

Michael Ahlheim, Ulrike Lehr

Ordnungspolitik und Treibhauseffekt – Wo bleiben die Bürgerpräferenzen?

Eines der zentralen ordnungspolitischen Prinzipien, zu denen sich die deutsche Politik bekennt, ist das der Konsumentensouveränität. Ausgerechnet in den Konzepten der Umweltpolitik, die sich letztlich aus den Bedürfnissen der Bürger begründen, findet dieses Prinzip keinerlei Beachtung. In dem folgenden Beitrag wird ein praktischer Vorschlag zur Versöhnung von Ordnungs- und Umweltpolitik unterbreitet.

Im Wirtschaftsbericht des Bundeswirtschaftsministeriums für das Jahr 1999 findet sich unter der Überschrift „Woran orientieren wir uns?“ das Bekenntnis: „Im Mittelpunkt allen wirtschaftlichen Handelns steht der Mensch. Jeder soll sein eigenes Leben so weit wie möglich selbst gestalten können. ... Der Staat darf Eigeninitiative und Selbständigkeit nicht lähmen, indem er in zu großem Maße Verantwortung übernimmt.“¹ Mit dieser Orientierung der staatlichen Politik an dem Ziel, den Bürgern einen möglichst großen Freiraum bei der Verwirklichung ihres privaten Lebensglücks einzuräumen, begibt sich die Bundesregierung unmittelbar in die Tradition ordoliberalen Denkens im Sinne der Freiburger Schule: „Von unten nach oben soll der Aufbau der Gesellschaft erfolgen. ... Und der Staat soll nur da eingreifen, wo seine Mithilfe in keiner Weise zu entbehren ist.“² Aus dieser Überzeugung leitet die Freiburger Schule ihr vehementes Eintreten für marktwirtschaftlichen Wettbewerb, bei dem allerdings stets der Schutz der Bürger vor übergroßer privater wirtschaftlicher Macht und vor staatlicher Willkür gewährleistet sein muß, ab.

Das Primat der Wünsche und Bedürfnisse der Bürger, dem sich alles staatliche und privatwirtschaftliche Handeln unterzuordnen hat, wird noch weiter konkretisiert in dem auf William Hutt zurückgehenden Prinzip der Konsumentensouveränität, das ebenfalls zu den Idealen der Freiburger Schule um Walter Eucken und Franz Böhm gehört: „When I think of economic freedom, I think of a productive system commanded by ‚consumers’ sovereignty‘. This is a notion which ... in-

dicates that ultimate power to determine the use of resources which are ‚scarce’ ... shall be vested in the people. It implies that the goodness or success of productive effort can be judged only in the light of consumers’ preferences.“³ In dieser Verabsolutierung der Bedeutung der Konsumentenpräferenzen unterscheidet sich der Freiburger Ordoliberalismus zwar von dem Ideal der Sozialen Marktwirtschaft im Sinne Alfred Müller-Armacks, die dem Staat eine weitaus eigenständigere Rolle bei der Gestaltung der Wirtschaft zuweist, aber beiden gemeinsam ist das uneingeschränkte Bekenntnis zum wirtschaftlichen Leistungswettbewerb über Märkte⁴.

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit das ordoliberale Prinzip der Konsumentensouveränität und die ordnungspolitische Hinwendung zum Einsatz der Märkte im Dienste des Allgemeinwohls in den gängigen umweltpolitischen Konzepten umgesetzt werden. Abschließend soll ein praktisch-politischer Vorschlag zur Einbeziehung der Bürgerpräferenzen in den Prozeß der Fixierung umweltpolitischer Ziele und

¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Wirtschaftsbericht 99, Berlin 1999, S. 11.

² Vgl. W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen 1990, S. 348.

³ Vgl. W. H. Hutt: Plan for reconstruction – A project for victory in war and peace, London 1943, S. 215.

⁴ Vgl. hierzu z.B. J. Lange-von-Kullessa, A. Renner: Die Soziale Marktwirtschaft Alfred Müller-Armacks und der Ordoliberalismus der Freiburger Schule – Zur Unvereinbarkeit zweier Staatsauffassungen, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 1998, Bd. 49, S. 79-104; A. Müller-Armack: Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, wiederabgedruckt in: A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik – Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 4, 2. Aufl., Bern und Stuttgart 1959 und 1976, S. 251-265; A. Müller-Armack: Das gesellschaftliche Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, wiederabgedruckt in: A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik – Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 4, 2. Aufl., Bern und Stuttgart 1962 und 1976, S. 293-315.

Prof. Dr. Michael Ahlheim, 48, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Umweltökonomie, an der Brandenburgischen Technischen Universität in Cottbus; Ulrike Lehr, 38, Dipl.-Phys., M.Sc. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am selben Lehrstuhl.

zu ihrer Realisierung über geeignete Marktmechanismen dargestellt werden.

Umweltpolitik und Marktversagen

Die insbesondere vom Konzept der Sozialen Marktwirtschaft Müller-Armacks potentiell bevorzugte Verwirklichung individuellen Glücksstrebens mit Hilfe von Märkten, auf denen Adam Smith folgend jeder nur seine eigenen Interessen verwirklicht und damit dennoch dem gesellschaftlichen Wohl aufs Beste dient, gerät immer da an ihre Grenzen, wo Güter betroffen sind, denen die typischen Eigenschaften der Marktfähigkeit fehlen: Konsumrivalität und die Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips. Zu diesen (Kollektiv-) Gütern, bei denen eine effiziente Bereitstellung über Wettbewerbsmärkte nicht zu erwarten ist, gehört bekanntlich die natürliche Umwelt. Folgerichtig heißt es im Jahresbericht des Bundeswirtschaftsministeriums: „Umwelt und Natur müssen geschützt werden. Wenn der Markt dem Umweltverbrauch nicht die marktgerechten volkswirtschaftlichen Kosten zuweist, so ist es Aufgabe der Wirtschaftspolitik, dieses Marktversagen zu beheben.“⁵

Zur Erfüllung dieser Aufgabe gibt die ökonomische Theorie, insbesondere die Umweltökonomik, der Politik verschiedene Instrumente an die Hand. Neben dem klassischen Auflageninstrumentarium, das sich im wesentlichen auf strafbewehrte Ge- und Verbote verläßt⁶, handelt es sich hierbei vor allem um die sogenannten marktwirtschaftlichen Instrumente der Umweltpolitik, insbesondere also um Umweltabgaben bzw. -steuern⁷ einerseits und um Umweltzertifikate andererseits.

Auflagenpolitik

Umweltauflagen in Form von Ge- und Verboten sind direkte Verhaltensvorschriften, bei denen der Handlungsspielraum der betroffenen Akteure gering ist. Gebote lassen Verhaltensvariationen und mit ihnen auch Umweltbelastungen in geringem Maße zu, Verbote unterbinden das umweltschädigende Verhalten völlig. Auflagen erstrecken sich auf Emissionen in Form von Reduzierungsverpflichtungen, Emissions-

oder Produktnormen, auf Prozesse und auf die Produktion bis hin zum Ansiedlungsverbot⁸. Beispiele für Auflagen in der deutschen Umweltpolitik sind die TA Luft, das Wasserhaushaltsgesetz, das Abfall- und Kreislaufwirtschaftsgesetz oder das Chemikaliengesetz. Typischerweise werden in der Literatur als Vorteile von Auflagen die schnelle Möglichkeit zur Beseitigung einer Gefährdung, die größere Reaktionsicherheit, die schnellere Wirksamkeit und die einfachere politische Durchsetzbarkeit angesehen, als Nachteil wird die ökonomische Ineffizienz am häufigsten hervorgehoben⁹. Obwohl im überwiegenden Teil der umweltökonomischen Lehrbücher als inferior diskutiert, dominieren die ordnungsrechtlichen Instrumente die Umweltpolitik zumindest in der Bundesrepublik.

Allen Umweltauflagen ist gemeinsam, daß die ökologische Zielsetzung zunächst durch den Staat erfolgt; ihre Verankerung in den Präferenzen der Bürger läßt sich allenfalls aus der Abstimmung über Parteiprogramme in Wahlen ableiten. Der Wahl einer bestimmten Partei liegt jedoch zum einen eine Fülle von Motiven zugrunde, zum anderen werden in Wahlprogrammen mehr grundlegende Ausrichtungen und nicht detaillierte Richtgrößen neuer Umweltauflagen vermittelt. Während die Wahrung von Bürgerpräferenzen sich bei Verboten aus dem Schutzgedanken heraus noch ableiten läßt (und untermauert wird durch Interessenvertretungen wie beispielsweise der Greenpeace-Kampagne gegen genmanipulierte Nahrungsmittel), entsteht bei Erlaß eines Gebots die staatliche Zielsetzung aus einem Bündel von wirtschafts- und umweltpolitischen Zielen, bei deren Fixierung eine Bürgerbeteiligung nicht vorgesehen ist. In dem der Verabschiedung eines neuen Gesetzes oder einer veränderten Richtlinie vorausgehenden Verhandlungsprozeß kommen überwiegend Abwehrstrategien bezüglich der vermuteten Beeinträchtigung wirtschaftlicher Interessen (Produktionskosten, Preiswirkungen, Auswirkungen auf die Beschäftigung) zum Tragen. Interessenvertretungen der Bürger als Konsumenten – z.B. die Mietervereine bei den Vorverhandlungen zur

⁵ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, a.a.O., S. 13.

⁶ Vgl. z.B. E. Gawel: Umweltordnungsrecht – ökonomisch irrational?, in: E. Gawel, G. Lübke-Wolff (Hrsg.): Rationale Umweltpolitik – rationales Umweltrecht, Baden-Baden 1999, S. 239 ff.

⁷ Zur Unterscheidung zwischen Umweltabgaben und Umweltsteuern siehe z.B. R. Caesar: Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?, in: K. Mackscheidt, D. Ewringmann, E. Gawel (Hrsg.): Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres, Berlin 1994, S. 91-106. Für die weitere Argumentation im Rahmen dieser Betrachtung kann auf diese Unterscheidung verzichtet werden.

⁸ Vgl. E. Gawel, K.-H. Hansmeyer: Umweltauflagen, in: M. Junkernheinrich, P. Klemmer, G. R. Wagner (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie (Handbücher zur angewandten Umweltforschung, Bd. 2), Berlin 1995, S. 262-268.

⁹ Beispielsweise wird diese Auffassung von Denison vertreten, der zeigt, daß die Erfüllung von Umweltschutzaufgaben und -aufwendungen die Fähigkeit zu marktorientierten F&E-Aufwendungen mindern und das Produktivitätswachstum senken kann, E. F. Denison: Why Growth Rates Differ. Postwar Experience in Nine Western Countries, Washington, DC, 1967. Ähnlich argumentieren W. B. Gray, R. J. Shadbegian: Environmental Regulation and Manufacturing Productivity at the Plant Level. (NBER Working Paper Nr. 4321.) Cambridge, MA 1993, und OECD (Hrsg.): Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990's, Paris 1996.

Energiesparverordnung – konzentrieren sich ebenfalls im wesentlichen auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Regulierung, nicht aber auf das von den Konsumenten angestrebte Niveau des Umweltschutzes.

Ökosteuern

Bei der Pigou-Steuer, der „Mutter aller Ökosteuern“, ist die Berücksichtigung der Bürgerpräferenzen noch deutlich verankert, jedenfalls soweit externe Effekte, die in den Konsumbereich hineinragen, betroffen sind. Die Konsumentenpräferenzen gehen hier explizit in die Berechnung des Pigou-Steuersatzes ein, wodurch ein pareto-optimales Ausmaß an Umweltverschmutzung sichergestellt wird. Genau an diesem Umstand, daß nämlich die Konsumentenpräferenzen für die Berechnung des Pigou-Steuersatzes in quantifizierbarer Form bekannt sein müssen, scheidet allerdings bekanntlich die praktische Umsetzung des Pigouschen Internalisierungsgedankens.

Baumol und Oates ziehen mit ihrem „Standards and Pricing Approach“ daraus die Konsequenz¹⁰, auf eine explizite Berücksichtigung der Haushaltspräferenzen vollständig zu verzichten und statt dessen dem Staat die Festlegung umweltpolitischer Standards zu übertragen, die dann durch einheitliche Mengensteuersätze bei minimalen gesellschaftlichen

Kosten realisiert werden. Dieser Ansatz bildet bis heute die theoretische Grundlage aller in der politischen Praxis erwogenen Ökosteuermodelle. Sein gravierender Nachteil ist in der Tatsache zu sehen, daß bei diesen Ökosteuersystemen zwar der Preis pro Verschmutzungseinheit (der entsprechende Steuerbeitrag) fest vorgegeben und damit für die betroffenen Emittenten eindeutig antizipierbar ist, daß aber der tatsächlich realisierte Umfang an Umweltverschmutzung für die Gesellschaft letztlich eine Überraschungsgröße ist, da ex ante niemand die quantitative Reaktion der Emittenten auf die Steuer kennt. Die vom Staat gesetzten Umweltstandards können daher mit einer solchen Steuer, wenn überhaupt, dann nur durch einen langwierigen Trial-and-Error-Prozeß realisiert werden. Ein expliziter Einfluß der Bürger auf diese Öko-Standards und auf ihre Realisierung ist bei der Steuerlösung nicht greifbar.

Umweltzertifikate

Der Nachteil der Ökosteuer im Hinblick auf ihre ökologische Treffsicherheit wird bei der Umweltregulierung mit Hilfe von Verschmutzungszertifikaten¹¹ ver-

¹⁰ Vgl. W. Baumol, W. Oates: The use of standards and prices for protection of the environment, in: Swedish Journal of Economics 1971, H. 73, S. 160-173.

Monopolkommission

**Sondergutachten 29
Wettbewerb auf Telekommunikations- und
Postmärkten?**

**Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 81 Abs. 3 Telekommunikationsgesetz
und § 44 Postgesetz**

In ihrem Sondergutachten 29 konstatiert die Monopolkommission, daß die Deutsche Telekom AG im Ortsnetz weiterhin über ein nahezu unangefochtenes Monopol bei den Teilnehmeranschlüssen und eine überaus starke Marktstellung bei den Ortsgesprächen verfügt. Die Märkte für Fern- und Auslandsgespräche sind zwar durch eine deutlich höhere Wettbewerbsintensität gekennzeichnet; diese ist jedoch vor allem als Folge der Regulierung einzuschätzen und läßt sich keinesfalls als funktionsfähiger Wettbewerb deuten. Die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts reicht daher gegenwärtig noch nicht aus. Vielmehr empfiehlt die Monopolkommission die Beibehaltung der Ex-ante-Entgeltregulierung, solange die alternativen Anbieter zwingend auf die Netzinfrastruktur und andere wesentliche Vorleistungen der Telekom angewiesen sind. Auch die Regulierung der Endkundenpreise ist zum jetzigen Zeitpunkt unverzichtbar, um wettbewerbsbehindernde Quersubventionierung und Preisdumpingstrategien zu verhindern. Im Bereich der Briefbeförderung spricht sich die Monopolkommission gegen eine Verlängerung der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG aus.

2000, 66 S., Rückendrahtheftung, 32,- DM, 234,- öS, 29,50 sFr; ISBN 3-7890-6590-0
(Monopolkommission – Sondergutachten, Bd. 29)

◆ NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

mieden. Die Zertifikatlösung des Emissionsproblems bietet sich vor allem bei global wirksamen Schadstoffen wie Kohlendioxid an, da hier die über Zertifikate nur sehr grob steuerbare räumliche Verteilung der Emissionsquellen ohne Einfluß auf das Ausmaß der entstehenden Umweltschäden ist. Genau wie bei der Ökosteuer nach Baumol und Oates legt der Staat bei den in der umweltökonomischen Literatur und der politischen Praxis gleichermaßen diskutierten Zertifikatmodellen einen Emissionsstandard fest. Dann drückt er eine entsprechende Anzahl datierter Verschmutzungslizenzen, von denen jede einzelne den jeweiligen Inhaber zur Emission einer Tonne des betreffenden Schadstoffes in dem entsprechenden Zeitraum berechtigt. Da jeder Emittent nur in dem Umfang, in dem er Verschmutzungszertifikate besitzt, emittieren darf, ist bei einem solchen Zertifikatsystem die Einhaltung der vom Staat vorgegebenen Verschmutzungsgrenze und damit – im Gegensatz zur Ökosteuerlösung – ein hohes Maß an ökologischer Treffsicherheit gewährleistet – allerdings wiederum ohne Bürgerbeteiligung.

Für die Verteilung der Zertifikate an die Emittenten werden zwei alternative Verfahren diskutiert. Beim „Grandfathering“ erhalten bestehende Unternehmen (Altemittenten) vom Staat Verschmutzungszertifikate nach Maßgabe ihrer jeweiligen historischen Emissionen kostenlos zugeteilt. In der extremen Form eines vollständigen Grandfathering, bei der jedem Emittenten exakt seine alten Emissionen auch für die Zukunft zugeteilt werden, entstehen für Altemittenten durch die Einführung eines solchen Zertifikatsystems zunächst keinerlei zusätzliche Kosten, solange sich an ihren Emissionsmengen nichts ändert. Emittieren sie weniger, können sie einen Teil der ihnen zugeteilten Zertifikate auf dem einzurichtenden Zertifikatmarkt verkaufen; emittieren sie mehr, so müssen sie zusätzliche Zertifikate auf dem Zertifikatmarkt kaufen. Neu in den Markt eintretende Unternehmen müssen ihre Verschmutzungslizenzen grundsätzlich auf dem Markt erwerben, da sie beim Grandfathering systembedingt leer ausgehen. Private Haushalte sind weder an der Zieldefinition noch am Zertifikathandel selbst beteiligt.

Die zum Grandfathering alternative Verteilungsform ist das Versteigern von Verschmutzungszertifikaten durch den Staat bzw. durch eine entsprechende Um-

weltbehörde. Bei diesem Verfahren werden Alt- und Neuemittenten gleichermaßen belastet, weshalb dieses Verfahren unter theoretischen Aspekten vorzuziehen ist. In der praktischen Umweltpolitik spielt die Versteigerung von Umweltzertifikaten dennoch bisher kaum eine Rolle, da die plötzliche zusätzliche finanzielle Belastung bereits existierender Produktionsanlagen (mit bereits existierender politischer Lobby) für kaum zumutbar gehalten wird und daher erhebliche Bedenken im Hinblick auf die politische Durchsetzbarkeit eines solchen Versteigerungssystems bestehen.

Wo bleibt das Volk?

Wie aus dieser Darstellung deutlich wird, sind die privaten Haushalte unabhängig von dem gewählten Zertifikatverteilungsmechanismus in keiner Weise in die mit einem solchen Zertifikatsystem verbundenen Abläufe eingebunden. Insbesondere bei der Festlegung und Realisierung der Verschmutzungsgrenzen bleiben die Präferenzen der privaten Haushalte völlig unberücksichtigt, und auch in den Zertifikathandel sind sie nicht direkt eingebunden. Dies gilt in gleicher Weise für die Festlegung der Emissionsstandards bei einem Ökosteuersystem nach dem Preis-Standard-Ansatz von Baumol/Oates und für die Gestaltung von Umweltauflagen. Dieses Maß an Bürgermißachtung bereits auf der Ebene der theoretischen Ansätze ist insofern erstaunlich, als Umweltpolitik vernünftigerweise nicht für Unternehmen oder Politiker, sondern ausschließlich für private Bürger in ihrer Eigenschaft als Konsumenten der Umwelt betrieben wird. Alles andere ergäbe keinen Sinn.

Betrachtet man nach den theoretischen Konzepten der Umweltpolitik nun die praktisch-politische CO₂-Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland und dabei insbesondere das Zustandekommen der von der Bundesregierung propagierten CO₂-Reduktionsziele, so wird der Eindruck bestätigt, daß hier zunächst Politiker untereinander auf nationaler und internationaler Ebene um Emissionsziele ringen und daß diese dann mit der jeweiligen heimischen Industrie im Hinblick auf ihre Realisierbarkeit diskutiert werden. Die Präferenzen der Bürger, des „Volkes“, finden auch in diesem praktisch-politischen Prozeß keine explizite Berücksichtigung.

Diese Einflußlosigkeit der Bürger bei der Entscheidung über Dinge, die unmittelbar ihre Interessensphäre betreffen, widerspricht in eklatanter Weise dem Ideal der Konsumentenouveränität und damit auch den oben beispielhaft zitierten normativen Grundsätzen der von der Bundesregierung propagier-

¹¹ Bei den folgenden Überlegungen werden Verschmutzungszertifikate im Sinne von „allowances“ interpretiert im Gegensatz zu „credits“, die ja letztlich aus der Existenz ordnungsrechtlicher Verschmutzungsvorgaben entstehen. Zur Unterscheidung zwischen „credits“ und „allowances“ siehe z.B. T. H. Tietenberg: Tradable permits and the control of air pollution – Lessons from the United States, in: H. Bonus (Hrsg.): Umweltzertifikate – Der steinige Weg zur Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 9, 1998, S. 11-31.

ten Politik. Sicherlich könnte man einwenden, daß die meisten Bürger nicht nur als Konsumenten und damit als Erleider negativer externer Umwelteffekte, sondern auch als Produzenten (Arbeitgeber oder Arbeitnehmer) und damit auch als Verursacher eben dieser Effekte am Wirtschaftsprozeß teilnehmen. Daraus jedoch zu schließen, daß die Einbeziehung der Unternehmen in den Prozeß der Festlegung von Emissionszielen als Bürgerbeteiligung völlig ausreichend sei, würde eine völlige Verkennung wesentlicher ordnungspolitischer Prinzipien und eine Umkehrung der von der Ordnungstheorie gesetzten Prioritäten bedeuten. So schreibt schon William Hutt¹²: „In regarding the individual as a consumer, we do not see him in his full relationship to society. He is usually also a producer. But as a producer he is the servant of the community.“ Und etwas weiter unten: „As a ‚consumer‘, each directs. As a ‚producer‘, each obeys.“ In diesem Sinne äußert sich auch Vanberg¹³: „Es geht ... darum, nach Verfahren oder Spielregeln zu suchen, die die größtmögliche Gewähr dafür bieten, daß die Konsumentenwünsche die entscheidende Regelgröße im Wirtschaftsprozeß sind. Oder anders gesagt, es geht darum, den Regelrahmen so zu gestalten, daß eine größtmögliche Reagibilität gegenüber den Konsumentenwünschen erreicht wird, daß Produzentenentscheidungen möglichst wirksam in den Dienst von Konsumentenpräferenzen gestellt werden.“

Bürgerbeteiligung

Ein umweltpolitisches Instrument, mit dem sich eine realitätsnahe Bürgerbeteiligung und der Einsatz von Märkten zum Wohle der Bürger relativ einfach verwirklichen ließe, ist ein modifiziertes Zertifikatssystem, wie es in Ahlheim/Schneider¹⁴ vorgeschlagen wird. Die Essenz dieses Systems besteht darin, daß auch hier der Staat nach dem bisher üblichen *Procedere* zunächst eine maximal tolerierbare Emissionsgrenze setzt und eine entsprechende Anzahl von Emissionsgenehmigungen druckt. Bezogen auf die derzeit im Zentrum des umweltpolitischen Interesses stehende CO₂-Problematik in der Folge des Kioto-Protokolls könnten in der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise für die Jahre 2008 bis 2012 jeweils rund 800 Mill. datierte Zertifikate ge-

druckt werden¹⁵, von denen jedes einzelne den Inhaber dazu berechtigt, in dem betreffenden Jahr 1 t CO₂ zu emittieren.

Statt diese Zertifikate nun selbst zu versteigern oder im Rahmen eines Grandfatheringverfahrens an die Unternehmen zu verschenken, könnte sie der Staat nach einem näher festzulegenden Schlüssel kostenlos an die Haushalte bzw. an die Bürger verteilen und diesen dann die Möglichkeit geben, die Zertifikate an potentielle Emittenten zu verkaufen. Dieses Vorgehen hat eine Reihe von Vorteilen gegenüber den traditionellen Verteilungsverfahren durch Auktion oder Grandfathering.

Der wichtigste Vorteil besteht darin, daß die Haushalte in diesem Verteilungsmodell die Möglichkeit bekommen, unmittelbar und aktiv an der Begrenzung der gesamtwirtschaftlichen Emissionen mitzuwirken. Dies geschieht dadurch, daß jeder Haushalt einen Teil der ihm zugeteilten Verschmutzungszertifikate horten kann, statt sie auf dem Zertifikatmarkt an Emittenten zu verkaufen. Jedes Zertifikat, das auf diese Weise der Nutzung durch Kohlendioxidemittenten entzogen wird, führt zu einer Verminderung der gesamtwirtschaftlichen CO₂-Emissionen um 1 Tonne. Daher können die Haushalte die vom Staat gesetzte Emissionsrestriktion zwar nicht lockern, aber doch immerhin verschärfen.

Die durch das Einbehalten von Zertifikaten durch die Haushalte bewirkte Angebotsverknappung führt tendenziell zu einem Ansteigen des Zertifikatpreises. Da rationale Unternehmen eine CO₂-Vermeidung bis zu dem Punkt durchführen, wo ihre Grenzvermeidungskosten gleich dem Zertifikatpreis sind, führt bei steigendem Verlauf der Grenzvermeidungskosten eine Erhöhung des Zertifikatpreises nicht nur zu einer Ausweitung der Vermeidungsaktivitäten, sondern auch zu einem erhöhten Anreiz für die Unternehmen, in die Entwicklung neuer Vermeidungstechnologien zu investieren. So können die Haushalte durch Horten von Zertifikaten nicht nur eine Verminderung der aktuellen CO₂-Emissionen bewirken, sondern auch eine vermehrte Forschungs- und Entwicklungstätigkeit im Hinblick auf die Vermeidung künftiger Emissionen initiieren. Damit wird auch die dynamische Anreizwir-

¹² Vgl. W. H. Hutt: *Economists and the Public – A Study of Competition and Opinion*, New Brunswick und London 1990, S. 257 f.

¹³ Vgl. V. Vanberg: Die normativen Grundlagen von Ordnungspolitik, in: *ORDO*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 1997, Bd. 48, S. 720.

¹⁴ Vgl. M. Ahlheim, F. Schneider: Do household preferences matter? – A contribution to the emission trading debate, *Diskussionsschrift 2/99*, Fakultät Umweltwissenschaften und Verfahrenstechnik der BTU Cottbus.

¹⁵ Die EU hat sich im Rahmen des Kioto-Prozesses für den Zeitraum zwischen 2008 und 2012 verpflichtet, insgesamt 8% ihrer CO₂-Emissionen des Basisjahres 1990 einzusparen, wobei nach den EU-internen Verhandlungen auf die Bundesrepublik Deutschland eine Einsparungspflicht von 21% gegenüber ihren 1990er CO₂-Emissionen in Höhe von 1012 Mill. Tonnen entfällt. Damit verbleiben für diesen Zeitraum Restemissionen in Höhe von rund 800 Mill. Tonnen CO₂ pro Jahr. (Dies ist unabhängig von der freiwilligen Selbstverpflichtung der Bundesrepublik zu sehen, bis 2005 25% ihrer CO₂-Emissionen von 1990 einzusparen, was zu Restemissionen in Höhe von 759 Mill. t CO₂ führen würde.)

kung eines Zertifikatsystems durch die Einbeziehung der Haushalte in den Zertifikathandel erhöht.

Die Tatsache, daß die Haushalte vor die Alternative gestellt werden, die ihnen kostenlos zugeteilten Zertifikate entweder zu verkaufen und mit dem Verkaufserlös marktgehandelte Konsumgüter zu erwerben, oder sie zu horten und damit die Umweltqualität zu erhöhen, gibt ihnen die Möglichkeit, ihre Präferenzen für Umweltqualität im Sinne der Konsumenten-souveränität in die Umweltpolitik einzubringen. Die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten wirkt zunächst wie ein Pauschtransfer an die Haushalte, d.h., sie stellt letztlich eine Erhöhung ihres Einkommens dar. Die Haushalte können diese Quasi-Transferzahlung nun entweder zum Kauf von Marktgütern oder zum „Kauf“ von Umweltqualität verwenden. Ersteres wird durch den Verkauf der ihnen zugeteilten Zertifikate, letzteres durch ihr Horten bewirkt, wobei jede quantitative Mischung dieser beiden Konsumalternativen möglich ist. Die durch das Horten von Zertifikaten offenbarte Präferenz für Umweltqualität ist sicherlich ehrlicher und ernster zu nehmen als alles, was im Hinblick auf eine bürgernähere staatliche Zielfixierung beispielsweise durch – letztlich unverbindliche – Befragungen als gesellschaftliche Umweltpräferenz ermittelt werden könnte, da die Haushalte beim Zertifikathandel die Konsequenzen ihrer Umweltpräferenz in Form von Konsumverzicht bei Marktgütern selbst tragen müssen.

Aus der Theorie der Kollektivgüter ist bekannt, daß rationale Haushalte in einem Modell wie dem hier vorgeschlagenen eigentlich sämtliche ihnen zugeteilte Verschmutzungszertifikate auf dem Zertifikatmarkt verkaufen müßten, da für sie wegen der fehlenden Konsumrivalität der Umwelt und der Nichtanwendbarkeit des Ausschlußprinzips ein starker Anreiz zum „free riding“ besteht. Die praktische Konsequenz eines solchen theoriekonformen Rationalverhaltens wäre keineswegs desaströs für die Umwelt, da der Staat durch die von ihm gezogene Emissionsgrenze, in unserem Beispiel 800 Mill. t CO₂, eine Art „Notbremse“ gegen ungehemmte Umweltverschmutzung eingebaut hat und dadurch die aus der Theorie zu erwartende „Tragedy of the Commons“ nicht eintreten kann. Im Gegensatz zur reinen Kollektivgütertheorie zeigt sich in der Praxis jedoch häufig, daß Haushalte auch bei isolierter Vorgehensweise zu persönlichen Konsumopfern zugunsten der Umwelt bereit sind. Dies kann sich in Spenden zugunsten von Umweltvorhaben oder einschlägigen Stiftungen äußern, im Kauf teurer ökologisch produzierter Güter oder auch in Form eines persönlichen Einsatzes zugunsten der

Umwelt, bei dem Freizeit oder unter Umständen sogar Gesundheit und Leben eingesetzt werden (beispielsweise im Rahmen gefährlicher Greenpeace-Aktionen).

Für solche „Verstöße“ gegen die reine Kollektivgut-Lehre, die sich auch in Laborexperimenten nachweisen ließen, gibt es in der modernen ökonomischen Theorie verschiedene Erklärungen. Gerade im Fall der CO₂-Vermeidung bietet sich als Erklärung das Vorliegen von sogenanntem unreinem Altruismus nach Andreoni¹⁶ an, da das hier bekämpfte Umweltproblem letztlich für die betroffenen Bürger gar nicht wahrnehmbar ist, so daß hier kein unmittelbarer Leidensdruck und damit eigentlich auch kein aktueller Handlungsbedarf besteht.

Die gesamte CO₂-Politik bezieht sich auf ein derzeit noch rein theoretisches Problem: Kein Mensch hat bisher konkret unter den derzeitigen CO₂-Emissionen gelitten oder sie überhaupt nur wahrgenommen. Vielmehr beruht das Bedürfnis nach CO₂-Regulierung letztlich auf abstrakten Statistiken und auf theoretischen Klimamodellen, deren Zuverlässigkeit selbst von ihren Anwendern angezweifelt wird. Auch wenn jedoch die derzeit verwendeten Klimamodelle korrekte Prognosen lieferten, wären die ersten Folgen des befürchteten Treibhauseffekts frühestens in 50 bis 80 Jahren zu erwarten – kein wirklicher Grund also für die gegenwärtig wirtschaftlich aktive Generation, beunruhigt zu sein oder gar ökonomische Opfer für die CO₂-Reduktion zu bringen. Dennoch läßt sich in fast allen industrialisierten Staaten schon seit langem geradezu ein Bedürfnis breiter Bevölkerungsschichten nach Konsumverzicht zugunsten der CO₂-Bekämpfung – sei es durch Steuern oder durch ein System von Emissionszertifikaten – erkennen.

Neben dem Vorliegen tatsächlich altruistischer Präferenzen in Verbindung mit einem strengen Glauben an die Zuverlässigkeit der gängigen Klimamodelle bietet auch die Verbreitung eines unreinen Altruismus unter der Bevölkerung eine plausible, wenn nicht sogar plausiblere Erklärung für dieses Phänomen. Der „unreine Altruist“ nach Andreoni zieht eine tiefe – letztlich egoistische – Befriedigung aus seinen vermeintlich „guten“ Taten. Er empfindet ein „warm glow of giving“, wie Andreoni es nennt, wenn er das Gefühl hat, etwas Gutes zu tun bzw. seinen Beitrag für das Gute in der Welt zu leisten. Für Bürger, deren Einsatz und

¹⁶ Vgl. J. Andreoni: Giving with impure altruism: applications to charity and ricardian equivalence, in: *Journal of Political Economy*, 1989, H. 97, S. 1447-1458; J. Andreoni: Impure altruism and donations to public goods: A theory of warm-glow-giving, in: *The Economic Journal*, 1990, H. 100, S. 464-477.

Opferbereitschaft für die Umwelt aus unreinem Altruismus resultieren, ist „free riding“ keine Lösung, denn nur wenn sie selbst ein Opfer für die Umwelt bringen, können sie mit dem befriedigenden „warm glow“-Gefühl rechnen. Für alle diese Menschen besteht also ein Motiv zum Horten von Emissionszertifikaten in einem Zertifikatsystem unter Haushaltsbeteiligung, für sie ist der so bewirkte „Kauf“ von Umweltqualität eine echte Alternative zum Kauf von Marktgütern. In Ahlheim/Schneider¹⁷ wird gezeigt, daß ein solches Zertifikatsystem unter bestimmten Bedingungen sogar ein Pareto-Optimum realisieren kann.

Ein weiterer Vorteil eines Zertifikatsystems, bei dem die Verschmutzungszertifikate zunächst kostenlos an die Haushalte verteilt werden, ist eher ethischer Natur und schließt an das ordnungspolitische Ideal der Konsumentensouveränität an: Die Zuteilung der Rechte an der Verschmutzung der Umwelt bzw. der Natur an die privaten Haushalte kommt einer Rückgabe des Eigentumsrechts an der Natur vom Staat an das „Volk“ gleich, das den Staat ja letztlich nur als treuhänderischen Verwalter des gesellschaftlichen Gemeingutes „Natur“ eingesetzt hat. Die durch das in der praktischen Zertifikatpolitik übliche Grandfathering implizierte Übertragung der Eigentumsrechte an der Natur an die Unternehmen ist weder aus ethischen noch aus ordnungspolitischen Gründen zu rechtfertigen. Ähnliches gilt für die Versteigerung von Zertifikaten durch den Staat, da auch hier wieder die eigentlichen Adressaten der Umweltpolitik und Eigentümer der Natur, die Bürger, unberücksichtigt bleiben.

Praktische Überlegungen

Ein konkretes Modell für die Anfangsverteilung der Zertifikate würde den Rahmen dieses Beitrags sicherlich sprengen. Da die kostenlose Vergabe der Zertifikate an die Haushalte auf diese jedoch zunächst wie ein Pauschtransfer wirkt und damit zu potentiellen Nutzensteigerungen (durch den Kauf von zusätzlichen Marktverbrauchsgütern oder durch „warm glow“ via Zertifikat-Horten) führt, könnte und sollte ein solches Verfahren auch Auswirkungen auf die Gestaltung des bestehenden Steuer- und Transfersystems haben.

Der Zertifikathandel selbst könnte analog zu dem üblichen Wertpapierhandel über das Bankensystem abgewickelt werden. Die Frage der zeitlichen Staffelung von Zertifikathandel und Zertifikatverbrauch bei datierten und zeitlich limitierten Emissionszertifikaten muß überdacht werden, hier wäre ein zeitlicher Vorlauf

von einem oder zwei Jahren einzukalkulieren, um für die emittierenden Unternehmen Planungssicherheit zu schaffen.

Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung der Zertifikatpflicht und die Produktions- bzw. Handelsstufe, auf der diese angesiedelt werden soll, könnte man beispielsweise dem von Michaelis und Heister vorgeschlagenen Modell¹⁸ folgen, bei dem als Bemessungsgrundlage der mit den CO₂-Koeffizienten gewichtete Brennstoffeinsatz gewählt wird. Dieses Verfahren hat eine Reihe von Vorteilen bezüglich der Meßbarkeit und Zuordnungsfähigkeit von Emissionen und senkt so den Kontrollaufwand. Die Zertifikatpflicht greift dann auf der ersten Handelsstufe, zertifikatpflichtig sind die Brennstoffhändler und Importeure. Diese Lösung ist auch administrativ vorteilhaft¹⁹. Die Rechnungslegung erfolgt am Ende einer Periode in denselben Grundeinheiten, in denen sich die buchhalterische Abrechnung der Brennstoffhändler und Importeure darstellt. Durch die Überwälzbarkeit der Zertifikatentgelte auf die Brennstoffpreise werden den Endverbrauchern die Knappheiten signalisiert und die erwünschten Einspar- und Substitutionsreaktionen ausgelöst.

Last but not least muß bedacht werden, was geschehen soll, falls die Haushalte wider Erwarten mehr Zertifikate horten und damit mehr Emissionen verhindern, als die Volkswirtschaft verkraften kann. Die von einem solchen Verhalten ausgehende strangulierungsgefahr wird natürlich dadurch gemindert, daß bei einer durch vermehrtes Horten bedingten Verknappung der Zertifikate ihr Preis deutlich steigen dürfte, so daß der Anreiz zum Verkauf zunimmt. Bei einem Marktvolumen von 800 Millionen Zertifikaten verteilt auf 80 Millionen Bürger ist auch die Gefahr strategisch motivierter, organisierter Marktverzerrungen nicht allzu groß, aber zumindest in der Einführungsphase wäre es sicher sinnvoll, wenn der Staat zur Abwendung wirtschaftlicher Unwägbarkeiten zunächst ein gewisses Kontingent an Verschmutzungszertifikaten zurückbehalten und je nach Marktlage selbst verkaufen würde, um über diese Form der Offenmarktpolitik zu einer Verstetigung der Zertifikatpreise beizutragen. Sobald ausreichend Erfahrungen mit dieser Art von Zertifikatpolitik gesammelt wurden,

¹⁸ Vgl. J. Heister, P. Michaelis: Handelbare Emissionsrechte für Kohlendioxid, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 1991, H. 4, S. 68-80.

¹⁹ Vgl. E. Rehlinger: Übertragbare Emissionsrechte aus juristischer Sicht, in: A. Endres, E. Rehlinger, R. Schwarze: Umweltzertifikate und Kompensationslösungen aus ökonomischer und juristischer Sicht, Bonn 1994, S. 103.

¹⁷ Vgl. M. Ahlheim, F. Schneider, a.a.O.

muß der Staatseinfluß auf den Markt zurückgefahren werden, um die prägende Wirkung der Haushaltspräferenzen auf die Limitierung der gesamtwirtschaftlichen Emissionen zur vollen Entfaltung kommen zu lassen.

Abschließende Bewertung

Die gängigen umweltpolitischen Instrumente zur Emissionsbekämpfung widersprechen, wie gezeigt wurde, dem ordnungspolitischen Ideal der Konsumentensouveränität, da den Bürgern hier keinerlei Einfluß auf den Umfang der Vermeidungsmaßnahmen eingeräumt wird. Sowohl bei der Festlegung der Vermeidungsziele als auch bei deren Umsetzung sind ausschließlich der Staat als Zielfixierer und die Unternehmen als Handelnde beteiligt. Diese Rollenverteilung ist weder mit der allgemein-ökonomischen Vernunft vereinbar, da Umweltpolitik ja letztlich für die Bürger als Privatpersonen gemacht wird und nicht für Unternehmen oder für den Staat, noch steht sie in Einklang mit den Grundsätzen der Ordnungspolitik. Um diesen Grundsätzen näher zu kommen, wurde in diesem Beitrag ein System für den Handel mit Emissionsgenehmigungen bzw. Verschmutzungszertifikaten vorgeschlagen, bei dem zunächst der Staat eine gesamtwirtschaftliche Emissionsgrenze festsetzt und die dieser Grenze entsprechende Anzahl von Emissionszertifikaten an die privaten Haushalte kostenlos verteilt. Diese können die ihnen zugeteilten Zertifikate an Emittenten verkaufen oder horten, wobei das Horten zu einer Verschärfung der staatlich verordneten Emissionsbeschränkung führt. Daher haben die Bürger bei diesem System Gelegenheit, ihren Präferenzen bezüglich des gesamtwirtschaftlichen Emissionssparziels Ausdruck zu verleihen. Wenn, Böhm folgend, „der konsumierende Mensch, d.h. praktisch die Gesamtheit der Haushalte und Familien,

politisch nicht organisierbar ist, wenn ihnen also die politische Macht als Instrument der Interessenwahrnehmung weitgehend verschlossen ist, dann bedeutet dies nicht, daß sie dazu verurteilt wären, mit ihrem Interesse vor den Interessen des produzierenden Menschen zu kapitulieren“²⁰. Vielmehr schlagen sich die „individuellen Reaktionen aller Konsumenten und Produzenten in (...) Marktpreisen nieder. In diesem Verfahren kommt also der Wille jedes einzelnen Individuums in bezug auf den Konsum oder Nichtkonsum, auf die Produktion oder Nichtproduktion, auf den Verkauf oder Nichtverkauf jedes einzelnen Gutes zum Zuge, ganz ohne Rücksicht auf Rang, politische Macht oder soziale Organisierbarkeit der Marktbeteiligten“²¹.

Übertragen auf die Klimapolitik bedeutet dies die Entscheidungsfreiheit der Bürger, den ihnen übertragenen Anteil an dem Gut „Klima“ zu einem sich auf freien Märkten bildenden Preis zu verkaufen oder zu behalten. Diese aus den Grundsätzen der Ordnungspolitik ableitbare Entscheidungsfreiheit der Bürger sollte zunehmend auch in der Umweltpolitik respektiert werden. Eine Möglichkeit hierfür bietet ein nach den oben beschriebenen Regeln gestaltetes System zum Handel mit Emissionszertifikaten unter Beteiligung der privaten Haushalte, bei dem das Prinzip der Konsumentensouveränität mit dem ebenfalls ordnungspolitisch begründeten Prinzip des Marktwettbewerbs zum Nutzen der Bürger verbunden wird und auf diese Weise – hoffentlich – zu einer zunehmenden Identifikation der Bürger mit der Umweltpolitik, an der sie nun teilhaben können, führt.

²⁰ Vgl. F. Böhm: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1980, S. 464.

²¹ Ebenda S. 465.

HERAUSGEBER: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Präsident: Prof. Dr. Thomas Straubhaar, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer).

Internet: <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunktur-Schlaglichts und des HWWA-Index der Weltmarktpreise für Rohstoffe: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 79. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 148,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 74,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 12,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.