

Kirchgässner, Gebhard

Article

Gibt es die ökologische und soziale Wirtschaft?

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Kirchgässner, Gebhard (2002) : Gibt es die ökologische und soziale Wirtschaft?, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 57, Iss. 4, pp. 389-406

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231013>

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.

Betrachtungen zur Aussenwirtschaftspolitik

International Economic Relations: Notes & Comments

Gibt es die ökologische und soziale Wirtschaft?

Gebhard Kirchgässner*

Universität St. Gallen

1 Einleitung

Der ursprünglich aus der Forstwirtschaft stammende Begriff der Nachhaltigkeit ist durch den im Jahr 1987 veröffentlichten Bericht der BRUNDTLAND-KOMMISSION in die allgemeine politische Diskussion eingeführt worden. Während er sich ursprünglich fast ausschliesslich auf das Verhältnis zwischen Ökonomie und Ökologie bezog, ist ansatzweise bereits mit dem BRUNDTLAND-Bericht, aber in aller Klarheit spätestens mit dem Konzept der WELTBANK (1995), welches auf der Idee der Chancengleichheit beruht, die soziale als dritte Dimension hinzugetreten. Insofern gilt die Frage, die hier beantwortet werden soll, einem umfassenden Konzept der Nachhaltigkeit. Ich will diese Frage aus der Sicht der Ökonomen beantworten. Dies bedeutet zweierlei: Zum einen will ich diese Frage aus der Sicht einer empirischen, wertfreien Wissenschaft beantworten, die nach den Möglichkeiten und Bedingungen einer solchen Entwicklung fragt, ohne hierüber Werturteile abgeben zu wollen. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass ich als Person (bzw. als Staatsbürger) mich Wertungen hierüber enthalten müsste; nur sagen diese, meine persönlichen Wertungen nichts darüber aus, ob meine Aussagen über die Bedingungen einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung richtig oder falsch sind. Zweitens gehe ich vom ökonomischen Verhaltensmodell aus, d.h. ich unterstelle, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in erster Linie um die Verwirklichung ihrer eigenen, individuellen Interessen kümmern und dass altruistische Motive, sei es gegenüber heute lebenden Mitmenschen oder sei es gegenüber zukünftigen Generationen, nur eine untergeordnete Rolle spielen.¹ Darüber hinaus gehe ich davon aus, dass die derzeitige, kapitalistisch-marktwirtschaftliche Weltordnung weiter bestehen wird. Diese Annahme ist unabhängig davon, dass ich hier einen ökonomischen Ansatz vertrete: Man könnte als Ökonom ohne weiteres die Bedingungen

* Überarbeitete schriftliche Fassung eines Vortrags im Rahmen des «Ökopodiums: Gut unterwegs in die Zukunft? Chancen und Grenzen der nachhaltigen Entwicklung für lokales Handeln», St. Gallen, 30. September 2002.

1 Dies gilt zumindest, sobald wir Handeln betrachten, welches über den Kreis der Familie (und möglicherweise auch enger Bekannter) hinausreicht.

einer nachhaltigen Entwicklung auch in einer anderen, z.B. in einer sozialistischen Weltwirtschaftsordnung untersuchen. Ich sehe jedoch derzeit keine Alternative zum herrschenden Regime, die auch nur eine geringe Chance auf Verwirklichung hätte. Insofern argumentiere ich hier als «Realist».

Bevor ich auf die Frage nach den Möglichkeiten und Bedingungen einer nachhaltigen Entwicklung näher eingehe, möchte ich kurz erläutern, was ich unter einer nachhaltigen Entwicklung – im oben angegebenen, umfassenden Sinne – verstehe. Die ökonomische Dimension ist vergleichsweise einfach zu definieren: Es geht um eine wirtschaftliche Entwicklung, bei welcher das Einkommen pro Kopf langfristig mit einer zwar möglicherweise kleinen, aber dennoch positiven Rate wächst. Die ökologische Dimension bedeutet vor allem, dass dieses Sozialprodukt mit einem konstanten Verbrauch an Energie produziert wird.² Dies hat zum einen zur Voraussetzung, dass die Bevölkerung stabilisiert werden muss, und zum zweiten, dass die Energiepreise ansteigen: Nur dann werden den Individuen jene Anreize gegeben, die erforderlich sind, damit trotz steigender Einkommen der gesamte Energieverbrauch nicht zunimmt.³ Aber auch dann stellt sich die Frage, ob Wirtschaftswachstum langfristig überhaupt möglich ist, ohne dass der Energieverbrauch zunimmt. Es ist dann (und nur dann) möglich, wenn es sich um rein «qualitatives» Wachstum handelt, d.h. wenn die bisher produzierten und konsumierten Güter durch qualitativ hochwertigere Produkte ersetzt werden, zu deren Produktion (und Konsum) nicht mehr Energie als bisher erforderlich ist. Es ist offensichtlich, dass wir heute von einer solchen Entwicklung weit entfernt sind. Aber solange wir davon ausgehen, dass es technischen Fortschritt gibt, d.h. dass Menschen neue Ideen haben und diese auch umsetzen, solange ist auch bei konstantem Energieverbrauch ein «qualitatives», d.h. wertmässiges Wirtschaftswachstum möglich. Und ich sehe keinen Grund anzunehmen, dass Phantasie und Ideenreichtum der Menschen langfristig gegen Null gehen sollten.

2 Häufig werden bei den Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung auch Bedingungen für den Abbau nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen angegeben. Es lässt sich jedoch zeigen, dass dieses Ressourcenproblem auf ein Energieproblem zurückgeführt werden kann, weshalb es ausreicht, einen langfristig konstanten Verbrauch an Energie zu fordern. Dazu kommt freilich eine Sicherung der Biodiversität. Zu dem hier zugrunde gelegten Konzept ökologisch-ökonomischer Nachhaltigkeit siehe KIRCHGÄSSNER (1997).

3 In diesem Zusammenhang kann eine ökologische Steuerreform eine wichtige Rolle spielen, deren erster Schritt in der am 24. September 2000 vom Volk jedoch abgelehnten Grundnorm vorgesehen war. Zu den Auswirkungen einer solchen Reform auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz siehe KIRCHGÄSSNER, MÜLLER und SAVIOZ (1998).

Eine solche Entwicklung kann jedoch nur dann eintreten, wenn keine schwerwiegenden sozialen Konflikte auftreten. Solche Konflikte gibt es einerseits innerhalb von Gesellschaften, zwischen «Arm» und «Reich», sowie andererseits zwischen industrialisierten («reichen») und weniger entwickelten («armen») Ländern. Dies ist die soziale Dimension der Nachhaltigkeit. Um diese Konflikte zu vermeiden, bedarf es zum einen der Chancengleichheit zur Schaffung «gerechter» Startbedingungen und zum anderen materieller Umverteilung zum Ausgleich (all zu) grosser Disparitäten. Beides muss sowohl innerhalb der verschiedenen Staaten als auch zwischen ihnen erfolgen.

Im Folgenden will ich zunächst aufzeigen, weshalb unter den Bedingungen einer (reinen) Marktgesellschaft nicht zu erwarten ist, dass es zu einer nachhaltigen Entwicklung im oben definierten Sinn kommt (*Abschnitt 2*). So nützlich Märkte auch für die wirtschaftliche Entwicklung sind und so wichtig die Rolle ist, die dabei der Wettbewerb spielt, Wettbewerbsmärkte vermitteln von sich aus zu wenig Anreize im Hinblick auf ökologisch und sozial nachhaltiges Handeln. Damit stellt sich für die Politik die Aufgabe, Bedingungen zu schaffen, unter denen es im eigenen Interesse der Wirtschaftssubjekte ist, durch ihr Handeln eine nachhaltige Entwicklung zu fördern.⁴ Wie in *Abschnitt 3* gezeigt wird, ist dies durchaus möglich. Es fragt sich freilich, ob es auch politisch durchsetzbar ist. Die derzeitige politische Realität spricht nicht unbedingt dafür. Auch wenn wir die Hoffnung nicht völlig aufgeben müssen, schliesst die Arbeit daher mit einem eher skeptischen Ausblick (*Abschnitt 4*).

2 Ökologisches und soziales Handeln im Markt

Die Frage, um die es im Folgenden geht, lautet: Fördert der Markt ökologisch und sozial verantwortliches Handeln, oder lässt er es zumindest zu? Diese Frage würden viele mit einem klaren «Nein» beantworten, und *prima facie* scheint diese Antwort auch sehr plausibel zu sein. Die mit zunehmender Industrialisierung zunehmende Verschmutzung (z.B. unserer Gewässer) wurde erst dann gestoppt und in vielen Fällen sogar rückgängig gemacht, als der Staat begann, Umweltpolitik zu betreiben, und entsprechende Auflagen machte. Analoges gilt für den sozialen Bereich. Eines der früher gravierendsten und heute weitgehend gelösten sozialen

4 Zum Konzept einer solchen, am ökonomischen Verhaltensmodell orientierten Wirtschaftspolitik siehe KIRCHGÄSSNER (1991, S. 247 ff.).

Probleme der Schweiz war die Altersarmut. Wir haben zwar die Armut bisher auch in der Schweiz (noch) nicht besiegt, aber sie ist nicht mehr vorwiegend in dieser Altersgruppe, sondern sehr viel stärker bei alleinerziehenden Frauen, aber auch in kinderreichen Familien anzutreffen.⁵ Besiegt wurde die Altersarmut weder durch private Wohltätigkeit (allein) noch durch den Abschluss privater (freiwilliger) Altersversicherungen; Letztere wären auch gar nicht in der Lage gewesen, die hier notwendige Umverteilung vorzunehmen. Der entscheidende *politische* Schritt war die Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), d.h. einer staatlichen Zwangsversicherung.

Gegen ein klares Nein spricht freilich die Tatsache, dass es viele Unternehmerinnen und Unternehmer gibt, die sozial und/oder ökologisch verantwortlich handeln. Unsere Antwort muss deshalb etwas differenzierter ausfallen. Dabei müssen wir zwischen der Ebene der Produzenten und jener der Konsumenten unterscheiden.

Soweit in einer Wirtschaft Wettbewerb herrscht, sind die Produzenten in ihrem Handeln dadurch eingeschränkt, nicht aber die Konsumenten. Letztere können im Rahmen ihrer Möglichkeiten sozial und ökologisch verantwortlich handeln, und sie stellen dies auch immer wieder unter Beweis: Sei es bei der Katastrophenhilfe im Rahmen der «Glückskette» oder sei es z.B. durch Trennung von Abfall. Freilich hat diese Bereitschaft ihre Grenzen, sie kommt vor allem dort zum Tragen, wo es um einmalige Aktionen geht und/oder wo die Kosten solchen Handelns vergleichsweise gering sind.⁶ In der sozialen Dimension wäre es zwar prinzipiell möglich, die anstehenden Probleme allein durch private Hilfsbereitschaft zu lösen. Aber dann müsste diese weit über das heutige Ausmass hinausgehen. Man vergleiche nur einmal das Aufkommen der «Glückskette» mit jener Summe, die in der Schweiz auf allen drei Ebenen zusammen jährlich für die Sozialwerke aufgewendet wird. Nun mag man einwenden, dass private Hilfsbereitschaft durch die staatliche Sozialpolitik verdrängt wird. Eine Rückführung der staatlichen Sozialpolitik würde daher zu mehr privater

5 Siehe hierzu LEU ET AL. (1997). Nach Angaben des Bundesamtes für Statistik lag bei den Alleinerziehenden und bei den Familien mit mindestens drei Kindern der Anteil der «Vollzeit Working Poor», d.h. derjenigen, die in einem Haushalt leben, der unterhalb der Armutsgrenze ist, obwohl dessen Mitglieder gesamthaft mindestens 36 Wochenstunden erwerbstätig sind, bei knapp unter 20%. Rechnet man die «Teilzeit Working Poor» dazu, dann beträgt dieser Anteil bei den Alleinerziehenden sogar knapp 30%; er hat sich überdies seit dem Jahr 1992 mehr als verdoppelt. (Quelle: STATISTISCHES JAHRBUCH DER SCHWEIZ 2002, S. 526 ff.)

6 Zur Frage des moralischen Handelns im Bereich der Umweltpolitik siehe BAUMOL und OATES (1979, S. 282 ff.) sowie KIRCHGÄSSNER (2002), allgemeiner zur Frage des Verhaltens in «Kleinkostensituationen» siehe KIRCHGÄSSNER (1992).

Hilfsbereitschaft führen. Dies mag in geringem Umfang tatsächlich der Fall sein. Aber da diese Verdrängung bei weitem nicht vollständig ist, würde umgekehrt auch ein vollständiges Zurückführen der staatlichen Sozialpolitik die private Hilfsbereitschaft bei weitem nicht so anschwellen lassen, wie dies notwendig wäre, um auch nur die dringendsten sozialen Probleme zu bewältigen.

In der ökologischen Dimension gestaltet sich die Problematik noch viel schwieriger. Die Konsumenten mögen sich noch so umweltbewusst verhalten; sie treffen nicht die relevanten Entscheidungen. Zwar sind sie mit ihren Konsumententscheidungen diejenigen, die letztlich den Wirtschaftsprozess antreiben. Aber sie entscheiden nicht darüber, welche Emissionen bei der Produktion der verschiedenen Güter anfallen. Zwar kann man versuchen, mit «Öko-Labels» die Konsumenten darüber zu informieren, ob ein Gut «umweltfreundlich» produziert worden ist, und man kann hoffen, dass sie dann vermehrt solche Güter nachfragen. Aber zum einen ist diese Information viel zu ungenau, als dass über sie der Produktionsprozess tatsächlich in eine ökologisch nachhaltige Richtung gelenkt werden könnte, und zweitens werden viele Konsumenten dann trotzdem das billigere (und weniger umweltfreundlich produzierte) Gut vorziehen.⁷

Damit kommen wir zur Ebene der Produzenten. Monopolisten, die über die ihnen zufallende (Monopol-)Rente einen entsprechenden Spielraum haben, können diese Rente zumindest teilweise dazu verwenden, besondere soziale und ökologische Anliegen zu verfolgen. Steht ein Unternehmen jedoch mit anderen Unternehmen im Wettbewerb, kann es dies nicht. Dies gilt zumindest, solange solche Handlungen zu zusätzlichen Kosten führen. Ein Unternehmer, der z.B. aus sozialen Motiven heraus seinen Arbeitnehmern Löhne zahlt, die deutlich über den Marktlöhnen liegen, wird seine Produkte entsprechend teurer anbieten müssen. Dadurch wird die Nachfrage nach diesen Produkten zurückgehen; im schlimmsten Fall geht die Firma in Konkurs. Dies hat nicht nur für den Unternehmer selbst nachteilige Folgen, indem er das von ihm eingesetzte Kapital verliert, sondern insbesondere auch für seine Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren. Im günstigeren Fall findet er eine Nische, in welcher er – möglicherweise mit reduziertem Personal – seine teureren Produkte absetzen kann. Aber dann ist der Gesamteffekt marginal; er reicht nicht aus, um die gesamte Wirtschaft in die gewünschte Richtung zu steuern.

7 Siehe hierzu die Ergebnisse der in DIEKMANN (1996, 1998) beschriebenen Feldexperimente.

Nun gibt es, wie oben erwähnt wurde, vorbildliches Verhalten von Unternehmen sowohl im ökologischen als auch im sozialen Bereich. Darunter befinden sich auch Unternehmen, die sich in einer harten Wettbewerbssituation befinden. Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die von ihnen getroffenen Massnahmen in aller Regel die langfristigen Gewinnchancen eher erhöhen als schmälern, indem sie z.B. die Motivation der Arbeitnehmer erhöhen oder den Ressourceneinsatz und damit verbundene Kosten verringern. Sie können ausserdem die Reputation des Unternehmens erhöhen und damit bessere Marktchancen eröffnen. Solche Massnahmen, auf die in der betriebswirtschaftlichen Literatur immer wieder hingewiesen wird,⁸ setzen sich gerade in einer Wettbewerbswirtschaft (gleichsam durch die unsichtbare Hand) durch, da dann, wenn einzelne Unternehmer sie ergreifen, die anderen nachziehen müssen, um nicht ihrerseits aus dem Markt auszuschneiden. In diesem Sinne fördert der Wettbewerb die ökologische und soziale Nachhaltigkeit. Nur reicht dies nicht aus, um eine nachhaltige Entwicklung herbeizuführen. Sonst stellte sich das ganze Problem nicht. Daraus aber folgt, dass der Marktprozess für sich, d.h. ohne entsprechende politische Eingriffe, nicht zu der angestrebten Entwicklung führt.

3 Politische Handlungsmöglichkeiten

Wenn der Marktprozess von sich aus nicht in die gewünschte Richtung führt (und man in diesem Sinn von «Marktversagen» sprechen könnte), dann besteht prinzipiell die Möglichkeit, dies durch politische Eingriffe zu korrigieren. Tatsächlich gibt es ja Sozial- und Umweltpolitik, und beide haben in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Dennoch ist zu beobachten, dass sich zum einen die Schere zwischen Arm und Reich weiter geöffnet hat, und zwar national wie international, und dass wir zum anderen im Bereich der Umwelt noch weit von einem befriedigenden Zustand entfernt sind. So haben wir zwar bei einigen regionalen und nationalen Problemen erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, aber wie z.B. die lokalen Ozonkonzentrationen zeigen, gilt dies nicht generell. Zudem ist insbesondere die Lösung globaler Umweltprobleme in den letzten Jahren nur wenig vorangekommen. Im Bereich der Klimapolitik sind sogar eher Rückschritte zu verzeichnen. So steigen die CO₂-Emissionen weltweit weiter an, und es ist völlig unrealistisch anzunehmen, dass die im Jahr 1997 in Kyoto für das Jahr 2010 vereinbarten Re-

8 Siehe z.B. DYLLICK, BELZ und SCHNEIDEWIND (1997).

duktionsziele je eingehalten werden. Dabei ist kaum umstritten, dass diese Emissionen zurückgeführt werden müssen, wenn eine Klima-Katastrophe verhindert werden soll.

Damit stellt sich die Frage, weshalb sich hier zum Marktversagen ein Politikversagen zu gesellen scheint. Weshalb sind – in Demokratien – die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in ihrer Mehrheit nicht bereit, die entsprechenden Massnahmen zu unterstützen?

Bezüglich der Umweltpolitik ist zunächst zu berücksichtigen, dass auch eine effiziente Politik in aller Regel nicht «kostenlos» ist. Das, was wir von den uns zur Verfügung stehenden gesellschaftlichen Ressourcen für eine Verbesserung der natürlichen Umwelt ausgeben, geht uns an privaten Konsummöglichkeiten verloren. Da der Nutzen einer Massnahme, deren Kosten ein einzelnes Individuum trägt, auch allen anderen zugute kommt, gibt es für das einzelne Individuum keinen Anreiz, solche Massnahmen zu tätigen. Daraus ergibt sich schliesslich das Marktversagen.⁹ Steht andererseits eine solche Massnahme zur Abstimmung, kann sie durchaus eine Mehrheit finden, wenn nämlich für eine Mehrheit der Abstimmenden die Vorteile, die sich aus der Durchführung der von allen (durch Zwangsbeiträge) finanzierten Massnahme ergeben, die Kosten, welche sie selbst zu tragen haben, übersteigen. Dies erklärt (u.a.), weshalb wir in bestimmten Fällen von Marktversagen im Umweltbereich durch staatliche Umweltpolitik eine erhebliche Verbesserung erzielen konnten.

Damit dies so geschieht, müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein: Zum einen muss der Kreis derjenigen, die den Nutzen von einer solchen Massnahme haben, (zumindest weitgehend) mit dem Kreis derjenigen übereinstimmen, welche die Kosten dafür tragen müssen. Zweitens muss es eine übergeordnete Instanz geben, welche die beschlossenen Massnahmen – auch gegen Widerstand – durchsetzen kann.¹⁰ In der Regel müssen beide Voraussetzungen erfüllt sein, gelegentlich genügt es, wenn eine übergeordnete Instanz vorhanden ist. Im Bereich der Klimapolitik ist keine dieser beiden Voraussetzungen gegeben, weshalb es (zumindest für einen

9 Technisch gesprochen ist die Umweltqualität ein öffentliches Gut, bei dem ein Ausschluss nicht möglich ist. Siehe hierzu z.B. FREY und KIRCHGÄSSNER (2002, Kapitel 9).

10 Dabei ist es nicht unbedingt notwendig, dass der Staat die Lösung vorgibt. Bei vielen regionalen Problemen genügt es, wenn der Staat als (letzte) Instanz zur Verfügung steht, um Regeln, welche sich die Betroffenen selbst gegeben haben, durchzusetzen. Siehe hierzu die Beispiele in OSTROM (1990).

Ökonomen) keineswegs überraschend ist, dass wir hier auf besondere Schwierigkeiten stossen.

Dass keine übergeordnete Instanz vorhanden ist, ist in diesem Fall trivial; es handelt sich um ein globales Umweltproblem, und es gibt keine Weltregierung. Damit sind wir für die Durchsetzung dieser Politik auf freiwillige Verträge angewiesen.¹¹ Solche Verträge lassen sich in aller Regel jedoch nur dann durchsetzen, wenn alle Vertragsteilnehmer davon profitieren. Dies ist im Bereich der Klimaproblematik aus zwei Gründen nicht der Fall:

- 1) Zumindest die Kosten einer Klimaschutzpolitik sind sehr unterschiedlich verteilt: In erster Linie müssen die Industrieländer ihren CO₂-Ausstoss reduzieren. Die Frage, wer vor allem den Nutzen einer solchen Politik hätte, ist weniger eindeutig bestimmbar; schliesslich geht es um die nicht eingetretenen Schäden, die als Folge einer (zusätzlichen) Erwärmung des Weltklimas hätten eintreten können. Es scheint jedoch zumindest nicht unplausibel, dass die industrialisierten Länder diese Schäden, wenn sie denn auftreten, eher bewältigen können als die Entwicklungsländer. In diesem Fall treten die Kosten vor allem bei den Industrieländern, die Nutzen vor allem bei den Entwicklungsländern auf. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass sich insbesondere die Vereinigten Staaten als grösster CO₂-Emittent der Welt (sowohl insgesamt als auch pro Kopf) dagegen wehren, dass sie diese Emissionen verringern sollen.

Dieses Verteilungsproblem tritt auch an anderer Stelle deutlich hervor. Um die Verringerung des CO₂-Ausstosses so effizient wie möglich zu gestalten, wurde in Kyoto vereinbart, dass ein internationaler Handel mit Emissionslizenzen eingerichtet werden soll: Länder, die mehr Emissionen hervorrufen, als vereinbart wurde, müssen die Erlaubnis dazu jenen Ländern abkaufen, die weniger als die vereinbarte Menge emittieren. Im Prinzip wäre dies ein ideales System, um den CO₂-Ausstoss im gewünschten Umfang zu verringern.¹² Das Problem liegt jedoch in der Ausgangsverteilung: Wenn die Gesamtmenge begrenzt werden soll, wem soll zu Beginn welcher Anteil an den gesamten Emissionen zugestanden werden? Hierzu gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten (und beliebige Kombinationen dazwischen). Zum einen

11 Zur allgemeinen Diskussion der sich bei internationalen bzw. globalen Umweltproblemen stellenden Fragen siehe KIRCHGÄSSNER (1999).

12 Siehe hierzu BONUS (1990). Zu den Auswirkungen eines solchen Handels siehe BÖHRINGER und WELSCH (1999).

kann man vom Status quo ausgehen. Man begrenzt die Emissionen auf dem heutigen Stand und teilt den verschiedenen Ländern entsprechende Rechte zu. Alternativ dazu kann man davon ausgehen, dass jeder Mensch das gleiche Recht hat, CO₂ zu emittieren, weshalb man die zulässige Gesamtmenge auf die einzelnen Staaten proportional zur Grösse ihrer Bevölkerung verteilt. Es ist offensichtlich, dass das erste Verfahren die Industrieländer bevorzugt und daher für die Entwicklungsländer kaum akzeptabel wäre, während das zweite Verfahren, welches zu einer gewaltigen Umverteilung von den Industrie- zu den Entwicklungsländern führen würde, kaum je die Zustimmung der Industrieländer finden dürfte. Daher spricht wenig dafür, dass der Emissionshandel im Rahmen der Klimaschutzpolitik in absehbarer Zeit die Bedeutung erlangen wird, die ihm einige seiner Befürworter zuschreiben.¹³

- 2) Neben diesem Verteilungsproblem innerhalb der heute lebenden Menschheit gibt es ein vielleicht noch bedeutenderes Verteilungsproblem zwischen der heutigen und den zukünftigen Generationen. Die Kosten der Klimaschutzpolitik fallen heute an, die Nutzen jedoch möglicherweise erst nach dem Jahr 2050 oder noch später. Insofern fallen die beiden Gruppen unter diesem Aspekt noch viel weiter auseinander, denn viele derjenigen, welche die Kosten tragen müssten, werden dann nicht mehr leben. Warum aber sollten sie dann heute diese Kosten auf sich nehmen?

Nun kann man, indem man z.B. den «gerechten Spargrundsatz» von RAWLS (1971) bemüht, als moralische Forderung erheben, dass die Menschen, die heute leben, bei ihren Entscheidungen auch die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigen sollten. Argumentiert man vor dem Hintergrund des ökonomischen Verhaltensmodells, wonach die Individuen in ihren Handlungen in erster Linie ihren eigenen Interessen und Bedürfnissen folgen, dann gibt es wenig Anlass zu der Hoffnung, dass sie dies auch in ausreichendem Ausmass tun werden. Tatsächlich finden ja auch Massnahmen wie diejenige einer Erhöhung der Energiepreise, die diesem Ziel dienen sollen, selbst dann keine Unterstützung der Mehrheit, wenn sie – wie z.B. im Fall der Grundnorm einer ökologischen Steuerreform – durch einen Abbau steuerlicher Belastungen auf anderen Ebenen, in diesem Fall durch eine Ver-

13 Dies schliesst nicht aus, dass er eine ergänzende Rolle spielen könnte. Siehe hierzu auch KIRCHGÄSSNER und SCHNEIDER (2002).

ringerung der Beiträge zur AHV, staatsquotenneutral ausgestaltet sind.¹⁴

All dies spricht dafür, dass eine Umweltpolitik, die tatsächlich zu einer nachhaltigen Entwicklung führt, schwierig durchzusetzen sein dürfte. Ähnliches gilt für die Sozialpolitik. Auch dort handelt es sich um Verteilungsprobleme, die nicht einfach gelöst werden können. Dies wird daran deutlich, dass die staatlichen Sozialwerke in praktisch allen Industriestaaten und auch in der Schweiz heute unter erheblichen politischen Druck geraten sind. Dieser Druck dürfte sich in Zukunft noch verschärfen. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass sich die heutige Situation gegenüber jener Zeit, als die Sozialwerke entstanden und ausgebaut wurden, in zweifacher Hinsicht geändert hat:

- 1) Durch die Veränderung der Altersstruktur nimmt der Anteil derjenigen in unserer Gesellschaft, die auf Transfers angewiesen sind, noch über längere Zeit kontinuierlich zu. Dies bedeutet, dass sich das Verhältnis zwischen denjenigen, die Beiträge zur Altersvorsorge leisten, und denjenigen, die Leistungen daraus erhalten, kontinuierlich verschlechtert. Nun kann unabhängig davon, wie die Finanzierung des Systems der Altersvorsorge erfolgt, d.h. ob man ein Umlage- oder ein Kapitaldeckungsverfahren wählt, in jedem Jahr immer nur das verteilt werden, was produziert wird. Damit aber steigen die Anforderungen an das System der sozialen Sicherung.

Dazu kommt, dass als Folge der Globalisierung die internationale Konkurrenz auch zwischen den Arbeitskräften der verschiedenen Länder zugenommen hat. Dadurch sinken im Bereich der niedrig qualifizierten Arbeitskräfte die Marktlöhne in den Industrieländern tendenziell (zumindest relativ). Je nachdem, ob man eher die «angelsächsische» oder eher die «europäische» Variante verfolgt, führt dies zu höherer Arbeitslosigkeit in diesem Segment des Arbeitsmarktes und/oder zu «Working Poors», d.h. dazu, dass Arbeitnehmer auch dann, wenn sie voll arbeiten, mit ihrem Lohn nicht das Existenzminimum erreichen. In jedem Fall ergeben sich auch hieraus zusätzliche Anforderungen an das System der sozialen Sicherung.¹⁵

14 Dabei spielt eine Rolle, dass es auch bei dieser politischen Massnahme Gewinner und Verlierer gibt und dass es bei Abstimmungen im Allgemeinen leichter ist, die (sicheren) Verlierer als die (vermutlichen) Gewinner zu mobilisieren. Daraus ergibt sich der «Status quo-Bias» der direkten Demokratie. Siehe hierzu KIRCHGÄSSNER, FELD und SAVIOZ (1999, S. 27 f.).

15 Siehe hierzu KIRCHGÄSSNER (1998).

Diesen erhöhten Anforderungen steht ein intensivierter Steuerwettbewerb entgegen, der dazu führt, dass bestimmte Steuern in Zukunft kaum mehr erhoben werden können bzw. ihr Ertrag zurückgehen dürfte. In der Schweiz betrifft dies vor allem die Stempelsteuer, die längerfristig ganz entfallen dürfte, sowie ganz allgemein die Unternehmenssteuern; ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen dürfte nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern in Zukunft (weiter) zurückgehen. Dazu kommt, dass die «Reichen» auch in der Schweiz zunehmend weniger bereit zu sein scheinen, ihren Beitrag zur Finanzierung des Sozialstaats zu leisten.¹⁶ Damit aber ergibt sich eine Schere, die zu schliessen schwierig sein dürfte. Gelingt dies nicht, werden die sozialen Konflikte in Zukunft zunehmen.

- 2) Auch in der Sozialpolitik spielt die internationale Dimension eine erhebliche Rolle. Die zunehmende bzw. zumindest nicht abgebaute Einkommensdivergenz zwischen armen und reichen Ländern in Verbindung mit der zunehmenden Mobilität führt zu einem Anwachsen wirtschaftlich bedingter Flüchtlingsströme, welches auch in der Schweiz (z.B. in Form zunehmender Asylgesuche) sichtbar wird.¹⁷ Selbstverständlich können die Industriestaaten versuchen, sich dagegen abzuschotten, und Verträge wie das Schengen-Abkommen dienen im Wesentlichen diesem Zweck. Völlig abgesehen davon, wie ein solches Verhalten ethisch zu bewerten ist, dürfte dies keine langfristige Lösung sein, da damit der Zustrom zwar einmalig reduziert, sein weiteres Anwachsen aber nicht verhindert werden kann. Solange die Einkommensunterschiede so ausgeprägt und damit die Anreize für diese Wanderungen so gross sind wie heute, wird es immer (illegale) Unternehmer geben, die solche Flüchtlingsströme organisieren, und je grösser die Unterschiede sind, desto grösser sind die Anreize dazu (bzw. die Gewinnmöglichkeiten, die sich daraus ergeben).

Für die hier notwendige Umverteilung dürften jedoch weniger direkte Zahlungen in Betracht kommen, auch wenn eine Aufstockung der Entwicklungshilfe einen wichtigen Beitrag leisten kann.¹⁸ Dies hat aber immer nur punktuelle Wirkungen. Wichtiger ist, dass die Indust-

16 Siehe hierzu Bundesrat KASPAR VILLIGER: «Es stimmt, dass sich gerade die Vermögenden über zu hohe Steuern beklagen.» (CASH Nr. 12 vom 24. März 2000, S. 51).

17 Dazu kommen Ströme von Bürgerkriegsflüchtlingen als Ergebnis bewaffneter Auseinandersetzung innerhalb dieser Länder, die zumindest teilweise durch die dort herrschenden grossen Einkommensdisparitäten ausgelöst werden.

18 In diesem Zusammenhang ist eine Arbeit von KOPCZUK, SLEMIOD und YITZHAKI (2002) interessant. Sie zeigen, dass das implizite Gewicht, welches die Vereinigten Staaten in ihrer Entwicklungshilfe dem Wohlergehen eines Bewohners der Entwicklungsländer beimessen, 1/2000 dessen ist, womit sie das Wohlergehen eines Amerikaners bewerten.

rieländer ihre Märkte für Einfuhren der Entwicklungsländer öffnen, damit diese eine eigene, leistungsfähige Wirtschaft aufbauen können.¹⁹ Dies führt dazu, dass zwar nicht notwendigerweise die Industrieländer insgesamt, aber auf jeden Fall politisch einflussreiche Gruppen wie z.B. die Landwirtschaft in diesen Ländern (und möglicherweise auch ganze Länder) verlieren werden.²⁰ Daher verhalten sich die Industrieländer in dieser Hinsicht – allen rhetorischen Bekenntnissen zur Freiheit des Welthandels zum Trotz – gegenüber den Entwicklungsländern sehr protektionistisch.

All dies legt den Schluss nahe, dass wir mit einem national wie international zunehmenden Konfliktpotenzial im Bereich der Sozialpolitik zu rechnen haben. Die Situation stellt sich zwar nicht ganz so problematisch dar, weil sich der Konflikt zwischen den Generationen im Wesentlichen innerhalb der einzelnen Länder abspielt, während der Konflikt zwischen den einzelnen Ländern sich vor allem innerhalb der heutigen Generation abspielt. Andererseits könnte sich Letzterer im Zeitablauf noch erheblich verschärfen. Und gerade hier sind die Vorstellungen, wie man angemessen darauf reagieren könnte, noch vergleichsweise wenig ausgeprägt.

4 Abschliessende Bemerkungen

«Gibt es die ökologische und soziale Wirtschaft?» Dies war die Frage, die mir gestellt wurde, und auf die ich aus ökonomischer Perspektive eine Antwort versucht habe. Aber wie sieht diese Antwort nun genau aus? Lassen Sie mich die Ergebnisse folgendermassen in Thesen zusammenfassen:

- 1) Eine nachhaltige Entwicklung, in welcher die ökonomische, die ökologische und die soziale Komponente die ihnen angemessene Berücksichtigung finden, liegt im Bereich dessen, was prinzipiell möglich ist. Sie stellt sich dar als ein (qualitatives) Wirtschaftswachstum, welches mit einem konstanten Energieverbrauch einhergeht und bei welchem die sozialen Konflikte in Grenzen gehalten werden.
- 2) So wichtig der Markt und die durch ihn vermittelten Anreize auch sind, diese Anreize sind allein nicht hinreichend dafür, dass wir den

19 Siehe hierzu auch: B. GRILL, Krieg gegen die Armen, *DIE ZEIT* Nr. 36 vom 29. August 2002, S. 3.

20 Im Anschluss an RICARDO (1817) ist sogar zu vermuten, dass die Industrieländer insgesamt gewinnen werden. Siehe hierzu auch KIRCHGÄSSNER (2002a).

Pfad einer nachhaltigen Entwicklung einschlagen. Der Grund dafür liegt darin, dass eine solche Politik zwar im gemeinsamen Interesse aller Betroffenen sein mag, dass es für die einzelnen Individuen jedoch nicht rational ist, freiwillige Beiträge dazu zu leisten. Wir befinden uns dabei in einer gesellschaftlichen Dilemma-Situation.

- 3) Durch das Setzen entsprechender Rahmenbedingungen ist die Politik prinzipiell in der Lage, die Entwicklung auf einen solchen Pfad zu führen. Im Bereich der Klimapolitik wäre eine Voraussetzung dafür, dass die Energiepreise steigen und dadurch der Ausstoss von CO₂ zumindest nicht weiter zunimmt.
- 4) Die Frage ist freilich, ob die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereit sind, eine solche Politik auch dann zu unterstützen, wenn sie ihren individuellen Interessen zuwider läuft. Letzteres ist im Bereich der Sozial- wie der Umweltpolitik in erheblichem Ausmass der Fall, da wir uns zugunsten von Gruppen einschränken müssten, die im politischen Prozess, so wie er heute in den Industriestaaten abläuft, nicht (angemessen) vertreten sind, seien dies nun zukünftige Generationen oder sei es die heutige Bevölkerung in den Entwicklungsländern.

All dies spricht dafür, dass die Chancen für eine ökologisch und sozial nachhaltige Politik eher gering sind. Dies gilt insbesondere für die internationale Dimension der Umweltpolitik, wo heute die gravierendsten Umweltprobleme anzutreffen sind. Dabei geht es nicht nur um die hier diskutierte Klimaschutzpolitik, sondern z.B. auch um die Probleme der Erhaltung der Artenvielfalt oder der Stabilisierung der Bevölkerung. Auch diese Probleme müssen gelöst werden, wenn eine ökologisch nachhaltige Entwicklung möglich sein soll. Dabei kann ein einzelnes (kleines) Land freilich allenfalls einen bescheidenen Beitrag leisten.

Dies impliziert nicht, dass es nicht auf lokaler und nationaler Ebene sinnvoll wäre, Schritte in Richtung auf eine sozial und ökologisch nachhaltige Politik zu unternehmen. Die Erfolge der schweizerischen Umweltpolitik auf diesen Ebenen zeigen, dass hier einiges erreicht werden kann. So wichtig die internationale Ebene ist, man sollte darüber die nationale und die lokale Ebene nicht vergessen, auf denen Erfolge erzielt werden können.

Darüber hinaus gibt es eine Überlegung, die vielleicht die Skepsis, die ich hier verbreitet habe, etwas mildern kann. Meinen Ausführungen lag das ökonomische Verhaltensmodell zugrunde, nach welchem die Menschen in

ihrem Handeln nur ihre eigenen Interessen verfolgen. Soweit sich die Überlegungen auf Entscheidungen im wirtschaftlichen Bereich bezogen, dürfte diese Annahme kaum problematisch sein.²¹ Dies ändert sich freilich, wenn wir uns politischen Entscheidungen, insbesondere jenen der Wählerinnen und Wähler, zuwenden. Da die Wahrscheinlichkeit, dass eine einzelne Stimme eine Abstimmung entscheidet, minimal ist und da die Wähler deshalb keine Konsequenzen ihrer individuellen Entscheidungen tragen müssen, steht es ihnen frei, sich bei ihren Entscheidungen nach anderen als ausschliesslich ihren eigenen Interessen zu richten: Es ist vergleichsweise kostengünstig, wenn sie moralischen Grundsätzen folgen, selbst wenn deren Befolgung nicht in ihrem individuellen Interesse liegt.²²

Tatsächlich gibt es empirische Evidenz dafür, dass die Individuen bei Wahlentscheidungen stärker an andere denken als bei ihren wirtschaftlichen Entscheidungen. So konnte z.B. gezeigt werden, dass bei Abstimmungen über die AHV auch solche Gruppen (zumindest teilweise) zugestimmt haben, die selbst dadurch schlechter gestellt wurden.²³ Sie haben damit einen «freiwilligen» Beitrag zur Umverteilung innerhalb der Schweiz geleistet, auch wenn diese Umverteilung nicht auf freiwilligen Spenden beruht, sondern mit staatlicher Autorität durchgesetzt wird. Ähnliches könnte sich auch im Umweltbereich ergeben. Dies aber bedeutet, dass wir im politischen Prozess mehr sozialen Ausgleich und mehr Umweltschutz erreichen können, als sich bei rein eigennützigem Verhalten der Individuen ergeben würde. Ob dies letztlich ausreicht, eine ökologisch und sozial nachhaltige Entwicklung herbeizuführen, bleibt abzuwarten. Es lohnt sich aber, und dies ist – trotz meiner Ausführungen in der Einleitung – eine normative Aussage, sich dafür einzusetzen.

21 Die gemachten Aussagen ändern sich auch dann nicht, wenn man berücksichtigt, dass die Individuen in bestimmten Situationen «reziprokes Verhalten» zeigen, wie es z.B. von FEHR und GÄCHTER (2000) beschrieben wird. In den für unsere Fragestellung relevanten Entscheidungssituationen ist reziprokes Verhalten kaum von Bedeutung.

22 Siehe hierzu KIRCHGÄSSNER (1992, 1996).

23 Siehe hierzu POMMEREHNE und SCHNEIDER (1985).

Literaturangaben

- BAUMOL, W.J. und W.E. OATES (1979): *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*; Prentice Hall: Englewood Cliffs
- BÖHRINGER, CH. and H. WELSCH (1999): *C&C – Contraction and Convergence of Carbon Emissions: The Economic Implications of Permit Trading*; Centre for European Economic Research, Discussion Paper No. 99-13; Mannheim
- BONUS, H. (1990): Preis- und Mengenlösungen in der Umweltpolitik; in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 41: 343–358
- BRUNDTLAND-KOMMISSION (World Commission on Environment and Development) (1987): *Our Common Future*; Oxford University Press: New York
- DIEKMANN, A. (1996): *Homo ÖKOnomicus: Anwendungen und Probleme der Theorie rationalen Handelns im Umweltbereich*; in: A. DIEKMANN und C.J. JAEGER (eds.) (1996): *Umweltsoziologie*; Westdeutscher Verlag: Opladen, S. 89–118
- DIEKMANN, A. (1998): *Moral oder Ökonomie? Zum Umweltverhalten in Niedrigkostensituationen*; in: H. STEINMANN und G.R. WAGNER (eds.) (1998): *Umwelt- und Wirtschaftsethik*; Schäfer-Poeschel: Stuttgart, S. 233–247
- DYLICK, TH., F. BELZ und U. SCHNEIDEWIND (1997): *Ökologie und Wettbewerbsfähigkeit*; Hanser: München/Wien
- FEHR, E. und S. GÄCHTER (2000): Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity; in: *Journal of Economic Perspectives* 14 (3): 159–81
- FREY, B.S. und G. KIRCHGÄSSNER (2002): *Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung*; 3.A.; Vahlen: München
- KIRCHGÄSSNER, G. (1991): *Homo oeconomicus, Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*; 2.A.; J.B.C. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen 2000
- KIRCHGÄSSNER, G. (1992): Towards a Theory of Low-Cost Decisions; in: *European Journal of Political Economy* 8 (2): 305–320
- KIRCHGÄSSNER, G. (1996): Bemerkungen zur Minimalmoral; in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 116: 223–251
- KIRCHGÄSSNER, G. (1997): Nachhaltigkeit in der Umweltnutzung: Einige Bemerkungen; in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 20: 1–34
- KIRCHGÄSSNER, G. (1998): *Ökologische Steuerreform: Utopie oder realistische Alternative*; in: G. KRAUSE-JUNK (ed.) (1998): *Steuersysteme der Zukunft*; Duncker und Humblot: Berlin, S. 279–319

- KIRCHGÄSSNER, G. (1999): International Environmental Policy: Problems and Possible Solutions; in: *Aussenwirtschaft* 54 (2): 269–290
- KIRCHGÄSSNER, G. (2002): *Die Bedeutung moralischen Handelns für die Umweltpolitik*; in: V. ARNOLD (ed.) (2002): *Wirtschaftsethische Perspektiven VI*; Duncker und Humblot: Berlin, S. 267–294
- KIRCHGÄSSNER, G. (2002a): *Gemeinwohl in der Spannung von Wirtschaft und politischer Organisation: Bemerkungen aus ökonomischer Perspektive*; in: W. BRUGGER, S. KIRSTE und M. ANDERHEIDEN (eds.) (2002): *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*; Nomos: Baden-Baden, S. 289–326
- KIRCHGÄSSNER, G. und F. SCHNEIDER (2002): On the Political Economy of Environmental Policy; erscheint in: *Public Choice*
- KIRCHGÄSSNER, G., L.P. FELD und M.R. SAVIOZ (1999): *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*; Helbing und Lichtenhahn/Vahlen: Basel/München
- KIRCHGÄSSNER, G., U. MÜLLER und M.R. SAVIOZ (1998): Ecological Tax Reform and Involuntary Unemployment: Simulation Results for Switzerland; in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 134: 329–353
- KOPCZUK, W., J. SLEMRUD und S. YITZHAKI (2002): *Why World Redistribution Fails*; NBER Working Paper #9186; Cambridge; September 2002
- LEU, R.E., ST. BURRI und T. PRIESTER (1997): *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*; Haupt: Bern
- OSTROM, E. (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*; Cambridge University Press: Cambridge (Mass.); deutsche Übersetzung: *Die Verfassung der Allmende: Jenseits von Staat und Markt*; J.B.C. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen 1999
- POMMEREHNE, W.W. und F. SCHNEIDER (1985): *Politisch-ökonomische Überprüfung des Kaufkraftinzidenzkonzepts: Eine Analyse der AHV-Abstimmungen von 1972 und 1978*; in: E.A. BRUGGER und R.L. FREY (eds.) (1985): *Sektoralpolitik versus Regionalpolitik*; Rüegger: Grösch, S. 75–100
- RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*; Harvard University Press: Cambridge (Mass.); deutsche Übersetzung: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*; Suhrkamp: Frankfurt 1975
- RICARDO, D. (1817): *On the Principles of Political Economy and Taxation*; in: P. SRAFFA (ed.) (1951): *The Works and Correspondence of David Ricardo*; Band 1; Cambridge University Press: Cambridge
- WELTBANK (1995): *Mainstreaming the Environment: The World Bank Group and the Environment since the Rio Earth Summit*; Washington