

Bergen, Volker

Article — Digitized Version

Die Konzeption der Bundesregierung und ihre Beurteilung aus volkswirtschaftlicher Sicht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bergen, Volker (1976) : Die Konzeption der Bundesregierung und ihre Beurteilung aus volkswirtschaftlicher Sicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 10, pp. 524-528

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135003>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Konzeption der Bundesregierung und ihre Beurteilung aus volkswirtschaftlicher Sicht

Volker Bergen, Göttingen

Die Bundesregierung hat am 14. Juli den Umweltbericht '76 beschlossen. Dieser Bericht stellt eine Fortschreibung des am 29. September 1971 verabschiedeten Umweltprogramms dar. „Mit der Fortschreibung dieses Programms sollen eine erste Bilanz und, abgeleitet aus der aktuellen Situation und der absehbaren Entwicklung der Umwelt, die Handlungskonsequenzen für die kommenden Jahre gezogen werden“¹⁾. Der Umweltbericht '76 stellt somit einerseits einen Rechenschaftsbericht der Bundesregierung über die Umweltpolitik der letzten fünf Jahre dar und will andererseits die Leitlinien und Schwerpunkte der zukünftigen Umweltpolitik einer breiteren Öffentlichkeit darlegen.

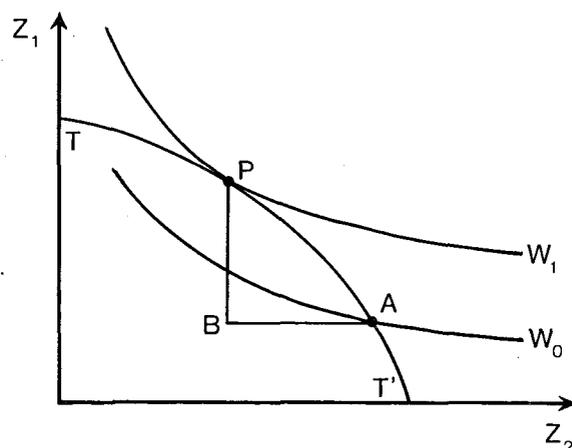
Auf fast neunzig des etwa 230 Seiten umfassenden Berichts bemühen sich die Verfasser, die umweltpolitische Konzeption der Bundesregierung darzustellen und zu erläutern²⁾. Es liegt deshalb nahe, diese Ausführungen einer kritischen Betrachtung aus volkswirtschaftlicher Sicht zu unterziehen. Im folgenden soll zunächst kurz auf die Problematik eingegangen werden, mit der die Bundesregierung beim Umweltschutz konfrontiert wird. Diese allgemeinen Ausführungen haben den Zweck, ausgehend von dem Kenntnisstand der nationalökonomischen Theorie auf die Schwierigkeiten hinzuweisen, deren sich die Bundesregierung bei ihrer Umweltpolitik bewußt sein sollte; darüber hinaus bieten die kurzen Ausführungen aber auch Ansätze für eine faire Beurteilung der praktischen Umweltpolitik der Bundesregierung. Die umweltpolitische Konzeption der Bundesregierung zur Lösung der Problematik wird im danach folgenden Abschnitt skizziert. Den Abschluß bildet eine Beurteilung dieser Konzeption aus volkswirtschaftlicher Sicht unter Bezugnahme auf die im ersten Abschnitt ausgeführte Problematik.

1) Umweltbericht '76. Fortschreibung des Umweltprogramms der Bundesregierung vom 14. Juli 1976. Herausgeber: Bundesministerium des Innern, Bonn 1976, S. 2.

2) Die verbleibenden Seiten sind den speziellen Problemen der Wasserwirtschaft, der Küstengewässer und Hohen See, der Abfallwirtschaft, der Luftreinhaltung, der Lärmbekämpfung, der Umweltschadstoffe sowie der Natur und Landschaft gewidmet.

Dr. Volker Bergen, 37, ist Privatdozent am Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Göttingen. Seine gegenwärtigen Forschungsschwerpunkte umfassen die Bereiche Umweltökonomik, Geldtheorie und -politik sowie Finanzwissenschaft.

Ausgehend von der Notwendigkeit staatlichen Handelns auf dem Gebiet des Umweltschutzes³⁾ stellt sich die Problematik für den Staat als gesellschaftliche Optimierungsaufgabe dar. Der Staat soll und will einen gesellschaftlich als unerwünscht empfundenen Zustand durch seine Maßnahmen verbessern und in einen gesellschaftlich als optimal empfundenen Zustand überführen. Die Informationen, die er hierzu benötigt, lassen sich mit Hilfe der folgenden, stark vereinfachten Abbildung verdeutlichen.



Die Symbole Z_1 und Z_2 bezeichnen gesellschaftliche Ziele, die durch geeignete Maßzahlen operationalisiert sind. Man kann sich darunter z. B. „gesunde Umwelt“ repräsentiert durch einen Umweltqualitätsindex (Z_1) und ein konjunkturpolitisches Ziel (Beschäftigungsgrad, Preisniveaustei-

3) Begründet wird dies in der umweltökonomischen Literatur üblicherweise mit der Existenz negativer externer Effekte und dem Öffentlich-Gut-Charakter von Umweltdienstleistungen. Siehe z. B. William J. Baumol, Wallace E. Oates: The Theory of Environmental Policy, Englewood Cliffs 1975.

gerungsrate) (Z_2) vorstellen. Es kann sich aber auch um zwei Umweltziele, einen Gewässerqualitätsindex (Z_1) und einen Luftqualitätsindex (Z_2) oder ähnliches handeln.

Mit der notwendigen Identifikation und Operationalisierung der Ziele ist noch nichts über die Bewertung der Zielkombinationen gesagt. Sie ist aber erforderlich, um eine Rangfolge der zahlreichen Zielkombinationen zu erhalten. Ausdruck der Bewertung der Zielkombinationen sind in der Abbildung die sozialen Indifferenzlinien W_0 und W_1 . Sie repräsentieren zwei unterschiedliche Wohlfahrtsniveaus ($W_1 > W_0$) und ordnen ihnen jeweils die Zielkombinationen zu, die in der Einschränkung der Gesellschaft gleichwertig sind. Auf die mit sozialen Indifferenzlinien verbundenen theoretischen und praktischen Schwierigkeiten wird im dritten Abschnitt eingegangen.

Zielformulierungen und Zielkombinationsbewertung sind aber noch immer nicht ausreichend, um ein soziales Optimum zu bestimmen. Dazu ist die Kenntnis darüber notwendig, welche Zielkombinationen von der Gesellschaft realisiert werden können. Ausdruck dieses Knappheitsproblems ist in der Abbildung die Fläche unter der Kurve TT', die auch als soziale Transformationskurve bezeichnet wird. Diese Kurve besagt, daß ein Mehr von Ziel 1 durch ein Weniger von Ziel 2 „erkauft“ werden muß und umgekehrt. Nur wenn sich die Gesellschaft nicht in einem Zustand *auf* der Kurve, sondern *unterhalb* der Kurve befindet, entfällt der Zielkonflikt.

Sind die soziale Wohlfahrtsfunktion und die soziale Transformationsfunktion bekannt, dann ist auch das soziale Optimum bestimmt. Es ist jene Zielkombination, bei der sämtliche Möglichkeiten der Gesellschaft ausgeschöpft sind und das höchste Wohlfahrtsniveau erreicht ist. In der Abbildung ist dieses soziale Optimum durch den Punkt P angegeben. Befindet sich die Gesellschaft in einem davon abweichenden Zustand, z. B. Punkt A, dann sollte der Staat durch geeignete Maßnahmen den Zustand P verwirklichen. Der gesellschaftliche Vorteil beim Übergang von A nach P zeigt sich in der Wohlfahrtssteigerung von W_0 auf W_1 , er ist die Rechtfertigung des staatlichen Eingriffs. Eine staatliche Maßnahme, die den Übergang von A nach P ermöglicht, ist zugleich kostenminimierend. Unter den Kosten ist hier der Zielverzicht beim Übergang von A nach P zu verstehen, der durch die Strecke AB angegeben wird. Der damit verbundene Zielgewinn entspricht der Strecke BP. Aus der Abbildung ist zu ersehen, daß AB der geringste Zielverzicht ist, um den Zielgewinn BP zu erhalten. Diese Kostenminimierung staatlicher Maßnahmen ist eine Voraussetzung, ein soziales Optimum zu verwirklichen.

Soweit die reine Allokationstheorie⁴⁾. Welchen Weg beschreitet nun die Bundesregierung, um durch ihre Maßnahmen einem sozialen Optimum näher zu kommen?

Konzeption der Bundesregierung

An mehreren Stellen geht der Bericht auf die von der Bundesregierung praktizierte und präferierte Zielbestimmung ein. Das Problem der Zielidentifikation löst der Bericht durch Verweis auf „eine umfassende und sorgfältige Bestandsaufnahme, an der neben Bundes- und Länderverwaltungen auch namhafte Wissenschaftler, Verbände und Unternehmen der deutschen Wirtschaft maßgeblich beteiligt waren. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse und mit dem politischen Willen, jedem Bürger jetzt und in Zukunft die für seine Gesundheit und sein Wohlbefinden notwendige Qualität seiner Umgebung zu sichern, wurden die umweltpolitischen Ziele und Vorhaben entwickelt“⁵⁾. Die Zieloperationalisierung erfolgt durch *Pläne* für die verschiedenen umweltpolitischen Subsysteme, „aus denen sich für die Einzelbereiche Umweltqualitätsziele und Mindestqualitätsstandards“⁶⁾ ergeben. Die Aufstellung der Pläne und die Festlegung der Qualitätsstandards sind Ausdruck der Zielbewertung. Sie erfolgen durch Parlamente und Regierungen unter Mitwirkung von Umweltverbänden, Bürgerinitiativen, der Wirtschaft sowie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden⁷⁾. „Nur aus der Mitverantwortlichkeit und der Mitwirkung der Betroffenen kann sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen individuellen Freiheiten und gesellschaftlichen Bedürfnissen ergeben. Eine frühzeitige Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte am umweltpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ist deshalb von der Bundesregierung vorangetrieben worden, ohne jedoch den Grundsatz der Regierungsverantwortlichkeit in Frage zu stellen.“⁸⁾ Der Primat staatlicher Entscheidung wird auch für die Lösung von Konflikten zwischen umweltpolitischen Zielen untereinander und in bezug auf gesamtwirtschaftliche Ziele (Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, angemessenes Wirtschaftswachstum, ausreichende Energieversorgung etc.) in Anspruch genommen.

Auf die Realisationsmöglichkeiten ausgewählter und festgelegter Zielkombinationen, d. h. die Lage

4) Eine relativ umfassende Darstellung der reinen Allokationstheorie, auf die hier verzichtet werden muß, findet sich bei Egon Sohmen: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976.

5) Umweltbericht '76, a. a. O., S. 2.

6) Ebenda, S. 30. Dabei handelt es sich im einzelnen um Bewirtschaftungspläne für oberirdische Gewässer sowie überörtliche Abwasserbeseitigungspläne, um Luftreinhaltepläne, überörtliche Abfall- und Tierkörperbeseitigungspläne, Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne sowie um forstliche Rahmenpläne.

7) Vgl. ebenda, S. 15, 18, 20.

8) Ebenda, S. 4.

und Gestalt der sozialen Transformationskurve, geht der Bericht explizit nicht ein. Es wird implizit unterstellt, daß die gewünschte Zielkombination realisiert werden kann⁹⁾. Bei der Auswahl der hierzu für geeignet gehaltenen Maßnahmen orientiert sich die Bundesregierung am Vorsorgeprinzip, das eine die Natur schützende und schonende Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen zum Ziel hat¹⁰⁾. Zur Durchsetzung des Vorsorgeprinzips präferiert die Bundesregierung Maßnahmen, die dem Verursacherprinzip im Sinne eines individuellen Kostenzurechnungsprinzips im Gegensatz zum Gemeinlastprinzip, das nur in Ausnahmefällen angewendet werden soll, entsprechen¹¹⁾. Unter solchen Maßnahmen versteht die Bundesregierung in erster Linie Maßnahmen der ordnenden Verwaltung, d. h. Gebote und Verbote bzw. Beschränkungen einschließlich des Umweltstrafrechts¹²⁾. „Flankiert wird das ordnungsrechtliche Instrumentarium u. a. durch Instrumente, die dem Recht der leistenden Verwaltung zugehören, wie Entsorgungspflichten der öffentlichen Hand, die zumeist mit entsprechenden Überlassungspflichten verbunden sind, durch den umweltwirksamen Einsatz finanzieller Förderungsmittel, durch die Gewährung steuerlicher Begünstigungen... Eine Ergänzung des klassischen umweltrechtlichen Instrumentariums bilden Rechtsinstitute wie der ‚Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung‘ sowie die neu eingeführte Abwasserabgabe, die – als ökonomischer Hebel – für das Einleiten schädlichen Abwassers in ein Gewässer erhoben wird.“¹³⁾ Hieraus folgt eine eindeutige Präferenzordnung der von der Bundesregierung für geeignet gehaltenen Maßnahmen zur Annäherung an ein soziales Optimum: Maßnahmen der ordnenden Verwaltung werden eindeutig präferiert; flankiert werden sie durch Maßnahmen der leistenden Verwaltung; beide zusammen werden lediglich ergänzt durch pretiale, d. h. preiskorrigierende Maßnahmen.

Beurteilung der Zielbestimmung

Wie ist nun diese Konzeption der Bundesregierung aus volkswirtschaftlicher Sicht zu beurteilen? Wenden wir uns zunächst der Art und Weise der Zielbestimmung zu, wie sie von der Bundesregierung praktiziert wird. Die nationalökonomische Theorie bemüht sich seit ihren Anfängen und besonders intensiv seit den 20er Jahren dieses Jahrhunderts um die Formulierung einer widerspruchsfreien und vollständig sozialen Wohlfahrtsfunktion zur gesellschaftlichen Bewertung aller denkbaren Zielkombinationen¹⁴⁾. Ein entscheidender Erfolg ist diesen Bemühungen bislang versagt geblieben. Das gilt vor allem für eine soziale Wohlfahrtsfunktion, die westlichem demokratischem Verständnis entsprechend aus individuellen Vorstellungen über die Wünschbarkeit von Ziel-

kombinationen abgeleitet werden soll, und liegt bekanntlich an der praktischen Unmöglichkeit interpersoneller Nutzenvergleiche. Ein Verzicht auf interpersonelle Nutzenvergleiche, also die Anwendung des Pareto-Kriteriums zur Beurteilung von Zielkombinationen, vermag ebensowenig zu befriedigen wie der Versuch einer Kompensation von Wohlfahrtsverlusten. Durch die im Bereich der Umweltproblematik häufig auftretenden negativen externen Effekte ist die Zahl eindeutiger Aussagemöglichkeiten hier so gering, daß eine praktische Wirtschafts- und Umweltpolitik auf ihrer Grundlage kaum möglich ist.

Auch die politischen Entscheidungsprozesse in einer Demokratie mit mehreren Parteien ermöglichen in der Regel keine eindeutigen Aussagen über gesellschaftliche Rangordnungen alternativer Zielkombinationen. Das liegt zum einen daran, daß praktisch keine Einstimmigkeitsentscheidungen möglich sind und Mehrheitsentscheidungen stets ein diktatorisches Element enthalten, das eine Benachteiligung Dritter nicht ausschließt. Verstärkt wird die Tendenz zur Benachteiligung Dritter durch unvollständige Informationen von Parlament und Regierung über die gewünschten Zielkombinationen von Gruppen und Individuen. In diesem Zusammenhang ist die von der Bundesregierung praktizierte und in Zukunft verstärkte Konsultation der Betroffenen von Bedeutung. Umweltverbände, Bürgerinitiativen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände usw. besitzen Informationen darüber, was die von ihnen vertretenen Bürger – zumindest nach Ansicht der Verbandsfunktionäre – wünschen und ob und wie sie sich durch bestimmte Zielkombinationen in ihrem Wohlergehen beeinträchtigt oder gefördert fühlen. Insofern ist dieser Aspekt der Konzeption der Bundesregierung zu begrüßen. Der Einfluß von Interessenverbänden auf den politischen Entscheidungsprozeß birgt jedoch auch Gefahren in sich. Einflußreiche Interessenverbände können die Bundesregierung zu Entscheidungen veranlassen, die für sie günstig sind, aber zu Lasten Dritter, insbesondere nichtorganisierter Gruppen gehen¹⁵⁾.

Diese kurzen Ausführungen zeigen, daß in der praktischen Umwelt- und Wirtschaftspolitik eine gewisse Willkür bzw. ein diktatorisches Element bei der Festlegung der angestrebten Zielkombinationen nicht zu vermeiden ist. Damit entfällt in der Regel aber auch die Möglichkeit zu sagen, ob

⁹⁾ Vgl. ebenda, S. 12, 67, 73, 78 ff.

¹⁰⁾ Vgl. ebenda, S. 2.

¹¹⁾ Vgl. ebenda, S. 3.

¹²⁾ Vgl. ebenda, S. 31.

¹³⁾ Ebenda, S. 32.

¹⁴⁾ Vgl. John R. Hicks: The Scope and Status of Welfare Economics, in: Oxford Economic Papers, Vol. 27 (1975).

¹⁵⁾ Vgl. Peter Bernholz: Grundlagen der Politischen Ökonomie, 2. Band, Tübingen 1975, S. 93 ff.

eine neue Zielkombination der Ausgangssituation überlegen ist, d. h. die Wohlfahrt der Gesellschaft erhöht. Vor diesem Hintergrund kann die Konzeption der Bundesregierung bei der Zielbestimmung als praktikabel angesehen werden, deren wohlfahrtstheoretische Implikationen jedoch ungewiß sind.

Eignung der Maßnahmen

Wenn es schon nur in seltenen Fällen möglich ist, die wohlfahrtstheoretischen Implikationen von angestrebten Zielkombinationen abzuschätzen, dann sollten zumindest die ausgewählten Maßnahmen die vorgegebenen Zielkombinationen mit den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten realisieren. Unter den volkswirtschaftlichen Kosten einer Maßnahme ist allgemein der (realisierte) Zielverzicht beim Übergang von der Ausgangssituation zur angestrebten Zielkombination zu verstehen. Im einzelnen handelt es sich dabei um Informations-, Planungs- und Überwachungskosten sowie Schadenstehungs-, Schadenvermeidungs- und Schadenbeseitigungskosten. Die Bedeutung der Kostenminimierung läßt sich aus der Abildung des ersten Abschnitts entnehmen. Die Strecke AB gibt die minimalen Kosten beim Übergang von der Ausgangssituation A zur angestrebten Zielkombination P an. Jede Verlängerung der Strecke AB in Richtung auf die Z_1 -Achse bedeutet eine in bezug auf den durch P angegebenen Z_1 -Zielwert ineffiziente Verwendung knapper Ressourcen. Die Ermittlung der (minimalen) volkswirtschaftlichen Kosten von Maßnahmen ist vor allem bei der notwendigen Berücksichtigung der interdependenten Zusammenhänge zwischen Umwelt und Ökonomie mit erheblichen theoretischen und praktischen Schwierigkeiten verbunden¹⁶⁾. Obwohl jede Maßnahme im konkreten Fall auf ihre ökonomisch-ökologische Effizienz hin zu überprüfen ist, lassen sich jedoch einige Aussagen über die grundsätzliche Eignung von Maßnahmen treffen, die die von der Bundesregierung präferierte generelle Rangfolge problematisch erscheinen lassen.

Die aus dem Umweltbericht zu entnehmende deutliche Präferenz für Maßnahmen der ordnenden Verwaltung (direkte Kontrollen) wird offensichtlich von dem Wunsch nach hoher ökologischer Wirksamkeit bestimmt. Das impliziert hohe Überwachungskosten, um die Einhaltung der angeordneten Gebote, Verbote und Beschränkungen zu gewährleisten. Da sämtliche von Unternehmen und Haushalten einzuhaltende Normen vom Staat festgelegt werden, ergeben sich auch hohe Informations- und Planungskosten. Bei direkten Kontrollen

¹⁶⁾ Siehe hierzu z. B. Volker Bergen: Eine ökonomische Theorie der Umweltverschmutzung. Ein ökonomisch-ökologisches Gesamtsystem und seine Implikationen (Habilitationsschrift; erscheint demnächst).

Die OECD-Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Die OECD – eine der wichtigsten überregionalen Wirtschaftsorganisationen der Nachkriegszeit – hat in der bisherigen wissenschaftlichen Literatur noch keine zusammenhängende Darstellung von Gewicht erfahren. Die Verfasser haben diese Lücke durch eine alle wichtigen Aspekte dieser zwischenstaatlichen Verbandes einbeziehende Studie geschlossen. Sie stützt sich hierbei auf eine Reihe von Abhandlungen, die Professor Dr. H. J. Hahn, Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Völkerrecht der Universität Würzburg, als langjähriger Justitiar der OECD und unmittelbare Sachkenner Rechtsfragen der OECD widmete. Das Buch enthält dabei keine bloße Kompilation früherer Schriften sondern eine umfassende Behandlung der OECD und ihrer Rechtsordnung, die von Dr. Albrecht Weber, Assistent am genannten Lehrstuhl, überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht wurde. Die Beschreibung umfaßt die Vorgeschichte der OECD, ihren Vorläufer OEEC, die Gründungsgeschichte der Organisation, schildert rechtlich Grundordnung und Ausgestaltung der Sachaufgaben, das Dienstrecht und die völkerrechtliche Stellung der Organisation. Besonderes Gewicht ist auf die Darstellung des Wirtschaftsrechts gelegt, das vor allem durch Beobachtung Koordination und berichtigende Aufsicht der mitgliedstaatlichen Politiken wichtige Erfolge buchen konnte. Auch hier beschließt eine völkerrechtliche Analyse der Systematik des Wirtschaftsrechts die Darstellung. Schließlich ist die jüngsten Entwicklung im Rahmen der OECD, die durch die Energiekrise geprägt ist, Rechnung getragen. Die Gründung der Internationalen Energieagentur und des Finanziellen Beistandsfonds machen den Aufgabenwandel in der Wirtschaftsgeschichte der OECD, aber auch ihre künftige Rolle in der Weltwirtschaft, deutlich. Ein Anhang enthält eine Zusammenstellung der wichtigsten Texte des Rechts von OEEC und OECD.

1976, 443 Seiten, 15,3 x 22,7 cm, Salesta geb.; 110,- DM
ISBN 3 7890 0188 0, Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Band 44

Nomos Verlagsgesellschaft
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden



tritt die ökonomische Effizienz gegenüber der ökologischen Wirksamkeit in den Hintergrund. Die fest vorgegebenen Normen lassen wenig Spielraum für kostengünstige individuelle Anpassungen. Unternehmen und Haushalte sind lediglich gehalten, die Vorschriften des Staates einzuhalten. „Da Verbote und Auflagen sich in erster Linie an gegenwärtigen Produktionsstrukturen und einem gegebenen Stand der Technik orientieren, genügen sie vornehmlich statischen Aufgabenstellungen. Solange aber das Unterschreiten derartiger Normen nicht prämiert wird, bleiben dynamische Funktionen des Wettbewerbs außer acht, die gerade die Anpassungsflexibilität erhöhen sowie die Entwicklung und Durchsetzung eines umweltfreundlichen technischen Fortschritts induzieren.“¹⁷⁾ Zwar könnte der Staat grundsätzlich eine diskretionäre Anpassung an geänderte technische Bedingungen und neue naturwissenschaftliche Erkenntnisse vornehmen, eine Änderung des statischen ex-post-Charakters direkter Kontrollen wird dadurch aber nicht erreicht.

Höhere Effizienz von Abgaben

Preiskorrigierende (pretiale) Maßnahmen, insbesondere Abgaben besitzen demgegenüber den Vorteil höherer ökonomischer Effizienz. Die staatliche Festlegung einer bestimmten Abgabenhöhe, die sich z. B. wie bei der Abwasserabgabe an der Schadstoffmenge der Emittenten orientiert, läßt den betroffenen Unternehmen und Haushalten die Möglichkeit, durch individuelle Maßnahmen die Zahlung der Abgaben zu vermeiden. Gewinnmaximierende Unternehmen und nutzenmaximierende Haushalte werden die für sie jeweils günstigste Anpassungsart wählen, wobei ihnen die vorgegebene Abgabenhöhe als Orientierung dient. Die Möglichkeit unmittelbarer und sofortiger Prämierung begünstigt die individuelle Suche nach umweltschonenden Techniken und fördert die Anpassungsflexibilität¹⁸⁾. Unter gewissen, durchaus realistischen Annahmen über die Verhaltensweisen von Unternehmen und Haushalten ermöglichen Abgabenlösungen die Erreichung der angestrebten Zielkombination zu minimalen Kosten¹⁹⁾. Versucht der Staat, die der angestrebten Zielkombination *optimal* entsprechende Abgabenhöhe festzulegen, dann muß auch hier mit hohen Informationskosten gerechnet werden. Die Anwendung eines von *Baumol* und *Oates* vorgeschlagenen Iterationsverfahrens, das eine flexible Anpassung der Abgabenhöhe an die angestrebte Zielkombination vorsieht, vermag die Informations- und Planungskosten erheblich zu mindern²⁰⁾. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß eine solche Vorgehensweise individuelle Anpassungskosten verursacht und auf organisatorische Schwierigkeiten staatlicher Institutionen stößt. Die ökologische

Wirksamkeit preiskorrigierender Maßnahmen hängt von der Stärke und dem zeitlichen Verlauf der individuellen Anpassungen ab. Sie ist deshalb eher längerfristig in Richtung auf eine kontinuierliche Erreichung der angestrebten Umweltqualitätsstandards im Sinne von Durchschnittswerten zu erwarten.

Mangel an volkswirtschaftlicher Analyse

Die angedeuteten Vor- und Nachteile direkter Kontrollen und pretialer Maßnahmen insbesondere von Abgaben weisen in die Richtung des Einsatzes *beider* Maßnahmen zur Lösung der Probleme: pretiale Maßnahmen zur Erreichung längerfristiger Zielkombinationen im Sinne von Durchschnittswerten, direkte Maßnahmen der ordnenden Verwaltung zur Abwendung plötzlich eintretender oder saisonal bedingter Zielwertgefährdungen²¹⁾.

Dieses sachlich bedingte Nebeneinander der Maßnahmen widerspricht der von der Bundesregierung präferierten Dominanz der Maßnahmen der ordnenden Verwaltung, die von pretialen Maßnahmen lediglich „ergänzt“ werden. Ein Grund für diese von der Bundesregierung präferierte Rangfolge der Maßnahmen wird aus der Anlage und Formulierung des gesamten Umweltberichts '76 deutlich. Die Umweltproblematik wird aus naturwissenschaftlicher Sicht dargestellt und Lösungsansätze aus juristischer Sicht vorgeschlagen. Eine volkswirtschaftliche Analyse der Problematik und möglicher Lösungen fehlt fast vollständig. Ein Defizit an ökonomischer Analyse findet sich jedoch nicht nur im Umweltbericht der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, sondern wird interessanterweise auch von amerikanischen Nationalökonomern für die Umweltberichte der Bundesregierung der Vereinigten Staaten konstatiert²²⁾. Eine stärkere Bereitschaft von Nationalökonomern zur umwelt- und wirtschaftspolitischen Beratung auch in den Fällen, in denen optimale Lösungen nicht zur Verfügung stehen und „nur“ theoretisch vertretbare und politisch realisierbare Kompromisse aus interdisziplinärer Zusammenarbeit angeboten werden können, könnte hier Abhilfe schaffen.

17) Harald Jürgensen: Das wirtschaftspolitische Instrumentarium der Umweltpolitik. Analyse und Koordinationsmöglichkeiten. Referat, gehalten auf der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften über „Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft“, Augsburg 1976, S. 19.

18) Vgl. ebenda, S. 22.

19) Auf einen theoretischen Beweis dieser Aussage muß hier aus Platzgründen verzichtet werden. Siehe dazu z. B. William J. Baumol, Wallace E. Oates, a. a. O., S. 139 ff.

20) Vgl. ebenda, S. 137 f.

21) Ein Versuch zur Formulierung eines solchen „optimal mixed program“ findet sich bei William J. Baumol, Wallace E. Oates, a. a. O., S. 162 ff. Er beschränkt sich allerdings auf die Erreichung ausschließlich umweltpolitischer Zielwerte.

22) Vgl. z. B. Anthony C. Fisher, Frederick M. Peterson: The Environment in Economics: A Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. 14 (1976), S. 26.