

Bonus, Holger

Working Paper

Die blaue Blume der Neo-Romantiker: Staat und Umweltpolitik.
Bemerkungen zu Kapitel VII des Gutachtens der Kommission für
wirtschaftlichen und sozialen Wandel

Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 3

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Bonus, Holger (1979) : Die blaue Blume der Neo-Romantiker: Staat und Umweltpolitik. Bemerkungen zu Kapitel VII des Gutachtens der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Diskussionsbeiträge - Serie B, No. 3, Universität Konstanz, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft und Statistik, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/92524>

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.

FACHBEREICH
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT UND STATISTIK
UNIVERSITÄT KONSTANZ

DIE BLAUE BLUME DER NEO-ROMANTIKER:
STAAT UND UMWELTPOLITIK

Bemerkungen zu Kapitel VII des Gutachtens
der Kommission für wirtschaftlichen und
sozialen Wandel

Holger Bonus

Serie B - Nr. 3

DISKUSSIONSBEITRÄGE

D-7750 Konstanz
Postfach 7733

Serie B:
Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere
Nr. 3

DIE BLAUE BLUME DER NEO-ROMANTIKER:
STAAT UND UMWELTPOLITIK

Bemerkungen zu Kapitel VII des Gutachtens
der Kommission für wirtschaftlichen und
sozialen Wandel

Holger Bonus

Serie B - Nr. 3

1. Januar 1979

A 9 911 79
Weltwirtschaft
Kiel

Vorläufig und vertraulich
Nicht ohne schriftliche Zustimmung des Autors zitieren
Kommentare werden erbeten

C 86202

Serie A: Volkswirtschaftliche Beiträge

Serie B: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere

Serie C: Betriebswirtschaftliche Beiträge (in Vorbereitung)

Die Blaue Blume der Neo-Romantiker: Staat und Umweltpolitik.

Bemerkungen zu Kapitel VII des Gutachtens der Kommission für
wirtschaftlichen und sozialen Wandel

Holger Bonus

1.1.1979

I.

"Umwelt als Herausforderung für Struktur-, Forschungs- und Technologiepolitik"
überschreibt die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel das
umweltpolitische Kapitel VII ihres voluminösen Gutachtens. Und eine Heraus-
forderung ist das Umweltproblem in der Tat! Es geht um nichts weniger, als
eine hochgezüchtete und äußerst störanfällige Industriewirtschaft auf die
Verhältnisse des Raumschiffes Erde umzustellen, und zwar rasch, da die
ökologischen Grundlagen unserer nackten Existenz auf diesem Planeten schon
heute gefährlich und möglicherweise irreversibel ausgehöhlt sind. Das
Energieproblem gehört durchaus zu diesem Komplex; die Vorgänge auf den
letzten Parteitag von SPD und F.D.P., das unberechenbare Aufflackern von
Grünen Listen, gewalttätige Demonstrationen und das beharrliche Vordringen
von Bürgerinitiativen artikulieren Unbehagen und Angst der Bevölkerung.
Welche Aufgabe für eine Kommission, die dem Bürger eine Langzeitorientierung
geben will, die sich für eine "aktiv gestaltende, längerfristig orientierte
Politik" einsetzt, was aber "nicht zur Einengung und Beschneidung von Frei-
heitsrechten führen" dürfe!

II.

Da das Problem selbst so langfristiger Natur ist, da es die Menschheit von
nun an für immer begleiten wird, müssen allerdings sehr langfristige Strate-
gien ins Auge gefaßt werden - was übrigens kurzfristiges "Flickwerk" zur
Überbrückung keineswegs ausschließt. Aber eine "Langzeit-Kommission" wird
ihren Blick über Tagesprobleme hinaus richten wollen, um wenigstens in

Umrissen die Strukturen der gesuchten langfristigen Strategie auszumachen. Diese muß an den tieferen Ursachen des Problems ansetzen, um wirksam zu sein; und sie muß reibungsarm und routinemäßig funktionieren, um dauerhaft zu sein.

Beginnen wir mit den Ursachen, unter denen hier die wirtschaftlichen interessieren. Umweltgüter sind überaus knapp und gefragt, also äußerst wertvoll; gleichwohl waren sie bisher gratis, und zwar nicht nur in marktwirtschaftlichen, sondern auch in sozialistischen Systemen. Daraus haben sich eine Vielzahl miteinander zusammenhängender und einander bedingender Verzerrungswirkungen ergeben, die es zu beseitigen gilt:

- Weder Produktion noch Konsum konnten bisher umweltfreundlich sein. Der Produzent - sei er nun dem Markt oder einer Bürokratie verantwortlich - hat über die Verwendung knapper Ressourcen Rechenschaft abzulegen; die Entlastung wird ihm aber hier wie dort versagt, wenn er Aufwand zur Erhaltung von Dingen betreibt, die es überall gratis zu haben gibt. Der Konsument wiederum weiß, daß sein individueller und freiwilliger Beitrag zur Erhaltung der Umwelt vergeblich bleibt, solange alle anderen nicht gleichfalls dazu beitragen; da sie dies aber offensichtlich versäumen, wird auch er sich zurückhalten. Aber so wie er selbst handeln alle übrigen auch und betrügen sich derart gemeinsam um die von allen gewünschte intakte Umwelt.
- Die Standortentscheidungen der Wirtschaft haben sich in der Vergangenheit nicht an der bereits vorhandenen regionalen Umweltbelastung orientiert. Den beachtlichen Agglomerationsvorteilen steht ja eigentlich eine verschärfte Knappheit von Umweltgütern gegenüber; die "Knappheitskosten" des Standortfaktors Umwelt steigen mit wachsender Verdichtung rapide an. Solange sie aber kassenmäßig unsichtbar blieben, wirkten sie sich auf die Standortwahl nicht aus, die ein Unternehmen dann recht nachhaltig an die einmal gewählte Region bindet. Wird nun Ernst gemacht mit Umweltschutz, so springen die überhöhten Knappheitskosten der regionalen Wirtschaft ganz zwangsläufig ins Gesicht; bei Berücksichtigung dieser Knappheitskosten hätten bestimmte Unternehmen eben niemals in so hoch belastete Regionen gehen dürfen. Gleichwohl sind sie nun einmal da, und nur einige werden durch Anpassung ihrer Technologie die hohen Knappheitskosten nach einer

Übergangszeit verkraften können, sofern sie tatsächlich bleiben und nicht lieber einen günstigeren Standort wählen wollen. Andere wären zu der nötigen Anpassung aber niemals in der Lage; sie müssen gehen oder schließen. Welche Produktionen also soll man in der Region zu halten suchen und welche nicht? Wenn der Staat in der Umweltpolitik die Steuer so heftig herumwirft wie heute nötig, so darf er die Betroffenen nicht einfach auf den Kosten sitzen lassen, die er doch mit verursacht hat, indem er es versäumte, rechtzeitig die korrekten Lenkungssignale zu setzen. Aber er darf den gewollten Umweltschutz in einer Region auch nicht selbst dadurch hintertreiben, daß er Produktionen stützt, die dort angesichts der hohen Umweltbelastung einfach nicht mehr hingehören.

- Es ist ein Gebot der Effizienz, mit teureren Produktionsfaktoren sparsam umzugehen und sie durch andere zu ersetzen, wenn sich ihr relativer Preis erhöht. Solange die Frucht den Unternehmen in Form von Kosteneinsparungen selbst in den Schoß fällt, braucht niemand sie zur Effizienz besonders anzuhalten; sie werden ganz von alleine Forschung und Entwicklung betreiben, um ihre Effizienz zu erhöhen und um Flexibilität für Substitutionen bei Veränderung der Faktorpreisrelationen zu gewinnen. Umwelteffizienz dagegen kam bisher buchstäblich nur der Umwelt zugute, nicht aber dem Unternehmen selbst. Weshalb sollte ein Unternehmen also in der Vergangenheit irgendwelche Aufwendungen zur Steigerung seiner Umwelteffizienz eingehen? Altruismus und ökologisches Verantwortungsbewußtsein sind eine schöne Sache, aber leisten kann man sie sich nur, wenn die Konkurrenz ebenso behutsam ist. Nun sind gehörige Aufwendungen für Forschung und Entwicklung erforderlich, um eine rasche Umstellung auf umwelteffizientere Produktionen zu ermöglichen. Wie kann man aus dem Stand einen Schnellstart erreichen, und wie ein anhaltend hohes Tempo der Weiterentwicklung gewährleisten?

Diese Verzerrungswirkungen sind auf die bisherige Gratisabgabe knapper Umweltgüter zurückzuführen, und eine langfristige Umweltstrategie hat zwischen folgenden Alternativen zu wählen:

- Die knappen Umweltgüter werden rationiert; der Staat gibt sie an Interessenten zwar gratis, aber nur in begrenzten Mengen ab, wobei das Problem in dem Verteilungsschlüssel liegt.

- Die knappen Umweltgüter werden mit Hilfe des Preismechanismus unter die Interessenten aufgeteilt. Dadurch entfällt die Ursache der Verzerrungswirkungen, wobei das Problem darin liegt, wie das Funktionieren des Preismechanismus institutionalisiert werden kann.

Die gesuchte langfristige Strategie soll darüber hinaus alltäglich praktiziert werden, sie muß also mit geringem Aufwand und routinemäßig abgewickelt werden können, wobei erschwerend hinzukommt, daß selbst bei konstanter Umweltnorm (die ein bestimmtes zulässiges Maß der Gesamtbelastung angibt) die Anforderungen zur Reinhaltung der Umwelt beim einzelnen Produzenten wachsen, wenn die Produktion insgesamt zunimmt.

Neben der langfristigen Strategie muß gewissermaßen über das taktische Vorgehen entschieden werden, d.h. Anpassungsfriktionen müssen besonders berücksichtigt werden. Aber das taktische Vorgehen darf sich der Verwirklichung der Langfriststrategie nicht in den Weg stellen: die Überbrückung von Anpassungsschwierigkeiten darf nicht dazu führen, daß die nötige Flexibilität bei der Umstellung unserer Wirtschaft auf die Erfordernisse des Raumschiffes Erde verlorengeht.

III.

Die Kommission hat ein "Gesamtkonzept gestalteten Wandels" entwickelt: die ausgeprägten und tiefgreifenden Wandlungsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft laufen nicht naturgesetzlich ab, sondern werden durch Impulse beeinflusst, die menschlichem Denken und Handeln entspringen. Diese Impulse möchte die Kommission besser verstanden und für den Menschen beeinflussbar gemacht wissen. Auf diese Weise hofft sie, einer Lenkbarkeit gesellschaftlicher Wandlungsprozesse näher zu kommen, damit aus ihnen keine menschen- oder menscheitsgefährdenden Folgen, sondern Verbesserungen menschlicher Lebensbedingungen hervorgehen. Es erscheint ihr unerlässlich, Struktur, Richtung und zeitlichen Ablauf des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels genau zu beobachten und sie im Rahmen des Möglichen gestaltend zu beeinflussen: Nur so könne sichergestellt werden, daß die bewußt oder unbewußt eingeleiteten Wandlungsprozesse zum Wohle der Menschen und nicht zu

ihrem Elend oder gar zu ihrer Vernichtung führten. Integration und Koordination aller in den Wandel eingreifenden politischen Maßnahmen müßten verbessert, der Anteil längerfristig orientierter, vorausschauender und aktiv gestaltender Maßnahmen müsse gegenüber den kurzfristig auf Fehlentwicklungen reagierenden Maßnahmen verstärkt werden. Kurz, eine "aktiv gestaltende, längerfristige Politik" müsse systematisch ausgebaut werden.

So schlägt die Kommission etwa eine "Strategie der gestalteten Expansion bei Vollbeschäftigung" vor. Wirtschaftliche Entwicklungen, die der Langfriststrategie entgegenstehen, seien dabei mittels einer prophylaktischen Fiskalpolitik "im Keim zu korrigieren". Zur Verstetigung der staatlichen Ausgabenpolitik sei es aber auch erforderlich, beispielsweise Finanzausweisungen an Kommunen und deren Schuldenaufnahme nicht länger an fiskalischen, sondern an gesamtwirtschaftlichen Kriterien zu orientieren, was eine Kontrolle dieser kommunalen Einnahmequellen seitens der Länder voraussetze. So solle das Land als Sanktion seine Finanzausweisungen an eine Gemeinde kürzen, die im Boom nicht zu einer gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Drosselung seiner Kreditaufnahme schreite; und es solle zusätzliche Finanzausweisungen im Falle eines wirtschaftlichen Rückschlages mit der Auflage einer zusätzlichen eigenen Verschuldung verknüpfen. Hiervon werde "allenfalls eine formale Einschränkung der kommunalen Autonomie ausgehen". "Der Autonomiebereich der Gemeinden dürfte sich faktisch eher erweitern, garantiert der Vorschlag doch den Gemeinden eine kalkulierbare, stetige Entwicklung der Gesamteinnahmen" (S. 174). Wer aber in der Realität die bedrohliche Erosion der kommunalen Autonomie gerade im Zuge der Finanzausweisungen verfolgt¹⁾, kann über so viel politische Naivität nur den Kopf schütteln; und zu welchen problematischen und äußerst schwer kontrollierbaren politischen Prozessen die Aushöhlung der Budgetausgleichspflicht in der Praxis führt, haben Buchanan und Wagner²⁾ kürzlich eindrucksvoll am Beispiel einer explodierenden Staatsschuld in den USA demonstriert, von der wir neuerdings ebenfalls ein Lied zu singen

1) Vgl. etwa "Kommunen stöhnen unter Bevormundung", Handelsblatt v. 7.11.1978; B. Breuel, "Mischfinanzierung verfälscht Nutzen-Kosten-Rechnung", Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 10.10.1978.

2) Buchanan, J.E. und R.E. Wagner, Democracy in Deficit - The Political Legacy of Lord Keynes, New York etc. 1977.

haben³⁾. Nun aber sollen Kommunen zu einer so bedenklichen Politik auch noch gezwungen werden können!

Zu jenen auf gesellschaftliche Wandlungen rückwirkenden und "menschlichem Denken und Handeln" entspringenden Impulsen, deren Verständnis und Beeinflussbarkeit die Kommission doch gerade verbessern möchte, gehören eben auch psychische, politische und bürokratische Prozesse. Wer sie als aufgeklärter Planer übersieht und sich lieber auf den "rationalen Dialog" verlassen möchte, muß mit ansehen, wie sie den gesellschaftlichen Wandel in überraschende und gänzlich unerwünschte Richtungen lenken; und er möchte dann die ursprüngliche Zielrichtung oft durch Zwänge nachträglich doch noch erreichen. Dies war jedenfalls das Schicksal der Reformpolitik.

IV.

Aber zurück zur Umweltpolitik. Obwohl die Bundesregierung bereits einen Sachverständigenrat für Umweltfragen berufen habe, greife auch sie diese Problematik auf, meint die Kommission, weil Umweltpolitik als Querschnittsaufgabe in einem Gesamtkonzept gestalteten Wandels nicht fehlen könne. Sie befasse sich "daher besonders mit Verbindungen von Umwelt- und sektoraler und regionaler Strukturpolitik sowie mit der Forschungs- und Technologiepolitik" (S. 346). Das Wörtchen daher ist hier verräterisch: die von der Kommission entwickelte Umweltstrategie geht nicht aus einer Analyse der tieferen Ursachen des Umweltproblems hervor, sondern ist das Ergebnis ihres Versuches, die Umweltpolitik in ihre "aktiv gestaltende, längerfristige Politik" einzubetten. Das so geborene Konglomerat aus Umwelt-, Struktur-, Forschungs- und Technologiepolitik genügt jedoch nie und nimmermehr den Anforderungen, die an eine langfristige Umweltstrategie zu stellen sind. Statt dessen enthüllt es jene unterschwellige Gläubigkeit an universale Weisheit, Umsicht und Handlungsfähigkeit des Staates, die heute so rasch um sich greift und die man nur als romantisch bezeichnen kann, wenn denn

³⁾ Der Ansicht von P. Senf, wonach Deckungsregeln "anachronistisch" seien und einer "Budgetausgleichsideologie" entsprängen, sei im Lichte dieser Erfahrungen mit Nachdruck widersprochen: die Budgetausgleichspflicht hat eine wichtige Steuerungsfunktion, was die politischen Prozesse im Verlaufe der Aufstellung des Haushaltsplanes angeht. Vgl. Senf, P., "Kurzfristige Haushaltsplanung", in: Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 3., gänzlich neu bearbeitete Aufl., Tübingen 1976, S. 371 ff., hier: S. 400 f.

"Romantisieren heißt, dem Gemeinen einen hohen Sinn, dem Gewöhnlichen ein geheimnisvolles Ansehen, dem Bekannten die Würde des Unbekannten, dem Endlichen einen unendlichen Schein zu geben" (Novalis). Die ihm von der Kommission zugedachte Rolle kann der Staat nicht übernehmen. Denn "der Staat" ist nicht ein nobler und weitblickender Denker, der sich kühn dem Wohle der Menschheit verschrieben hat und unsere Geschicke souverän zum Besten lenkt. Sondern da sind Parteitage mit wogenden und widersprüchlichen Emotionen und bizarren, zu mitternächtlicher Stunde durchgepeitschten Resolutionen; da sind Abgeordnete, die aufgestellt, gewählt und wiedergewählt werden müssen, da sie für ihren Lebensunterhalt darauf angewiesen sind; und da sind riesige, verschachtelte Bürokratien mit völlig eigenen Handlungsgesetzen. Die Kernenergiepolitik der Bundesregierung im letzten Jahrzehnt zeigt überdeutlich, auf welch unsicheren und gewundenen Pfaden der Staat uns führt, wenn man ihn zum Lenker einsetzt.

v.

Waf-6

Nach holzschnittartig karger Beschäftigung mit einigen Aspekten des Umweltproblems⁴⁾ scheidet die Kommission die Instrumente der Umweltpolitik kurz entschlossen in "weniger geeignete", worunter sie private Eigentumsrechte, Emissionsrechte und Subventionen zählt, und in "Hauptinstrumente", nämlich Abgaben und Auflagen. Dabei seien Abgaben ökonomisch effizienter, Auflagen jedoch ökologisch sicherer. Emissionsrechte werden abgelehnt, obwohl sie in idealer Weise ökonomische Effizienz mit ökologischer Sicherheit verbinden, weil ihre politische Durchsetzbarkeit fraglich und ein wettbewerbsverzerrender Einfluß nicht auszuschließen sei.

Aber es wäre eigentlich logisch, auch die Alternativen kritisch abzuklopfen. Abgaben sind politische Festpreise. Solche Preise haben die Eigenart, je nach Interessenlage der Lobbies entweder systematisch überhöht (Agrarpreise) oder systematisch zu niedrig angesetzt zu werden (öffentliche Nahverkehrsmittel). Sie bilden sich eben nicht auf dem Markt, sondern im Parlament; damit unterliegen sie nicht Markt-, sondern politischen Prozessen, und die müssen bei der Beurteilung von Abgaben als Instrument der Umweltpolitik berücksichtigt

⁴⁾ Einen weitaus besseren Überblick über die Umweltproblematik findet der Leser im Umweltgutachten 1978 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, der sich explizit auch mit Komplikationen befaßt, wie sie sich in den Niederungen praktischer Politik ergeben. Vgl. Bonus, H., "Wirtschaftspolitik: Bewegung auf schwierigem Terrain", Umwelt, Juni 1978 (Sonderausgabe zum Umweltgutachten 1978), S. 83-86.

werden. Solche Prozesse drücken die Abgabe nicht nur systematisch nach unten, sondern sie haben unvorstellbare Reibungswiderstände zu überwinden. Deshalb benötigen sie viel Zeit und können nur selten wiederholt werden. Einmal festgesetzt, wie falsch auch immer, wird die Abgabe jahrzehntelang starr fixiert bleiben. Um aber ihre Lenkungsfunction ausüben zu können, müßte sie sich ständig ändern, da sie die sich rasch wandelnden Knappheitsrelationen jeweils reflektieren muß. Die Abgabe kann mithin die ihr zuge-dachte Function nur höchst mangelhaft erfüllen, und zwar aus politischen und administrativen Gründen.

Betrachten wir weiter die Auflagen. Sie sind nicht nur ökonomisch ineffizient, da sie die unterschiedliche Kostensituation beim Verursacher nicht berücksichtigen und hohen Verwaltungsaufwand erfordern, bei der Bürokratie auf der einen Seite und bei den Betroffenen auf der anderen. Wie Abgaben müßten auch Auflagen laufend geändert werden, um die Gesamtbelastung bei wachsendem Produktionsvolumen und bei wechselnder Technologie auf der Höhe der Umwelt-norm zu halten; auch hier gäbe es aber größte Reibungswiderstände. Da Auflagen bei ihrer Entstehung politischen und bürokratischen Prozessen unterliegen, haben sie zudem eine immanente Tendenz zu unkontrolliertem Weiterwuchern; vor allem aber erreichen sie oft das Gegenteil des eigentlich Bezweckten, denn sie sind bürokratischen, nicht ökonomischen Gesetzen angepaßt und entspringen im Parlament oft reinem Wunschdenken. Ein Paradebeispiel für im politischen Prozeß erzeugtes Wunschdenken ist der berüchtigte §5 BImSchG, wonach alle nach dem Stand der Technik möglichen Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung getroffen werden müssen und schädliche Umwelteinwirkungen überhaupt nicht auftreten dürfen. Das Gegenteil des eigentlich Bezweckten, nämlich eine bedenkliche Erosion der Wirtschaftskraft in Gemengelagen des Ruhrgebiets, erreichte der "Abstandserlaß" des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales NW (III B 1 - 8804 - vom 25.7.1974), weil er auf die Mentalität der Baubürokratie nicht genügend Rücksicht nahm, die ihn starr anwandte, statt ihn als Eingabe zur Güterabwägung zu handhaben. Wir erleben es heute, daß die unternehmerische Initiative unter einem Dickicht von Auflagen zu ersticken droht; und alles dies ist kein Zufall, sondern die zwangsläufige Folge der politischen und bürokratischen Herkunft dieses Instruments. Es ist zwar unentbehrlich in manchen Fällen, darf aber nur

sehr behutsam und in sparsamster Dosierung verwendet werden, niemals als "Hauptinstrument".

Ein Blick auf Abgaben und Auflagen zeigt also, daß sie als die beiden Hauptinstrumente einer langfristige Umweltstrategie wohl doch nicht infrage kommen können. Vielleicht hat die Kommission ein wenig voreilig andere Instrumente als "weniger geeignet" beiseite gelegt? Wenden wir uns noch einmal den Emissionsrechten zu, die ja als politisch undurchsetzbar und möglicherweise wettbewerbsverzerrend ausgeschieden waren. Ist eine Norm erst einmal institutionalisiert (und zwar in Form einer mengenmäßigen Fixierung der Emissionsrechte), so wird sie automatisch eingehalten; das Erfordernis der Reibungsarmut und Alltäglichkeit einer langfristigen Strategie wäre somit erfüllt. Es wäre im Prozeß der parlamentarischen Festsetzung auch schwieriger für Lobbies, die Norm zu drücken, da ja die Norm selbst fixiert wird und nicht eine Abgabe; die Öffentlichkeit des Prozesses ist damit erhöht und stille Einflußnahme erschwert.- Und wie steht es mit der politischen Durchsetzbarkeit? Schlecht, solange man alles auf einmal will; aber keineswegs hoffnungslos, wenn man kleine Modifikationen des Bestehenden nicht als zu gering verwirft. So könnte man bei einer Revision des Bundes-Immissionsschutzgesetzes beispielsweise an eine ganz unscheinbare Ergänzung denken:

- 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 eingeführt:

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

Eine solche Modifikation würde die schon jetzt geplante Sanierungsklausel bzw. Luftreinhalteplanklausel im Bundes-Immissionsschutzgesetz auf den Kreis aller regional investitions- und ansiedlungswilligen Unternehmen ausdehnen und mit dem Schutz von "Erbhöfen" in Belastungsgebieten aufräumen, von denen Siebert so treffend gesprochen hat⁵⁾. - Mit ein wenig Phantasie ließe sich

5) Siebert, H., "Voerde und eine neue Umweltpolitik", Wirtschaftsdienst 1978/I, S. 36-40. Vgl. auch: Bonus, H., "Wirtschaftspolitik....", a.a.o., S. 85.

auch einiges gegen denkbare Wettbewerbsverzerrungen tun, die ja einfach die Folge der Einführung von Marktelementen in den Umweltschutz wären; man schafft auch anderswo nicht den Markt ab, weil er zur Vermachtung neigt, sondern sucht dem Defekt mit Hilfe eines Kartellgesetzes zu steuern.

VI.

Da die Kommission mögliche Instrumente a priori ausgesondert hat, mit denen sie am Kern des Problems hätte ansetzen können, findet sie es nur noch schlecht traktabel und muß interventionistische Eingriffe festschreiben; denn um nichts anderes handelt es sich im Kern bei ihrem "Gesamtkonzept gestalteten Wandels", jedenfalls soweit es den Umweltbereich betrifft. So soll etwa verhindert werden, daß die vermutete Unterschiedlichkeit der Umweltbelastungen nach Einkommensschichten zunimmt; deshalb "ist die Umweltpolitik mit der Regionalpolitik derart zu koordinieren, daß eine Verbesserung der Umweltsituation gezielt insbesondere in jenen Regionen erfolgt, in denen die bisher benachteiligten Gruppen überrepräsentiert sind" (S. 354). Wer soll da so genau und offenbar unentwegt zielen? "Außerdem sollte die Forschungs- und Technologiepolitik die Entwicklung umweltfreundlicher Technologien gezielt bei jenen Konsumgütern fördern, die im Warenkorb der unteren Einkommensschichten besonderes Gewicht haben und die durch Umweltauflagen besonders stark verteuert würden; denn mit Hilfe neuer Produktionsverfahren sollten Möglichkeiten gefunden werden, die Umweltauflagen ohne Kostensteigerungen zu erfüllen" (ebenda). Damit ist die Umweltpolitik bereits fest in das Korsett "gezielter" struktur- und forschungspolitischer Eingriffe eingezwängt, abgesehen von dem Wunschdenken, Umweltschutz könnte kostenlos sein⁶⁾. Die Kosten werden in Wirklichkeit als Steuern zur Finanzierung der "gezielten" Forschungsförderung getarnt und der Allgemeinheit im übrigen in Form von Effizienzverlusten auferlegt.

Die Kosten des Umweltschutzes fallen nun branchenmäßig unterschiedlich an, und sicherlich müssen die Anpassungsschwierigkeiten irgendwie berücksichtigt

6) Gegen Anpassungshilfen und die Berücksichtigung sozialpolitischer Aspekte bei der Umweltpolitik ist an sich nichts einzuwenden. Vgl. Bonus, H., "Der Schutz des Schwächeren in der Umweltökonomie", Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 40 (1976), S. 409-429. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen ständige "gezielte" Interventionen jedoch integraler Bestandteil der "aktiv gestaltenden, längerfristigen Politik" sein.

werden. "Um feststellen zu können, ob zu erwarten ist, daß die Unternehmen diesen Anforderungen gerecht werden, muß der Staat über die gegenwärtige Situation und die Entwicklungschancen der umweltbelastenden Wirtschaftszweige umfassend informiert sein. Ergibt die Analyse, daß eine Branche gute Wachstumschancen hat und auch genügend Forschungs- und Entwicklungs-(FuE-) Potential besitzt, um neue umweltfreundliche Technologien zu entwickeln, so könnte die rechtzeitige Ankündigung einer Erhöhung der Umweltnormen genügen, um eine technologische Anpassung in den Unternehmen zu erreichen. In Branchen jedoch, in denen entweder eine Stagnation der Nachfrage zu erwarten ist oder ein geringes FuE-Potential ermittelt wird, genügt die Ankündigung einer Erhöhung der Umweltnorm nicht. Sie muß durch strukturpolitische Maßnahmen ergänzt werden, die zum Beispiel darin bestehen könnten, daß FuE-Bemühungen subventioniert werden, daß Hilfen zur Umstellung auf andere, umweltfreundliche Produkte gegeben werden, daß den Arbeitnehmern rechtzeitig und gezielt Umschulungsmöglichkeiten geboten werden usw." (S. 365).

Hier hüllt ein allwissender und gütiger Vater Staat die notleidenden Branchen - aber auch nur sie - in den weiten Mantel seiner großen Voraussicht und tätigen Hilfe. Er bestimmt auch, welche Branchen wohl demnächst notleidend sein werden, und wo dort geforscht werden soll und wo nicht. Welches Unternehmen würde in Zukunft noch eigene Anstrengungen zur Stärkung seines Forschungs- und Entwicklungspotentials auf sich nehmen, wenn dies hernach durch den Entzug von Subventionen bestraft würde, die eben nur an Branchen mit geringem Potential gehen? Könnte man nicht die Unternehmen selbst entscheiden lassen, ob Anstrengungen in Forschung und Entwicklung noch lohnend sind oder nicht? Woher soll der Staat die bessere Voraussicht eigentlich nehmen, er, der sich ständig verschätzt hat, sobald er selbst die Richtung anzugeben hatte? Am Ende haben die Unternehmen selbst mehr Übersicht über ihre Marktchancen als der Staat?

Wie aber vorgehen? Indem Forschung dort rentabel gemacht wird, wo sie noch sinnvoll ist, und verlustreich, wo das nicht mehr der Fall ist. Die Unternehmen hätten es dann selbst in der Hand zu bestimmen, welche Forschung ihnen aussichtsreich erscheint und welche nicht. Finanziert wird die Forschung so oder so vom Bürger, das eine Mal über Steuern, das andere Mal über die Preise; es geht allein darum, wer entscheiden soll. Wieder meint die Kommission, der

Staat könne das besser als die Unternehmen. - Aber wie kann volkswirtschaftlich sinnvolle Forschung rentabel gemacht werden? Indem Umweltressourcen behandelt werden wie alle anderen Ressourcen auch, d.h. indem sie mit einem Knappheitspreis versehen werden. Die Analyse dieser Möglichkeit hat sich die Kommission jedoch verbaut, als sie "weniger geeignete Instrumente" so rasch in der Schublade verschwinden ließ.

VII.

Die Kommission liebt es, "geordnete" den "ungeordneten" Zuständen gegenüberzustellen, wobei "geordnet" die im Rahmen ihrer "aktiv gestaltenden, längerfristigen Politik" herzustellenden Zustände sind, "ungeordnet" dagegen das, was man in natura halt so vorfindet. Das Wort "Ordnungspolitik" meidet sie sorgfältig. Nur, wer ordnen will, braucht Ordnungsprinzipien. Eine funktionsfähige und menschenwürdige Ordnung der Wirtschaft soll die Knappheit an Gütern so weit wie möglich überwinden; aber sie soll auch selbstverantwortliches Leben ermöglichen (Eucken⁷⁾). Bei den der Kommission vorschwebenden "ungeordneten" Zuständen hat die Verantwortung durchaus der Staat. Wie verträgt sich das mit der Forderung der Kommission, die von ihr propagierte Politik dürfe "nicht zur Einengung und Beschneidung von Freiheitsrechten führen" (S.26)?

Es ergibt sich, daß "geordnete" Zustände für die Kommission eine möglichst straffe, zentrale Führung bedingen (wie ja schon am Beispiel der "allenfalls formalen" Einschränkung der Kommunalautonomie deutlich wurde). Selbstverständlich ist der öffentliche Personennahverkehr in den Augen der Kommission dem unordentlichen Individualverkehr vorzuziehen, und "eine Verkehrsordnung mit dem Ziel gebündelten und flüssigen Verkehrs" ist erforderlich (S. 366). Die Umstellung der Raumheizung auf Fernwärme wird empfohlen (wobei das Problem des Anschlußzwanges unerwähnt bleibt); die Sozialbindung des Eigentums beim Boden soll stärker betont werden, "damit öffentliche Planungen von Verkehrswegen (einschließlich Abstandsplanungen), von Siedlungsmaßnahmen, von Wasserschutz- und ökologischen Ausgleichsgebieten usw. nicht wegen langwieriger und kostspieliger Enteignungs- und Entschädigungsprozesse verhindert oder unangemessen verteuert werden" (S. 369). Sind es nicht eher Bürgerinitiativen, die so etwas heute besorgen?

⁷⁾Eucken, W., Die Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin und Heidelberg 1965, S. 240.

Die Kommission sieht sehr wohl, daß "viele Umweltprobleme durch mangelnde Abstimmung der Fachplanungen untereinander sowie zwischen den Planungsebenen von Bund, Ländern und Gemeinden bzw. regionaler Planungsträger verschärft" werden (S. 367). Sie empfiehlt deshalb "den Ausbau der Raumordnungspolitik zur integrierten Entwicklungspolitik in den Gemeinden, den Ländern und beim Bund". Eine Konsequenz solcher "Aufwertung übergeordneter Planungen" liegt freilich "in der wachsenden Distanz zwischen Bürger und Verwaltung" (S. 368). Außerdem erfordert diese Aufwertung, "daß übergeordnete Landes- und Regionalplanungen für die Kommunen verbindlich gemacht werden" (S. 367). Allerdings: "Die Folgen einer höheren Verbindlichkeit übergeordneter Planungen für die Kommunalfinanzen, d.h. beispielsweise durch die Verpflichtung der Kommunen zu planungsbedingten Umweltschutzanforderungen, können hier nicht behandelt werden" (S. 368). Die Kommission ist hoffnungslos in den Sog von sich wechselseitig verstärkenden Zentralisierungsimpulsen geraten, wie sie sich eben zwangsläufig einstellen, wenn man auf dezentrale Wirtschaftslenkung mit Hilfe von Preismechanismen verzichtet.

VIII.

Eine Rezension kann nicht anders als ungerecht sein, wenn sie mit Nachdruck vor schweren Gefahren auf einer in die Irre führenden Route warnen möchte, wie sie eine politisch bedeutsame Kommission hier beschritten und der Bundesregierung als längerfristige Strategie empfohlen hat. Denn natürlich enthält das Gutachten auch eine Fülle fruchtbarer und weiterführender Anregungen, die jetzt einfach unter den Tisch gefallen sind: da sie alle als Mosaiksteine des empfohlenen "Gesamtkonzepts gestalteten Wandels" zusammengefügt sind, kam es hier darauf an, eben jenes Gesamtkonzept kritisch zu durchleuchten.

Der Mangel an gründlichem Nachdenken über die eigentlichen Ursachen des Umweltproblems und ^{über} die relativen Schwächen und Möglichkeiten aller Lösungskonzepte bei so viel versammelter Fachkompetenz deutet aber doch auf einen bedeutsamen Aspekt hin, aus dem Lehren gezogen werden sollten. Es ist ja bekannt, mit welchem unbeschreiblichem Arbeits- und Zeitaufwand die (übrigens ehrenamtlichen) Mitglieder der Kommission konfrontiert waren. Sie haben aber offenbar den größeren Teil dieses Aufwandes darauf verwenden müssen, die

politischen Interessen ihrer Gruppierung zur Geltung zu bringen und Formulierungen wie Gedankenführungen aus dem Gutachten herauszuhalten, aus denen sich potentielle Beeinträchtigungen der einen oder anderen Gruppeninteressen hätten ergeben können. Die beiden Minderheitsvoten im Kapitel VII stammen von sämtlichen durch die Arbeitgeber benannten Kommissionsmitgliedern und haben ganz offensichtlich die Funktion, bestimmte Positionen der Arbeitgeberverbände zu Protokoll zu geben. In anderen Kapiteln wimmelt es von Minderheitsvoten, wobei das eine Mal die Gewerkschaften, das andere Mal die Arbeitgeber ihre Reserven bekanntgeben, während gelegentlich die Gruppe der Wissenschaftler bestimmte offenbar mehrheitlich getragene Formulierungen wissenschaftlich nicht verantworten konnte. Aus der Zusammensetzung der Kommission heraus ergab sich ein Schriftstück, das über weite Strecken den Charakter eines politischen Kommuniqué trägt, wodurch es aber gerade nicht das sein kann, was bezweckt war, eine wissenschaftliche Pionierleistung. Daß Kommissionen, die nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzt sind und deren Ergebnisse politische Wirkungen zeitigen sollen (wie z.B. Studienreformkommissionen) wissenschaftlich weitreichende Ergebnisse ihrer Arbeit vorlegen könnten, ist wohl eine weitere romantische Illusion, von der wir uns schleunigst verabschieden sollten.