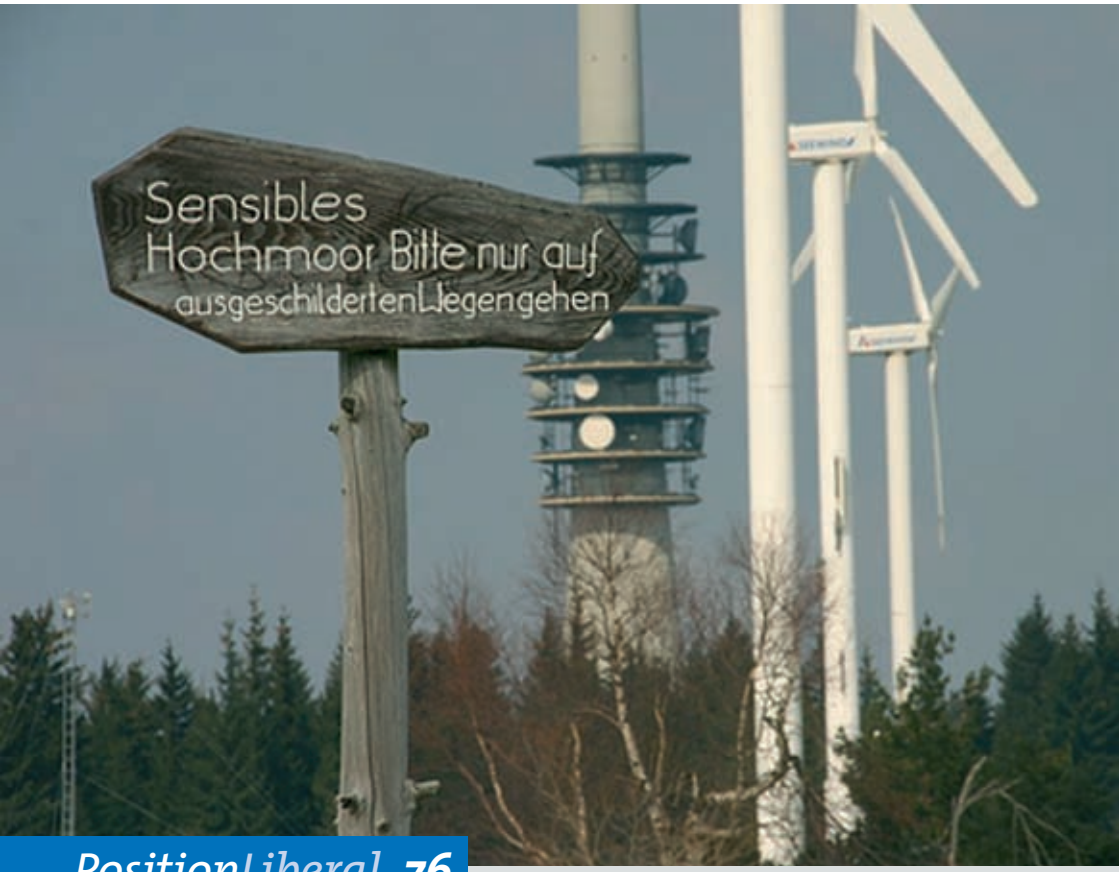
Friedrich Naumann STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT



PositionLiberal 76

In guten Händen? Umweltschutz als Staatsaufgabe

Steffen Hentrich

JEDER MENSCH BRAUCHT FREIHEIT, UM SEINE ANLAGEN UND FÄHIGKEITEN ENTFALTEN UND VERWIRKLICHEN ZU KÖNNEN. GEMEINSCHAFTLICHE ERFOLGE VERFALLEN KULTUR UND WISSENSCHAFTEN, STAGNIERT DIE WIRTSCHAFT. GEISTIGES LEBEN BRAUCHT FREIHEIT GENAUSO, WIE DER KÖRPER DIE LUFT ZUM ATMEN.

Liberales Institut

IN GUTEN HÄNDEN?

UMWELTSCHUTZ ALS STAATSAUFGABE

Steffen Hentrich

Impressum:

Herausgeber
Liberales Institut der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam

Tel.: 03 31.70 19-2 10
Fax: 03 31.70 19-2 16
libinst@freiheit.org
www.freiheit.org

Titelbild: Stephan Aufsfeld

Produktion
COMDOK GmbH
Büro Berlin

2. Auflage 2009

Liberales Institut
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Inhalt

Knappheit als ökonomisches Grundproblem 5

Das Dilemma von Umweltproblemen 7

Das Problem der sozialen Kosten 9

Was kann der Staat? 11

Was kann der Staat nicht? oder
Im umweltpolitischen Selbstbedienungsladen 13

- Die Logik umweltpolitischen Handelns 13
- Rent-Seeking im Umweltschutz 14
- Die Rolle der Umweltschutzverbände 19
- Umweltschutzbürokratie 20

Der irrationale Wähler 21

Ungewollte Konsequenzen 23

Hier nur einige Beispiele 23

Ist der Staat notwendig oder ein notwendiges Übel? 26

Über den Autor 28

Trotz erheblicher Verbesserungen der Umweltqualität sind Umweltprobleme in aller Munde: Klimawandel, Feinstaubemissionen und Verkehrslärm haben Hochkonjunktur. Aber auch abnehmende Fischbestände in den Weltmeeren, die Abholzung der Regenwälder oder die negativen Folgen der Landwirtschaft für die Wasserqualität und die Biodiversität werden von den Umweltorganisationen und der Wissenschaft angeführt, von den Massenmedien aufgegriffen und führen zu einer nicht immer unbegründeten Besorgnis in der Bevölkerung.

Rasch wird aus diesen Belastungssituationen von vielen der Schluss gezogen, die Märkte würden versagen oder seien gar selbst die Ursache für das mehr oder weniger begründete Bedrohungsszenario. Entsprechend dankbar springt die Bundesregierung ein und verspricht auf diese Herausforderungen zu reagieren, indem sie diverse umweltpolitische Maßnahmen nicht nur sehr öffentlichkeitswirksam ankündigt, sondern auch häufig mit harter Hand durchsetzt.

Leider muss der kritische Beobachter immer wieder feststellen, dass viele der Umweltprobleme auf diesem Wege langsam oder gar nicht gelöst werden. Oder die Beseitigung von Schäden kommt recht zügig voran, verursacht aber mit etwas Blick hinter die Kulissen sehr hohe Kosten. Wieder andere Phänomene werden symbolisch zu ernsten Problemen hochstilisiert, ohne tatsächlich reale Bedrohungssituationen darzustellen.

Für das nähere Verständnis dieser doch recht paradoxen Situation bedarf es einer etwas genaueren Problembeschreibung und Analyse der umweltpolitischen Logik: Was verursacht eigentlich Umweltschäden? Warum gewinnt man den Eindruck, dass neue Umweltprobleme schneller auftauchen als bestehende zufriedenstellend gelöst werden? Und was hat mit alledem die Hoffnung der Mehrheit der Bürger zu tun, der Staat würde Ressourcenkonflikte und Umweltprobleme lösen können?

Knappheit als ökonomisches Grundproblem

Einflüsse des Menschen auf seine Umwelt mit unerwünschten Rückwirkungen auf sein Wohlbefinden und die Lebensqualität anderer sind praktisch nicht zu verhindern. In einer Welt knapper Ressourcen, in der man zu einem gegebenen Zeitpunkt jeden Gegenstand nur für eine Verwendung benutzen kann, müssen Prioritäten gesetzt werden. Jeder einzelne hat Wahlentscheidungen zu treffen. Vor jeder Handlung überdenkt man kurz die eine oder andere Alternative, um

dann mit dem fortzufahren, was einem – zumindest unter Berücksichtigung der jeweils vorhandenen, ebenfalls knappen Informationen – den meisten Nutzen stiftet. Wohl wissend, dass man sich dieses Vergnügen mit einem Verzicht auf ebenfalls erstrebenswerte Alternativen erkauft. Man kann den Euro sprichwörtlich nur einmal ausgeben.

Diese Überlegungen enden nicht auf der individuellen Ebene. Schließlich führt die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen für die eigene Bedürfnisbefriedigung zwangsläufig dazu, dass andere auf eine gleichzeitige Nutzung verzichten müssen. Nur in seltenen Fällen ist die Nutzungskonkurrenz so gering, dass die Ressourcenknappheit nicht zur Restriktion für die Bedürfnisbefriedigung mehrerer Individuen wird.

Aus diesem Grund werden Güter und Dienstleistungen auf Märkten in aller Regel zu einem positiven Preis gehandelt. Der Apfel im Supermarkt, das Sakko beim Herrenausstatter oder der Harrschnitt beim Friseur müssen bezahlt werden, weil es immer mehrere Menschen gibt, die diese Güter nachfragen. So müssen wir beim Einkaufen mindestens den Preis begleichen, den auch andere Verbraucher bereit wären zu zahlen. Auch die Produzenten der Güter zahlen für die Beschaffung von Arbeitskräften, Rohstoffen und Maschinen mindestens den Preis, der ihre Anbieter für den Verzicht auf eine alternative Verwendung entschädigt. Wann immer es uns ärgert, dass wir mehr zahlen sollen als wir uns wünschen, müssen wir uns klar machen, dass die erwünschten Güter oder die darin verarbeiteten Rohstoffe auch für andere einen Wert besitzen. Wenn nicht, das merken wir etwa beim saisonalen Schlussverkauf, sinkt die Knappheit und die Preise fallen.

Lediglich Informationen bilden hier eine Ausnahme. Sie können prinzipiell, bar jeden materiellen Trägers, ohne Nutzungskonkurrenz beliebig oft zur selben Zeit von unterschiedlichen Personen verwendet werden. So kann eine Oper von beliebig vielen Menschen gleichzeitig genossen werden, lediglich die Anzahl der Sitzplätze des Opernhauses und die physikalischen Grenzen der Schallwellenübertragung begrenzt das Hörvergnügen. Aber auch eine mathematische Gleichung, ein Rezept oder eine Theorie kann von jedermann zu jeder Zeit beliebig oft benutzt werden, ohne dass sie dadurch verzehrt wird. Knapp sind hier lediglich die Übertragungsmedien und deren Speicher- und Verarbeitungskapazität. Übertragen auf den Menschen: In der Regel mangelt es nur am Grips der Interessenten, das vorhandene Wissen sinnvoll anwenden zu können.

Letztlich kommen die auf Märkten gehandelten Ressourcen bei denjenigen an, die sie am höchsten bewerten, sind sie es doch, die bereit sind den höchsten

Preis für ihre Benutzung zu zahlen. Insofern sind Märkte so nützlich wie gnadenlos. Sie zeigen uns, dass wir für alles was wir konsumieren Opfer bringen müssen, dass den individuellen Ansprüchen Grenzen durch die Wünsche anderer gesetzt sind. Und wenn Märkte richtig funktionieren, dann lassen sich alle für die Wahrnehmung dieser Knappheit wichtigen Informationen vom Preisschild ablesen.

Das Dilemma von Umweltproblemen

Doch nicht für alle Güter existieren Märkte, auf denen Preise die notwendigen Knappheitsinformationen übermitteln. Für vieles was Menschen tun, tragen sie die Konsequenzen nicht allein, sondern laden sie auch ihren Mitmenschen auf. Weil sich in solchen Situationen die mit individuellen Handlungen verbundenen Lasten für andere nicht in einem unmittelbaren Kostenzuwachs widerspiegeln, neigen Menschen mitunter dazu, mehr als wünschenswert zu produzieren oder zu konsumieren. Müsste der Einzelne seine Mitmenschen für die von ihm verursachten Nachteile entschädigen, würde er sein Verhalten sicher noch einmal überdenken.

Was aber ist die Ursache für das vermeintliche Versagen von Märkten? Zum einen fehlt eine klare Abgrenzung von Eigentums- oder Verfügungsrechten an den knappen Ressourcen, die den wirtschaftlichen Akteuren rechtliche Grenzen ihres Handelns aufzeigen, ihnen aber auch die exklusive Ernte der Früchte eines sparsamen Ressourcenumgangs ermöglichen. Ebenso schwer wiegt, dass eine freiwillige Einigung der von Ressourcennutzungskonflikten betroffenen Personen aufgrund hoher Transaktions- und Verhandlungskosten nicht zustande kommt.

Vor mehr als vierzig Jahren arbeitete der Ökonom Ronald Coase in seinem wegweisenden Aufsatz „The Problem of Social Cost" eine sich fundamental von der konventionellen Sichtweise unterscheidende Betrachtung von Ressourcen- und Umweltkonflikten heraus[1]. Während Umweltprobleme traditionell als die Verursachung einseitiger Schäden einer Partei zu lasten anderer interpretiert werden, verdeutlichte Coase, dass im Kern eine Verursachersymmetrie besteht. Umweltschäden existieren nur, weil mehrere Individuen ein und dieselbe na-

1 Arthur C. Pigou, *The Economics of Welfare* (London: Macmillan & Co., o.J.), http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html (zugegriffen am 19. Oktober 2007).

türliche Ressource in Anspruch nehmen wollen. So verursacht ein Flugplatz nur dann ein Lärmproblem, wenn jemand in seiner Einflugschneise wohnt. Anders formuliert: In dem Maße wie der Verursacher von Emissionen anderen Menschen einen Gesundheitsschaden zufügt, vermindern diese durch die Einforderung eines Rechts auf saubere Luft die wirtschaftlichen Erträge des Emittenten aus der Ressourceninanspruchnahme.

Coase argumentierte vor diesem Hintergrund, dass es in einer transaktionskostenfreien Welt unabhängig von der konkreten Anfangszuteilung der Eigentumsrechte zu einer optimalen Lösung des Problems kommen würde[2]. Der Emittent eines Schadstoffs und die davon beeinträchtigten Bürger könnten sich auf kooperativem Wege auf eine einvernehmliche Schadensregulierung einigen. Beide Parteien würden sich gegenseitig finanziell kompensieren und selbst zu Anpassungsmaßnahmen greifen, bis ein weiterer gegenseitiger Austausch keinen zusätzlichen Nutzen mehr brächte. Im ökonomischen Sprachgebrauch käme es bei einer Einigung zu einem Ausgleich der Vermeidungs- und der Anpassungskosten zusätzlicher Maßnahmen der Beteiligten. Der Ressourcenkonflikt wäre beigelegt.

Wichtig ist hierbei: Das optimale Maß eines Umweltschadens ist nicht null, sondern ein Niveau, bei dem die zusätzlichen Kosten der Vermeidung einer bestimmten Schadstoffmenge oder einer quantifizierbaren Schadwirkung eines Umwelteingriffes genauso hoch sind, wie die zusätzlichen Schäden der Umweltbeeinträchtigung. Im Allgemeinen steigen die Vermeidungskosten mit zusätzlichem Umweltschutzniveau überproportional an, so dass der zusätzliche Gewinn der Betroffenen aus immer gründlicheren Umweltmaßnahmen sich kontinuierlich vermindert. Kompensieren sich die betroffenen Parteien für die Einbußen an Lebensqualität oder das wirtschaftliche Maßhalten bei der Beanspruchung von Umwelt und Natur, stellt sich das optimale Umweltschutzniveau automatisch ein, da die beteiligten Parteien die Kompensationskosten mit den Vermeidungskosten abgleichen.

2 Ronald H. Coase, „The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3, Nr. 10, http://www.sfu.ca/~allen/CoaseJLE1960.pdf (zugegriffen am 1. Oktober 2007).

Das Problem der sozialen Kosten

Aus dieser Perspektive reduziert sich das Marktversagen auf ein Transaktionskostenproblem, das Nutzengewinne aus gegenseitig vorteilhaftem Handel verhindert. Ronald Coase verdeutlichte: Es kommt nicht allein darauf an, ein Umweltproblem zu identifizieren, sein Ausmaß zu bemessen und einen vermeintlichen Verursacher dingfest zu machen. Viel wichtiger ist es Lösungen zu finden, mit denen durch eine Senkung von Transaktionskosten die Voraussetzungen für Verhandlungen zwischen den beteiligten Parteien geschaffen werden, einvernehmliche Kompensationslösungen zustande kommen und die getroffenen Vereinbahrungen kontrollierbar sind.

Was aber hält die Menschen in der Realität davon ab, eine kooperative Lösung von Umweltproblemen zu finden? Tatsächlich treten bei vielen Umweltproblemen sehr hohe Transaktionskosten auf, die eine kooperative Lösung erschweren. In vielen Fällen bestehen sie aus Kosten zur Identifizierung, zur Abgrenzung und zum Schutz von Eigentumsrechten. Doch sind sie auch eine Folge individuell rationalen Handelns oder das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse[3].

Recht hoffnungsvoll können wir in die Zukunft der technischen Lösungen blicken: Ebenso wie die Erfindung des Stacheldrahts im 19. Jahrhundert erheblich zu einer kostengünstigen Sicherung von Ländereien in Nordamerika beitrug und dabei das Berufsbild des Cowboys zur Schießbudenfigur degradierte[4], bestehen heute Hoffnungen mit moderner Technik bisher kaum kontrollierbare Verschmutzungsquellen zukünftig zuverlässig zu identifizieren, den Umweltgütern Eigentumsrechte zuzuordnen und diese zu schützen.

Bereits praktizierte Beispiele hierfür sind moderne Verfahren der Emissionsmessung von Abgasen aus stationären Emissionsquellen oder Kraftfahrzeugen, die Satellitenüberwachung der Aktivitäten von Fischereiflotten (Peru) und die manipulationssichere Videoüberwachung von Fangschiffen zur Verhinderung des Rückwurfs von Beifang (Kanada, Neuseeland). Beispielsweise ermöglicht das sogenannte Remote-Sensing eine kostengünstige spektroskopische Ermittlung

3 A. H. Barnett und Bruce Yandle, *The End of the Externality Revolution* (o.J.), http://www.mises.org/journals/scholar/barnett.pdf (zugegriffen am 3. Oktober 2007).

4 Richard Stroup und John Baden, „Property Rights and Natural Resource Management", *The Library of Economics and Liberty*, http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_content&task=view&id=174&Itemid=259 (zugegriffen am 29. September 2007).

der Konzentration von CO, CO_2, NOx und Benzol in Autoabgasen direkt beim Emittenten im laufenden Verkehr.

Noch in den Kinderschuhen stecken dagegen solche Methoden wie die elektronische Satellitenüberwachung von Meerestieren, die sowohl die Beobachtung der Wanderung einzelner Tiere oder ganzer Fischschwärme über weite Strecken, als auch deren Zuordnung zu den Eigentümern erlauben. Angesichts der rasanten Entwicklung immer genauerer technischer Möglichkeiten zur Stoffanalyse, Fernbeobachtung und -kontrolle sowie sinkender Kosten für ihren Einsatz besteht die Hoffnung, dass die technischen Grenzen der Lösung von Umweltproblemen mehr und mehr an Bedeutung verlieren[5].

Eine Kombination dieser technischen Möglichkeiten mit institutionellen Innovationen, die Märkte schaffen oder zumindest simulieren, kann wesentlich dazu beitragen, Umweltschäden zu reduzieren und die mit ihrer Beseitigung verbundenen Kosten zu minimieren. Hierzu zählen handelbare Fangrechte in der Fischereiindustrie, der Emissionshandel sowie der Handel mit Wasserrechten und Wasserqualitätszertifikaten.

Transaktionskosten sind in der Realität nicht immer nur technischer Natur. Besonders dann, wenn notwendige Verhandlungsprozesse für kooperative Problemlösungen von sehr vielen Beteiligten geführt werden müssen, können trotz einfacher Kommunikation und Überwachung erhebliche Koordinationskosten auftreten. So spricht man vom sog. Hold-Out-Problem, wenn einzelne Beteiligte in der Hoffnung noch höhere Verhandlungsgewinne erzielen zu können, so hohe Kompensationen für das Ertragen von Schäden fordern, dass sich auch für den Rest der Betroffenen keine Einigung mehr lohnt. Zudem kann das Trittbrettfahrerverhalten dezentrale Problemlösungen verhindern[6]. Wenn der Einzelne vom potentiell wünschenswerten Ergebnis der Verhandlungen nicht mit vertretbarem Kostenaufwand ausgeschlossen werden kann und glaubt sich den eigenen Beitrag sparen zu können, kommt eine kooperative Finanzierung der Lösung des Umweltproblems nicht zustande. Empathie, Altruismus und soziale Kontrolle – die in Familien, kleinen Gruppen oder auf der kommunalen Ebene „Hold-Outs" und das Trittbrettfahrerproblem entschärfen – verlieren mit zunehmender Zahl der Beteiligten ihre Wirkung und funktionieren spätestens auf

5 Fred E. Foldvary und Daniel B. Klein, *The Half-Life of Policy Rationales: How New Technology Affects Old Policy Issues* (New York University Press, 2003).

6 David D. Friedman, *Law's Order: What Economics Has to Do with Law and Why It Matters* (Princeton University Press, 2001).

der Ebene globaler Umweltprobleme, wie etwa bei den mutmaßlich das Klima beeinflussenden Treibhausgasemissionen, nicht mehr[7].

Was kann der Staat?

Zweifelsohne kann sich staatliche Gewalt eignen, Eigentumsrechte an Naturgütern zu definieren und zu verteidigen. Schließlich genießt der Staat das Vertrauen seiner Bürger als Judikative und ist zudem in der Lage wichtige exekutive Aufgaben vergleichsweise kostengünstig zu erfüllen. Daher liegt die wichtigste institutionelle Bedeutung des Staates auch in der Absicherung eines verlässlichen Handlungsrahmens für das reibungslose Funktionieren von Marktprozessen. Ungelöste Umweltprobleme sind daher strenggenommen kein Versagen des Marktes, sondern das Versagen des Staates, seine Aufgabe als Garant der Eigentumsrechte seiner Bürger wahrzunehmen.

Können sich die Menschen dagegen auf die Stabilität von Eigentumsrechten verlassen und die Früchte ihrer Investitionen genießen, besteht größte Hoffnung, dass private Akteure in die Zukunft investieren und ihre Eingriffe in den Naturhaushalt auf eine langfristige Werterhaltung ausrichten. Allein das Vertrauen eines Waldbesitzers in die Unantastbarkeit seines privaten Vermögens, die staatliche Legitimation einer möglichst weitgehenden wirtschaftlichen Verwertung dieses Besitzes und die begründete Prognose, dass Menschen auch im nächsten Jahrhundert Verwendung für Produkte aus Holz haben, reichen aus, ihn zum Pflanzen von Bäumen zu motivieren, deren Abholzung und Nutzung durch zukünftige Generationen er selbst mit Sicherheit nicht mehr erleben wird. Auf Märkten werden unter sicheren Rahmenbedingungen auch Optionen in die Zukunft gehandelt. Wenn aber Stabilität und Verlässlichkeit des staatlichen Rechtssystems Investitionen in die Zukunft befördern, dann ist diese Staatsfunktion gerade für den langfristigen Erhalt des Naturkapitals von entscheidender Bedeutung.

Bei der Zuteilung der Eigentums- und Verfügungsrechte über konfliktträchtige Umweltgüter trägt der Staat eine hohe Verantwortung. Schließlich bestimmt er mit dieser Entscheidung im Einzelfall über die Aufteilung der Kosten zwischen

7 Bruce Yandle, „Grasping for the Heavens: 3-D Property Rights and the Global Commons", *Duke Environmental Law & Policy Forum* 10, nr. 1, http://www.law.duke.edu/shell/cite.pl?10+Duke+Envtl.+L.+&t+Pol'y+F.+13 (zugegriffen am 4. Oktober 2007).

den beteiligten Konfliktparteien. Das „Verursacherprinzip" als beliebtes Mittel der Wahl in der praktischen Umweltpolitik ist nur dann die volkswirtschaftlich günstigste Lösung, wenn der vermeintliche Verursacher auch über die billigste Methode zur Vermeidung der Umweltschäden verfügt. Sind dagegen die Betroffenen der Umweltschäden in der Lage durch eigene Anpassungsmaßnahmen das Problem kostengünstiger zu lösen, sollte eine rationale Umweltpolitik diesen auch die Verantwortung hierfür übertragen.

Unter Berücksichtigung der von Ronald Coase begründeten Verursachersymmetrie kommt es darauf an, die Verfügungsrechte über eine strittige Ressource so zu verteilen, dass die durch Trittbrettfahrer und Hold-Outs verursachten Transaktionskosten minimiert werden. Für einen einzelnen Emittenten und viele Betroffene würde dies zum Beispiel bedeuten, der Emittent erhielte zwar ein Recht auf die Verschmutzung der Umwelt, allerdings nur unter der Auflage, die Betroffenen für die entstandenen Schäden zu kompensieren. So müsste er sich entscheiden, welche Kombination aus eigenem Vermeidungsaufwand und Kompensationszahlungen für ihn und die Betroffenen die günstigste Lösung wäre.

Was kann der Staat nicht? oder Im umweltpolitischen Selbstbedienungsladen

Die Logik umweltpolitischen Handelns

Wissenschaftliche Erkenntnisse der Public-Choice-Theorie[8], einer Sparte der Volkswirtschaftslehre die sich mit der ökonomischen Analyse politischer Entscheidungen befasst, haben dem Mythos des Staates als omnipotenten umweltpolitischen Problemlöser in den vergangenen Jahrzehnten einen kräftigen Dämpfer verpasst. Bei Lichte betrachtet, werden durch die Kommandoübernahme des Staates die privaten Transaktionskosten häufig einfach durch politische Transaktionskosten ersetzt[9].

Tatsächlich ist die politische Praxis desillusionierend: Auch für Politiker sind die notwendigen Informationen nicht kostenlos, gut organisierte Interessengruppen dominieren den politischen Prozess, der von ihnen geführte Konkurrenzkampf überschattet die Gemeinwohlorientierung des Staates und die rationale Ignoranz oder gar Irrationalität der Wähler setzt diesem Treiben kein wirksames Korrektiv entgegen.

Daher liegt der Umweltschutz beim Staat nicht zwangsläufig in den besten Händen. Während auf funktionierenden Märkten der Preis alle notwendigen Informationen über die individuelle Bewertung der natürlichen Ressourcen zusammenfasst, fehlt diese Informationsquelle bei Umweltproblemen, die der Staat in seine Obhut genommen hat. Politiker können weder die Kosten noch die Nutzen umweltpolitischer Maßnahmen mit hinreichender Genauigkeit einschätzen und sind daher auf Informationen angewiesen, die sie von tief in den politischen Entscheidungsprozess verstrickten Interessengruppen erhalten. Da der Staat mit der von ihm gewählten Art der Lösung von Umweltproblemen nichts anderes als eine Umverteilung von Eigentumsrechten vornimmt und damit die Karten für die Erwirtschaftung ökonomischer Gewinne im Wettbewerb neu mischt, ist von den am besten organisierten Interessengruppen mit den größten Gewinnchancen auch der meiste und nicht gerade uneigennützigste Informationsinput zu erwarten.

---

8 Jane S. Shaw und David R. Henderson, „Public Choice Theory", *The Concise Encyclopedia of Economics*, http://www.econlib.org/Library/Enc/PublicChoiceTheory.html (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

9 A. H. Barnett und Bruce Yandle, *The End of the Externality Revolution.*

Die von Regulierungen betroffenen Wirtschaftsbereiche und Interessenorganisationen werden mit Hilfe von Katastrophenszenarien über Arbeitsplatzverluste und den Niedergang der Wirtschaft die Kosten betonen und die Nutzen zusätzlicher Umweltschutzmaßnahmen eher in Zweifel ziehen. Hersteller von Umweltschutztechnik heben dagegen die Innovationswirkung strenger Umweltstandards hervor, weil die hohen Ausgaben der Unternehmen für teure Umweltschutzausrüstungen für sie steigende Umsätze verkörpern[10].

Umweltorganisationen treten in der Öffentlichkeit oft als unerschrockenes Sprachrohr für die Interessen der Allgemeinheit auf. Doch ist ihnen dabei nicht entgangen, dass ihnen die kognitive Wahrnehmung von Umweltproblemen ihrer Klienten erlaubt, ihr täglich Brot sehr wirksam mit der Kommunikation von Bedrohungsszenarien zu verdienen[11]. Deshalb darf auch von den Umweltverbänden nicht erwartet werden, dass ihr politischer Informationsinput das Ergebnis einer gesamtwirtschaftlich ausgewogenen Nutzen-Kosten-Kalkulation ist[12].

Wissenschaftler der öffentlich finanzierten Forschungs- und Beratungsindustrie kommunizieren allzu häufig neben ihren Forschungsresultaten auch ihre Weltanschauung und vor allem die Ergebnisse, die von ihren politischen Auftraggebern mit dem höchsten Budget belohnt werden. Schließlich steuern Ministerialbeamte und -angestellte vor allem solche Informationen bei, die später den optimalen Mix aus Karrierechancen und sorglosem Lebensabend versprechen.

Rent-Seeking im Umweltschutz

Dieser, von Ökonomen als „Rent-Seeking" bezeichnete, politische Konkurrenzkampf wirkt sich jedoch nicht nur auf die Qualität der Informationen für die Politik aus, sondern bestimmt auch die Art und Weise, mit der Umweltschutz instrumentell durchgesetzt wird.

Obgleich die Lösung der Umweltprobleme aus kollektiver Perspektive mit möglichst kostengünstigen Instrumenten in Angriff genommen werden sollte, folgt daraus nicht zwangsläufig der Triumph marktkonformer Umweltpolitik. Nur sehr langsam haben Umweltabgaben oder der Handel mit Emissionsrechten Eingang

10 Johann Eekhoff, „Keine Exporte um jeden Preis", *Handelsblatt*, Dezember 3, 2004, http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/eekhoff/pub/HB3_12.pdf (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

11 Cass R. Sunstein, *Beyond the Precautionary Principle* (Chicago: University of Chicago, 2003), http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=307098#PaperDownload.

12 Todd J. Zywicki, „Baptists? The Political Economy of Political Environmental Interest Groups", *Georg Mason Law & Economics Research Paper* 02, nr. 23, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=334341# (zugegriffen am 4. Oktober 2007).

in den umweltpolitischen Instrumentenkasten gefunden. Eigentumsrechtliche Lösungen sind ebenfalls Mangelware. Zwar versprechen diese Instrumente, die Nutzung von Umweltgütern mit einem einheitlichen Preis zu belegen und den betroffenen Unternehmen und Verbrauchern möglichst flexible Anpassungsmöglichkeiten einzuräumen. Doch genau deshalb eignen sich marktwirtschaftliche Umweltinstrumente vergleichsweise schlecht zur Befriedigung partikulärer Verteilungsinteressen einzelner Gruppen. Der traditionelle ordnungsrechtliche Ansatz lässt sich mit seiner selektiven Kostenwirkung wesentlich besser für wettbewerbs- und verteilungspolitische Zwecke missbrauchen[13].

So ist beispielsweise die in der deutschen TA-Luft zum Bundesimmissionsschutzgesetz verankerte großzügigere Behandlung von so genannten Altanlagen gegenüber Marktnewcomern ebenso Legende wie der den Wettbewerb hemmende Effekt der gesetzlichen Regelungen für neue, oft wesentlich emissionsärmere Anlagen. Deren Genehmigung kann beispielsweise scheitern, weil das Risiko des Überschreitens von Immissionsgrenzwerten zu groß ist, die bereits durch bestehende Emittenten ausgereizt wurden. So werden Umweltstandards zu Markteintrittsbarrieren.[14]

Auch in anderen Bereichen sind technische Standards nicht aus der Mode gekommen. Industrievertreter betonen zwar immer wieder die hohe Wirtschaftlichkeit von energiesparenden Produkten, fordern aber trotzdem eine gesetzliche Fixierung von Energieverbrauchsstandards. Gleichzeitig erwarten sie, dass die Einhaltung dieser Grenzwerte auch über die Zulässigkeit von Geräteimporten anderer, vor allem außereuropäischer Hersteller entscheidet.[15] Noch offener kann man eine Aufforderung zum Protektionismus kaum formulieren.

Auch den Herstellern und Verwendern der vom Gesetzgeber geforderten „Besten Verfügbaren Techniken" sind Umweltschutzauflagen lieber als flexiblere Instrumente. Da auf die von den Industrieverbänden aufgestellten technischen Regelwerke (VDI, DWA, DVGW) bei der Wahl der Emissionsgrenzwerte unmittelbar Bezug genommen wird, eignen sie sich als Mittel zur Beeinflussung der

13 Ross McKitrick, *Environmental Economics* (Guelph, 2007), http://www.uoguelph.ca/~rmckitri/teaching/TEXTbook.pdf (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

14 BMU, TA *Luft* (2002), http://www.bmu.de/luftreinhaltung/ta_luft/doc/2594.php (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

15 Kurt-Ludwig Gutberlet, "Energieeffizienz im Haushalt: Technik für morgen - Technik für Zukunftsmärkte" (gehalten auf der Jahresveranstaltung der Initiative Energieeffizienz - Stromeffizienz 2007, Berlin, 2007), http://www.initiative-energieeffizienz.de/fileadmin/InitiativeEnergieEffizienz/dachmarke/Stromeffizienz_2007/Dr_Gutberlet_Vortrag_Stromeffizienz.pdf.

umweltpolitischen Dynamik und als indirekte Möglichkeit über den Umweg der Vermeidungstechnik, die eigene Branche in ein Kartell zu zwängen.[16]

Das Ausmaß der Ressourcenverschwendung interessengruppenorientierter Umweltpolitik wird besonders deutlich, wenn man die Spanne der Kosten-Wirksamkeit gesundheitsrelevanter Umweltregulierungen auf sich wirken lässt. Während ein durch Grenzwerte für die durch Chlorierung von Trinkwasser entstehenden Trihalomethane (THM) gerettetes Menschenleben rund 190.000 Euro kostet, schlägt die lebensrettende Wirkung von Formaldehydgrenzewerten am Arbeitsplatz mit gut 50 Mrd. Euro pro Menschenleben zu Buche.[17]

Betrachtet man beispielsweise die Wirkung des Treibhausgashandels in der europäischen Klimaschutzpolitik muss man kein Verschwörungstheoretiker sein, um hieraus eine eklatante Schieflage des gesamtwirtschaftlichen Interessenausgleichs zu erkennen. Obwohl Ökonomen seit langem auf die Vorteile einer flexiblen Kohlendioxidabgabe gegenüber starren Mengenzielen hinweisen, wurde der Handel mit gratis ausgeteilten Emissionsrechten für Politik, Wirtschaft und Umweltverbände das Klimaschutzinstrument der Wahl.

Die Wirkungen des Klimawandels für den Menschen sind eher langfristiger Natur und zusätzliche Treibhausgasemissionen zeigen nur stark verzögert ihre Wirkungen auf das globale Klima. Weil die für den Treibhauseffekt wichtige atmosphärische Treibhausgaskonzentration ohnehin schon recht hoch ist, führen weitere Emissionen nur zu einem langsamen Wirkungsanstieg. In dieser Situation verursachen kurz- bis mittelfristige Abweichungen von einem politischen Emissionszielpfad nur geringe volkswirtschaftliche Schäden. Dagegen hat die Wahl des jeweiligen Emissionsziels einen deutlich größeren Einfluss auf die Höhe der Kosten der Emissionsvermeidung, weil diese für Bürger und Unternehmen mit zusätzlichen Maßnahmen überproportional ansteigen.

Bei den herrschenden Unsicherheiten über das richtige Emissionsziel kann es daher sehr leicht zu hohen gesellschaftlichen Zusatzkosten kommen. In dieser Situation verursacht eine Emissionssteuer, die allen Unternehmen mehr Flexibilität bei der Wahl des Niveaus der Emissionsminderung einräumt, geringere volkswirtschaftliche Kosten als der Emissionshandel. Die Schäden einer Zielverfehlung sind schlichtweg geringer als die Kosten eines Handels mit einer

16 „Beste-Verfügbare-Technik- (BVT) – Nutzung der BREFs in Deutschland", http://www.bvt.umweltbundesamt.de/nutzung.htm (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

17 W. Kip Viscusi, „Regulation of Health, Safety, and Environmental Risks", *SSRN eLibrary* (Februar 2006): 75, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=921426.

falsch fixierten Menge von Emissionen.[18] Zudem ist es möglich, die Einnahmen einer Klimaschutzabgabe zur Senkung von Steuern einzusetzen, wodurch die bestehenden marktverzerrenden Effekte der Staatsfinanzierung reduziert werden können.[19]

Die Industrie machte aus der Not des europäischen Emissionshandels eine Tugend, in dem das durch die Verknappung der Emissionen entstehende Vermögen unter ihren Vertretern aufgeteilt wurde, wobei einige Energieproduzenten dank relativ emissionsarmer Anlagen satte Windfall-Profits einstreichen konnten. Gleichzeitig waren die Politiker in der Lage eine offene Konfrontation ihrer Wähler mit einer neuerlichen Abgabe zu vermeiden. Derweil ließ sich die Verantwortung für die preistreibende Wirkung des Emissionshandels der Industrie aufs Auge drücken. Den meisten Umweltverbänden kam der Klimaschutzknebel für das wirtschaftliche Wachstum aus weltanschaulichen Gründen gerade recht.

Noch ungenierter wird umweltpolitische Verteilungspolitik mit Hilfe von Umweltschutzsubventionen betrieben. Kaum eine Investition, der sich ein ökologisches Mäntelchen umhängen lässt, muss derzeit ohne staatliche Zuschüsse getätigt werden. Energieeffiziente Kraftwerke, Ökohäuser, Windkraftanlagen, Solardächer und vieles mehr verdanken wir staatlicher Großzügigkeit. Die gekonnte Navigation durch den öffentlichen Förderdschungel mit einem „Förderkompass" aus dem Internet zählt inzwischen zu den wichtigsten Erfolgsfaktoren „innovativer" Unternehmen und ist eine der unbedingt zu meisternden Herausforderungen für den kleinen Eigenheimbesitzer.[20]

Innovativ sind auch die vielfältigen Rechtfertigungsversuche für den öffentlichen Finanzsegen. Ganz oben steht die staatliche Belohnung für besonders umweltfreundliches Verhalten. Dabei wird regelmäßig übersehen, dass die Ehre für den Opfergang eigentlich nicht dem Empfänger des Geldes, sondern den vielen ungefragt Steuern zahlenden Spendern zuteil werden sollte.

18 Warwick J. McKibbin und Peter J. Wilcoxen, *Climate Change Policy After Kyoto: Blueprint for a Realistic Approach* (Brookings Institution, 2002).

19 Ian W.H. Parry, „Reducing Carbon Emissions – Interactions with the Tax System Raise the Cost", *Resources* Summer 1997, Nr. 128 (1997): 9-12.

20 „Förderkompass Energie Förderung Fördermittel Förderprogramme", http://www.bine.info/templ_meta.php/publikationen/cd_rom/ (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

Eine zusätzliche Segnung erhält eine derartige Subventionspolitik häufig noch durch strukturpolitische oder industrieökonomische Argumente[21], für die weder ein solides theoretisches Fundament noch eine belastbare Empirie existieren. Beispielsweise vergessen die Vertreter der These von neuen Arbeitsplätzen durch Umweltschutzinvestitionen meist, dass wegen jeder mittelgroßen Windkraftanlage faktisch auf den Bau eines modernen Kindergartens verzichtet werden muss, weshalb ziemlich sicher ist, dass unterm Strich sogar weniger Menschen beschäftigt werden. Es mangelt nicht an Studien, die dem vermeintlichen Jobmotor Erneuerbare Energieträger eine eher traurige Bilanz bescheinigen.[22]

Einige Umweltexperten werden nicht müde zu betonen, dass die auf konventionellen Konkurrenzmärkten fehlende Internalisierung der Umweltschäden in die Preise derartige Kompensationszahlungen zwingend erfordere. Keine Erwähnung findet allerdings, dass Arthur Pigou, der Vater der für dieses Problem erdachten Umweltsubvention, keine Investitionszuschüsse für Windräder oder Holzheizungen im Sinn hatte, sondern sich die Subvention ursprünglich als finanzielle Entschädigung für eine ganz konkret messbare Schadstoffmengenreduktion dachte.[23]

Auch erinnern sich nur wenige Experten an die Ökonomen William Baumol und Wallace Oates, die bereits vor zwanzig Jahren in ihrem Standardtextbuch der Umweltökonomie veranschaulichten, dass Mengensubventionen zwar ebenso wie die Umweltabgabe auf der Firmenebene zu Emissionsminderungen führen, langfristig aber sogar mehr Emissionen durch zusätzliche Marktzutritte verursachen können.[24] Ganz zu schweigen von dem nicht zu unterschätzenden Anreiz der Bittsteller, den Staat mit überhöhten Kostenschätzungen zu etwas mehr Freigebigkeit motivieren zu wollen.[25]

21 „Erneuerbare Energien/Publikationen – BMU-Broschüre: Wirtschaftsförderung durch erneuerbare Energien – Was bringt uns das?", http://www.bmu.de/erneuerbare_energien_publikationen/publ/39968.php (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

22 Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln, Institut für Energetik & Umwelt, und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, *Gesamtwirtschaftliche, sektorale und ökologische Auswirkungen des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG)* (Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2004); Steffen Hentrich, Jürgen Wiemers, und Joachim Ragnitz, *Beschäftigungseffekte durch den Ausbau erneuerbarer Energien* (Halle, 2004); Gabriel Calzada Alvarez u. a., *Study of the effects on employment of public aid to renewable energy sources* (Universidad Rey Juan Carlos, 2009).

23 Arthur C. Pigou, *The Economics of Welfare.*

24 William J. Baumol und Wallace E. Oates, *The Theory of Environmental Policy* (Cambridge University Press, 1988).

25 Ross McKitrick, *Environmental Economics.*

Spätestens bei einem Vergleich der durchschnittlichen Vermeidungskosten verschiedener subventionierter Klimaschutzmaßnahmen mit den Grenzkosten der Vermeidung von Kohlendioxid in der konventionellen Energiewirtschaft, die ablesbar am Zertifikatspreis des Treibhausgashandels derzeit zwischen 15 und 25 Euro schwanken, verblasst die Subventionsromantik im Umweltschutz. Kostet die Vermeidung einer Tonne Kohlendioxid durch die Nutzung von Windkraft gegenwärtig noch 95 bis 168 €[26], so liegt die Bandbreite der Vermeidungskosten bei der Biomasse je nach Einsatz als Brennstoff zur Strom- bzw. Wärmegewinnung oder als Kraftstoff im Straßenverkehr zwischen rd. 50[27] und 400 Euro[28]. Bei der Photovoltaik wird ein Rückgang auf ähnliche Größenordnungen erst zum Ende des kommenden Jahrzehnts erwartet.[29]

Die Rolle der Umweltschutzverbände

Leider treten neben den Unternehmen auch Umweltorganisationen als Trittbrettfahrer des öffentlichen Gutes Umweltpolitik auf. Ihnen geht es vor allem darum, den Aufwand, den die Erfüllung der Interessen ihrer Mitarbeiter und Mitglieder verursacht, mit Hilfe staatlicher Gewalt und den Finanzen des Steuerzahlers auf dem politischen Markt zu externalisieren.[30] Nichtregierungsorganisationen (NGO) werden dabei oft zu Sprungbrettern für politische Karrieren oder zum Auffangbecken von Abgeordneten und ehemaligen Regierungsvertre-

26 dena-Projektsteuerungsgruppe, *Energiewirtschaftlche Planung für die Netzintegration von Windenergie in Deutschland an Land und Offshore bis zum Jahr 2020 (dena-Netzstudie)* (Berlin: dena – Deutsche Energie-Argentur, o.J.), http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Download/Dokumente/Projekte/kraftwerke_netze/netzstudie1/dena-netzstudie_1_zusammenfassung.pdf (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

27 Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Klimaschutz durch Biomasse* (Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen, 2007), http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/SG_Biomasse_2007_Hausdruck.pdf (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

28 Jan M. Henke und Gernot Klepper, *Biokraftstoffe: Königsweg für Klimaschutz, profitable Landwirtschaft und sichere Energieversorgung?* (Kiel: Institut für Weltwirtschaft, 2006), http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/kd/2006/kd427.pdf (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

29 B. Geiger u.a., *Kohlendioxid-Vermeidungskosten im Kraftwerksbereich, bei den erneuerbaren Energien sowie bei nachfrageseitigen Energieeffizienzmaßnahmen* (2004), http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/co2-vermeidungskosten-im-kraftwerksbereich-bei-den-erneuerbaren-energien,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

30 Todd J. Zywicki, „Baptists? The Political Economy of Political Environmental Interest Groups", *Georg Mason Law & Economics Research Paper* 02, nr. 23, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=334341# (zugegriffen am 4. Oktober 2007).

tern nach dem politischen Karriereknick. Nicht selten prangt das Sponsorenlogo des deutschen Umweltministeriums ganz ungeniert auf den Webseiten der einschlägigen NGOs.[31]

Ohne Zweifel ist das finanzielle und ehrenamtliche Engagement einiger Umweltorganisationen vor allem im Bereich des Naturschutzes zu begrüßen. So hat etwa der deutsche Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) in der jüngsten Vergangenheit Teile der ehemaligen deutsch-deutschen Grenze erworben, um den dort anzutreffenden seltenen Tierarten auch nach der Beendigung der deutsch-deutschen Teilung eine Heimat zu geben.[32] Doch leider wird nur ein Teil des privaten und öffentlichen Budgets der Natur- und Umweltschutzverbände für diese direkte Form der Sicherung unserer natürlichen Lebensgrundlagen eingesetzt. Viel finanzielle und personelle Kraft fließt in den politischen Lobbyismus.

Kein Wunder, dass auch 18 Jahre nach der Wiedervereinigung das Schicksal von 9000 ha Natur des ehemaligen Grenzstreifens noch ungeklärt ist. Statt sich mit dem Kauf weiterer Flächen auch im Naturschutz zur Prioritätensetzung zu zwingen, werden wertvolle Ressourcen in den Wettbewerb um die politische Vermögensverteilung investiert. Offenbar gilt hier ein ähnliches Motto wie in der Wirtschaft: „Investiere dort viel, wo es am meisten zu gewinnen gibt." Mit dem feinen Unterschied, dass auf Märkten aus den investierten Ressourcen Produkte zur späteren Verteilung entstehen, in der Politik dagegen lediglich bestehende Produkte neu verteilt werden.[33]

Umweltschutzbürokratie

Schließlich fehlt der Bürokratie eine dem privaten Kapitalmarkt entsprechende Institution, die sicherstellt, dass verfügbare Budgetmittel mit dem größten Nutzeffekt für die Allgemeinheit eingesetzt und natürliche Ressourcen in staatlicher Verfügungsgewalt langfristig wertmaximierend genutzt werden. Staatsforste, Naturschutzgebiete, Wasserreservoirs und andere öffentliche Naturressourcen werden nicht am Markt gehandelt, weshalb ihr Management weitgehend von Preissignalen des Marktes isoliert ist. Dementsprechend fließen die Wertinformationen der Marktpreise auch nicht in die Entscheidungen über die Nutzung

31 „Deutsche Umwelthilfe e.V.: Impressum", http://www.duh.de/impressum.html (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

32 „BUNDprojekt: Das grüne Band", http://www.bund.net/aktionen/gruenesband/index.html (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

33 Michael Munger, „Rent-Seek and You Will Find", 2006, http://www.econlib.org/LIBRARY/Columns/y2006/Mungerrentseeking.html (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

dieser Ressourcen ein. Aus diesem Grund wurden selbst in Regionen ohne akuten Wassermangel, wie dem mitteldeutschen Westfläming, Nutzungskonflikte um das Grundwasser zwischen den öffentlichen Wasserversorgern, den Landwirten und den regionalen Naturschutzinteressen bis heute nicht beigelegt.[34]

Der irrationale Wähler

Bedauerlicherweise trägt auch der Gang des Wählers zur Wahlurne nicht unbedingt zu mehr Rationalität in der Umweltpolitik bei. Viele Ökonomen erklären dieses Manko mit der rationalen Ignoranz des einzelnen Bürgers, der sich, angesichts seiner verschwindend niedrigen Chance das Wahlergebnis zu beeinflussen, kaum genötigt sieht, viel Zeit und Geld in seine politische Meinungsbildung zu investieren.[35] Diese Ahnungslosigkeit lasse Politikern und Lobbyisten folglich enormen politischen Ermessens- und Handlungsspielraum. Welcher Politiker richtet seine Politik schon an den Interessen einer uninformierten und desinteressierten Mehrheit aus, wenn die Konzentration auf die Interessen gut organisierter und informierter Gruppen wesentlich höhere Gewinne an öffentlicher Wahrnehmung und politischer Unterstützung bringt?

Die Verteidiger demokratischer Entscheidungsprozesse entgegnen, dass die Aggregation der Wählerpräferenzen nicht zu einem schlechteren Ergebnis führen muss, bloß weil nur ein kleiner Teil der weniger organisierten Wähler gut informiert ist.[36] Schließlich wird sich keine Partei allein auf die erratisch wählenden Ignoranten verlassen, sondern besonders viel Energie in die Gewinnung zuverlässiger Stimmen ihrer besser informierten Zielwähler investieren. Für diese Hoffnung muss man jedoch von der Annahme ausgehen, dass diese Wählergruppen keine systematischen Fehler bei der Beurteilung umwelt- und wirtschaftspolitischer Zusammenhänge begehen.

Und genau hier dürfte ein großer Teil des Problems liegen. Ein Mark Twain zugeschriebenes Zitat trifft es recht gut: „Unser Problem ist nicht, dass wir zu wenig

34 Petra Wiese, „Bürgerinitiative ‚Kontra Grundwasserabsenkung...'", *Volksstimme Regionalausgabe Zerbst*, Januar 25, 2003, http://www.flaemingwasser.de/news/article.php?article_file=1043486580.txt&showtopic=Presseartikel.

35 Richard Stroup und John Baden, „Property Rights and Natural Resource Management".

36 Donald A. Wittman, *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient* (University of Chicago Press, 1997).

wissen, sondern dass wir zu viel wissen, das nicht der Wahrheit entspricht".[37] Anders als in vielen alltäglichen Situationen, etwa beim Handeln auf Märkten, resultieren aus politischen Fehleinschätzungen und -entscheidungen nicht unmittelbar vom jeweiligen Verursacher zu tragende negative Konsequenzen. Wohlfühlmythen, politische Ideologien und leichtverdauliches Halbwissen führen so zur systematischen Fehleinschätzung der Funktionsweise und Funktionsfähigkeit von Wirtschaft, Gesellschaft und Natur.

So demonstrierte der amerikanische Ökonom Bryan Caplan kürzlich in seinem Buch „The Myth of the Rational Voter", dass sich die oft gewaltigen Unterschiede in der Bewertung der Funktionsfähigkeit von Märkten zwischen Normalbürgern und Ökonomen nicht etwa auf den wirtschaftlichen oder akademischen Eigennutz der Wirtschaftswissenschaftler zurückführen lassen, sondern auf die Glaubens- und Informationsdefizite des Otto-Normalverbrauchers.[38] Die meisten Mitbürger unterschätzen die Vorteile der Spezialisierung und Arbeitsteilung, freiwillige Markttransaktionen gelten als Nullsummenspiele, viele Menschen setzen Wohlstand nicht mit Freizeit und Konsum, sondern mit Arbeit gleich und behandeln ohne sachlichen Grund wirtschaftliche Verflechtungen mit den eigenen Nachbarn anders als den Handel mit Ausländern.

Hinzu kommt das Halbwissen in der naturwissenschaftlichen Sphäre, durch das Risiken und Unsicherheiten im Umweltbereich systematischen Fehleinschätzungen unterliegen. So manchen Passivraucher packt die Angst, wenn er in der Zeitung von einem 30%igen Anstieg seines relativen Lungenkrebsrisiko durch neben ihm rauchende Mitmenschen erfährt, weil er nicht in der Lage ist, diese Information in den richtigen Zusammenhang zu bringen.[39] Wüsste er, dass sich dadurch die Wahrscheinlichkeit an Lungenkrebs zu erkranken statistisch von durchschnittlich 0,6 auf 0,8 % erhöht, hätte die Bundesregierung mit ihrer Antiraucherpolitik wahrscheinlich etwas weniger punkten können.[40]

Auch der Biobauer würde weniger Beifall bekommen, wenn die Konsumenten wüssten, dass Schimmelpilze und pathogene Bakterien vor allem unbehandelte Biokost bevölkern, es keinen Unterschied zwischen künstlichem Stickstoff im Mineraldünger und natürlichem Stickstoff im organischen Dünger gibt und Nitratbelastungen von Wasser und Böden in Gegenden mit hohem Nutztierbestand nicht nur in der konventionellen Landwirtschaft ein Problem sind.[41] Wen wundert es angesichts dieses Auseinanderfallens von Wunschvorstellungen und Realität, wenn Politiker in ihrem Kampf um die Wählergunst nicht mehr Rationalität in Sachen Umweltregulierung an den Tag legen.

37 „'What gets us into trouble is not what we don't know, it's what we know for sure that just ain't so.' – Mark Twain", http://www.quotiki.com/quote.aspx?id=8988 (zugegriffen am 21. Oktober 2007).

38 Bryan Caplan, *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Policies* (Princeton University Press 2007).

39 „Passivrauchen Passiv Rauchen Nichtraucherschutz", http://www.rauchfrei.de/passivrauchen.htm (zugegriffen am 21. Oktober 2007).

40 „Gesundheitliche Wirkungen von Radon", http://www.bfs.de/ion/wirkungen/radon_ges.html (zugegriffen am 21. Oktober 2007).

Ungewollte Konsequenzen

Schließlich hindert staatliches Handeln auch außerhalb der eigentlichen Umweltpolitik die Bürger häufig an Markttransaktionen, die eine Entlastung der Umwelt quasi als Gratiseffekt implizieren. Oder die Politik erreicht in der Bemühung den Markt umweltpolitisch zu regulieren, dass aus einer vermeintlichen Lösung ein neues Problem wächst.

Hier nur einige Beispiele:
Betrachten wir den Wohnungsmarkt. Mietpreisbindung, Kündigungsschutz und solche marktfremden Preisvorschriften wie die deutsche Heizkostenverordnung beeinträchtigen die Energiesparanreize beider Marktseiten und garantieren private Investitionszurückhaltung.[42] Somit trägt diese Regulierung nicht unbedeutend zum bedauerlichen energetischen Niveau des deutschen Wohnungsbestandes bei. Daran konnten auch großzügige Förderprogramme für die energetische Modernisierung nicht viel ändern. Wenn Vermieter zwar die Kosten für bauliche Energieeinsparungen größtenteils allein tragen müssen und kaum oder häufig nur verzögert ihre Mieter daran beteiligen dürfen, vergeht ihnen die Investitionslaune. Andererseits werden Vermieter der regelmäßigen Wartung der Heizungsanlage angesichts der gesetzlich vorgeschriebenen Vollumlage der Heizungskosten auf die Mieter in einem von hoher Nachfrage bestimmten Wohnungsmarkt keine hohe Priorität einräumen. Meist rechnen sich Energiesparmaßnahmen auch nur bei einer Vollmodernisierung, die sich aber wegen der gesetzlichen Mietstarrheit erst sehr spät rentiert. Die Umweltprobleme dringend instandsetzungsbedürftiger Gebäude sind vorprogrammiert.

41 Kelm et al., Wissen, wo man steht – Landwirtschaftliche Produktionssysteme in Schleswig-Holstein: Leistungen und ökologische Effekte (Kiel 2007), http://www.uni-kiel.de/compass/CAU%20Kiel%20Broschuere%20COMPASS.pdf (zugegriffen am 27. November 2007).

42 Johann Eekhoff, *Wohnungs- und Bodenmarkt* (Mohr Siebeck, 2006).

Oder man nehme das Gratisangebot der Straßeninfrastruktur: Es ist eine wesentliche Ursache für eine künstliche Reduzierung der Kosten jedes einzelnen Fahrzeugkilometers.[43] Die hohen Steuern auf Kraftfahrzeuge und Kraftstoffe ändern daran wenig, denn sie setzen nur sehr bedingt Anreize das individuelle Fahrverhalten den jeweiligen Belastungssituationen des Verkehrs und der Umwelt anzupassen. Kein Autofahrer wird von der immer gleich hohen Mineralölsteuer genötigt im dichten Feierabendverkehr eher aufs Autofahren zu verzichten als an einem ruhigen Wochenende. Auch die verkehrsarme Landstraße wird er deshalb nicht unbedingt der verstopften Autobahn vorziehen. Allein mit einem belastungsbezogenen Preis für die Straßennutzung könnte der Straßenbetreiber richtige Preissignale setzen, seine Investitionskosten decken und damit die Umwelt gleich mit entlasten. Erfolgreiche City-Mautsysteme wie in London, Stockholm oder Singapur und kostenpflichtige Schnellstraßen in den USA zeigen, dass es sich hierbei nicht um eine unrealistische Marktutopie handelt. In Deutschland bauen der Bund, die Länder und die Kommunen die Straßeninfrastruktur nicht nach Maßgabe der tatsächlichen Verkehrsnachfrage, sondern auf der Basis einer durch den politischen Fleischwolf gedrehten Verkehrsprognose und nachfolgender zäher föderaler Verteilungskämpfe um Mittel für billige Wahlkampfversprechen. Das lässt erahnen wie wenig Rücksicht der Staat auf die tatsächliche Knappheit natürlicher Ressourcen nimmt.

Und nicht zuletzt lässt sich das Dickicht staatlicher Subventionen als Ursache von Umweltproblemen identifizieren. Jedes Unternehmen, das sich Kosten und Risiken von Investitionen von Staat und Steuerzahler abnehmen lässt, stellt nicht nur Produkte her, deren am Markt erzielbarer Preis das tatsächliche Ausmaß der unternehmerischen Aktivitäten nicht gerechtfertigt hätte. Es leistet sich damit auch ohnehin nicht ausreichend geschützte Umweltgüter mit öffentlicher Hilfe stärker in Anspruch zu nehmen.

Ganz vorn stehen etwa die europäischen Landwirtschaftssubventionen. Deren Kombination mit weiteren protektionistischen Maßnahmen entspricht gegenwärtig einem durchschnittlichen Einfuhrzolläquivalent von fast 50 Prozent auf landwirtschaftliche Produkte[44]. Das verursacht nicht nur Lebensmittelpreise in Europa, die weit über dem Weltmarktniveau liegen, sondern hat diesen Sektor auch zu einem der Top-Frevler in Sachen Umweltverschmutzung und Verlust von Biodiversität gemacht.

43 Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Umwelt und Strassenverkehr* (Nomos, 2005).

44 Thomas Heinzow, Richard Tol, und Burghard Brümmer, *Offshore-Windstromerzeugung in der Nordsee – eine ökonomische und ökologische Sackgasse?*, 2005, http://www.competence-site.de/energie.nsf/C887068C9A4DC165C125711C0039ADFC/$File/offshore_windenergie.pdf.

Der Anreiz zur Produktion auf marginalen Böden zieht den übermäßigen Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln nach sich. Mit Subventionen aufgepäppelte Nutztiere erzeugen nicht nur Fleisch und Milch, sondern auch Unmengen von Fäkalien die mangels Alternativen auf den heimischen Äckern verklappt werden. Über Jahrzehnte zahlte die EU europäischen Fischern horrende Gelder für den Bau und die Ertüchtigung einer hocheffizienten Fangflotte, mit deren Hilfe das ohnehin schon bestehende Gefangendilemma der Hochseefischerei erst auf das heutige katastrophale Niveau gehoben wurde.[45]

Bemerkenswert ist auch der ökologische Fußabdruck des Staates im Energiesektor. Seit Jahrzehnten fließt jährlich ein Subventionsbetrag in den Abbau der deutschen Steinkohle, der auch im Jahr 2005 noch einem Preis von fast 67.000 € für jeden der 36.000 verbliebenen Beschäftigten entsprach.[46] Diese Gelder halten den lange überfälligen Strukturwandel in den betroffenen Regionen auf und führen zu einer künstlichen Erhöhung des weltweiten Kohleangebots. Das senkt den Weltmarktpreis dieses durchaus nicht rückstandsfrei verbrennenden Brennstoffs und trägt zu den bekannten Bergbaufolgeschäden für Mensch und Natur bei. Aber auch der Braunkohleabbau, häufig als subventionsfrei beschworen, profitiert zumeist indirekt von der öffentlichen Förderung von Umsiedlungsmaßnahmen und weiteren mit sozialpolitischen Argumenten gerechtfertigten finanziellen Zuflüssen.[47] Das sichtbare Ergebnis dieser Politik ist alles andere als die erwünschten „blühenden Landschaften". Zusätzlich erhalten Energieversorger staatliche Investitionshilfen für den Bau und die Ertüchtigung von Kraftwerken. Öffentliche Zuschüsse für die Erschließung atomarer Endlager lassen selbst bei einer nüchternen Betrachtung der Nutzen und Risiken der

45 Steffen Hentrich und Markus Salomon, "Flexible management of fishing rights and a sustainable fisheries industry in Europe", *Marine Policy* 30, Nr. 6, http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6VCD-4JMM5X5-1&_user=10&_coverDate=11%2F30%2F2006&_rdoc=1&_fmt=&_orig=search&_sort=d&view=c&_acct=C000050221&_version=1&_urlVersion=0&_userid=10&md5=6b21434082c20893a7074d12c52be6d3 (zugegriffen am 30. September 2007).

46 Manuel Frondel, Rainer Kambeck, und Christopher M. Schmidt, *Kohlesubventionen um jeden Preis? Eine Streitschrift zu den Argumentationslinien des Gesamtverbandes des deutschen Steinkohlebergbaus* (Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2006), http://www.rwi-essen.de/pls/portal30/docs/FOLDER/PUBLIKATIONEN/RWIMAT/RWI_MAT025/M_25_STEINKOHLESUBVENTIONEN_SC.PDF (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

47 *Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger?* (Berlin: Umweltbundesamt, o.J.), http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/braunkohle.pdf (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

friedlichen Kernenergienutzung Zweifel an der Übernahme aller Umweltkosten durch die Betreiber von Atomkraftwerken aufkommen.[48]

Nicht ungenannt bleiben sollten die Förderprogramme für Erneuerbare Energieprojekte sowie die administrative Verpflichtung der Autofahrer Biosprit zu tanken bzw. der Stromverbraucher die Netzeinspeisung von Windenergie & Co. zu finanzieren. Diese fiskalischen Abenteuer kommen nicht nur Konsumenten, Steuerzahlern und inzwischen auch der Bevölkerung armer Länder teuer zu stehen. Nebenbei verkürzen sie auch so manchem Rotmilan[49] und Fisch[50] das Leben, ganz zu schweigen von den teilweise katastrophalen Folgen des industriellen Biomasseanbaus für die globalen Ökosysteme[51].

Ist der Staat notwendig oder ein notwendiges Übel?

Staatliches Handeln kann ohne Zweifel zur Lösung von Umweltproblemen beitragen. Vor allem dann, wenn zentrale Entscheidungsbefugnisse der beste Weg für die Identifizierung und Kommunikation von Ressourcenkonflikten sowie die Sicherung von Eigentumsrechten sind. Gerade bei globalen Umweltproblemen wird man mangels alternativer technischer Lösungsmöglichkeiten bis auf weiteres nicht auf die Koordinationsfunktion des Staates verzichten können.

Da kollektive Wahlentscheidungen beim Wechsel von der privaten auf die politische Ebene auch in Sachen Umweltschutz nicht zwangsläufig an Rationalität und Effizienz gewinnen, sollte die Übernahme der Verantwortung des Staates für den Umweltschutz allerdings nicht als Tugend, sondern als notwendiges Übel angesehen werden. Und das nur solange, wie keine marktwirtschaftlichen bzw. eigentumsrechtlichen Lösungen zur Verfügung stehen.

48 „Organisation und Finanzierung | Endlagerung", http://www.endlagerung.de/generator.aspx/templateId=renderPage/lang=de/id=12220.html (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

49 NABU, *Was sie schon immer über Windenergie und Vogelschutz wissen wollten* (o.J.), http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/energie/wind/1.pdf (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

50 „Bürgerinitiative ‚Gegen Gewässerverbauung in Sachsen'", http://www.fliessgewaesserschutz.de/ (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

51 Guido Reinhardt u.a., *Regenwald für Biodiesel? Ökologische Auswirkungen der energetischen Nutzung von Palmöl* (Frankfurt am Main: WWF Deutschland, 2007), http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/wwf_palmoelstudie_de.pdf (zugegriffen am 20. Oktober 2007).

Voraussetzung für diese Perspektive eines marktkonformen Umweltschutzes ist jedoch letztlich die Erkenntnis, dass Umweltprobleme im Kern symmetrische Interessenskonflikte sind, die man am besten auf kooperativem Weg löst. Eine derartige realitätsbezogene Problemwahrnehmung und etwas mehr Mühe bei der Analyse der wissenschaftlichen Details ökonomischer und naturwissenschaftlicher Zusammenhänge sind die Bedingung für eine effizientere Nutzung der Umwelt. Ökologischer Aktionismus und an kurzfristigen politischen Verteilungsgewinnen ausgerichtete Umweltpolitik ersetzen dagegen nur ein Problem durch ein anderes.

Über den Autor:

Steffen Hentrich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Liberalen Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Der diplomierte Volkswirt mit Schwerpunkt Umweltökonomie arbeitete mehrere Jahre im Institut für Wirtschaftsforschung Halle und war danach als Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Sachverständigenrat für Umweltfragen für umwelt-, energie- und verkehrspolitische Fragestellungen zuständig.

Wenn Sie unsere Arbeit unterstützen wollen:
Commerzbank Berlin
BLZ 100 400 00
Spendenkonto: 266 9661 04
Spendenbescheinigungen werden ausgestellt.

PositionLiberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Weitere Publikationen unter www.libinst.de

[75] Detlef Parr (2008)
LEISTUNGSSPORT UND BREITENSPORT: GESELLSCHAFTLICHE AUFGABEN?

[74] Reto Steiner (2008)
GRUNDLAGEN UND KRITISCHE ERFOLGSFAKTOREN VON BENCH-MARKING IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR – DARGESTELLT AM BEISPIEL DER SCHWEIZ

[73] Gary Merrett (2007)
MARKTWIRTSCHAFT IN SCHULBÜCHERN

[72] Thomas Straubhaar (2007)
EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND

[71] Klaus Bünger (2007)
ZUR EROSION DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN WIRTSCHAFTSVERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

[70] Peter A. Henning (2007)
ZUR INTERNATIONALISIERUNG DER DEUTSCHEN HOCHSCHULEN

[69] Roland Vaubel (2007)
IDEEN ZU EINEM VERSUCH, DIE TÄTIGKEIT DES STAATES ZU BEGRENZEN

[68] Otto Graf Lambsdorff (2006)
MEHR BETEILIGUNGSKAPITAL – MEHR MARKTWIRTSCHAFT

[67] Rainer Erkens (2006)
ENTWICKLUNG KANN MAN NICHT KAUFEN

[66] Eckhard Behrens (2006)
FÖDERALISMUSREFORM UND BILDUNGSPOLITIK

[65] Thomas Volkmann (2008)
ARGUMENTE ZUR INHALTLICHEN AUSEINANDERSETZUNG MIT DER POLITIK DER LINKEN

[64] Dirk Maxeiner / Michael Miersch (2005)
IST DIE LINKE NOCH LINKS?

[63] Horst Wolfgang Boger (2005)
DAS DEUTSCHE SCHULSYSTEM: AM ABGRUND ODER IM AUFSCHWUNG?

[56] Thomas Lenk (2008)
REFORM DES DEUTSCHEN LÄNDERFINANZAUSGLEICHS – EINE UNENDLICHE GESCHICHTE?

[50] Jutta Braun (2008)
FUSSBALL UND POLITISCHE FREIHEIT – HISTORISCHE ERFAHRUNGEN DES GETEILTEN DEUTSCHLAND

[48] Tom G. Palmer (2008)
FREIHEIT WOHL VERSTANDEN

[26] James Bartholomew (2005)
SCHULBILDUNG OHNE DEN STAAT – PRIVAT- UND ARMENSCHULEN IM GROSSBRITANNIEN DES 19. JAHRHUNDERTS UND DANACH

[18] Jean Redpath (2006)
UNABHÄNGIGE SCHULEN IN SÜDAFRIKA: ASCHENPUTTEL ODER GUTE FEE?

[17] Kenneth Minogue (2006)
BILDUNG UND DIE FREIE GESELLSCHAFT

[15] Jennifer Marshall (2006)
WAHLFREIHEIT DER ELTERN IM BILDUNGSWESEN DER USA – EIN ÜBERBLICK

[14] Peter A. Henning (2006)
DIE AUSWIRKUNG VON DEZENTRALISIERTEM WISSEN AUF DIE BILDUNG

[13] David C. Berliner (2006)
DER STAAT UND DIE ARMEN

[12] Jaap Scheerens (2006)
DIE ANWENDBARKEIT VON INTERNATIONALEN VERGLEICHSSTUDIEN IM SCHULBEREICH

[11] Richard D North (2005)
NACHHALTIGE ENTWICKLUNG: EIN KONZEPT MIT ZUKUNFT?