

Hans G Nutzinger

Grenzen einer marktorientierten Umweltpolitik

Zusammenfassung

Anhand einer Untersuchung zwischen bedeutsamen und irreführenden Einwänden gegen eine marktorientierte Umweltpolitik werden zunächst deren Grundgedanken und die zentralen ökonomischen Instrumente präsentiert. Es ergibt sich, daß das ökonomische Instrumentarium zwar einen unverzichtbaren Bestandteil einer wirksamen Umweltpolitik bildet, dieses jedoch keineswegs ausschöpft. Die Grenzen werden an verschiedenen Problembereichen verdeutlicht, insbesondere an der Frage der umweltökonomischen Grundorientierung, der positiven Bedeutung administrativer Regelungen, der Ergänzung ökonomischer Instrumente durch technologiepolitische und sozialpolitische Maßnahmen, der Notwendigkeit des Energiesparens und schließlich am Begriff des „Wirtschaftsstils“, der marktwirtschaftliche und regulative Elemente der Umweltpolitik in sich aufnimmt.

I Bedenkenswerte und irreführende Argumente gegen eine marktorientierte Umweltpolitik

Aus verbraucherpolitischer Sicht liegt ein letztlich irreführender Einwand gegen marktwirtschaftliche Instrumente der Umweltpolitik nahe. In praktisch all ihren Varianten läuft eine marktorientierte Umweltpolitik im Grunde darauf hinaus, die Kosten des Umweltverbrauchs im weitesten Sinne dem Verursacher anzulasten. Diese generelle Aussage gilt unabhängig von den konkreten Instrumenten und auch unabhängig davon, ob man Umweltpolitik als Produktion eines Gutes „Umweltqualität“ betrachtet (FREY 1972) oder ob man sich direkt auf den Verbrauch natürlicher Ressourcen bei der Produktion anderer Güter und Dienstleistungen konzentriert. Verursacher im technischen Sinne ist meist der Produzent. Diese Beobachtung führt oftmals zu dem Einwand, eine marktorientierte Umweltpolitik scheitere daran (oder werde zumindest in ihrer Wirksamkeit dadurch eingeschränkt), daß die Produzenten ja die ihnen nach dem Verursacherprinzip angelasteten Kosten des Umweltverbrauchs im Preis an die Verbraucher weitergeben.

So naheliegend eine solche verbraucherpolitische Kritik ist, sie verkennt die Wirkungsweise einer Marktwirtschaft. Gerade die Überwälzung gestiegener Umweltkosten auf die Verbraucher erreichen zumindest ansatzweise das umweltpolitisch Richtige. Die Preise der Güter und Dienstleistungen, deren Erstellung mit hohem Umweltverbrauch einhergeht, steigen gegenüber den Preisen anderer Waren, deren Produktion die Umwelt weniger belastet. Gestiegene Preise gehen in aller Regel mit einem Absatzrückgang bei umweltbelastenden Produkten einher, und damit schrumpfen über kurz oder lang diese ökologisch unerwünschten Fertigungszeige. Gerade das, was eine wohlmeinende Öffentlichkeit gegen den Umweltschutz aufzubringen vermag, nämlich steigende Verbraucherpreise und sinkende Beschäftigungsmöglichkeiten bei umweltbelasten-

den Produkten, ist ordnungspolitisch erwünscht. Es kommt zu einer sinnvollen Umstrukturierung der Wirtschaft in Richtung auf weniger Umweltverbrauch.

Die wohlmeinende sozialpolitische Forderung, die Produzenten umweltbelastender Güter sollten die Kosten des Umweltverbrauchs gefälligst selbst aus ihren Profiten bezahlen und nicht etwa die Verbraucher über höhere Preise zur Kasse bitten, verfehlt das umweltpolitische Ziel in doppelter Hinsicht. Kommt es nicht zu einer Anlastung der Kosten des Umweltverbrauchs im Preis, so fehlt ein wesentlicher Anreiz für die Verbraucher, ihre Nachfrage nach umweltbelastenden Produkten einzuschränken, und damit fehlt auch ein wichtiges Signal für die Produzenten, ihre Kapazitäten in diesem Bereich abzubauen. Gewiß, auch die Schrumpfung der Gewinne infolge steigender Umweltkosten wird langfristig zu einem Abbau von Kapazitäten in diesem Bereich führen, aber diese Anpassung wird länger dauern und unvollkommener sein als im ersten Fall, in dem der Absatzrückgang auf den Gütermärkten zusätzliche und unüberhörbare Signale für einen Kapazitätsabbau gibt. Zum anderen ist in einem wechselseitig zusammenhängenden, „interdependenten“ System von Angebot und Nachfrage auf vielen Märkten ein einzelner Verursacher für Umweltbelastung meist nicht sicher festzustellen. Die Nachfrager nach umweltbelastenden Produkten tragen ebenso ihren Teil der Verantwortung wie der Hersteller solcher Produkte. Der Witz des ökonomischen Verursacherprinzips besteht also nicht in der „Bestrafung“ tatsächlich oder vermeintlich Schuldiger, sondern darin, daß die Preise auch den Umweltverbrauch bei der Produktion der Güter widerspiegeln.

Genau diesen Mechanismus hat der Ökonom vor Augen, wenn er von der „Internalisierung“ zuvor „externer“ Kosten beim Verursacher spricht. Im Prinzip haben alle ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik diese Zielrichtung. Durch korrekte Kostenanlastung sollen betriebs- und volkswirtschaftliche Rentabilität zusammengeführt werden, und durch diese Korrektur soll es über den Preismechanismus zu einer Schrumpfung umweltbelastender und einer Ausdehnung umweltschonender Produktion kommen. Etwas übervereinfacht ausgedrückt: Der zuvor bedenken- und schrankenlose Verbrauch von natürlicher Umwelt zum „Nulltarif“ soll endlich eingeschränkt werden, und zwar weniger über das ökologische Bewußtsein der Beteiligten, als über den Geldbeutel von Anbietern und Verbrauchern.

Betrachten wir kurz die wichtigsten ökonomischen Instrumente. Bei Schadstoff- und Energieabgaben erfolgt die Kostenanlastung durch steuerliche Zuschläge auf den Produktpreis, verbunden mit dem Anreiz, diese Belastung durch eigene Maßnahmen der Umweltschonung zu verringern oder abzuwenden. Bei Umweltnutzungsrechten und flexiblen Kompensationslösungen sind die Produzenten in Belastungsgebieten bestrebt, die Umweltbelastung vorrangig dort einzuschränken, wo dies mit den geringsten Kosten möglich ist. Dies eröffnet die Chance, die Umweltschonung weit über das hinauszutreiben, was bei einer teureren administrati-

ven Auflage für jeden einzelnen Produzenten vertretbar wäre¹⁾ Auch eine versicherungsrechtliche Lösung nach japanischem Vorbild (WEIDNER 1985) wirkt ganz ähnlich. Bei einer Gefährdungshaftung führen hohe Umwelttrisiken zu entsprechend hohen Versicherungsprämien für potentielle Verursacher, und damit werden ökonomische Anreize zur Senkung der Umweltbelastung geschaffen. Welches Instrument oder welche Mischung von Instrumenten nun konkret anzuwenden ist, hängt von den besonderen Bedingungen des Einzelfalles ab; der grundlegende ökonomische Wirkungsmechanismus ist dabei derselbe. Deswegen erscheinen auch die gegenwärtigen umweltpolitischen Diskussionen in der Bundesrepublik über „das“ optimale umweltökonomische Instrument nachrangig, wenn nicht gar als ein Ablenkungsmanöver, um wirklich einschneidende Maßnahmen zu verhindern.

Der Ansatz einer marktorientierten Umweltpolitik ist also grundsätzlich richtig. Problematisch wird er vor allem dadurch, daß seine Befürworter in Theorie und Praxis oftmals dazu neigen, in verengter Perspektive die ganze Umweltproblematik auf den korrekten Gebrauch ökonomischer Instrumente zu reduzieren. In dieser Einseitigkeit wird dann marktorientierte Umweltpolitik fehlerhaft. Dabei sind zwei Gruppen von Fehlern zu unterscheiden. Zum einen mehr pragmatische Fehler von Umweltökonomern, die oftmals übersehen, daß ökonomische Hebel der Umweltpolitik der Ergänzung durch administrative, technologiepolitische und sozialpolitische Maßnahmen bedürfen. In diese Fehlergruppe gehört auch der unkritische Gebrauch ökonomischer Kosten-Nutzen-Betrachtungen, wenn etwa vergessen oder unterschlagen wird, mit welchen Unsicherheiten sowohl die Bewertung der Kosten wie der Erträge umweltpolitischer Maßnahmen behaftet ist und wie sehr die Ergebnisse von dem jeweils zugrunde gelegten zeitlichen Diskontierungsfaktor (Zinssatz) abhängen.

Schwerwiegender, wenn auch zahlenmäßig kleiner ist die Gruppe derjenigen Fehler, die sich aus einer „Überdehnung“ des ökonomischen Ansatzes ergeben. Häufig geschieht dies in der Form, daß eine an sich richtige ökonomische Überlegung oder Bewertung verabsolutiert wird, und andere, dem wirtschaftlichen Kalkül nicht zugängliche Aspekte außer Betracht gelassen werden. Eine noch extremere Überdehnung des ökonomischen Ansatzes liegt schließlich dann vor, wenn wirtschaftliche Abwägungen auf Sachverhalte angewandt werden, die einer solchen Abwägung nicht zugänglich sind oder – aus übergeordneten Gesichtspunkten – nicht zugänglich sein sollten.

Wir haben gesehen. Bedenkenswerte Argumente gegen eine marktorientierte Umweltpolitik sollten sich nicht gegen die Wirkungsweise einer „ökologisch-sozialen Marktwirtschaft“ wenden, sondern dagegen, daß die ganze Problematik verkürzt wird auf die Frage der monetären Bewertung

¹⁾Man kann zeigen, daß im theoretischen Idealfall die Abgabenlösung zu demselben Ergebnis führt wie die Einführung von Umweltnutzungsrechten (vgl. ENDRES 1985). Dies beruht darauf, daß die Abgabenlösung, bei der ein Preis für die Umweltnutzung fixiert wird, aus dem sich bestimmte Mengenreaktionen ergeben, sich als „Dualproblem“ zum Ansatz der Umweltnutzungsrechte betrachten läßt, bei dem Belastungsmengen festgelegt werden, aus denen sich dann Preise für die Umweltnutzung ergeben.

des Umweltverbrauchs in seinen verschiedenen Formen (Verbrauch erschöpflicher Ressourcen, Belastung der Umweltmedien Boden, Luft und Wasser und schließlich die verschiedenen Formen des Landschaftsverbrauchs).

2 Fragen der Grundorientierung

Bevor man nach den Grenzen eines ökonomischen Ansatzes in der Umweltpolitik sucht, ergibt sich ganz vordergründig die Frage, wie es überhaupt zu jenem beklagenswerten Zustand der Umwelt kommen konnte, den wir heute als **Widerspruch zwischen Ökologie**, der Lehre von natürlichen Lebensbedingungen, und **Ökonomie**, der Wissenschaft und Praxis der wirtschaftlichen Nutzung knapper Mittel zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse, zu bezeichnen pflegen. Der ökonomische Grundsatz des sparsamen, haushälterischen Umgangs mit den begrenzten natürlichen Ressourcen ist ja im Grunde gar nichts anderes als die Verwirklichung des ureigenen ökonomischen Prinzips. Tatsächlich gehen **letztlich** das ökonomische und ökologische Prinzip in eins, denn eine Wirtschaft kann zweifellos auf Dauer nicht dadurch reicher werden, daß sie sich durch die Art und Weise, wie sie produziert und wie sie konsumiert, langfristig ihre eigenen natürlichen Lebensbedingungen untergräbt. Was in den real existierenden Markt- und Planwirtschaften tatsächlich stattfindet, hat offenkundig viel gemein mit einem kurzfristigen Raubbau an den langfristigen Lebensgrundlagen zu Lasten künftiger Generationen und künftiger Nutzungsmöglichkeiten.

Wie kommt es aber zu jener verhängnisvollen Dominanz kurzfristiger Interessen, die verhindert, daß Wirtschaft als Langzeitökonomie und damit tatsächlich als Ökologie betrieben wird? Eine entscheidende Ursache dafür sehe ich in der fehlerhaften Grundorientierung im Denken und Handeln der wirtschaftenden Menschen. Die Tradition des abendländischen Denkens ist durch die Idee der **Naturbeherrschung** gekennzeichnet. Schon der biblische Schöpfungsauftrag „Machtet Euch die Erde untertan“ ist seit Jahrtausenden immer wieder als Freibrief zur rücksichtslosen Ausbeutung der natürlichen Umwelt des Menschen durch den Menschen mißverstanden worden. Dahinter steckt ein fehlerhaftes Bewußtsein des Menschen von sich selbst: Der Mensch, der selbst Teil der Natur ist, erhebt sich zunächst in seinem Denken und sodann in seinem Handeln über die Natur. Er erlebt sich nicht mehr als Teil der Natur, sondern als etwas von ihr Getrenntes, etwas Besonderes; er sieht sich nur noch als Subjekt, das die Natur zum Objekt seiner Ausbeutung macht. Besonders deutlich wird diese fehlerhafte Grundeinstellung in den Wirtschaftswissenschaften selbst: So sehr sich die verschiedenen Richtungen ökonomischen Denkens — Neoklassik, Keynesianismus, Marxismus — in zentralen Fragen, besonders bei der Steuerung einzel- und gesamtwirtschaftlicher Prozesse, unterscheiden, so sind sie sich doch sehr ähnlich, wenn es um die Betrachtung der natürlichen Lebensgrundlagen geht: Diese werden zwar gelegentlich erwähnt, aber nicht systematisch einbezogen. Die Hauptrichtungen ökonomischen Denkens teilen dieselbe Grundvorstellung von der

Umwelt als einer Art „Schatzkiste“ Die Erde erscheint, grob vereinfacht, als Lieferant ständig erneuerbarer Ressourcen, insbesondere für die Energiegewinnung, als stofflicher Träger der Umweltmedien (Boden, Luft und Wasser) und auch als Lagerstätte für die Abfälle des Wirtschaftens im Grunde beliebig ausbeutbar.

Der konkrete Problemdruck hat nun zwar diese Sichtweise diskreditiert, so daß heute Grenzen der Belastbarkeit in der Ökonomie thematisiert werden. Aber man versucht noch immer, diese Probleme allein mit Hilfe traditioneller ökonomischer Zuteilungsverfahren, insbesondere über Preise für die Umweltnutzung, „in den Griff zu bekommen“ So wichtig solche „Allokationsverfahren“ sind, so erfassen sie doch nicht, daß nämlich die Erzeugung von Reichtum durch Produktion von Gütern und Dienstleistungen immer zugleich auch einen elementaren Reichtumsverlust bedeutet. Erzeugt man Güter zur Bedürfnisbefriedigung der heute lebenden Menschen, so beansprucht das Boden, Luft und Wasser. Häufig werden auch direkt oder indirekt erschöpfliche Ressourcen in die Produktion eingebracht, die künftigen Generationen nicht mehr zur Verfügung stehen. Und schließlich landen diese Güter letztlich irgendwo als Abfall auf der begrenzten Oberfläche unserer Erde.

Das Umweltproblem ist also nicht ein bloßes Zuteilungsproblem und schon gar keines, bei dem nur die Interessen der heute lebenden Menschen zu berücksichtigen wären. Vielmehr muß im Denken und Handeln das ökonomische Prinzip, der sparsame Umgang mit knappen Mitteln, systematisch und nicht nur punktuell auf die Umwelt übertragen werden. Indem wir uns selbst als Teil dieser Umwelt erkennen und sie nicht nur als äußeres Objekt der Ausbeutung betrachten, hört sie auf, ein von uns abgetrenntes Äußeres zu sein. Sie wird, in den Worten des Naturphilosophen MEYER-ABICH (1984, 1986), von der Umwelt zur Mitwelt. Diese richtige, „naturethische“ Position, die den Übergang von dem traditionellen, auf den Menschen bezogenen „anthropozentrischen“ Weltbild zu einem an der Natur orientierten „physiozentrischen“ Weltbild fordert, wirft allerdings einige methodologische Probleme auf. Die sympathische Forderung etwa, der Mensch müsse den „Eigenwert“ von Tier oder Pflanze anerkennen, kann nur wieder vom Menschen selbst erhoben werden und bleibt insofern immer notwendig „anthropozentrisch“. Wissenschaftslogisch betrachtet, ist der „Eigenwert“ eines Baumes eine dem Baum von außen, vom Menschen zugeschriebene Eigenschaft. Die grundlegende — und wie mir scheint unlösbare — Problematik mindert jedoch nicht den praktischen Wert einer solchen Umweltethik, die zu Recht darauf besteht, daß die Lösung der Umweltprobleme nicht nur in administrativem Handeln und ökonomischen Anreizen bestehen könne, sondern letztlich nur in einer neuen Grundorientierung, in der sich der Mensch als Bestandteil der Natur sieht.

Eine derartig neue Grundorientierung hat praktische Folgen für die Umweltpolitik. Die Grenzen einer ökonomischen Betrachtungsweise — und insbesondere von ökonomischen Bewertungen — werden jetzt sichtbarer. Letztlich beruhen ökonomische Bewertungen auf einer anthropozen-

trisch-utilitaristischen Sichtweise, die Natur primär unter dem Gesichtspunkt der Nützlichkeit für den Menschen betrachtet. Bedarf es also anderer, theologischer, bio- oder physiozentrischer Begründungen des Umweltschutzes? Wie HAMPICKE (1985) überzeugend am Beispiel des Artenschutzes dargelegt hat, reichen anthropozentrische Begründungen für den praktischen Umweltschutz aus. Wichtig ist dabei nur, daß das anthropozentrische Klugheitskalkül, welches ökonomischen Bewertungen zugrunde liegt, sich seiner Grenzen bewußt ist: Nicht immer lassen sich Kosten und Erträge umweltpolitischer Maßnahmen hinreichend verläßlich in Geldgrößen ausdrücken, sei es, daß der betrachtete Zusammenhang zu komplex und undurchsichtig ist, sei es, daß die Datenlage keine zureichende Bewertung erlaubt oder sei es auch, daß aus übergeordneten Gesichtspunkten eine Bewertung höchst problematisch erscheint, wenn es etwa um den Wert von Menschenleben, Tier- und Pflanzenarten, Landschaften und Kunstwerken geht. Aber die mangelnde Qualifizierbarkeit darf kein Vorwand für umweltpolitische Unterlassungen sein, wenn sich qualitativ die Bedeutung einer Schutzmaßnahme darstellen läßt. Eine solche Haltung ist durchaus vereinbar mit dem richtig verstandenen anthropozentrischen Klugheitskalkül, zu dessen Klugheit eben auch die Reflexion seiner Grenzen gehört. Es folgt aus dieser Betrachtungsweise eben nicht, daß man auf den Erhalt einer angeblich so nutz- und wertlosen Tierart wie des „Federeistchens“ verzichten könne, denn angesichts komplexer, niemals ganz durchschaubarer Wirkungszusammenhänge verbietet das menschliche Klugheitskalkül eine derartig vorschnelle Behauptung. Wir wollen nun an einigen konkreten Beispielen die praktischen Folgerungen aus dieser neuen Grundorientierung untersuchen.

3 Die positive Bedeutung administrativer Regelungen

Praktische und unbestreitbare Defizite in den bundesdeutschen Umweltvorschriften, welche die Festschreibung eines umweltfeindlichen Standes der Technik begünstigen (vgl. ENDRES 1988), haben zu dem übertriebenen Pauschalurteil geführt, ökonomische Regelungen der Umweltpolitik seien generell und in jedem Falle administrativen Regelungen überlegen. So richtig in vielen Fällen der Einsatz ökonomischer Instrumente — wie Abgaben, Umwelnutzungsrechte, Risikoprämien — zur Lösung umweltpolitischer Probleme ist und so zutreffend auch der Hinweis sein mag, daß die damit erzielbaren Kosteneinsparungen für ein höheres Niveau des Umweltschutzes genutzt werden könnten, Umweltpolitik ist auch und vor allem eine gestalterische Aufgabe. Dies gilt in vielerlei Hinsicht:

1. Nicht alle Umweltbelastungen können Gegenstand ökonomischer Abwägungen sein. Während es gute Gründe dafür gibt, die Belastung durch Einführung einer „Schwefelabgabe“ zu verringern, so verbietet sich doch ein derartiges Instrument, wenn es um gravierende Umweltgefährdungen durch Emissionen, etwa von Dioxin, geht. In solchen Fällen hilft nur das unmittelbare administrative Verbot und nicht die (Dioxin-)Abgabe.

2. Wichtige Vorentscheidungen für den Umweltschutz fallen im Bereich administrativer Planung: Die Gestaltung der Verkehrssysteme (Verkehrsplanung), Arten und Intensitäten der räumlichen Nutzung (Stadt- und Landschaftsplanung) und die Abschätzung ökologischer Folgen industrieller und administrativer Projekte (Umweltverträglichkeitsprüfung) sind dafür eindrucksvolle Beispiele. Selbstverständlich macht es Sinn, sich hierbei des ökonomischen Instrumentariums der Kosten-Nutzen-Analyse zu bedienen, solche, mit hohen Unsicherheiten behaftete Bewertungen können indes nicht die gewollte politische Entscheidung ersetzen. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge haben planerisch-gestaltende Elemente, vor allem in demokratischen Gemeinwesen, ihre besondere Bedeutung (vgl. auch SPINDLER 1983 sowie BINSWANGER u. a. 1988, Kap. 5.2).
3. Auch die zu Recht gerühmten ökonomischen Instrumente bedürfen einer vorherigen, teilweise recht detaillierten „Rahmensetzung“, wie etwa die Studie von KABELITZ (1985), eines Befürworters von Umweltnutzungsrechten, sehr deutlich macht: Es ist nicht einfach die unsichtbare Hand des Marktes, die Preise für Umweltnutzungsrechte bestimmt, sondern zuvor erst einmal die sehr sichtbare Hand der Verwaltung, die eine Vielzahl administrativer Regelungen, etwa hinsichtlich Abgrenzung von Belastungsgebieten und zulässiger Gesamtimmissionswerte, zuvor zu treffen hat.
4. Im Bereich der Verbraucherpolitik sind administrative Regelungen ganz unverzichtbar, gerade auch deswegen, weil sie über Normierungen und Kennzeichnungspflichten wichtige Ergänzungen zur Preisinformation darstellen, die nur in der reinen ökonomischen Theorie und nicht in der Realität schon alle Eigenschaften der Güter zureichend beschreibt. Die Vereinheitlichung von Bezeichnungen, das Verbot irreführender Begriffe und gesetzlich vorgeschriebene Hinweise auf aktuell oder potentiell gefährdende Inhaltsstoffe sind gerade für die Verbraucher von ganz entscheidender Bedeutung. Solche administrativen Vorschriften ergänzen dann den Preiswettbewerb in erwünschter Weise durch einen „ökologischen Qualitätswettbewerb“.

4 Ergänzende Maßnahmen der Technologie- und Sozialpolitik

Marktorientierte Umweltpolitik ist vor allem nachsorgender Art, sie konzentriert sich oftmals auf die nachträgliche Beseitigung, Begrenzung oder den Geldausgleich für entstandene Umweltschäden. Die Entwicklung von vornherein intergrierter, belastungsvermeidender Umweltschutztechnologien gehört überwiegend zum Bereich der Grundlagenforschung, erfordert einen hohen Finanzaufwand und kommt letztlich auch denen zugute, die keine Forschung betrieben haben. Rein marktwirtschaftlich wird deswegen diese Art von Technologieentwicklung in zu geringem Umfang betrieben, und daher bedarf die vorsorgende Umweltpolitik der staatlichen Unterstützung, insbesondere im Bereich der Grundlagenforschung für integrierte, von vornherein belastungsvermeidende

Technologien. Bei marktorientierter Umweltpolitik setzt sich eher die Tendenz durch, Filter zu verkaufen, die nachträglich in eine umweltschädliche Anlage eingebaut werden (und deren spätere Beseitigung erneute Probleme aufwirft). Dagegen setzen Vermeidungstechnologien die Entwicklung neuer Verfahren voraus, die mit hohem Forschungsaufwand und hohen Risiken verbunden sind; dies ist einer der wenigen Fälle, in denen das „Gemeinlastprinzip“, also die Subventionierung aus öffentlichen Mitteln, wirklich gerechtfertigt ist.

Die Anwendung des Gemeinlastprinzips ist auch sinnvoll, wenn es um die Beseitigung von in der Vergangenheit angehäuften Altlasten geht, für die Verursacher entweder nicht mehr festzustellen oder aus finanziellen oder juristischen Gründen nicht mehr zur Kasse zu bitten sind. Diese öffentliche Altlastensanierung, die einen wesentlichen Bestandteil des von der SPD vorgeschlagenen Sondervermögens „Arbeit und Umwelt“ bildet, muß jedoch an enge Kriterien gebunden werden, damit nicht in der Praxis das harte und wirksame Verursacherprinzip durch das bequemere, aber weniger wirksame Gemeinlastprinzip verdrängt wird. Identifizierbare, rechtlich haftbare und zahlungsfähige Verursacher sollten also weit weniger als bisher in den Genuß öffentlicher Mittel kommen, nicht zuletzt deswegen, damit die entsprechenden Beträge für eine vorausschauende ökologische Technologiepolitik frei werden.

Flankierende sozialpolitische Maßnahmen sind schließlich besonders aus verbraucherpolitischer Sicht wichtig: Die in den Güterpreisen weitergebende Belastung der natürlichen Umwelt, etwa durch eine Energiebesteuerung, trifft verschiedene Gruppen von Verbrauchern in unterschiedlicher Weise. Haushalte mit geringem Einkommen und wenig Ausweichmöglichkeiten (z. B. Rentner und Sozialhilfeempfänger) werden dadurch in besonderem Maße betroffen, ohne daß ihnen ausreichend Möglichkeiten zur Verfügung stehen, ihren Konsum in ökologisch erwünschter Weise umzustrukturieren. In solchen Fällen muß die ökologisch gewünschte Verteuerung bestimmter Produkte für besonders bedürftige Verbrauchergruppen durch gezielte Einkommenshilfe (z. B. Brennstoffbeihilfen) sozial erträglich gemacht werden. Auch hier ist wieder auf eine genaue Begrenzung der Anspruchsberechtigten zu achten, damit das Verursacherprinzip nicht wieder auf dem Wege über eine falsch verstandene Sozialpolitik „ausgehebelt“ wird. Sinnvolle Kombinationen umwelt- und sozialpolitischer Maßnahmen müssen in Zukunft an die Stelle eines häufig betriebenen „politischen Spiels“ treten, bei dem man versucht, Umweltpolitik und Sozialpolitik gegeneinander auszuspielen.

5 Die Notwendigkeit des Energiesparens

Umweltpolitik hat viele Facetten; ein besonders wichtiger Aspekt, auf den BINSWANGER u. a. (1978, 1983, 1988) hingewiesen haben, besteht in der Notwendigkeit des Energiesparens. Nach den Vorstellungen dieser Autoren soll zwar dieses Energiesparen vor allem über den Preis gesteuert werden, die Steuerung des Preises selbst aber kann nicht rein marktmäßig erfolgen. Warum ist nun das Energieeinsparen so ein zentraler Ansatz-

punkt für eine langfristige erfolgreiche Umweltpolitik? Warum soll eine Politik **qualitativen Wachstums** wesentlich auf einer Entkoppelung von Energieverbrauch und Sozialproduktwachstum aufbauen?

Die konkrete Forderung lautet, daß der Einsatz von Primärenergie gesenkt, jedenfalls nicht mehr weiter gesteigert werden soll, und nur soweit dieser Bedingung Genüge getan wird, soll in Zukunft noch das Sozialprodukt wachsen. Hinter dieser Forderung steht die Vorstellung, daß der Energieverbrauch ein besonders guter Maßstab für den haushälterischen oder verschwenderischen Umgang mit unserer natürlichen Umwelt ist. Zunächst einmal ist zu bedenken, daß Energie zu 90% aus nicht erneuerbaren Ressourcen gewonnen wird, also insbesondere aus fossilen Brennstoffen (Braun- und Steinkohle, Erdöl und Erdgas), oder, bei der Kernenergie, aus Uran. Regenerative Energien wie die Nutzung von Sonne, Wind, und Wasser oder von nachwachsenden Rohstoffen spielen bisher nur eine bescheidene Rolle. Gerade die fossilen Brennstoffe sind ein augenfälliges Beispiel dafür, wie erschöpfliche Ressourcen der Erde entnommen werden und, einmal verbraucht, unwiederbringlich verloren sind. Das Risiko verheerender Unfälle und das bisher ungelöste Problem der sicheren Endlagerung hochradioaktiven Abfalls machen zudem klar, daß auch die Nutzung der Kernenergie an enge natürliche Grenzen stößt.

Die Zuteilung dieser nur begrenzt vorhandenen Energieträger erfolgt in unserer Gesellschaft durch den Markt. So nützlich dieses zentrale Steuerungselement ist, wenn es darum geht, knappe Güter auf alternative Verwendungszwecke aufzuteilen, so ist es im Falle erschöpflicher Ressourcen nur eingeschränkt anwendbar. Marktpreise drücken vor allem kurzfristige Knappheiten aus, die durchaus in Widerspruch zu den langfristigen Knappheitsrelationen kommen können. Wenn etwa infolge forcierteter Erdölförderung in den Ländern der Dritten Welt ein Angebotsüberschuß auf den Treibstoffmärkten entsteht mit einer für den Verbraucher höchst erfreulichen Tendenz zu sinkenden Preisen (und mit der ökologisch bedenklichen Folge steigenden Energieverbrauchs und sinkender Anstrengung zur Energieeinsparung), so bedeutet dies notwendig zugleich eine Verschärfung des langfristigen Knappheitsproblems. Lange Zeit kann eine Zunahme langfristiger Knappheit erschöpflicher Ressourcen einhergehen mit stagnierenden oder gar sinkenden Preisen, eben aufgrund des kurzfristigen Überangebots solcher Ressourcen auf den laufenden Märkten. Man kann also hier nicht allein auf die Regulationsmechanismen der Marktwirtschaft vertrauen.

Die Bewertung erschöpflicher Ressourcen durch Marktpreise findet eine weitere Grenze in der Tatsache, daß sich auf den laufenden Märkten nur gegenwärtig lebende Anbieter und Nachfrager zu Wort melden können. Künftige Generationen sind zum jetzigen Zeitpunkt dort nicht vertreten, ihre Interessen fallen also unter den Tisch. Mit unseren laufenden Entscheidungen für mehr oder weniger Verbrauch erschöpflicher Ressourcen wie Energie entscheiden wir also zugleich mittelbar über die Nutzungsmöglichkeiten künftiger Generationen. Wollen wir unseren gegenwärtigen Verbrauch zugunsten unserer Nachkommen einschränken, so können wir

dies wirksam dadurch tun, daß wir die vorhersehbare langfristige Knappheit durch die Erhebung einer „Ressourcenabgabe“ bereits in die heutigen Preise hineinnehmen. Die durch die Abgabe erhöhten Energiepreise regen schon heute zu einem Minderverbrauch an und entschärfen dadurch das Knappheitsproblem für künftige Generationen. Eine solche Energieabgabe müßte natürlich durch den Staat erhoben werden, und sein Aufkommen könnte, wie BINSWANGER u. a. (1983) vorgeschlagen haben, zur teilweisen Entlastung der Arbeitskosten verwendet werden.

Energiesparen durch Erhebung einer Abgabe findet also seine erste Begründung darin, daß wir Energie als Prototyp einer erschöpflichen Ressource betrachten. Es gibt aber noch einen weiteren wichtigen Grund: Die Gewinnung von Energie wie auch ihr Einsatz in der Produktion sind in aller Regel mit erheblichen Umweltbelastungen verbunden. So ist die Gewinnung von Öl aus Teerschiefer oder teerhältigen Sänden oder durch Kohleverflüssigung äußerst umweltbelastend und energieverbrauchend. Der Einsatz von Öl in Verbrennungsmotoren und Heizungsanlagen belastet die Luft mit Stickoxiden und Schwefeldioxid, und nicht zuletzt werden immer wieder Gewässer und Böden durch austretendes Öl verseucht. Die Begrenzung des Energieverbrauchs bedeutet also zugleich eine Begrenzung der damit verbundenen Umweltschäden.

Gerade im Instrument der Energieabgabe zeigt sich, wie wichtig die gleichzeitige Nutzung ökonomischer und administrativer Mechanismen ist. Die Begrenzung des Energieverbrauchs durch eine Abgabe hilft also, mehrere Ziele ökologischen Wirtschaftens zugleich zu erreichen:

- 1 Sie trägt zu einer langsameren und schonenderen Nutzung der nur begrenzt vorhandenen fossilen Energieträger bei und verbessert so die Nutzungsmöglichkeiten für künftige Generationen.
- 2 Sie führt zu einer Senkung der Umweltbelastung, weil geringerer Energieverbrauch eine Reduktion von Schwefeldioxid und anderen Schadstoffemissionen aus Heizkraftwerken bedeutet.
- 3 Sie führt zu einer Senkung der Stickoxid- und anderer Schadstoffbelastungen bei den verschiedensten Verbrennungsmotoren.
- 4 Die Verteuerung der aus erschöpflichen Ressourcen gewonnenen Energie begünstigt die Entwicklung alternativer erneuerbarer Energiequellen (wie Wind- und Sonnenenergie) und macht gezielte Investitionen in energie- und ressourcenschonende Produktionsverfahren lohnend.

Gerade das so wichtige Beispiel des Energiesparens macht deutlich, daß Umweltpolitik nicht an der Alternative von „Markt“ oder „Staat“ entschieden werden kann, sondern daß sie zu ihrer Wirksamkeit gerade des gezielten Zusammenwirkens beider Elemente bedarf. Diese Notwendigkeit des Zusammenwirkens verschiedener Steuerungselemente in ökologischer Absicht läßt sich verallgemeinern im Konzept des „Wirtschaftsstils“, das vor allem Bertram SCHEFOLD in die ökologische Diskussion eingeführt hat (SCHEFOLD 1987; BINSWANGER u. a. 1983, Kap. 3). Diesem Konzept wollen wir uns nun abschließend zuwenden.

6 Grundzüge eines neuen Wirtschaftsstils

Wir haben gesehen: Positive Analyse und normative Entscheidung, staatliche Regulierung und marktmäßige Bewertung, monetäre Quantifizierung und qualitative Problemanalyse, kurzfristige ökonomische Anreize und langfristige Änderungen des Bewußtseins dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Alle diese Elemente werden benötigt, wenn es um eine langfristige Umstrukturierung der Wirtschaft in Richtung auf weniger Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch geht. In ökologischer Perspektive verlieren die klassischen Abgrenzungen der Wirtschaftssysteme nach der Form des Eigentums und der Steuerung über „Markt“ oder „Plan“ viel von ihrer traditionellen Bedeutung. So wichtig es ist, die Marktwirtschaft in einem „ökologischen Rahmen“ operieren zu lassen, der wenigstens ansatzweise den Umwelt- und Ressourcenverbrauch in die Bewertung der Marktteilnehmer eingehen läßt, gibt es darüber hinaus noch andere wichtige Veränderungen. Planungsprozesse von Staat und Unternehmen müssen neu überdacht werden, die Objekthaltung der Menschen zu ihrer Umwelt muß langfristig verändert werden. Damit kommen wir zu dem Begriff eines „ökologischen Wirtschaftsstils“, der „eine besondere Einheit von Motivationen und Verkehrsformen und eine spezifische Komplementarität der Institutionen in einer Volkswirtschaft“ (BINSWANGER u. a. 1983, S. 118) beschreibt. In einem solchen Wirtschaftsstil spielen Umweltlernen und Umweltnormen, kurz, ein anderer Umgang der Menschen mit der Natur, eine entscheidende Rolle. Die ökonomische Bewertung des Marktes wird ergänzt durch eine Beschreibung der stofflichen Eigenschaften von Produktionsprozessen, die es den Verbrauchern erlauben, auch ökologisch begründete Entscheidungen abzugeben. Dabei geht es nicht darum, die „Schuld“ an der Umweltkrise den Verbrauchern anzulasten, sondern vielmehr darum, sie durch gezielte Information und Aufklärung mehr als bisher in den Stand zu setzen, ihren Beitrag zur Lösung der Umweltprobleme zu leisten.

Der Begriff des Wirtschaftsstils, so wenig streng er bisher noch entwickelt ist, erlaubt es auch, von der Ökonomie traditionell vernachlässigte oder monetär verkürzte Dimensionen menschlichen Handelns besser als bisher in das Blickfeld zu rücken. Schönheit, Ästhetik, die Bedingungen guten menschlichen Lebens und Zusammenlebens über die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen hinaus werden zumindest als Probleme einer ökologisch orientierten Wirtschaft benennbar. Es ist zwar nur ein bescheidener Fortschritt, denn von der Bezeichnung der Probleme bis hin zu ihrer wissenschaftlichen Behandlung oder gar politischen Lösung ist es freilich noch ein weiter Weg. Wir werden diesen Weg um so rascher zurücklegen können, je mehr wir uns den Grenzen einer marktorientierten Umweltpolitik bewußt sind, ohne damit auf den Lösungsbeitrag von Marktwirtschaft und ökonomischer Theorie zu verzichten.

Literatur

- BINSWANGER, Hans Christoph; GEISSBERGER, Werner & GINSBURG, Theo (1978). Wege aus der Wohlstandsfalle. Der NAWU-Report: Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltkrise. Frankfurt a. M.
- BINSWANGER, Hans Christoph, FRISCH, Heinz; NUTZINGER, Hans G., SCHEFOLD, Bertram, SCHERHORN, Gerhard, SIMONIS, Udo Ernst & STÜMPEL, Burkhard (1983). Arbeit ohne Umwelterstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik. Frankfurt a. M.; überarbeitete Neuauflage 1988
- ENDRES, Alfred (1985). Umwelt- und Ressourcenökonomie. Darmstadt
- FREY, Bruno (1972). Umweltökonomie. Göttingen
- HAMPICKE, Ulrich (1985). Die volkswirtschaftlichen Kosten des Naturschutzes in Berlin. (Landschaftsentwicklung und Umweltforschung, Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsentwicklung der TU Berlin, Nr. 35). Berlin
- KABELITZ, Klaus Robert (1984). Eigentumsrechte und Nutzungslizenzen als Instrumente einer ökonomisch rationalen Luftreinhaltepolitik. (IFO-Studien zur Umweltökonomie, Band 5). München
- MEISSNER, Werner (1987). Umweltökonomie und politische Ökonomie. Manuskript, Universität Frankfurt a. M.
- MEYER-ABICH, Klaus M. (1984). Wege zum Frieden mit der Natur. Praktische Naturphilosophie für die Umweltpolitik. München — Wien
- MEYER-ABICH, Klaus M. (1986). 30 Thesen zur praktischen Naturphilosophie. In: H. LÜBBE & E. STRÖKER (Eds.). Ökologische Probleme im kulturellen Wandel. (Ethik der Wissenschaften, Band V). S. 100-108. Paderborn
- NUTZINGER, Hans G. (1987). Raumschiff Erde ohne Treibstoff? In: Evangelische Kommentare, Mai 1987, Nr. 5, S. 254-258
- SCHEFOLD, Bertram (1987). Die Politik in der Wirtschaftsgesellschaft aus historischer, klassischer und neoklassischer Sicht. Manuskript, Universität Frankfurt a. M.
- SPINDLER, Edmund A. (1983). Umweltverträglichkeit in der Raumplanung. Ansätze und Perspektiven zur Umweltgüteplanung. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 28). Dortmund
- WEIDNER, Helmut (1985). Umweltpolitik in Japan. In: Umschau, 85. Jg., Heft 11, S. 687-691

Autor

Nutzinger, Hans G., geb. 1945, Dr. rer. pol. habil., Professor für Theorie öffentlicher und privater Unternehmen an der Gesamthochschule-Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften. Hauptgebiete: Theorie der Unternehmung, Mitbestimmung und Partizipation, Umweltökonomie — Wissenschaftlicher Werdegang: 1968 Diplom-Volkswirt, Universität Heidelberg; 1973 Dr. rer. pol., Universität Heidelberg; 1976 Habilitation und *venia legendi* in Volkswirtschaftslehre. Nach wissenschaftlichen Tätigkeiten an den Universitäten Heidelberg, Dortmund und Bielefeld seit 1978 Hochschullehrer an der GhK.