

Bonus, Holger

Article — Digitized Version

Ein ökologischer Rahmen für die Soziale Marktwirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bonus, Holger (1979) : Ein ökologischer Rahmen für die Soziale Marktwirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 3, pp. 141-146

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135297>

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.

Ein ökologischer Rahmen für die Soziale Marktwirtschaft

Holger Bonus, Konstanz

Die Forderung nach „Ökologie vor Ökonomie“ ist ebenso unsinnig wie die nach „qualitativem Wachstum“. Gerade wirksame Umweltpolitik macht den Umweltschutz zu einem ökonomischen Problem. Diese Ansicht vertritt im folgenden Beitrag *) Professor Bonus.

Im Kern der Diskussion um „qualitatives Wachstum“ steht der Vorwurf, was da fortwährend wachse, nämlich das Sozialprodukt, sei die falsche Größe. Politiker und Wissenschaftler seien auf diese eine Zahl geradezu magisch fixiert; wie hypnotisiert starrten sie unablässig auf die winzigsten Schwankungen des Sozialprodukts. Dabei aber entgehe ihnen völlig, daß rundherum die Umwelt zerstört werde. Denn das Sozialprodukt könne eben nicht die Lebensqualität erfassen. Indem es rein quantitativ und gewissermaßen mechanisch Umsätze minus Vorleistungen aufeinanderhäufe, erfasse es einseitig Marktgrößen und sei blind gegenüber qualitativen Verschlechterungen der menschlichen Umwelt. Ja, die Umweltzerstörung blähe das Sozialprodukt sogar noch künstlich auf und suggeriere auf diese Weise eine besonders erfolgreiche Wirtschaftspolitik. Denn da zum Zwecke der notdürftigen Reparatur von Umweltschäden Aufwendungen erforderlich würden, stiegen Umsätze und Sozialprodukt. In Wirklichkeit aber ginge es den Menschen dabei schlechter und nicht besser.

Was bei dieser Argumentation übersehen wird, ist der durch und durch qualitative Charakter des Sozialprodukts. Es wurde als Wohlfahrtsindikator entworfen, sollte Lebensqualität messen. In die Umsätze gehen neben einem Mengengerüst Preise ein, und diese Preise reflektieren die subjektive Wertschätzung des Produzierten durch die Bevölkerung. Wie soll man z. B. einen Schnürsenkel mit einem Reifen vergleichen? Was ist wichtiger für das menschliche Wohlergehen? Man läßt die Käufer selbst darüber entscheiden: wenn sie bereit sind, für Reifen einen wesentlich höheren Preis zu

zahlen als für Schnürsenkel, dann müssen Reifen für sie offenbar ein ganzes Stück wichtiger sein als Schnürsenkel. Der höhere Preis von Reifen ist dabei nicht einfach die Folge von höheren Produktionskosten; denn wäre die Wertschätzung von Reifen nicht größer als die von Schnürsenkeln, dann würde der Markt die höheren Produktionskosten von Reifen einfach nicht honorieren. Aufgrund dieser größeren Wertschätzung also werden Reifen bei der Berechnung des Sozialprodukts mit einem stärkeren Gewicht berücksichtigt als Schnürsenkel; ihr Beitrag zur Befriedigung der subjektiven Bedürfnisse der Bevölkerung ist höher als der von Schnürsenkeln. Wenn wir den Beitrag irgendeines Gutes zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse als seinen Beitrag zur Lebensqualität interpretieren – und wie könnte dieser Begriff anders verstanden werden –, dann erfaßt das richtig berechnete Sozialprodukt die erwirtschaftete Lebensqualität, buchstäblich die „Wert-Schöpfung“, etwas durchaus Qualitatives.

Insofern ist die Idee des „qualitativen Wachstums“ als einer Abkehr vom herkömmlichen „quantitativen Wachstum“ schlicht Unsinn. Da das Sozialprodukt selbst eine qualitative Größe ist, hat auch sein Wachstum qualitativen Charakter. Das Problem ist nicht eine Beschränkung von Sozialprodukt und damit Wachstumszielen auf quantitative Aspekte, sondern das Problem liegt in der unvollständigen oder fehlenden Berücksichtigung bestimmter Qualitäten. Wie kommt es dazu? Preise bilden sich auf dem Markt, und wo kein Markt ist, wird kein Preis erhoben und kein Beitrag zum Sozialprodukt registriert.

Das ist an sich auch sinnvoll. Es ist ja nicht der Zweck des Sozialprodukts, menschliches Glück überhaupt zu erfassen; denn das hängt auch von ganz außerwirtschaftlichen Dingen ab. Beispielsweise ist wenig so wichtig für menschliches Glück

Prof. Dr. Holger Bonus, 44, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Universität Konstanz.

*) Leicht gekürztes Referat, das Professor Bonus auf der Fachtagung der CDU „Lebenswerte Zukunft“ gehalten hat, die am 1. und 2. März 1979 in Bonn stattfand.

wie die Liebe, die wir gleichwohl im Sozialprodukt nicht mitzählen: sie ist wichtig, aber eben außerwirtschaftlich. Ricardo¹⁾ begann seine *Principles* (1817) mit der Beobachtung, daß Wasser und Luft, obwohl schlechthin existenznotwendig, dennoch ohne jeden Marktwert seien, während doch zugleich das viel weniger wichtige Gold einen so unvergleichlichen Marktwert besitze. Wasser und Luft waren eben außerwirtschaftlich, Gold dagegen nicht. Was also macht den „wirtschaftlichen“ oder aber den „außerwirtschaftlichen“ Charakter einer Erscheinung eigentlich aus? Welche Qualitäten sollen im Sozialprodukt erfaßt werden und welche nicht?

Rechnen mit Knappheitsfolgen

Im wirtschaftlichen Bereich befinden wir uns nur dann, wenn menschliche Entfaltungsmöglichkeiten durch Knappheit begrenzt werden und die knappen Gegenstände verschieden eingesetzt werden können. Die Ökonomie ist das Rechnen mit Knappheitsfolgen: welchen unter den alternativen Verwendungsmöglichkeiten sollen knappe Gegenstände gewidmet werden? Ordnet man sie einer Verwendung zu, so muß man auf eine andere verzichten; und im Verzicht auf die beste nicht mehr realisierbare Alternative liegen die Knappheitskosten der gewählten Verwendung. Wer abends mit einem Freunde plaudert, verpaßt den Fernsehkrimi; dies ist der Preis, den er für das Gespräch zu zahlen hat. Knapp ist hier die Zeit, und wir sprechen von „Zeitökonomie“, wenn es darum geht, sie am besten einzuteilen.

Gleichwohl handelt es sich in diesem Beispiel um die persönliche Ökonomie des Plauderers; er kann seine Zeiteinteilung gut mit sich selbst ausmachen. Nationalökonomie geht über den einzelnen hinaus. Jetzt sind mehrere Personen betroffen: wenn Herr Müller ein bestimmtes Grundstück für sich beansprucht, kann Herr Meyer nicht mehr dasselbe tun. Er muß verzichten, und darin liegen die Kosten der Beanspruchung durch Herrn Müller. Soll dieser, der „Verursacher“ von Meyers Kosten, ungeschoren bleiben? Keineswegs: genau in Höhe der Kosten wird Müller zur Kasse gebeten; er soll spüren, was er da anrichtet, und dann selbst entscheiden, ob ihm das Grundstück diesen Preis tatsächlich wert ist.

Der Markt wird also eingeschaltet, wenn mehr als eine Person Anspruch auf knappe Gegenstände erhebt; er entscheidet über die relative Dringlichkeit alternativer Ansprüche. Fällt er in dieser Funktion aus, so muß eine Bürokratie einspringen, um solche Entscheidungen zu fällen. Eine Alternative dazu gibt es in modernen Volkswirtschaften nicht. Wer aber auch immer über die Zuteilung knapper Ge-

genstände entscheidet, Markt oder Bürokratie: stets sind die resultierenden Knappheitskosten subjektiver Natur, stets geht es um die Abwägung qualitativer Ansprüche gegeneinander. In Geld schlagen sich die Knappheitskosten nur dort nieder, wo der Markt wirklich funktioniert; andernfalls bleiben sie unsichtbar, obwohl sie natürlich nach wie vor unausweichlich sind. Diese echten und bei Marktversagen unbekanntenen Werte bezeichnen wir als die volkswirtschaftlichen Kosten einer Aktivität. Ein Phänomen ist „wirtschaftlich“, wenn im Zusammenhang mit ihm volkswirtschaftliche Kosten entstehen, sonst nicht. Sozialprodukt und Wachstum sollen alle wirtschaftlichen Phänomene erfassen und nicht nur einen Teil; alleine darum geht es und nicht etwa um die Wahl zwischen „quantitativem“ und „qualitativem“ Wachstum.

Ökologie vor Ökonomie?

Zu Ricardos Zeiten waren Wasser und Luft im Überfluß vorhanden; genauer: es gab genügend unverschmutztes Wasser, und die Luft war so rein, wie man es sich nur wünschen konnte. Niemand wurde durch einen Mangel an diesen Dingen bedrückt, volkswirtschaftliche Kosten entstanden nicht. Kurz, die Umwelt gehörte zum außerwirtschaftlichen Bereich. In einer Sozialproduktberechnung hätte sie absolut nichts zu suchen gehabt; und natürlich bestand keinerlei Anlaß, sich über ihre monetäre Bewertung den Kopf zu zerbrechen: trotz ihres immensen Nutzens war sie nichts „wert“.

Aber das ist heute völlig anders. Umweltgüter gehören zu den knappsten Gütern überhaupt. Jede Beanspruchung der Umwelt verursacht ganz erhebliche volkswirtschaftliche Kosten. In welcher Höhe eigentlich?

Die Beantwortung dieser Frage erweist sich als überraschend schwierig, was einiges Licht auf die gesellschaftliche Bedingtheit von Kosten überhaupt wirft. Wenn die Umweltbelastung nämlich schließlich zum Zusammenbruch des ökologischen Gleichgewichts und damit zur Vernichtung unserer Existenzgrundlage führen würde – wie sich das bei unkontrolliertem Fortlaufen des früheren Trends vielleicht ergeben hätte –, so wären die volkswirtschaftlichen Kosten umweltbelastender Aktivitäten ganz einfach unendlich: ein Rechnen mit Knappheitsfolgen wäre sinnlos, das Problem dem ökonomischen Kalkül entzogen. Nun muß das Ausmaß der Gesamtbelastung irgendwie begrenzt werden; aber gerade dadurch erhält das Problem seine ökonomische Dimension. Denn durch politisch verfügte Beschränkungen der zulässigen Umweltbelastung entsteht Knappheit an erlaubten Umweltnutzungen. Wer jetzt eine dieser verknappten Nutzungen für sich beansprucht, entzieht sie einem anderen potentiellen Nutzer und

¹⁾ David Ricardo: *The Principles of Political Economy and Taxation*, 3. Aufl., Nachdruck London 1965, S. 5.

verursacht infolgedessen volkswirtschaftliche Kosten. Ihre Höhe hängt davon ab, wie stringent die Beschränkung insgesamt geduldeter Umweltbelastung gehandhabt wird. Werden nur wenige Nutzungen gestattet, so muß auf hochwertige Nutzungen verzichtet werden, was hohe volkswirtschaftliche Kosten bedeutet. Sind die Beschränkungen locker, so ergeben sich niedrigere volkswirtschaftliche Kosten, da die erforderlichen Nutzungsverzichte weniger schwerwiegend sind.

Kosten sind also nicht nur subjektiv, sondern darüber hinaus auch noch institutionell bedingt. Das ist natürlich nicht allein im Bereich des Umweltschutzes so, sondern überall: Ohne Beschränkung der Baugenehmigungen wären baureife Grundstücke erheblich billiger, und ohne Sicherheitsauflagen im weitesten Sinne kosteten Autos einen Bruchteil ihres heutigen Preises.

Die heute so lautstark erhobene Forderung „Ökologie vor Ökonomie“ ist ebenso unsinnig wie die nach „qualitativem Wachstum“. Gerade wirksame Umweltpolitik macht den Umweltschutz zu einem ökonomischen Problem; dies außer acht zu lassen hieße nichts anderes, als ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Zusammenhänge vorzugehen. Das wäre extrem teuer und würde den Widerstand in der Bevölkerung gegen wirksamen Umweltschutz rasch anwachsen lassen. „Ökologie vor Ökonomie“, ernst genommen, bietet die Gewähr für mangelhaften und wenig wirksamen Umweltschutz. Solide Umweltpolitik muß mit den unvermeidlichen Knappheitsfolgen rechnen, um die Kosten des Umweltschutzes niedrig zu halten. Die Belange der Ökologie können wirksam nur mit Hilfe der Ökonomie wahrgenommen werden.

Vermarktung von Umwelt?

Durch die unerhörte Ausweitung der industriellen Aktivität in den letzten 200 Jahren, die sprunghaft gestiegene Belastung der Umwelt mit Abfallstoffen und durch den Zwang, diese Umweltbelastung zu begrenzen, hat die Umwelt den außerwirtschaftlichen Bereich längst verlassen. Entscheidungen, die sich auf die Umwelt auswirken, sind damit zugleich auch ökonomische Entscheidungen geworden, ohne daß der Entscheidende das immer bemerkt hätte. Und gerade diejenigen, die den Umweltschutz an ihre Fahnen geheftet haben, verwahren sich vor der Ökonomie wie vor dem leibhaftigen Gottseibeius. Die Ökonomie habe doch den ganzen Schaden überhaupt erst angeordnet, glaubt man manchen Umweltschützer sagen zu hören; sie solle sich jetzt gefälligst aus der Ökologie heraushalten. Das Verwahren gegen eine „Ökonomisierung des Umweltschutzes“ hat manchmal geradezu eine religiöse Färbung: so wie Jesus die Wechsler aus dem Tempel vertrieb, soll der schnöde Mammon hier endlich ausge-

stoßen werden. Und wie ein Bannstrahl wird dem zagenden Marktwirtschaftler das politisch tödliche Verdikt entgegenschleudert, er wolle Umwelt wohl gar vermarkten! Beschämt muß er verstummen. In tiefen Schichten unserer Psyche ist der Markt eben schmutzig; wie könnte man damit die Umwelt säubern?

Paradoxiertweise liegt eine der Hauptwurzeln des Umweltproblems aber gerade darin, daß es sich dem Markt bisher entzogen hat. Zu Ricardos Zeiten erfaßte der Markt noch die große Masse wirtschaftlicher Phänomene überhaupt. Volkswirtschaftliche Kosten schlugen sich deshalb im großen und ganzen auch in Form privatwirtschaftlicher Kosten beim Verursacher nieder. Sie mußten von ihm einkalkuliert werden, und dies zwang ihn zu wirtschaftlicher Verantwortlichkeit. Er wurde mit den wirtschaftlichen Konsequenzen seiner Aktivitäten konfrontiert und hatte nun selbst zu entscheiden, ob er diesen Konsequenzen etwas Besseres entgegenzusetzen hatte.

Demgegenüber blieben Umweltgüter auch dann noch „frei“, als sie in Wirklichkeit knapp geworden waren; obwohl ihre Nutzung beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten verursachte, blieb sie privatwirtschaftlich kostenlos. Das induzierte zwangsläufig volkswirtschaftlich unverantwortliches Verhalten; nicht etwa, weil die wirtschaftlichen Akteure schlechter geworden wären, sondern weil die Konfrontation mit den volkswirtschaftlichen Kosten ihrer Entscheidungen wegfiel. Wo aber ganze Volkswirtschaften unverantwortlich handeln und auf diese Weise wichtigste Werte zu zerstören drohen, ist der Ruf nach der Obrigkeit unvermeidlich.

Folgen der Bürokratie

Dies ist, was tatsächlich überall geschah. Da der Markt im Falle der Umwelt seine Funktion nicht erfüllte, da er es also versäumte, über die relative Dringlichkeit alternativer Ansprüche an knappste Umweltgüter zu entscheiden, mußte die andere Ordnungsinstanz einer modernen Wirtschaft einspringen – die Bürokratie. Sie ging dem Problem mit dem ihr eigenen Instrumentarium zuleibe; ein Wald von Verordnungen, Durchführungs- und Änderungsbestimmungen, von Geboten, Verboten und Auflagen begann zu wuchern und droht den Freiraum wirtschaftlichen Handelns allmählich zu erdrosseln²⁾. Gerade im Umweltbereich hat sich ein ganz erheblicher Investitionsstau ergeben, und soeben hat die RWE wiederum bekräftigt, sie könne angesichts eines Bauvolumens in Milliardenhöhe das mit einer Wiederaufnahme der Bauarbeiten im Steinkohlekraftwerk Voerde verbundene Risiko nicht auf sich nehmen. Dies sei letzten

²⁾ Vgl. Heiner Geißler (Hrsg.): *Verwaltete Bürger-Gesellschaft in Fesseln: Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt/M. u. a. 1978, mit Aufsätzen einer Fachtagung der CDU zu diesem Fragenkomplex.

Endes auf die Umweltschutz-Gesetzgebung zurückzuführen, „die in so hohem Maße auf unbestimmten Rechtsbegriffen basiert, daß der Ausgang von Verwaltungsgerichtsverfahren einfach nicht mehr abgeschätzt werden kann“³⁾.

Es darf auch gar nicht verwundern, daß die einschneidendsten Friktionen und Hemmnisse sich breitmachen, wenn Umweltschutz primär durch Vorschriften und behördliche Regulierungen erfolgt. Denn der Umweltschutz ist ein breiter Sektor der Ökonomie geworden; hier werden knappe Umweltgüter definiert und bewirtschaftet. Die Folgen sind nicht anders, als wenn Brot oder Milch nicht über den Markt, sondern kraft behördlicher Verfügungen zugeteilt werden.

Festschreibung des Besitzstandes

Ein Beispiel⁴⁾. Bei genehmigungspflichtigen Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) ist die Genehmigung in der Regel dann zu erteilen, wenn durch den Betrieb der Anlage die Immissionswerte im Einwirkungsbereich der Anlage nicht überschritten werden. In Belastungsgebieten werden diese Immissionswerte aber gerade erreicht sein. Jede genehmigungspflichtige Erweiterungsinvestition bereits ansässiger Betriebe und jede Neuansiedlung wird dort also den scharfen und oft prohibitiven Restriktionen unterworfen, mit denen die strikte Einhaltung der Emissionswerte im Interesse des Umweltschutzes eben sichergestellt werden soll. Aber was wird damit erreicht? Eine negative Selektion: Betriebe aus stagnierenden Branchen werden nicht betroffen, da sie keine Erweiterungsinvestitionen vorzunehmen brauchen, die genehmigt werden müßten; aber Betriebe aus dynamischen Branchen, die sich ausweiten und modernisieren wollen, werden daran ebenso gehindert wie potentielle Neuansiedler an der Realisierung ihrer Standortwünsche. Wachstumsindustrien werden das Belastungsgebiet meiden, ja sogar ihren Standort dort aufgeben; und sie werden das auch dann tun, wenn sie viel emissionsärmer arbeiten als die im Belastungsgebiet verbleibenden Industrien. Die Wirtschaftskraft einer solchen Region wird erodieren, obwohl niemand das wollte und es auch im Interesse des Umweltschutzes unnötig wäre.

Ökonomisch gesehen hat der Gesetzgeber eine begrenzte Zahl von Emissionsrechten definiert und vergeben: Nur wer im Besitz eines solchen Rechtes war, durfte in der Region noch produzieren. Ein solches Recht war Gold wert: Denn es gestattete dem Inhaber, durch seine Emission hohe volkswirtschaftliche Kosten zu verursachen, ohne einen Pfennig dafür bezahlen zu müssen. Aber an wen wurden diese wertvollen Produktionsfaktoren vergeben (Erlaubnisse nämlich,

knapp assimilative Kapazität der Umwelt für sich zu beanspruchen)? Sie wurden den ansässigen Betrieben nach Maßgabe ihres bisherigen „Besitzstandes“ überlassen, und dieser Besitzstand wurde zugleich festgeschrieben. Wenn nun ein „Neuer“ kam; woher sollte er Emissionsrechte nehmen? Sie waren ja alle in fester Hand! Oder wenn jemand expandieren wollte und zusätzliche Emissionsrechte brauchte – woher diese nehmen? Sollte er vielleicht versuchen, die benötigten Emissionsrechte von „Altbesitzern“ hinzuzukaufen, die mit dem Erlös ihre eigene Produktion modernisieren und ihre Emission so drosseln könnten?

Erweiterung der Sozialen Marktwirtschaft

Wenn wir die wachsende Bürokratisierung des Umweltschutzes bremsen und zurückführen wollen, so müssen wir das Marktversagen in diesem Bereich beheben, soweit das eben geht. Die Verantwortung der Bürokratie für den Umweltschutz kann nur in dem Maße gelockert werden, wie wir selbst als einzelne verantwortlich handeln. Das ist aber in einer modernen Volkswirtschaft weniger eine Sache des guten Willens als vielmehr der Konfrontation mit den volkswirtschaftlichen Kosten wirtschaftlicher Entscheidungen. Wer diese volkswirtschaftlichen Kosten nicht kennt, kann nicht wirtschaftlich verantwortlich handeln, da er das Ganze nicht übersieht.

Es geht darum, der Marktwirtschaft einen ökologischen Rahmen zu geben, den sie in jedem Falle einhalten muß. Der Kern dieser Idee ist in der Sozialen Marktwirtschaft bereits angelegt: Auch hier gibt es bestimmte soziale Standards, die nicht zur Disposition stehen. Solche sozialen Eckdaten, die politisch und nicht über den Markt gesetzt werden, sind jetzt durch ökologische Eckdaten zu ergänzen. Dies hätte in Form bestimmter Standards zu geschehen: Was auch immer wirtschaftlich geschieht, die Belastung einer Region mit bestimmten Schadstoffen darf im Durchschnitt diese Standards nicht überschreiten. Das Problem besteht darin, das Verhalten der einzelnen Emittenten so zu beeinflussen, daß die Standards insgesamt gerade eingehalten werden.

Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, besteht in behördlichen Regulierungen. Aber diese Form der Beeinflussung wirtschaftlicher Verhaltensweisen ist sehr teuer; die Kosten des Umweltschutzes sind weit höher als nötig. Zudem werden bestehende Strukturen festgeschrieben (wie heute in Belastungsgebieten) und die Bürokratisierungstendenzen vorangetrieben. Gleichwohl wird man in vielen Fällen auf dieses Instrument zurückgreifen müssen.

³⁾ Vgl. o. V.: Für RWE ist Voerde ein hohes Risiko, in: Handelsblatt, 23./24. 2. 1979.

⁴⁾ Vgl. Horst Siebert: Voerde und eine neue Umweltpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 1, S. 36-40.

Aber in anderen Fällen läßt sich das wirtschaftliche Verhalten viel wirksamer, flexibler und billiger im gewünschten Sinne beeinflussen, und zwar indem man sich der marktwirtschaftlichen Lenkungsmechanismen selbst bedient, die ja auch sonst alltäglich die schwierigsten Allokationsprobleme reibungslos zu lösen vermögen, weit besser als Bürokratien dazu imstande sind.

Die politisch zu setzenden Umweltstandards (den Immissionswerten der TA-Luft vergleichbar) verknappt das Recht zur Emission in einer Region. Jeder, der ein solches Recht für sich beansprucht, entzieht es damit anderen Interessenten, wodurch volkswirtschaftliche Kosten entstehen. Er ist in einer Marktwirtschaft mit diesen Kosten zu konfrontieren. Erst dann wird er zu wirtschaftlich verantwortlichem Verhalten befähigt, da er nun anhand seiner privaten Rentabilitätsrechnung ablesen kann, ob seine eigene Verwendung des knappen Emissionsrechtes neben den konkurrierenden Verwendungen durch andere potentielle Emittenten bestehen kann.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war das Abwasserabgabengesetz, und es ist kein Ruhmesblatt für die CDU, daß aus ihren Reihen im Landtag von Baden-Württemberg eine Initiative hervorging, es wieder abzuschaffen⁵⁾, und zwar ausgerechnet mit der Begründung, es erfordere einen zu hohen Verwaltungsaufwand⁶⁾. Im Kern läuft dieses Gesetz ja gerade darauf hinaus, behördliche Gebote und Verbote durch schlichtes ökonomisches Kalkül zu ersetzen; die Emission wird nicht verboten, sondern verteuert. So resultierender Umweltschutz ist effizienter und belastet die Wirtschaft deshalb weniger als vergleichbarer Umweltschutz durch behördliche Regulierungen, weil Verhinderungsmaßnahmen gerade dort vorgenommen werden, wo sie am billigsten sind.

Knappheitspreise vs. politische Festpreise

Die Schwäche einer solchen Abgabe liegt natürlich darin, daß sie ein politischer Festpreis ist, was eine wirksame Marktlenkung letztlich ausschließt. Preise müssen flexibel sein, um ihre Lenkungsfunktion erfüllen zu können. Politische Preise werden darüber hinaus, je nach Interessenlage, entweder zu hoch (wie im Agrarsektor) oder aber zu niedrig (wie im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs) angesetzt und entsprechen dann nicht den echten volkswirtschaftlichen Kosten. Sie

⁵⁾ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/4827 vom 20. 11. 1978 (Abg. Heckmann u. a. CDU). Vgl. auch Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e. V.: Wortprotokoll des Mitgliedergesprächs der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e. V. am 25. Januar 1979 in Bonn.

⁶⁾ Eine ähnliche Initiative hat die Bayerische Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung vorgelegt (Nr. KAV - 1/21 vom 23. 11. 1978). Die Komplikationen, gegen die zu Felde gezogen wird, ergeben sich aus den verschiedenen Ausnahmeregelungen und Freistellungen, die ihrerseits dem ökonomischen Ziel des Gesetzes zuwiderlaufen.

werden im politischen Prozeß weiterhin mit gerade jenen Ausnahmeregelungen durchlöchert, die den hohen bürokratischen Aufwand durch die Hintertüre wieder zurückbringen.

Die Konfrontation mit den echten volkswirtschaftlichen Kosten der Emission gelingt nur, wenn Emissionsrechte nicht behördlich zugeteilt, sondern zu Knappheitspreisen abgegeben werden⁷⁾. Obwohl die Umwelt zu einem wichtigen Bereich unserer Wirtschaft geworden ist, blieb sie in der Vergangenheit außerhalb des Marktes. Das hat zu ihrer Nichtberücksichtigung im Sozialprodukt und damit zu der Forderung nach „qualitativem Wachstum“ geführt. Es hat die Ressentiments der Umweltschützer gegen die Ökonomie geschürt („Ökologie vor Ökonomie“), und es hat nicht zuletzt schwere Zweifel an der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft überhaupt geweckt⁸⁾. Es hat, kurz gesagt, die Soziale Marktwirtschaft um so ausgeprägter in die Defensive manövriert, je spürbarer das Marktversagen im Umweltbereich wurde.

Um sie aus dieser Defensive wieder herauszubringen, muß die Soziale Marktwirtschaft erweitert und nicht amputiert werden, und zwar indem Umweltstandards auf Märkten in Preissignale umgesetzt werden⁹⁾. Auf solchen neu zu schaffenden Märkten werden die Knappheitspreise der durch Umweltstandards verknappten Emissionsrechte ermittelt. Auf diese Weise kann die Lenkung des wirtschaftlichen Verhaltens mit Hilfe marktwirtschaftlicher Lenkungssignale erfolgen. Eine so erweiterte Soziale Marktwirtschaft ist dann allerdings besser als alle anderen Wirtschaftsordnungen ausgerüstet, den ökonomischen Problemen des Raumschiffes Erde zu begegnen.

Übergangslösungen

Solche Märkte für Emissionsrechte mögen utopisch erscheinen; und in der Tat ist wenig so schwer zu ändern wie eingefahrene Institutionen. Aber wenn Zukunftsfragen erörtert werden, soll man über den Schwierigkeiten die großen Chancen nicht übersehen, die in einer erweiterten Sozialen Marktwirtschaft liegen.

Zunächst aber geht es darum, kleine Schritte hin zu mehr Flexibilität zu tun, mehr Markt zu wagen. Betrachten wir an dem schon behandelten Beispiel, wie solche Schritte aussehen könnten.

⁷⁾ Vgl. etwa Holger B o n u s : Über Schattenpreise von Umweltressourcen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 23 (1972), S. 342 bis 354; d e r s . : Umweltschutz durch Umweltzertifikate, in: UMWELT 3/1977, S. 248-52; Horst S i e b e r t : Voerde und eine neue Umweltpolitik, a. a. O.

⁸⁾ So schreibt etwa Gruhl unter der Überschrift „Das Ende des freien Marktes“, „daß die Probleme einer planetarischen Wirtschaft mit marktwirtschaftlichen Mitteln nicht mehr zu lösen sind“. Herbert G r u h l : Ein Planet wird geplündert - Die Schreckensbilanz unserer Politik, Frankfurt/M. 1975, S. 237.

⁹⁾ Vgl. Holger B o n u s : Neues Umweltbewußtsein - Ende der Marktwirtschaft?, in: List Forum 9 (1977/78), S. 3-24.

Die Bundesregierung selbst hat wichtige Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ins Auge gefaßt. Insbesondere soll es durch Aufnahme einer Sanierungsklausel ermöglicht werden, in belasteten Regionen neue luftverunreinigende Anlagen trotz Überschreitung der Immissionswerte zu bauen, wenn die Emission anderer Anlagen gedrosselt und dadurch die Belastung insgesamt reduziert wird. (Warum reduziert? Sind die Immissionswerte denn zu hoch angesetzt?) Eine Luftreinhalteplanklausel soll die Genehmigung von Anlagen trotz Überschreitung der Immissionswerte ermöglichen, wenn die spätere Einhaltung der Werte durch einen Luftreinhalteplan gewährleistet ist.

Was hier nur noch fehlt, ist die Möglichkeit, andere Emittenten zur Drosselung der Emission ihrer Anlagen bzw. zu einer entsprechenden Verpflichtungserklärung im Rahmen eines Luftreinhalteplanes zu bewegen. Warum sollten sie das tun? Weil ein Neuankömmling oder ein investitionswilliger bereits ansässiger Betrieb sie für die Mehrkosten entschädigt. Und warum sollte dieser eine solche Entschädigung anbieten? Weil ihm das auf diese Weise freiwerdende Emissionsrecht solche Entschädigung wert ist. Der Besitzstand ansässiger Betriebe bliebe gewahrt; aber zugleich wäre die verlorengegangene Flexibilität bei strikter Einhaltung der Immissionswerte wieder gewonnen. Neue Emittenten würden in der Tat mit den volkswirtschaftlichen Kosten ihrer Aktivität konfrontiert, weil der auf sein Emissionsrecht Verzichtende ihnen die Rechnung präsentierte. Aber auch die Alteingesessenen wären zu solcher Konfrontation gezwungen, weil sie sich ja ständig fragen müßten, ob sie weiterhin auf mögliche Kompensationen für die Stilllegung emittierender Anlagen verzichten wollen.

Änderungen des BImSchG

Konkret würde dies durch eine geringfügige Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erreicht:

— In § 12 Abs. 2 BImSchG werden folgende neue Sätze 2 und 3 eingefügt:

„Die Genehmigung kann im Hinblick auf das Recht, Schadstoffe oder andere Erscheinungen zu emittieren, befristet werden. Die Frist muß mindestens den Zeitraum für die planmäßige Abschreibung der Anlage umfassen.“

— Zwischen § 17 und § 18 BImSchG wird folgender § 17a eingefügt:

„Das mit der Genehmigung verbundene Recht zur Schadstoffemission ist ganz oder teilweise übertragbar.“

Die Befristung der Genehmigung auf den Zeitraum für die planmäßige Abschreibung der Anlage ist ein Kompromiß zwischen dem Erfordernis zeit-

licher Befristung von Emissionsrechten (da es sich ökonomisch ja um die befristete Vermietung einer knappen Ressource handelte, der assimilativen Kapazität der Umwelt) und dem nach geltendem Recht verbrieften Bestandsschutz. Die Übertragbarkeit des Emissionsrechts dagegen konstituiert das eigentliche Marktelement.

Der Betreiber einer Anlage wäre nach Ablauf der Frist gezwungen, ein erneuertes Emissionsrecht zu erwerben, freilich nunmehr nicht als Petent gegenüber der Behörde, sondern als Marktbeteiligter neben anderen (branchen- oder nicht brancheneigenen) Wettbewerbern, soweit der behördlich gesetzte Rahmen für Emissionsberechtigungen eben erschöpft wäre. Vor Erschöpfung des Rahmens würden Emissionsrechte gratis abgegeben.

Regionale Emissionsmakler (etwa bei den Industrie- und Handelskammern) würden sich niederlassen. Bei ihnen könnten sich potentielle Neuan siedler oder die Inhaber erloschener Emissionsrechte nach Preis und Laufzeit gültiger Emissionsrechte erkundigen. Wer andererseits seine Anlagen modernisieren und dabei seine Emission drosseln wollte, könnte sich auf diese Weise die benötigten Mittel dazu verschaffen, und zwar durch Veräußerung der freiwerdenden Emissionsrechte. Als neuer Versagungstatbestand für die Genehmigung wäre die Erschöpfung des von Staats wegen gesetzten Rahmens für die jeweiligen Emissionsberechtigungen einzuführen. Auf längere Sicht wäre diese Versagungsmöglichkeit als einzig maßgebendes Kriterium an die Stelle der gegenwärtigen Genehmigungsvoraussetzungen zu setzen.

Chancen und Risiken

Wo zur Heilung des Marktversagens auf dem Umweltsektor neue Märkte entstehen sollen, sind Mißbräuche denkbar, wie sie ja auf bestehenden Märkten ebenfalls drohen. Solche denkbaren Störungen sollten aber nun nicht davon abhalten, die großen Möglichkeiten einer Erweiterung der Sozialen Marktwirtschaft wahrzunehmen. Zur Vorbereitung und Absicherung kann man in Planspielen und Modellversuchen „Störstrategien“ (etwa spekulatives Horten) und „Gegenstrategien“ erproben. Beispielsweise wäre daran zu denken, einer unabhängigen Institution die Möglichkeit begrenzter Offenmarktpolitik zur Dämpfung von Preissprüngen einzuräumen. Neue Chancen sind nie ganz ohne Risiken. Aber das galt auch bei Einführung der Sozialen Marktwirtschaft. Wenn wir das Weiterwuchern der Bürokratie abstellen wollen, müssen wir bei den Ursachen ansetzen. Im Umweltbereich gilt es, Marktversagen durch Erweiterung des Marktes aufzuheben und so mit einer lebensfähigen Sozialen Marktwirtschaft in das 21. Jahrhundert zu gehen.