Eigentumsrechten wird dem Eigentümer die Möglichkeit gegeben, fremde Nutzungsansprüche abzuwehren oder diese nur zuzulassen, wenn Fremdnutzer bestimmten Bedingungen (beispielsweise der Zahlung eines Nutzungsentgeltes) zustimmen. Durch die konkrete Festlegung von Eigentumsrechten - diese können durchaus auch beim Staat liegen - können Transaktionskosten, die ja - wie hervorgehoben - das eigentliche Problem im Zusammenhang mit den externen Effekten darstellen, entscheidend gesenkt werden.

Die in den letzten Jahrzehnten zunehmende Nutzungskonkurrenz um die Umweltgüter hätte bei wohldefinierten Eigentumsrechten an diesen Gütern dazu führen müssen, daß für deren Nutzung, die ja aufgrund zunehmender Knappheit höher zu bewerten ist, ein höherer Preis zu entrichten wäre. Es sind aber keine Eigentumsrechte an der Umwelt entstanden. Das vielfach beklagte Marktversagen im Umweltbereich beruht zu einem erheblichen Teil nicht darauf, daß die marktwirtschaftlichen Anpassungsmechanismen nicht funktionieren, sondern darin, daß der Ordnungsrahmen, den jedes funktionierende marktwirtschaftliche System braucht, unzureichend festgelegt ist (EICKHOFF 1986).

Der bisher diskutierte analytische Rahmen zur Erfassung der Umweltschutzproblematik bedarf noch einer wichtigen Ergänzung: der Theorie der öffentlichen Güter.

2.3 Öffentliche Güter

Bei öffentlichen Gütern, also Gütern, die sich durch mangelnde Konsumrivalität und mangelnde Ausschließbarkeit kennzeichnen lassen, sind die externen Effekte in der Regel mit sehr hohen Transaktionskosten verbunden. Ein öffentliches Gut können zahlreiche Individuen nutzen, wenn es bereitgestellt wird. Der Bereitsteller kann aber die Mitnutznießer nicht an den Produktionskosten beteiligen. Deshalb kommt es, so eine gängige These, in einem marktwirtschaftlichen System zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern.

Es ist aber keineswegs ausgeschlossen, daß öffentliche Güter auf Märkten gehandelt werden. Die Präferenzen für diese Güter müssen sich nur in einer tatsächlichen Nachfrage ausdrücken (OLSON 1968), und dies kann durchaus ohne staatliche Mitwirkung geschehen.

Eine mangelnde Offenbarung der Präferenzen bei öffentlichen Gütern kann im Umweltbereich unter verschiedenen Bedingungen überwunden werden (FREY 1985, S. 50).

- Eine neue "Umweltethik" könnte die Menschen veranlassen, ihre Nachfrage nach Umweltgütern zu bekunden und die notwendigen Kosten zu übernehmen.
- Die Individuen können sich aufgrund freiwilliger Vereinbarungen gegenseitig verpflichten, die Kosten der Bereitstellung von Umweltleistungen zu übernehmen. Derartige Übereinkommen verursachen bei einer Vielzahl von beteiligten Personen aber meist prohibitiv hohe Transaktionskosten.
- Bei kleinen Gruppen von Beteiligten kann die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes durch Verhandlungen erreicht, oder - bei ungleichen Partnern - auch von einem einzelnen allein übernommen werden.
- Das öffentliche Gut kann mit einem privaten Gut untrennbar verbunden sein (oder werden).

In der Realität mögen diese Bedingungen in den meisten Fällen wenig dazu angetan erscheinen, ein Versorgungsdefizit mit solchen öffentlichen Gütern zu beheben. Gleichwohl hat in den letzten Jahren die These von einer Überversorgung mit öffentlichen Gütern anstelle eines Versorgungsdefizits zunehmend Verfechter gefunden. Die Erklärung hierfür ist darin zu suchen, daß die Bereitstellung öffentlicher Güter der <u>politischen</u> Ebene überantwortet wird. Einzelne Wähler und Interessengruppen versuchen, ihre Präferenzen für öffentliche Güter durch entsprechende Forderungen an den Staat durchzusetzen und dies in mög-

lichst hohem Maße. Die Kosten hierfür müssen nämlich nicht nur von ihnen allein, sondern von der Allgemeinheit getragen werden.

Eine marktsystemkonforme Antwort auf das Problem "öffentlicher Güter" liegt darin, daß der Staat Hemmnisse für vertragliche Lösungen aus dem Weg räumt oder auch selbst als Vertragspartner auftritt. Er muß aber keineswegs die öffentlichen Güter selbst bereitstellen.

3 Widerstände gegen marktwirtschaftliche Instrumente

Die Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in praktisch allen Ländern der industriellen Welt wird sehr viel stärker durch regulative Politik, also durch formal verbindliche Festlegungen von Handlungsanforderungen und die Sicherstellung der Befolgung durch Gebote, Verbote, Genehmigungsvorbehalte, Auflagen, Überwachungen und Sanktionen, als durch den Markt gesteuert. An der analytischen Durchdringung und der Erarbeitung des grundlegenden marktwirtschaftlichen Instrumentariums zur Behebung von Steuerungsdefiziten hat es nicht gemangelt (vgl. z. B. WICKE 1982), wohl aber an ihrer politischen Überzeugungskraft. Hieran haben auch zahlreiche eindringliche Plädoyers und Bekenntnisse für mehr Marktwirtschaft von wissenschaftlicher Seite wenig geändert (vgl. BONUS 1983; SCHATZ 1983).

Auf welche Probleme und Widerstände man stößt, wenn es um die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente im Umweltschutz geht, soll kurz an den Beispielen Stickstoffsteuer und Emissionszertifikaten umrissen werden. Die Diskussion um die Stickstoffsteuer zeigt anschaulich die Schwierigkeiten, die der Anwender einer Steuer- oder Abgabenlösung mit dem Ziel einer Internalisierung negativer externer Effekte entgegenstehen.

- Zunächst wird der Tatbestand der Schädigung, hier die Nitratbelastung des Grundwassers, in Zweifel gezogen und über eine adäquate Bewertung gestritten.
- Dann wird die Kausalität zwischen Schädigung und abgabenpflichtiger Handlung, hier der Stickstoffdüngung, in Frage gestellt, indem auf komplexe natürliche Kreislaufbeziehungen verwiesen wird, die eine partielle Zurechnung unmöglich machen.
- Weiter gilt es, eine handhabbare Bemessungsgrundlage für die Ursache, hier für den Stickstoffeintrag, zu finden. Erfaßbar ist - wenn auch hier schon Schwierigkeiten auftreten können - der mineralische Stickstoffdüngereinsatz.

Nimmt man nur ihn als Bemessungsgrundlage der Besteuerung, diskriminiert man - ungerechtfertigterweise - die mineralische Düngung gegenüber der organischen.

- Gravierende Probleme ergeben sich hinsichtlich einer sachgerechten Tarifgestaltung. Da nicht die Düngung selbst den negativen externen Effekt der Nitratbelastung hervorruft, sondern nur eine "Überdüngung", müßte im Tarif dieser Tatbestand der "Überdüngung" erfaßt werden.
- Schließlich wird der Problemtatbestand mit einer Reihe weiterer Probleme vermischt. Vielfältige unerwünschte und auch erwünschte Nebenwirkungen werden ins Spiel gebracht. Ein komplexes Zielbündel wird geschnürt, vor dessen Hintergrund das Ausgangsziel, die Internalisierung eines negativen externen Effekts, verblaßt.

Nicht viel anders sieht es in der Praxis mit dem zweiten marktwirtschaftlichen Standardinstrument, der Zertifikatslösung, aus (ZIMMERMANN 1984; HAUFF 1984).

- Hier treten zunächst wiederum erhebliche Probleme hinsichtlich der festzusetzenden Mengen für einzelne Emissionsarten auf, da die schädigenden Effekte von dem Zusammenwirken einer Vielzahl von Einflußfaktoren abhängig sind.
- Bei der Einführung der Zertifikatslösung ergibt sich ein Verteilungsproblem: Ein Zuteilungssystem, die Zuteilung über Genehmigungsverfahren, wird durch ein anderes, die Ausgabe handelbarer Rechtstitel, deren ökonomisch sinnvolle Vergabe eine Versteigerung wäre, ersetzt.
- Schwierig ist die Festlegung von Grenzen für Gebiete, innerhalb derer die Zertifikate gehandelt werden dürfen. Die Nutzungskonkurrenzen und damit die Umweltprobleme haben häufig einen sehr engen standörtlichen Bezug, der beim Austausch von Zertifikaten eine angemessene Berücksichtigung finden müßte.
- Schließlich erfordert auch eine Zertifikatslösung einen nicht unerheblichen Kontrollaufwand; denn schließlich muß gewährleistet sein, daß der Emissionsstrom zu keinem Zeitpunkt größer ist als nach den verfügbaren Zertifikaten zugelassen.

Solche Implementierungsschwierigkeiten marktwirtschaftlicher Lösungsansätze mögen ein Grund dafür sein, daß selbst unter Ökonomen die Befürwortung marktwirtschaftlicher Lösungsansätze im Umweltschutz keineswegs vorherrschend ist, wie eine Umfrage aus dem Jahre 1981 zeigt (FREY, SCHNEIDER, POMMEREHNE, 1985).

In der öffentlichen Diskussion stoßen solche Lösungsansätze aber vor allem deshalb auf Unverständnis oder Widerstand, weil sich das Denken in Kategorien der Nutzungskonkurrenz zu wenig durchgesetzt hat. Schon die Verwendung des Begriffs Umweltverschmutzung statt Umweltnutzung zeigt, daß hier vorwiegend in moralischen Kategorien argumentiert wird.

Kann man aber erwarten, daß der politische Entscheidungsprozeß im Umweltbereich leistungsfähiger ist?

4 Rentensuche im politischen Entscheidungsprozeß

Bei einer regulativen Politik werden die Nutzungskonkurrenzen weniger offenbar, auch die damit zusammenhängenden Einkommens- und Vermögenseffekte treten nicht offen zu Tage. Gleichwohl: Die Politik legt fest, wer de facto Emissionen tätigen darf, wer was an Einwirkungen zu dulden hat, wer welche Auflagen zu erfüllen hat und so weiter. Mit all' diesen Entscheidungen gehen in der Regel beträchtliche Vermögenswirkungen einher. Die Genehmigung einer Anlage versetzt den Betreiber in die Lage, diese Anlage gewinnbringend zu nutzen; die Verweigerung einer Genehmigung bedeutet Verzicht auf möglichen Gewinn. Deshalb nimmt es nicht wunder, daß von seiten der Betroffenen versucht wird, den politischen Entscheidungsprozeß jeweils zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Es ist die Suche nach Renten, nicht erzielt über den Markt, sondern über den politischen Prozeß. Und in einer solchen rent-seeking-society spielen die Interessengruppen, die organisierte Vertretung der Interessen, eine ganz entscheidende Rolle.

Bei einer geplanten Emissionsminderung beispielsweise gibt es zum einen die Interessen derer, die sich einen Vermögensvorteil versprechen können: immissionsgeschädigte Waldbesitzer und Landwirte, Hausbesitzer in Wohngebieten, Mieter, Erholungssuchende, Naturfreunde usw. Für diese potentiellen Gewinner liegt es nahe, vermehrten Umweltschutz zu fordern und diese Forderung in den politischen Entscheidungsprozeß einzubringen. Demgegenüber steht die Gruppe derer, die Emissionen verursachen. Sie würden durch eine Verringerung der Emissionen erhöhten Kosten oder geringeren Erträgen, kurzum: einer Vermögenseinbuße - gegenüberstehen und setzen einer Emissionsreduzierung entsprechenden Widerstand entgegen. Je nach dem Grad der Betroffenheit werden sich diese Gruppen in unterschiedlichem Maße organisieren lassen. Sie werden versuchen, sich Bündnispartner unter denen zu suchen, die zwar nicht unmittelbar einen Vermögensvorteil oder -nachteil zu erwarten haben, die sich aber mittelbar einen Nutzen aus der Regulierungsmaßnahme oder dessen Verhinderung versprechen

können. Es entstehen Interessenfusionen in Mehrheitskoalitionen (log-rolling), wie sie den parlamentarischen Entscheidungsprozeß prägen. Die Zuteilung der knappen Umweltressourcen erfolgt nicht nach Effizienzkriterien, sondern nach dem jeweiligen politischen Kräfteverhältnis. Je schlagkräftiger eine Interessenorganisation, desto stärker ihr Gewicht im politischen Entscheidungsprozeß.

Angesichts der zum Teil gravierenden Verteilungswirkungen umweltpolitischer Eingriffe nimmt es nicht wunder, daß die Politik sich schwer tut, sachdienliche Entscheidungen rechtzeitig zu fällen. Auftretende Nutzungskonkurrenzen können eine ganze Zeitlang negiert werden. Man postuliert eine Zielharmonie (z. B. zwischen Landbewirtschaftung und Natur- und Landschaftsschutz), selbst wenn zumindest in Teilbereichen die Konkurrenzbeziehung längst offenkundig ist. Der Respekt vor Besitzständen, der für den Politiker überlebenswichtig sein mag, läßt die Durchsetzung und Implementierung von Umweltschutzmaßnahmen, die angesichts der begrenzten Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen erforderlich sind, ins Hintertreffen geraten.

Der Marktmechanismus, der ohne Ansehen der Person konkurrierende Ansprüche über knappheitsadäquate Preise auf ein erfüllbares Maß zurückschraubt, hat hier seine entscheidende Überlegenheit.

5 Probleme individualistischer Koordinationssysteme im Umweltbereich

Bisher sind die Umweltprobleme nur als Knappheitsprobleme betrachtet worden. Eine Zieldiskussion erübrigt sich, solange man davon ausgehen kann, daß die individuellen Präferenzen im gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß in angemessener Weise Berücksichtigung finden. Die marktwirtschaftlichen und demokratischen Entscheidungssysteme lassen ja Pluralität in den individuellen Zielvorstellungen zu und verpflichten die einzelnen Akteure nicht auf eine einheitliche Zielrichtung für ihr Handeln. Die Grundidee individualistischer Koordinationssysteme liegt ja gerade in der Annahme, daß die Menschen am besten selbst wissen, was für sie gut ist, daß die Verfolgung ihres Selbstinteresses - kombiniert mit Selbstverantwortung für das eigene Handeln - Ergebnisse hervorbringt, die auch dem Gemeinwohl dienen.

Im Zusammenhang mit den Umweltproblemen muß die Leistungsfähigkeit der individualistischen Koordinationssysteme vor allem im Hinblick auf sogenannte Zusammensetzungsfehlschlüsse hinterfragt werden (KOSLOWSKI 1983).

Wenn die Wirkung individueller Umweltschutzmaßnahmen marginal ist, können sich die Individuen in einem Dilemma befinden, das allgemein als Assurance-Dilemma bezeichnet wird (SEN 1967). Sie stimmen einer Handlungsmaxime zu, befolgen sie aber nicht, weil die anderen diese auch nicht befolgen. Das Beispiel einer Geschwindigkeitsbeschränkung zur Verminderung des Schadstoffausstoßes mag dies verdeutlichen. Viele sind überzeugt, daß eine Begrenzung der Geschwindigkeit eine wirksame Maßnahme gegen die Luftverschmutzung ist und befürworten die Einführung einer solchen Geschwindigkeitsbegrenzung. Solange diese aber nicht verabschiedet ist, fahren sie munter d'rauf los, obwohl sie schon heute durch langsameres Fahren den Schadstoffausstoß mindern könnten.

Das Grundproblem des Zusammensetzungsfehlschlusses liegt darin, daß zahlreiche individuell vernachlässigbare Nebenwirkungen sich zu einer schwerwiegenden, sozial unerwünschten Gesamtwirkung summieren können. Da die Individuen die Wechselwirkungen zwischen ihren Handlungen und den Handlungen anderer nicht durchschauen oder gar antizipieren können, kann nur eine Zentralinstanz durch Planung und Rahmensetzung diese Unsicherheit über die Gesamtergebnisse individueller Handlungen verringern.

Ein anderes Problem kann sich daraus ergeben, daß Individuen die Wirkungen ihrer Handlungen auf andere nicht berücksichtigen wollen. Daß die Verfolgung des Selbstinteresses dem Allgemeinwohl dient, haben ja auch schon die Klassiker unter den Vorbehalt gestellt, daß dieses Selbstinteresse durch das eigene Gewissen, allgemeine Regeln der Ethik oder staatliche Normen hinreichend kontrolliert ist. Weder ein Übermaß an Selbstinteresse, das sich in Egoismus und Selbstsucht äußert, dient dem Gemeinwohl, noch ein Defizit, das sich in Sorglosigkeit und Faulheit bis hin zur Leistungsverweigerung zeigt (RECKTENWALD 1983).

Gerade im Hinblick auf Fragen der Natur ist eine oftmals ausgesprochen anthropozentrische Betrachtungsweise festzustellen (WEINSCHENCK/WERNER 1987). Diese zeigt sich auch in den Formulierungen des Umweltprogrammes der Bundesregierung. Der Schutz der Würde des Menschen ist das Oberziel der Umweltpolitik. Diese wird als bedroht angesehen, wenn Gesundheit und Wohlbefinden des Menschen jetzt oder in Zukunft gefährdet werden.

Eine Änderung hier kann sich daraus ergeben, daß die Individuen von sich aus in ihren Präferenzen diese anthropozentrische Sicht stärker überwinden, wenn sie von sich aus moralisch handeln, wenn man so will. Sie kann auch herbeigeführt werden durch politische Führung. Doch dies ist kein Problem der Wirtschaftsordnung.

6 Ansätze für eine marktwirtschaftliche Umweltpolitik

Ausgehend von der ökonomischen Diagnose der Umweltprobleme, externe Effekte bei hohen Transaktionskosten, liegen die Ansatzpunkte für eine marktwirtschaftliche Umweltpolitik auf der Hand:

- Internalisierung externer Effekte
- Senkung von Transaktionskosten.

Steuern und Abgaben, handelbare Zertifikate und Verträge sind die Instrumente, die an die Stelle einer regulativen Politik zu setzen wären. Diese Ansatzpunkte wurden bereits diskutiert, und es wurde deutlich gemacht, welche Schwierigkeiten es bereitet, marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik durchzusetzen. In der traditionellen ökonomischen Diskussion der Umweltprobleme kommt jedoch ein Aspekt zu kurz, dessen Beachtung vielleicht realistischere Perspektiven für die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Elemente in der Umweltpolitik bewirken könnte: das Problem von Unsicherheit und Risiko.

Umweltschäden ergeben sich häufig nicht daraus, daß einzelne Individuen in voller Kenntnis der Auswirkungen ihres Handelns "planvoll" Umweltschädigungen herbeiführen. Oftmals sind diese Schädigungen nicht nur unterwünscht, sondern lange Zeit auch unbekannte Nebenwirkungen. Die intensive Diskussion unter den Experten über die Ursachen der neuartigen Waldschäden mag als Beispiel dafür dienen, wie wenig wir über umweltrelevante Nebenwirkungen wissen. Umweltschädigende Wirkungen werden häufig erst mit großer zeitlicher Verzögerung sichtbar. Bei ihnen tritt zudem vielfach das Problem eines qualitativen Sprungs auf: Die Effekte werden erst dann als problematisch empfunden, wenn sie eine "kritische Masse" erreichen, zuvor aber werden sie weitgehend toleriert. Und schließlich sind Umweltschädigungen häufig das Ergebnis unvorhergesehener oder unbeabsichtigter Ereignisse, von Unfällen in einem weiteren Sinne. Das juristische Instrumentarium von Unfallfolgen ist der Schadenersatz. Bisher greift die Schadenersatzpflicht im Umweltbereich häufig zu kurz, weil es den Geschädigten nicht gelingt, den Verursacher auszumachen und ihm ein Verschulden nachzuweisen.

Verringerte Anforderungen an den Kausalitätsnachweis und eine gesamtschuldnerische Haftung bei kumulativer Verursachung könnten Ansatzpunkte für einen wirksameren Schadenausgleich sein.

Die Schwierigkeiten, die das Prinzip der Verschuldenshaftung aufwirft, könnten durch verschiedene Formen der Beweiserleichterung und noch konsequenter durch

eine generelle Einführung einer Gefährdungshaftung überwunden werden (VOIGT 1983, S. 151). Wie man es aus dem Straßenverkehrsgesetz kennt, könnte eine solche Gefährdungshaftung in Verbindung mit einer Haftpflichtversicherung ein wirksamer Schutz für Betroffene vor Vermögensschäden sein. Vor allem würde hiervon aber ein Anreiz ausgehen, Schadensrisiken zu erforschen und abzubauen. Daß durch verschärfte Schadenersatzpflichten einiges zum Schutz der Umwelt auf den Weg gebracht werden kann, zeigt das japanische Beispiel (TSURU/WEIDNER 1985).

Als entscheidender Vorteil eines marktwirtschaftlichen Systems war eingangs die negative Rückkoppelung hervorgehoben worden. Gerade diese könnte durch eine Veränderung in den Haftungsregeln erreicht werden. Sie würde bewirken, daß die Risiken neu verteilt werden. Und dies mag dem Gerechtigkeitsempfinden vieler entsprechen. Für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft ist aber entscheidender, daß dadurch die Risiken besser erforscht und konsequenter vermieden werden.

Fußnote

1) Zum Streit um das Verursacher-Prinzip im Zusammenhang mit dem Wasserpfennig siehe Diskussion zwischen BONUS (1986) und SCHEELE/SCHMITT (1986), die im Wirtschaftsdienst über mehrere Runden ausgetragen wurde.

Literatur

BONUS, H. (1986): Eine Lanze für den "Wasserpfennig" - wider die Vulgärform des Verursacherprinzips. Wirtschaftsdienst, S. 451-455.

BONUS, H. (1983): Soziale Marktwirtschaft und Umweltschutz. In: ALBRECHT, E. u. a. (Hrsg.), Die soziale Marktwirtschaft erneuern. Mainz, S. 55-71.

BUCHANAN, J. M. and G. TULLOCK (1962): The Calculus of Consent. Ann Arbor.

COASE, R. H. (1960): The Nature of Social Cost. Journal of Law and Economics, 3, S. 1-44.

EICKHOFF, N. (1986): Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens. Wirtschaftsdienst, S. 468-476.

FREY, B. S. (1985): Umweltökonomie. Göttingen.

FREY, B. S., F. SCHNEIDER, W. W. POMMEREHNE (1985): Economists' Opinions on Environmental Policy Instruments: Analysis of Survey. Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 12, S. 62-71.

HAUFF, V. (1984): Umweltpolitische Konzeptionen aus politischer Sicht. Wirtschaftsdienst, S. 163-166.

KOSLOWSKI, P. (1983): Markt- und Demokratieversagen? Grenzen individualistischer gesellschaftlicher Entscheidungssysteme am Beispiel der Umwelt- und Kernenergiefrage. Politische Vierteljahresschrift, 24. Jg., S. 166-187.

OLSON, M. jr. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.

RECKTENWALD, H. C. (1983): Die Klassik der ökonomischen Wissenschaft. WISt, S. 195-203.

SCHATZ, K.-W. (1983): Neue Wege im Umweltschutz. In: GIERSCH, H. (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist - Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart, S. 232-253.

SCHEELE, M. und G. SCHMITT (1986): Der "Wasserpfennig": Richtungsweisender Ansatz oder Donquichotterie? Wirtschaftsdienst, S. 570-574.

SEN, A. (1981): Isolation, Assurance, and the Social Rate of Discount. Quarterly Journal of Economics, S. 112-124.

TSURU, S. und H. WEIDNER (1985): Ein Modell für uns: Die Erfolge der japanischen Umweltpolitik. Köln.

VOIGT, R. (1983): Das Verursacherprinzip im Umweltrecht. Wirtschaft und Verwaltung. Vierteljahresbeilage zum Gewerbearchiv, S. 142-157.

WEINSCHENCK, G. und R. WERNER (1987): Prinzipien einer ökologisch orientierten Agrarpolitik. In: URFF, W. v. und R. ZAPF (Hrsg.), Landwirtschaft und Umwelt - Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Münster-Hiltrup, S. 425-440.

WICKE (1982): Umweltökonomie. München.

ZIMMERMANN, F. (1984): Umweltschutz in der sozialen Marktwirtschaft. Wirtschaftsdienst, S. 159-163.