Vermittlungsversuche und Diskussionsbedarf

Vom Leitbild zur Umsetzung

Leitbildern kommt in der Studie des Wuppertal-Instituts eine zentrale Rolle zu. Über Umsetzungshemmnisse und mögliche Abstimmungs- und Koordinationsmechanismen werden jedoch nur wenige Aussagen gemacht. Hier hätte vor allem das Kapitel über die „Grüne Marktagenda“ mehr Möglichkeiten zur Anknüpfung geboten.

Von Ulrich Petschow
und Jürgen Meyerboff

In der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ wird u.a. versucht, mittels Leitbildern den Umgang mit der Umwelt auf eine zukunftsfähige Basis zu stellen. Dies ist zugleich auch zentrale Botschaft der Studie: Es gibt zukunftsverträgliche Lebensformen, die nicht mit „Entsagungen und Einschränkungen“ verbunden sein müssen: Ressourcenknappheit und daraus resultierende Verteilungsfragen werden, obwohl sie Anlaß für und zentraler Gegenstand der Studie sind, lediglich auf ihre ökologischen Implikationen klar dargestellt (noch zur Verfügung stehender Umweltraum Nord-Süd etc.). In bezug auf ihre ökonomischen Auswirkungen (Einkommensituation, Kaufkraft etc.) auf den Einzelnen im Übergang zum Zukunftsfähigen Deutschland bleibt die Studie jedoch zurückhaltend. Betrachtet man die „Vorgaben“ für ein zukunftsfähiges Deutschland genauer, dann muten diese im Vergleich zu den heutigen Entwicklungen wie eine Revolution an. Als Beispiel sei hierfür nur genannt, daß ab dem Jahre 2010 keine weiteren Flächen (für Siedlungszwecke, Infrastruktur etc.) mehr versiegelt werden sollen. Diese Vorgabe, mit der dem Markt eine „künstliche, gesellschaftliche definierte Knappheit“ vorgegeben wird, dürfte erheblichen Auswirkungen auf die Grundstückspreise und damit auch starke Verteilungswirkungen haben. Diese werden dann monetär spürbar, wenn das Einfamilienhäuschen im Grünen und ggf. auch bisherige Wohnstandards nicht mehr finanzierbar sind. Der Widerstreit zwischen dem, was ökologisch sinnvoll ist, und dem, was gegenwärtig den Trend darstellt, ist immens: So kommen neuere Prognosen über die Entwicklung der Wohnfläche zu dem Ergebnis, daß diese unter den heutigen Rahmenbedingungen um 40 Prozent zwischen 1992 und 2020 zunehmen wird (1). Wie die daraus entstehenden Verteilungskonflikte letztlich gelöst werden können, dazu macht die Studie keine Aussagen: Es stellt sich damit

die Frage nach einem geeigneten Abstimmungsmechanismus.

► Themen für die grüne Marktagenda?

„Wie müßte das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik verfaßt sein, um ökologischen und sozialen Anforderungen dauerhaft zu genügen? Und welche wirtschaftlichen Anreizstrukturen wären ihm gemäß?“ Mit diesen beiden Fragen beginnt das Kapitel „Eine grüne Marktagenda“. Doch leider werden die dann folgenden Antworten den Fragen nur zum Teil gerecht: Die Aussagen, daß Liebende (meistens) keine Nutzen-Kosten-Analysen durchführen, im Bereich des menschlichen Miteinanders nicht alles in Mark und Pfennig bemessen werden kann und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen letztlich nicht nur über den Preismechanismus sichergestellt werden kann, finden sicher viele zustimmende Leser. Und auch die Feststellung, daß die umweltpolitische Zielfindung eine Wertentscheidung zum Ausgangspunkt haben sollte, wird viel Zustimmung finden. „Wer keine weitere Landschaftszerschneidung will, muß den Straßenbau einstellen oder erschweren, wer eine bestimmte Kulturlandschaft erhalten will, muß die Rahmenbedingungen so setzen, daß sie bestehen bleibt“ (S. 130). Die eigentlichen Fragen, auf die wir Antworten brauchen, fangen aber an diesem Punkt erst an: Zu klären wäre u.a. wessen Wertentscheidung denn für die Zielfindung maßgebend ist?

Ausgangspunkt für die Ökonomie ist zunächst das Individuum, das auf Märkten durch Wahlhandlungen über seine Güterausstattung entscheidet. Soll über die Form der Nutzung bestimmter Güter – bis hin zu einer Kulturlandschaft – nicht auf Märkten entschieden werden, dann ist aber anzugeben, über welchen anderen Entscheidungs- und Koordinationsmechanismus diese Entscheidungen

zustande kommen sollen und warum dieser Mechanismus dazu besser geeignet ist. Die Forderung nach einer Wertentscheidung allein reicht nicht aus. Denn den Interessen, die für den Stopp des Straßenbaus und den Schutz von Kulturlandschaften sind, stehen diejenigen gegenüber, die weiteren Straßenausbau und die Veränderung der Landschaft fordern: Es liegen *Nutzungskonflikte* vor. Diese zu analysieren und einer „Lösung“ zuzuführen (z.B. effiziente Ressourcenverwendung), ist eine der Aufgaben der Ökonomie. In diesem Sinn sind Kosten-Nutzen-Analysen dann auch nicht ein Instrument, das uns die Beantwortung von Fragen abnehmen kann (S. 131), sondern eines, mit dem die unterschiedlichen Nutzungsinteressen systematisch erfaßt und gegeneinander abgewogen werden können.

Märkte können eine wichtige Institution sein, die zur Lösung dieser Nutzungskonflikte mit beiträgt. Auch wenn vielen die Ökonomie eher als eine Ursache für unsere heutigen Umweltprobleme erscheint, so sind doch Märkte nicht nur Gebilde, die autonom einer eigenen Funktionslogik folgen und die es zu „domestizieren“ gilt. Es geht hier nicht darum, Markteuphorie zu verbreiten: eine kritische Haltung gegenüber Märkten als alleinigem Steuerungsmechanismus ist völlig begründet. So gehört eine skeptische Haltung gegenüber Märkten insbesondere zu den Grundlagen der Ökologischen Ökonomie (vgl. Informationsdienst 5-6/1995). Aber es ist auf der anderen Seite auch zu einfach gedacht, allein mit dem „Wollen des Guten“ Wertentscheidungen treffen zu können und zu glauben, daß sich Marktkräfte und Interessenkonflikte dadurch überspielen lassen.

► Zur Instrumentenwahl

Die Veränderung der Rahmenbedingungen für unser Wirtschaften zu fordern, ist richtig und uneingeschränkt zu unterstützen. Daraus folgt aber noch nicht, daß die ökologische Steuerreform hierzu das beste aller Instrumente ist. Denn gerade für den Einsatz auf internationaler Ebene sprechen einige Argumente eher für Zertifikate (vgl. 2): So dürften wirksame Abgaben auf internationaler Ebene allein schon zu dem Problem führen, daß sich die beteiligten Länder aufgrund des immensen Umverteilungsvolumens nur schwer über eine gemeinsame Ausgabenpolitik einigen können. Für Zertifikate spricht auch immer noch das Argument der ökologischen Treffsicherheit: Setzt der Einsatz

Die Autoren

Ulrich Petschow und Jürgen Meyerhoff sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung in Berlin.

Kontakt: IÖW, Giesebrechtstr. 13, 10629 Berlin, Tel. (030) 884 59 4-28, Fax (030) 882 54 39

von Zertifikaten schon eine hohe Steuerungsfähigkeit der steuernden Institution voraus, so nimmt dieser im Fall der Abgabenslösung noch einmal zu. Doch diese aktuell wieder aufkommende Diskussion wird erst gar nicht aufgenommen, hätte diesem Kapitel aber gut getan, auch wenn die ökologische Steuerreform quasi ein Markenzeichen des Wuppertal Institutes ist.

► Der Preismechanismus als effizientester Weg?

Der Preismechanismus ist ein Instrument für die Verteilung knapper Güter, dem eine besonders hohe Effizienz zugesprochen wird. Dies führt dann teilweise zu Forderungen nach einem umfassenden Marktradikalismus zur Lösung der Umweltprobleme. Allerdings ist zu überprüfen, inwieweit diese theoretische Effizienz in der Realität erreichbar ist. Zwei Fälle sind zu betrachten:

- Dieser Abstimmungsmechanismus wird aufgrund von Verteilungsproblemen als ungerecht empfunden.

- Die Wirksamkeit der Preismechanismus ist von den institutionellen Arrangements abhängig. Wird der Mechanismus ggf. in hohem Maße als ungerecht empfunden, dann mag die Regulierung über den Preismechanismus in bestimmten Situationen zwar von hoher Effizienz sein, findet aber keine Akzeptanz in der Bevölkerung und führt dadurch letztlich eher zu Ineffizienzen. Entscheidend ist, wie der Effizienzbegriff gefüllt wird: Wird er in einem erweiterten Sinne verstanden (vgl. 3) und ausgedehnt auf solche Probleme, bei denen nicht die effizienteste Allokation, sondern eine Verteilung notwendig ist, die Konsens und sozialen Frieden sichert, dann könnten auch Lösungsstrategien genutzt werden und effizient sein, die jenseits des Marktmechanismus stehen. Insofern erscheint es erforderlich, für die Verteilung bzw. Zuweisung auf unterschiedliche Nutzungen von knappen Umweltressourcen nicht allein auf den Steuerungsmechanismus Markt zu setzen: In vielen Fällen würden die damit verbundenen Verteilungswirkungen keine Akzeptanz finden (siehe das Beispiel der Grundstückspreise).

Noch ein weiterer Aspekt ist von Bedeutung, wenn es darum geht, den Preismechanismus für ökologische Dinge zu nutzen. Am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft wird deutlich, daß Marktradikalismus und die Verstärkung des Wettbewerbs aus Umweltsicht durchaus zu ökologisch kontraproduktiven Ergebnissen führen kann. Eine wettbewerbsorientierte Energiewirtschaft (Abbau der Monopole) führt erst unter wohl definierten Bedingungen zu einer Ökologisierung des Energiesystems. Insofern ist es entscheidend, die institutionellen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Machtverhältnisse zu berücksichtigen, die ihrerseits erheblichen Einfluß auf die ökologische Wirksamkeit des Preismechanismus haben.

► Common Property Resources

Für den Entwurf einer grünen Marktagenda gehören der Abbau von Subventionen, die Förderung von Wettbewerb und der Einsatz von ökonomischen Instrumenten sicher mit zu den – nicht ganz neuen – Stichworten. Doch sie bedürfen der weiteren Ergänzung: Im Grunde muß es darum gehen, für die unterschiedlichen Umweltprobleme ein angemessenes Steuerungsinstrumentarium zu entwerfen: Auf welcher Ebene kann für welche Probleme welches Instrument eingesetzt werden.

So scheinen sich für die globale Reduktion der Kohlendioxid-Emissionen eher Zertifikate denn Abgaben anzubieten. Auf regionaler Ebene können sich dagegen ganz andere Formen der Bewirtschaftung empfehlen: Hier sei die im Rahmen der Ökologischen Ökonomie an Bedeutung gewinnende Diskussion um das Gemeinschaftseigentum genannt, das im Anschluß an Hardins „Tragedy of the Commons“ eher als ungeeignet für die Bewirtschaftung von Ressourcen angesehen wurde (vgl. 4). Doch zeigen einige Arbeiten jüngerer Datums, daß das Gemeinschaftseigentum sehr wohl eine ökologisch verantwortbare Form der Nutzung ökologischer Ressourcen sein kann und durchaus von den „benefits of the commons“ gesprochen werden kann (vgl. 5). Hier müßte offensiver an diese Arbeiten angeschlossen werden, um Möglichkeiten und Grenzen des Gemeinschaftseigentums auszuklären. Nur die Empfehlung, Geräte wie Waschmaschinen gemeinschaftlich zu nutzen, übersieht wiederum die damit verbundenen Interessenkonflikte.

Wenn Sie ...

... verantwortungsbewußt handeln

... ökologisch sinnvoll wirtschaften

... kreative Konzepte entwickeln

... eine umweltorientierte und sozial verpflichtete Marktwirtschaft gestalten

wollen, dann machen

Sie mit uns

Zukunft zur Chance!

Denn der Förderkreis Umwelt future e.V. - eine Umweltinitiative engagierter Unternehmer - steht für einen effektiven betrieblichen Umweltschutz und entwickelt die dazu notwendigen Instrumente.

Ja, senden Sie uns

- ☐ ausführliche Informationen
- ☐ ein Probeexemplar der future-Zeitschrift "Unternehmen und Umwelt"

Firma

PLZ/Ort

Straße/Nr.

Tel./Ansprechpartner

Förderkreis Umwelt future e.V.
Kollegienwall 22 a
49074 Osnabrück
Tel.: 0541/2 87 84
Fax.: 0541/2 83 04

► Ein umfassenderes Ökonomieverständnis

Jenseits der Untersuchung reiner Markttransaktionen werden von der Institutionenökonomie auch die institutionellen Rahmenbedingungen für ökonomische Entscheidungen ausführlich untersucht. Hier stellt sich dann schnell die Frage, inwieweit die institutionellen Bedingungen selbst wieder die Ökonomie beeinflussen und wodurch Institutionen und institutionelle Regelungen ihrerseits geschaffen und beeinflusst werden. In der Neoklassik steht die Überlegung im Vordergrund, daß die relativen Preisverhältnisse letztlich auch die institutionellen Bedingungen beeinflussen und damit für den Wandel von Institutionen von entscheidender Bedeutung sind. In historischer Perspektive werden für die Veränderung der Institutionen insbesondere auch „Ideen“ als maßgeblich angesehen (6). Damit erlangen auch Traditionen, Werteinstellungen und Konventionen neben dem rechtlichen Rahmen, den diese wiederum stützen, eine erhebliche Bedeutung. Diese hängen in starkem Maße von den Einstellungen der Menschen, insbesondere auch von den sie beeinflussenden Leitbildern, ab. Denn sie haben entscheidenden Einfluß auf die Bildung der Präferenzen, die in der Öko-

nomie wiederum für außerordentlich entscheidend gehalten werden.

Wenn dem aber so ist, daß neben der Veränderung der relativen Preisen auch Ideen wichtige Auslöser des Wandels von Institutionen sind, dann darf dies auch in der Ökonomie nicht unterbewertet werden. Ideen kommen durch politische und ökonomische „Unternehmer“ zur Wirkung, die in der Regel Organisationen repräsentieren und zu den Wandelsprozessen beitragen. (6).

Die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ ist in diesem Sinne wichtig, da sie versucht, auf der Ebene der Leitbilder Veränderungen zu bewirken. Diese stehen aber in Konkurrenz zu den Leitbildern der „herkömmlichen Moderne“. Zwar werden grundlegende Wandlungsprozesse neben den materiellen Veränderungen auch von Ideen und Leitbildern angestoßen, doch müssen sich diese auch durchsetzen können. Daher ist es erforderlich, daß das weitgehende Ausklammern der Instrumente und Methoden – insbesondere der klassischen ökonomischen Themen – zur Erreichung der Leitbilder überwunden wird und die Diskussionsprozesse auf dieser Ebene initiiert werden. Die vorgestellten Leitbilder mögen ein wohliges Gefühl erzeugen, die Umsetzung bricht sich jedoch vielfach

in der Realität. Doch müssen sie sich gerade hier bewähren, um ihre Anziehungskraft zu erhalten und zu entwickeln.

Zur Umsetzung ist es aber zwingend, daß insbesondere Verteilungsaspekte verstärkt untersucht werden, um überhaupt den Weg für das Zukunftsfähige Deutschland zu eröffnen: Insofern sind die hier dargestellten Leitbilder weiter zu füllen und die Umsetzungshemmnisse und Bedingungen ihrer Überwindung (Verteilung) vertieft auszuloten.

Literatur

- 1) Prognos (1995): Die Energiemärkte Deutschlands im zusammenwachsenen Europa – Perspektiven bis zum Jahre 2020
- 2) Simonis, U.E. (1995): International handelbare Emissions-Zertifikate. Zur Verknüpfung von Umweltschutz und Entwicklung. WZB-Discussionpaper. Berlin.
- 3) Siegenthaler, H. (Hg.) (1990): Ressourcenverknüpfung als Problem der Wirtschaftsgeschichte
- 4) Berkes, F., Folke, C. 1994: Investing in Cultural Capital for Sustainable Use of Natural Capital. In: Jansson, A.,
- 5) Hammer, M. et al.: Investing in Natural Capital. Covelo.
- Furger, F. 1994: Ökologische Krise und Marktmechanismen. Umweltökonomie in evolutionärer Perspektive. Opladen.
- 6) North, D.C. (1989): Institutional Change and Economic History. In JITE 145 (1989)

Anzeige

EU-Öko-Audit-VO

Informationsmaterial erhalten
Sie kostenlos bei

GUT

Gesellschaft für Umwelttechnik
und Unternehmensberatung mbH
Köpenicker Straße 80-82
D-10179 Berlin
Telefon: 030/23 26 82 80
Fax: 030/23 26 82 81

Sie haben den Entwurf Ihrer Umwelterklärung fertiggestellt.

„Herzlichen Glückwunsch!“

Dr.-Ing. Jan Uwe Lieback,
Geschäftsführer der GUT, ist
zugelassener Umweltgutachter
und berechtigt, Ihre Umwelt-
erklärung zu validieren.
Fragen Sie uns einfach an.

Validierung Ihrer
Umwelterklärung ab 10.000 DM
(zzgl. MwSt.)

Die GUT-Gruppe:
Ihr Partner im
Umweltmanagement

- ☐ Beratung zur Durchführung eines Öko-Audits
- ☐ ECO-SYSTEM: EDV-Lösung für WINDOWS Stoff- und Energiestromanalyse
- ☐ Inhouse-Schulungen

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.