

Die Umweltpolitik – Vorsorgen statt Nachsehen

IT-Kompaktkurs – Grundlagen VWL – Folge 8

Prof. Dr. Gerhard Mammen

FH Ansbach

Heutzutage jagt ein Umweltskandal den nächsten. Da muss man nur an BSE und MKS denken. Aber warum sind die Menschen scheinbar so wild darauf, sich zu vergiften?

Das hängt vermutlich in erster Linie damit zusammen, dass die Menschen leicht vergessen. Heute bringt kaum noch jeder die Kürzel BSE und MKS mit Rinderseuche und Schweinepest in Verbindung. Themen, die noch Anfang 2001 die Öffentlichkeit in Atem gehalten haben. Viele Umwelt-Skandale geraten aber erschreckend rasch in Vergessenheit. Und die Umwelt ist dadurch leider immer wieder aufs Neue der Bedrohung durch den Menschen ausgeliefert.

Abgesehen von den vielen ökologischen Argumenten, kann es auch aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll sein, wenn wir Menschen so achtlos mit unserer Umwelt umgehen.

Wir gehen nicht sparsam, sondern verschwenderisch mit unserer Umwelt um und das widerspricht dem ökonomischen Prinzip. Aus volkswirtschaftlicher Sicht kann man das nicht akzeptieren, denn unsere Umwelt bildet doch die Basis für alles Leben und letztendlich doch auch für die Lebendigkeit der Wirtschaft.

Die Ökonomen führen den verschwenderischen Umgang mit Umweltgütern hauptsächlich auf **vier** Ursachen zurück.

Def.: Umweltgut

Darunter fällt alles, was unsere Existenz ausmacht: Dazu gehören die Menschen selbst, die Tiere und Pflanzen, der Boden, das Wasser und die Atmosphäre, aber auch Kultur- und Sachgüter.

Ursachen für Fehlentwicklungen im Umgang mit der Umwelt:

1. Die Menschen handeln eigennützig
Zunächst wird davon ausgegangen, dass die Menschen die Folgen ihres wirtschaftlichen Handelns nicht immer vollständig wahrnehmen können oder wahrnehmen wollen.
Beispiel: Das Autofahren verursacht Abgase, die unsere Atmosphäre mit CO₂ belasten. Eine Tatsache, die eigentlich jedem bekannt ist. Diese Abgase von heute werden die Atmosphäre aber nun für die nächsten 120 Jahre belasten. Kann man sich die Folgewirkungen vorstellen? Nein. Erschwerend kommt hinzu, dass wir nicht einmal genau wissen, wie viel CO₂ die Atmosphäre verträgt, ohne dauerhaft Schaden zu nehmen.
2. Umweltgüter werden irrtümlich als freie Güter behandelt
Die Umwelt wurde lange Zeit als freies Gut betrachtet. Es wurde davon ausgegangen, dass sauberes Wasser, frische Luft und unberührte Natur in beliebiger Menge zur Verfügung stehen und eine wirtschaftliche Verwendung dieser Güter zum Nulltarif erfolgen kann. Das hat sich inzwischen als folgenschwerer Irrtum erwiesen.

Inzwischen haben die Menschen dazu gelernt und akzeptiert, dass die Umwelt ein knappes Gut ist, dessen wirtschaftliche Verwendung einen Preis haben muss, der dem Grad seiner Knappheit entspricht.

Das Problem ist nur, dass es für Umweltgüter keinen Markt gibt, auf dem sich der Knappheitspreis durch die Abstimmung von Angebot und Nachfrage einstellt. Und viele Umweltgüter haben darüber hinaus die Eigenschaften von öffentlichen Gütern. Das heißt, die Leute können ein öffentliches Gut konsumieren, ohne dass sie dafür bezahlen müssen. Normalerweise ist es ja so, dass man in den Genuss einer Maß Bier nur dann gelangt, wenn man dafür bezahlt. Wenn man nicht zahlt, dann kann man auch keine Maß Bier trinken.

Und außerdem ist für öffentliche Güter typisch, dass sie von mehreren Konsumenten zugleich genutzt werden können.

Das ist der Fall, wenn mehrere Leute gleichzeitig in einem See baden oder die Luft in einem Raum atmen oder in einem Wald spazieren gehen, da können Sie das alle gleichzeitig genießen, ohne sich gegenseitig etwas wegzunehmen.

Die Leute nutzen das knappe Gut Umwelt, ohne dafür zu zahlen oder sonst eine Gegenleistung dafür zu erbringen. Sie können ja durch den besonderen Charakter der Umweltgüter auch nicht dazu gezwungen werden.

In der Ökonomie wird generell davon ausgegangen, dass die Menschen eigennützig handeln. Und mit knappen Gütern, wie Umweltgütern, die zum Nulltarif zu haben sind, wird dann eben nicht sparsam sondern verschwenderisch umgegangen.

Der Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage funktioniert hier nicht in der uns bekannten Weise.

Hier könnte man meinen, dass dann die Volkswirtschaft als Wissenschaft aber auch ganz schön hinterm Mond ist, wenn sie an solchen Theorien festhält.

Denn man erhält eigentlich schon den Eindruck, dass Umweltschutz für viele Menschen in den letzten Jahrzehnten zu einem wichtigen Thema geworden ist, und dass da auch einiges in Bewegung gekommen ist.

Doch wenn man die Menschen an ihren Taten misst und nicht an ihren Worten, dann gibt es noch erhebliche Defizite.

Beispiel Autofahren: Natürlich sagt jeder, dass Autoabgase umweltschädlich sind. Aber viele denken auch: Wenn sich alle anderen umweltgerecht verhalten, dann ist die Luftverschmutzung, die mein Auto(fahren) verursacht, so gering, dass man sie vernachlässigen kann.

So verlässt sich jeder auf die anderen. Im Gegensatz zu unseren marktwirtschaftlichen Betrachtungen führt dieses eigennützige Handeln hier in der Summe nicht zwangsläufig auch zu einem gemeinnützigen Ergebnis.

3. Individuelle und gesellschaftliche Interessen sind gegenläufig

Kurz gesagt: Hier gibt es einen Zielkonflikt zwischen den individuellen Interessen und dem gesellschaftlichen Interesse.

4. Externe Kosten

Externe Kosten entstehen dann, wenn die wirtschaftlichen Aktivitäten abhängig voneinander sind.

Das kann man sich so vorstellen: Ein Unternehmen leitet seine Abwässer ungeklärt in einen Fluss, in dem Urlauber baden, angeln oder Paddelboot fahren. Das Unternehmen vermeidet Kosten der Abwasserreinigung und verursacht so bei unbeteiligten Dritten Kosten in Form von Beeinträchtigungen

des Wohlbefindens bis hin zu gesundheitsschädlichen Auswirkungen. Das sind dann externe Kosten.

Aber kann das Unternehmen nicht von den Behörden dazu gezwungen werden, seine Abwässer zu reinigen? Ja. Aber das Unternehmen wird dies nicht freiwillig tun. Denn die Abwässerreinigung verursacht ja zusätzliche Kosten. Die müssen dann durch höhere Preise an die Verbraucher weitergegeben werden. Und das bedeutet: der Absatz sinkt.
Für das Unternehmen ist es also besser, die Kosten der Abwässerreinigung nicht selbst zu tragen.

Aber die Begünstigung von Anbietern und Nachfragern geht zu Lasten Dritter, beispielsweise der Urlauber, die in der Jauche baden und anschließend vielleicht sogar einen Arzt aufsuchen müssen. Der Urlaub ist verdorben und die Arztrechnung dürfen sie zum allem Überfluss auch noch bezahlen.

Und um es kurz zu machen: Theoretisch lässt sich zeigen, dass die Nachteile, die von der Allgemeinheit hingenommen werden müssen, größer sind als die individuellen Vorteile, die Anbieter und Nachfrager dadurch erlangen, dass sie die externen Kosten auf die Allgemeinheit abwälzen.
Auch hier besteht ein Zielkonflikt zwischen dem individuellen Interesse von Anbieter und Nachfragern und dem kollektiven Interesse der Allgemeinheit.
Das heißt, dass sich Einzelne hier zu Lasten der Allgemeinheit bereichern, wobei die kollektiven Lasten größer sind als die individuellen Vorteile.
Da man dies nicht einfach so hinnehmen kann, gibt es umweltpolitischen Handlungsbedarf. Dieser orientiert sich aus ökonomischer Sicht zunächst an der Frage, was denn konkret unter dem Begriff "Sparsamer Umgang mit der Umwelt" zu verstehen ist.

Bleiben wir als konkretes Beispiel bei dem Unternehmen mit den ungeklärten Abwässern.

Um die Wasserqualität des Flusses um eine Einheit von Q1 auf Q2 zu verbessern, muss das Unternehmen Umweltschutzinvestitionen vornehmen. Dadurch entstehen Kosten, die als Vermeidungskosten bezeichnet werden.
Durch die höhere Wasserqualität des Flusses sinken die externen Kosten, d.h. die Urlauber haben einen höheren Genuss beim Baden und Angeln. Die Zahl der Erkrankungen geht zurück, die Arztkosten sinken.
Wird die Wasserqualität nun schrittweise um eine Einheit von Q2 auf Q3, Q4 bis Q5 gesteigert, dann betrachtet man die jeweiligen Kostenänderungen, die damit verbunden sind. Diese bezeichnet man als Grenzvermeidungskosten bzw. externe Grenzkosten.

Folie 3 und 4

Man kann ersehen, dass die Erhöhung der Wasserqualität von Q1 auf Q2 beim Unternehmen Kosten des Umweltschutzes in Höhe von 10.000 € verursacht und bei den Urlaubern die Krankheitskosten um 50.000 € senkt.

Per Saldo würden die Kosten um 40.000 € sinken, wenn die Qualität des Wassers von Q1 auf Q2 erhöht wird. Die Kosten sinken auch dann noch, wenn die Wasserqualität weiter von Q2 auf Q3 erhöht wird.

Dagegen ist eine Steigerung der Wasserqualität von Q3 auf Q4 ökonomisch nicht vertretbar. Denn dazu muss das Unternehmen 40.000 € aufwenden, während die

externen Kosten bei den Urlaubern lediglich um 20.000 € zurückgehen, so dass insgesamt die Kosten wieder um 20.000 € steigen.

Die gewünschte Wasserqualität stagniert aus wirtschaftlichen Gründen also bei Q3, weil die zusätzlichen Kosten für den Umweltschutz gerade so groß sind wie die Minderung der externen Kosten. Im Fachjargon heißt das, wenn die Grenzvermeidungskosten gleich den externen Grenzkosten sind.

Dann würde der Volkswirt also sagen, das Unternehmen darf den Fluss solange verschmutzen bis die Wasserqualität den Grenzwert Q3 angenommen hat. Aus ökonomischer Sicht entspräche das dem Grundsatz des sparsamen Umgangs mit dem knappen Gut "Sauberes Wasser".

Das hört sich alles schon ein wenig zynisch und vor allem sehr einfach an, aber einfach ist es sicher nicht, denn für eine solche Überlegung muss man über vollständige Informationen der Vermeidungskosten und externen Kosten und ihrer Zusammenhänge verfügen. Das ist in der Praxis leider nicht der Fall.

Aber die Kernaussage, die man hier treffen kann ist die: Umwelt ist als Ressource für wirtschaftliches Handeln nicht grundsätzlich tabu. Umweltschutz heißt nicht, dass wirtschaftliches Handeln völlig auf die Nutzung von Umweltgütern verzichten muss.

Aber wird mit solchen Einschränkungen nicht doch der Umweltzerstörung Tür und Tor geöffnet? Nein, im Gegenteil. Denn das ökonomische Prinzip ist ja gerade der Leitfaden für einen sparsamen Umgang mit knappen Gütern, wie man weiß. Deshalb ist es schwierig, beim Umweltschutz weiter zu kommen. Wie können denn wirksame Umweltmaßnahmen vor so einem kalkulatorischen Hintergrund überhaupt greifen? Hinzu kommt, dass das Thema Umweltgüter doch ein weites Feld und schwer erfassbar ist.

Das Umdenken geht hier daher nur Schritt für Schritt voran und damit muss man sich abfinden.

Es bleibt zunächst nichts anderes übrig, als eine gedankliche Ordnung herzustellen und die vielen verschiedenartigen Belastungen unserer Umwelt in einer überschaubaren Zahl von gleichartigen Erscheinungen zusammenzufassen.

So gibt es den Versuch, für Deutschland eine ökologische Schadensbilanz zu erstellen, die folgende Kategorien von Umweltbelastungen umfasst:

- Luftverschmutzung
- Gewässerverschmutzung
- Bodenbelastung
- Lärm
- Naturschutz
- Übergreifende Umweltbelastungen

Die Bewertung von Umweltbelastungen ist sehr stark durch subjektive Einflussfaktoren geprägt, die persönliche Empfindungen oder einen bestimmten politischen Willen zum Ausdruck bringen, deshalb muss man vorsichtig damit sein, aber es ist wohl nicht verfehlt, davon auszugehen, dass die Umweltbelastungen für Deutschland zwischen 200 bis 300 Mrd. € betragen. Das entspricht einem Anteil von 10 bis 15 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Glücklicherweise erkennt man wenigstens, dass Umweltschutzmassnahmen zunehmend auch aus ökonomischen Gründen erforderlich werden. Das dient der Wirtschaft zwar als Motivation - trotzdem gehen die Entwicklungen nur langsam

voran. Es ist bedauerlich, dass sich auch wirtschaftlich überzeugende Konzepte trotzdem erst ganz allmählich durchsetzen können.
Kann der Staat hier eingreifen?

Damit kommen wir jetzt zur Umweltpolitik.

Die Umweltpolitik ist ja ein Handlungsfeld staatlicher Wirtschaftspolitik. Denn der Marktmechanismus funktioniert im Umgang mit Umweltgütern nicht in gesellschaftlich erwünschter Weise, wie man tagtäglich erleben kann.

Und hier setzt der Staat nun mit Umweltschutzmassnahmen an. Dort wo das Marktgeschehen die Individualinteressen zu Lasten des Allgemeinwohls durchsetzt, muss der Staat eingreifen und die Prioritäten verändern, damit das Allgemeinwohl Vorrang erhält vor dem Individualinteresse.

Oder der Staat muss mit seiner hoheitlichen Autorität die Rahmenbedingungen des wirtschaftlichen Handelns so gestalten, dass der Zielkonflikt zwischen dem Interesse des Einzelnen und der Gesellschaft aufgelöst und beide Interessen in Einklang gebracht werden.

Umweltpolitik wird auf allen Ebenen des Staates betrieben, von der EU angefangen über den Bund, die Länder bis hin zu den Kommunen. Sie brauchen feste Grundlagen, Orientierungshilfen und Ziele für ihr umweltpolitisches Handeln.

Da ist zuerst das **Vorsorgeprinzip**. Es beinhaltet, Umweltschäden von vornherein zu vermeiden, sie gar nicht erst entstehen zu lassen. Das Vorsorgeprinzip beruht auf der Erkenntnis, dass wir nicht in der Lage sind, alle Umweltwirkungen unserer Wirtschaftstätigkeit zuverlässig wahrzunehmen.

Des Weiteren kennt man das **Verursacherprinzip**. Das heißt, wer Umweltgüter nutzt, soll dafür den der Knappheit entsprechenden Preis zahlen. Hiermit soll ein Ausgleich für externe Kosten geschaffen werden, so dass Einzelne keinen Vorteil zu Lasten unbeteiligter Dritter erlangen können. Man bezeichnet das auch als die Internalisierung externer Kosten.

Drittens kennt man das **Gemeinlastprinzip**. Bei Unfällen oder gar Katastrophen, wenn zum Beispiel Giftgas frei wird und das Leben von Menschen akut bedroht ist, muss der Staat als Repräsentant der Gesellschaft mit eigenen Mitteln sofort handeln, um Schäden zu begrenzen und zu vermeiden.

Und schließlich gibt es noch das **Kooperationsprinzip**.

Es wird begründet durch die Erkenntnis, dass der schon angesprochene Zielkonflikt zwischen Einzelinteresse und Gemeinwohl die gewünschten Wirkungen staatlicher Umweltpolitik beeinträchtigt.

Die Betroffenen - so wird vermutet - werden umweltpolitischen Maßnahmen, die für sie ja nachteilig sind, entgegenwirken. Deshalb soll die Umweltpolitik einen Konsens mit den Betroffenen herbeiführen, und sie von der Notwendigkeit staatlicher Umweltpolitik überzeugen.

Und das funktioniert dann auch ?

Die bislang gesammelten Erfahrungen dazu sind recht unterschiedlich. Sie sind insgesamt - und das ist meine persönliche Meinung - eher unbefriedigend.

Denn die Umweltpolitik in Deutschland wird vorherrschend mit den Instrumenten des Ordnungsrechts umgesetzt. Es gibt dazu eine große Zahl von Gesetzen, Verordnungen, Rechtsvorschriften und sonstigen rechtlichen Regelungen in Form von Geboten, Verboten und Auflagen für die Nutzung von Umweltgütern.

Ich will aber nicht verhehlen, dass die bislang nach den Grundsätzen des Ordnungsrechts betriebene Umweltpolitik deutliche Zeichen gesetzt hat gegen den verschwenderischen Umgang mit Umweltgütern. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass eine Weiterentwicklung der Umweltpolitik hin zu mehr Effizienz ein neues Leitbild erfordert.

Kennzeichnend für die Umweltpolitik nach dem Ordnungsrecht ist, dass

- Entscheidungsverfahren im Gegensatz zum Marktgeschehen bürokratisch von oben nach unten verlaufen, "top down" sagt man dazu;
- der Zielkonflikt zwischen Gemeinwohl und Individualinteresse nicht überwunden wird;
- von ihr keine genügenden Anreize für umweltgerechtes Verhalten ausgehen, da bestraft aber nicht belohnt wird;
- der Stand der Technik statisch definiert und die Umweltpolitik damit nicht hinreichend flexibel an den Fortschritt der Umwelttechnik angepasst werden kann;
- durch Detailregelungen Transparenz, Überwachung und Kontrolle der ergriffenen Maßnahmen zunehmend erschwert
- und die individuelle Handlungs- und Entscheidungsfreiheit auf den Märkten zunehmend eingeschränkt werden.

Das war jetzt ein ganzer Katalog von Hindernissen.

Doch was könnte man verbessern, damit Vorsorgemaßnahmen wirksamer zum Einsatz kommen können?

Wir fassen das zusammen unter dem Begriff nachhaltige Umweltpolitik. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass

- dezentrale marktwirtschaftliche Entscheidungsverfahren stärker zum Einsatz kommen, deren Wege von unten nach oben - also "bottom up" - verlaufen;
- Rahmenbedingungen für umweltgerechtes wirtschaftliches Handeln geschaffen werden, die geeignet sind, die Individualinteressen mit den Erfordernissen des Gemeinwohls in Einklang zu bringen;
- sie über einen Marktmechanismus umweltgerechtes Verhalten belohnen und umweltschädigendes Verhalten bestrafen;
- ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess initiiert wird;
- der Staat über die Gestaltung der Rahmenbedingungen hinaus auf die Selbststeuerungskräfte des Marktes vertraut und ihnen die Überwachung und Kontrolle des Umweltschutzes weitgehend überlässt;
- die individuelle Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des Marktgeschehens erhält.

Alles Utopien ?

In der Tat werden hier Wunsch und Wirklichkeit stark miteinander vermischt.

Die Erkenntnisse ökonomischer Theorie zielen dabei vor allem auf zwei Punkte ab: Erstens gilt es, die Umwelt als öffentliche Güter zu privatisieren. Dies erfordert eine Wirtschaftsverfassung, die es ermöglicht, dass der Staat Eigentumsrechte für die Verwendung natürlicher Ressourcen an Private - also Unternehmen - vergeben kann, die diese untereinander auch tauschen können.

Zweitens kommt es darauf an, dass der Staat über indirekte Steuern eine an der Knappheit natürlicher Ressourcen orientierte Internalisierung externer Kosten vornimmt.

Folgendes ist bereits Wirklichkeit von dem, was wir als nachhaltige Umweltpolitik bezeichnet haben:

Seit der Weltumweltkonferenz 1992 in Rio de Janeiro gibt es den Begriff der **Nachhaltigkeit** und die **Agenda 21**. Sie beinhaltet einen Kodex, dass umweltgerechtes Verhalten von jedem Einzelnen ausgeht. Hier gibt es bereits kommunale Aktivitäten, die der Forderung nach einem dezentralen Entscheidungsprozess von unten nach oben entsprechen.

Ein weiterer Ansatz ist die Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, die inzwischen ja noch weiterentwickelt wurde, das sogenannte **Öko-Audit**.

Man kann sich kaum vorstellen, dass die Unternehmen hier Schlange stehen, um das Zertifikat zu bekommen, da die meisten doch wohl eher über die hohen Kosten stöhnen.

Das ist in der Tat ein Problem. Und dennoch ist das Öko-Audit eine bemerkenswerte Alternative zur vorherrschenden ordnungsrechtlichen Umweltpolitik, da es bestimmte Vorzüge mit sich bringt.

Es ist freiwillig. Wer daran teilnimmt, macht es in der Überzeugung, dass umweltgerechtes Verhalten auch individuelle Vorteile hervorbringt. Der mehrfach angesprochene Zielkonflikt zwischen Einzelinteresse und Gemeinwohl wird damit überwunden.

Das Öko-Audit ist darauf ausgerichtet, eine kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes herbeizuführen.

Und die Unternehmen bestimmen selbst die für sie relevanten Ziele ihrer betrieblichen Umweltpolitik und bestimmen selbst den Weg, der dorthin führen soll. Sie dokumentieren das in einem maßgeschneiderten Umweltprogramm und Umweltmanagementsystem.

Obwohl dabei jeder machen kann, was er will, bleibt das Ganze nicht eine bloße Absichtserklärung ohne substanziellen Gehalt; ganz und gar nicht.

Denn das Öko-Audit verlangt eine systematische, objektive und regelmäßige Bewertung des betrieblichen Umweltschutzes. Und außerdem verpflichten sich die Unternehmen, die Öffentlichkeit zu informieren, also Transparenz herzustellen. Hier kann schon mal ein Problem sein, dass die Unternehmen in dieser Frage nicht so im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehen und sich nur für ein bisschen Imagekosmetik doch nicht in die Karten schauen lassen wollen.

Aber das Öko-Audit verlangt ein Umweltmanagement. Die Geschäftsleitung muss dabei die Funktion des Motors und Antreibers übernehmen. Dann verliert der betriebliche Umweltschutz auch sein Stigma, lästiges Übel zu sein; er wird zur Chefsache.

Glaubt man denn nicht eher, dass die meisten Unternehmen zögern werden? Oder kann man es denn tatsächlich für realistisch halten, dass sich das Öko-Audit mal so richtig durchsetzen wird?

Leider kann man nicht aus dem Kaffeesatz lesen. Aber es wäre wünschenswert, weil die Wirtschaft als Grundlage für Wohlstand, Fortschritt und Beschäftigung nicht dauerhaft funktionieren kann, wenn unsere Umwelt nicht intakt ist. Hier haben wir gar keine Wahl.