Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders
Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,
Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 69

Staatshandeln im Umweltschutz

Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik

Herausgegeben von

Kilian Bizer, Bodo Linscheidt
und Achim Truger

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

BIZER / LINSCHEIDT / TRUGER (Hrsg.)

Staatshandeln im Umweltschutz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmölders
Herausgegeben von Karl-Heinrich Hansmeyer,
Wolfgang Kitterer und Klaus Mackscheidt

Neue Folge Band 69

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Staatshandeln im Umweltschutz

Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik

Herausgegeben von

Kilian Bizer, Bodo Linscheidt
und Achim Truger

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Staatshandeln im Umweltschutz : Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik / hrsg. von Kilian Bizer . . . – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten ; N.F., Bd. 69)
ISBN 3-428-10083-2

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0430-4977
ISBN 3-428-10083-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vorwort

Die Rolle des Staates im Umweltschutz schien für die meisten Wirtschaftswissenschaftler lange Zeit eindeutig definiert. Da die relativen Preise als zentraler Koordinationsmechanismus der Marktwirtschaft durch negative externe Effekte verzerrt sind, muss der Staat über geeignete Instrumente – z. B. Abgaben oder Lizenzen – eine Korrektur des Preissystems vornehmen, bis eine Internalisierung erreicht und damit das Allokationsoptimum hergestellt ist. In der konkreten Anwendung warf diese Richtlinie von Beginn an erhebliche Probleme auf, was zwar den politikberatenden Wissenschaftlern einiges Kopfzerbrechen bereitete, die Anerkennung des Konzepts im akademischen Raum jedoch kaum beeinträchtigte. Die mangelnde politische Relevanz wurde eher der Irrationalität der politisch Handelnden als der Eignung der Theorie angelastet.

Diese seltene Geschlossenheit der Wissenschaft in bezug auf staatliche Eingriffe ist jedoch in jüngster Zeit ins Wanken geraten. Die ernüchternde Erfolgsbilanz umweltökonomischer Empfehlungen hat eine zunehmende Anzahl von Wissenschaftlern dazu veranlasst, nach neuen theoretischen Erklärungs- und Be-wertungsansätzen für staatliches Handeln im Umweltschutz zu suchen – ohne dass bislang allerdings ein neues konsistentes Paradigma gefunden wäre. Zugleich befindet sich der Staat gerade auch in der Umweltpolitik in der Schusslinie einer kontroversen ordnungspolitischen Debatte. Angesichts langfristig drohender ökologischer Katastrophen wird einerseits nach einem harten Eingreifen des Staates gerufen; ausgehend von der anhaltenden Deregulierungsdiskussion wird andererseits ein Abbau umweltpolitischer Eingriffe zugunsten von mehr Eigenverantwortung gefordert.

Das Handeln des Staates im Umweltschutz steht also auf dem Prüfstand. Seine Rolle ist sowohl in einer grundsätzlichen Betrachtung als auch vor dem Hintergrund konkreter Problemlagen zu diskutieren. Dabei scheint es uns, dass im Hinblick auf die konkrete Anwendung vor allem die politische und institutionelle Dimension des Staatshandelns, die bei umweltökonomischen Analysen in der Vergangenheit häufig ein Schattendasein fristete, stärker berücksichtigt und neu überdacht werden sollte. Der Titel des Bandes ist insoweit Programm, als er die sich hieraus ergebenden Fragestellungen in den Mittelpunkt der Erörterung stellt.

Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln beteiligt sich seit langem an der Diskussion über umweltökonomische Theorieansätze und das geeignete umweltpolitische Instrumentarium. Davon zeugen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zahlreiche Gutachten, Abhandlungen und Beiträge, die hierzu – auch in dieser Reihe – erschienen sind. Gemäß der Kölner Tradition und der politikberatenden Perspektive waren diese Arbeiten nie nur abstrakte Theorie, sondern immer auch durch eine institutionelle und anwendungsorientierte Perspektive geprägt. Die umweltökonomische Forschungsrichtung und Diskussion des Instituts hat *Dieter Ewringmann* in seiner langjährigen Tätigkeit maßgeblich gefördert und geprägt. Die hier versammelten Autoren haben ihn dabei entweder als Weggefährten oder als Lehrer erlebt. Sie widmen ihm diesen Band zu seinem 60. Geburtstag.

Köln, März 2000 *Die Herausgeber*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Inhaltsverzeichnis

Kilian Bizer, Bodo Linscheidt und Achim Truger

Neoklassische Umweltökonomik in der Krise – Auf der Suche nach mehr Realitätsnähe und politischer Relevanz 9

I. Alternative Diagnosen für das Scheitern umweltökonomischer Politikempfehlungen

Klaus W. Zimmermann

Internalisierung als Nirwana-Kriterium der Umweltpolitik 21

Achim Truger

Versagt der Staat im Umweltschutz? Eine wissenschaftskritische Ergänzung zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltpolitik 43

Kilian Bizer

Umweltpolitik und Gewaltenteilung – die Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Indiz für ein „Judikationsversagen"?..... 67

Erik Gawel

Ökonomisches und juristisches Denken in der wissenschaftlichen Umweltpolitikberatung – Probleme einer juristischen Effizienzrezeption 89

Olaf Tidelski

Zur kognitiven Dimension umweltpolitischer Instrumente 111

II. Perspektiven für die Rolle des Staates in der Umweltpolitik

Thomas Petersen, Malte Faber und Johannes Schiller

Umweltpolitik in einer evolutionären Wirtschaft und die Bedeutung des Menschenbildes 135

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wolfgang Benkert

Ein Plädoyer für staatliche Zurückhaltung bei der Regulierung von Umweltnutzungskonflikten 151

Bodo Linscheidt

Kooperative Steuerung als neues Modell der Umweltpolitik – Eine theoretische Einordnung 169

III. Umweltpolitik im realen institutionellen Rahmen

Dietrich Fürst

Raumplanung versus Fachressorts: Allmacht oder Ohnmacht? 197

Eckhard Bergmann

Nachhaltige Entwicklung im föderalen Kontext: Die Region als politische Handlungsebene 215

Rainer Scholl

Privatisierung und Deregulierung – Eine Gefahr für den Umweltschutz? 241

Michael Thöne

Subventionen als umweltpolitisches Instrument – Zwischen institutioneller Rechtfertigung und europäischer Beihilfenkontrolle 253

Autorenverzeichnis 281

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Neoklassische Umweltökonomik in der Krise – Auf der Suche nach mehr Realitätsnähe und politischer Relevanz

Kilian Bizer, Bodo Linscheidt und Achim Truger

1. Symptome der Krise

Die neoklassische Umweltökonomik ist mittlerweile eine fest etablierte und gereifte Teildisziplin innerhalb der ökonomischen Wissenschaft. Nach dem Wiederaufgreifen von Pigous Theorie der externen Effekte Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre im Angesicht eines zunehmenden umweltpolitischen Problembewusstseins und der anschließenden systematischen Weiterentwicklung ist die Umweltökonomik heute aus Wirtschaftstheorie und -politik nicht mehr wegzudenken. Spezielle Fachzeitschriften haben sich entwickelt, gerade in jüngerer Zeit ist eine zunehmende Anzahl von einschlägigen Lehrbüchern zu beobachten, und das Grundlagenwissen der Umweltökonomik – vor allem die Problematik externer Effekte und ihrer Internalisierung (Pigou versus Coase) sowie die umweltökonomische Instrumentendiskussion mit ihrer Präferenz für marktwirtschaftliche Instrumente – haben einen festen Platz sogar in einführenden Lehrbüchern der Volkswirtschaftslehre, der Wirtschaftspolitik und der Finanz-wissenschaft gefunden.

Gleichzeitig scheint die Spitze der theoretischen Forschung in den internationalen Journals jederzeit bereit und in der Lage, neue drängende Umweltprobleme und Fragestellungen aufzugreifen und innerhalb des neoklassischen Analyserahmens zu behandeln. So entbrannte mit nur kurzer Verzögerung nach dem Aufkommen der zahlreichen Vorschläge zur ökologischen Steuerreform auf theoretisch höchstem Niveau die äußerst kontroverse „Double-Dividend-Diskussion", die sich mit der Frage beschäftigt, ob von einer ökologischen Steuerreform eine doppelt positive Wirkung, nämlich durch Verbesserung der Umweltsituation einerseits und durch Verringerung der traditionellen Zusatzlasten der Besteuerung andererseits, einhergehen könne.[1] Ebenfalls modelltheoretisch aufgegriffen und behandelt wurde mittlerweile das seit dem Brundtlandbericht

[1] Siehe hierzu ausführlich *Bohm* (1997) und *O'Riordan* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

im Mittelpunkt der öffentlichen umweltpolitischen Diskussion stehende Konzept der Nachhaltigen Entwicklung.[2]

Wenn auch die Entwicklung der neoklassischen Umweltökonomik als wissenschaftliche Teildisziplin aus dem beschriebenen Blickwinkel äußerst erfolgreich und eindrucksvoll war und man ihr grundlegende theoretische und instrumentelle Erkenntnisse kaum wird absprechen können, so lässt sich u. E. doch nicht leugnen, dass sie aus einem anderen Blickwinkel – dem der angewandten Forschung und Politikberatung – in einer deutlichen Krise steckt. Diese Krise lässt sich etwas zugespitzt wie folgt formulieren:

Auf der einen Seite basieren weite Teile gerade der angesprochenen neueren Entwicklungen immer noch auf einer sehr abstrakten, institutionenlosen allgemeinen Gleichgewichtstheorie und Wohlfahrtsökonomik. So intellektuell anspruchsvoll und mathematisch elegant diese theoretischen Betrachtungen auch sein mögen, so wenig relevant sind sie doch häufig bei der Politikberatung und der Beantwortung konkreter umweltpolitischer Fragen. Dies im wesentlichen aus zwei Gründen: Erstens können in dem abstrakten modelltheoretischen Rahmen konkrete politische Ausgestaltungsfragen, etwa hinsichtlich der genauen instrumentellen und/oder institutionellen Ausgestaltung, nicht behandelt werden. Zweitens liefern die Ansätze häufig selbst auf der abstrakteren Ebene, für die sie konstruiert sind, – etwa hinsichtlich der Double-dividend-Frage – keine klaren Ergebnisse und umweltpolitischen Empfehlungen. Dies liegt nicht nur an unüberbrückbaren Differenzen hinsichtlich zentraler Grundannahmen oder an empirischen Unklarheiten, sondern häufig einfach an der erreichten Kunstfertigkeit im mathematischen Modellbau, die es erlaubt, durch kleine und empirisch nicht weiter reflektierte Annahmevariationen die Modellergebnisse komplett in ihr Gegenteil zu verkehren, was letztlich zu einer ziemlichen Beliebigkeit der Ergebnisse und Schlussfolgerungen führt. Söllner hat in ähnlichem Zusammenhang sogar von einem „dritten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik" gesprochen, wonach sich von jeder wirtschafts- oder finanzpolitischen Maßnahme durch ein entsprechend spezifiziertes Modell zeigen lasse, dass sie paretooptimal sei.[3] Insofern müssen sich viele der neueren neoklassischen umweltökonomischen Modelle durchaus mit dem Vorwurf der Realitätsferne konfrontieren lassen. In der Tat hat es an Kritik an den neoklassischen Grundannahmen der Umweltökonomik nie gefehlt,[4] ohne dass dies offenbar bislang zu einer durchgreifenden Änderung des wissenschaftlichen Vorgehens geführt hat.

---

[2] Siehe etwa *Endres/Radke* (1998).

[3] *Söllner* (1994), S. 239.

[4] Die Art der Kritik variiert dabei je nach dem alternativ vertretenen Theorieansatz; für die institutionenökonomische Sicht siehe etwa *Gawel* (1996), *Suchanek* (2000), aus evolutorischer Perspektive *Wegner* (1994), *Erdmann* (1993), für den Ansatz der Ökologischen Ökonomie siehe *Daly* (1992), *Hampicke* (1992).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Auf der anderen Seite gibt es natürlich nicht nur die beschriebene Realitätsferne und verwirrende Komplexität und Widersprüchlichkeit der Ergebnisse am aktuellen Rand der umweltökonomischen Theorieentwicklung, sondern auch einen weitgehend unumstrittenen Kern von grundlegenden theoretischen Analysen und politischen Empfehlungen. Hierzu gehört eindeutig die in jedem Lehrbuch ausführlich behandelte umweltökonomische Instrumentendiskussion, die auf die vehemente Empfehlung des Einsatzes marktwirtschaftlicher Instrumente in weiten Bereichen der Umweltpolitik und eine deutliche Kritik an der Ineffizienz des in der umweltpolitischen Realität dominierenden Ordnungsrechtes hinausläuft. Gerade hier aber offenbart sich der zweite Aspekt der Krise der neoklassischen Umweltökonomik: Trotz vehementen Vortrags der Argumente für marktwirtschaftliche Instrumente in Politik und Öffentlichkeit, ungezählter einschlägiger Gutachten für die (umwelt-)politischen Entscheidungsträger und zahlreicher konkreter Versuche der Implementation dieser Instrumente, ist die Umsetzungsbilanz verheerend: Eine Umsetzung marktwirtschaftlicher Instrumente scheiterte entweder völlig oder die wenigen tatsächlich umgesetzten Instrumente – in Deutschland weitgehend Abgabenlösungen – haben mit der ursprünglich empfohlenen und ökonomisch rationalen Ausgestaltung so gut wie keine Ähnlichkeit mehr – es scheint, als ob sich ordnungsrechtliche Regulierungsmuster letztlich immer durchsetzten.[5] So eindeutig die umweltökonomische Instrumentenempfehlung ausfällt, so erfolglos war also bisher die umweltökonomische Politikberatung.

Diese Umsetzungsschwäche marktwirtschaftlicher Instrumente wird von den (Umwelt-)Ökonomen nicht einfach nur beklagt, sondern besonders in jüngerer Zeit auch mit den Mitteln der ökonomischen Theorie zu erklären versucht: Die Anzahl der Analysen der umweltpolitischen Instrumentwahl aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie ist steigend. Die Tatsache, dass es in repräsentativen Demokratien so schwer fällt, marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz zu implementieren, wird auf die Interaktion eigennutzorientierter politischer Akteure bei asymmetrischer Informationsverteilung zurückgeführt: Rationalerweise schlecht informierte Wähler können die eigennutz-orientierten Politiker nur sehr unvollkommen bei der Umsetzung ihrer (umwelt-)politischen Präferenzen kontrollieren. Die Politiker wiederum werden von mächtigen Interessengruppen beeinflusst und können ihrerseits wieder die eigene Interessen verfolgenden Bürokraten, auf deren Informationen sie angewiesen sind, nur unvollkommen kontrollieren. Da den erwähnten Akteuren mit einiger Plausibilität eine Präferenz für ordnungsrechtliche, allenfalls stark verwässerte marktwirtschaftliche Lösungen unterstellt wird, haben die umweltökonomischen Instru-

[5] Zu diesem Befund siehe *Hansmeyer/Schneider* (1990), S. 11 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mentenempfehlungen im politischen Prozess so gut wie keine Umsetzungschance.[6]

Die Analysen der Neuen Politischen Ökonomie der Umweltpolitik gelangen zwar auch jenseits der referierten generellen Einschätzung zu interessanten, teilweise auch empirisch gut nachvollziehbaren Ergebnissen; einen Ausweg aus der Krise der neoklassischen Umweltpolitikberatung können sie jedoch bisher nicht aufzeigen. Die üblicherweise – übrigens fast schon stereotyp auch in vielen anderen Politikbereichen – unterbreiteten Lösungsvorschläge[7], wie etwa die Dezentralisierung und Stärkung des Föderalismus, die Stärkung plebiszitärer Elemente oder konstitutionelle Festlegungen oder Schranken für die Umweltpolitik waren in der politischen Umsetzung bisher in etwa genauso erfolgreich wie die ursprünglich empfohlenen marktwirtschaftlichen Instrumente. In diesem Sinne könnte man hier sogar von einem doppelten Versagen der (umwelt-)ökonomischen Empfehlungen sprechen.

Zusammenfassend lässt sich also mit einiger Berechtigung von einer Krise der neoklassischen Umweltökonomie sprechen. Für den an umweltpolitischer Beratung und Problemlösung interessierten Ökonomen sind die Aussichten alles andere als rosig. Einerseits sind weite Teile der hochkomplexen neueren Theorie so abstrakt und realitätsfern, dass sie für die konkrete Beratung nicht geeignet sind. Andererseits wird gerade der Teil der Umweltökonomik, der mit seinen Instrumentempfehlungen nach allgemeiner Einschätzung praktisch relevante und dringend politisch umzusetzende Ergebnisse liefert, im politischen Prozess seit Jahrzehnten ignoriert.

2. Auf der Suche nach neuen Wegen

Es liegt nahe, zur Überwindung dieser Krise die Theoriebildungsstrategie der Umweltökonomik kritisch zu reflektieren und wo notwendig zu modifizieren. Die wirtschaftstheoretische Behandlung des Umweltproblems und der Möglichkeiten zu seiner Bewältigung muss die methodischen Grenzen der bisherigen Theoriebildung überwinden und sich stärker an den tatsächlichen Abläufen und Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Prozesse orientieren, wenn sie die Basis für eine anwendungsnahe Politikberatung liefern will. Die umweltökonomische Analyse muss sich in diesem Sinne der institutionellen Realität öffnen und eine grundlegende theoretische Neuorientierung anstreben; eine weitere Ausdifferenzierung neoklassischer Standardanalysen, gepaart mit stereotypen Staatsversagensdiagnosen wird die beschriebene Politikberatungskrise eher noch verschärfen. Dabei ist ein neuer, in sich geschlossener Theorieansatz noch nicht verfüg-

[6] Siehe hierzu etwa *Gawel* (1995) und die dort zitierte Literatur.

[7] Siehe dazu *Frey/Schneider* (1996) und *Gawel/Schneider* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bar; es zeichnen sich jedoch u. E. zumindest zwei Themenfelder ab, die dazu beitragen können, mehr Realitätsnähe zu entwickeln.

Hierzu gehört *erstens* die vertiefte Analyse politischer Entscheidungs- und Durchsetzungsprozesse in all ihren Dimensionen, d. h. unter Berücksichtigung aller relevanten Akteure und ihrer vielschichtigen Motivstrukturen. Die Einbeziehung der politischen Dimension in die theoretische Behandlung eines Problembereichs kann sich nicht darin erschöpfen, das Scheitern der unumstößlich als „richtig" erkannten Empfehlungen über das Wirken eigennütziger Interessenvertreter und Bürokraten zu erklären. Vielmehr sind die zentralen Fragen neu zu stellen und neu zu beantworten: Wer sind die relevanten Akteure im politischen Prozess? Welche Handlungsmuster und Widerstände lassen sich empirisch feststellen? Welche theoretischen Erklärungen passen zu diesem Befund? Und welche Konsequenzen hat dies für die Rolle des Staates in der Umweltpolitik im allgemeinen und die Empfehlungen der Politikberatung im besonderen?

Darüber hinaus ist *zweitens* auch die institutionelle Dimension der Umweltpolitik jenseits des politischen Prozesses im engeren Sinne in die Analyse zu integrieren.[8] Hierzu bietet die sich rasch entwickelnde Neue Institutionenökonomik einen theoretischen Ausgangspunkt.[9] Individuen sind – auch und gerade im Kontext ökologischer Problemlagen – keine rationalen Maschinen in einer friktionslosen Welt. Sie sind vielmehr durch unvollkommene Informationen, kognitive Beschränkungen und eine vielschichtige Motivstruktur gekennzeichnet. Eine realitätsnahe umweltökonomische Analyse muss einerseits die sich hieraus ergebenden Restriktionen bzw. Transaktionskosten berücksichtigen und ihre Bedeutung für die Handlungsmöglichkeiten der Akteure herausarbeiten. Sie muss sich andererseits den (formellen oder informellen) Regeln und Normen zuwenden, die zur Bewältigung der vielfältigen Koordinationsprobleme realer Wirtschaftssysteme dienen und den Erfolg staatlicher Maßnahmen im Umweltschutz entscheidend beeinflussen können.

Zu diesen grundlegenden Regeln wirtschaftlicher Austauschbeziehungen gehören zunächst die Eigentumsrechte einer Gesellschaft. Aktive Umweltpolitik ist per se als (Neu-)Verteilung von Nutzungsrechten anzusehen; es ist daher unmittelbar einleuchtend, dass ihre Handlungsmöglichkeiten und Wirkungen von der allgemeinen Rechtestruktur abhängt. Darüber hinaus ist jedoch auch der sonstige, vorwiegend öffentlich-rechtlich geprägte institutionelle Rahmen staatlichen Handelns zu berücksichtigen. Hierzu gehört etwa die föderale Kompetenzzuweisung eines politischen Systems, die sonstigen verfassungsrechtlichen Einschränkungen oder das gegebene umwelt- und planungsrechtliche System

[8] Zu den institutionellen Fragestellungen der Umweltpolitik siehe die Beiträge in *Gawel* (1996).

[9] Zum Ansatz der Neuen Institutionenökonomik siehe *Richter/Furubotn* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

inklusive der konkreten Verwaltungsstrukturen. Derartige Regeln sind – vor allem kurzfristig – nur begrenzt veränderbar; entsprechend stellen sie für eine politiknahe umweltökonomische Analyse ein Datum dar, das in die Empfehlungen für staatliches Handeln einbezogen werden muss.

Eine theoretische Neuorientierung der Umweltökonomik in die hier angedeutete Richtung führt beinahe zwangsläufig dazu, dass die Beiträge anderer Disziplinen – so z. B. der Rechtswissenschaft, der Politikwissenschaft, der Soziologie oder der Sozialpsychologie – zu umweltpolitischen Fragestellungen stärker von der Umweltökonomik rezipiert und verarbeitet werden. Realitätsnahe Theoriebildung kann nicht an den methodischen Disziplingrenzen halt machen, sondern muss empirisch bewährte Hypothesen ungachtet ihrer disziplinären Herkunft berücksichtigen. Dieser interdisziplinäre Annäherungsprozess steht noch am Anfang; ob er jemals in einer gemeinsamen theoretischen und normativen Basis der Sozial- und Rechtswissenschaften enden kann, muss offen bleiben.

3. Die Beiträge

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes illustrieren aus jeweils unterschiedlichem Blickwinkel und anhand konkreter Einzelfragen die Begrenztheit bisheriger neoklassischer Standardanalysen und -konzepte der Umweltpolitik. Gemeinsam ist ihnen insofern das Bestreben, politische und institutionelle Aspekte des Staatshandelns im Umweltschutz stärker zu berücksichtigen und dadurch neue Perspektiven für die Umweltökonomik aufzuzeigen. Verbindendes Element ist jedoch nicht ein gemeinsamer theoretischer Analyserahmen oder gar ein in sich konsistentes Paradigma zur ökonomischen Behandlung von Umweltproblemen, sondern eher die Suche nach einer Erweiterung des bestehenden Rahmens hin zu einer realitätsnäheren Basis für umweltpolitische Empfehlungen. Die Beiträge sollen keinen Gesamtentwurf bieten – dies wäre gegenwärtig ein vermessener Anspruch – sondern regen zum Nachdenken über die zukünftigen Entwicklungsperspektiven einer politikrelevanten umweltökonomischen Analyse an.

Der Band gliedert sich in drei Teile mit jeweils eigener Schwerpunktsetzung. Teil I widmet sich der Frage nach alternativen Erklärungsansätzen für das politische Scheitern neoklassisch abgeleiteter Politikempfehlungen und den daraus abzuleitenden Schlussfolgerungen. Daran anschließend thematisiert Teil II die Frage, welche Rolle der Staat in der modernen Umweltpolitik einnehmen kann bzw. soll und welche Implikationen hieraus für die instrumentelle Strategie folgen. Teil III schließlich illustriert anhand ausgewählter Beispiele, welche Einflussfaktoren und Problemstellungen sich für eine anwendungsnahe Umweltökonomik durch den realen institutionellen Rahmen der Umweltpolitik ergeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Teil I beginnt sinnvollerweise mit einem polit-ökonomischen Beitrag. In seinen Betrachtungen zur Internalisierung als Nirwana-Kriterium der Umweltpolitik hebt sich Klaus W. Zimmermann jedoch in zweifacher Hinsicht deutlich von den üblichen Analysen in der Literatur ab. Er arbeitet zunächst die Grenzen überhaupt wünschbarer Internalisierung deutlicher heraus und macht zweitens die Internalisierung selbst zum Gegenstand der polit-ökonomischen Analyse. Das Ziel der Internalisierung wird nicht von vornherein zu Gunsten des Standard-Preis-Ansatzes von Baumol und Oates aufgegeben, sondern als weiterhin existierende Option für Lobbies und Staat in die polit-ökonomische Analyse eingespeist. Dies ermöglicht eine neue Sichtweise und ökonomische Erklärung des Verhaltens der umweltpolitischen Akteure und der durch sie bewirkten Ziel- und Instrumentwahl.

Achim Truger wählt als Ausgangspunkt dagegen die traditionelle Neue Politische Ökonomie der Umweltpolitik und fragt, ob sich aus ihr ein grundlegender Staatsversagensvorwurf herleiten lässt. Er bezieht explizit die Rolle der Wissenschaft bei der umweltökonomischen Politikberatung in die Analyse ein und argumentiert auf Basis der konstitutionellen Ökonomik, dass ein Staatsversagensvorwurf nicht gerechtfertigt sei. Erstens sei dafür empirisch die Uneinigkeit der Ökonomen über die „optimale" Umweltpolitik – demonstriert am Beispiel der ökologischen Steuerreform – zu groß. Zweitens führe der konstitutionelle Staatsversagensvorwurf bei konsistenter Betrachtung mit gleichem Recht auch zum Vorwurf des „Wissenschaftsversagens". Er plädiert daher für den Verzicht auf grundlegende Staatsversagensvorwürfe und eine wohlwollendere Betrachtung der demokratischen Prozesse in der Umweltpolitik.

Auch Kilian Bizer erweitert den Kreis der betrachteten politischen Akteure. Er sieht eine wesentliche Ursache des Scheiterns umweltökonomischer Politikempfehlungen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Er macht darauf aufmerksam, dass anerkennungsmaximierende Bundesverfassungsrichter einem Anreizproblem unterliegen, und fragt, ob dieses Anreizproblem eine Ursache für die restriktive Rechtsprechung des Gerichts sein könnte, das in der Gewaltenteilung eine zentrale Stellung innehat. Der Beitrag bezieht damit die Herangehensweise der Neuen Politischen Ökonomie auf die Rolle der Verfassungsrichter als Akteure und diskutiert, ob und auf welche Weise diese institutionell gebunden werden können.

Erik Gawel weist in seinem Beitrag auf eine weitere potentielle Erklärung für das Versagen der umweltökonomischen Politikempfehlungen hin. Als wesentliche Ursache sieht er die Probleme interdisziplinärer Verständigung zwischen Ökonomen und Juristen und konstatiert als wichtigste Barriere ein Rezeptionsdefizit des umweltökonomischen Effizienzbegriffs innerhalb des Umweltrechtes. Dies sei umso erstaunlicher, als es auf der Grundlage des ökonomischen Prinzips eigentlich zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine interdisziplinäre

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Verständigung gebe, die eine beachtliche „Kooperationsdividende“ erlauben würde.

Derartige Dividenden sind nicht nur zwischen Ökonomie und Rechtswissenschaft zu erwarten, sondern auch zwischen Ökonomie und Sozialpsychologie. Olaf Tidelski verdeutlicht in seinem Beitrag, dass und inwiefern umweltpolitische Instrumente auch eine kognitive Dimension haben, deren Vernachlässigung zu kontraproduktiven Ergebnissen führen kann. In Erweiterung bisheriger motivationspsychologischer Ansätze in der ökonomischen Theorie demonstriert er im Rahmen der Reaktanztheorie, dass es nicht allein darauf ankommt, das ökonomisch effiziente Instrument, sondern dasjenige zu finden, das auch auf eine ausreichende Akzeptanz bei den Bürgern stößt. Die Umsetzung umweltökonomischer Politikempfehlungen kann nur insoweit gelingen, wie unnötige Reaktanz im politischen Prozess vermieden werden kann.

Im ersten Beitrag von Teil II stellen Thomas Petersen, Malte Faber und Johannes Schiller der ernüchternden Umweltpolitikanalyse der Neuen Politischen Ökonomie die Vorstellung des Staates als aktivem Element in einer evolutionären Wirtschaft gegenüber. Ausgangspunkt ist dabei das vom neoklassischen homo oeconomicus abweichende Menschenbild des *homo politicus*, der das Gemeinwohl zu seinem Ziel macht, die dafür geeigneten Maßnahmen ergreift und dabei auch persönliche Nachteile in Kauf nimmt. Die Autoren erklären auf diese Weise das Phänomen des modernen Ministerialbeamten, der sich sachpolitisch für gemeinwohldienliche Konzepte einsetzt und dabei gerade nicht Eigeninteressen verfolgt. Aus dieser Analyse folgt, dass die Bedeutung des Staates für den umweltpolitischen Fortschritt über die Annahme rational-egoistischer Nutzenmaximierung nicht adäquat erfasst werden kann.

Wolfgang Benkert vertritt in seinem Beitrag demgegenüber die These, dass der Staat sich in der Umweltpolitik stärker zurückhalten sollte. Er geht davon aus, dass die umweltpolitischen Defizite bei der Regulierung von Umweltnutzungskonflikten die begrenzten Erfolgspotentiale der Umweltpolitik verdeutlichen. Der Staat sei sowohl hinsichtlich seiner Handlungsmöglichkeiten als auch seiner Motive mit der Bewältigung von Umweltproblemen überfordert. Als Ausweg aus diesem Dilemma sieht er eine Lenkungsstrategie mit geringerer Einmischung, die den Staat entlastet. Hierzu zählt er insbesondere die verstärkte Nutzung des Haftungsrechts, des Öko-Audits und der Kooperation mit der Wirtschaft über freiwillige Selbstverpflichtungen.

Auch Bodo Linscheidt geht von der These aus, dass der Staat mit einer vollständig hoheitlichen Lösung der Umweltprobleme häufig überfordert ist. Er behandelt daher die Frage, ob bzw. unter welchen Bedingungen eine stärker kooperative Strategie die Erfolgsaussichten der Umweltpolitik verbessern kann. Sein Ergebnis ist, dass Kooperationen zwischen Staat und Verursachern aus transaktionskostentheoretischer Sicht unter bestimmten, allerdings engen Bedingungen tatsächlich Vorteile aufweisen können, insbesondere für die Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schöpfung sog. „No-Regret-Potentiale". Gleichzeitig weist er auf die (umwelt-) politischen und rechtsstaatlichen Risiken einer derartigen Strategie der Verantwortungsdelegation an die Schädiger hin, die sich nur durch strenge demokratisch-pluralistische Verfahrensvorgaben und eine fundierte wissenschaftliche Kontrolle der Politikgestaltung in Grenzen halten lassen.

Zu Beginn von Teil III diskutiert Dietrich Fürst die institutionellen Bedingungen der Raumplanung und ihrer Fachplanungen. Er schildert, vor welchen historisch gewachsenen Strukturen die Raumplanung steht und wie sie die damit ver-bundenen Koordinationsprobleme überwinden kann. Im Mittelpunkt steht dabei das Zusammenspiel mit den jeweiligen Fachressorts. Erfolgreich kann die Raumplanung nur sein, wenn sie kooperative Handlungsformen wie etwa zwischenbehördliche und gebietskörperspezifische Kooperationen auch auf regionaler Ebene entwickelt und sich in konkreten Projektorientierungen gesellschaftlich relevanten Fragen stellt.

Daran anknüpfend verdeutlicht Eckhard Bergmann, welche Vorteile, aber auch Probleme mit einer Regionalisierung nachhaltiger Politikstrategien verbunden sind. Er zeigt, dass es zwischen den Zielen, kleinräumig Kreisläufe zu schließen, um ökologische Belastungen zurückzuführen, und der Stärkung der wirtschaftlichen Standortqualität von Regionen zu einem Widerspruch kommt: Die Regionalisierung der Wirtschaftsstrukturen, lässt sich nur über eine Verteuerung von Mobilität durchsetzen. Eine Verteuerung von Mobilität, so macht Bergmann eindrücklich klar, wird aber abgelegene Regionen deutlich benachteiligen und Entfernung als Standortnachteil akzentuieren. Die Diskussion um regionale Nachhaltigkeit muss folglich mit einem immanenten Widerspruch leben.

Rainer Scholl widmet sich in seinem Beitrag den Auswirkungen der Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik auf den Umweltschutz. Er setzt sich auf der Basis einer differenzierten Analyse unterschiedlicher Arten der Privatisierung und Liberalisierung insbesondere kritisch mit der These negativer Umweltwirkungen der Liberalisierung auseinander. Er argumentiert, dass diese These im allgemeinen nicht gerechtfertigt sei. Erstens könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Staat vor der Privatisierung in seinen Betrieben einen besonderen umweltpolitischen Einfluss ausgeübt habe. Zweitens sei es zumindest theoretisch möglich, einen eventuellen Verlust an umweltpolitischem Einfluss durch entsprechende Gestaltung der speziellen oder allgemeinen umweltpolitischen Rahmenbedingungen auszugleichen oder sogar überzukompensieren.

Michael Thöne stellt in seinem Beitrag zur umweltpolitischen Eignung von Subventionen der bekannten neoklassisch-allokationstheoretischen Kritik an diesem Instrument eine differenziertere institutionelle Perspektive gegenüber. Die Bewertung von Subventionen hängt danach auch von der herrschenden Eigentumsordnung ab. Sofern private Eigentumsrechte nach allgemeiner Vorstellung das Recht zur Umweltschädigung beinhalten, müssen die Marktteilnehmer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

für einen Nutzungsverzicht entschädigt werden. Zudem lassen sich Subventionen bei politischen Durchsetzungsproblemen auch als Konfliktminderungsinstrument rechtfertigen. Da diese Rechtfertigungen regional und national differieren, tritt zwangsläufig ein Konflikt zur europäischen Beihilfekontrolle auf, die vorwiegend auf Vereinheitlichung und Abbau industriepolitischer Wettbewerbsverzerrungen ausgerichtet ist.

Literatur

Benkert, W. / *Bunde*, J. / *Hansjürgens*, B. (Hrsg.) (1995): Wo bleiben die Umweltabgaben? Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, Marburg 1995.

Bohm, P. (1997): Environmental Taxation and the Double Dividend: Fact or Fallacy, in: O'Riordan (1997), S. 106–124.

Daly, H. E. (1992): Allocation, distribution, and scale: Toward an economics that is efficient, just, and sustainable, in: Ecological Economics, Vol. 21, S. 185–194.

Endres, A. / *Radke*, V. (1998): Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung: Elemente einer wirtschaftstheoretischen Fundierung, Berlin.

Erdmann, G. (1993): Evolutionary Economics as an Approach to Environmental Problems, in: Giersch, H. (Hrsg.): Economic Progress and Environmental Concerns, Heidelberg, S. 65–96.

Frey, B. S. / *Schneider*, F. (1996): Warum wird die Umweltökonomik kaum angewendet?, Forschungsbericht des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich Nr. 9615.

Gawel, E. (1995): Theoretische Annäherungen: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe, in: Benkert / Bunde / Hansjürgens (1995), S. 47–102.

– (1996) (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Sonderheft 8/96 der ZAU, Berlin.

Gawel, E. / *Schneider*, F. (1996): Umsetzungsprobleme ökologisch orientierter Steuerpolitik: Eine polit-ökonomische Analyse, Arbeitspapiere des Instituts für Volkswirtschaftslehre, Johannes Keppler Universität Linz, Nr. 9621.

Hampicke, U. (1992): Ökologische Ökonomie. Individuum und Natur in der Neoklassik, Opladen.

Hansmeyer, K.-H. / *Scheider*, H. K. (1990): Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen.

O'Riordan, T. (Hrsg.) (1997): Ecotaxation, London.

Richter, R. / *Furobotn*, E. (1996): Neue Institutionenökonomik, Tübingen.

Söllner, F. (1994): Die ‚neue' Finanzwissenschaft – Fortschritt oder Rückschritt?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 114, S. 231–244.

Suchanek, A. (2000): Normative Umweltökonomik, Tübingen.

Wegner, G. (1994): Marktkonforme Umweltpolitik zwischen Dezisionismus und Selbststeuerung, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

I. Alternative Diagnosen für das Scheitern umweltökonomischer Politikempfehlungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Internalisierung als Nirwana-Kriterium der Umweltpolitik

Klaus W. Zimmermann

1. Einleitung

Hat man den ersten Schrecken, von den Initiatoren dieses Bandes mit einem solchen Thema konfrontiert zu sein, erst einmal überwunden und die Alternative, dass Nirwana etwas mit einer verblichenen Rockgruppe zu tun haben könnte, als (vermutlich) irrelevant beiseite gelegt, so macht sich ein großes Fragezeichen anstelle des Schreckens breit: Was ist eigentlich Nirwana und was speziell ein Nirwana-Kriterium? Wie immer hilft der große Herr Brockhaus, der im Nirwana die Erlösung als vollständiges Aufhören des Lebenstriebes sieht, die von Heiligen schon in diesem Dasein durch Preisgabe egoistischer Antriebe und mystische Versenkung erreichbar sein soll, auf dass ihnen dann im Falle des Todes die Unmöglichkeit, in einer individuellen Existenz wiedergeboren zu werden, gesichert sei. So so – nach methodologischem Individualismus klingt das jedenfalls nicht, aber vielleicht bieten die Amerikaner in Gestalt des Herrn Webster ja Pragmatischeres? Lesen wir also: „The final beatitude that transcends suffering, karma and samsara and is sought through the extinction of desire and individual consciousness", oder aber: „a place or state of oblivion to care, pain, or external reality". Was also mag es sein, dieses Nirwana-Kriterium – ein Handlungsmaßstab, in eine Art Himmel kommen zu können, dem aber nur Heilige nachkommen können? Oder, da es die auf der Erde und unter den Mitmenschen, der externen Realität, kaum gibt, eine Aufforderung, desire, individual consciousness und external reality ernst zu nehmen und in die Abgründe des Menschlichen und der Unwissenheit abzutauchen? Vermutlich wird es das sein – das Samsara als Dasein in der vergänglichen Welt zu beleuchten, und bezogen auf das Konzept der Internalisierung zu fragen: Hat Pigou (sein Erfinder) mehr mit Nirwana oder mehr mit Samsara zu tun?

Diese umfängliche Beschäftigung mit dem Nirwana eingangs und die Konzentration auf den Gegensatz im weiteren legt es nahe, bei dem anzuknüpfen, dem man entsagen sollte, wenn man denn ins Nirwana eingehen möchte: den Begierden, dem individuellen Bewusstsein und der externen Realität. Dasjenige, dem man entsagen sollte, ist aber, wie wir wissen, gerade das wissenschaftliche Paradigma einer ganzen Teildisziplin der modernen Ökonomik in Gestalt der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Neuen Politischen Ökonomie: Individualismus, Eigeninteresse und rationale Wahl sind ihre methodologischen Prinzipien, und daran anknüpfend und in dieser Tradition kann man das Thema also auch anders stellen: Was wird aus dem hehren Prinzip Internalisierung, wenn es in die Hände von Menschen und nicht von Heiligen gerät? Dabei wollen wir uns nur auf einige Punkte konzentrieren, von denen wir meinen, dass sie in der wissenschaftlichen Diskussion vielleicht nicht ganz die Aufmerksamkeit gefunden haben, die sie verdienen – dies eingedenk der wohl kaum abstreitbaren Tatache, dass die meisten „technischen" Punkte, die einer Internalisierung im Wege stehen, schon Lehrbuchstandard haben und nicht unbedingt mehr von innovativer Natur sind. Zunächst aber zu einigem Grundsätzlichen.

2. Grenzen einer staatlichen Internalisierung

Internalisierung in irgendeiner Form setzt ja zunächst voraus, dass es etwas zu internalisieren gibt und damit die Umweltpolitik (also der Staat) dort tätig wird, dass eine solche Internalisierung nicht „von selbst" geschieht und dass sich die Internalisierung überhaupt lohnt. Es muss also etwas – die externen Effekte – geben, das internalisiert werden soll, es müssen Mechanismen nicht vorhanden oder defizitär sein, die eine staatsfreie Internalisierung gewährleisten, und die externen Effekte müssen erheblich sein. Die Lehrbuchweisheit der Ökonomen, dass externe Effekte die Allokation verzerren, ist dabei nur die halbe Wahrheit: Aus einer sozialen Sicht sind externe Effekte keineswegs ein Greuel, das es um jeden Preis zu verhindern gilt. Ein Beispiel aus dem prallen Leben: Maximilian ist in das Apartmenthaus direkt neben Vanessa eingezogen, die hochmotiviert für ihr Examen büffelt. M. aber probt für die Love-Parade und das stört V. und ihr Verständnis der optimalen Währungsräume verständlicherweise. Ihr wütender Protest macht beide miteinander bekannt und das führt (nach Reduzierung der Lautstärke in der Examensphase) zu einer innigen Beziehung sowie der späteren Nutzung des Splitting-Tarifs und der Verbesserung des demographischen Faktors in der Rentenversicherung – denn Vanessa ist auch ein Techno-Freak. Der durchaus banale Fall macht eines klar: Die Tatsache, dass Menschen in Beziehungen zueinander treten, beruht häufig schlicht auf der Existenz von externen Effekten, und Guy Kirsch (1997) geht sogar so weit zu sagen, dass „Gesellschaft" ohne externe Effekte (und dabei auch oder gerade negative) überhaupt nicht möglich sei. Externe Effekte sind gewissermaßen das Objekt oder Lehrmaterial, an dem die Menschen lernen oder gelernt haben, wie miteinander umzugehen ist, um individuelle Freiheit auf der einen Seite, gesellschaftlichen Frieden auf der anderen Seite zu bewahren. Kirsch entwickelt in seiner NPÖ auf der Basis der Arbeiten von James Coleman und Robert Frank eine ganze Skala von institutions, die der Regelung (oder Internalisierung) von externen Effekten (denen die Gesellschaft andererseits ihre Exi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

stenz verdankt) dienen: soziale Normen als wertende Maßstäbe für menschliches Handeln und soziale Konventionen als aus Gewohnheit, Brauchtum, Kultur entspringende Standards, ja sogar das individuelle Gewissen als internalisierte soziale Norm und die Moral (Umweltmoral) als Einstellung zur Umwelt und zum Umweltdelikt. Solche institutions oder Regeln füllen den Zwischenbereich von der genialen Erfindung des anonymen Marktaustausches als freiheits- und friedenssichernder Institution und dem interventionsgierigen Staat (und seinen Politikern und Bürokraten mit ihren Gesetzen und Verordnungen) aus und sind selbst internalisierende institutions oder können es zumindest sein. Dabei wissen wir sehr genau, dass staatliche Interventionen mehr als häufig ihrerseits zu Marktversagen (also auch Internalisierungsversagen) führen, und wir können auch davon ausgehen, dass Gesetze, Gebote und Verbote auch die Macht und Funktion der anderen institutions in diesem Zwischenbereich beschädigen können, was jüngst besonders von Bruno Frey und Mitarbeitern (z. B. 1997) in die Diskussion eingebracht wurde. Halten wir also fest: Internalisierung als Ziel staatlicher Politik ist keineswegs einhellig zu begrüßen, sondern durchaus ambivalent zu sehen; es gibt außerhalb des Staates sehr wohl Institutionen, die dies auch und aus einer liberalen Perpektive partiell wohl auch besser können als der Staat, allerdings sind diese institutions verwundbar und sterben ab, wenn ein expansiver Staat die Gesellschaft mit Regulierungen überzieht und solche spontanen Ordnungen (die ja etwas „in Ordnung bringen") verdrängt. Dies mag im Sinne der politischen und bürokratischen Klasse sein, denn das crowding out von sozialen Normen durch Gesetze und in der Folge des individuellen Gewissens und der Moral macht die Menschen und die Gesellschaft um so mehr von ihr (und dem Staat) abhängig, und das ist nicht prinzipiell einzigartig und beispielsweise bei der Ausuferung des Sozialstaats analog zu beobachten. Dies kann aber nicht im Sinne der Menschen und einer Gesellschaft sein, die zwar gesellschaftlichen Frieden, aber auch individuelle Freiheit bewahren wollen – und dies ist als ordnungspolitische Schranke von staatlich gesteuerter Internalisierung immer zu beachten. Internalisierung kann und darf nicht grenzenlos sein.

3. Markt und Verhandlungen als private Internalisierungsmechanismen

Für (liberale) Ökonomen sind zwei solcher institutions der Internalisierung vor dem Auftritt des Staates auf der Regelungsbühne von besonderem Interesse gewesen, weshalb sie kurz beleuchtet werden sollen: Markt und Verhandlungen.

Die Legitimationsgrundlage für Staatseingriffe ist traditionell Marktversagen und dabei eben die Existenz von externen Effekten; dass aber der Markt selbst eine Institution zur Internalisierung von (negativen) externen Effekten sein kann, wird häufig übersehen. Betrachten wir doch einmal zwei Unternehmen A

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

und B, von denen A eine Externalität im Ausmaße auf Unternehmen B entsprechend der Produktionsmenge a von A ausübt, und nehmen wir weiter an, die Externalität würde den Gewinn von B um eben das Produkt aus a und e reduzieren. Unternehmen A ist Preisnehmer im Wettbewerbsmarkt und da die Produktionskosten mit der Outputmenge steigen, maximiert A seinen Gewinn genau dann, wenn es die Differenz der Erlöse und der Produktionskosten maximiert, was zu Preis gleich Grenzkosten als Marginalbedingung führt. Gleichzeitig verursacht A aber einen Berg von Externalitäten, den es in seiner Kostenfunktion nicht berückichtigt, und es ist klar, dass die Externalität nicht verhindert werden kann ohne Schließung von A. Dies ist aber nicht die sozial optimale Alternative, denn aus Sicht der Gesellschaft sollte der soziale Nutzen der Produktion von A maximiert werden, also die Summe der Gewinne von A abzüglich der Kosten, die es auf B ablädt. Dies ist aber äquivalent zu der Situation, in der dem Eigentümer von Unternehmen A auch die Firma B gehört, denn aus Eigeninteresse wird dieser auch die negativen externen Effekte, die dann interne wären, berücksichtigen; die Externalität wird also internalisiert, in dem wir die Fiktion des gemeinsamen Eigentums einführen. Das Ergebnis ist dann, dass unter diesen Bedingungen das gewinnmaximale Produktionsniveau von Unternehmen A sinkt, weil die sozialen Grenznutzen des Gutes von A, also der Preis p, nun bei einem niedrigeren Outputniveau mit den um e erhöhten Grenzkosten gleich sind. Bei gemeinsamer Eigentümerschaft verschwindet also die Externalität, weil nichts mehr extern ist. Die Frage ist aber, ob es Anreize für den einzelnen Eigentümer gibt, diese Situation anzustreben, und auch hierbei kann der Markt helfen: Unter der Voraussetzung, dass die Firmenwerte den Barwerten der zukünftigen Gewinne entsprechen, ist es offensichtlich, dass der Firmenwert von B steigt, wenn A seine Produktion reduziert, während der Firmenwert von A sinkt, die gemeinsamen Gewinne jedoch können steigen durch diese Art Fusion, und damit gäbe es einen Anreiz für ein Unternehmen, das jeweils andere aufzukaufen. Und in einer Welt mit perfekten Kapitalmärkten werden die Arbitragevorteile einer solchen Lösung, zumindest langfristig und in der Theorie, auch ausgenutzt werden und die soziale Ineffizienz durch die Externalität zum Verschwinden bringen. Unter bestimmten restriktiven Bedingungen wie vollständiger Information und perfekten Kapitalmärkten sind Märkte also sehr wohl in der Lage, Externalitäten automatisch zu korrigieren (Löfgren 1995), ohne dass es dazu eines Staatseingriffs bedarf.

In die gleiche Richtung zielte Coase, wenn auch sein Mechanismus nicht den „großen" Markt braucht, sondern „nur" die Verhandlungsbereitschaft von Verursacher und Geschädigtem. Erzählen wir also die Geschichte von Maximilian und Vanessa noch ein wenig weiter: Als V. wutentbrannt an M.s Tür klopfte, brachte sie zum Ausdruck, dass sie der Lärm total nervt, also M.s Technolautstärke ihre Lernkonzentration unerträglich störte; wir können andererseits davon ausgehen, dass V. sich bei Zimmerlautstärke nicht gestört gefühlt hätte, weshalb wir plausiblerweise annehmen können, dass die externen Kosten des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Lärms einen progressiv ansteigenden Verlauf haben. Umgekehrt sollte man davon ausgehen, dass M.s Nutzen eine degressiv ansteigende Funktion der Lautstärke sind – wiewohl dies (mit einem 17jährigen über dem heimischen Arbeitszimmer) nicht unbedingt der Lebenserfahrung entspricht, aber sei's drum. Bevor im weiteren Verlauf der Geschichte die ultimative Fusionslösung beschlossen wurde, hatten die beiden also einen Konflikt: Logischerweise erreichte M. sein Nutzenmaximum erst bei Grenznutzen der Lautstärke von Null, aber V.s Interesse lag bei Zimmerlautstärke, also Ungestörtsein und einer Externalität von Null. Die verbindende Kraft von Techno, ein gewisses Maß an Courtoisie auf seiten M.s und im besonderen V.s abendliche Einladung zur Caipirinha (bei der es dann nicht blieb, wie wir wissen) ermöglichte es, dass es nunmehr mit dem Nachbarn klappte, ermöglichte also eine Maximierung des gemeinsamen Nutzens durch Reduzierung der Lautstärke, also des Techno-Nutzens auf der einen, des Nutzens relativer Ruhe auf der anderen Seite. Diese durchaus alltägliche Verhandlungslösung, nämlich die Reduzierung der Lautstärke auf ein Niveau, auf dem M.s Grenznutzen aus Techno gerade V.s Grenzkosten der Beeinträchtigung entsprechen, ist der typische Hintergrund, auf dem Coase sein berühmtes antiinterventionistisches Konzept (1960) entwickelte, wobei sein Hauptpunkt hierbei auf der Verteilung der Eigentumsrechte lag. Hat M. ein Recht auf Techno, so muss V. sich Ruhe erkaufen, hat aber V. ein Recht auf Ruhe, so muss M. sich Techno erkaufen – und die jeweiligen Kompensationsleistungen ergeben sich dann je nach Verhandlungsgeschick gewissermaßen „in der Lücke" zwischen den Grenznutzen und Grenzkosten oder umgekehrt, wobei das effiziente Lärmniveau (das dann später über Fusion institutionalisiert wurde) unabhängig ist von der Verteilung der Eigentumsrechte. Natürlich, was für M. und V. noch möglich ist, also in 2-Personen-Situationen, ist in der Umweltrealität kaum noch möglich: bekanntermaßen steigen die Transaktionskosten mit der Anzahl der Individuen/Gruppen, die in solchen Verhandlungsprozessen involviert sind, und natürlich zahlt es sich meistens aus, auf die Free-rider-Position zu spekulieren, also andere zahlen zu lassen. Ganz abgesehen davon impliziert die Irrelevanzthese der Rechteverteilung für die Allokation ja keinesfalls die Irrelevanz für die Distribution: Es widerspricht dem allgemeinen Gerechtigkeitsgefühl, also einer sozialen Norm, V. für Ruhe zahlen zu lassen, obwohl diese Perversion als Nutznießerprinzip in Gestalt des Wasserpfennigs (dazu Hansmeyer/Ewringmann 1987) zu politischen Ehren gekommen ist – es handelt sich aber mehr um ein Art Mafia Economics, den Geschädigten für die Abwendung einer Schädigungsdrohung zahlen zu lassen und damit eindeutig um eine politische Pathologie. Der sozialen Norm aber entspricht das Verursacherprinzip oder im Coaseschen Kontext, die Zuweisung der Eigentumsrechte an den Geschädigten. Theoretisch jedoch sind beide Varianten möglich und im Unternehmens-/Geschädigten-Kontext durchaus mit einiger Begründung, denn letztlich produziert das Unternehmen legitimerweise Güter, weil diese von Konsumenten marktkräftig nachgefragt werden und damit zur Nutzensteigerung füh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ren. Und es kommt von der Verteilungsseite noch etwas hinzu: Der Verlauf von V.s Grenzkosten der Lärmbelästigung hängt bekanntermaßen davon ab, ob V. ein Recht auf Ruhe oder M. ein Recht auf Techno hat – die willingness to sell und die willingness to pay fallen aber häufig (wenn auch durchaus systematisch) sehr weit auseinander (Ahlheim/Buchholz 1999) mit der Folge, dass die Verhandlungsgleichgewichte differieren und die Coasesche Irrelevanzthese hinfällig wird – und damit V. im Gleichgewicht weniger Techno-Lärm ertragen muss, wenn sie das Recht auf Ruhe hat. Das Ausmaß der Internalisierung der externen Effekte im Verhandlungsmodell wird dann zu einer Funktion der Rechteverteilung, wobei man von Internalisierung nach dem vorher Gesagten ja wohl nur im Falle einer Rechtsverteilung zu V.s Gunsten reden kann.

4. Allokationstheoretische Grundlagen: Pigou versus Baumol/Oates

Gehen wir nun zur interventionistischen Abteilung unseres Kontinuums über, so ist der Ausgangspunkt immer im Kontext der bahnbrechenden Arbeiten Pigous zu sehen. Aufgrund der Überlegung, dass ein Wohlfahrtsmaximum nur dann zu erreichen ist, wenn einerseits vollständige Konkurrenz vorliegt, andererseits keine externen Effekte auftreten oder alle relevanten internalisiert werden, wird im traditionellen Lehrbuchstil die segensreiche Internalisierungswirkung einer Pigou-Steuer wie folgt abgeleitet: Wenn man plausiblerweise annimmt, dass die privaten Grenzkosten der Produktion (MPC) ebenso wie die externen Grenzkosten (MEC) mit der Outputmenge einer Firma steigen, dann ergibt sich bei Konkurrenz immer eine zu hohe gewinnmaximale Outputmenge verglichen mit der sozial optimalen, die sich dann ergibt, wenn das Unternehmen die wahren sozialen Grenzkosten seiner Aktivität (also MSC = MPC + MEC) in Ansatz bringen würde. Wir wissen, dass eine (Güter-) Steuer im Ausmaß der Differenz von MSC und MPC im sozialen Optimum zur Internalisierung der in dieser spezifischen Situation relevanten externen Effekte führen würde, aber natürlich ein gewisses Ausmaß an pareto-irrelevanten Externalitäten übrig lassen würde – was den ökonomischen Ansatz in der Umweltpolitik in der Diskussion mit Ökobewegten immer ein wenig unter Legitimationsdruck geraten lässt. Dass dieser Pigou-Ansatz aufgrund seiner Informationsanforderungen praktisch von wenig Bedeutung ist, steht in jedem einschlägigen Lehrbuch (z. B. in Endres 1994, Feess 1998), aber auch, dass Steuerlösungen generell ihre Probleme haben, wenn unvollständige Konkurrenz vorliegt, wenn die Transformationskurve von non-convexities geplagt wird (z. B. in Pearce/Turner 1990) ... und all die anderen Komplikationen, die uns hier nicht zu interessieren brauchen. In jedem Lehrbuch steht auch, wie man die optimale Umweltqualität bestimmt, die sich ja im Pigou-Kontext nicht ergibt, denn dort wird ja die sozial optimale Angebotsmenge abgeleitet. Dazu braucht man dann nur die über einer Emissionsskala verlaufenden Grenzvermeidungskosten und Grenzschadenskos-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ten zu kennen, wobei erstere mit zunehmenden Emissionen sinken, letztere ansteigen, und das Optimum wie auch die optimale (Emissions-)Steuer ergeben sich im Schnittpunkt derselben. Die Frage aber, wie diese beiden Ansätze zusammenhängen und welche Implikationen sich daraus für den Internalisierungsgrad ergeben, wird beinahe nirgendwo erörtert, und es wird immer so getan, als seien die beiden Ansätze äquivalent und würden zum selben Ergebnis führen – was mitnichten der Fall ist, wie einige einfache Überlegungen zeigen.

In der Abb.1 haben wir im NO-Quadranten die üblichen Pigouschen Kurven abgetragen: die marginalen externen Kosten MEC, die marginalen privaten Kosten MPC sowie die vertikale Summe der beiden in Gestalt der marginalen sozialen Kosten MSC. Bei einem gegebenen Preis P realisiert das Unternehmen sein privates Gewinnmaximum bei X^*_p (Punkt D) und das soziale Optimum liegt bei X^*_s (Punkt E); nach Pigou führt eine Steuer in Höhe BF (der Differenz

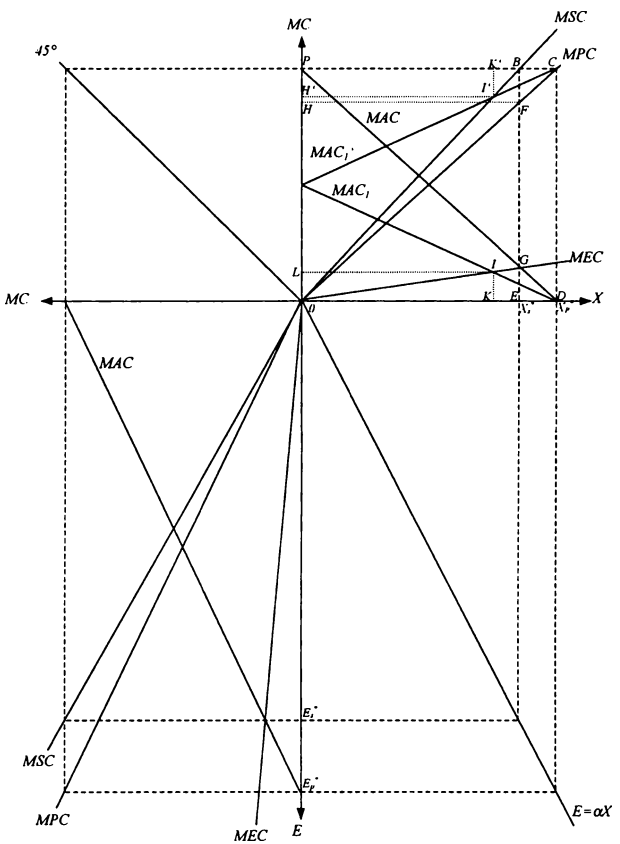

Abb. 1: Die Synthese der Ansätze von Pigou und Baumol/Oates

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der MSC und MPC, also der MEC, im sozialen Optimum) genau zu dem erwünschten sozialen Optimum. Im SO-Quadranten findet sich eine eine Transformationsfunktion der Outputs X in Emissionen E, der Einfachheit halber in der linearen Form $E = \alpha X$, denn das Optimum im Vermeidungskosten/Schadenskosten-Ansatz (VK/SK), also MAC (Marginal Abatement Costs = Grenzvermeidungskosten) gleich MEC, ist ja in Emissionseinheiten definiert. Wir können zudem alle Kurven aus dem X-Quadranten dementsprechend in den E-Quadranten überführen, was graphisch auch geschehen ist – und umgekehrt vor allem: Der NO-Quadrant zeigt nämlich eindeutig, dass es nur einen Fall geben kann, in dem die Pigou-Lösung identisch mit der VK/SK-Lösung ist – dann nämlich, wenn die Steigung der MAC betragsmäßig gleich der Steigung der MPC ist.

In diesem Falle ist

- das optimale Aktivitätsniveau in beiden Ansätzen identisch, weil
- auch die Steuerhöhen (BF = EG) gleich sind; zudem entsprechen sich
- auch die optimalen Externalitäten (OBF = OGE), in X gemessen, und

die Firmengewinne sind gleich hoch, was jedoch nicht ganz so offensichtlich ist – deshalb dazu einige Überlegungen: Die Gewinne der Firma im Pigou-Fall und im sozialen Optimum ergeben sich zunächst aus den Erlösen OPBE abzüglich der Produktionskosten OFE; dies führt zum Rohgewinn OPBF. Davon ist die Steuerzahlung auf die optimale Externalität, also die Restverschmutzung, in Höhe von HPBF abzuziehen, was dann zum Endgewinn OHF führt. Im VK/SK-Fall ist wieder der Erlös der Ausgangspunkt; dieser ist aber nun (da die Firma im privaten Optimum weiterproduziert und die Vermeidungsanlage getrennt fährt) OPCD und abzüglich der Produktionskosten OCD ergibt sich ein Rohgewinn 1 in Höhe von OPC. Von diesem sind nun die Vermeidungkosten (EGD = FBC) abzuziehen, was zu Rohgewinn 2 von OPBF führt. Da die Steuerzahlung HPBF beträgt, ergibt sich der Endgewinn als OHF und ist damit identisch mit dem Gewinn im Pigou-Fall.

Ist nun die Steigung der Grenzvermeidungskosten MAC betragsmäßig kleiner (MAC_1) als die Steigung der MPC, so ändert sich einiges:

- Das sozial optimale Aktivitätsiveau der Firma sinkt im Vergleich zum (konstanten) Pigou-Fall auf OK,
- auch der optimale Steuersatz sinkt von EG auf KI,
- die optimale Externalität (in X gemessen) reduziert sich auf OIK und damit steigt der Internalisierungsgrad im Vergleich zur Pigou-Lösung, und letztlich
- steigt der Firmengewinn, was wiederum nicht so ganz auf der Hand liegt:

Der Rohgewinn 1 (Erlös abzgl. Produktionskosten) ist abermals OPC. Zur besseren Vergleichbarkeit kann man MAC_1 auch nach oben spiegeln (MAC_1') und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Vermeidungskosten in Höhe von KID resp. I′K′C abziehen, was zu Rohgewinn 2, also OPK′I′C führt. Bringt man auch noch die Steuerzahlung auf die optimale Externalität (OLIK bzw. H′PK′I′) in Abzug, so ergibt sich der Endgewinn als OH′ I′C. Dieser ist aber unter den gegebenen Bedingungen größer als bei der Pigou-Lösung.

Im Alternativfall, dass MAC_1 steiler ist als MPC, ergeben sich genau die umgekehrten Folgerungen; allerdings lässt sich über die Realitätsnähe dieser Annahme streiten, denn dies würde auch bedeuten, dass die Vermeidungskosten bei Emissionen von Null (resp. Output von X) größer sind als die Produktionskosten im privaten Gewinnmaximum. Wenn man dem zustimmt und also von einer geringeren Steigung der MAC_1 als von MPC ausgeht, dann führt die Verwendung des VK/SK-Modells der Optimierung zu einer geringeren optimalen Externalität, einem strengeren Umweltstandard, damit zu einer besseren Umweltqualität resp. einem höheren Internalisierungsgrad, verbunden mit einer geringeren Steuerhöhe (und damit geringerem excess burden) und auch höheren Unternehmensgewinnen.

Der Punkt ist, dass hiermit das Ausmaß an Internalisierung in Abhängigkeit vom unterstellten Optimierungsmodell gerät, aber auch eine Funktion der Anpassungsart der Firma ist: Im Pigou-Modell wird ja eine „integrierte", also eine reine Mengen-Anpassung unterstellt, im VK/SK-Ansatz jedoch eine End-of-pipe-Anpassung (dazu näheres bei Zimmermann/Zirkmann 1999). Da wir wissen, dass auch international vergleichend die End-of-pipe-Quote der Anpassung mehr oder weniger identisch um die 80 % liegt, können wir auch davon ausgehen, dass bei unterstellter Gewinnmaximierung unsere vorherige Annahme der relativen Steigungen der Grenzvermeidungs- und Grenzkosten der Produktion empirisch gestützt ist. Das aber bedeutet auch, dass bei Verwendung des VK/SK-Ansatzes normalerweise mit einem „zu strengen" Emissionsstandard zu rechnen ist, an den sich die Unternehmen mit End-of-pipe-Lösungen anpassen – zumindest statisch gesehen; aber auch in dynamischer Sicht, also bei Zulassung von umweltsparendem technischem Fortschritt in Produktion und Materialtransformation, den es in der Realität sehr wohl gibt, ändert sich daran wenig, denn die Quote integrierter Anpassung liegt ja gerade bei einem Fünftel. Die Verwendung des VK/SK-Modells führt demnach gegenüber dem Pigou-Modell zu strengeren Standards und einem höheren Internalisierungsgrad, aber auch zu umweltpolitisch zweifelhaften technologischen Anpassungen. Dynamisieren wir unsere Überlegungen noch etwas weiter, so können wir realistischerweise nicht von konstanten Güterpreisen ausgehen, sondern wir müssen erstens mit Preisänderungen in Folge marktlicher Anpassungen aufgrund der Steuererhebung rechnen, zweitens ein gewisses Ausmaß an Inflation unterstellen, können drittens aber auch fallende Preise bei einzelnen Gütern nicht ausschließen. Da Güterpreise für den VK/SK-Ansatz irrelevant sind, bleiben seine Resultate von solchen Preisänderungen unberührt im Gegensatz zum Pigou-Ansatz; spielt man

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Varianten durch, so kommt man zu folgendem, leicht nachvollziehbaren Tableau:

Tabelle 1

Strenge des Standards bei variierenden Preisniveaus

	P = const	P steigt	P sinkt
Steigung MAC = Steigung MPC	Pigou = VK/SK	Pigou < VK/SK	Pigou > VK/SK
Steigung MAC > Steigung MPC	Pigou > VK/SK	indeterminiert	Pigou >> VK/SK
Steigung MAC < Steigung MPC	Pigou < VK/SK	Pigou << VK	indeterminiert

Anm.: Standard ist: < (laxer), << (sehr viel laxer), > (strenger), >> (sehr viel strenger)

Wenn man dem zustimmt, dass die Steigung der Grenzvermeidungskosten realistischerweise geringer ist als die Steigung der Produktionsgrenzkosten und von einer generellen Inflationstendenz ausgeht, dann ist zu konstatieren, dass bei Wahl des VK/SK-Ansatzes als Optimierungsmodell von einem im Vergleich zum Pigou-Regime immer strengeren Umweltqualitätsstandard auszugehen ist; haben wir jedoch mit einem spezifischen Gut zu tun, dessen Einzelpreis sinkt, so ist das Ergebnis a priori indeterminiert und cet. par. von ΔP abhängig. Da zu erreichende Umweltstandards die Gewinnsituation der Unternehmen immer entweder direkt (Pigou) oder indirekt über die Kostenseite (VK/SK) beeinträchtigen, haben die Firmen auch immer ein Interesse, die Strenge dieser Standards zu verringern; ganz besonders zeigt sich dies aber in der Inflationsvariante, bei der es für die Unternehmen allen Grund gibt, bei einem VK/SK-Verfahren der Festlegung des gewünschten Standards zu opponieren - ein Aspekt, dem wir uns nun zuwenden wollen. Halten wir aber noch einmal fest: Unter realistischen Bedingungen ist der Pigou-Standard zwar laxer als der VK/SK-Standard, jedoch steigen die Gewinne unter dem VK/SK-Regime unter realistischen Bedingungen. Die Unternehmensstrategie muss also sein: Zielformulierung in VK/SK-Modell zuzulassen, end-of-pipe anzupassen – und den VK/SK-Standard laxer zu machen, um die Gewinne weiter zu steigern.

5. Internalisierung und politisches Lobbying

Ewringmann/Zimmermann haben sich schon früh (1978), aber dezidiert mit der Interessenposition der umweltpolitischen Akteure auseinandergesetzt und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dabei insbesondere die Leidensgeschichte des Abwasserabgabengesetzes beleuchtet (dazu im einzelnen Hansmeyer 1976); seit dieser frühen Arbeit hat die politisch-ökonomische Analyse von Umweltpolitik einen bemerkenswerten Aufschwung genommen (vgl. insbes. Horbach 1992, Weck-Hannemann 1994, Endres 1997), wobei man subjektiv allerdings den Eindruck haben kann, dass die ausschließlich auf Plausibilitäten aufgebauten Analysen zunehmend in eine Phase abnehmenden Grenzertrags kommen – was uns allerdings hier nicht davon abhalten sollte, diesem Klub beizutreten. Seinerzeit wurden drei Grundoptionen für die Unternehmensseite gegenüber den schärfer werdenden Umweltschutzanforderungen gesehen (1978, S. 70 ff.): diesen geschlossen als Block entgegenzutreten, sich „geeignet" anzupassen (vermutete wurde damals durch forcierte Prozessinnovationen, also integrierten Umweltschutz, woraus bekanntermaßen nicht allzuviel geworden ist) oder durch Schaffung neuer industrieller Komplexe wie der Umweltschutzindustrie, die dann auch ihre eigenen Interessen verfolgen sollte (auch dies hat sich nicht wie gedacht materialisiert). Jedenfalls vermeinten die Verfasser damals eine „vorsichtig defensive" (1978, S. 76) Haltung der Unternehmen erkennen zu können nach dem Motto: im Grundsatz akzeptieren, im einzelnen abwehren. Gemeint war die Erkenntnis, dass sich auch die Unternehmen der verstärkten gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltschutz nicht entziehen konnten, diese sogar öffentlich akzeptierten, jedoch auf der konkreten Ziel- und Operationsebene ihre Informations- und Verhandlungsmacht vehement einsetzten. Grundsätzlich hat sich daran bis heute nicht allzuviel geändert, wenn man davon absieht, dass sich auch eine Sekte offensiv umweltbewegter Unternehmen herausgebildet hat. Einige Aspekte des Akteurs-, speziell des Unternehmensverhaltens bieten sich jedoch für einige zusätzliche Überlegungen im zuvor schon benutzten Kontext an.

Martin Weitzman hat vor einem Vierteljahrhundert (1974) einen wichtigen Aufsatz geschrieben, der später dann von anderen Autoren in den Umweltkontext „übersetzt" wurde (Baumol/Oates 1988). Die Kernidee war, dass der „Staat" zwar danach trachtet, die Gesamtwohlfahrt zu maximieren, aber aus den üblichen Gründen die Parameter dieser Maximierung (im Pigou-Kontext die MPC und MEC, im VK/SK-Kontext die MEC und MAC) nicht genau kennt (exakter: er kennt die Steigungen der Kurven mit Sicherheit, nicht jedoch ihre Lage, vgl. Hoel 1998), sich aber zwangsläufig unter plausiblen Annahmen für solche Parameter entscheiden muss, wenn er Ziele (und damit Instrumentendosierungen) festlegen will, also Politik treiben will. Die zwangsläufige Folge ist, dass solche Ziele und Dosierungen falsch sein können und werden und der wohlfahrtsmaximierende Staat also ein Interesse daran haben muss, seine Irrtumskosten zu minimieren. Das Weitzman-Theorem, dessen „Übersetzung" im VK/SK-Kontext erfolgte, zeigt nun, dass Fehler bei der Nutzenschätzung (MEC) zwar aufgrund falscher Standards zu Wohlfahrtsverlusten führen können, aber keine Auswirkungen auf die Instrumentenwahl (Preis- vs. Mengensteuerung) haben, dass dies aber nicht gilt für Irrtum bezüglich der Grenzkosten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

(MAC): Ist nämlich die Steigung der Grenzkosten größer als der Grenznutzen, so ist der Wohlfahrtsverlust durch Irrtum bei der Preissteuerung geringer als bei der Mengensteuerung et vice versa. Diese Grundüberlegungen haben wir uns an anderer Stelle (Zimmermann/Schwarze 1996) zunutze gemacht, um Lobbying-Strategien der Wirtschaft gegenüber einem sich nach Weitzman verhaltenden Staat zu untersuchen, wobei wir nach kosten- und nutzenseitigen Strategien sowie den Kombinationen daraus differenziert haben – und um zu zeigen, wie es der Wirtschaftslobby trickreich gelingen kann, die Instrumentenpräferenz des Staates zu ihren Gunsten zu kippen. Die Präsentation dieser Ergebnisse würde hier jedoch zu weit führen, da wir die Welt des wohlfahrtsmaximierenden Staats alsbald verlassen werden; sie bilden aber den Rahmen für die politisch-ökonomischen Überlegungen an späterer Stelle, die auch andere Akteure, speziell die Ökolobby, und deren gemeinsamen Einfluss auf den Internalisierungsgrad einschließen.

Denn die Unternehmen sind nicht allein am Markt der öffentlichen Meinung aktiv, und vor dem staunenden Publikum finden häufig regelrechte Desinformations-Schlachten zwischen der potentiell mit Umweltschutzkosten belasteten Wirtschaft und den Ökologie-Advokaten in Gestalt der Umweltverbände statt. Im Prinzip lassen sich solche Lobbying-Strategien sehr gut in den Kontext der beiden Regime übersetzen, wobei von der Weitzman-Regel und ihren Voraussetzungen in der Praxis zwangsläufig Abstand zu nehmen ist: In der Realität gibt es keinen wohlfahrtsmaximierenden Staat, schon gar nicht einen irrtumskostenminimierenden, sondern letztlich nur Bündnisse von Partikularinteressen, die es auf die Ausbeutung des Steuerzahlers und Wählers anlegen, wie Bruno Frey meint (1994), allerdings wohl unter den constraints von Ideologie-, resp. Stimmensicherung. Das heißt aber auch, dass der „body politic" (inkl. der Bürokratie) in einzelne Parzellen zerfällt, die den jeweiligen lobbyierenden Interessen zuzuschlagen sind; was vom wohlfahrtsmaximierenden Staat dann übrig bleibt, ist je nach obwaltendem Zynismus eine Art Zufallsgenerator, die herrschende Medienmeinung und mit viel Glück ein bisschen political leadership. Political leadership, also Staatsmänner und -frauen, gehören aber eher zur raren Sorte (Kirsch/Mackscheidt 1985), so dass man durchaus davon ausgehen kann, dass das Politikergebnis (output) auf der „Lobbyhydraulik" (der Verschiebung der relevanten Kurven im Lobbyinteresse, zu der wir gleich kommen) und ihrem impact auf die öffentliche Meinung (genauer: die veröffentlichte), partiell verzerrt durch ideologische Fixierungen der herrschenden Parteien, beruht. Wenn man dem zustimmt, so löst sich zwangsläufig die Frage der Internalisierung im Samsara auf – der Wirtschaftsstandort oder die Ökologie sind die Interessen, für die optimale Externalität oder den optimalen Internalisierungsgrad findet sich kein Anwalt, und Internalisierung wird im politisch-ökonomischen Kontext wirklich zum Nirwana-Kriterium.

Ob und in welchem Ausmaße dies geschieht, ist aber zu einem großen Teil davon abhängig, wie gut die Lobbying-Ziele der Interessengruppen auf die herr-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schenden Werte der herrschenden Medien, die herrschenden Werte der Bevölkerung sowie die herrschende Regierungskonstellation abgestimmt sind, welchen Resonanzboden sie also finden. Das folgende Tableau fasst plausible Ad-hoc-Hypothesen bzgl. des Erfolgs (+) oder Misserfolgs (–) von Lobbying-Strategien der Wirtschaft und der Umweltverbände zusammen, wobei der Wertebereich nach „Sicherungszielen" (Hauptthemen) differenziert ist:

Tabelle 2

Erfolge und Misserfolge von Lobbying-Strategien (Werte/Politik)

Lobbies	Wirtschaft	Umweltverbände
Werte/politische Konstellationen		
Werte:		
Wirtschaftsstandort	+	–
Sozialstaat	+	–
Ökologie-Minderheiten	–	+
Politische Konstellationen:		
Wirtschaftsstandort/Sozialstaat	+	–
Wirtschaftsstandort/Ökologie	0	0
Sozialstaat/Ökologie-Minderheiten	0(+)	0(+)

Die ersten drei Zeilen des Tableaus beziehen sich auf Werthaltungen in Medien und Bevölkerung und deren Beurteilung der Lobbystrategien: Hier ist von Nullsummenspielen zwischen den Lobbies auszugehen, da mehr als holzschnittartige Botschaften kaum vermittelbar sind und dementsprechend auch die Antwort ausfällt. Das kann graduell anders sein auf der politischen (Regierungs-) Ebene – weniger bei der „großen" Koalition von Wirtschaftsstandort/Sozialstaat, aber schon eher bei Sozialstaat/Ökologie, wo zwar ebenso wie bei Wirtschaftsstandort/Ökologie symbolische Politik die dominierende Folge sein wird (Beispiel: Atomausstieg), aber auch vordergründige win-win-Situationen auftreten können; diese sind vordergründig, weil sie – falls die Ergebnisse nicht neutral sind – Externalisierung von Kosten voraussetzen, denn irgendwer sonst zahlt immer die Zeche (Beispiel: Energiesteuerfinanzierung der Rentenversicherung). Wir wollen es aber bei diesem Ausflug in die Politikanalyse, der auch in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

anderen Kontexten wie bei der Analyse von double-dividend-policy vielversprechend ist (vgl. Zimmermann/Gaynor 1999), belassen und abschließend noch einmal etwas formaler die Ansatzpunkte von Lobbying-Strategien und ihre Wirkung auf die Internalisierung diskutieren, also die Implikationen der Lobbyhydraulik.

6. Ein polit-ökonomisches Erklärungsmodell für das Internalisierungsniveau

Grundsätzlich – trotz aller praktischen Vorbehalte gegenüber dem Pigou-Modell – ist es zunächst sinnvoll, neben dem VK/SK-Ansatz auch dieses als mögliches Objekt von Lobbyingstrategien zu sehen. Im Pigou-Ansatz (und im Wettbewerb) traten ja drei Größen auf: der Marktpreis, die Grenzkosten der Produktion MPC und die Grenzschadenskosten MEC; letztere sind auch im VK/SK-Ansatz vertreten, jedoch substituieren die Grenzvermeidungskosten MAC dort die Produktionkosten. An dem Marktpreis ist bei Wettbewerb nicht zu rütteln und auch die MPC eignen sich nicht als Ansatzpunkte von Lobbystrategien: Ein typisches Lobbying der Wirtschaft („die MPC sind höher") senkt cet. par. das Gewinnmaximum der Firmen und ein atypisches Lobbying (gewinnsteigernd) wäre kontraintutiv und würde zu (ggfs. überkompensierenden) Gegenstrategien geradezu einladen; ganz abgesehen davon ist die öffentliche Kenntnis der Produktionskosten weitaus größer als der Vermeidungskosten (amtliche Statistik), so dass hier auch von der Gegenseite weniger Gefahr droht. Im Pigou-Ansatz bleiben somit als Lobbying-Objekte der beiden Gruppen im wesentlichen nur die MEC. Im VK/SK-Modell sind die strategischen Freiräume größer, denn sowohl die MEC wie auch MAC können zu Lobby-Angriffen genutzt werden, so dass summarisch festzuhalten ist: Zielfindung und Instrumentendosierung und damit Internalisierungsgrad sind im VK/SK-Modell anfälliger für Lobbying-Strategien als im Pigou-Modell, und dasgleiche gilt zwangsläufig für die davon abgeleitete „optimumlose" Variante in Gestalt des standards-prices-approach à la Baumol/Oates, bei der ein Standard „politisch" gesetzt wird und dann effizient durch Preissteuerung verfolgt wird – ein genuin „pluralistisches" und offenes Design in typisch amerikanischer Kulturtradition ohne den teutonischen Ballast des Gemeinwohldenkens.

Wenn dem aber so ist, dann ist formal die gesamte Kurvenhydraulik der Ausgangspunkt, die wir an anderer Stelle (Zimmermann/Schwarze 1996) mit Blick auf das Weitzman-Theorem (also aus wohlfahrtstheoretischer Sicht) analysiert haben. Allerdings reduziert sich die Komplexität dieses Ansatzes im VK/SK-Kontext um einiges aus politisch-ökonomischer Sicht, denn Weitzman (und damit der Einfluss der relativen Steigungen von MAC und MEC auf die irrtumsminimierende Instrumentenwahl) sind nun einmal politisch-ökonomisch schlicht irrelevant, mithin dem Nirwana zuzurechnen. Gehen wir also wiederum (vgl.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Abb. 1) von fallenden MAC und steigenden MEC aus (nun allerdings bezogen auf eine Emissionsskala) und unterstellen wir, dieses wären die „wahren" Kurven (was auch impliziert, dass man sich bzgl. der MEC auf eine Verteilung der Eigentumsrechte auf Verursacher oder Geschädigte geeinigt hätte), dann wäre auch das „wahre" Optimum bekannt – allerdings wohl nur dem allwissenden und eigeninteresselosen Gesamtwohlfahrtsmaximierer.

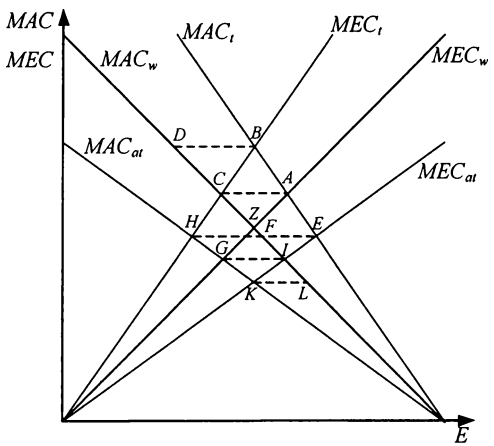

Abb. 2: Die Lobbyhydraulik

Unabhängig davon, ob die Lobbies eine ungefähre Vorstellung davon haben, wo dieses „wahre" Optimum liegen könnte, sind ihre Interessen natürlich gegenläufig: Die Industrie hat immer ein Interesse an der Reduzierung ihrer Vermeidungsleistungen (also an geringeren Internalisierungsgraden), die Ökologie-Advokaten dagegen werden sich auch mit einer optimalen Externalität (auch nicht mit der „wahren") niemals zufrieden geben und nach strengeren Standards rufen. Die typische Strategie der Industrie würde darin bestehen, der Öffentlichkeit und Politik zu suggerieren, die Kosten wären viel höher (also die MAC viel steiler), die typische Strategie der Ökolobby, dies anzuzweifeln und vor allem weitaus höhere Schadenskosten (steilere MEC und damit auch Nutzen der Emissionsreduzierung) zu behaupten; atypische Strategien beziehen sich dementsprechend auf entgegengesetztes Verhalten. Nehmen wir zur Vereinfachung an, dass zunächst einmal Schätzungen der MAC und MEC von „unabhängigen" Institutionen (die dazu Akzeptanz genießen, bei der allgemeinen Krise der politischen Institutionen am besten der Bundesbank) als Verhandlungsgrundlage vorgelegt wurden, die im politökonomischen Umfeld die Funktion der „wahren" Kurven übernehmen, und zum zweiten die Aktionsparameter der Industrielobby die MAC, der Ökolobby die MEC sind, dann haben wir vier Grundfälle hin-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sichtlich der Strategiekombinationen zu unterscheiden; differenzierend kommt hinzu, dass wir auch nach dominierenden Mengen (Auflagen) – und Preislösungen (Steuern) unterscheiden müssen, denn die Lobbyhydraulik erbringt hier gravierend andere Ergebnisse aufgrund der Anpassung der Industrie entsprechend der „wahren" MAC, die ja nur ihr bekannt sind.

Tabelle 3

Payoff-Matrix für Lobbying-Strategien im VK/SK-Ansatz

	Industrielobby		Ökolobby	
Strategie-komb.	M-Steuerung	P-Steuerung	M-Steuerung	P-Steuerung
(1) typ. Kost.-lobbying	A(5,85) > Z (+)	C(4,15) < Z (–)		
typ. Nutz.-lobbying			B(5) = Z < A (+0)	D(3) < C < Z (++)
(2) typ. Kost.-lobbying	A(5,85) > Z (+)	C(4,15) < Z (–)		
atyp. Nutz.-lobbying			E(7) > A > Z (– –)	F(5,8) > Z > C (– –)
(3) atyp. Kost.-lobbying	G(3,75) < Z (–)	I(6,25) > Z (+)		
typ. Nutz.-lobbying			H(3) < G < Z (++)	Z(5,8) < F < I (+–)
(4) atyp. Kost.-lobbying	G(3,75) < Z (–)	I(6,25) > Z (+)		
atyp. Nutz.-lobbying			K(5) = Z> G (-0)	L(7) > I > Z (– –)

Num. Strategieergebnisse für: $MEC_w = 1E$; $MEC_t = 1{,}4E$; $MEC_{at} = 0{,}6E$;
$MAC_w = 10 - 1E$; $MAC_t = 14 - 1{,}4E$; $MAC_{at} = 6 - 0{,}6E$

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In den Darstellungen von Abbildung 2 und Tabelle 3 haben wir aus Gründen der Übersichtlichkeit dazu den extrem einfachen Fall symmetrischer Kurvenverläufe gewählt, und es versteht sich, dass sich je nach Ausmaß der Kurvendrehungen resp. der Steigungsverläufe normalerweise davon abweichende Resultate ergeben werden; da es uns aber nur auf die grundsätzliche Frage nach der Internalisierung ankommt, ist das wohl ein vertretbares Vorgehen, wohl aber auch ein Anreiz, das Lobbyproblem einmal (methodisch adäquat) spieltheoretisch zu formulieren.

Aus dieser Darstellung und einer ergänzenden Beispielrechnung lassen sich dann die in Tabelle 3 zusammengefassten Ergebnisse ableiten, wobei die Vorzeichen in Klammern Bewertungen aus Sicht der jeweiligen Lobby zum Ausdruck bringen: bei der Industrielobby, ob der durch die Strategie erreichte Wert größer/kleiner (+/–) als der Ausgangswert ist (es also gelungen ist, den Internalisierungsgrad zu senken), bei der Ökolobby, ob zum ersten das Resultat der Gegenstrategie kleiner/größer (+/–) als der Strategiewert der Industrie ist (ob also die Richtung der Strategie stimmt) und zum zweiten, ob die Gegenstrategie zu einem kleineren/größeren (+/–) Ergebnis führt als der Ausgangswert Z. Die illustrative Beispielrechnung basiert auf den unter Tab. 3 verzeichneten Funktionen, und die in der Tabelle in Klammern erscheinenden Zahlen geben das Emissionsniveau, also das Ergebnis der jeweiligen Strategien resp. Strategiekombinationen an. Wir nehmen plausiblerweise auch an, dass die Industrie als erste auf das „unabhängige" Gutachten reagiert, also in einer Art first mover advantage die Strategie festlegen kann, auf welche die Ökolobby reagieren muss.

Betrachtet man zunächst die politikseits präferierten Mengenlösungen (dazu begründend Hansmeyer 1993), wobei eine solche Präferenz natürlich auch lobbyangriffsfähig ist oder ein Lobbyergebnis sein kann, dann ist die Wahl der typischen Strategie durch die Industrie eindeutig und diese wird in der Öffentlichkeit auch erwartet; die Ökolobby wird dann auch typisch reagieren und den first mover advantage der Industrie zu korrigieren versuchen, wobei das Endergebnis in der Realität offen ist – unser Resultat des „wahren" Optimums (B = Z) ist ausschließlich durch das symmetrische Beisipel bedingt. Die potentielle Wahl der atypischen Strategie durch die Industrie leidet zum einen an einem first mover disadvantage, zum anderen an der Unglaubwürdigkeit dieser Strategie und würde auch nur im Fall einer ebenfalls atypischen Reaktion der Ökolobby (die nicht zu erwarten ist) den Schaden (im Beispiel auf den Ausgangwert K = Z) begrenzen.

Im Fall der Preissteuerung müsste die Industrie atypisches Kostenlobbying betreiben, um zunächt einen Vorteil (I) zu erreichen; antwortet die Ökolobby darauf auch atypisch, so wird das Spiel (mit L im Beispiel) zuungunsten der Ökolobby ausgehen, und antwortet die Ökolobby typisch, so wird die Industrie Abstriche an ihrem Ersterfolg (F) hinnehmen müssen, aber immer noch ihre Lage verbessert haben. Bei typischem Kostenlobbying auf Industrieseite aber wird

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Ökolobby eindeutig mit typischem Nutzenlobbying reagieren und (mit D im Beispiel) dieses Spiel gewinnen.

Wenn aber nun die politische Entscheidung zugunsten von Mengen- oder Preissteuerung verhandelbar und damit lobbyfähig ist, dann stellt sich natürlich die Frage, für welche Lösung die beiden Parteien votieren werden. Das hängt auch von situativen Variablen ab (aktuelle Umweltprobleme z. B.), die neben einer grundlegenden responsiveness auf den Sender den Erfolg der Lobbyingstrategien in der Öffentlichkeit bestimmen, jedoch wollen wir hier weiter strategieimmanent argumentieren. Aus den Beispielwerten in Tabelle 3 lassen sich so einige vorläufige Antworten in bezug auf die Internalisierungsfrage geben:

- Rechnet die Industrie nicht mit Reaktionen der Ökolobby und sind alle möglichen Strategien verfügbar, so sollte die Industrie an der Preislösung interessiert sein – der Gesamtdurchschnitt der Strategieergebnisse / Emissionen ist 5,2 gegenüber 4,8. Auch wenn die Ökolobby reagiert, ändert sich daran nichts – die Preislösung ist aus Industriesicht mit dem Gesamtdurchschnitt von 5,4 wieder besser als die Mengenlösung mit 5,0.
- Hält sich die Industrie an die Strategien, bei denen sie einen first mover advantage hat – (1) und (2) bei der Mengensteuerung, (3) und (4) bei der Preissteuerung –, so wird sie auch hier die Preislösung präferieren, denn die Emissionswerte sind in beiden Fällen im Durchschnitt größer als bei der Mengenlösung – ohne Reaktion der Ökolobby gilt 6,25 gegenüber 5,85, mit Reaktion 6,4 gegenüber 6,0.
- Kommt jedoch der Glaubwürdigkeitsfaktor der Strategien ins Spiel, so muss die Industrie auf atypische Kostenstrategien schweren Herzens verzichten, obwohl diese (im Rahmen der Preislösung) das first best Resultat für sie erbringen; damit entfällt aber auch die first best Situation für die Ökolobby in Gestalt der Mengenlösung. Das aber bedeutet anders gewendet die Umkehrung der Strategiepräferenz durch Einschränkung des Strategieraums und das klare Votum der Industrie für die Mengenlösung, denn bei typischer Strategie ist diese eindeutig überlegen mit Durchschnittswerten von 5,85 gegenüber 4,15 ohne Reaktion, 6,0 gegenüber 4,4 mit Reaktion der Ökolobby.

Halten wir – bei allen Restriktionen dieses Ansatzes und des Beispiels – also fest: Bei eingeschränktem Strategiebereich präferiert die Industrie die Mengenlösung (und die typische Strategie) – und unter dieser Voraussetzung muss die Ökolobby zwangsläufig für die Preislösung (und abermals die typische Strategie) votieren. Die Gründe für die Industrie liegen zum einen in der (entscheidenden) Glaubwürdigkeit der Strategie, zum anderen aber wohl auch darin, dass Steuerlösungen lobbymäßig schwieriger zu handhaben sind aufgrund des komplexeren Ablaufmechanismus, den ja auch nur die insider in den Firmen durchschauen. Die Ökolobby sollte dagegen generell Preislösungen bevorzugen, weil

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sie zum einen die Gegenseite tendenziell in eine strategisch unglaubwürdige Position bringen und zum anderen bei eingeschränktem Strategiebereich die erreichbaren „Gewinne" (in der Währung des Internalisierungsgrads) nun zwar im Durchschnitt nicht mehr first best (bei Mengensteuerung und atypischer Industriestrategie) sind, aber bei Durchsetzung ihrer Präferenz (und beidseitig typischer Strategie) singulär einen Spitzenwert erreichen können. Da es aber gute Gründe gibt, dass die Politiker/Bürokraten und die Industrie in ihrer Präferenz (zumeist) konform gehen und somit in der Realität (überwiegend) Mengenlösungen implementiert werden, ist mit einem geringeren Internalisierungsgrad zu rechnen als bei einer alternativen Durchsetzung der Präferenz der Ökolobby in Form von Preislösungen; die Ökosteuerentscheidungen der rotgrünen Regierung können durchaus auch auf diesem Hintergrund als (unerwartet) erfolgreiches Lobbyergebnis interpretiert werden. Allerdings kommt zulasten der Ökolobbystrategien noch etwas Grundsätzliches hinzu: Nimmt man an, unter einer Mengenlösung würde die Industrie Punkt A in Abbildung 2 anstreben, dann kann die Ökolobby den Ausgangswert Z (= B = K) nur halten, wenn sie die MEC um den gleichen Faktor wie die MAC vermehrt. Da aber in der Öffentlichkeit keine Marginalkurven gedreht werden, sondern mit Absolutzahlen gehandelt wird, impliziert dies, dass die zu suggerierende Nutzengröße absolut wesentlich höher sein muss als die Kostengröße der Industrieseite – denn die Vermeidungskosten haben ja einen von rechts nach links progressiv ansteigenden, die Nutzen der Emissionsvermeidung jedoch einen degressiv ansteigenden Verlauf. Das kann dazu führen, dass auch die Behauptungen der Ökolobby öffentlich als unglaubwürdig angesehen werden (obwohl die Steigerungsraten sehr wohl identisch sind), insbesondere aber dann, wenn die Individuen einen gewissen und begrenzten „moral account" besitzen, wie wir aus der Contingent-valuation-Forschung (embedding-effect) wissen (Kahneman/Knetsch 1992). Wenn das aber gilt, dann sind die strategischen Möglichkeiten der Ökolobby in diesem Spiel begrenzter als man zunächst meinen könnte – und vielleicht erklärt sich die traditionelle Dominanz von Mengenlösungen in der Umweltpolitik, also der Industriepräferenz, auch partiell aus diesem Sachverhalt; ein temporär davon abweichendes Resultat steht dem nicht entgegen insoweit, als der situative Faktor einer rotgrünen Regierung anscheinend in der Lage war, diesen strategischen Nachteil temporär mehr als auszugleichen.

7. Fazit

Fassen wir zusammen. Wir haben eingangs gesagt, dass Internalisierung dreierlei voraussetzt: dass es etwas zu internalisieren gibt, dass dies nicht „von selbst" geschieht und dass es sich „lohnen" sollte, aber auch gewisse soziale Segnungen externer Effekte in Form der spontanen Generierung von internalisierenden institutions zwischen Markt und Staat herausgestellt, die dazu tendie-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ren, durch einen allzu regelungswütigen Staat beschädigt oder gar verdrängt zu werden; es gibt also eindeutig eine ordnungspolitische Schranke von Internalisierung (2.). Bevor dem Staat also überhaupt Zutritt zur Regelungsbühne gewährt wurde, standen die automatischen Internalisierungspotentiale des „großen" (Transaktionen) und des „kleinen" freien Markts (Verhandlungen) als eine weitere Schranke der Staatsintervention im Mittelpunkt (3.). In der interventionistischen Abteilung wurde dann hervorgehoben, dass allein schon von der Wahl des Optimierungsmodells Einflüsse auf den Internalisierungsgrad ausgehen, und unter realitätsnahen Annahmen gezeigt, dass Lobbystrategien der Wirtschaft hier ihren Ursprung und ihre Begründung finden (4.). In der Folge und in Anlehnung an das Weitzman-Theorem konnten Unsicherheiten über die relevanten Kurvenverläufe auch als Lobbystrategien interpretiert werden, wobei im politisch-ökonomischen Ansatz mit dem Wegfall des irrtumskostenminimierenden Wohlfahrtsmaximierers zwangsläufig auch das Ziel einer optimalen Internalisierung dem Nirwana anheim fiel (5.). Letztlich wurde herausgearbeitet, dass sich das Modell optimaler Umweltqualität und seine pragmatischen Abkömmlinge vergleichsweise am besten für Lobbystrategien eignen und im Kontext von Lobbystrategien und Internalisierung gezeigt, dass die von Regierenden und Wirtschaft präferierten Mengenlösungen (tendenziell) zu geringeren Internalisierungsgraden neigen als die von der Ökolobby präferierten Preislösungen (6.).

Als Quintessenz ist festzuhalten: Ob und inwieweit Internalisierung nötig und möglich ist und auch geschieht, ist sicherlich auch eine (unpolitische) Frage der Information und Transaktionskosten, zuvorderst aber eine Frage der politischen Ökonomie; das was umweltpolitisch geschieht, fällt ja nicht als als Weisheit und Geschenk eines allwissenden Wohlfahrtsmaximierers vom Himmel, sondern ist in Zielen und Instrumenten(-dosierungen) ein Ergebnis von Verhandlungsprozessen eigeninteressierter Gruppen (inkl. der Politiker und Bürokraten) untereinander und auf dem Hintergrund supportbietender oder -verweigernder Öffentlichkeit – eben ein Ergebnis der Interaktion von Menschen und nicht von Heiligen. „Gerade weil es keine vollständige Internalisierung geben kann" (Streißler 1993, S. 107), ist einem solchen Nirwana auch nicht nachzuweinen, sondern das Samsara als Chance zu sehen für einen tragfähigen weil akzeptierten pluralistischen Kompromiss.

Literatur

Ahlheim, M. / *Buchholz*, W. (1999): WTP or WTA – Is that the Question? Reflections on the Difference between „Willingness to Pay" and „Willingsness to Accept", verv. Ms., Cottbus/Regensburg.

Baumol, W. J. / *Oates*, W. E. (1988): The Theory of Environmental Policy, 2. ed., Cambridge/Mass: Cambridge University Press.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Coase, R. H. (1960): The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics 3, S. 1–44.

Endres, A. (1994), Umweltökonomie. Eine Einführung, Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft.

Endres, A. / *Finus*, M. (1997): Umweltpolitische Zielbestimmung im Spannungsfeld gesellschaftlicher Interessengruppen: Ökonomische Theorie und Empirie, in: H. Siebert (Hrsg.), Elemente einer rationalen Umweltpolitik. Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung, Tübingen: Mohr (Siebeck), S. 35–133.

Ewringmann, D. / *Zimmermann*, K. W. (1978): Umweltpolitische Interessenanalyse der Unternehmen, Gewerkschaften und Gemeinden, in: M. Jänicke (Hrsg.), Umweltpolitik. Beiträge zur Politologie des Umweltschutzes, Opladen: Leske + Budrich, S. 66–100.

Feess, E. (1998): Umweltökonomie und Umweltpolitik, 2.Aufl., München: Vahlen.

Frey, B. S. (1994): Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, American Economic Review, Papers & Proceedings 84, S. 238–243.

Frey, B. S. / *Oberholzer-Gee*, F. (1997): Zum Konflikt zwischen intrinsischer Motivation und umweltpolitischer Instrumentenwahl, in: H. Siebert (Hrsg.), Elemente einer rationalen Umweltpolitik. Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung, Tübingen: Mohr (Siebeck), S. 207–238.

Hansmeyer, K.-H. (1976): Die Abwasserabgabe als Versuch einer Anwendung des Verursacherprinzips, in: O. Issing (Hrsg.), Ökonomische Probleme der Umweltpolitik, Berlin: Duncker & Humblot, S. 65–97.

– (1993) Das Spektrum umweltpolitischer Instrumente, in: H. König (Hrsg.), Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Berlin: Duncker & Humblot, S. 63–86.

Hansmeyer, K.-H. / *Ewringmann*, D. (1987): Der Wasserpfennig. Finanzwissenschaftliche Anmerkungen zum baden-württembergischen Regierungsentwurf, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Bd. 56, Berlin: Duncker & Humblot.

Hoel, M. (1998): Emission Taxes versus Other Environmental Policies, Scandinavian Journal of Economics 100, S. 79–104.

Horbach, J. (1992): Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik, Frankfurt/New York: Campus.

Kahneman, D. / *Knetsch*, J. L. (1992): Valuing Public Goods: The Purchase of Moral Satisfaction, Journal of Environmental Economics and Management 22, S. 57–70.

Kirsch, G. (1997): Neue Politische Ökonomie, 4. Aufl., Düsseldorf: Werner.

Kirsch, G. / *Mackscheidt*, K. (1985): Staatsmann, Amtsinhaber, Demagoge. Eine psychologische Ergänzung der ökonomischen Theorie der Politik, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Löfgren, K.-G. (1995): Markets and Externalities, in: H. Folmer / H. Landis Gabel / H. Opschoor (eds.), Principles of Environmental and Resource Economics, Cheltenham: Elgar, S. 17–46.

Pearce, D. W. / *Turner*, R. K. (1990): Economics of Natural Resources and the Environment, New York u. a.: Harvester Wheatsheaf.

Streißler, E. (1993): Das Problem der Internalisierung, in: H. König, Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Berlin: Duncker & Humblot, S. 87–110.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Weck-Hannemann, H. (1994): Die politische Ökonomie der Umweltpolitik, in: R. Bartel/ F. Hackl (Hrsg.), Einführung in die Umweltpolitik, München: Oldenbourg.

Weitzman, M. (1974): Prices vs. Quantities, Review of Economic Studies 41, S. 477–491.

Zimmermann, K. W. / *Gaynor*, J. D. (1999): The double dividend: Miracle or fata morgana? Public Choice 86, S. 39–58.

Zimmermann, K. W. / *Schwarze*, R. (1996): Industrielobbying bei einer Weitzmanschen Umweltpolitik, Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 47, S. 79–102.

Zimmermann, K. W. / *Zirkmann*, E. (1999): Das Technologie-Puzzle: Umweltsparende Anpassung in Unternehmen, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 22, S. 87–119.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Versagt der Staat im Umweltschutz?*

Eine wissenschaftskritische Ergänzung zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltpolitik

Achim Truger

1. Einleitung

Die meisten Ökonomen halten heutzutage – gestützt auf die Marktversagenskategorien „externe Effekte" oder „öffentliche Güter" – ein Staatshandeln im Umweltschutz für gerechtfertigt. Dagegen sind die wenigsten Ökonomen mit der spezifischen Ausgestaltung der deutschen Umweltpolitik einverstanden: Das nach wie vor dominierende Ordnungsrecht wird in der umweltökonomischen Analyse traditionell als ineffizient eingestuft.[1] Ökonomen präferieren seit langem marktwirtschaftliche Instrumente wie Umweltabgaben, Zertifikate oder das Haftungsrecht. In der Politik haben sich solche Instrumente bisher entweder gar nicht, oder aber nur in stark, teilweise bis zur Unkenntlichkeit modifizierter Form durchsetzen können. Entsprechend hart fällt daher regelmäßig die ökonomische Kritik an konkreten umweltpolitischen Maßnahmen aus.[2]

Um dieser Situation zu begegnen, beschränken sich viele Ökonomen mittlerweile nicht mehr auf die bloße Kritik an der herrschenden Umweltpolitik, sondern haben die Implementationsschwäche marktwirtschaftlicher Instrumente selbst zum Gegenstand der ökonomischen Analyse gemacht. In steigender Häufigkeit finden sich Analysen der umweltpolitischen Instrumentenwahl aus Sicht

* Ich danke Stefan Bach, Kilian Bizer, Bodo Linscheidt und Olaf Tidelski für wertvolle Hinweise und Anregungen.

[1] Statt vieler siehe *Endres* (1994).

[2] Als Beispiel sei nur auf die Kritik an der Abwasserabgabe verwiesen. Siehe hierzu beispielsweise *Karl/Ranné* (1995). Die Abwasserabgabe ist ständig durch das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln kritisch wissenschaftlich begleitet worden. Siehe hierzu in jüngerer Zeit *Ewringmann* (1993); *Ewringmann/Nase* (1993); *Ewringmann/Gawel/Hansmeyer* (1993); *Gawel* (1993); *Gawel/Ewringmann* (1994); *Ewringmann/Scholl* (1996); *Scholl* (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Neuen Politischen Ökonomie.[3] Diese Ansätze liefern potentielle Erklärungen dafür, warum es in parlamentarischen Demokratien so schwer fällt, marktwirtschaftliche Instrumente durchzusetzen. In grober Verkürzung können die (rational) schlecht informierten Wähler die eigennutzorientierten Politiker nur unvollkommen bei der Umsetzung ihrer umweltpolitischen Präferenzen kontrollieren. Diese wiederum sehen sich dem Einfluss mächtiger Interessengruppen ausgesetzt und sind zudem auf die eigene Interessen verfolgende Bürokratie angewiesen. Da mit einiger Plausibilität angenommen wird, dass die maßgeblich-en Mitglieder der erwähnten Gruppen eine Präferenz für ordnungsrechtliche, allerhöchstens für stark abgeschwächte marktwirtschaftliche Lösungen haben, setzen sich die aus ökonomischer Sicht überlegenen Lösungen im politischen Prozess nicht durch; sie werden von interessierter Seite torpediert.

Was folgt daraus für die Beurteilung des Staatshandelns im Umweltschutz? Der Staat scheint aufgrund der Mechanismen des demokratischen Prozesses offenbar nicht in der Lage, eine effiziente Umweltpolitik zu betreiben. Der Schluss scheint nahe zu liegen, dass es sich um einen typischen Fall von Staatsversagen handelt, der entsprechend harte Korrekturen, etwa konstitutionelle Beschränkungen für den demokratischen Prozess oder gar die Verlagerung der um-weltpolitischen Kompetenzen des Parlamentes auf eine unabhängige Umwelt-behörde erfordert.[4] Damit läge man im Trend: In der Öffentlichkeit scheint der Politikverdruss gegenwärtig weitverbreitet und in weiten Teilen der Ökonomik ist es üblich, auf jedes vorgebrachte Marktversagensargument automatisch mit einem Staatsversagensargument zu kontern, das staatliche Problemlösungen sofort diskreditiert, zumindest aber stark problematisiert und nach konstitutionellen Beschränkungen verlangt.[5] In etwas überspitzter Sicht wären die Umsetzungsprobleme der Umweltpolitik dann ein weiterer Beleg für die Ohnmacht des Staates und die Unfähigkeit parlamentarischer demokratischer Politik.[6]

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es zu zeigen, dass eine solche Staatsversagensdiagnose nicht gerechtfertigt ist, weil sie auf einer zu engen Interpretation der Neuen Politischen Ökonomie beruht, die die Rolle der ökonomischen Wissenschaft bei der Politikberatung nicht hinreichend berücksichtigt. Die Staatsversagensdiagnose lässt sich nämlich nur dann eindeutig stellen, wenn man von

---

[3] Siehe hierzu beispielsweise *Horbach* (1992); *Benkert* (1994); *Gawel* (1995); *Gawel/Schneider* (1996); *Frey/Schneider* (1996); *Meyer* (1996) und *Zimmermann* (1996). Zur Neuen Politischen Ökonomie im allgemeinen siehe etwa die Lehrbücher von *Frey/Kirchgässner* (1994) und *Mueller* (1989). Neuere Entwicklungen werden in *Mueller* (1997) dargestellt.

[4] Gemäßigt in diese Richtung etwa der Öko-Parafiskus-Vorschlag von *Tiepelmann* (1994) und *Tiepelmann/Frick* (1996).

[5] Schon früh *Watrin* (1986).

[6] Extrem demokratiekritisch hat sich jüngst *von Weizsäcker* (1999) geäußert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Fiktion ausgeht, es gebe eine wissenschaftlich eindeutig ableitbare und von allen Ökonomen unzweifelhaft empfohlene optimale Umweltpolitik. In Wirklichkeit aber ist das Spektrum der empfohlenen Maßnahmen und mithin die Uneinigkeit unter Ökonomen im Einzelfall äußerst groß. So kann man viele konkrete politische Maßnahmen nicht nur als gegenüber der „optimalen Lösung" unbefriedigenden Kompromiss unter dem Diktat von Interessengruppen und Bürokratie begreifen, sondern auch als Reaktion auf die von der Heterogenität der Meinungen in der ökonomischen Wissenschaft ausgehende Verunsicherung der Politik. Daher lohnt es sich auf jeden Fall, die Rolle der Wissenschaft sowohl bei der Ableitung des Staatsversagensvorwurfs im allgemeinen als auch in der Umweltpolitik im besonderen etwas näher zu betrachten.

Hierzu wird in Abschnitt 2 zunächst der Vorwurf des Staatsversagens auf Basis des bisher differenziertesten theoretischen Ansatzes, James M. Buchanans konstitutioneller Ökonomik, abgeleitet. In Abschnitt 3 wird gezeigt, dass sich in diesem Ansatz zwangsläufig das Problem der Erzeugung und der Konvergenz des theoretischen Instrumentalwissens stellt (3.1). Es wird dann allgemein (3.2) und am Beispiel der ökologischen Steuerreform (3.3) argumentiert, dass die zur Ableitung einer Staatsversagensdiagnose notwendige Theoriekonvergenz nicht vorliegt. Schließlich wird in 3.4 demonstriert, dass die ökonomische Wissenschaft in den konstitutionellen Ansatz integriert werden müsste und dabei denselben theoretischen Annahmen und Beurteilungsmaßstäben unterworfen werden müsste wie der demokratische Prozess. Dadurch fiele der Vorwurf des Staatsversagens als Vorwurf des „Wissenschaftsversagens" und Forderung nach konstitutionellen Schranken auf die Wissenschaft zurück. Abschnitt 4 beschäftigt sich mit Implikationen für die Beurteilung der Umweltpolitik.

2. Staatsversagen: Buchanans konstitutionelle Ökonomik als Referenzmodell

2.1 Der Grundansatz der konstitutionellen Ökonomik

Um den Staatsversagensvorwurf zu präzisieren und nicht im theoretischen Vakuum zu diskutieren, wird im vorliegenden Beitrag für die Staatsversagensargumentation die konstitutionelle Ökonomik James M. Buchanans als Referenzmodell zugrundegelegt.[7] Dieser Ansatz ist für den hier angestrebten Zweck geradezu ideal, da auf seiner Basis erstens häufig ein fundamentales

[7] Hierzu und im folgenden siehe *Brennan/Buchanan* (1993); *Buchanan* (1987a), (1987b), (1990) und sehr grundsätzlich *Vanberg* (1994). Teilweise kritische Einschätzungen finden sich in *Folkers* (1996), *Pies* (1996) und *Voigt* (1994) und (1996). Konsequente Anwendungen auf die Wirtschaftspolitik bzw. die Finanzwissenschaft finden sich in den Lehrbüchern von *Frey/Kirchgässner* (1994) bzw. *Blankart* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Versagen der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie in den verschiedensten Politikbereichen behauptet wird, das nur durch konstitutionelle Beschränkungen der Politik überwunden werden könne. Der Ansatz berücksichtigt zweitens explizit die Ergebnisse der Neuen Politischen Ökonomie, bietet zudem eine Möglichkeit der gedanklichen Ausschaltung von Partikularinteressen und Verteilungskonflikten bei der Beurteilung von gesellschaftlichen Maßnahmen und Regeln und bezieht dabei in neueren Arbeiten das Problem der Generierung theoretischen Wissens ein. All das sei im folgenden kurz skizziert.

Die konstitutionelle Ökonomik beschäftigt sich mit der Analyse der Wirkungen und der Bewertung von gesellschaftlichen Regeln. Es ist analytisch hilfreich, den Ansatz in drei theoretische Bausteine zu zerlegen. Die ersten beiden Bausteine bilden dabei die positive Komponente, die der Wirkungsanalyse dient, während der dritte Baustein die normative Komponente darstellt und der Bewertung von Regeln dient.

Die positive Komponente: Wenn man die ökonomischen Wirkungen verschiedener gesellschaftlicher Regeln, etwa verschiedene Besteuerungsregeln, Vorschriften für die Staatsverschuldung etc., auf die Wohlfahrt der Bürger analysieren möchte, braucht man dazu eine geeignete Theorie. In der konstitutionellen Ökonomik übernimmt die Rolle dieses ersten theoretischen Bausteins üblicherweise eine einfache neoklassische Theorie des betrachteten Gegenstandsbereiches. Hierin unterscheidet sich der Ansatz grundsätzlich nicht von den üblichen wohlfahrtsökonomischen Ansätzen. Neu ist dagegen die Hinzufügung des zweiten theoretischen Bausteins, nämlich einer Theorie über den politischen Prozess. Hierzu kommt die Ökonomische Theorie der Politik zum Einsatz, die den Gedanken der Eigennutzorientierung konsequent auch in den nicht-marktlichen Bereich überträgt und Wähler, Politiker, Interessenvertreter und Bürokraten als homines oeconomici modelliert. Die Kombination der beiden Bausteine ermöglicht dann die Analyse von Interdependenzen zwischen wirtschaftlichem und politischem Bereich. So lässt sich z. B. analysieren, wie eine bestimmte politische Maßnahme, etwa die Erhebung einer Steuer, sich auf das Verhalten der Wirtschaftssubjekte auswirkt, wie dies auf das Verhalten der Politiker rückwirkt und welche Wohlfahrtseffekte damit insgesamt für die Wirtschaftssubjekte verbunden sind. Auf diese Weise kann man zu Wirkungsanalysen für die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Regeln gelangen.

Die normative Komponente: Über die beiden positiven Bausteine setzt Buchanan noch einen dritten, normativen Baustein, der die Beurteilung der betrachteten Regeln und ihrer Wirkungen ermöglichen soll. Die Anforderungen, die er an den Beurteilungsmaßstab stellt, sind streng. Die Beurteilung soll nicht anhand extern vorgegebener Ziele – etwa soziale Wohlfahrtsfunktionen wie in der traditionellen Wohlfahrtsökonomik – sondern streng auf Basis des normativen Individualismus anhand der Präferenzen der Individuen erfolgen. Will man zu einer eindeutigen – d. h. im normativen Individualismus einstimmigen – Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

urteilung der betrachteten Regeln durch die Individuen gelangen, dann scheint sich sofort das Problem zu stellen, dass unterschiedliche Individuen von ein und derselben Maßnahme unterschiedlich betroffen sind und daher zu ganz unterschiedlichen Beurteilungen gelangen werden. Wie soll man die Zustimmung aller zu einer bestimmten Maßnahme erreichen, wenn es regelmäßig nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer und damit Verteilungskonflikte gibt? Buchanans Antwort auf diese Frage besteht darin, auf den Unterschied zwischen einzelnen politischen Maßnahmen im laufenden politischen Prozess und allgemeinen Regeln, die den Rahmen für diesen Prozess bilden, hinzuweisen.[8] Bei einzelnen politischen Maßnahmen wird jedes Individuum eine ziemlich genaue Vorstellung davon haben, wie es von diesen Maßnahmen betroffen ist, ob es gewinnt oder verliert. Bei langfristig angelegten Regeln dagegen, die sich unter Umständen auch auf eine fernere Zukunft beziehen, kann es für den Einzelnen sehr viel schwieriger sein, seine Betroffenheit abzuschätzen, da ihm seine zukünftige soziale Position noch nicht bekannt ist und er daher nicht wissen kann, ob er profitieren oder verlieren wird. In diesem Sinne finden Entscheidungen über Regeln, anders als solche über Einzelmaßnahmen, vor einem „Schleier der Unsicherheit" statt, der es den Individuen nicht erlaubt, ihre zukünftige Verteilungsposition genau abzuschätzen. Vor einem solchen Schleier kann es auch für eigennutzorientierte Individuen rational sein, sich einstimmig für Regeln zu entscheiden, die zum langfristigen Vorteil aller sind, selbst wenn einzelne oder viele dabei unter Umständen kurzfristig Einbußen hinzunehmen haben, die bei der Abstimmung über eine kurzfristige politische Einzelmaßnahme vielleicht zu heftigen Verteilungskämpfen und zur Ablehnung der Maßnahme geführt hätten. In diesem Sinne ist der Schleier der Unsicherheit, ähnlich dem Rawls'schen Schleier des Nichtwissens[9], ein Mittel, um Partikularinteressen und Verteilungsstreitigkeiten bei der Beurteilung gesellschaftlicher Regeln gedanklich auszuschalten. Eine Regel ist aus dieser Sicht dann positiv zu bewerten, wenn sie so interpretiert werden kann, als sei sie aus einer rationalen Entscheidung vor dem Schleier der Unsicherheit hervorgegangen.

2.2 Korrektur des Staatsversagens durch konstitutionelle Schranken

Wie gelangt man mittels des konstitutionellen Ansatzes zu einer Staatsversagensdiagnose? Dies erreicht man, indem man die vorstehend nur abstrakt charakterisierten Bausteine und Regeln in der gewünschten Weise konkretisiert. Bezüglich der Regeln beschränkt man sich auf den Vergleich genereller Regeln zur Beschränkung des Spielraums der parlamentarischen Demokratie.[10] Übli-

[8] *Brennan/Buchanan* (1993), S. 25 ff.

[9] *Rawls* (1971).

[10] Siehe hierzu wieder *Brennan/Buchanan* (1993), insbesondere S. 109 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

cherweise stellt man eine völlig unbeschränkte parlamentarische Demokratie, in der alle Maßnahmen durch einfachen Mehrheitsbeschluss durchgesetzt werden können, einer parlamentarischen Demokratie gegenüber, die durch konstitutionelle Schranken (etwa Verschuldungsgrenzen) beschränkt wird. Der „Kniff" besteht dann darin, bezüglich der Theorie des politischen Prozesses (Baustein 2) eine entsprechend zugespitzte Neue Politische Ökonomie zu verwenden, d. h. die durch Eigennutz und Informationsasymmetrien verursachten Mängel (unvollständige Kontrolle der Politiker durch Parlament und Bürger, Einfluss von Interessengruppen und Bürokratie) zu betonen. Häufig führt dies auf eine so stark vereinfachte Annahme, wie die Leviathan-Hypothese, bei der der Staat zu einem von Wählern und Parlament völlig unkontrollierbaren Aufkommensmaximierer degeneriert.[11] Erleichtert wird das ganze noch, wenn man zur Beurteilung der Wirkungen verschiedener Regeln auf die Wohlfahrt der Individuen (Baustein 1) eine einfache, wenig differenzierte neoklassische Theorie des betrachteten Gegenstandsbereiches, etwa der Besteuerung oder der Staatsverschuldung verwendet.

Auf diese Weise gelangt man sehr leicht zu einer Staatsversagensdiagnose und der Forderung nach konstitutionellen Beschränkungen der Staatstätigkeit: Es lässt sich dann regelmäßig zeigen, dass die Politiker ohne konstitutionelle Beschränkungen aufgrund der polit-ökonomischen Mechanismen systematisch Maßnahmen ergreifen, deren Wirkungen nicht den – in der einfachen neoklassischen Theorie angenommenen – Präferenzen der Bürger entsprechen. Rationale Individuen vor dem Schleier der Unsicherheit würden sich dann für eine konstitutionelle Beschränkung der politischen Kompetenzen aussprechen und unbeschränkte Kompetenzen ablehnen.

Im Bereich der Staatsverschuldung würden konstitutionell unbeschränkte Politiker zu übermäßiger Kreditaufnahme neigen, da sie in der Rezession aufgenommene Schulden im Aufschwung niemals tilgen würden, was aus Sicht der angenommenen Staatsschuldtheorie zumindest langfristig nur zu negativen Folgen für die Wirtschaftssubjekte führen kann. Daher würden sich rationale Individuen vor dem Schleier der Unsicherheit nicht von kurzfristigen Gewinnen durch Staatsverschuldung täuschen lassen und im Sinne ihres langfristigen Wohles für eine konstitutionelle Beschränkung, eventuell sogar ein Verbot der Staatsverschuldung plädieren.[12]

Im Bereich der Besteuerung würden konstitutionell unbeschränkte Politiker zu breite Bemessungsgrundlagen mit zu hohen Sätzen bei stark zentralisierter Besteuerungskompetenz erheben. Die Folge wäre bei Verwendung einer undifferenzierten Theorie, die sich ganz auf das Allokationsziel konzentriert und Dis-

[11] Siehe ausführlich *Brennan/Buchanan* (1980).

[12] Grundlegend zur konstitutionellen Staatsschuldtheorie *Buchanan/Wagner* (1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tributions- und Stabilisierungsziele ausklammert, ein aufgeblähter, den Präferenzen der Bürger entfremdeter zentralistischer Staat. Rationale Individuen vor dem Schleier der Unsicherheit würden sich daher für konstitutionelle Schranken in Form eines starken Föderalismus und/oder beschränkter Bemessungsgrundlagen und Steuersätze entscheiden.[13]

Auf den Umweltschutz übertragen ist eine mögliche Interpretation die bereits angedeutete: Konstitutionell unbeschränkte Politiker würden nicht die von der neoklassischen Umweltökonomik empfohlenen marktwirtschaftlichen Instrumente einsetzen. Rationale Bürger vor dem Schleier der Unsicherheit würden ihre kurzfristigen Verteilungsinteressen hintanstellen und sich für konstitutionelle Beschränkungen entscheiden, die im langfristigen Interesse die Verwendung der effizienten Instrumente befördern. Dies könnte z. B. die häufig empfohlene Stärkung des Föderalismus, eine Festschreibung langfristiger Umweltschutzziele und marktwirtschaftlicher Instrumente in der Verfassung oder auch die radikale Maßnahme der Ausgliederung der umweltpolitischen Kompetenzen aus dem Parlament und der Errichtung einer unabhängigen „Umweltzentralbank" sein.[14]

Wie immer die Argumentation genau aussehen mag, das generelle Muster bei der Korrektur des Staatsversagens ist immer gleich: Rationale Bürger erkennen vor dem Schleier der Unsicherheit die ökonomischen Zusammenhänge und die Tatsache, dass die parlamentarische Demokratie ohne konstitutionelle Beschränkungen nicht funktionsfähig ist. Sie setzen sich daher in einer demokratischen „konstitutionellen Revolution" für Verfassungsänderungen ein.[15]

3. Die vernachlässigte Rolle der Wissenschaft im Referenzmodell

3.1 Die Rolle der Wissenschaft im Referenzmodell: Buchanan/Vanbergs Lösung

Wenn die Bürger die tatsächlichen Zusammenhänge in ihren individuellen Verfassungskalkülen zugrundelegen sollen, dann brauchen sie dafür offensichtlich theoretisches Instrumentalwissen über die bei verschiedenen Regeln zu erwartenden Wirkungen. Es stellt sich unmittelbar die Frage, woher die Individuen dieses Wissen bekommen sollen. Durch den Schleier der Unsicherheit werden zwar gedanklich (und eventuell faktisch) die Verteilungskonflikte beseitigt; er liefert ihnen jedoch weder theoretisches Wissen, noch kann er eine eventuelle

[13] Zur konstitutionellen Steuertheorie siehe *Brennan/Buchanan* (1980).

[14] Siehe z. B. *Gawel/Schneider* (1996), S. 18 ff. und *Frey/Schneider* (1996), S. 22 ff.

[15] *Brennan/Buchanan* (1993), S. 177 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Uneinigkeit über die zugrundezulegenden Wirkungstheorien beseitigen.[16] Ohne die in 2.1 skizzierten theoretischen Bausteine 1 und 2 aber kann kein Individuum überhaupt eine Entscheidung über gesellschaftliche Regeln fällen. Und ohne eine einheitliche, von allen Individuen zugrundegelegte Theorie wird es auch vor dem Schleier der Unsicherheit im allgemeinen keine einstimmige Entscheidung für eine bestimmte Regel geben können. Damit entfiele die Möglichkeit einer normativ-individualistisch begründeten Staatsversagensdiagnose.

Buchanan und Vanberg haben dieses Problem erkannt und sich ihm in einigen Beiträgen näher gewidmet.[17] Sie gehen davon aus, dass die konstitutionellen Präferenzen der Bürger, die der Entscheidung über Regeln zugrundeliegen, aus zwei Komponenten bestehen, einer Interessen-Komponente und einer Theorie-Komponente.[18] Letztere enthält die Theorien der Individuen über die Wirkungen der Regeln, erstere spiegelt das subjektive Interesse wider, welche die Individuen an den hervorgebrachten Ergebnissen haben. Zur Vereinfachung trennen sie die beiden Komponenten gedanklich, blenden die Interessenkomponente vor dem Schleier der Unsicherheit aus und betrachten nur noch die Entstehung der Theorie-Komponente. Dabei sehen sie im wesentlichen zwei Probleme: Das der rationalen Ignoranz, also das Problem rationale, eigennutzorientierte Individuen überhaupt zur Wissensgenerierung zu motivieren und das der Grenzen der Erkenntnis, also der begrenzten Möglichkeiten, Prognosen über die zukünftigen Wirkungen von Regeln abzugeben.[19]

Was das Problem der rationalen Ignoranz angeht, so wird es sich für die Individuen bei einer großen Anzahl von Wählern mit verschwindend geringem Einfluss auf das Abstimmungsergebnis kaum lohnen, sich über die zur Auswahl stehenden Regeln und ihre Wirkungen zu informieren oder gar eigene Theorien zu entwickeln. Zur Lösung dieses Problems gibt es nach Buchanan und Vanberg im wesentlichen drei Möglichkeiten: Man kann erstens eine „konstitutionelle Grundausbildung" für alle Bürger verbindlich vorschreiben, zweitens die Theoriebildung und -umsetzung an „konstitutionelle Experten" delegieren und drittens das Theorieproblem durch „konstitutionellen Wettbewerb" umgehen.

Die erste Lösung der konstitutionellen Grundausbildung behandeln sie nicht weiter, da sie glauben, sie werde trotz eventueller Erfolge für nicht wünschenswert gehalten. Auch bezüglich der zweiten Lösungsmöglichkeit der durch (monetäre) Anreize zu motivierenden konstitutionellen Experten hegen sie beträchtliche Zweifel. Zwar könne die Delegation der Theoriebildung im individuellen Kalkül vorteilhaft sein, wenn die Kosten der Auswahl der Experten ge-

[16] Darauf hat jüngst besonders *Sutter* (1998) hingewiesen.

[17] *Buchanan/Vanberg* (1989); *Vanberg/Buchanan* (1989) und (1991).

[18] *Vanberg/Buchanan* (1989).

[19] Siehe hierzu und im folgenden *Vanberg/Buchanan* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ringer seien als die der Eigengenerierung der zur Regelbewertung notwendigen Theorien. Allerdings werde das Problem der rationalen Ignoranz dadurch kaum entschärft, da es sich bei hinreichend großer Wählerzahl wiederum nicht lohnen könnte, die Informationskosten bezüglich der Experten auf sich zu nehmen. Zudem sehen sie die Wahl konstitutioneller Experten prinzipiell kritisch: Im Gegensatz zur Wahl eines marktwirtschaftlichen Experten, d. h. eines Produzenten, die aufgrund der für den Konsumenten erkennbaren Qualität seines Produktes relativ leicht fiele und zudem für das Individuum eindeutig individuell zurechenbare Folgen habe, sei die Wahl eines konstitutionellen Experten fundamental anders. Hier habe man es erstens mit einer kollektiven Wahl mit entsprechend geringerer Folgenzurechnung zu tun und könne sich zweitens nicht auf die erkennbaren Produkteigenschaften, sondern nur auf die vermutliche Kompetenz der konstitutionellen Experten verlassen. Um den marktlichen, an Produkteigenschaften orientierten Wettbewerb so weit wie möglich zu simulieren, schlagen Buchanan und Vanberg daher einen „konstitutionellen Wettbewerb" vor. Die Individuen sollen nach Möglichkeit durch „Abstimmung mit den Füßen" aus einer Vielzahl unterschiedlicher Regelsysteme frei wählen können, was die Einrichtung einer Metakonstitution zur Sicherung möglichst geringer Aus- und Eintrittskosten in Gemeinschaften mit unterschiedlichen Regelsystemen erfordere. Genau diese Maßnahme schlagen sie auch zur Lösung des Problems der Grenzen der Erkenntnis vor. In Anlehnung an von Hayeks „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" soll die Metakonstitution das konstitutionelle Lernen aus der Erfahrung mit unterschiedlichen Regelsystemen ermöglichen.

Die vorstehenden Ausführungen bezogen sich auf das Problem der konstitutionellen Wissensgenerierung; sie sagten jedoch noch nichts über die Frage, ob der Prozess der Wissensgenerierung auch zu der für den vorliegenden Beitrag zentralen Konvergenz der theoretischen Ansichten, also der Theorie-Komponenten in den individuellen Präferenzen führt. Buchanan und Vanberg äußern sich kaum explizit zu diesem Problem; man muss jedoch annehmen, dass sie an eine Theoriekonvergenz glauben.[20]

Obwohl Buchanan und Vanbergs Ausführungen interessante Einsichten hervorbringen, bleiben sie doch sehr abstrakt und vernachlässigen völlig die Institution der Wissenschaft, die offensichtlich eine zentrale Rolle bei der Wissensgenerierung spielt und deren ausführlichere Behandlung im Zusammenhang mit der Frage der konstitutionellen Experten eigentlich nahegelegen hätte. Es fehlt also – analog zur ökonomischen Theorie der Politik – eine ökonomische Theorie der Wissenschaft und eine „konstitutionelle Ökonomik der Wissenschaft".

[20] So auch *Sutter* (1998), S. 324 unter Bezugnahme auf *Buchanan/Vanberg* (1989) und *Vanberg/Buchanan* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3.2 Empirische Kritik: Das Konvergenzproblem

Bevor in Fortführung der vorstehenden theoretischen Kritik auf die Möglichkeiten einer theoretischen Behandlung der Wissenschaft im konstitutionellen Rahmen eingegangen wird, soll vorher noch auf das einfacher zu behandelnde und eher empirische Konvergenzproblem eingegangen werden: Kann man davon ausgehen, dass Ökonomen bezüglich der anzuwendenden Theorien und ihrer Ergebnisse einig sind oder dass der wissenschaftliche Prozess im Laufe der Zeit zu einer solchen Einigkeit führt?

Es gibt gute Gründe, diesbezüglich sehr skeptisch zu sein. Zwar darf man nicht jede strittige Einzelfrage sofort als Beweis für eine heillose Zerstrittenheit der Ökonomen anführen und sollte sich etwas stärker auf das Problem der Einigkeit in Grundsatzfragen konzentrieren, doch auch hier sind erhebliche Zweifel angebracht. Für eine Einigkeit scheinen zunächst die von Frey/Kirchgässner referierten Untersuchungsergebnisse zu sprechen, wonach in bestimmten Grundsatzfragen, wie etwa der Beurteilung von Mindestlöhnen oder des Freihandels, unter den insgesamt mehr als 700 befragten amerikanischen, österreichischen, schweizer und deutschen Ökonomen länderspezifisch unterschiedliche Übereinstimmungsquoten zwischen 64 und 96 Prozent vorlagen.[21] Abgesehen davon, dass man immer Zweifel an der Repräsentativität solcher Untersuchungen anmelden kann, heißt dies aber auch, dass immerhin 4 bis 36 Prozent der befragten Ökonomen anderer Ansicht waren – als Informationsgrundlage für einen konstitutionellen Konsens nicht gerade eine ideale Situation. Wenn es um die Empfehlung konkreter Maßnahmen wie z. B. Emissionssteuern geht, kann von einem Konsens zudem häufig keine Rede mehr sein.[22]

Das Urteil einer für den konstitutionellen Konsens keineswegs ausreichenden Einigkeit über die „richtige" Theorie lässt sich durch Beispiele aus einzelnen Gegenstandsbereichen der ökonomischen Theorie festigen. Dabei soll kurz auf die in Abschnitt 2.1 eingeführten theoretischen Bausteine 1 und 2, d. h. die zugrundegelegten Theorien von Wirtschaft und Politik, eingegangen werden.[23]

Baustein 2, d. h. die zugrundegelegte Ökonomische Theorie der Politik, ist keineswegs unumstritten. Zwar wird das Programm des „ökonomischen Imperialismus", d. h. die Übertragung des ökonomischen Verhaltensmodells auf au-

---

[21] *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 476 f.

[22] *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 477.

[23] Streng genommen stellt sich das Problem der Theoriekonvergenz auch beim dritten Baustein in der normativen Komponente zur individuellen Bewertung von Regeln. Dort wird implizit oder explizit ein Modell der Entscheidung unter Unsicherheit vorausgesetzt. Gerade diesbezüglich existiert aber, wie sich in der ökonomischen Debatte um Rawls und die verwendeten Entscheidungsregeln gezeigt hat, kein allgemein akzeptiertes theoretisches Modell. Siehe hierzu etwa *Mueller* (1989), S. 408 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ßerökonomische Anwendungsgebiete von vielen Ökonomen und anderen Sozialwissenschaftlern geradezu enthusiastisch betrieben[24]; es gibt jedoch auch kritische Stimmen. Gerade die Anwendung auf den politischen Bereich wurde von politikwissenschaftlicher Seite sehr hart bis hin zum Pathologievorwurf kritisiert.[25] Auch innerhalb der Public-choice-Theorie gibt es konkurrierende Ansätze, etwa bei der Frage der staatlichen Zielfunktion (Leviathan- versus Stimmenmaximierungs-, versus Medianwähleransatz).[26] Schließlich wurden die einfachen und relativ eindeutigen theoretischen Grundansätze mittlerweile sehr stark differenziert, so dass bezüglich der Ergebnisse kaum noch Einigkeit bestehen dürfte.[27] Das hat natürlich auch Konsequenzen für die Neue Politische Ökonomie der Umweltpolitik, da dadurch viele der einfachen Annahmen über die Präferenzen der politischen Akteure hinsichtlich der umweltpolitischen Instrumente stark in Frage gestellt werden.[28]

Auch bezüglich des ersten theoretischen Bausteins, also der verwendeten Wirtschaftstheorie, lassen sich leicht grundlegende Uneinigkeiten nachweisen. Der heftigste Streit dürfte sicherlich nach wie vor im Bereich der Makroökonomik vorherrschen. Dort ist, trotz einer starken methodischen Konvergenz zur entscheidungstheoretischen Fundierung, die inhaltliche Spaltung zwischen (Neo-)Keynesianern und Neoklassikern und Monetaristen hinsichtlich der Begründung und Beurteilung staatlichen Handelns und seiner Wirkungen keineswegs behoben – ein Eindruck der sich durch Hinzuziehen unorthodoxer Forschungsrichtungen, wie etwa des Post-Keynesianismus, noch verschärft.[29] Auch in einzelnen theoretischen Bereichen, etwa der Theorie der Staatsverschuldung stehen sich mit dem neoklassischen und Barros Ansatz der Staatsschuldneutralität anhaltend unterschiedliche Positionen mit ganz unterschiedlichen Implikationen unvereinbar gegenüber, ohne dass die Unterschiede durch empirische Untersuchungen ausgeräumt werden könnten.[30]

Es ist hier nicht der Ort, um auf methodologische Beiträge einzugehen oder gar zu einer Erklärung oder Bewertung der weitgehenden Non-Konvergenz innerhalb der Wirtschaftstheorie zu gelangen. Es ist aber eine Tatsache, dass öko-

---

[24] Siehe hierzu z. B. *Becker* (1993); *Kirchgässner* (1991); *Frey* (1990) sowie die Beiträge in *Radnitzky/Bernholz* (1987) und *Ramb/Tietzel* (1993).

[25] *Green/Shapiro* (1994) und *Friedman* (1996).

[26] Für den Bereich der Neuen Politischen Ökonomie der Steuerpolitik siehe beispielsweise *Hettich/Weiner* (1997).

[27] So dient die Budgetmaximierungshypothese von *Niskanen* (1971) in den modernen Ansätzen nur noch als Ausgangspunkt für eine sehr komplizierte und differenzierte Analyse. Einen Überblick bieten *Wintrobe* (1997) und *Moe* (1997).

[28] Siehe hierzu bereits *Gawel* (1995), S. 49 ff.

[29] Ein Gesamtüberblick über die verschiedenen makroökonomischen Schulen findet sich in *Snowdon/Vane/Wynarczyk* (1994).

[30] Siehe hierzu etwa den Überblick in *Seater* (1993) und *Bernheim* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nomische Theorien nur sehr selten zu eindeutigen Aussagen führen und man daher so ziemlich jede Behauptung über wirtschaftliche Zusammenhänge und ebenso ihr Gegenteil mit Hilfe ein und derselben oder zur Not mit mehreren ökonomischen Theorien begründen kann.[31] Unter diesen Bedingungen Einigkeit herzustellen, dürfte so gut wie unmöglich sein.

Für den konstitutionellen Ansatz bedeutet dies, dass die Bürger offenbar ein gravierendes Theorieproblem haben: Bürger, die an ein keynesianisches, eventuell sogar postkeynesianisches Modell glauben, werden einem konstitutionellen Verbot der Staatsverschuldung niemals zustimmen. Bürger, die großen Wert auf distributive und stabilisierungspolitische Ziele legen und glauben, diese könnten nur zentralstaatlich verfolgt werden, dürften einer weitgehenden Dezentralisierung im Föderalismus niemals zustimmen und sich für eine Stärkung des Zentralstaats einsetzen.

3.3 Meinungskonvergenz in der Umweltpolitik? Das Beispiel der ökologischen Steuerreform

Das Problem der Theoriekonvergenz und die Konsequenzen für eventuelle Staatsversagensvorwürfe lassen sich für die Umweltpolitik am Beispiel der ökologischen Steuerreform illustrieren. Wenn man die bisherige Entwicklung der ökologischen Steuerreform und das von der Wissenschaft bereits kritisierte[32] rot-grüne Reformkonzept[33] betrachtet, dann scheint dies sozusagen ein „Elfmeter" für jeden Staatsversagenstheoretiker zu sein: Erst braucht es eine mehr als 20 jährige intensive Diskussion und dann wird ein Energiesteuer-Konzept eingeführt, dessen Steuersätze die einzelnen Energieträger völlig unsystematisch belasten und das die aus Klimasicht besonders problematischen Energieträger Kohle und schweres Heizöl gar ganz ausklammert. Die Sätze sind gemessen am Klimaziel der Bundesregierung viel zu niedrig, so dass klar ist, dass das Ziel verfehlt werden wird. Zudem kommt das produzierende Gewerbe in den Genuss stark ermäßigter Sätze; über den Nettobelastungsausgleich wird darüber hinaus für die meisten Unternehmen eine nennenswerte Netto-Belastung ausgeschlossen, während Unternehmen außerhalb des produzierenden Gewerbes und Haushalte den vollen Satz zahlen. Gleichzeitig war der Einfluss der Interessengruppen, besonders von Seiten der Industrie, die mit Stand-

[31] So auch *Kirchgässner* (1998).

[32] Siehe hierzu beispielsweise *Bach/Kohlhaas* (1999) und *Eekhoff* (1999).

[33] Eine sehr gute Darstellung des im April 1999 umgesetzten Konzeptes findet sich in *Meyer* (1999). Die für die Jahre 2000–2003 geplanten weiteren Schritte werden in *Bach/Kohlhaas* (1999) kurz skizziert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ortverlagerung und Arbeitsplatzabbau drohte und wahre Horrorszenarien zeichnete, während der letzten Jahre mehr als offensichtlich.[34]

Es wäre aussichtslos, die Kritikwürdigkeit des Regierungs-Konzeptes oder den starken Einfluss von Interessengruppen zu leugnen. Insofern stellt die ökologische Steuerreform sicherlich einen erfolgversprechenden Anwendungsfall für die Neue Politische Ökonomie dar. In konstitutioneller Sprache formuliert scheint der Schleier der Unsicherheit nicht dicht genug zur Ausschaltung der Verteilungskonflikte gewesen zu sein. Aber reichen die Indizien auch für eine Staatsversagensdiagnose? Hier soll kurz an Beispielen gezeigt werden, dass die dafür notwendige Konvergenz der Meinungen der Ökonomen keineswegs gegeben war. Die grundlegende Einigkeit unter Ökonomen, im Umweltschutz marktwirtschaftliche Instrumente einzusetzen, scheint zusammenzubrechen, sobald es um konkrete Instrumente geht.

Im folgenden soll daher die Instrumentfrage im Vordergrund stehen, obwohl es bereits bei der Frage der Ziele der ökologischen Steuerreform heftige Debatten gab. Eigentlich sollte man erwarten, dass Ökonomen einer ökologischen Steuerreform als marktwirtschaftlichem Instrument im Umweltschutz zustimmen. Tatsächlich aber scheint der alte umweltökonomische Instrumentenstreit wiederbelebt worden zu sein. Während DIW und DIW/FiFo sich für eine Energiesteuer im nationalen Alleingang aussprechen[35], titelt Bonus in der FAZ „Das schlimmste wäre eine Energiesteuer" und plädiert stattdessen für möglichst international handelbare Umweltzertifikate.[36] Michaelowa ist zwar nicht gegen Ökosteuern, will sie jedoch mit einer Joint-implementation-Lösung kombiniert sehen.[37] H. Zimmermann beginnt die sonst als Vorteil angesehene dynamische Anreizwirkung von Abgabenlösungen für problematisch zu halten.[38] Homann und Waldkirch sprechen sich für eine Prüfung freiwilliger Selbstverpflichtungen aus und betonen den Zwangscharakter hoheitlicher Lösungen.[39] Frey und Schneider weisen darauf hin, die Ökonomen hätten die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Instrumente lange überschätzt, weil sie anreizzerstörende Motivationswirkungen übersehen hätten.[40] Söllner schließlich entdeckt für sich die Tatsache, dass Ordnungsrecht und Umweltabgaben in der Praxis eigentlich gar nicht so unterschiedlich seien.[41]

---

[34] Siehe hierzu nur BDI (1994).
[35] DIW (1995); DIW/FiFo (1999) und *Bach* et al. (1999).
[36] *Bonus* (1995).
[37] *Michaelowa* (1997).
[38] *Zimmermann* (1994).
[39] *Homann* (1996) und *Waldkirch* (1998).
[40] *Frey/Schneider* (1996).
[41] *Söllner* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Viele Ökonomen, die grundsätzlich für Abgabenlösungen plädieren, sind gegen die spezifische Form der Umweltsteuer, da sie entweder befürchten, durch sie werde die Stabilität des Finanz- und Steuersystems gefährdet,[42] oder es komme zu Steuererhöhungen und einer Aufblähung des Staatsapparates durch den Leviathan.[43] Einige Ökonomen betonen zudem ganz allgemein die vielen wissenschaftlich noch ungeklärten Fragen der ökologischen Steuerreform.[44] Vollends unübersichtlich wird es, wenn man zusätzlich juristische Meinungen, die tendenziell eher für das Ordnungsrecht eingenommen sind, einholt.[45]

Ein ähnlich verwirrendes Bild ergibt sich, wenn man sich der Frage der Aufkommensverwendung und der makroökonomischen Wirkungen einer ökologischen Steuerreform zuwendet. Die häufig vorgeschlagene Senkung der Beiträge zur Sozialversicherung findet keine einhellige Zustimmung. Stattdessen fordern viele Ökonomen die Senkung der Einkommensteuer und der Unternehmenssteuern.[46] Insgesamt wird jeder Ökonom seine auch sonst von ihm am heftigsten kritisierte Steuer zur Senkung oder Abschaffung vorschlagen. Bei den makroökonomischen Wirkungen gibt es ebenfalls keine Einigkeit. Die wohl bekannteste Studie des DIW rechnet innerhalb von 10 Jahren mit Beschäftigungsgewinnen von einigen hunderttausend Arbeitsplätzen und sieht keine Probleme hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit.[47] Zu bedeutend höheren Effekten kommen Meyer et. al.[48] Dagegen wurden von Arndt et al. große internationale Wettbewerbsprobleme und Arbeitsplatzverluste von etwa 400.000 Stellen vorhergesehen.[49] Der wissenschaftliche Beirat beim BMF beurteilt verbal die Chancen von Beschäftigungszuwächsen äußerst skeptisch und verweist auf Gefahren einer Besteuerung der Unternehmen im internationalen Kontext.[50] Seltsam neben diesen konkreten Aussagen steht schließlich die gesamte wohlfahrtsökonomische und vor allem in den internationalen wissenschaftlichen Zeitschriften auf abstraktem Niveau kontrovers geführte „Double-dividend-Debatte", die selbst für Teilnehmer äußerst schwer zu durchschauen ist und zu stark unterschiedlichen Ergebnissen kommt.[51]

---

[42] So etwa *Hansjürgens* (1992).

[43] Siehe hierzu beispielsweise *Zimmermann* (1996).

[44] So etwa *Gawel* (1996). Kritisch hierzu *Linscheidt/Truger* (1996).

[45] Zur juristischen Zulässigkeit von Umweltabgaben allgemein siehe *Meßerschmidt* (1995). Speziell zur Ökologischen Steuerreform siehe *Birk/Eckhoff* (1999).

[46] So etwa *Eekhoff* (1999). Einen Kompromiss zwischen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und Unternehmensteuersenkung schlagen *Bach* et al. (1999) vor.

[47] DIW (1995).

[48] *Meyer* et al. (1995).

[49] *Arndt* et al. (1998).

[50] BMF (1997), S. 35 ff. und S. 29 ff.

[51] Siehe hierzu ausführlich *Goulder* (1994); *Bohm* (1997) und *Ekins* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Um diese beispielhaft angeführten – aber beliebig vermehrbaren – konträren Ansichten unter Ökonomen richtig einordnen zu können, seien zwei Dinge betont. Erstens fanden diese Kontroversen keineswegs nur im akademischen Elfenbeinturm statt, sondern wurden über die Presse in die Öffentlichkeit getragen. Zweitens handelt es sich keineswegs um Äußerungen von Interessenvertretern, auch wenn sie häufig von solchen dankbar aufgenommen wurden. Vielmehr handelt es sich bei allen angeführten Autoren um unabhängige und anerkannte Wissenschaftler.

Daher muss man abschließend die Frage stellen: Wie hätten sich angesichts dieser verwirrenden und lautstark in der Öffentlichkeit verbreiteten Meinungsvielfalt der Experten die Bürger denn eigentlich entscheiden sollen? So gesehen, ist es geradezu ein kleines Wunder, zumindest aber die eigentlich politökonomisch erklärungsbedürftige Tatsache, dass überhaupt die ersten Schritte einer ökologischen Steuerreform eingeleitet worden sind.

3.4 Theoretische Kritik: Möglichkeiten einer „konstitutionellen Ökonomik der Wissenschaft" und einer Theorie des „Wissenschaftsversagens"

Wie erläutert vernachlässigt Buchanans konstitutioneller Ansatz die Rolle der Wissenschaft als gesellschaftliche Institution zur Produktion von theoretischem Wissen völlig. Daher soll hier kurz skizziert werden, wie die Wissenschaft in konsistenter Weise in die konstitutionelle Ökonomik aufgenommen werden könnte und welche Konsequenzen dies hätte. Auf abstrakter Ebene fällt dies leicht: In Anknüpfung an Buchanan und Vanberg kann man der Wissenschaft die Rolle des „konstitutionellen Experten" zuweisen, der im Austausch gegen monetäre oder sonstige Anreize als spezialisierte Wissensproduktions- und Beratungsinstanz der Bürger fungiert. Es ist daher nur folgerichtig, eine „konstitutionelle Ökonomik der Wissenschaft" zu entwickeln, die für alle Bürger langfristig vorteilhafte Regeln für die Wissenschaft und die konstitutionelle politische Beratung vorschlägt, auf die sie sich vor dem Schleier der Unsicherheit einstimmig einigen würden.

Welches Bild von der Wissenschaft und den Wissenschaftlern müsste man diesem Ansatz konsistenterweise zugrundelegen? Es ist völlig klar, dass dies aus konstitutioneller Sicht ein Bild sein muss, welches das ökonomische Verhaltensmodell konsequent nicht nur vom marktlichen in den politischen, sondern auch in den wissenschaftlichen Bereich hinein überträgt[52] und das die Wissenschaft mit denselben Maßstäben misst, die auch bei der Staatsversagensdiagnose im Bereich der Politik zugrundegelegt wurden.

[52] So auch *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 456 ff. und *Kirchgässner* (1998), S. 2 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diesbezüglich erstaunlich inkonsequent ist das Wissenschaftsbild Brennan/ Buchanans.[53] Sie behaupten, die Wissenschaft könne nicht mit Hilfe des vertragstheoretischen Tauschansatzes analysiert werden, da in ihr „ [...] die Existenz eines nichtindividuellen, von allen akzeptierten Wertes, nämlich der *Wahrheit* [...]"[54] anerkannt und als gemeinsames Ziel der Wissenschaftler angesehen werde. Wissenschaft wird gesehen als kollektiv organisierter, kooperativer Handlungszusammenhang mit dem Ziel, die Wahrheit zu entdecken. Wissenschaftler fragten nur nach der Richtigkeit einer Hypothese, nicht danach, ob eine Hypothese gut oder schlecht für sie selbst oder die Gesellschaft sei.[55]

Einem solchen heroischen und kaum mit dem ökonomischen Verhaltensmodell zu vereinbarenden Wissenschaftsbild widerspricht auch Kirchgässner.[56] Er stellt fest, Ökonomen seien zumeist sehr kritisch gegenüber anderen – vor allem Politikern. Sich selbst stünden sie jedoch häufig recht unkritisch gegenüber. Daher plädiert er dafür, den Homo-oeconomicus-Ansatz auch auf die Wissenschaftler zu übertragen. Auf dieser Basis, d. h. der Annahme von durch das Streben nach Geld, Macht und Prestige motivierten Wissenschaftlern, skizzieren Frey/Kirchgässner Vorschläge für eine grundkonsensfähige Wissenschaftsverfassung, die eine produktive Bürger- und Politikberatung ermöglichen soll.[57]

Das zentrale Problem besteht nach Frey/Kirchgässner auf konstitutioneller Ebene darin, die Wissenschaftler, denen von Seiten der Interessengruppen starke monetäre Anreize geboten werden, bestimmte gewünschte Meinungen zu vertreten, zur Produktion unabhängigen, für alle vorteilhaften Wissens zu bewegen. Die eventuell damit verbundenen nicht-monetären Anreize, wie gesellschaftliches Ansehen und wissenschaftliches Prestige, halten sie kaum für ausreichend. Daher messen sie dem Bildungssektor mit (partei-)politischer Unabhängigkeit und insbesondere der Hochschulautonomie eine große Rolle zu. Um der bei Unabhängigkeit zu erwartenden starken Tendenz der Wissenschaft zu begegnen, sich eher theoretisch-abstrakten als konkreten wirtschafts-politisch relevanten Fragen zu widmen, schlagen sie u. a. Geldpreise für wissenschaftliche Vorschläge, die zur Lösung von wirtschaftspolitischen Problemen führen, vor. Um die zur Information der Bürger unverzichtbare Vermittlung der wissenschaftlichen Vorschläge zu garantieren, empfehlen sie die Sicherung des Zugangs zu den Massenmedien, etwa durch staatlichen Ankauf von Sendezeit für wirtschaftspolitische Beratung. Einer „Diktatur der Berater" soll durch einen möglichst institutionalisierten Wettbewerb zwischen den Beratern begegnet werden. Kirchgässner sieht zudem in einer kritischen öffentlichen Diskussion

---

[53] *Brennan/Buchanan* (1993), S. 50 ff.
[54] *Brennan/Buchanan* (1993), S. 50.
[55] *Brennan/Buchanan* (1993), S. 51.
[56] *Kirchgässner* (1998), S. 2 ff.
[57] *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 456 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

eine Vorbedingung und Möglichkeit, das Problem der Interessenvereinnahmung wissenschaftlicher Forschung zu lösen und so eventuell tatsächlich zu „objektivem" theoretischen Wissen für die Gesellschaft zu gelangen.[58]

Frey/Kirchgässners Vorschläge stellen einen interessanten Ansatz für eine „konstitutionelle Ökonomik der Wissenschaft" dar. M. E. schätzen sie den Wissenschaftsprozess zutreffend ein, und die meisten der Vorschläge könnten vermutlich tatsächlich eine Verbesserung des öffentlichen Diskurses und der wissenschaftlichen Politikberatung bewirken. Die hier zu diskutierende Frage lautet jedoch, ob sie konsistent mit dem vorgestellten Staatsversagensansatz, insbesondere mit der dort vorgenommenen Modellierung der Politik und der an ihr Beteiligten ist. Offensichtlich ist dies nicht der Fall. Dies kann man sich klar machen, indem man nochmals kurz betrachtet, wie der politische Prozess im Buchanan'schen Staatsversagensansatz modelliert wird:[59] Dort werden die Eigennutzorientierung der Beteiligten, die asymmetrische Informationsverteilung zwischen den Akteuren und die Mängel des politischen Prozesses gnadenlos betont. Laut Brennan/Buchanan wird der homo oeconomicus als zynische Fiktion angewendet, die sogar als Worst-case-Szenario gedeutet wurde.[60] Sie berufen sich dabei unter anderem auf Hume, der in konstitutionellen Dingen die Annahme empfahl, jeder Mensch sei ein Schurke und habe nur sein eigenes Interesse im Sinn und sprechen mit Lord Acton von der Korruption durch Macht.[61] Im berühmten Leviathan-Ansatz schließlich, reduzieren sie den demokratischen Staat auf einen gierigen Aufkommensmaximierer, der nur auf Schröpfung seiner Bürger aus sei und im laufenden politischen Prozess durch kein Parlament kontrolliert und keine Abwahldrohung davon abgehalten werden könne.[62]

Vor diesem Hintergrund ist das von Frey/Kirchgässner entworfene Bild der Wissenschaft offensichtlich etwas harmlos. Man müsste die Wissenschaftler durchaus ein bißchen bösartiger und die existierenden externen und internen Kontrollmechanismen deutlich schwächer ansetzen. Es kann und soll hier kein komplettes zynisches Wissenschaftsmodell entworfen werden. Zumindest aber müsste man konsistenterweise annehmen, dass Wissenschaftler eiskalt ihre eigenen, auch politischen Interessen vertreten, dass sie dabei bestrebt sind, Interessenvertretung als Beratung zum Wohle der Allgemeinheit zu verkaufen, dass sie bereit sind, wissenschaftliche Standards herunterzusetzen, wenn sie damit ihre politischen oder Prestige-Präferenzen, etwa durch öffentliche Auftritte oder Zeitungsartikel, befriedigen können. Bei all dem wird man sie aufgrund der erwähnten Vagheit ökonomischer Theorien, der fachlichen Spezialisierung, des

---

[58] *Kirchgässner* (1998), S. 11 ff.

[59] Siehe hierzu und im folgenden *Brennan/Buchanan* (1993), S. 62 ff.

[60] So etwa *Schüßler* (1988). Kritisch hierzu *Pies* (1993), S. 138 ff.

[61] *Brennan/Buchanan* (1993), S. 80 und S. 85.

[62] *Brennan/Buchanan* (1980), S. 13 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

auf Profitabilität bedachten „Schweigekartells" der Wissenschaftler, der Informationsasymmetrien und des aus den Naturwissenschaften geerbten Glaubwürdigkeitsvorsprungs[63] nicht kontrollieren oder entlarven können. In diesem Licht betrachtet kann man Frey/Kirchgässners gut gemeinteVorschläge sogar in ein geschicktes Manöver von Wissenschaftslobbyisten zwecks Sicherung und Ausbau ihrer Machtstellung verdrehen: Garantierte Unabhängigkeit bei gleichzeitiger Möglichkeit der Annahme lukrativer politischer und interessengeleiteter Gutachten, zusätzlich Preise für „unabhängige" (wer kontrolliert das?) wirtschaftspolitische Vorschläge, garantierter Zugang zu den Massenmedien – paradiesische Aussichten für Ökonomen. Auch die Vorkehrungen für die Verhinderung einer Beraterdiktatur liessen sich getrost als rhetorisch abtun, und von der Aussicht auf eine heilende öffentliche Diskussion dürfte man genauso wenig erhoffen wie vom demokratischen Prozess im allgemeinen – ein klarer Fall von „Wissenschaftsversagen".

Wenn man innerhalb des konstitutionellen Ansatzes konsistent bleibt, gäbe es also allen Grund für die Bürger, sich nicht nur vor einem Staatsversagen, sondern auch vor einem Wissenschaftsversagen zu fürchten und der Wissenschaft gegenüber entsprechend skeptisch zu sein. Genauso wie sie sich durch teilweise harte konstitutionelle Schranken gegen Staat und Politik absichern würden, würden sie auch versuchen, sich gegen mögliche Schäden durch die Wissenschaft abzusichern. Und genauso wie sie dort dafür bereit sind, auf gewisse (nur theoretische) Effizienzgewinne zu verzichten,[64] würden sie wohl auch auf gewisse (nur theoretische) Segnungen der Wissenschaft verzichten, wenn sie dadurch nur vor Mißbrauch sicher sind.

Wie könnten konstitutionelle Vorkehrungen gegen ein Wissenschaftsversagen aussehen? Mit Brennan/Buchanan könnte man darauf hinweisen, dass es gar nicht so sehr auf die genaue Form der Beschränkungen ankommt, als vielmehr auf die Tatsache, dass überhaupt Beschränkungen eingeführt werden.[65] Mögliche konkrete Beschränkungen könnten aber die folgenden sein: Da die „Gefahr" von Seiten der Wissenschaft im hier entworfenen zynischen Wissenschaftsszenario eindeutig von einer zu großen, nicht einer zu geringen Einflussnahme ausginge, könnte man sich generell darauf einigen, den Umfang des Wissenschaftssektors stark zu begrenzen. Um eine willkürliche Einflussnahme einzelner Ökonomen auf die öffentliche Meinung zu verhindern, könnte man den Zugang

[63] *Kirchgässner* (1998), S. 5.

[64] Ein solcher nur theoretischer Effizienzgewinn ist beispielsweise in der konstitutionellen Steuertheorie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage: Theoretisch wäre es möglich die Steuersätze aufkommensneutral zu senken, was zu geringeren Zusatzlasten führen würde. Praktisch wird der Leviathan die breitere Bemessungsgrundlage jedoch freudig dazu verwenden, ein noch höheres Aufkommen mit entsprechend größeren Zusatzlasten zu erzielen. Siehe hierzu *Brennan/Buchanan* (1980), S. 34 ff.

[65] *Brennan/Buchanan* (1980), S. 187 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zu den Medien begrenzen, indem man harte Bedingungen stellt: So könnte man, um eventuell vorhandene Profilierungsmotive, aber vor allem die mißbräuchliche Inanspruchnahme des wissenschaftlichen Vertrauensvorsprungs auszuschalten und damit sozusagen die reinen Argumente für sich sprechen zu lassen, bei wissenschaftsexternen Äußerungen Anonymität vorschreiben. Alternativ wäre es möglich, ein Register über Äußerungen einzelner Wissenschaftler zu führen, um Widersprüche zu früher oder anderweitig vertretenen Positionen aufzudecken und begründungsbedürftig zu machen. Man könnte auch an die Veröffentlichung der von Interessengruppen empfangenen Honorare denken. Schließlich könnte man in Umkehrung der Forderung nach Preisen für gelungene wirtschaftspolitische Empfehlungen, Haftungsvorschriften für mißlungene Empfehlungen einführen. Im einzelnen sind der Phantasie hier kaum Grenzen gesetzt. Generell aber gilt aus dieser Perspektive: Durch die Beschränkungen würden die Macht-, Prestige-, und Einkommenserzielungsmöglichkeiten von Ökonomen zum langfristigen Wohle aller erheblich eingeschränkt.

Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass diese Vorschläge natürlich nicht ernst gemeint sind. Sie sind lediglich die Folge einer konsequenten Anwendung des konstitutionellen Staatsversagensansatzes auf die Wissenschaft: Wer ein grundlegendes Versagen demokratischer Mechanismen behauptet, muss dafür eine ökonomische Theorie zugrundelegen. Eine solche Theorie ist Ergebnis des wissenschaftlichen Prozesses. An diesen wissenschaftlichen Prozess aber müssen dieselben Maßstäbe angelegt werden, die man zuvor an den demokratischen Prozess angelegt hat. Wenn dieser zynisch modelliert wird, dann muss es auch der Wissenschaftsprozess werden. Wenn man ihn zynisch modelliert, dann gelangt man automatisch zur Diagnose eines Versagens der unbeschränkten Wissenschaft und damit zu solchen oder ähnlichen Vorschlägen für konstitutionelle Beschränkungen. Der Staatsversagensvorwurf und sein Therapievorschlag fallen auf die ökonomische Wissenschaft zurück. Dieses Ergebnis sollte die Ökonomen eigentlich davor bewahren, allzu laut und häufig grundlegende Staatsversagensvorwürfe zu äußern.

4. Schlussfolgerungen

Was folgt aus den vorstehenden Ausführungen über Staat, Politik und Wissenschaft? Bei aller Rudimentarität und Vorläufigkeit der bisherigen Aussagen lassen sich einige wesentliche Schlussfolgerungen ableiten.

Auf eher abstrakt-theoretischer Ebene zeigt sich, dass die Wissenschaft und ihr Verhältnis zu Politik und Öffentlichkeit ein interessantes Forschungsfeld darstellen, das stärker noch als bisher mit den Mitteln der ökonomischen Theorie untersucht werden sollte. Insbesondere die Perspektive einer „konstitutionellen Ökonomik der Wissenschaft“ erscheint theoretisch vielversprechend und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sollte in kritischer Auseinandersetzung und Erweiterung von Buchanans Ansatz besser ausgearbeitet werden.

Auf eher politisch-praktischer Ebene, wenn es also um die Beurteilung der realen Umweltpolitik geht, ist es zunächst wichtig festzuhalten, was eindeutig nicht aus dem vorliegenden Beitrag folgt. Bei den gegenübergestellten Diagnosen des Staats- und Wissenschaftsversagens ging es nicht um tatsächliche Versagensbehauptungen über oder Schuldzuweisungen an den Staat oder die Wissenschaft. Es war nicht das Ziel, einen theoretischen oder empirischen Beweis zu führen, wonach anstelle eines Staatsversagens ein Wissenschaftsversagen in der Umweltpolitik vorliege oder gar darum, nach harten Restriktionen für die Wissenschaft zu verlangen. Vielmehr ging es darum, zu demonstrieren, wie man einem hypothetisch von Seiten der Wissenschaft erhobenen Staatsversagensvorwurf begegnen kann. Diesbezüglich hat sich empirisch – besonders am Beispiel der ökologischen Steuerreform – gezeigt, dass die Bedingung für die Diagnose eines Staatsversagens in der Umweltpolitik, nämlich eine weitgehende Einigkeit unter den Ökonomen über die angebrachte politische Empfehlung, nicht erfüllt ist. Darüber hinaus wurde theoretisch argumentiert, dass ein hypothetisch von Seiten der Wissenschaft geäußerter Staatsversagensvorwurf als Vorwurf des Wissenschaftsversagens auf die Wissenschaft zurückfällt: Der Staatsversagensvorwurf kann nur auf Basis eines theoretischen Ansatzes geäußert werden, dessen konsequente Anwendung zum Vorwurf des Wissenschaftsversagens mit allen damit verbundenen Forderungen nach konstitutionellen Beschränkungen für die Wissenschaft führt.

Für die ökonomische Beurteilung der Umweltpolitik folgt daraus, dass man äußerst vorsichtig vorgehen sollte. Bei aller im Einzelfall sicherlich berechtigten Kritik an der Unentschlossenheit vieler Politiker, der Inflexibilität vieler Bürokraten und der Einflussnahme von Interessengruppen und den daraus resultierenden teilweise zweifelhaften Maßnahmen, sollte man auf keinen Fall die umweltpolitische Problemlösungsfähigkeit des Staates in der Demokratie generell in Frage stellen. Stattdessen liegt eine etwas wohlwollendere Sichtweise des demokratischen Prozesses nahe, die die Umweltpolitik als komplexen gesellschaftlichen Problemlösungsprozess begreift, an dem der Staat und alle gesellschaftlichen Gruppen inklusive der Wissenschaft mit all ihren Stärken und Schwächen teilhaben und der häufig eben eine längere Zeit in Anspruch nimmt. Bevor man allzu hart urteilt, sollte man sich in aller Bescheidenheit auch der Grenzen der eigenen Wissenschaft bewusst sein – und dazu gehört im Falle der Ökonomie nun einmal, dass sich in den meisten Fällen keine eindeutigen Empfehlungen ableiten lassen. So gesehen ist die herrschende Umweltpolitik wohl auch aus ökonomischer Sicht gar nicht so schlecht zu beurteilen. Radikalen Vorschlägen, die Umweltpolitik aus dem laufenden demokratischen Prozess herauszunehmen und nach dem Modell der Zentralbankautonomie einer unabhängigen Umweltbehörde zu übertragen, wird damit die Grundlage entzogen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Um es in der Sprache der konstitutionellen Ökonomik auszudrücken: Angesichts der hier aufgezeigten Alternativen mit verheerenden (gedanklichen) Konsequenzen für die eigene Wissenschaft sollte und würde sich ein rationaler Ökonom auch ganz ohne den Schleier der Unsicherheit dafür entscheiden, die im Titel gestellte Frage zu verneinen: Der Staat versagt nicht im Umweltschutz.

Literatur

Arndt, H.-W. / *Heins*, B. / *Hillebrand*, B. / *Meyer*, E. C. / *Pfaffenberger*, W. / *Ströbele*, W. (1998): Ökosteuern auf dem Prüfstand der Nachhaltigkeit, Berlin.

Bach, S. / *Kohlhaas*, M. (1999): Nur zaghafter Einstieg in die ökologische Steuerreform, in: DIW-Wochenbericht 36/99, S. 652–658.

Bach, S. / *Kohlhaas*, M. / *Linscheidt*, B. / *Seidel*, B. / *Truger*, A. (1999): Ökologische Steuerreform. Wie die Steuerpolitik Umwelt und Marktwirtschaft versöhnen kann, Berlin.

BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (1994): Umsteuern mit Ökosteuern?, Köln.

Benkert, W. (1994): Warum sind Umweltabgaben ebenso populär wie selten? Ein Beitrag zur Erklärung steuer- und umweltpolitischer Willensbildung, in: Mackscheidt / Ewringmann / Gawel (1994), S. 47–58.

Benkert, W. / *Bunde*, J. / *Hansjürgens*, B. (Hrsg.) (1995): Wo bleiben die Umweltabgaben? Erfahrungen, Hindernisse, neue Ansätze, Marburg 1995.

Birk, D. / *Eckhoff*, R. (1999): Steuerreform unter ökologischen Aspekten: Rechtliche Rahmenbedingungen, Umweltbundesamt Texte 27/99.

Blankart, C. B. (1994): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 2. Aufl., München.

BMF (1997): Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF, Bonn.

Bohm, P. (1997): Environmental Taxation and the Double Dividend: Fact or Fallacy, in: O'Riordan (1997), S. 106–124.

Bonus, H. (1995): Ökosteuern wecken Begehrlichkeiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.9.1995, S. 13.

Brennan, G. / *Buchanan*, J. M. (1980): The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge, u. a.

– (1993): Die Begründung von Regeln, Tübingen.

Buchanan, J. M. (1987a): The Constitution of Economic Policy, in: American Economic Review, Bd. 77, S. 243–250.

– (1987b): Constitutional Economics, in: The New Palgrave: A Dictionary of Economics, London u. a., S. 585–588.

– (1990): The Domain of Constitutional Economics, in: Journal of Constitutional Political Economy, Bd. 1, S. 1–18.

Buchanan, J. M. / *Vanberg*, V. J. (1989): A Theory of Leadership and Deference in Constitutional Construction, in: Public Choice, Bd. 61, S. 15–27.

Buchanan, J. M. / *Wagner*, R. E. (1977): Democracy in Deficit, New York.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DIW (1995): Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Berlin.

DIW / FiFo (1999): Anforderungen an und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten, Berichte des Umweltbundesamtes 3/99, Berlin.

Eekhoff, J. (1999): Zur ökologisch orientierten Steuerreform, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 48, S. 3–10.

Ekins, P. (1997): On the Dividends from Environmental Taxation, in: O'Riordan (1997), S. 125–162.

Endres, A. (1994): Umweltökonomie, Eine Einführung, Darmstadt.

Ewringmann, D. (1993): Das Ende der Abwasserabgabe?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 6. Bd., S. 153–160.

Ewringmann, D. / *Nase*, D. (1993): Kritische Anmerkungen zum Entwurf der vierten Novelle des Abwasserabgabengesetzes, in: Korrespondenz Abwasser, Bd. 40, S. 918–923.

Ewringmann, D. / *Gawel*, E. / *Hansmeyer*, K.-H. (1993): Die Abwasserabgabe vor der vierten Novelle: Abschied vom gewässergüterpolitischen Lenkungs- und Anreizinstrument? 2. Erw. Aufl., Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 93-3, Köln.

Ewringmann, D. / *Scholl*, R. (1996): Zur fünften Novelle der Abwasserabgabe: Messlösung und sonst nichts?, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 96-2, Köln.

Folkers, C. (1996): Konstitutionelle Ökonomik und Finanzwissenschaft, in: Pies/ Leschke (1996), S. 111–149.

Frey, B. S. (1990): Ökonomie ist Sozialwissenschaft, München.

Frey, B. S. / *Kirchgässner*, G. (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München.

Frey, B. S. / *Schneider*, F. (1996): Warum wird die Umweltökonomik kaum angewendet?, Forschungsbericht des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich Nr. 9615.

Friedman, J. (Hrsg.) (1996): The Rational Choice Controversy, New Haven/ London.

Gawel, E. (1993): Novellierung des Abwasserabgabengesetzes – ein umweltpolitisches Lehrstück, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Bd. 4, S. 159–164.

Gawel, E. (1995a): Theoretische Annäherungen: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe, in: Benkert / Bunde / Hansjürgens (1995), S. 47–102.

Gawel, E. (1995b): Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems – Übergangsprobleme und umweltpolitische Implikationen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 40, S. 171–195.

Gawel, E. / Ewringmann, D. (1994): Abwasserabgabengesetz und Indirekteinleitung. Zur Bedeutung und möglichen Ausgestaltung einer Indirekteinleiterabgabe, Berlin.

Gawel, E. / *Schneider*, F. (1996): Umsetzungsprobleme ökologisch orientierter Steuerpolitik: Eine polit-ökonomische Analyse, Arbeitspapiere des Instituts für Volkswirtschaftslehre, Johannes Keppler Universität Linz, Nr. 9621.

Goulder, L. (1994): Environmental Taxation and the „Double Dividend" a Reader's Guide, NBER Working Paper No. 4896, Washington, DC.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Green, D. P. / *Shapiro*, I. (1994): Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science, New Haven/London.

Hansjürgens, B. (1992): Umweltabgaben im Steuersystem: Zu den Möglichkeiten einer Einfügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.

Hettich, W. / *Weiner*, S. L. (1997): The Political Economy of Taxation, in: Mueller (1997), S. 481–505.

Homann, K. (1996): Sustainability: Politikvorgabe oder regulative Idee?, in: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, Baden-Baden, S. 33–47.

Horbach, J. (1992): Neue Politische Ökonomie und Umweltpolitik, Frankfurt/a.M. / New York.

Karl, H. / *Ranné*, O. (1995): Das Abwasserabgabengesetz – von der Deformation einer Umweltabgabe, in: Benkert / Bunde / Hansjürgens (1995), S. 19–46

Kirchgässner, G. (1991): Homo oeconomicus, Tübingen.

Kirchgässner, G. (1998): On the Political Economy of Economic Policy Advice, revised version of a paper presented at the European Meeting of the Public Choice Society, Göteborg, April/May 1998, August 1998.

Köhn, J. / *Welfens*, M. J. (Hrsg.) (1996): Neue Ansätze in der Umweltökonomie, Marburg.

Linscheidt, B. / *Truger*, A. (1996): Ökologische Steuerreform – Ein Konzept mit vielen ungeklärten Fragen?, in: Köhn / Welfens (1996), S. 151–171.

Mackscheidt, K. / *Ewringmann*, D. / *Gawel*, E. (Hrsg.) (1994): Umweltpolitik durch hoheitliche Zwangsabgaben?, Berlin.

Meßerschmidt, K. (1995): Der Rechtsrahmen für Umweltabgaben – ein Hindernisparcours?, in: Benkert / Bunde / Hansjürgens (1995), S. 119–135.

Meyer, B. (1999): Das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform – Eckpunkte und Bewertung aus umweltpolitischer Sicht, Diskussionspapier, Kiel.

Meyer, B. / *Bockermann*, A. / *Ewerhardt*, G. / *Lutz*, C. (1997): Was kostet eine Reduktion der CO2-Emissionen? Beiträge des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung, Nr. 55, Universität Osnabrück.

Meyer, S. (1996): Ökonomische Theorie der Umweltpolitik. Der Erklärungswert der Neuen Politischen Ökonomie für umweltpolitische Entscheidungsprozesse, Bergisch-Gladbach/Köln.

Michaelowa, A. (1997): Internationale Kompensationsmöglichkeiten zur CO_2-Reduktion – Steuerliche Anreize und ordnungsrechtliche Maßnahmen, Baden-Baden.

Moe, T. (1997): The Positive Theory of Public Bureaucracy, in: Mueller (1997), S. 455–480.

Mueller, D. C. (1989): Public Choice II, Cambridge.

– (Hrsg.) (1997): Perspectives on Public Choice. A Handbook, Cambridge.

Niskanen, W. A. (1971): Bureaucracy and Represantative Government, Chicago/New York.

O'Riordan, T. (Hrsg.) (1997): Ecotaxation, London.

Pies, I. (1993): Normative Institutionenökonomik, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1996): Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – Der Beitrag James Buchanans, in: Pies / Leschke (1996), S. 1–18.

Pies, I. / *Leschke*, M. (Hrsg.) (1996): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen.

Radnitzky, G. / *Bernholz*, P. (Hrsg.) (1987): Economic Imperialism, New York.

Ramb, B. T. / *Tietzel*, M. (Hrsg.) (1993): Ökonomische Verhaltenstheorie, München.

Rawls, J. (1971): A Theory of Justice, Cambridge MA.

Scholl, R. (1998): Verhaltensanreize der Abwasserabgabe, Berlin.

Schüßler, (1988): Der Homo oeconomicus als skeptische Fiktion, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 40, S. 447–463.

Snowdon, B. / *Vane*, H. / *Wynarczyk* (1994): A Modern Guide to Macroeconmomics. An Introduction to Competing Schools of Thought, Cheltenham.

Söllner, F. (1996): Umweltabgaben und Umweltauflagen – ein Gegensatz auch in der Praxis?, in: ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 47, S. 195–213.

Sutter, (1998): Calculation of Self-Interest and Constitutional Consensus: The Role of Ideology, in: Journal of Constitutional Political Economy, Bd. 8, S. 323–333.

Tiepelmann, K. (1994): Umweltabgaben – Renaissance der Fondswirtschaft?, in: Macksheidt / Ewringmann / Gawel (1994), S. 75–89.

Tiepelmann, K. / *Frick*, S. (1996): Der Ökoparafiskus-Vorschlag: Ein Ausweg aus der umweltpolitischen Sackgasse?, in: Köhn/Welfens (1996), S. 327–353.

Vanberg, V. J. / *Buchanan*, J. M. (1989): Interests and Theories in Constitutional Choice, in: Journal of Theoretical Politics, Bd. 1, S. 49–62.

Vanberg, V. J. / *Buchanan*, J. M. (1991): Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 10, S. 61–78.

Voigt, S. (1994): Die kontraktorientierte Theorie der Verfassung – Bemerkungen zum Ansatz Buchanans, in: Homo oeconomicus, Band XI, S. 173–209.

– (1996): Die konstitutionelle Ökonomik als Herausforderung für die Theorie der Wirtschaftspolitik – zugleich eine Skizze zur Weiterentwicklung einer ökonomischen Theorie der Verfassung, in: Pies / Leschke (1996), S. 157–183.

Waldkirch, R. (1998): Institutionelle Umweltökonomik. Eine konstruktive Kritik wohlfahrtstheoretischer Konzeptionen, Berlin.

Watrin, C. (1986): „Marktversagen" versus „Staatsversagen" – Zur Rolle von Markt und Staat in einer freien Gesellschaft, Schriftenreihe des Vororts Nr. 42, Zürich.

Weizsäcker, C. C. von (1999): Logik der Globalisierung, Göttingen.

Wintrobe, R. (1997): Modern Bureaucratic Theory, in: Mueller (1997), S. 429–454.

Zimmermann, H. (1994): The Revenue Effect of Environmental Charges, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Bd. 7, S. 26–36.

Zimmermann, K. (1996): Zur politischen Ökonomie von Ökosteuern, in: ORDO, Bd. 47, S. 169–194.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Umweltpolitik und Gewaltenteilung – die Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Indiz für ein „Judikationsversagen"?

Kilian Bizer

1. Einleitung[1]

Die Gewaltenteilung gilt als ehernes Prinzip rechtsstaatlicher demokratischer Verfassungen. Erst durch die Rechtsstaatlichkeit und die ausbalancierte Teilung zwischen den Gewalten ergibt sich, dass nicht die „rule of man", sondern die „rule of law" herrscht. Davon macht auch die relativ junge Verfassung der Bundesrepublik Deutschland keine Ausnahme. Sie zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass das Bundesverfassungsgericht als letzte Instanz Interpretin und Anwenderin des Verfassungsrechts ist und auch die Entscheidungen der Legislative überwinden kann. Die Kompetenzfülle überrascht, wenn man nach der Balance zwischen den Gewalten sucht, scheint doch das Bundesverfassungsgericht damit über deutlich mehr Macht zu verfügen als die anderen beiden Gewalten. Dies hat freilich auch historische Gründe: Nach den Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Machtübernahme 1933 schien es den Verfassungsvätern angebracht, eine Instanz zu schaffen, die Exekutive wie Legislative kontrolliert. Anders gesagt sollte das Volk zwar frei wählen dürfen, die Volksvertreter Gesetze aber nur im Rahmen der Verfassung unter Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts erlassen dürfen.

Diese Konstellation hat dazu geführt, dass mit dem Bundesverfassungsgericht eine „Zentralmacht" assoziiert wurde. So warnt Böckenförde vor dem „verfassungsrechtlichen Jurisdiktionsstaat", andere appellieren an die Selbstbeschränkung der Richter und weisen darauf hin, dass der Legislative das Gestaltungs- und Initiativrecht nicht genommen werden dürfe. Und schließlich betonen einige Autoren auch, dass die Richter allein der Verfassung verpflichtet sei-

---

[1] Für kritische und konstruktive Hinweise an verschiedenen Fassungen des Manuskripts danke ich insbesondere Martin Führ, Markus Spiwoks, Eckhard Bergmann, Bodo Linscheidt und Achim Truger. Letzerem – und seinem Aufsatz in diesem Band – verdanke ich den Begriff des „Judikationsversagens".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

en.[2] Im folgenden Beitrag wird anhand der Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gezeigt, dass der Herrschaftsanspruch des Bundesverfassungsgerichts auf die verfassungsinterpretierende Rolle keineswegs unproblematisch ist. Denn Verfassungsrecht ist das, auf was sich der jeweilige Senat des Bundesverfassungsgerichts mehrheitlich einigen kann. Geltendes Verfassungsrecht ist damit personengebunden. Das Gericht mit seiner Machtfülle ist folglich ebenso missbrauchgefährdet wie jede andere Macht im Staat.

Es gehört zum Standardrepertoire der Ökonomie, Institutionen auf die Interessenlage der einzelnen, beteiligten Person zurückzuführen, und deren Anreizstruktur zu hinterfragen. Worin bestehen die Anreize für die Bundesverfassungsrichter, die eine oder die andere Verfassungsinterpretation zu wählen? Was hindert die Bundesverfassungsrichter daran, „eigenutzmaximierend", also dem eigenen Interesse folgend, Verfassungsrecht zu sprechen? Was bindet sie an eine „objektive" Verfassungsinterpretation, wenn es diese gibt? Und, wenn es keine wirksame Bindung gibt, was bewahrt den Staat davor, dass Kompetenzfülle und Anreizstruktur des Gerichts in ein „Judikationsversagen" führen?

Dieser Beitrag untersucht zunächst die neuere Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In dieser nimmt das Sonderabfallabgabenurteil eine prominente Rolle ein (Abschnitt 2). Es wird gezeigt, dass die Entscheidung des Gerichts in mehrfacher Hinsicht kritikwürdig ist: Auch wenn einige Juristen die Entscheidung begrüßen,[3] so monieren andere,[4] dass das Urteil einen „neuen" Maßstab anlegt, der das Scheitern jeder ihm folgender Rechtsprechung bereits impliziert (Abschnitt 3.1). Von ökonomischer Seite wird kritisiert, dass die Entscheidung die wesentlichen Charakteristika der instrumentellen Alternativen gar nicht wahrgenommen – oder sie bewusst umgangen hat (Abschnitt 3.2).[5] Die Kritik legt nahe, dass der Institution des Bundesverfassungsgerichts ein grundsätzliches Problem innewohnt. Um diesem Problem auf die Spur zu kommen, wird die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in der Gewaltenteilung reflektiert (Abschnitt 4). Im Anschluss daran wird anhand eines institutionenökonomischen Ansatzes, der auch als Neue Politische Ökonomie firmiert (Abschnitt 5), der Frage nachgegangen, ob möglicherweise die verfassungsrechtlichen Erwartungen, die mit dem Gericht verbunden werden, nicht deckungsgleich sind mit der Anreizstruktur, denen die Richter unterliegen (Abschnitt 5.1). Das könnte in Analogie zum Politikversagen zu einem „Judikationsversagen" führen (Abschnitt 5.2). Abschließend wird ein Blick auf die möglichen in-

---

[2] Zum verfassungsrechtlichen Jurisdiktionsstaat *Böckenförde* 1989; mit einem Appell an die Einsicht der Verfassungsrichter *Höffe* 1999 und *Böckenförde* 1999, zur alleinigen Verpflichtung auf die Verfassung *Simon* 1994, auch *Heun* 1992.

[3] So *Di Fabio* 1999.

[4] *Führ* 1998, *Sendler* 1998, *Schmidt/Diederichsen* 1999

[5] *Ewringmann* 1999.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

stitutionellen Regelungen geworfen, die das Problem mildern könnten (Abschnitt 5.3).

2. Die Sonderabgabenrechtsprechung und das Sonderabfallabgabenurteil des Bundesverfassungsgerichts

Abgaben sind kein in der Verfassung vorgesehenes Lenkungsinstrument. Aber auch andere verhaltenslenkende Instrumente wie das Ordnungsrecht, freiwillige Vereinbarungen oder Zertifikate werden dort nicht aufgeführt. Aber da Sonderabgaben aus juristischer Sicht eine größere Nähe zu Steuern zu haben scheinen als beispielsweise zu einem Verbot, ist die größte Befürchtung, die das Bundesverfassungsgericht mit Sonderabgaben verbindet, dass diese die in Art. 104a ff. GG geregelte Finanzordnung unterlaufen könnten. Und tatsächlich wäre es denkbar, dass eine föderale Ebene, die ihren Bedarf über die in Art. 106 GG allerdings nur partiell verteilten Steuerkompetenzen[6] nicht zu decken vermag, großzügig zu Sonderabgaben Zuflucht sucht.

Dem hat das Bundesverfassungsgericht vorgebaut, indem es in ständiger und gefestigter Rechtsprechung wiederholt, die Sonderabgabe habe die Ausnahme zu bleiben, es dürfe keine erdrosselnde Wirkung von ihr ausgehen und sie habe im wesentlichen drei weitere Kriterien für die Zulässigkeit zu erfüllen.[7] Dabei bezieht sich das Gericht auf sogenannte Finanzierungssonderabgaben, deren Aufkommen zweckgebunden sei und deshalb nicht in den allgemeinen Haushalt fließe. Für diese Abgaben gelte, dass in Bezug auf den Zweck die Abgabenschuldner eine durch Rechtsordnung oder gesellschaftliche Wirklichkeit abgegrenzte *homogene Gruppe* bilden müssten. Diese Gruppe müsse eine spezifische *Sachnähe* zu dem mit der Abgabeerhebung verfolgten Zweck aufweisen. Und das Aufkommen aus der Abgabeerhebung müsse *gruppennützig* verwendet werden.[8] Diese drei Kriterien seien bei Finanzierungssonderabgaben vollständig zu erfüllen, weil bei diesen im Vordergrund stehe, ein Aufkommen zu erzielen, das ansonsten, so die Befürchtung, leicht für andere Zwecke mißbraucht werden könne.

Die Funktion der Finanzverfassung sei es aber, die allgemeinen Lasten des Staatshaushaltes auf alle zu verteilen und nicht nach sachpolitischen Kriterien gebildete Gruppen stärker heranzuziehen als andere. Dies solle eben nur dann möglich sein, wenn diese Gruppe eine spezifische Sachnähe zum Zweck der Abgabe aufweise. Genau aus diesem Grund scheiterte z. B. der sogenannte

---

[6] Siehe *Sacksofsky* 1999.

[7] Vgl. BVerfGE 82, 159 (Absatzfonds). Hier insbesondere S. 178 ff. mit weiteren Nennungen.

[8] Vgl. BVerfGE 55, S. 274.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kohlepfennig. Das Bundesverfassungsgericht konnte keine ausreichende Sachnähe zwischen den belasteten Stromverbrauchern und der Sicherung des Steinkohleeinsatzes bei der Stromerzeugung erkennen.[9]

In seinem Urteil über die Landesabgaben auf Sonderabfall ist das Bundesverfassungsgericht indes einen anderen Weg gegangen:[10] Es geht zunächst davon aus, dass die Landesabfallabgaben am Maßstab der Rechtsstaatlichkeit zu messen sind: „Das Rechtsstaatsprinzip und die bundesstaatliche Kompetenzordnung verpflichten alle rechtsetzenden Organe, ihre Regelungen jeweils so aufeinander abzustimmen, dass den Normadressaten nicht gegenläufige Vorschriften erreichen, die Rechtsordnung also nicht widersprüchlich wird." (S. 97) Besteht für ein Gesetz sowohl eine Bundes- wie auch eine Landeskompetenz, so darf sich der Landesgesetzgeber „nur insoweit lenkend in den Kompetenzbereich" des Bundes einbringen als er „weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft." (S. 98)

Nach diesen einleitenden Grundsätzen spricht das Gericht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Abfallwirtschaft zu und erkennt, dass er „von dieser Kompetenz in der Weise Gebrauch gemacht [habe], dass im Rahmen der gemeinsamen Umweltverantwortung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft der Ausgleich zwischen individueller Freiheit und gesellschaftlichen Bedürfnissen jeweils unter Mitwirkung der Betroffenen gefunden wird." (S. 98) Im folgenden wird ausgeführt, das Bundesimmissionsschutzgesetz verwirkliche ein Konzept des kooperativen Verwaltens, an dem die Landesabfallabgaben zu prüfen seien (S. 99).

Genau diesem Prinzip, dem Grundsatz kooperativen Verwaltungshandelns, widersprechen aber nach Auffassung des Gerichts die Landesabfallabgaben. Dabei konzediert das Gericht, dass diese „Lenkungen zur Vermeidung und Verwertung produktionsbedingter Abfälle [erzielen]" (S. 100). Es ist jedoch nicht bereit zu prüfen, ob die Landesabfallabgaben als Sonderabgaben zulässig sind, oder ob es sich um Steuern handeln könnte, für die das Land ein Steuerfindungsrecht innehaben könnte (S. 101), denn sie wären schon wegen des Widerspruchs zum immissionsschutzrechtlichen Kooperationsprinzip verfassungswidrig (S. 101).

Dieses bemesse nämlich „die konkreten Umweltpflichten nach dem individualisierenden Maßstab der Verhältnismäßigkeit, der das Ziel der Abfallver-

[9] BVerfGE 91, S. 186 (Kohlepfennig).

[10] Die Seitenzahlen, die im folgenden angegeben werden, beziehen sich auf BVerfGE 98, S. 83 (Landesabfallabgaben)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

meidung und -verwertung jeweils nach den Möglichkeiten der einzelnen Anlage, ihres Trägers und Betreibers verwirklicht." (S. 102). Es gehe § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG z. B. nicht darum, eine Verwertung „um jeden Preis" zu fördern (S. 102 f.), die Vorschrift verlange eine individuelle Prüfung der Verhältnismäßigkeit.

Schließlich sichere das bundesrechtliche Kooperationsprinzip „jedem Betreiber kraft Bundesrecht Wahlfreiheit" zu, an die auch die Behörden im Rahmen des Genehmigungsverfahrens gebunden seien. Die Behörde dürfe „nicht einseitig verpflichtend die umweltverträglichste [Alternative] festschreiben" (S. 103). Die „Wahl unter den Handlungsmitteln [ist] jedem Anlagenbetreiber bundesweit in gleicher Weise eröffnet und darf um der Wettbewerbsgleichheit willen nicht landesrechtlich verengt werden." (S. 104) Und schließlich zieht das Gericht Bilanz: Die abgabenrechtliche Lenkung wirke auf den Adressaten ein und nehme den Instrumenten einer bloßen Beratung, einer Verfahrensbeschleunigung oder zukünftiger Anordnungen ihre Offenheit und einen Teil ihrer Wirkungskraft. Auch erlaube eine Abgabepflicht nicht ein Zurückstellen möglicher Sanktionen, um dem Betroffenen einen Anpassungszeitraum zu deren Vermeidung zu geben. (S. 104)

3. Die Kritik am Sonderabfallabgabenurteil

Das Bundesverfassungsgericht hat für dieses Urteil heftige Kritik, aber auch vereinzelt Lob geerntet. Das Lob bezieht sich vor allem auf die Schöpfung eines neuen Rechtsgrundsatzes im Umweltrecht, dem Kooperationsprinzip. Die Kritik zielt hingegen nicht nur auf das Kooperationsprinzip, sondern moniert auch die neue Fassung der Grundsätze zur Kompetenzzuweisung und der Widerspruchsfreiheit. Sie reicht zum Teil aber auch in das Vorverständnis des Gerichts hinein, etwa wenn es um die instrumentelle Einordnung der Landesabfallabgaben und um den Umfang verfassungsrechtlicher Prüfung geht. Im folgenden werden die wesentlichen Kritikpunkte diskutiert.

3.1 Kooperationsprinzip und Widerspruchsfreiheit

Für das Gericht ist in seiner Entscheidung maßgeblich, dass es einen Widerspruch zwischen der „Kooperationsoffenheit" des geltenden Bundesrechts und der Einschränkung der Wahlfreiheit durch die landesrechtlichen Abgaben sieht. Nun ist die vom Gericht selbst herangezogene Norm des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG nur für die Produktionsrückstände wirksam, die das Unternehmen nicht als gasförmige und luftgängige Rückstände verlassen. Die umfassen aber auch das Abwasser. Warum, so fragt man sich, sieht das Gericht nicht, dass

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zwischen dem Lenkungsimpuls der Abwasserabgabe und dem immissionsschutzrechtlichen Kooperationsprinzip ebenfalls ein Widerspruch vorliegt?[11]

Die Antwort könnte darin liegen, dass die Abwasserabgabe eben ein bundesrechtlich eingeführtes Instrument ist. Ein Widerspruch, so wie ihn das Bundesverfassungsgericht in der Landesabfallabgabenentscheidung entwickelt, kann aber nur zwischen den Kompetenzebenen auftreten. Entscheidet der Bund selbst, dass ein zusätzlicher Anreiz notwendig ist, so ist das als die legislatorische Konkretisierung der Kooperationsgrenzen anzusehen.[12] Eine Bundesabfallabgabe mit den Ausgestaltungsmerkmalen der Landesabfallabgaben hätte vor den Augen des Bundesverfassungsgerichts folglich Bestand gehabt[13] – zumindest wäre sie nicht am Kooperationsprinzip gescheitert.[14]

Im übrigen mag es erstaunen, dass das von ordnungsrechtlichen Vorgaben geprägte Immissionschutzrecht, das nur solange kooperativ ist, wie es Entscheidungsgrundlagen zusammenstellt, dann aber einseitig von der Behörde bestimmt ist,[15] eine grundsätzlich an Freiheitsgraden reichere Abgabenlösung verhindert. Das Gericht scheint an dieser Stelle vor dem zurückzuschrecken, was allgemein als Rechtswirklichkeit bezeichnet wird, denn es gibt keinen Bereich des öffentlichen Rechts, der nicht durch eine Vielzahl von Anreizen für die Normaddressaten geregelt wäre, die sich zumindest immer insoweit widersprechen müssen als sie auch divergierenden Zielen dienen. Ein Zielkonflikt ist jedoch zwischen dem Immissionsschutzrecht und den Landesabfallabgaben nicht festzustellen: Beide zielen auf die Reduzierung von Rückständen auf der Ebene der Vermeidung und Verwertung ab.

Schließlich wäre für das Gericht zu prüfen gewesen, ob und inwiefern die Landesabgaben nicht auch „kooperationsoffen" ausgestaltet waren. Alle drei Gesetze weisen nicht nur Härtefallregelungen auf, sondern haben zahlreiche zusätzliche Instrumente wie Pilotanlagenfinanzierung, spezifische Beratungsprogramme etc. bereitgehalten, die alle auf die Erweiterung der Handlungsfreiheiten zielten.[16] Die individuell ausgerichtete Verhältnismäßigkeit, die das Gericht nur durch das vermeintlich kooperative Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG gewährleistet sieht, wird so durch die Landesabfallabgaben ermöglicht und durchgesetzt. Dass dies ungeprüft blieb, erstaunt umso mehr, als die betroffenen Länder umfangreiche Prüfaufträge vergeben haben, die sich wir-

[11] Vgl. *Führ* 1998, S. 505.

[12] Vgl. auch *Di Fabio* 1999, S. 1156.

[13] Vgl. *Meßerschmidt* 1999, S. 382.

[14] Vgl. dazu die Konzeption für eine Bundesabfallabgabe von *Ewringmann/van Mark* 1992.

[15] Vgl. *Bothe* 1998, *Führ* 1998, *Sendler* 1998.

[16] Vgl. *Führ* 1998, S. 505.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kungsanalytisch mit den verhaltenslenkenden Impulsen der Abgabe auseinandergesetzt haben.[17] Eine – im konkreten Fall sogar leicht zugängliche – Sachverhaltsermittlung, die das Bundesverfassungsgericht vom Gesetzgeber fordert, stünde auch dem Gericht selbst gut zu Gesicht.

Es ist einleuchtend, dass Instrumente, die einen sachpolitischen Zweck verfolgen, nur von der föderalen Ebene eingerichtet werden können, die auch die entsprechende Gesetzgebungskompetenz innehat.[18] In der Entscheidung zu den Landesabfallabgaben holt das Bundesverfassungsgericht jedoch weiter aus als bisher: Obwohl es von konkurrierender Gesetzgebung ausgeht und kein expliziter positiver oder negativer Hinweis auf eine Abgabe im Bundesrecht enthalten ist, hält es eine Sperrwirkung für gegeben. Genau dies ist aber der bisherige Maßstab für eine Kompetenzüberschreitung des Landesgesetzgebers gewesen.[19]

Die Einschränkung der Landeskompetenz, die das Gericht praktisch vornimmt, kann in der Konsequenz zu einem Uniformismus führen, der gerade nicht Wesensmerkmal eines föderal organisierten Staates ist. Nahezu jede konkurrierende Landesgesetzgebung kann nun als im Widerspruch zum Bundesrecht stehend gesehen werden.

Aus dem „Mindestmaß an Homogenität" darf aber kein „Zwang zur Unitarität" werden.[20] Erhebt das Bundesverfassungsgericht die Widerspruchsfreiheit zu einem staatlichen Ordnungsprinzip, so erweitert es seine Kompetenz gegenüber dem Gesetzgeber. Es hält nicht nur, wie Böckenförde es ausdrückt, „einen Zipfel der Souveränität" in der Hand, sondern Rechtsgrundsatz um Rechtsgrundsatz bald das ganze Hemd. In der Sonderabgabenrechtsprechung geht es nicht mehr um die sorgfältige Prüfung der Verhältnismäßigkeit, sondern um neu geschaffene Rechtsgrundsätze, die dem Gericht neue Zugriffsmöglichkeiten erlauben.

3.2 Prüfungsumfang im Policy Mix

In keinem umweltpolitischen Handlungsfeld, und wohl auch sonst nirgends, gibt es bei aller Dominanz des Ordnungsrechts nur eine Art von Anreizen. Im-

---

[17] Siehe dazu *Öko-Institut* 1994, *Prognos* 1994, *Fichtner* 1995. Zur baden-württembergischen Landesabfallabgabe auch *Bizer/Dopfer/Ewen* 1994. Dieser Studien bediente sich das Bundesverfassungsgericht auch nicht bei der Einschätzung der Lenkungswirkung, die es ohne weiteren Beleg ausdrücklich bejaht. BVerfGE 98, S. 83 (S. 100).

[18] BVerfGE 67, S. 256 (S. 274) (Investitionshilfegesetz). Vgl. dazu *Böhm* 1991, S. 180.

[19] So *Meßerschmidt* 1999, S. 379

[20] Siehe *Führ* 1998, S. 513.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mer treten ordnungsrechtliche Ver- und Gebote z. B. strafbewehrt auf, oder es werden marktliche bzw. marktanaloge Entgelte für Inanspruchnahmen fällig. Für das Abfallrecht gilt dies ebenso: Ordnungsrechtliche Vorgaben im Genehmigungsbescheid stellen technische Anforderungen, verpflichten etwa zu bestimmten Behandlungen des Abfalls oder zu getrenntem Sammeln. Werden Abfälle deponiert, werden Deponiegebühren fällig, Entgelte für den Transport sind zu entrichten, Transportscheine zu hinterlegen etc.

Wird in ein bestehendes Instrumentenmix ein neuer Anreiz implementiert, der sich, wie im Fall der baden-württembergischen, hessischen und niedersächsischen Landesabfallabgaben auf einen bestimmten Ausschnitt, den besonders überwachungsbedürftigen Abfall, konzentriert und innerhalb dessen spezifische, nach Kategorien gestaffelte Anreize zur Vermeidung setzt, so muss eine verfassungsrechtliche Prüfung die gesamte Anreizsituation in den Blick nehmen, um festzustellen, ob der Verhaltensimpuls verhältnismäßig ist.[21] Im Zuge der Verhältnismäßigkeitsprüfung rückt dann die Frage in den Mittelpunkt, ob die „traditionelle ordnungsrechtliche Eingriffssystematik geeignet und erforderlich ist und gegenüber der Abgabe ein minder schweres Mittel darstellt".[22] Das Bundesverfassungsgericht hingegen verkürzt den eigentlichen Prüfauftrag darauf, dass es immer nur die neueste Regelung überprüft. Frei nach dem Grundsatz, dass das Alte immer bewährt sei, vernachlässigt es, dass Verhältnismäßigkeit im Kriterium der Erforderlichkeit verlangt, dass es keine bessere Alternative gibt, um das gesetzliche Ziel zu erreichen. Ob das bestehende Umweltordnungsrecht die Erforderlichkeitsprüfung durchweg bestehen würde, erscheint fraglich.[23]

Eine umfassende Prüfung der Anreizsituation setzt aber voraus, dass das Bundesverfassungsgericht sich auf eine Realanalyse stützen kann, die Wirkungsketten von ordnungsrechtlichen, abgaberechtlichen und kooperativen Elementen zu einem Wirkungsmodell verknüpft. Auf der Grundlage dieses Wirkungsmodells könnte dann der Frage nachgegangen werden, ob ein anderer verhaltenssteuernder Impuls nicht bei geringerem Eingriff diesselbe Zielerreichung verspricht.

Tatsächlich mangelt es nicht an Forderungen des Bundesverfassungsgerichts gegenüber dem Gesetzgeber, Realanalysen im Gesetzgebungsverfahren vorzunehmen, Wirkungsmodelle zu entwickeln und Alternativen zu prüfen. In der verfassungsrechtlichen Prüfung des Gerichts selbst fristen systematische Anreizanalysen aber ein Schattendasein. Das Gericht neigt eher dazu, neue allgemei-

[21] Siehe *Ewringmann* 1999, S. 398.
[22] *Ewringmann* 1999, S. 399.
[23] Siehe *Ewringmann* 1999, S. 403 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ne Rechtsgrundsätze zu entwickeln, die als „juristische Innovationen"[24] begrüßt werden können.

4. Das Bundesverfassungsgericht in der Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung der Bundesrepublik Deutschland weist zwei besondere Charakteristika auf: Die Trennung von Exekutive und Legislative ist deutlich geringer als z. B. in präsidialen Demokratien. Und die Kontrollbefugnis der Judikative in Gestalt des Bundesverfassungsgerichts ist relativ umfassend. Die Funktion des Bundesverfassungsgerichts besteht darin, über das Instrument verfassungsrechtlicher Nachprüfung der Verfassung als *rechtlicher Grundordnung* Geltung zu verschaffen. Der historische Kernbereich der Verfassungsrechtsprechung umfasst die Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat. Dies zeigt sich im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als einem Übermaßverbot und dem Gleichheitsgrundsatz als einem Willkürverbot. Nach neuerem Verständnis wird den Grundrechten ein objektiv-rechtlicher Gehalt zugesprochen, der auch Schutzpflichten des Staates gegenüber seinen Bürgern umfasst.[25] In diesem Bereich soll die verfassungsrechtliche Kontrollnorm jedoch nicht so weit wie die legislatorische Handlungsnorm reichen; was bedeutet, dass der Gesetzgeber Normen beschließen kann, die sich der verfassungsrechtlichen Kontrolle entziehen: „Kontrolle ist gut, Vertrauen auf den demokratischen Prozess ist besser."[26]

Die Funktion des Bundesverfassungsgerichts liegt somit darin, ein Minimum an objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalten zu sichern. Es darf sich dabei nicht am Machbaren orientieren, sondern muss sich auf das verfassungsrechtlich Vorgegebene beschränken. Es hat sich allein von dem leiten zu lassen, was in der Verfassung steht.[27] Das Gericht ist Knecht der Verfassung und nicht ihr Herr. Doch wie ist die Rollenverteilung wirklich?

Jedes Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird faktisch zu einem Teil der Verfassung. „Fehlentscheidungen" haben eine ungeheure Reichweite, auch wenn ein institutionalisiertes Lernen durch Neubewertungen vorkommt.[28] Of-

---

[24] *Di Fabio* 1999, S. 1157.

[25] Siehe *Böckenförde* 1989, *Dreier* 1993, *Hesse* 1994, *Pieroth/Schlink* 1998.

[26] *Hesse* 1994, S. 559.

[27] *Staff* 1999, S. 104 betont in diesem Kontext, dass es um ein positivrechtliches Verständnis der Verfassung gehe, von der man nicht durch Kreation eines neuen verfassungsrechtlichen Vorverständnisses abweichen dürfe wie dies z. B. *Böckenförde* 1999 erwäge.

[28] Das war z. B. bei den Entscheidungen zum Familienexistenzminimum (BVerfGE 99, S. 246, S. 268, S. 273) der Fall, bei dem der Zweite Senat Entscheidungen des Ersten Senats revidierte. Allerdings unterließ er es, den Großen Senat anzurufen. Vgl. dazu kritisch *Arndt/Schumacher* 1999.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

fenbart das Bundesverfassungsgericht etwa Schwächen in der Wirklichkeitswahrnehmung, so kann es gesellschaftliche Weichenstellungen verhindern, die möglicherweise von besonderer Bedeutung sind. Umgekehrt kann es natürlich auch wesentliche Weichenstellungen induzieren. Ist das aber der Fall, so ist das Bundesverfassungsgericht in erster Linie ein politisches Organ und erst in zweiter Linie eine richterliche Institution: Es macht Politik, wenn auch in Form des Verfassungsrechts.

Für ein politisches Organ mangelt es dem Gericht jedoch an einer zentralen Qualifikation: Es ist nicht ausreichend demokratisch legitimiert und es gibt keine demokratisch organisierte Rückkoppelung zu der eigentlichen Autorität, dem Volk, dem Souverän (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) der Gesetzgebung einschließlich der verfassungsrechtlichen Ordnung. Das Volk hat sich kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt das Grundgesetz gegeben (vgl. Präambel zum GG). In der Rechtswirklichkeit scheint es indes eher so zu sein, dass das Bundesverfassungsgericht die wichtigste Rolle einnimmt.

Im Vergleich zu den höchsten Gerichten in anderen Ländern verfügt das Bundesverfassungsgericht über eine singuläre Machtfülle.[29] Abgesehen davon, dass zur Balancierung des staatlichen Machtgefüges eine dritte Säule noch nicht einmal zwingend notwendig ist, wie es das Beispiel Großbritanniens zeigt, gehen die Normenkontrollbefugnisse des Bundesverfassungsgerichts über das hinaus, was etwa in den USA zugelassen ist: So verfügt der Supreme Court nicht über die Möglichkeit, abstrakte Normenkontrollen zur Entscheidung anzunehmen. Zwar gilt dies wegen der Gerichtsförmigkeit des Verfahrens mit der Einschränkung, dass sich erst ein Kläger finden muss, der das Gericht anruft, doch mittlerweile gibt es kaum noch Rechtsfragen, die nicht auch an das Bundesverfassungsgericht herangetragen werden. Bedenkt man, dass die Bundesverfassungsrichter auch über die Auswahl der zugelassenen Verfahren entscheiden, sie sich also ihre Agenda in gewissem Umfang selbst geben können, so wird die Sonderstellung des Bundesverfassungsgerichts deutlich.[30]

Bei strittigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wie den beiden Entscheidungen zum § 218 StGB,[31] dem Kruzifix-Urteil,[32] aber auch dem Landesabfallabgabenbeschluss, wird immer wieder diskutiert, welchen Restriktionen Bundesverfassungsrichter unterliegen. Die Antwort ist: keinen. Das Bundesverfassungsgericht ist die letzte Entscheidungsinstanz in allen Fragen, die ihm vorgelegt werden und die es zur Entscheidung annimmt. Es hat faktisch die

[29] Dazu siehe *Böckenförde* 1999, S. 15; *Höffe* 1999, S. 172.

[30] Siehe *Höffe* 1999, S. 173.

[31] BVerfGE 39, S. 1 (Schwangerschaftsabbruch I) und S. 88, S. 203 (Schwangerschaftsabbruch II).

[32] BVerfGE 93, S. 1 (Kruzifix).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

„Kompetenz-Kompetenz“[33] im Machtgefüge. Gelegentlich wird ihm sogar die Kompetenz für „die Festlegung des Grundverständnisses der Verfassung“ zugesprochen, aus dem sich wiederum die „Reichweite und Umfang der Kontroll- und Prüfungsbefugnisse des Verfassungsgerichts bestimmen“.[34]

Demgegenüber wird des öfteren als eine Kontrollnorm des Bundesverfassungsgerichts das Ethos der Selbstbindung angeführt. Die Selbstbindung der Richter soll sie davon abhalten, Politik zu machen. Denn es dürfe nicht der Schatten eines Zweifels aufkommen, das Gericht überschreite seine Rechte.[35] Zwar sei die Grenze dieser Rechte nicht ausdrücklich festgelegt, doch aber durch den Geist der demokratischen Gewaltenteilung gefordert.[36] Es kann angesichts dieses bloßen Appells nicht verwundern, dass sich allgemein die Auffassung durchgesetzt hat, dass eine Norm wie die richterliche Selbstbeschränkung „ohne alle Konturen und ohne Inhalt“ ist, deren „Einhaltung der subjektiven, nicht rational kontrollierbaren Einschätzung des Richterkollegiums“[37] überlassen bleibt. Darüber hinaus, so die überwiegende Auffassung, widerspreche die Selbstbindung dem Verfassungsauftrag des Gerichts. Hat dieses seine Zuständigkeit erkannt, muss es seine Aufgabe auch erfüllen und darf nicht unter Verweis auf eine eigenmächtige Selbstbindung vor der Wahrnehmung zurückschrecken.[38]

5. Das Bundesverfassungsgericht aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie

5.1 Die Anreizsituation der Bundesverfassungsrichter

Bundesverfassungsrichter werden zuweilen als Personen wahrgenommen, die jewede ihnen vorgelegte Frage „gerecht“ zu entscheiden vermögen.[39] Häufig wird auch gerade im Kontext der Grenzziehung zwischen der Legislativen und

---

[33] *Simon* 1994, S. 1263.

[34] *Böckenförde* 1999, S. 13.

[35] So *Höffe* 1999, S. 180.

[36] Siehe *Höffe* 1999, S. 183.

[37] Siehe *Heun* 1992, S. 12.

[38] *Heun* 1992, S. 12 führt aus: „Die vom Supreme Court entwickelte Political-Question-Doctrine mit ihrer Differenzierung zwischen Politik und Verfassung, die es dem Gericht bei hochpolitischen Fragen erlaubt, von einer Entscheidung ganz Abstand zu nehmen, ist auf die deutsche Verfassungsordnung nicht übertragbar.“ Doch wie bestimmt sich dann die Grenze? Eine Möglichkeit bestünde *Führ* 1999, S. 14 ff. zufolge darin, dass die Grenzen der materiell-rationalen Begründungsfähigkeit zugleich die Reichweite der Kontrollnorm im konkreten Fall bestimmen. Das Bundesverfassungsgericht habe dann die Rolle des obersten Rationalitätswächters wahrzunehmen.

[39] *Böckenförde* 1999, S. 17; anders hingegen *Höffe* 1999.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Judikativen betont, es bestehe Hoffnung, dass das Bundesverfassungsgericht „aus wohlverstandenem Eigeninteresse Zurückhaltung [wahre] und seine in gesellschaftlicher Akzeptanz wurzelnde Autorität gerade durch die Achtung des Wertungs- und Einschätzungsspielraums des demokratischen Gesetzgebers erhält und stärkt."[40] Dem liegt ein Menschenbild des Verfassungsrichters zugrunde, bei dem die Eigeninteressen des Richters und möglicherweise sogar die der verfassungsgebenden Versammlung identisch mit den Interessen des Gerichts sind. In diesem Beitrag wird eine andere Herangehensweise gewählt. Die Institution „Bundesverfassungsgericht" wird zerlegt in die Interessen jedes einzelnen Mitglieds. Diese Vorgehensweise entspricht dem Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie oder der Institutionenökonomik, die ausgehend von der individuellen Anreizsituation und dem Ziel der Institution fragen, ob die funktionelle Kompetenzzuteilung mit den Interessen der Individuen ausreichend übereinstimmt, um systematische Zielverfehlungen zu verhindern. Ökonomen wundern sich folglich, wenn von Verfassungsrichtern ohne weiteren Nachweis angenommen wird, dass sie gleichsam als „wohlwollende Diktatoren" handeln.[41]

Aus Sicht der ökonomischen Theorie sind Bundesverfassungsrichter in ihrer Funktion nicht als einkommens- oder gewinnorientierte Individuen einzuordnen. Auch eine Budgetorientierung scheidet weitgehend aus. Das Budget ist in Bürokratien zwar ein Indikator für Macht, und es gilt auch für das Bundesverfassungsgericht, dass es seinen Machtbereich erweitern kann, wenn es mehr Mittel zur Verfügung hat. Das Bundesverfassungsgericht konkurriert aber nicht unmittelbar um Mittel[42], und die Wirkungsmacht der Richter steigt auch nicht direkt mit wachsendem Budget. Aus Sicht der Ökonomie dürften die Richter vielmehr den Anerkennungsmaximierern zuzuordnen sein. Sie müssen dafür sorgen, dass sie die Anerkennung der (Fach-)Öffentlichkeit nicht verlieren.[43] Zwar unterliegen die Richter nicht wie Politiker der Gefahr einer Wahlniederlage, sie riskieren aber, dass ihr Richterspruch oder langfristig ihr Gericht mangels Anerkennung nicht akzeptiert wird.[44] Als Anerkennunsgmaximierer streben sie unter Umständen auch nach Macht, und diese erlangen sie durch eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichts, dies hängt aber davon ab, auf welche Weise die Richter nach Anerkennung streben und ist eher gradueller, unterge-

[40] *Dreier* 1993, S. 62.

[41] Vgl. *Frey/Kirchgässner* 1994, S. 55, dazu auch *Brennan/Buchanan* 1980, S. 14.

[42] Das liegt insbesondere daran, dass das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsorgan keinem Bundesministerium unterstellt ist, sondern einen eigenständigen und selbst verwalteten Einzelplan im Bundeshaushalt hat.

[43] Mit ähnlichem Ergebnis siehe *Simon* 1999, der für das Bundesverfassungsgericht konstatiert, dass es „Autorität durch Weisheit" erlangen müsse, und dass ihm dies in den vergangenen Jahrzehnten „offensichtlich gelungen" sei.

[44] *Dreier* 1993, S. 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ordneter Natur. Das zentrale motivationale Element der Richter, so die These, ist die Anerkennung.

Die auf den Einzelrichter bezogene Annahme der Anerkennungsmaximierung, bedeutet, dass ein Bundesverfassungsrichter danach strebt, eine auffällige Rechtsprechung zu betreiben. Die Wahrnehmung seiner Person, die etwa durch die fachöffentlich bekannte Berichterstattung hergestellt wird, kann er dadurch beeinflussen, dass er ein neues „Paradigma" schafft. Die Aufstellung eines Rechtsgrundsatzes wie dem Halbteilungsgrundsatz oder der Kooperationsoffenheit wird dann als „juristische Innovation" gelobt und sichert Aufmerksamkeit. Um diese Form der Anerkennung liegen die Bundesverfassungsrichter, die als Berichterstatter jeweils für eine Entscheidung federführend und damit auch nach außen hin erkennbar sind, im Wettbewerb zueinander, sie müssen sich profilieren.

Wenn die Anerkennung ein zentrales Element in der Präferenzstruktur der Bundesverfassungsrichter darstellt, fragt es sich, auf wessen Anerkennung abzuheben ist. Auch wenn die Ausrichtungen der Anerkennungsmaximierung so vielfältig sein dürften wie es Bundesverfassungsrichter gibt, so lassen sich drei Spielarten nach den vorherrschenden Zielgruppen unterscheiden. Als erste Spielart kommt der bereits erwähnte „gerechte Richter" in Betracht. Er lässt sich dadurch charakterisieren, dass er sich an der kritischen Öffentlichkeit orientiert, die seine Rolle in der Gewaltenteilung beurteilt. Sie wollen, wenn nicht im Einzelfall, so doch in ihrer Amtszeit den Verfassungsrichter verkörpern, der seine Autorität der Weisheit verdankt.[45] Die zweite Spielart ist durch den Richter bestimmt, der seine Anerkennung aus dem Umfeld erstrebt, dem er seine Berufung verdankt: den politischen Parteien. In dieser Spielart gibt es einen stabilen politischen Bezugsrahmen, in dessen Kontext sich Entscheidungen einordnen lassen. Der Bezugsrahmen kann als kognitive Grenze (frame) wirken.[46] Die dritte Spielart bezieht sich auf Richter, die ihre Anerkennung vornehmlich aus einem spezifischen Segment der Fachöffentlichkeit, einer „Schule" beziehen. Diese ist ähnlich wie politische Parteien einer bestimmten Denkrichtung verpflichtet, die ebenfalls als ein fester Bezugsrahmen für Entscheidungen wirkt.[47] Die Unterscheidung dieser drei Spielarten von Anerkennungsmaximierern verdeutlicht die personelle Bindung der Verfassungsrechtsprechung. Verfassungsrichter entscheiden nicht in einem motivationalen Vakuum, sondern sind Teil einer spezifischen Umwelt.

---

[45] Vgl. *Simon* 1999.

[46] Vgl. zur Berufung von Richtern *Böckenförde* 1999, S. 16. Zu kognitiven Grenzen *Bizer* 1998.

[47] Vgl. z. B. *Köppe* 1999.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Als Gremium muss das Gericht gleichzeitig darauf achten, nur so viel Einfluss geltend zu machen, dass der Aufgabenbereich des Gerichts nicht entweder parlamentarisch begrenzt oder durch eine geringe Anerkennung in der Bevölkerung eingeschränkt wird. Ersteres kann – theoretisch – dadurch geschehen, dass der Gesetzgeber die Rolle des Gerichts anders fasst[48] oder aber die Arbeitsbedingungen des Gerichts faktisch erschwert. Letzteres könnte hingegen dazu führen, dass das Bundesverfassungsgericht nicht mehr direkt bei Grundrechtsverletzungen angerufen wird. Nach der ökonomischen Theorie sind von den Bundesverfassungsrichtern folglich Entscheidungen zu erwarten, die ausreichend öffentliches Interesse, gleichzeitig aber nicht den Unmut des Gesetzgebers bzw. der Bürger in zu großem Maße hervorrufen, während sie sich durch außergewöhnliche Beschlüsse auszuzeichnen versuchen.

Vergleicht man diesen theoretischen Ansatz mit der verfassungsrechtlichen Entwicklung des Bundesverfassungsgerichts, so ist – unabhängig von der inhaltlichen Begründung – festzustellen, dass tatsächlich eine stetige Ausweitung der Kompetenz des Gerichts stattgefunden hat. Wesentliche Stationen der Rechtsprechung, wie etwa das Lüth-Urteil oder die Maastricht-Beschlüsse markieren eine Kompetenzerweiterung zulasten des Gesetzgebers. Seit dem Lüth-Urteil und der dort entwickelten objektiven Wertordnung[49] sowie den etwas abweichend gefassten objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalten[50] ist der Anspruch, dass die Verfassung in alle öffentlichen und privaten Rechtsverhältnisse hineinwirke, unwidersprochen.[51] Genau das, in Verbindung mit den institutionellen Regeln des Bundesverfassungsgerichts, führt jedoch dazu, dass jeder Sachverhalt vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden kann.

Es wurde bereits diskutiert, dass eine pauschale, rechtlich konturlose richterliche Selbstbeschränkung des Bundesverfassungsgerichts von der herrschenden Meinung als verfassungswidrig angesehen wird. Dabei hätte das Gericht als ein relativ kleines Gremium noch gute Chancen, eine konsensuale Selbstbindung zu erreichen. Denn die Mitglieder verfügen alle über eine zumindest ähnliche fachliche Qualifikation, die es ihnen z. B. ermöglicht, die Rolle des Gerichts in der Gewaltenteilung zu reflektieren. Günstig dafür, freiwillige Normen durchzusetzen, wirkt sich auch aus, dass die Richter zeitlich versetzt berufen werden, so dass eine hohe Kontinuität besteht.

---

[48] Das ist kein einfacher Prozess, denn das Bundesverfassungsgericht müsste die Zulässigkeit der Änderungen auf seine Verfassungsmäßigkeit hin untersuchen, also selbst seiner Kompetenzeinschränkung zustimmen. Gerade deshalb mahnt *Höffe* 1999, S. 187 eine öffentliche Diskussion an.

[49] Siehe BVerfGE 7, S. 198.

[50] Vgl. *Dreier* 1993, S. 23 und die dort genannte Literatur.

[51] Vgl. *Böckenförde* 1999, S. 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Auch diejenigen, die die Personengebundenheit des Gerichts bejahen und die Frage nach dem Wächter des Bundesverfassungsgerichts stellen,[52] kommen im Ergebnis nur dazu, bei der Auswahl der Richter besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass sie den „besonderen Anforderungen dieses Richteramtes gewachsen und von vornherein gegen die Versuchung gefeit sind, in diesem Amt statt den rechtlichen Rahmen für Politik zur Geltung zu bringen und zu wahren, Politik mit anderen Mitteln, dem Mittel der Verfassungsinterpretation zu machen."[53] Das ist jedoch keine Antwort auf die Frage nach der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichtes, sondern betont, dass nach der Berufung zum Verfassungsrichter eben gerade keine Kontrolle mehr stattfindet.

Aufgrund der Anerkennungsmotivation der Bundesverfassungsrichter ist davon auszugehen, dass sie weiterhin Rechtsgrundsätze entwickeln, die im Ergebnis den Einfluss des Gerichts vergrößern. Jede Ausweitung der Kompetenz des Gerichts resultiert aber in einer Kompetenzbeschränkung des Gesetzgebers und sei es nur dadurch, dass das Bund-Länder-Verhältnis bestimmt wird. Gegen diese Entwicklung gibt es keine eindeutige, klar abzugrenzende objektive Schrankennorm. Die erwähnte richterliche Selbstbeschränkung hätte, wäre sie denn verfassungsgemäß, allenfalls appellatorischen Charakter. Ebenfalls nur appellatorischen Charakter hat der Vorschlag, man möge doch nur die Sittsamsten und Besten zu Verfassungsrichtern machen.

5.2 Das „Judikationsversagen" als spezieller Fall des Staatsversagens

Von einem Versagen wird in der Neuen Politischen Ökonomie gesprochen, wenn eine allokativ begründete öffentliche Aufgabe nicht oder nur mangelhaft durch entsprechende Maßnahmen unterstützt wird. Versagt die öffentliche Hand in der Korrektur des Marktversagens, so spricht man vom „Staatsversagen". Das Staatsversagen wiederum wird unterschieden nach einem Politikversagen und einem Verwaltungsversagen. Unter Politikversagen versteht man das Scheitern der Umsetzung am demokratischen Entscheidungsprozess. Als Verwaltungsversagen bezeichnet man ein unzweckmäßiges Funktionieren der Verwaltung. Ein Versagen tritt dann ein, wenn die Anreizstrukturen, denen die Entscheidungsträger ausgesetzt sind, in eine andere Richtung weisen als ihre Funktion es von ihnen fordert. [54]

Von einem Judikationsversagen könnte man demzufolge dann sprechen, wenn die Anreizstrukturen der Bundesverfassungsrichter nahelegen, dass nicht das „gerechte Verfassungsrecht" gesprochen wird, sondern aufgrund des indivi-

---

[52] So *Böckenförde* 1999, S. 13

[53] *Böckenförde* 1999, S. 17.

[54] Vgl. dazu *Frey/Kirchgässner* 1994, S. 139.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

duellen Kalküls jedes einzelnen Richters insgesamt Entscheidungen zustande kommen, die nicht funktionsadäquat sind, sondern zuvorderst den Einzelinteressen dienen. Ein Judikationsversagen sollte indes nicht gleich konstatiert werden, wenn es zu gelegentlichen Fehlentscheidungen kommt, denn zu irren ist auch unter Bundesverfassungsrichtern möglich und menschlich. Kriterium muss vielmehr sein, ob die Struktur der Anreize dysfunktional ist. Erst wenn dies gegeben ist, geht es nicht nur um gelegentliche Defizite in der Verfassungsrechtsprechung, sondern auch um die Gewaltenteilung. Dann besteht die Gefahr, dass das Gericht auf Kosten der Legislative Spielräume zu seinen Gunsten schafft und nutzt, und es ließe sich von einem „Judikationsversagen" in Gestalt einer Überdehnung der funktionalen Aufgabenteilung sprechen.

Umgekehrt wäre von einem Nicht-Versagen und damit von einer funktionsadäquaten Anreizstruktur zu sprechen, wenn die Anreize der Richter im Gleichklang mit ihrer Funktion stehen. Das wäre etwa dann gegeben, wenn die Richter keine Möglichkeit hätten, durch eine bestimmte Entscheidung ihre Eigeninteressen zu bedienen. Ein vollständiger Gleichklang zwischen Eigeninteressen und Funktion wird indes nie möglich sein. Es kommt vielmehr darauf an, institutionelle Regelungen zu finden, die das Gleichgewicht zwischen den Gewalten suchen und erhalten. Angesichts der Machtfülle des Bundesverfassungsgerichts, der Anreizsituation der Richter, diese mit neuen Rechtsgrundsätzen weiter auszuweiten und der mangelnden Kontrolle des Gerichts ist nach Regelungen zu suchen, die eine klarere Grenzziehung zwischen den Gewalten vornehmen. Dies erweist sich jedoch als schwierig.

5.3 Institutionelle Regeln gegen das Judikationsversagen

Eine unaufwendige Änderung institutioneller Regeln ist die Änderung der Berufungsvoraussetzungen für Bundesverfassungsrichter. Bisher müssen lediglich drei Richter Berufsrichter sein. Die übrigen werden aus Politik und Rechtswissenschaft rekrutiert. Beide Berufsgruppen pflegen nicht gerade eine deutliche Distanz zur Politik. Diese wird aber allseits gefordert, um Interessenkonflikte zu vermeiden. So forderte schon der US-amerikanische „founding father" der Verfassung Alexander Hamilton, dass man die Richter gar nicht weit genug von jeder anderen Beschäftigung als der Gesetzesauslegung fernhalten könne.[55] Für anerkennungsmaximierende Verfassungsrichter gilt dies um so mehr. Eine institutionelle Möglichkeit, die Neigung zur öffentlichkeitswirksamen Selbstdarstellung und damit potentielle Konflikte zu reduzieren, wäre, nur Berufsrichter in das Verfassungsgericht zu entsenden. Dies wird beispielsweise in der

[55] Alexander *Hamilton*, John *Jay*, James *Madison*: Federalist Papers 1788, Nr. 78, zitiert bei *Höffe* 1999, S. 183.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Schweiz praktiziert.[56] Freilich wäre diese Restriktion nur begrenzt wirksam, denn schließlich wären auch Berufsrichter Anerkennungsmaximierer. Diese Regelung würde darauf vertrauen, dass Berufsrichter anderen habituellen Verhaltensweisen im Umgang mit der Politik folgen. Ob dies jedoch von Dauer ist, wenn sie einmal zum Verfassungsrichter ernannt werden, erscheint zweifelhaft. Die professionellen Normen der Berufsrichter dürften mit dem Amtswechsel verblassen.

Eine klare Grenze ließe sich möglicherweise auch durch eine strikte funktionell-rechtliche Verfassungsinterpretation ziehen. So kommt Heun zu dem Ergebnis, dass dem Bundesverfassungsgericht nur „die Kompetenz der Entscheidung über das Gesetz"[57] zugewiesen sei, nicht aber die Feststellung des Verfassungsinhaltes. Die Verfassungsrechtsprechung sei damit weit entfernt davon, Verfassungsrang beanspruchen zu können. Das einzige eindeutige an den Entscheidungen des Gerichts sei, ob ein Gesetz (teil-) nichtig oder aufrechtzuerhalten sei. Die jeweiligen Begründungen blieben jedoch weitgehend unklar: „Was auch nur die tragenden Gründe einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind, ist bekanntlich bisher weitgehend im Dunkeln geblieben."[58] Und aufgrund seiner nur kassatorischen Funktion kann das Gericht auch nicht beanspruchen, positives Verfassungsrecht zu schaffen. Das Gericht habe überdies selbst gezeigt, so Heun weiter, dass es den Gesetzgeber nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden sehe, nicht aber an verfassungsgerichtliche Präjudizien.[59]

Die funktionell-rechtliche Interpretation der Verfassung ist jedoch mit zwei Schwächen behaftet. Sie führt, erstens, nicht zu eindeutigen Schranken der Rechtsprechung in einzelnen Entscheidungen, sondern deckt sowohl die eine wie die andere Reichweiteninterpretation ab. Und, zweitens, gibt es kein Kontrollorgan, das bei einer eindeutigen Überschreitung eingreifen könnte. Funktionell-rechtliche Interpretationen mögen eine gewisse dogmatische Kraft entfalten können, aber „[p]raktische Relevanz und rechtliche Qualität sind zweierlei."[60]

Ohne eine eindeutige dogmatische Argumentationsfigur ist auch das Drohpotential der Fachöffentlichkeit begrenzt. Auch wenn bei einzelnen Entscheidungen wie etwa zu den Landesabfallabgaben ein fachübergreifendes Kopf-

---

[56] So *Höffe* 1999, S. 182: „Im Schweizer Bundesgericht sind Professoren eine höchst seltene Ausnahme; und aus Gespür für die Machtbalance gibt es dort ehemalige Bundes- und Regierungsräte, sprich: Minister, selbst ehemalige Parlamentarier so gut wie überhaupt nicht."

[57] *Heun* 1992, S. 59.

[58] *Heun* 1992, S. 58.

[59] *Heun* 1992, S. 60 verweist auf BVerfGE 77, S. 84 (S. 103 f.).

[60] *Heun* 1992, S. 61.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schütteln[61] zeigt, dass sich auch das Bundesverfassungsgericht Fehlleistungen nicht unbemerkt leisten kann, so finden sich für jede einzelne Entscheidung auch Fürsprecher.[62] Der einzige an Wirkungskraft ebenbürtige Wächter des Gerichts ist die breite Öffentlichkeit. Nur diese kann auf Dauer die einzelnen Organe des Staates überwachen. Die Reaktionen der Öffentlichkeit auf Entscheidungen wie das Kruzifix-Urteil oder das zweite Fristenlösungsurteil offenbaren eine gewisse Sensibilität der Öffentlichkeit gerade gegenüber der Rolle des Bundesverfassungsgerichts.

In den USA, die auf fast 200 Jahre „judicial review"[63] des Supreme Court zurückblicken können, hat sich gezeigt, dass die Rolle des Gerichts genau so stark war, wie die Akzeptanz in der Öffentlichkeit reichte. So offenbarte etwa der Streit des US-amerikanischen Supreme Court mit dem Präsidenten in den dreißiger Jahren, dass im Fall eines offenen Konfliktes das Gericht auf die öffentliche Meinung angewiesen ist.[64] Damals hatte der amerikanische Präsident Roosevelt eine Machtbegrenzung des Supreme Court initiiert, die in einer „Court Packing Bill" kulminierte. Vorangegangen war, dass der Supreme Court die prozedurale Norm des „due process" zunehmend materiell interpretierte. Damit sicherte er sich weitgehende Zugriffsmöglichkeiten auf die Gesetzgebung. Um 1937 dem legislativen Akt der faktischen Kompetenzeingrenzung zuvorzukommen, blieb dem Supreme Court nur ein vorsorglicher Rückzug von seiner bisherigen Auslegung des „due process". Mit diesem gewann er die Zustimmung in der Öffentlichkeit wie im Senat und kam so der Court Packing Bill zuvor.[65]

In der Bundesrepublik Deutschland wäre freilich fraglich, ob eine Kompetenzeingrenzung nicht verfassungswidrig wäre und folglich vom Gericht als nichtig erklärt werden müsste. Auf diese Weise könnte es zu einem Kompe-

---

[61] Z. B. *Bothe* 1998, *Führ* 1998, *Sendler* 1998, *Schmidt/Diederichsen* 1999, *Ewringmann* 1999, zurückhaltender *Meßerschmidt* 1999.

[62] Bei den Landesabfallabgaben zustimmend z. B. *Di Fabio* 1999. Beim Halbteilungsgrundsatz zustimmend *Butzer* 1999, *Rose* 1999.

[63] Vgl. mit interessanten Analysen des „judicial review" statt vieler *Clinton* 1989 und *Barber* 1993.

[64] Es gibt aber noch weitere Beispiele dafür, dass der Supreme Court auf die Akzeptanz seiner Rechtsprechung zu achten hatte. So hatte in *Worcester v. Georgia* der Supreme Court 1832 entschieden, dass die Cherokee Nation „a distinct political community" sei, in der Georgia's Recht keine Anwendung finde. Präsident Jackson, die Position Georgias unterstützend, soll sich im Freundeskreis in dem Sinne geäußert haben, dass Chief Justice Marshall seine Entscheidung getroffen habe und er sie nun auch selbst umsetzen solle. Vgl. *Tindall* 1988, S. 426.

[65] Ausführlicher dazu ein Überblick bei *von Hayek* 1991, S. 237–245, der im Supreme Court allerdings nur einen Garanten der Freiheitsrechte des Individuums sehen kann, und dem die Ambivalenz dieses Teiles der staatlichen Gewalt nicht bewusst wird. Vgl. kritisch auch *Clinton* 1989.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tenzkonflikt zwischen Gericht und Legislative kommen, der letztlich nur von einem entschieden werden kann: dem Volk. Damit das Volk, auf das sich alle Souveränität gründet (Art. 20 Abs. 2 GG), an der Entscheidungsfindung teilnehmen kann, bedarf es einer Beteiligung.

Diese kann zwei Formen annehmen. Eine breitere Öffentlichkeit für die Entscheidungen des Gerichts und seiner Rolle in der Gewaltenteilung kann die Transparenz verbessern. Anerkennungsmaximierende Richter im Sinne des „gerechten Richters" würden eine stärkere Rückversicherung erfahren. Auch die beiden anderen Spielarten des anerkennungsmaximierenden Richters würden dadurch bedingt beeinflusst, da sie den Bezugsrahmen ihrer Entscheidungen rechtfertigen müssen. Die zweite mögliche Form ist die Stärkung plebiszitärer Elemente. Dies eröffnet eine breitere Beteiligung der Öffentlichkeit an der politischen Gestaltung und führen damit auch zu einem breiteren Interesse.

Versagt die Politik, weil sie aufgrund abweichender Eigeninteressen nicht ihre eigentliche Funktion erfüllt, so können Wahlen zumindest bedingt Abhilfe schaffen. Versagt aber das Bundesverfassungsgericht, weil die einfluss- und anerkennungsmaximierende Rechtsprechung des Richterkollegiums institutionell nicht zu bändigen ist, laufen die Wahlen ins Leere. Hier hilft nur, dass die breite Öffentlichkeit entweder über die bloße Meinungsbildung oder über plebiszitäre Elemente mit seiner Autorität als Souverän in der einfachen wie der Verfassungsgesetzgebung auftritt. Letztlich bietet nur die Öffentlichkeit eine wirksame materielle Schranke gegen den „verfassungsgerichtlichen Jurisdiktionsstaat".

6. Schlussbemerkungen

Die Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist aufgrund der eigenwilligen Interpretation des Kooperationsprinzips im Umweltrecht heftig gerügt worden. Die Kritik reichte von der Feststellung, dass das Gericht lediglich seine einfachgesetzliche Interpretation des Umweltrechts vorgestellt habe, über die Vermutung, es handele sich um eine Kompromissformel bis zu dem Hinweis, dass die Grundsätze der Kooperationsoffenheit wie auch der Widerspruchsfreiheit dem Gericht neue Zugriffsmöglichkeiten auf die Umweltgesetzgebung sicherten.

Es wurde gezeigt, dass die Schaffung neuer verfassungsrechtlicher Grundsätze ein Ausdruck der Anreizstruktur der Bundesverfassungsrichter sein könnte. Diese Vorgehensweise, die wohlwollend als „juristische Innovation" bezeichnet wird, könnte jedoch, wenn sich herausstellt, dass die Anreizstruktur der Verfassungsrichter systematisch in diese Richtung weist, zu einem Judikationsversagen führen. Dieses bezeichnet eine Dysfunktionalität zwischen individueller Anreizstruktur und institutioneller Funktion des Gerichts und führt im Extremfall zum „verfassungsrechtlichen Jurisdiktionsstaat". Die Verfassungsrichter

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sind eben gerade keine „wohlwollenden Diktatoren", sondern verfolgen eine persönliche Nutzenfunktion, in deren Zentrum die Anerkennungsmaximierung steht.

Die der Gewaltenteilung zugrundeliegende Sichtweise ist, dass keiner Institution die absolute Macht zugesprochen werden soll. Verfassungsgerichte gelten historisch, weil sie weder über den Etat (Legislative) noch über das Militär (Exekutive) verfügen können, als die schwächste der drei Gewalten. Im modernen Rechtsstaat hat sich diese Situation indes deutlich gewandelt. In der bundesdeutschen Gewaltenteilung nimmt das Bundesverfassungsgericht trotz seiner Gerichtsförmigkeit eine Schlüsselrolle ein. Seine Kompetenz ist so umfassend, dass sich die Frage stellt, wer denn darüber wacht, dass das Gericht nur so viel Kompetenz an sich nimmt, wie ihm im Interesse ausbalancierter Gewaltenteilung zusteht.

Maximieren Bundesverfassungsrichter ihre Anerkennung, so liegt ein massives Konfliktpotential darin, Öffentlichkeit herzustellen. Das zeigt sich etwa am Beispiel der „Court Packing Bill" für den US-amerikanischen Supreme Court. Die bloße öffentliche Diskussion stößt jedoch da an Grenzen, wo Bundesverfassungsrichter sich eher an ihrer „Schule" oder ihrer Partei orientieren als an einer kritischen, die Gewaltenteilung reflektierenden Öffentlichkeit. Um das Interesse der Öffentlichkeit mittelbar zu stärken, wäre die Einführung plebiszitärer Elemente sinnvoll. Zwar steht dem Bundesverfassungsgericht auch die Überprüfung eines Volksentscheids zu, die demokratische Legitimation desselben wiegt aber gravierend schwerer als der legislatorische Akt des Parlaments. Damit erhöht sich die Zugriffsschwelle für das Gericht. Auch diese Form der Kontrolle funktioniert jedoch nur, wenn Bundesverfassungsrichter grundsätzlich als Anerkennungsmaximierer handeln. Denn nur dann orientieren sie sich an einem über Plebiszit geformten Willen des Volkes.

Literatur

Arndt, H.-W. / *Schumacher*, A. (1999): Kinder, Kinder ... oder: Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Senate des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW, H. 11, S. 745–750.

Barber, S. A. (1993): The Constitution of Judicial Power, Baltimore.

Bizer, K. (1998): Individuelles Verhalten, Institutionen und Responsives Recht, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 98-3, Darmstadt.

Bizer, K. / *Dopfer*, J. / *Ewen*, Chr. (1994): Die Abgabe auf Sonderabfall in Baden-Württemberg, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), H. 4, 1994, S. 554–564.

Böckenförde, E.-W. (1989): Zur Lage der Grundrechtsdogmatik nach 40 Jahren Grundgesetz, erweiterte Fassung eines Vortrages, Carl Friedrich von Siemes Stiftung, München.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1999): Verfassungsgerichtsbarkeit: Strukturfragen, Organisation, Legitimiation, Neue Juristische Wochenschrift, H. 1, S. 9–17.

Böhm, M. (1991): Das Abgabenrecht als Mittel des Umweltschutzes, Informationsdienst Umweltrecht – IUR 4/91, S. 177–182.

Bothe, M. (1998): Zulässigkeit landesrechtlicher Abfallabgaben, NJW, Heft 32, S. 2333–2335.

Brennan, G. / *Buchanan*, J. M. (1980): The power to tax, Analytical foundations of a fiscal constitution, Cambridge UK: Cambridge University Press.

Clinton, R. L. (1989): *Marbury v. Madison* and Judicial Review, Lawrence, Kansas University Press of Kansas.

Di Fabio, U. (1999): Das Kooperationsprinzip – ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Umweltrechts, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, H. 11, S. 1153–1158.

Dreier, H. (1993): Dimensionen der Grundrechte, Von der Wertordnungsjudikatur zu den objektiv-rechtlichen Grundrechtsgehalten, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Hannover, Hannover, H. 23.

Ewringmann, D. (1999): Ökonomisch rationale Umweltpolitik – rechtswidrig? Die ökonomische Sicht, in: Gawel, Erik / Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht, Baden-Baden, S. 387–409.

Ewringmann, D. / *van Mark*, M. (1992): Wissenschaftliche Unterstützung bei der Erarbeitung eines Abfallabgabengesetzes, unveröffentlichte Studie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln im Auftrag des Bundeministeriums für Umwelt, Naturwschutz und Reaktorsicherheit.

Fichtner GmbH (1995): Gutachten über die Auswirkungen der Abfallabgabe in Niedersachsen, im Auftrag des Niedersächsischen Umweltministeriums.

Frey, B. S. / *Kirchgässner*, G. (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München.

Führ, M. (1998): Widerspruchsfreies Recht im uniformen Bundesstaat, Kritische Justiz 31, S. 503–517.

– (1999): Ökonomisches Prinzip und Verfassungsrecht – Eine juristische Sicht, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 99-4, Darmstadt.

Hayek, F. von (1991): Die Verfassung der Freiheit, 3. Auflage, Tübingen.

Hesse, K. (1994): Die verfassungsrechtliche Kontrolle der Wahrnehmung grundrechtlicher Schutzpflichten des Gesetzgebers, in: H. Däubler-Gmelin / K. Kinkel / H. Meyer / H. Simon (Hrsg.): Gegenrede. Aufklärung – Kritik – Öffentlichkeit, Baden-Baden, S. 541–559.

– (1995): Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg.

Heun, W. (1992): Funktionell-rechtliche Schranken der Verfassungsgerichtsbarkeit, Baden-Baden.

Höffe, O. (1999): Wieiviel Politik ist dem Verfassungsgericht erlaubt? in: Der Staat, Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, Bd. 38, H. 2, S. 171–193.

Meßerschmidt, K. (1999): Ökonomisch rationale Umweltpolitik – rechtswidrig? Die juristische Sicht, in: Gawel, Erik / Lübbe-Wolff, Gertrude (Hrsg.): Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht, Baden-Baden, S. 361–386.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Öko-Institut (1994): Bericht über die Auswirkungen der Abfallabgabe in Baden-Württemberg, Untersuchung im Auftrag des baden-württembergischen Umweltministeriums, Öko-Institut e.V., Darmstadt 1994.

Pieroth, B. / *Schlink*, B. (1998): Grundrechte, Staatsrecht II, 14. überarb. Auflage, Heidelberg.

Prognos (1994): Auswirkungen der Erhebung der Sonderabfallabgabe in Hessen, Untersuchung im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten, Basel.

Sacksofsky, U. (1999): Staatsfinanzierung durch Gebühren, Preprint Nr. 28-99 der Forschungsgruppe „Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht", Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld, Bielefeld.

Schmidt, R. / *Diederichsen*, L. (1999): Anmerkung zur Entscheidung des BVerfG zur Kommunalen Verpackungsteuer, Juristenzeitung, S. 37–41.

Sendler, H. (1998): Besprechung der Landesabfallabgabenentscheidung des BVerfG, Neue Justiz, S. 366–367.

Simon, H. (1994): Verfassungsgerichtsbarkeit, in: E. Benda et al. (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Teil II, S. 1253 ff.

– (1999): Autorität durch Weisheit, Das Bundesverfassungsgericht mit Machtfülle ausgestattet hat sich hohes Ansehen und Vertrauen erworben, Frankfurter Rundschau – Pfingstausgabe 1999, S. B4.

Staff, I. (1999): Kompetenzerweiterung des Bundesverfassungsgerichts durch Böckenförde, Kristische Justiz, 32. Jg., H. 1, S. 103–104.

Tindall, G. B. (1988): America, A Narrative History, Vol. 1, Second Edition, New York/London.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ökonomisches und juristisches Denken in der wissenschaftlichen Umweltpolitikberatung

Probleme einer juristischen Effizienzrezeption*

Erik Gawel

1. Problemstellung

Das Umweltproblem gilt seit langem unbestritten als geradezu klassische Querschnittsaufgabe. Ihr gerecht zu werden erfordert daher ein Zusammenwirken von Juristen, Ingenieuren, Ökonomen und Vertretern anderer sozialwissenschaftlicher Fächer in der Umweltpolitikberatung, aber auch bereits im Rahmen der einzeldisziplinären Erkenntnisgewinnung. Dementsprechend sind Forderungen nach einer interdisziplinären Problembewältigung wohlfeiler Gemeinplatz der umweltpolitischen Diskussion. Nach vielen Jahren intensiver Selbstbezogenheit der umweltrelevanten Disziplinen, insbesondere der wechselseitigen Desinteressiertheit von Umweltrecht und Umweltökonomik, hat sich zwischenzeitlich zumindest an der Oberfläche des Wissenschafts- und Politikberatungsbetriebes eine interdisziplinäre Vorzeigekultur entwickelt: Kein Forschungsvorhaben einer namhaften Förderungsinstitution kommt mehr ohne Nachweis interdisziplinärer Bezüge aus, kein monodisziplinäres Graduiertenkolleg erscheint mehr bewilligungsfähig, selbst Umweltlehrstühle erhalten mittlerweile interdisziplinäre Stellenbeschreibungen, Tagungen zum Umweltthema bieten tunlichst Referenten verschiedener Disziplinen auf, und in den wissenschaftlichen Zeitschriften, soweit sie nicht ohnehin neuerdings einen interdisziplinären Anspruch erheben, tauchen in jüngerer Zeit gelegentlich sogar „fachfremde" Autoren auf. Zugleich werden selbst angestammte Zitierzirkel verstärkt durch Quellen aus anderen Fächern aufgelockert. Mit dem Rat von Sachverständigen für Umweltfragen war überdies nahezu von Beginn der bundesdeutschen Umweltpolitik an ein prominentes interdisziplinäres Politikberatungsgremium institutionalisiert.

---

* Der vorliegende Beitrag hat in großem Maße profitieren können von der einjährigen interdisziplinären Forschungsgruppe „Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht" am Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZiF) der Universität Bielefeld 1998/99 (http://www.uni-bielefeld.de/ZIF/luebbewo.html), auch wenn die dort gewonnenen Einsichten eher den Blick für die Probleme und Grenzen interdisziplinären Zusammenwirkens geschärft haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Es dürfte kein Zweifel daran bestehen, dass sich speziell in den letzten Jahren die Bedingungen für interdisziplinäres Arbeiten deutlich gewandelt haben. Dies ist auch bei skeptischer Einschätzung des materiellen Gehalts interdisziplinärer Kooperation wichtig, denn veränderte Anreizstrukturen öffnen Fenster für eine Zusammenarbeit, die unter den traditionellen Bedingungen gar nicht zustande kommen könnte: Wo Berufungen, Mittelvergaben und Publikationschancen, kurz die Verfügungsgewalt über wissenschaftliche Ressourcen an die Beherrschung und Reproduktion überkommener kerndisziplinärer Methoden und Gegenstandsbereiche gekoppelt sind, werden gerade keine Anreize gesetzt, sich mit fachfremden Problembezügen überhaupt auseinanderzusetzen.[1] Der Preis interdisziplinären Arbeitens ist vielmehr oftmals eine Einbuße an wissenschaftlicher Profilgebung, die traditionell nur durch die eigene Disziplin überprüfbar vermittelt werden könne.[2] Eine Veränderung der äußeren Anreizbedingungen durch die skizzierte interdisziplinäre Vorzeigekultur könnte daher selbst dann zu einer langfristigen Verschiebung der „professionellen Etikette" (Hamermesh 1992) und damit zu echten interdisziplinären Erträgen führen, wenn es sich zunächst um eine bloß multidisziplinäre Inszenierung und damit um eine elegante Form der Selbstdarstellung[3] handeln sollte.

Skepsis jedenfalls erscheint angebracht. Denn der Befund hinsichtlich des konkreten wissenschaftlichen und politischen Ertrages dieser neuartigen Interdisziplinaritätskultur erscheint unbefriedigend: Insbesondere die Rezeption ökonomischer Denk- und Lösungsmuster für die Gestaltung des Umweltrechts bleibt weiterhin notleidend; „juristisches Denken" steht demgegenüber in einer ungebrochenen Dominanzposition, die freilich umgekehrt bislang auch kaum zu einem Terraingewinn juristischer Argumente in der ökonomischen Analyse beitragen konnte.[4]

---

[1] Für die intraökonomische Konkurrenz unterschiedlicher Methoden sind derartige, konzentrationsfördernde Anreizmechanismen besonders von *Holub* 1990, 1992 analysiert worden.

[2] So sind im Ausschuss für Umwelt- und Ressourcenökonomie, der Vereinigung deutschsprachiger Umweltökonomen, wirtschaftswissenschaftliche Beiträge in juristischen Fachzeitschriften nur eingeschränkt „zitierfähig". Siehe auch die Ergebnisse einer Untersuchung von *Whaples/Morriss/Moorhouse* 1998, die Ökonomen nach wirtschaftswissenschaftlichen Literaturempfehlungen für Jura-Studenten befragten: „Our results suggest that neither Law-and-economics scholars nor economists think of law review materials as ‚economics' articles" – und dies, obwohl in den USA die disziplinäre Durchmischung der Journals bekanntermaßen weit höher ist als hierzulande und sich auch in Law Journals oftmals ökonomisch relevante Beiträge finden.

[3] Siehe dazu den erhellenden Beitrag von *Schwanitz* 1997.

[4] Der allgemeine Befund, dass eine konstruktive interdisziplinäre Kooperation im Umweltbereich kaum stattfindet und der Versuch, eine solche Verständigung zu etablieren, erheblichen Widerständen begegnet, könnte vordergründig auch dem systemtheoretischen Triumphieren hinsichtlich der Unmöglichkeit „ökologischer Kommunikation" (*Luhmann* 1986) zwischen den gesellschaftlichen Subsystemen Nahrung geben. Aller-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Skepsis wird genährt durch Beobachtungen eines ungebremsten Auseinanderentwickelns der einstmals vereinten staatswissenschaftlichen Disziplinen. Hierzu trägt gerade auch die Ökonomik wesentlich bei, die unter dem Banner der „Internationalisierung" im wesentlichen eine Angleichung an die im angloamerikanischen Raum vorherrschende Methodik, Sprache und den dort relevant erscheinenden Objektbereich nachvollzieht.[5] Die Dynamik dieser Tendenz kann anschaulich auf dem wirtschaftswissenschaftlichen Zeitschriftenmarkt beobachtet werden:

> Innerhalb des letzten Jahrzehnts sind reihenweise Journale durch Umwidmung, Neukonzeption oder Einstellung verschwunden, die als Forum einer interdisziplinären Verständigung hätten in Betracht kommen können: die „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft" wurde zum „Journal of Institutional and Theoretical Economics", die „Zeitschrift für Nationalökonomie" zum „Journal of Economics", die traditionsreiche „Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften" der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wird mit dem Jahrgang 1999 beendet, um im wesentlichen einem internationalisierten Nachfolger („German Economic Review") Platz zu machen. Das Finanzarchiv publiziert ab dem Jahre 2000 nur noch englischsprachige Beiträge von „internationalem Interesse", und auch die Konjunkturpolitik hat vorsorglich ihr anglo-amerikanisches Profil gestärkt (z. B. durch den neuen Untertitel „Applied Economics Quarterly" und veränderte Publikationsmaximen). Das Reformprojekt „Staatswissenschaften und Staatspraxis", das wirtschaftliche, juristische sowie politik-, verwaltungs- und sozialwissenschaftliche Staatswissenschaften ein gemeinsames Forum zu bieten versprach, ist gescheitert und wird ebenfalls eingestellt.[6]
>
> Die verbleibenden Zeitschriften mit eher anwendungsorientiertem und interdisziplinärem Anspruch (die „Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht", die „Zeitschrift für angewandte Umweltforschung", die neuen „Perspektiven der Wirtschaftspolitik" oder im Steuerbereich „Steuer und Wirtschaft") gelten nach den gestrengen Maßstäben wissenschaftlicher Reputierlichkeit zumindest in wirtschaftstheoretischen

---

dings scheint die systemtheoretische Betrachtung mangelnder Kommunikationsfähigkeit der in binär verfassten Codes gefangenen Subsysteme zu plakativ und verschüttet eher die Ursachen der Kommunikationsstörungen als sie zu erhellen. Kritisch auch *Mai* 1989, S. 152 ff.

[5] Hierzu bemerkt *Krupp* 1999, S. 140, kritisch: „Es reicht – und ist zugleich karrierefördernd –, wenn man in der wissenschaftlichen Community anerkannt wird. Dabei verengt sich die wissenschaftliche Community immer mehr auf die anglo-amerikanische. Viele der Studien, mit denen heute in der wissenschaftlichen Community eine hohe Anerkennung erworben werden kann, sind auch bei wohlwollender Interpretation wirtschaftspolitisch irrelevant".

[6] Wer sich vor diesem Hintergrund als ökonomischer Autor mit den durch das Grundgesetz vermittelten Werthaltungen und der daraus von rechtswissenschaftlicher Seite abgeleiteten Beschränkungen des Effizienz- und Marktprinzips im Umweltschutz auseinandersetzen möchte, sieht – mangels „Internationalität" der Fragestellung – kaum noch ein geeignetes ökonomisches Forum, wenn nicht gar der ökonomische Gehalt einer solchen Auseinandersetzung – wegen des juristischen Objektbereichs – gänzlich in Abrede gestellt wird. Insbesondere die „Neue Finanzwissenschaft" hat im Streit um die Umweltabgaben keine Stimme mehr gegen die z. T. massive verfassungsrechtliche Kritik an administrierten Preisen im Umweltschutz (vgl. *Gawel* 1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kreisen als minderrangig. Umgekehrt finden Beiträge von juristischen Autoren, die wohl als besonders reputationssensibel gelten können, nur selten den Weg in interdisziplinäre Umweltzeitschriften, vermutlich, weil das diziplinäre Renommee gegenüber den ehrwürdigen, rein juristischen Verwaltungsrechtsblättern ebenfalls unzureichend erscheint.

Krupp 1999, S. 140, resümiert: „Man schätzt die wissenschaftliche Entwicklung sicher nicht falsch ein, wenn man darauf hinweist, dass die Distanz zwischen dem, was in der Politikberatung verwendbar ist, und dem, was wissenschaftlich Anerkennung vermittelt, immer größer geworden ist." Die wirtschaftspolitische Verwendbarkeit dürfte aber gerade mit der erzielbaren interdisziplinären Anschlussfähigkeit von Aussagen stark steigen. Zwischen ungebremsten Fliehkräften unter den einzelnen staatswissenschaftlichen Teildisziplinen und einer oberflächlichen Interdiszipliaritätskultur scheint damit zugleich die Gefahr einer falsch verstandenen Interdisziplinarität auf, die nach Schäfer/Rahmsdorfer 1979, S. 439, zutreffend „gleichermaßen im Verfehlen des Gegenstandsbereichs, innerhalb dessen gemeinsame Probleme definiert werden können, wie im attitüdenhaften und konsequenzlosen Jonglieren mit Begriffen und Hypothesen der Nachbarwissenschaften" sichtbar wird. Ökonomen und Juristen sind in jüngerer Zeit – gerade im Umweltbereich – ganz offensichtlich verstärkt im Gespräch. Aber was haben sie einander mitzuteilen? Ob es bereits als Erfolg anzusehen sein soll, dass etwa im juristischen Diskurs die Konzepte der externen Effekte und der Internalisierung zumindest sprachlich mühelos eingewoben werden, kann hier dahingestellt bleiben.

Die außerordentliche thematische Breite und Vielschichtigkeit des Problemfeldes kann hier nur skizzenhaft anhand eines speziellen Problems erörtert werden: der *juristischen Rezeption des ökonomischen Effizienzdenkens*.

Im Zentrum des ökonomischen Denkens steht die Lösung von Allokationsproblemen, d. h. die Beantwortung der Frage, wie grundsätzlich knappe Mittel auf miteinander konkurrierende Verwendungsalternativen aufzuteilen sind, damit insgesamt größtmöglicher Nutzen daraus gezogen werden möge. Eine Lösung dieses Problems heißt nach ökonomischer Diktion „effizient", sofern sie die unter den möglichen Alternativen beste Ausbeute der zur Verfügung stehenden Ressourcen mit Blick auf die erstrebte Zielerfüllung gewährleistet. Das Streben nach Effizienz ist damit Ausdruck des sog. „ökonomischen Prinzips". In diesem Sinne effizientes Handeln ist nach der ökonomischen Theorie zugleich Ausdruck von Rationalverhalten der Akteure, die unter Beachtung der ihnen gegebenen Restriktionen (Ressourcenausstattung, Alternativenraum der Entscheidung etc.) und ihrer Präferenzen annahmegemäß eine bestmögliche Zielverwirklichung anstreben (Zweckrationalität). Indem über knappe Ressourcen „rational", genauer: zweckrational, disponiert wird, realisieren die Entscheider effiziente Lösungen sozialer Knappheitsprobleme.

Ökonomisches Denken ist damit in seinem Kern von Knappheit, den unvermeidlichen Opportunitätskosten bei Knappheitskonflikten und der Rationalität der Knappheitsbewältigung durch Effizienz geprägt. Ökonomische Theorie rekonstruiert daher die Welt unter der Annahme, dass die Individuen als relevante Akteure in bezug auf ihr persönliches, nicht weiter hinterfragtes Zielsystem und unter Beachtung der ihnen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

auferlegten Restriktionen logisch konsistente Wahlhandlungen vollziehen. Die moderne Ökonomik ist daher nicht die Theorie der Märkte oder des bestmöglichen Unternehmenserfolges; sie versteht sich vielmehr als Wissenschaft von der ressourcenschonenden Bewältigung sozialer Knappheitssituationen – Ökonomik ist „science of rational choice".

Es soll hier umgekehrt nicht der Versuch unternommen werden „juristisches Denken" wesensmäßig umfassend zu charakterisieren;[7] für unsere Zwecke erscheint es ausreichend festzuhalten, dass die juristische Methode regelmäßig ohne einen expliziten Rekurs auf Effizienz auskommt; vielmehr wird Effizienz bisweilen sogar offen abgelehnt und als unrechtmäßig, d. h. mit den herrschenden Rechtsimperativen und den Leitlinien der Rechtslehre unvereinbar verworfen.[8] In aller Regel wurde die Effizienzkritik am Recht von juristischer Seite im Einzelfall als unzutreffend, öfter aber als insgesamt irrelevant verworfen: Effizienz stellt danach zwar im Einzelfall eine durchaus positive Eigenschaft staatlicher Steuerungshebel in der Umweltfrage dar, in ihrer Bedeutung erscheint diese aber oftmals nachrangig gegenüber anderen juristischen Funktionsimperativen umweltpolitischer Eingriffe. Der Umkehrvorwurf mangelnder Rechtmäßigkeit wurde so gegen die ökonomische Effizienzforderung ausgespielt. Das Effizienzanliegen schien damit in der juristischen Rezeption allzu lange insgesamt diskreditiert.

Wenn und soweit es im juristisch-ökonomischen Wissenschaftsdialog, aber auch im allgemeinen unweltpolitischen Diskurs nicht gelingt, das zuvor skizzierte Kernanliegen ökonomischen Denkens angemessen zu repräsentieren, liegt offenbar ein Defekt interdisziplinärer Verständigung vor. Die Gründe hierfür sind ausgesprochen vielgestaltig und haben Ökonomen bereits Anlass zu einem eigenständigen Analysezweig geboten, der mit Hilfe der ökonomischen Theorie betrachtet, weshalb sich ökonomisches Denken nicht (angemessen) durchzusetzen vermag: Vor dem Hintergrund des ökonomischen Verhaltensmodells überrascht es wenig, dass in diesem Zusammenhang wiederum die für den Rest der Welt weniger schmeichelhaften Deutungen überwiegen: So führen Ökonomen die Rezeptionsverweigerung ihrer Effizienzkonzepte auf Desinformation, entgegenstehende Partikularinteressen oder gar Irrationalität der Entscheidungsprozesse zurück; abweichende institutionelle Restriktionen oder gar normativ begründete Ablehnungen stellen hingegen die soziale Wünschbarkeit des öko-

---

[7] *Kirchner* 1988, S. 195 f., stellt etwa dem Allokationsanliegen der Ökonomik paradigmatisch die rechtswissenschaftliche „Suche nach der Lösung gesellschaftlicher Konflikte unter der Zielsetzung eines gerechten Interessenausgleichs" gegenüber. An die Stelle des ökonomischen Knappheitsproblems träte dann ein juristisches Gerechtigkeitsproblem der Güterverfügbarkeit. Zur spezifisch juristischen Diskursformation im Umweltrecht eingehend z. B. *Wolf* 1986, S. 265 ff.

[8] Siehe nur *Sagoff* 1981, 1396: „[...] attempts to base environmental law on economic theory must fail." Für den deutschsprachigen Raum im Überblick *Gawel* 2000; ferner *Ewringmann* 1999.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nomischen Rational-Konzepts, im Einzelfall sogar die Geltung der ökonomischen Rationalitäts-Axiomatik in Frage und stehen daher – insofern nicht weiter überraschend – bei Ökonomen eher im Zwielicht.[9] Wenngleich daher die Vorstellungen über die Ursachen des Scheiterns habitualisiert anmuten, so verdienen im Konzert von widerstreitenden Akteursinteressen, normativen Akzeptanzproblemen und der mangelnden institutionellen Brauchbarkeit ökonomischer Politikempfehlungen gerade auch spezifische Durchsetzungprobleme ökonomischer Konzepte in der Disziplinenkonkurrenz Beachtung, die unter dem Aspekt der Rolle fachspezifischer Denk- und Handlungsmuster, d. h. professioneller Denkweisen, zu sehen sind. Ein solcher Erklärungsansatz hat zweierlei aufzuzeigen: Erstens besteht eine signifikante „Differenz der Denkstile" zwischen Rechts- und Wirtschaftswissenschaft (Abschnitt 3), und zweitens bestehen offenbar für juristische Problembewältigungsmuster größere Durchsetzungschancen (Abschnitt 4). Zuvor seien einige Bemerkungen zu den Voraussetzungen und Wirkungen interdisziplinärer Verständigung vorausgeschickt (Abschnitt 2).

2. Voraussetzungen und Wirkungen interdiszipinärer Verständigung

2.1 Wettbewerbs- und Kooperationskonzepte von Interdisziplinarität

In Anlehnung an Coase (1978, S. 204) lassen sich drei Kriterien zur Abgrenzung wissenschaftlicher Disziplinen unterscheiden:

- das jeweilige *Untersuchungsfeld* (Objektbereich)
- der gewählte *Forschungsansatz* (Paradigma, Methoden)
- sowie die *relevanten Fragestellungen* (Erkenntnisinteresse).[10]

Eine Zusammenarbeit zwischen einzelnen Disziplinen setzt zumindest Überschneidungen hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes voraus. Bleiben demgegenüber Forschungsansatz und Erkenntnisinteresse different, bietet sich eine wechselseitige Verwendung als *Hilfswissenschaft* an.[11] Für eine echte interdisziplinäre Zusammenarbeit wird es hingegen als erforderlich angesehen, dass zum Überlappen der Objektbereiche zumindest eine Teilübereinstimmung der relevanten Fragestellungen hinzutritt. In diesem Fall stehen Disziplinen im

[9] Hierzu am Beispiel der Rezeption von Lizenzlösungen *Gawel* 1997.

[10] Siehe hierzu auch *Kirchner* 1988, S. 194.

[11] So etwa *Behrens* 1986, S. 8; *Kirchner* 1988, S. 194., Zur wechselseitigen Instrumentalisierung von Ökonomik und Recht als Hilfswissenschaft bereits *Coing* 1964, 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

(Methoden-)Wettbewerb der Erkenntnisgewinnung, wie dies auch für Methodenpluralismus innerhalb einer Disziplin gilt.

Das Ergebnis einer solchen Konstellation kann *Konkurrenz*, aber auch (partielle) *Kooperation* bedeuten. Im reinen Konkurrenzmodell versuchen die beteiligten Disziplinen unabhängig voneinander über den gemeinsamen Untersuchungsgegenstand jeweils aussagekräftigere Resultate zu erzielen bzw. hierzu mit geringerem Aufwand vorzustoßen. „Das Ergebnis bei erfolgreichen Angriffen dieser Art sind Marktanteilsverschiebungen zwischen den betreffenden Disziplinen."[12] Anstelle solcher Grenzverschiebungen bei Konkurrenz kann es freilich auch zu „Kooperation" kommen, d. h. echter Interdisziplinarität, soweit sich aus der Zusammenarbeit mehrere Disziplinen bei der Bearbeitung gemeinsamer Fragestellung synergetische Effekte ergeben, die bei isolierter Konkurrenz nicht erreichbar wären, und dies zugleich den Akteuren beider Disziplinen Vorteile verspricht. Unterstellt man zweckrationales Verhalten der am wissenschaftlichen und politikberatenden Prozess beteiligten Personen, so wird „Kooperation" nur zu erwarten sein, wenn „die ihnen zufallenden Anteile an diesen Verbundvorteilen größer ausfallen als entsprechende Vorteile aus Marktanteilsverschiebungen zugunsten ihrer Disziplin."[13]

Vor dem Hintergrund eines solchen Modells wird rasch deutlich, welchen Stellenwert die eingangs erwähnten institutionalisierten „Interdisziplinaritätsprämien" einnehmen, selbst wenn die erwünschten Kooperationserträge als eher zufälliges Kuppelprodukt einer „von außen" oktroyierten Interdisziplinaritätskultur anfallen. Allerdings wirkt sich weiterhin kooperationshemmend aus, dass die streng disziplinäre Organisation des Wissenschaftsbetriebs eher Verbund*sanktionen* bereithält und (nicht zuletzt deshalb) Synergieeffekte oftmals gar nicht erkannt werden. Eine Kooperationsdividende wird daher entweder nicht gesehen (und auch nicht durch Neujustieren der Fragestellungen gesucht) oder aber kann von den Akteuren aufgrund von Eigengesetzlichkeiten des Wissenschaftsbetriebes nicht vereinnahmt werden.

Mit Hilfe des Modells kann auch das traditionelle Scheitern der Zusammenarbeit zwischen Rechts- und Wirtschaftswissenschaft erklärt und eine Perspektive für eine fruchtbare Kooperation eröffnet werden: Danach gebrach es bislang an der erforderlichen Übereinstimmung in Objektbereich und Fragestellung zwischen beiden Disziplinen. Die „am Gerechtigkeitsziel orientierte Konfliktlösungssuche" der Rechtswissenschaft unterschied sich daher von einer „allein an der Überwindung der Güterknappheit im Bereich der materiellen Bedürfnisbefriedigung"[14] interessierten Wirtschaftstheorie derart nachhaltig, dass

[12] *Kirchner* 1988, S. 195. Das Konkurrenzmodell geht auf *Coase* 1978, hier: S. 202, zurück.

[13] *Kirchner* 1988, S. 195.

[14] Ebenda, S. 196.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

eine Kooperationsdividende nicht in Sicht war. Erst die Neuorientierungen, insbesondere das Aufkommen der Neuen Institutionenökonomie auf ökonomischer[15] bzw. das Verständnis von Rechtswissenschaft als Realwissenschaft auf juristischer Seite[16] bieten hierzu völlig neuartige Perspektiven der Kooperation. Dies wird insbesondere auf den Feldern der *Gesetzgebungslehre* und der (realwissenschaftlichen) *Rechtsfolgenanalyse* gesehen, wohingegen die traditionelle Rechtsanwendungslehre mit ihren wertenden Interpretationsüberlegungen an die vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele gebunden bleibt, die sich aber keineswegs auf das Effizienzziel verdichten lassen: „[...] die Rechtswissenschaft als Interpretationswissenschaft [ist] an den vom Gesetzgeber positivierten Zielen des Rechtssystems aus[ge]richtet und nicht an den möglichen Zielen einer normativen Ökonomie."[17]

2.2 Ökonomik als Hilfs- oder Kooperationswissenschaft des Rechts? Das Beispiel Umweltabgaben

Kann vor diesem Hintergrund die Umweltökonomik als Hilfs- oder gar als „Kooperationswissenschaft" zur Klärung umweltbezogener Rechtsprobleme, z. B. bei Umweltabgaben, etwas beisteuern? Ein solches Unterfangen ist durchaus heikel. Weit verbreitet dürfte vielmehr die Auffassung sein, dass bei der Erörterung von Rechtsfragen beispielsweise der Umweltabgaben „ökonomische Vorstellungen in diesem Zusammenhang wenig hilfreich [sind]", wie etwa Trzaskalik ebenso lapidar wie folgenreich bemerkt.[18] Disziplinäre Selbstbehauptung nach Austritt aus der gemeinsamen staatswissenschaftlichen Vergangenheit,[19] Methodendiskrepanz und streng separierter Wissenschaftsbetrieb legen vielmehr eine je disziplinenspezifische Betrachtung nahe. Ein solches strikt disziplinenbezogenes Vorgehen begünstigt freilich den auch steuerwissenschaftlich zunehmend zu beklagenden „dialogue of the deaf" zwischen Juristen und Ökonomen und lässt Bemühungen um ein „gemeinsames Fundament der Steuerwissenschaften"[20] wenig aussichtsreich erscheinen. Gegen die vorschnelle Erwartung der Ökonomen auf „korrekte" Rezeption ihrer Modellvorstellungen in der juristischen Welt formuliert beispielsweise Kloepfer das trotzig anmutende Selbstverständnis einer unabhängigen Rechtslehre, die den „Autonomiean-

[15] Hierzu mit Blick auf den möglichen Kooperationsertrag *Kirchner* 1988, S. 197 ff.

[16] Siehe hierzu jüngst *Eidenmüller* 1999.

[17] *Kirchner* 1988, S. 204.

[18] *Trzaskalik* 1992, S. 144.

[19] *Kirchner* 1988, S. 195, spricht hier von „Produktdifferenzierung" als Abwehrstrategie einer durch Disziplinenwettbewerb in Bedrängnis geratenen Wissenschaft.

[20] *Elschen* 1991.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

spruch einer hermeneutischen Interpretationswissenschaft" (Kirchner 1988, S. 196) nicht durch ökonomische Einreden angetastet sehen will:

> „Die Herkunft des Instrumentes ‚Umweltabgabe' aus der Wirtschaftswissenschaft bedeutet freilich nicht, dass der Gesetzgeber bei der Regelung von Umweltabgaben einem vorgegebenen Modell verpflichtet [...] wäre. Ein Umweltabgabengesetz ist etwas anderes als eine umweltökonomische Theorie mit Gesetzeskraft, und auch das Gebot abgabenrechtlicher Systemgerechtigkeit verlangt über ein Mindestmaß an normativer In-sich-Konsequenz hinaus keine Treue zu einer wirtschaftswissenschaftlichen Theorie."[21]

Dass vor diesem Hintergrund „auch nach fast 20 Jahren intensiver Diskussion [...] noch keine befriedigende konzeptionelle Verarbeitung des allokativen Steuerungsanliegens pretialer Instrumente des Umweltschutzes erfolgt" und unverändert „eine [...] defizitär erscheinende Rezeption umweltökonomischen Gedankengutes" zu beklagen ist,[22] kann vor diesem Hintergrund wohl kaum überraschen. Die rechtswissenschaftliche Autonomiegebärde in der Abgabenfrage mutet jedoch methodisch fragwürdig und überdies umweltpolitisch kontraproduktiv an, soweit hierüber ökonomische Sachgesetzlichkeiten fehlgedeutet werden, die ziel- und schutzgutbezogen zu gestalten die Abgabenrechtsdogmatik sich gerade anheischig macht. Über die „sachgesetzliche" Verschränkung von Effizienz und Gerechtigkeit im Umweltschutz bietet sich gerade dort ein tragfähiges Fundament gemeinsamer Fragestellungen, die in eine sinnvolle Kooperation münden können.[23] Ob hingegen die dabei für möglich gehaltenen Kooperationsdividenden auch an die Träger eines solchen Erkenntnisfortschritts ausgezahlt werden (können), ist eine Frage des Wissenschaftsbetriebes (dazu bereits oben).

Dass sich Umweltabgaben „aus finanzwissenschaftlicher Sicht" anders darstellen und anders zu bewerten sind als nach herrschender Lesart des Verfassungsrechts, wäre für den rechtswissenschaftlichen Diskurs allenfalls interessant, kaum aber je von Bedeutung, da juristisch naturgemäß nur ein verfassungs- bzw. steuerrechtliches Abgabenverständnis Maßgeblichkeit beanspruchen könnte. Etwas anderes würde freilich gelten, sofern zugleich aufgezeigt werden könnte, dass *aus finanzwissenschaftlicher Sicht* „Abgabenlenkung" beispielsweise weder in der oftmals behaupteten Weise mit dem *rechtswissenschaftlichen* Steuerbegriff noch mit den *steuerlichen Rechtsanforderungen* in Konflikt zu bringen ist. Dies gilt inbesondere dann, wenn Spannungsmomente zwischen Steuer und Umweltlenkung auf eine zweifelhafte Rezeption der ökonomischen Grundlagen eines steuerlichen Interventionismus in die Umweltallo-

---

[21] *Kloepfer* 1998, S. 324. Ähnlich bereits *ders.* 1975, S. 594.

[22] *Gawel/Ewringmann* 1994, S. 311.

[23] Diesen Nachweis einer Kooperationsdividende durch Teildeckung der Erkenntnisinteressen von gerechtigkeitsbezogener Umweltrechtswissenschaft und allokationsbesorgter Umweltökonomik versucht am Beispiel der Umweltabgaben *Gawel* 1999.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kation zurückgehen.[24] Mit Hilfe finanzwissenschaftlicher Methodik können daher auch Widersprüche im binnenrechtlichen Argumentationsfeld aufgedeckt werden, soweit dabei – wie im vorliegenden Fall – gerade ökonomische Zusammenhänge rechtlich gestaltet werden sollen.

Das Bemühen um Auffinden und Bewahren eines „gemeinsamen Fundaments der Steuerwissenschaften" geht davon aus, dass „angesichts der zahlreichen Berührungspunkte zwischen Finanzrecht und Finanzwissenschaft [...] in die allgemeine Analyse auch die finanzwissenschaftlichen Erkenntnisse über Funktion und Ausgestaltung der öffentlichen Abgaben einzubeziehen [sind]."[25] In ähnlicher Weise betont auch Lang, dass „[...] die Sachlogik der Steueranknüpfung auf ökonomischen Sachgesetzlichkeiten [beruht], die das Steuerrecht zu beachten hat".[26] In diesem Sinne „steht dem Ökonomen keine Aussage darüber zu, *wieviel* ökonomischen Bezug das rechtliche Normengefüge haben *soll*, denn dies ist ein rechtliches Problem. Doch es kann gesagt werden, wieviel ökonomischen Bezug das jeweilige rechtliche Verständnis [...] *tatsächlich hat*, und dies könnte weniger sein, als die Vertreter des [...] Rechts glauben"[27] – vor allem dann, wenn abgabenrechtliche Deduktionen „nicht Ausfluss rechtlicher Wertungen, sondern das Ergebnis [eines] ökonomischen Fehlurteils" sind.[28]

3. Differenz der Denkstile am Beispiel der Effizienzrezeption

Eingangs wurde die Kategorie „professioneller Denkstil" als spezielles Hemmnis für eine interdisziplinäre Verständigung und angemessene Rollenwahrnehmung der Ökonomik in der Umweltpolitikberatung hervorgehoben. Die Rolle fachspezifischer Denkmuster äußert sich ganz allgemein darin, dass „die Grenzen der jeweils eigenen Disziplin dazu dienen, die Grenzen des Problems abzustecken." (Mai 1989, S. 12). Die für Recht und Ökonomik relevante Differenz wurde paradigmatisch in der Gegenüberstellung von Knappheits- versus Verteilungsverständnis der Umweltproblematik gesehen (Wohlfahrts- versus Gerechtigkeitsdenken). Dies spiegelt die Ebene unterschiedlicher Erkenntnisinteressen im oben skizzierten Konkurrenzmodell der Disziplinen.

---

[24] Hierzu jüngst eingehend *Gawel* 1999.

[25] *Voigt* 1980, S. 985.

[26] *Lang* 1993, S. 146. Um so erstaunlicher ist es, dass weite Teile der finanzverfassungs- und steuerrechtlichen Abgabenliteratur ohne jede Referenz auf ökonomisches Schrifttum auskommen (siehe nur *Kirchhof* 1993). Zur notorischen Rezeptionsschwäche steuerökonomischer Schriften durch das Steuerrecht auch *Wagner* 1992, S. 2.

[27] *Wagner* 1992, S. 7, Hervorh. im Orig.

[28] Ebenda, S. 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Als Dimensionen der hieraus abzuleitenden interdisziplinären Verständigungsprobleme lassen sich ganz allgemein unterscheiden (Mai 1989, S. 4 f.):

- Ein *abweichendes Problemverständnis*, d. h. Umweltschutz wird in erster Linie als „juristische Aufgabe" oder auch als „technisches Problem" aufgefasst; der ökonomische Gehalt der Problemstellung wird hingegen kaum je erkannt und ist wohl auch aus strukturellen Gründen schwerer erkennbar (dazu noch unten);
- Eine *abweichende Problemverarbeitung* mit der Folge von Diskursabschottung: Ein fehlendes gemeinsames Begriffsverständis, differente Fachsprachen sowie strukturkonservierende und innovationsfeindliche Anreizsysteme erschweren die Rezeption von transdisziplinären Erkenntnissen. Die Folge ist ein innerwissenschaftlich geschlossener Diskurs ohne institutionslisierte „Interdisziplinaritätsprämien". Hierzu tragen Fachsprache,[29] Arbeitsmethodik, und das habituelle Selbstverständnis der Akteure entscheidend bei.

Die Überlegungen lassen die These zu, dass wohl nicht nur hausgemachte Theoriemängel oder widerstreitende Interessen die Rezeption ökonomischer Umweltpolitikberatung hindern, sondern in erheblichem Maße auch *kognitive Probleme* bei Problemverständnis und Problemverarbeitung.

Die juristischen Rezeptionsprobleme des für das ökonomische Denken so zentralen Effizienzbegriffs bieten hierfür eindrucksvolles Anschauungsmaterial.[30] In der juristischen Literatur ist – allerdings mit Blick auf die neoklassische Konzeption optimaler Umweltqualität – gar davon gesprochen worden, dass Umweltschutz und Allokationseffizienz „zwangsläufig feindliche Brüder"[31] seien. Juristisch wird das Effizienzprinzip nicht als Methode zur Deduktion vernünftiger (weil verschwendungsfreier) Allokationsresultate gedeutet, sondern als (krypto)normativer Angriff auf basale Werthaltungen des Rechts. Dabei schwankt die juristische Bewertung des Effizienzgedankens bedenklich zwischen vehementer Ablehnung als Anschlag auf die grundgesetzliche Werteordnung einerseits und einer Trivialisierung als banaler Klugheitsregel ohne originären Erklärungswert andererseits: Wer einerseits für tatsächlich wertgeladene Konfliktlagen scheinbar wissenschaftliche Lösungen propagiere, operiere letztlich kryptonormativ. Sofern andererseits aber alle Wertungsprärogativen des

[29] Siehe etwa den instruktiven Hinweis von *Priddat* 1999, S. 154: „Es ist erstaunlich, dass immer dann, wenn es um die ökonomische Theorie geht, Ökonomen geneigt sind, auf ihrer Semantik zu beharren. Anstatt Nicht-Ökonomen zu überzeugen, versuchen sie, Nichtökonomen in ein Sprachlernprogramm ‚Ökonomie' hineinzunehmen. Das überzeugt selten." Man geht wohl nicht fehl mit dem Hinweis, dass ähnliche Beobachtungen auch bei der interdisziplinären Diskussion rechtsdogmatischer Figuren zu machen sind.

[30] Hierzu ausführlich *Gawel* 2000.

[31] *Fezer* 1986, S. 823.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gesetzgebers und sonstigen Entscheidungsrestriktionen im Rahmen eines bloß formalen und zieloffenen Effizienzbegriffs anerkannt würden („efficiency without optimality"), so verabschiede man sich rasch aus der ökonomischen Präzisionswelt; was dann noch bliebe, sei letztlich derselbe qualitative Abwägungsprozess konkurrierender Interessen, um den sich bislang auch das Recht bereits besorgt zeige.

Die juristische Besorgnis der Relativierung rechtlicher Schutzgüter durch „Effizienz" ist insofern richtig, als dass Effizienz eine durchgängige wechselseitige Abwägung aller schutzwürdigen Belange fordert. In diesem Zusammenhang kann sich selbstverständlich als zweckmäßig ergeben, dass auf gewisse schutzwürdige Belange künftig nur noch in geringerem Maße zu achten wäre. Auch sie werden unter einen ständigen Überprüfungsvorbehalt gestellt. Dies bricht sich mit dem in der Rechtswissenschaft weit verbreiteten „Pathos der Unabdingbarkeit" letzter Werte, denen zugleich mit einem kontrafaktischen Gestaltungsanspruch zum Durchbruch zu verhelfen sei. Ökonomisches Effizienzdenken macht demgegenüber deutlich, dass auch Rechtssicherheit, Rechtsschutz oder die Sachrichtigkeit von Verwaltungshandeln endliche Werte sind, die nicht jedweden Ressourcenverzehr legitimieren können, *weil dadurch gerade andere Werte beeinträchtigt oder vernachlässigt werden müssen.* „Effizienz" ist damit gleichsam eine permanente Stellvertreter- oder Erinnerungs-Größe für die jeweils nicht betrachteten oder realisierten Werte. In *ihrem* Namen kann die Beachtung von Effizienz zu einer Relativierung der Schutzziele führen.

Das Prinzip der Effizienz bringt zum Ausdruck, dass die Verfolgung eines Ziels in Knappheitslagen notwendig und unentrinnbar mit Verzichten bei der Realisierung anderer „werthaltiger" Belange einhergeht. (Welche dies sind und für wie „werthaltig" sie im einzelnen eingeschätzt werden, ist im Rahmen von Wirtschaftlichkeitskonzepten ohne Optimalitätsanspruch, wie sie für die moderne Umweltökonomik kennzeichnend sind, kein genuin ökonomisches Thema mehr.) Daher muss die Zielverfolgung stets unter Berücksichtigung der damit einhergehenden Verluste bei anderen Zielen erfolgen – kurz: sie muss unter Beachtung ihrer Opportunitätskosten angestrebt werden. *Effizient handeln bedeutet, im Bewusstsein dieser Verzichte zu entscheiden.* Dies ist der Kern ökonomischen Abwägens. Juristisches Abwägen, das sich an normativen Gerechtigkeitsregeln orientiert, aber für Opportunitätskosten weder kategorial noch instrumental empfänglich ist, verfehlt gerade diese Knappheitslösung der Verschwendungsfreiheit.

Ökonomische Abwägung und juristische Abwägung sind keineswegs wesensverscheiden, wohl aber in hohem Maße methodisch different und wohl auch von unterschiedlichem Leistungsprofil. Ökonomisches und juristisches Entscheiden können nur zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, wenn entweder die Entscheidungskriterien oder aber der Input an Entscheidungsfolgen voneinander abweichen. In beiden Aspekten treten jedoch erkennbare Unterschiede

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zu Tage: Tatsächlich nämlich zeigt sich das Recht an den gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsauswirkungen oftmals nicht interessiert oder aber ist darüber – mangels geeigneter sozialwissenschaftlicher Wirkungstheorien – schlichtweg nicht im Bilde. Damit tauchen aber wichtige Entscheidungsfolgen im juristischen Kalkül oftmals nicht oder nur verzerrt auf. Dass auch der ökonomische Zugang unter gewissen Verzerrungen leidet, ist dabei unbestritten; auf juristischer Seite kommt allerdings ein systematischer Bias ins Spiel, nämlich die strukturelle Ignoranz der Opportunitätskosten. Wer also einerseits Effizienz in ihrer Bedeutung und ihrem Rang zu begrenzen sucht, andererseits aber zugleich postuliert, die gleichsam „ohne Effizienz" auskommende juristische Methode leiste eine äquivalente Abwägungsleistung sozialer Knappheitskonflikte, verfängt sich in Widersprüchen.

Welche Leistungen also erbringt das ökonomische Prinzip auch in einer „normativ gezähmten" Version und unterscheidet so die ökonomische von der juristischen Entscheidungs-Methode?

- *Systematische Orientierung an Wertkonsequenzen (Opportunitätskostenansatz):* Im Zentrum der Analyse steht die umfassende Betrachtung sämtlicher Auswirkungen staatlichen Handelns auf die gesellschaftlich als wertvoll eingestuften Größen und die bewusste Betrachtung ihrer Interdependenz nach dem Opportunitätsansatz, insbesondere der fundamentale Zusammenhang von individueller Gerechtigkeit und überindividueller Wohlfahrt. Recht erscheint demgegenüber oftmals im kontrafaktischen Pathos des Unabdingbaren gefangen und zeigt sich *abwägungsavers*; d. h. entweder fehlt eine überindividuelle Perspektive oder aber die (offene) Kosten-Nutzen-Saldierung unterbleibt.
- *Theoriegestützte Identifizierung von Wohlfahrtseffekten* (Kosten und Nutzen): (realwissenschaftlicher Ansatz): Auf der Grundlage des ökonomischen Verhaltensmodells können Hypothesen über die Wirkungseffekte von Rechtsnormen und die durch sie ausgelösten primären und sekundären (d. h. über Märkte und Institutionen weiter vermittelte) Wertveränderungen in der Gesellschaft formuliert und überprüft werden. Ökonomische Theorie leistet so die „Bereitstellung instrumentell verwertbaren Handlungswissens" und bietet ein Informationsangebot über „die gesellschaftliche Nützlichkeit einer [...] Norm"[32].
- Schließlich werden *intersubjektiv prüfbare Methoden der offenen Bewertung und rechnerischen Abwägung* angeboten, die konkrete Entscheidungen vorbereiten und anleiten können.

[32] *Eidenmüller* 1999, S. 56.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Identifizierung gesamtgesellschaftlicher Wertkonsequenzen staatlicher Entscheidungen, die möglichst wirklichkeitsnahe Einschätzung ihres Ausmaßes und ihrer Verteilung in Raum, Zeit und über die Gesellschaftsmitglieder und -gruppen sowie die qualifizierte Aussage über vermutete (Teil-)Salden von Gewinnen und Verlusten sind Leistungen, die die wirtschaftswissenschaftliche Zunft unter theoretischer Stützung auf das ökonomische Verhaltensmodell zu erbringen vermag. Die wohlfeile These, zwischen gefährlicher normativer Anmaßung und wenig originellen, eher vagen Abwägungspostulaten werde kaum erkennbar, welchen Erkenntnisgewinn das ökonomische Prinzip für das Recht je bereithalten könne, übersieht daher nicht nur die zunächst wertfreie Qualität eines flexiblen Formalprinzips, sondern verkennt auch den sozialwissenschaftlichen Erkenntnisbeitrag des ökonomischen Verhaltensmodells und der hierauf gestützten realwissenschaftlichen Rechtsfolgenanalyse.

Von überragender Bedeutung für die Ablehnung der ökonomischen Methode sind daneben Einwände, die an der Verteilungsproblematik von Effizienzkonzeptionen Anstoss nehmen: Eine als effizient ausgezeichnete Lösung eines Knappheitskonflikts enthält unentrinnbar Verteilungswertungen, die des allgemeinen Konsenses ermangeln können und insoweit angreifbar sind. Noch grundsätzlicher wird eingewandt, eine auf effiziente Allokationen fixierte Konzeption verliere von vorneherein das Ziel der Individualgerechtigkeit aus den Augen, was jedoch für die Rechtsgestaltung nicht hinnehmbar sei; zu drängenden Fragen der Gerechtigkeit bleibe die Ökonomik gleichsam „stumm" und leidenschaftslos. Damit erheben sich Forderungen nach einer ergänzenden „Verteilungswertung" effizienzorientierter Reallokation bzw. grundsätzlicher noch der Relativierung des eigentlichen Effizienzpostulats. Hinter diesen Einschätzungen verbergen sich freilich mannigfaltige Fehldeutungen über den Zusammenhang zwischen Effizienz und Verteilung sowie den Stellenwert der Gerechtigkeit in der ökonomischen Theorie. Übersehen wird insbesondere die fundamentale Wechselwirkungen zwischen Allokation und Verteilung, d. h. die Verschränkung der disziplinenspezifischen Fragestellungen und Erkenntnisinteressen über dem identischen Gegenstandsbereich „Umweltschutz". Zur Beschreibung und Analyse dieser Zusammenhänge ist aber gerade die ökonomische Theorie vor allen übrigen Sozialwissenschaften berufen und in der Lage.

Der unterschiedliche normative Gehalt von allokativen und distributiven Problemstellungen befähigt Ökonomen darüber hinaus in besonderer Weise zu Wohlfahrtsaussagen; hier sind auf der Grundlage einiger weniger, überwiegend konsensfähiger Wertungs-Inputs weitreichende normative Schlüsse über die Vorzugswürdigkeit alternativer Allokationslösungen möglich. *Normative* Aussagen zu *Verteilungsfragen* sind Ökonomen hingegen *wissenschaftlich* ebenso wenig möglich wie allen anderen Sozialwissenschaften.[33] Diese gebotene nor-

[33] Hierzu auch *Kirchgässner* 1999, S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mative Zurückhaltung darf freilich nicht damit verwechselt werden, dass die Ökonomik in Verteilungsfragen gar keine Aussagen von Wert zu treffen in der Lage wäre, mithin vor einem wichtigen, aus konventioneller juristischer Sicht wohl dem wichtigsten Problem staatlicher Eingriffe, der Schaffung und Wahrung von „Gerechtigkeit", durch Verstummen zu versagen. Vielmehr kann die Ökonomik gerade überaus wichtige *positive* Aussagen zu Verteilungsfragen treffen,[34] d. h. zu dem Problem, wie sich Verteilung auf Allokation und Allokation auf Verteilung auswirken, kurz zu den Wechselwirkungen von (überindividueller) Wohlfahrt und (individueller) Gerechtigkeit. Und weiter: Positive Verteilungs- und Interdependenzaussagen lassen sich wohl gerade mit Hilfe der Ökonomik in überlegener Form ableiten. Im Unterschied dazu bleibt eine auf Gerechtigkeit fixierte Rechtslehre wohlfahrts- und verschwendungsblind, kann die Wechselwirkungen zwischen gerechter und maximaler Güterausstattung nicht erkennen, geschweige denn bemessen und muss sogar zusehen, wie sich unerkannte oder für irrelevant erachtete Effizienzeinbußen wiederum nachteilig auf ihr höchstes Schutzgut, die „Gerechtigkeit" auswirken.

4. Durchsetzungschancen juristischer und ökonomischer Denkmuster

Es dürfte nach den vorangegangenen Überlegungen nicht zweifelhaft sein, dass eine normativ und institutionell „aufgeklärte" Umweltökonomik für eine Rechtswissenschaft, die sich als Realwissenschaft versteht (ja selbst für eine hermeneutische Interpretationswissenschaft) Kooperationsvorteile bieten kann. Wie aber steht es um die Durchsetzungschancen einer solchen Kooperation? Werden die dargestellten Berührungspunkte im Erkenntnisinteresse der Disziplinen nicht erkannt, nicht gesucht oder ihr Offenbarwerden durch Gegenstrategien vernebelt, so geraten die institutionellen Strukturen des Wissenschaftssystems und seiner disziplinären Binnenordnung in den Blick. An dieser Stelle können nur einige wenige Hinweise gegeben werden, die sich wiederum schwerpunktmäßig auf kognitive Aspekte beschränken.[35] Hierbei wiederum ist zu unterscheiden zwischen dem eigentlichen Wissenschaftsdiskurs und dem Bewährungsfeld der Politikberatung, dem die abschließenden Bemerkungen gewidmet sind.

---

[34] Zu normativen und positiven Rationalitätsaussagen der Ökonomik auch *Kirchgässner* 1999, S. 29 ff.

[35] Interessenbezogene Erklärungsmuster, die etwa auf die Gefahr der Entwertung langfristig gebildeten Humankapitals der Wissenschaftsakteure durch die oben beschriebenen Grenzverschiebungen zwischen den Disziplinen abstellen, oder institutionelle Pfadabhängigkeiten in der Dogmenentwicklung einer Disziplin behalten dabei selbstverständlich ihre Bedeutung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In der Arena der Politiberatung treffen im Wettbewerb stehende wissenschaftliche Akteure, zugleich Vertreter ihres akademischen Faches, auf institutionelle Entscheider. Beide Seiten bilden einen „Beratungsmarkt“ [36] aus. Die Adressaten der Politikberatung sind – trotz Aufgabe des Juristenmonopols in der öffentlichen Verwaltung – (immer noch) überwiegend Angehörige einer bestimmten Berufsgruppe: der Juristen. Die Staatsgewalt mag vom Volke ausgehen, ihre Ausübung liegt faktisch auf allen Ebenen von Staatlichkeit (Parlament, Gubernative, Administrative und natürlich der Judikative) in den Händen rechtsgelehrter Entscheider. Der „Wettbewerb der Berater“ (Schatz 1999, S. 150) hat damit einen gewichtigen disziplinären Bias, der oftmals vom intradisziplinären Methodenstreit einzelner Schulen eines Fachs überstrahlt wird. Für den Prozess der Politikberatung können wir daher modellhaft davon ausgehen, dass die Entscheider überwiegend juristisch sozialisiert sind und ihnen am „Beratungsmarkt“ eine Konkurrenz disziplinär plural strukturierter Politikberater (z. B. Techniker, Ökonomen, Juristen, Soziologen und Politikwissenschaftler) gegenübertreten. Für Forscher gilt allgemein, was Priddat 1999, S. 154, speziell mit Blick auf Ökonomen feststellt: Wissenschaftler sind, „für die Politiker, nichts anderes als Interessenvertreter einer homogenen Sichtweise auf die ‚Welt‘“.

Während die ökonomische Theorie davon ausgeht, dass auch auf diesem Beratungsmarkt eigennützig-rationale Wissenschaftsakteure mit den individuellen Zielgrößen von Einkommens- und Reputationsinteressen handeln, steht dem ein ausschließlich der Wahrheit verpflichteter Habitus vieler Wissenschaftler gegenüber, der auch empirisch intensiv untersucht wurde.[37] Dabei zeichnen sich wohl vor allem Juristen durch eine – auch gegen andere Disziplinen in Stellung gebrachte – Selbststilisierung als unabhängige Sachwalter von Erkenntnis aus: Gegen die (ökonomische) Einsicht in die Eigennutzorientierung auch wissenschaftlicher Akteure[38] formuliert noch Forsthoff 1955, S. 649, eine ebenso dunkle wie gravitätische Beschwörung einer pouvoir neutre: Der Jurist sei in der „Motivation seines Handelns ohne Engagement. Das gibt ihm die Freiheit, die

[36] Siehe etwa *Priddat* 1999, S. 153: „Beratung ist [...] ein Markt, auf dem Geld und Reputation verdient wird. Ökonomen [...] können allerdings nicht beliebig politische Interessen bedienen, da sie gleichzeitig weiterhin unter der Beobachtung der scientific community stehen. Sinkt ihr Wert in der scientific community, sinkt potentiell auch ihr Wert für die politische Legitimationsberatung.“

[37] Siehe nur *Mai* 1989 m. w. N.

[38] Dass das Walten von Eigeninteressen und Ideologie gerade kein Privileg von Umweltgruppen oder Politikern darstellt, sondern auch wissenschaftlichen Ökonomen unterstellt werden darf, ist freilich auch in der Expertendisziplin für derartige Zusammenhänge eher eine neue Einsicht: So stellen jüngst *Endres/Finus* 1996, S. 102, allerdings noch ironisch, fest: „Die von Ökonomen vorgeschlagene Ausgestaltung von Instrumenten (ist) nicht Resultat der Wahrheitssuche, sondern [...] Wahrnehmung gruppenspezifischer Interessen.“

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ihn den Wert von Ruhelagen richtig einschätzen lässt. Der Jurist hat die Geduld für das aus sich Werdende". „Juristen sehen sich im allgemeinen als Herren des Verfahrens, im Prinzip für universell einsetzbar und als Träger ethischer, politischer und sozialer Werte."[39] Dem entspricht ein empirisch gestützter juristischer Habitus, „als Generalist nicht nur für alles zuständig zu sein, sondern auch alles lösen und entscheiden zu können."[40] Was Mai 1989, S. 116, in seiner Studie in bezug auf das Wahrnehmungsverhältnis von Recht und Technik ausführt, dürfte wohl auch für das Erleben vieler Rechtswissenschafter von „Wirtschaft" zutreffen, als deren gegenständlicher Sachwalterin die Ökonomik gemeinhin immer noch gilt:

> „Die Technik wird von Juristen als anonyme und undifferenzierte, sich selbst verwirklichende Kraft angesehen, die nicht nur die sittlichen und politischen Grundwerte (vor allem die individuellen Freiheitsrechte), sondern auch das Recht selbst tendenziell aushöhlt."

Gegen ein solches „engagiertes", weil vermeintlich interessengeleitetes Expertentum von Technikern und Ökonomen muss nach diesem tradierten Selbstverständnis im Interesse höherer Werte eingeschritten werden.[41] „Zum traditionellen Selbstbild, insbesondere der Juristen, gehört die universelle Verwendbarkeit, eine prinzipielle Allzuständigkeit und eine generalistische Kompetenz." (Mai 1989, S. 14). Dies wirkt sich in besonderem Maße verdrängend gegenüber einer Disziplin aus, deren Problemauffassung erst durch intellektuelle Konstruktion Kontur zu gewinnen vermag (Knappheit, Opportunitätskosten, Effizienz und Optimalität, rationale Wahlhandlung). Die als sozialwissenschaftliche Methode verstandene (nicht die auf den Gegenstandsbereich des „Wirtschaftlichen" reduzierte) Ökonomik ist somit alltagstheoretisch eine zunächst „unsichtbare" Disziplin, deren Fragestellungen erst durch intellektuelle Anstrengungen aufgedeckt werden können.

Während also im Umweltschutz unmittelbar einleuchtet, juristischen oder technischen Sachverstand hinzuzuziehen, erscheint eine Stellungnahme eines Ökonomen vielfach zunächst einmal begründungsbedürftig. Es hängt sicherlich nicht nur mit der von theoretischen Ökonomen selbstgewählten Verabschiedung aus der als wenig reputierlich definierten praktischen Problemlösung zusammen, dass etwa die Fortentwicklung der Abwasserabgabe oder die Anreizstärkung kommunaler Benutzungsgebühren weitgehend ohne ökonomische Fachbegleitung durch Juristen und Ingenieure betrieben wird, obwohl diese als ökonomische Anreizinstrumente konzeptionell den Kern ökonomischer Umweltschutzbemühungen berühren.

---

[39] *Mai* 1989, S. 115.

[40] Ebenda, S. 105.

[41] Siehe hierzu die umfangreichen Schrifttumsnachweise bei *Mai* 1989, S. 113.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Das Interesse gesellschaftlicher Entscheidungsinstanzen (Politiker, Verwaltungsbeamte, Richter) an wissenschaftlicher Beratung ist dabei höchst unterschiedlich: „Die Entscheidung eines Politikers z. B., ob er überhaupt die Expertenmeinung seinen Entscheidungen zugrunde legen will, hat ein Richter nicht: Er muss einen technischen Sachverständigen hinzuziehen, wenn zur Urteilsfindung die eigene Kompetenz nicht ausreicht. Dies ist bei einigermaßen komplexen technischen Fragestellungen immer der Fall." (Mai 1989, S. 10) Dies setzt freilich voraus, dass das Problem als „technisches" bzw. außerjuristisches erkannt und bewertet wird und damit Kompetenzdefizite eigeräumt werden. Sozialwissenschaftliche Studien fördern bei Verwaltungsjuristen die Tendenz zutage zur Nutzung „nur solcher Informationen, die ihnen qua Ausbildung intuitiv plausibel erscheinen und durch die sie in ihren Problemlösungsverfahren durch die vorhandenen, eindeutig strukturierten Kommunikationsbeziehungen eine permanente Bestätigung eigener Positionen, Erfahrungen und Informationsgrundlagen erhalten. Die Notwendigkeit, auch qualitativ andere Informationen für einen spezifischen administrativen Problemlösungsprozess heranzuziehen, wird oftmals nicht als solche perzipiert."[42]

Demgegenüber erscheint ökonomischer Sachverstand oftmals weitgehend entbehrlich, u. a. weil der ökonomische Gehalt eines Problems verkannt oder trivialisiert wird. Die Ubiquität des Ökonomischen als Problem sozialer Knappheitsbewältigung ist nur schwer vermittelbar und kollidiert mit der immer noch verbreiteten Fehldeutung, Ökonomie zeige sich um die (gewerbliche) Wirtschaft bemüht oder sei auf monetarisierbare Größen fixiert: Der ökonomische Gehalt der alltäglichen Lüge (Opportunismus), der Entwicklung von Warteschlangen im Supermarkt (Arbitrage), die Lösung des Kofferpack-Problems (2. Gossensches Gesetz) – um nur einige Alltagsbeispiele zu nennen, liegt offenbar ohne spezielle wirtschaftstheoretische Kenntnisse verborgen; die genannten Beispiele dürften den wenigsten Menschen ohne professionelle Vorbildung als ökonomisches Problem bewusst sein. Knappheit, Knappheitskonflikte und die „möglichst gute" Bewältigung dieser Konfliktsituationen sind freilich ubiquitäre Muster der menschlichen Existenz.

Vor diesem Hintergrund nimmt es nicht wunder, dass sich juristische Beiträge regelmäßig ohne weiteres ausführlich über die komparative Anreizsituation von Rechtsnormen auf die Normadressaten verbreiten, ohne hierzu – was noch anginge – auf ökonomische begriffliche Vorarbeit oder Quellen zu rekurrieren, aber freilich auch ohne über den theoretischen Rückhalt der darin verkörperten Erkenntnisarbeit zu verfügen. Die Wirkung von Steuernormen, das Problem einer Ökologisierung von Benutzungsgebühren, die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren werden dann in einem rein binnenjuristischen Analyse- und

[42] *Bruder* 1980, S. 50. Auch *Murswiek* 1985, S. 50 hat diesen „informationellen circulus vitiosus" für andere Bereiche skizziert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Betrachtungsrahmen und im Bewusstsein erschöpfender sachgemäßer Behandlung erörtert; dass hier überhaupt ökonomische Aussagen getroffen werden, wird kaum je bewusst.[43] Auch werden beispielsweise oftmals wie selbstverständlich Haftungsregeln als umweltpolitische Instrumente des Rechts, nicht aber als ökonomische Anreizverfahren wahrgenommen: Die Androhung einer späteren Anlastung sozialer Folgekosten wird zwar (zivil-)rechtlich kodifiziert („Haftungsrecht"), bleibt aber materiell ein Anreizhebel der Internalisierung.

Das ökonomische Understatement wird dabei wohl auch von professionellen Wirtschaftswissenschaftlern genährt. So führt die interdisziplinäre Zeitschrift „ZfU", die seit vielen Jahren zahlreiche ökonomische, jedoch kaum juristische Beiträge publiziert, den Titel „Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht"; eine „Zeitschrift für Umweltökonomie" wäre wohl am Beratungs- und Anwendungsmarkt wissenschaftlicher Erkenntnisse nur schwer vermittelbar.

Die Dominanz des traditionellen, technikorientierten Umweltordnungsrechts als Problemlösungsmuster – nicht nur im kodifizierten Umweltrecht, sondern auch im wissenschaftlichen und politischen Diskurs, d. h. als mentales Modell adäquaten Staatshandelns im Umweltschutz – geht daher wohl nicht nur auf die Bedienung wichtiger Regulierungsinteressen auf politischer, administrativer und Adressatenseite zurück,[44] sondern dürfte auch dem betörenden Einfluss seiner intuitiven Nachvollziehbarkeit geschuldet sein: Die „Magie des technisch Möglichen"[45], die „Faszination des Unmittelbaren"[46] oder die „verlockende intellektuelle Einfachheit"[47] sind gerade von Ökonomen – halb bewundernd, halb schaudernd – poetisch besungen worden. Bei der Annäherung an Umweltproblematik bieten Juristen – im Gegensatz zu Ökonomen – ein unmittelbar einsichtiges mentales Modell der Verrechtlichung an. Ihre Diskurs- und Beratungsbeteiligung in allen Entscheidungsarenen ist schon deshalb unumstritten, weil alle staatlichen Aktivitäten eines normativen Rechtskleides bedürfen, zu dessen technischer Gestaltung Juristen berufen sind, unabhängig davon, wie die darin kodifizierte Konfliktlösung materiell beschaffen ist.

---

[43] So auch bei dem zuvor bereits zitierten Beitrag von *Schwanitz* 1997, dessen scharfsinnige Analyse des Wissenschaftsbetriebes und seiner Anreize im übrigen ohne jeden Verweis auf die einschlägigen ökonomischen Denkfiguren oder gar Literaturquellen auskommt (ohne dadurch unrichtiger zu werden). Die Redaktion der Zeitschrift rubriziert den Beitrag übrigens unter „Literaturwissenschaft".

[44] Siehe dazu die Politischen Ökonomie der „Auflagenpolitik".

[45] *Bonus* 1985, S. 368.

[46] RSU 1978.

[47] *Hansmeyer* 1988, S. 241.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

5. Schlussbemerkungen

Der Streit um die Bedeutung des ökonomischen Prinzips für eine sozial akzeptable Umweltrechtsgestaltung setzt zunächst eine interdisziplinäre Vergewisserung über den elementaren Effizienzbegriff und seine Bedeutung in der umweltpolitischen Debatte voraus. Auf diese Weise sollten in der Diskussion mannigfaltig offenbar werdende Mißverständnisse und Interpretationsprobleme im interdisziplinären Diskurs über effiziente Umweltallokation aufgedeckt und nach Möglichkeit ausgeräumt werden. Zugleich sind aber auf der Grundlage des ökonomischen Prinzips weitreichende, jedoch bislang verschüttete Gemeinsamkeiten zwischen Ökonomik und Recht (und damit die Realisierung einer Kooperationsdividende) möglich, ja geradezu zwingend. Andererseits braucht sich das Recht keineswegs jedwede Effizienzargumentation zu eigen zu machen, gerade weil es sich zunächst um eine formal offene Denkmethode handelt, de-ren materielle Auffüllung und Konkretisierung in einer offenen Geselschaft streitig bleiben muss. Eine Verständigung auf der Basis des ökonomischen Prinzips sollte daher ebenso möglich sein, wie ein produktiver Streit um die konkrete Gestalt einer effizienten Gesellschaftsordnung unausweichlich und sinnvoll erscheint.

Literatur

Albach, H. (1985): Ökonomie und Recht, in: Scholz, Rupert (Hrsg.): Kongress Junge Juristen und Wirtschaft. Wandlungen in Technik und Wirtschaft als Herausforderung des Rechts, Köln, S. 23–39.

Behrens, P. (1986): Die ökonomischen Grundlagen des Rechts. Politische Ökonomie als rationale Jurisprudenz, Tübingen.

Bonus, H. (1985): Wirtschaftliches Interesse und Ideologie im Umweltschutz, in: Milde, H. / Monissen, H. G. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften, Stuttgart/Berlin, S. 359–373.

Bruder, W. (1980): Sozialwissenschaften und Politikberatung. Zur Nutzung sozialwissenschaftlicher Informationen in der Ministerialorganisation, Opladen.

Coase, R. H. (1978): Economics and Contiguous Disciplines, in: Journal of Legal Studies 7, S. 201 ff.

Coing, H. (1964): Wirtschaftswissenschaften und Rechtswissenschaften, in: Raiser, L. / Sauermann, H. / Schneider, E. (Hrsg.): Das Verhältnis der Wirtschaftswissenschaft zur Rechtswissenschaft, Soziologie und Statistik, Berlin, S. 1 ff.

Eidenmüller, H. (1999): Rechtswissenschaft als Realwissenschaft, in: Juristenzeitung 54, S. 53–61.

Elschen, R. (1991): Entscheidungsneutralität, Allokationseffizienz und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Gibt es ein gemeinsames Fundament der Steuerwissenschaften?, in: Steuer und Wirtschaft 68, S. 99–115.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Endres, A. / *Finus*, M. (1996): Zur Politischen Ökonomie der Umweltgesetzgebung. Umweltschutzinstrumente im politischen Prozess, in: Gawel, E. (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik. Berlin, S. 88–103.

Ewringmann, D. (1999): Ökonomisch rationale Umweltpolitik – rechtswidrig? Die ökonomische Sicht, in: Gawel, E. / Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.): Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht, Baden-Baden, S. 387–409.

Fezer, K.-H. (1986): Aspekte einer Rechtskritik an der Economic Analysis of Law und am Property Rights Approach, in: Juristenzeitung 41, S. 817–824.

Forsthoff, E. (1955): Der lästige Jurist, in: Die Öffentliche Verwaltung 8, S. 648–650.

Gawel, E. (1997): Akzeptanzbarrieren für Marktlösungen im Umweltschutz – der Fall handelbarer Umweltnutzungsrechte, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 8, S. 485–529.

– (1999): Umweltabgaben zwischen Steuer- und Gebührenlösung. Eine finanzwissenschaftliche Kritik der Rechtsformrestriktionen für administrierte Umweltpreise, Baden-Baden.

– (2000): Ökonomische Effizienzforderungen und ihre juristische Rezeption – ein problemstrukturierender Überblick, in: ders. (Hrsg.): Effizienz im Umweltrecht. Grundsatzfragen wirtschaftlicher Umweltnutzung aus rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden, im Druck.

Gawel, E. / *Ewringmann*, D. (1994): Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht. Zur allokativen Logik der Restverschmutzungsabgabe, in: Steuer und Wirtschaft 71, S. 295–311.

Hamermesh, D. (1992): The Young Economist's Guide to Professional Etiquette, in: Journal of Economic Perspectives 6, S. 169–179.

Hansmeyer, K.-H. (1988): Marktwirtschaftliche Elemente in der Umweltpolitik – Eine Zusammenfassung der Argumente, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 11, S. 231–241.

Holub, H. W. (1990): Die PME-Ökonomik. Ein kleiner Beitrag zur jüngsten historischen Schule, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 19, S. 269.

– (1992): Die Rolle der PME-Ökonomik im Wissenschaftsbetrieb. Eine Erwiderung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, S. 332–335.

Kirchgässner, G. (1999): Rationalitätskonzepte in der Umweltökonomik, in: Gawel, E. / Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.): Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht. Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz, Baden-Baden, S. 29–55.

Kirchhof, P. (1993): Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, in: ders. (Hrsg.): Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln, S. 3–31.

Kirchner, Chr. (1988): Über das Verhältnis der Rechtswissenschaft zur Nationalökonomie. Die neue Institutionenökonomie und die Rechtswissenschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 7, S. 192–208.

Kloepfer, M. (1975): Umweltschutz durch Abgaben, in: Die Öffentliche Verwaltung 28, S. 592–597.

– (1998): Umweltrecht, 2. Aufl., München.

Krupp, H.-J. (1995): Wirtschaftswissenschaft und Politikberatung, in: Bentele, K. / Reissert, B. / Schettkat, R. (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Festschrift für Fritz W. Scharpf zum 60. Geburtstag, Frankfurt/a.M. / New York, S. 308–325.

– (1999): Die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften in der Politikberatung. Wissenschaftler und Politiker: unterschiedliche Rollen, in: Wirtschaftsdienst 79, S. 139–143.

Krüsselberg, H.-G. (1973): Wirtschaftswissenschaft und Rechtswissenschaft, in: Grimm, D. (Hrsg.): Rechtswissenschaften und Nachbarwissenschaften, Bd. 1, Frankfurt/a.M., S. 168 ff.

Lang, J. (1993a): Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, in: Kirchhof, P. (Hrsg.): Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln, S. 115–160.

Lösch, D. (1998): Akzeptanzdefizite der Marktwirtschaft – Ursachen und Abhilfemöglichkeiten, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 43, S. 31–54.

Mai, M. (1989): Die Bedeutung des fachspezifischen Habitus von Ingenieuren und Juristen in der wissenschaftlichen Politikberatung, Frankfurt/a.M. u. a. O.

Murswiek, D. (1985): Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, Berlin.

Priddat, B. P. (1999): Die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften in der Politikberatung. Ökonomik, Politik, Beratung – Einige Fragen, in: Wirtschaftsdienst 79, S. 151–154.

RSU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1978): Umweltgutachten 1978, Stuttgart/Mainz.

Sagoff, M. (1981): Economic Theory and Environmental Law, in: Michigan Law Review 79, S. 1393–1419.

Schäfer, H.-P. / *Rahmsdorfer*, D. W. (1979): Sozialwissenschaften im Studium des Rechts, in: Juristische Arbeitsblätter, Jg. 11, S. 439–444.

Schatz, K.-W. (1999): Die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaften in der Politikberatung. Erfolge und Fehlschläge der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, in: Wirtschaftsdienst 79, S. 146–150.

Schwanitz, D. (1997): Alazon und Eiron. Formen der Selbstdarstellung in der Wissenschaft, in: Universitas 52, S. 409–422.

Trzaskalik, Chr. (1992): Der instrumentelle Einsatz von Abgaben, in: Steuer und Wirtschaft 69, S. 135–150.

Voigt, R. (1980): Umweltabgaben im Spannungsfeld zwischen Wirtschaftslenkung und Kostenzurechnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 95, S. 985–988.

Wagner, F. W. (1992): Neutralität und Gleichmäßigkeit als ökonomische und rechtliche Kriterien steuerlicher Normkritik, in: Steuer und Wirtschaft 69, S. 2–13.

Whaples, R. / *Morriss*, A. P. / *Moorhouse*, J. C. (1998): What Should Lawyers Know About Economics, in: Journal of Legal Economics 48, S. 120–124.

Wolf, R. (1986): Der Stand der Technik. Geschichte, Strukturelemente und Funktion der Verrechtlichung technischer Risiken am Beispiel des Immissionsschutzes, Opladen.

Zöpel, Chr. (1974): Ökonomie und Recht. Ein wissenschaftshistorischer und wissenschaftstheoretischer Beitrag zum Verhältnis von Wirtschafts- und Rechtswissenschaften, Stuttgart u. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zur kognitiven Dimension umweltpolitischer Instrumente

Olaf Tidelski [1]

1. Problemskizze

Die ökonomische Theorie hat verschiedene Kriterien entwickelt, um umweltpolitische Instrumente wissenschaftlich zu beurteilen: Die jeweiligen Maßnahmen müssen sich an ihrer ökonomischen Kosteneffizienz, ihren dynamischen Anreizwirkungen, ihrer ökologischen Treffsicherheit und ihrer Praktikabilität messen lassen. Zwar sind sich Ökonomen weitgehend darüber einig, dass marktwirtschaftliche Instrumente diese Kriterien am besten erfüllen. Doch in Deutschland haben Umweltlizenzen und Abgaben bisher nicht den gewünschten Durchbruch erreicht – noch immer sind sie „ebenso populär wie selten"[2]. Ihre mäßige Umsetzung wird in der Regel mit den Argumenten der Neuen Politischen Ökonomie erklärt: Einflussreiche Bürokraten und mächtige Interessengruppen dominieren demnach den politischen Entscheidungsprozess und bringen überlegene Reformkonzepte strategisch zu Fall.

Dieses Erklärungsmuster ist sehr schlüssig, greift für sich allein aber nicht immer weit genug. Denn auch scheinbar irrationale Akzeptanzmängel wie Vorurteile, eingefahrene Denkstrukturen, grundlegende Werthaltungen und ein mangelndes Wissen um die Funktionsweise eines Instrumentes stellen in der umweltpolitischen Realität gewaltige Barrieren dar.[3] Deshalb ist es notwendig, die instrumentelle Wirkungsanalyse um ein weiteres Kriterium zu bereichern;

---

[1] Ich danke den Teilnehmern des Seminars „Wirtschaftspolitik und Psychologie" der Universität Witten/Herdecke, vor allem Prof. Dr. Wolfgang Benkert, für die zahlreichen fruchtbaren Diskussionen. Dank gebührt auch Dr. Achim Truger für wertvolle Hinweise.

[2] *Benkert* (1994), S. 47.

[3] „Das Beben, das die neuere intensive Diskussion um die ökonomische Rolle von Moral und die empirisch-sozialpsychologische Evidenz gegen die Rationalitätsaxiome der ökonomischen Theorie auszulösen beginnt, hat die umweltpolitische Instrumentendiskussion offenbar noch nicht erreicht. Gleichwohl liegen hier (...) fundamentale Verständnisdifferenzen verborgen, die ihrerseits bei den Umweltökonomen bisher auf allzu geringe Akzeptanz stossen." So *Gawel* (1998), S. 130.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ich bezeichne es als die *kognitive Dimension* umweltpolitischer Maßnahmen.[4] Wie nämlich die relevanten Akteure ein Instrument wahrnehmen und interpretieren, welche subjektiven Handlungsmotive und Entscheidungsregeln sie dabei leiten, beeinflusst maßgeblich dessen Steuerungskraft und Implementierungschancen. Vor diesem Hintergrund steht die folgende These im Mittelpunkt des Beitrages: Theoretisch überlegene Instrumente der Umweltpolitik können ihr Lenkungsziel verfehlen oder erst gar nicht zum Einsatz kommen, wenn sie kognitive Faktoren bei den betroffenen Akteuren ignorieren.

Dass ein staatliches Engagement im Umweltbereich unbeabsichtigte motivationale Effekte auslösen kann, hat erstmalig Bruno S. Frey in der ökonomischen Literatur problematisiert. Auf der Grundlage des psychologischen Konzepts der „verborgenen Kosten der Belohnung" weist er in verschiedenen Arbeiten darauf hin, dass marktwirtschaftliche Instrumente auch deshalb nur spärlich umgesetzt würden, weil sie die individuelle Umweltmoral zerstören könnten.[5] Diesen Gedanken greift *Abschnitt 3* auf, will ihn aber kritisch hinterfragen und konstruktiv fortentwickeln. So lassen sich kognitive Begleiteffekte externer Eingriffe zwar empirisch belegen; für die Analyse umweltpolitischer Instrumente erfordern sie allerdings eine andere psychologische Begründung, als sie bisher gegeben wurde. Die Reaktanztheorie verspricht in diesem Kontext einen neuen Erklärungszugang zu ebnen – und zwar sowohl mit Blick auf nicht-intendierte Nebenwirkungen als auch auf Reformbarrieren im politischen Willensbildungsprozess.

Mit ihrer Hilfe will *Abschnitt 4* daher zunächst einige fundamentale Einflussfaktoren aufspüren, die für die Akzeptanz staatlicher Eingriffsinstrumente bedeutsam sind. Hierbei ergeben sich enge Bezüge zur Theorie des institutionellen Wandels. Auf dieser Basis lassen sich anschließend erste Aussagen über das kognitive Profil von markwirtschaftlichen, administrativen und kooperativen Instrumenten der Umweltpolitik treffen. Die entwickelten Hypothesen müssen allerdings einen explorativen Charakter annehmen, da das Urteil über eine Maßnahme stets eine genaue Analyse des jeweiligen Implementationsmilieus erfordert. Mit einem Fazit und Ausblick in *Abschnitt 5* schließt der Überblick über die kognitive Dimension der Umweltpolitik.

Zu Beginn ist es jedoch hilfreich, die wesentlichen Merkmale der ökonomischen Theorie einerseits und der kognitiven Psychologie andererseits zu skizzieren (*Abschnitt 2*).

---

[4] Der Begriff *Kognition* umfaßt alle Vorgänge des Erwerbs, des Speicherns, der Organisation und des Gebrauchs von Wissen; dazu zählen z. B. Wahrnehmen, Denken, Verstehen, Erinnern, Planen, Entscheiden und Urteilen. *Steurer* (1998), S. 86.

[5] *Frey* (1990), S. 139. *Frey/Schneider* (1997). *Frey* (1997), S. 65–66 und *Frey/Oberholzer-Gee* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Verhältnis zwischen Ökonomik und kognitiver Psychologie

Im Zentrum der Ökonomik steht das Verhalten von Individuen, die zumindest unterschwellig zwischen den Vor- und Nachteilen ihrer Handlungsmöglichkeiten abwägen.[6] Da der Mensch meist lückenhaft informiert ist und die Zukunft nicht kennt, handelt er annahmegemäß zwar nur beschränkt rational, doch recht vorhersehbar. Dank stabiler und gegebener Präferenzen entscheidet er sich nämlich stets für die Option, die aus subjektiver Sicht den größten Nutzen erwarten lässt. Wie sich der Mensch verhält, hängt somit maßgeblich von den Anreizen bzw. Restriktionen ab, mit denen er konfrontiert ist. Die Prämisse, dass sich durch positive oder negative Anreize das individuelle Handeln steuern lässt, ist auch ein Kernelement der umweltökonomischen Theorie.[7] Sei es, dass eine abnehmende Steuerlast ein umweltfreundliches Verhalten honoriert oder eine Auflage ein umweltfeindliches Verhalten sanktioniert, der grundlegende relative Preiseffekt wirkt: Das eigennutzorientierte Individuum und das gewinnmaximierende Unternehmen passen ihr Handeln dem jeweiligen institutionellen Arrangement systematisch an. Dabei gelten marktwirtschaftliche Instrumente gegenüber ordnungsrechtlichen Ver- und Geboten als überlegen; mentale Akzeptanzmängel bleiben in der Analyse ausgeklammert.

Die kognitive Psychologie richtet ihr Augenmerk hingegen nicht allein auf das Verhalten, sondern auch auf das Erleben – also auf Prozesse, die sich in den ‚Köpfen der Menschen' abspielen.[8] Aus diesem Blickwinkel ist weniger klar, welche Faktoren das Handeln dominieren. Neben *exogene* Einflussvariablen, deren Wirkung von der subjektiven Wahrnehmung und Interpretation bestimmt ist, treten zusätzlich auch *endogene* Beweggründe. Dies gilt auch und gerade im Umweltbereich: Manche Bürger wollen aus eigenem Antrieb die Natur schützen oder verbessern – sie sind intrinsisch motiviert. Auch wenn niemand sie für diese Aktivität belohnt oder bei Unterlassen bestraft, verhalten sie sich umweltfreundlich. Viele halten die Umweltmoral sogar für den wichtigsten Faktor, mit dem die ökologischen Probleme dauerhaft überwunden werden können.[9]

Während Ökonomen also eher Anreize in den Mittelpunkt einer vergleichenden Institutionenanalyse stellen, interessieren sich kognitive Psychologen vor-

---

[6] Siehe z. B. *Becker* (1982), *Kirchgässner* (1991) oder *Suchanek* (1994). Zur Prognosetauglichkeit des relativen Preiseffekt äußert sich kritisch *Kirchgässner* (1998), S. 7–11.

[7] Zum umweltpolitischen Instrumentarium siehe statt vieler *Hansmeyer* (1993) oder *Hansmeyer/Schneider* (1990).

[8] Siehe z. B. *Fischer/Wiswede* (1997), *Frey/Irle* (1993) oder *Herkner* (1991).

[9] Zur Bedeutung der Umweltmoral siehe z. B. *Kirsch* (1994) (1996) oder *Frey* (1997), S. 58–64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rangig für die situativen Handlungsmotive des Individuums.[10] Die möglichen Effekte umweltpolitischer Maßnahmen lassen sich nur dann vollständig erfassen, wenn beide Ansätze beschritten werden. Denn immer dann, wenn die intrinsische Motivation das Handeln leitet, stossen Erklärungen und Prognosen an ihre Grenzen, die allein auf extrinsischen Anreizen basieren.[11] So sind Sekundärwirkungen ökonomisch rationaler Instrumente denkbar, die im Blickpunkt des folgenden Abschnitts stehen.

3. Reaktanz statt Akzeptanz – Kognitive Nebenwirkungen externer Eingriffe

Nach der neoklassisch geprägten Umweltökonomik stoßen staatliche Eingriffe auf keine kognitiven Akzeptanzmängel. Sind monetäre Anreize oder Auflagen erst einmal implementiert, passen sich die Bürger und Unternehmer je nach ihrer Zahlungsbereitschaft dem institutionellen Gefüge an. Aus dieser Warte lassen sich die Akteure als *black boxes* behandeln, deren innere Handlungsmotive für die Instrumentenwahl ohne Belang sind.

3.1 Verborgene Kosten der Belohnung

In der ökonomischen Literatur mehren sich allerdings Zweifel an diesem mechanistischen Bild. Vor allem Bruno S. Frey hat mehrfach auf die psychologischen Nebenwirkungen staatlicher Steuerungsinstrumente hingewiesen. Im Wechselspiel zwischen extrinsischem Anreiz und intrinsischer Motivation unterscheidet er drei Effekte:[12] Ein äußerer Eingriff kann die Motivation für eine bestimmte Aktivität kräftigen, so wie es die ökonomische Theorie vorhersagt *(Verstärkungseffekt)*. Unter bestimmten Bedingungen kann er aber auch die eigenen Antriebskräfte lähmen und damit die Lenkungswirkung deutlich beeinträchtigen (*Verdrängungseffekt*). Mehr noch, beschneidet der Eingriff die intrinsische Motivation in einem Handlungsfeld, kann er unter Umständen auch zu unbeabsichtigten Effekten in anderen Bereichen führen, in denen keine Intervention erfolgte (*Übertragungseffekt*).

Dieses motivationale Crowding-out wird unter anderem mit einer empirischen Studie über die Standortwahl eines atomaren Endlagers in der Schweiz

[10] Dieser Gegensatz ist insofern überzeichnet, als neuere Forschungszweige (z. B. Institutionenökonomik, evolutorische Ökonomik) auch kognitive Faktoren integriert.

[11] So auch *Bizer* (1998a), S. 13 oder *Gawel* (1998), S. 130.

[12] *Frey* (1997), S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

illustriert:[13] Die Einwohner einer geografisch geeigneten Gemeinde waren zunächst überwiegend bereit, eine dringend erforderliche nationale Lagerstätte in ihrem Ort errichten zu lassen; die Akzeptanz lag bei 50,8 vH. Die Bürger verstanden dies als einen freiwilligen Beitrag für das Gemeinwesen. Nachdem ein finanzieller Ausgleich in Höhe von 2.000 sFr. pro Kopf und Jahr in Aussicht gestellt wurde, stieg die Zahl der Befürworter jedoch keineswegs an. Im Gegenteil, die Akzeptanz sackte auf 24,6 vH. ab. Das Angebot, die Prämie auf bis zu 8.000 sFr. zu erhöhen, änderte an dieser Haltung nichts. Der extrinsische Anreiz verdrängte offenbar die intrinsische Motivation. Die mögliche Erklärung, dass das finanzielle Angebot einen negativen Signaleffekt ausgelöst haben könnte, scheidet aus, da die Einwohner bereits im Vorfeld über die Risiken der Anlage informiert waren.

Was ist die Ursache dafür, das der relative Preiseffekt Kapriolen schlagen kann? Frey begründet den ökonomisch irrationalen Motivationsverlust durch staatliche Anreize mit dem psychologischen Konzept der „verborgenen Kosten der Belohnung" (*hidden cost of reward*).[14] So haben Sozialwissenschaftler in zahlreichen Experimenten und Feldstudien nachgewiesen, dass Geld oder andere Anreize die Eigenmotivation von Menschen untergraben können.[15] Verschiedene Gründe kommen dafür in Betracht: 1. Der Anreiz ignoriert die intrinsische Motivation des Adressaten; er drückt damit aus, dass die eigene Handlungskompetenz unbedeutend oder unzureichend sei. 2. Durch die Intervention mag sich der Mensch weniger eigenverantwortlich fühlen – anstatt selbst zu entscheiden, verschiebt sich der Kontrollbereich nach außen. 3. Handelt eine Person aus eigenem Antrieb, beraubt sie der Eingriff zudem der Möglichkeit, ihre intrinsische Motivation vor möglichen Interaktionspartnern zu zeigen.

Den Crowding-out-Effekt und seine Begründung übertragt Bruno S. Frey (zum Teil zusammen mit Felix Oberholzer-Gee oder Friedrich Schneider) explizit auch auf die Umweltpolitik:[16] „[Eine] Ursache, warum die umweltökonomischen Instrumente nicht angewandt werden, liegt darin, dass sie weniger wirksam sind, als die traditionelle Wirtschaftstheorie glaubt. Vielleicht übersehen Ökonomen aufgrund ihrer stark vereinheitlichten Ausbildung (die Neoklassik ist heute absolut dominant) Aspekte, die von Laien zumindest intuitiv erfasst werden. Im Falle der Umweltökonomik wird unserer Ansicht nach die Rolle der Umweltmoral vernachlässigt. Wichtig ist nicht nur, dass sie das Verhalten der

[13] *Frey* (1997), S. 70–78. Ausführlich auch *Oberholzer-Gee/Frey/Hart/Pommerehne* (1995) oder *Frey/Oberholzer-Gee* (1997).

[14] So z. B. *Frey* (1997), S. 20–26.

[15] Grundlegend *Deci* (1971). Siehe auch die *Lepper/Greene* (1978) sowie die Übersichten von *Deci/Ryan* (1980) (1985).

[16] *Frey* (1997), S. 58–69, *Frey/ Schneider* (1997), *Frey/Oberholzer-Gee* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Menschen beeinflusst, sondern vor allem, dass sie – unter identifizierbaren Bedingungen – durch die anreizorientierten Instrumente verdrängt werden kann."[17]

Mit Blick auf den umweltpolitischen Instrumentenkasten sind jedoch aus meiner Sicht die „verborgenen Kosten der Belohnung" als theoretischer Zugang für Verdrängungs- oder Übertragungsseffekte nicht tragfähig. Sieht man von der Subvention als positivem Verhaltensanreiz ab, wollen die verfügbaren Maßnahmen ein umweltschädliches Handeln gerade nicht *belohnen*, sondern *beschränken*. Ver- und Gebote wirken über Kontroll- und Strafwahrscheinlichkeit, Steuern und Abgaben lasten Kosten an. Will man unbeabsichtigte Wirkungen auch in der Umweltpolitik psychologisch fundieren, wäre mithin ein Konzept der „verborgenen Kosten der Sanktion" erforderlich. Der einfache Umkehrschluss von Frey, dass negative Anreize im Grundsatz dieselben Nebeneffekte auslösen können wie positive Anreize, kann aus mehren Gründen nicht überzeugen:

- *Lern- und motivationstheoretische Studien* belegen, dass sich ein gewünschtes Verhalten durch Belohnung sehr viel effektiver stimulieren lässt als durch Sanktion.[18]
- Experimente über *Entscheidungsanomalien* zeigen, dass Individuen auf einen drohenden Verlust (bzw. Sanktion) bei gleicher Eintrittswahrscheinlichkeit ungleich risikofreudiger reagieren als auf einen möglichen Gewinn (bzw. Belohnung).[19]
- Mit Hilfe der „verborgenen Kosten der Belohnung" lässt sich nicht der emotionale *Widerstand im Vorfeld* eines Reformkonzepts erklären, der ja gerade in der Debatte um ökonomische Instrumente der Umweltpolitik typisch ist.

Zwischenfazit: Zwar gilt nach wie vor der wertvolle und empirisch belegbare Hinweis von Frey und anderen, dass ein staatliches Engagement auch unerwünschte Begleiteffekte und Abwehrreaktionen auslösen kann – Menschen reagieren nicht immer mechanisch und emotionslos auf veränderte Anreize, so wie es die neoklassische Modellwelt prognostiziert. Bei der Analyse umweltpolitischer Instrumente ist aber ein anderer psychologischer Zugang notwendig.

---

[17] *Frey/Schneider* (1997), S. 154–155.

[18] Siehe den Überblick von *Herkner* (1991), S. 57–58.

[19] *Wiswede* (1995), S. 75–79.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3.2 Psychologische Reaktanz

Die Reaktanztheorie könnte eine Alternative bieten.[20] Nach dieser empirisch vielfach bestätigten Kognitionstheorie ist der Mensch bestrebt, subjektiv wahrgenommene Handlungs- und Wahlmöglichkeiten dauerhaft zu bewahren. Dies entspricht dem elementaren Wunsch, sich als Akteur möglichst frei entscheiden zu können. Begrenzt nun eine Intervention das Verhalten eines Individuums oder macht es gar unmöglich, entsteht *Reaktanz*. Dieser motivationale Spannungszustand löst Bestrebungen aus, die bedrohte, eingeschränkte oder blokkierte Freiheit wiederherzustellen. Die Stärke der Reaktanz hängt davon ab, wie massiv der äußere Druck ist, wie wichtig dem Individuum die betroffene Handlungsoption ist und ob es nach dem Eingriff über Ausweichmöglichkeiten verfügt.

Zwei Wirkungsbündel gehen mit hoher Reaktanz einher: Auf der *psychischen Ebene* reagiert das Individuum mit Frustration, Aggression oder Wut; zudem wertet es die gefährdete oder begrenzte Freiheit im nachhinein besonders auf. Auf der *Handlungsebene* versucht es, zunächst einen drohenden Eingriff zu verhindern. Gelingt dies nicht, versucht der Mensch die sanktionierte Aktivität dennoch beharrlich weiter auszuführen oder durch ein möglichst ähnliches Verhalten zu ersetzen. Reaktanz bedeutet nicht, dass die Lenkungskraft eines Eingriffs völlig ausgehebelt würde; bei mangelnder Ausweichmöglichkeit fügt sich das Individuum einem massiven Anreiz. Die Wirkung externer Eingriffe kann sich allerdings spürbar verringern. Diese Trotzreaktion kann selbst dann entstehen, wenn die Intervention genau das bezwecken soll, was die betroffene Person ursprünglich selbst für richtig hielt und freiwillig ausüben wollte bzw. ausgeübt hat. In der Psychologie spricht man von einem *Bumerang*-Effekt.[21] Die Präferenzen des Individuums sind dann also instabil; sie kehren sich durch den Eingriff um – statt Akzeptanz entsteht Reaktanz.[22]

Obgleich die Reaktanztheorie vielfältige Anwendungspotentiale hat, wird ihre ökonomische Bedeutung bisher weitgehend unterschätzt.[23] Da es sich bei einer Regulierungsstrategie oder preislichen Umweltanreizen ja gerade um besonders merkliche Eingriffe handeln soll, liefert die Theorie möglicherweise auch

---

[20] Die psychologische Reaktanztheorie geht zurück auf *Brehm* (1966) (1972). Prägnante Überblicke liefern *Dickenberger/Gniech/Grabitz* (1993) und *Herkner* (1991), S. 95–101.

[21] *Wiswede* (1995), S. 92.

[22] Diese Reaktion stellt insofern eine *Entscheidungsanomalie* dar, als sie den Prämissen der ökonomischen Theorie widerspricht. Bei einem Bumerang-Effekt verhält sich das Individuum genau entgegen der relativen Preisänderung; zudem wandeln sich die Präferenzen. Ausführlich zu Entscheidungsanomalien siehe *Eichenberger* (1992).

[23] So *Wiswede* (1995), S. 91–92, der auch explizit die Analyse des individuellen Preis- oder Steuerwiderstandes nennt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

für die wissenschaftliche Diskussion umweltpolitischer Instrumente neue Einsichten. Dies gilt sowohl bei der Analyse von Abwehrreaktionen vor der Einführung einer bestimmten Maßnahme als auch bei den möglichen Nebenwirkungen nach ihrer Implementation.

Bei diesem Transfer sind allerdings zwei Vorbemerkungen wichtig: Erstens handelt es sich bei der Theorie um einen psychologischen Ansatz; er beschäftigt sich also mit dem Verhalten und Erleben von *Individuen*. Während der Bezug auf private Haushalte oder Einzelakteure damit sinnvoll erscheint, ist er auf den Unternehmenssektor nur beschränkt möglich. Da in einer größeren Organisation viele Interaktionspartner agieren, lässt sich die Theorie nur in dem Maße anwenden, als bei den eigentlichen Entscheidungsträgern Reaktanz entsteht. Zweitens darf der Verweis auf mögliche psychologische Seiteneffekte natürlich kein Freifahrtschein für ein umweltschädliches Verhalten sein. Auf Handlungsfeldern, in denen keine Umweltmoral der Akteure erkennbar ist, stellt mögliche Reaktanz keine Restriktion dar (z. B. akute Gefahrenabwehr). Von Belang ist sie nur dann, wenn sie das Lenkungsziel des Instrumentes beeinträchtigt oder, einen Schritt zuvor, wenn sie eine instrumentelle Innovation blockiert.

4. Reaktanz bei umweltpolitischen Instrumenten?

Reaktanz lässt sich im Vorfeld eines staatlichen Engagements nur schwerlich vorhersagen. Sie hängt davon ab, wie die Adressaten eine bestimme Intervention subjektiv wahrnehmen – ein und derselbe Eingriff mag der einen Person annehmbar erscheinen, während die andere sie als unzulässig empfindet. Die subjektive Legitimität des externen Steuerungsinstrumentes ist maßgebend. Um den Effekt eines staatlichen Eingriffs abschätzen zu können, müssten folglich Informationen über dessen *Akzeptanz* bekannt sein. Die wiederum ist eine Funktion sehr komplexer Variablen, denen sich der folgende Abschnitt nähert; (erst) nach diesen grundlegenden Überlegungen ist eine Diskussion des kognitiven Profils umweltpolitischer Instrumente möglich.

4.1 Zur Akzeptanz staatlicher Instrumente

Subjektive Akzeptanz liegt immer dann vor, wenn ein Akteur in seinem Handeln das jeweilige institutionelle Arrangement anerkennt und bereit ist, dieser Restriktion zu folgen.[24] Wichtige Quellen dieser positiven Einstellung sind vor allem *Information* und *Sozialisation*, wobei sich beide Elemente auf Dauer wechselseitig beeinflussen können.

[24] Zur Akzeptanz siehe auch *Gawel* (1998), S. 115, *Hammann* (1995), S. 256–257.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4.1.1 Information

Fehlt einem Individuum jegliche Information über Sinn und Zweck eines merklichen Eingriffs, dürfte die Akzeptanz recht gering sein. Informationsmängel können dabei objektiv oder subjektiv begründet sein:[25] Objektive Wissensdefizite beziehen sich auf einen mangelnden Forschungsstand über die Effektivität und Effizienz einer politischen Maßnahme; sie lassen sich unter Umständen durch theoretische oder empirische Wirkungsanalysen verringern. Subjektive Informationslücken ergeben sich dagegen aus der begrenzten Aufnahme- und Verarbeitungsfähigkeit der Individuen, die sich möglicherweise durch ein verbessertes Informationsangebot schließen lassen.[26]

Wie der Mensch mit Informationen umgeht, wie er sie aufnimmt, ordnet und interpretiert, ist ebenfalls Gegenstand der kognitiven Psychologie. Damit kann sie zu erklären helfen, was sich hinter der Annahme der „beschränkten Rationalität" des ökonomischen Modells individuellen Verhaltens eigentlich verbirgt.[27] Neuere Forschungsergebnisse verwerfen das traditionelle Bild einer ausschließlich von außen bestimmten Informationsverarbeitung im Gehirn.[28] Der Mensch ist demnach kein passiver Empfänger objektiver Daten, sondern bearbeitet Informationen konstruktiv. Er verknüpft neue Umweltreize mit bereits vorhandenem situativen Erfahrungen. Jede aufgenommene Information erhält somit erst in unserem Gehirn ihre spezifische Identität – der Mensch sieht die Welt durch die Brille seiner Erinnerung. Die Wahrnehmung und das daraus resultierende Verhalten basieren im wesentlichen auf zwei Grundprinzipien:[29] Ein Individuum nimmt zum einen nicht alle Informationen aus der Umwelt wahr, sondern zieht aus der Fülle an Umweltreizen nur manche heraus (*Selektion*). Zum anderen neigt der Mensch immer auch dazu, über die tatsächlich wahrgenommene Information hinauszugehen und unbewusst Schlüsse auf weitere, nicht erkennbare oder noch nicht beobachtete Aspekte eines Objekts zu ziehen (*Inferenz*).

Die Art zu selektieren und inferieren, hängt maßgeblich von den Hypothesen, Meinungen, Einstellungen oder Ideologien eines Menschen gegenüber seinem Umfeld ab. Der Vorteil solcher Heuristiken besteht darin, dass sie den Informationsverarbeitungsaufwand eines Individuums drastisch reduzieren. Sie können aber auch zu systematischen Fehlurteilen führen, da vorhandene Daten nur unvollständig genutzt werden. Wenn nämlich eine ‚objektive' Information nicht zu einer fest verankerten Einstellung passt, nimmt der Mensch sie erst gar nicht

[25] *Hammann* (1995), S. 258–259.
[26] Zur umweltbezogenen Information und Beratung siehe *Benkert* (1995).
[27] Ausführlich *Rabin* (1998).
[28] *Koch* (1998), S. 600.
[29] *Herkner* (1991), S. 277.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wahr oder interpretiert sie um – er will kognitive Dissonanz[30], also den Widerspruch von zwei oder mehreren Informationen, vermeiden. Die Ergebnisse ökonomischer Gutachten über die Wirkungen umweltpolitischer Instrumente können also ignoriert, als ideologisch abgestempelt oder auch umgedeutet werden, wenn sie mit den grundlegenden Werthaltungen ihrer Adressaten in Konflikt stehen.[31] Vor diesem Hintergrund lässt sich als ein wesentlicher Befund für die Analyse von Wirtschafts- und Umweltpolitik festhalten: Nicht *objektive Daten*, sondern ihre *subjektive Wahrnehmung* und *Interpretation* bestimmen die Entscheidungen.[32]

4.1.2 Sozialisation

Niemand kommt mit gegebenen und stabilen Präferenzen auf die Welt – die subjektive Interpretation von Umweltreizen hängt von fortwährenden Kommunikations- und Lernprozessen ab.[33] Lernen gründet sich dabei auf Versuch und Irrtum, auf Erfolg und Misserfolg, auf Belohnung und Strafe. So bildet der Mensch im Zuge seiner Sozialisation kognitive Strukturen heraus. Sie umfassen die Gesamtheit des aufgrund von Lernen und Erfahrung gebildeten Wissensnetzes eines Individuums über sich und sein Umfeld. Damit dienen sie als Bezugsystem der Wahrnehmung, als Basis individueller Präferenzen und letztlich als Grundlage des Handelns. Zwischen Menschen mit vergleichbarer Sozialisation bestehen mehr oder minder große kognitive Schnittmengen, andernfalls wäre eine soziale Interaktion kaum möglich. Arthur T. Denzau und Douglass C. North sprechen von gemeinsamen *mentalen Modellen*.[34] Individuen mit einem ähnlichen kulturellen, politischen und ökonomischen Erfahrungsschatz interpretieren externe Anreize gleich; fehlt ihnen dieser gemeinsame Hintergrund, können identische Normen oder Regeln ganz unterschiedliche Reaktionen auslösen. Durch diese mentalen Modelle kristallisieren sich in einer Gesellschaft mit der Zeit allgemein akzeptierte Institutionen heraus. Dieser evolutorische Prozess spielt auch für die subjektive Akzeptanz einer staatlich geschaffenen Governance Struktur eine entscheidende Rolle.[35]

---

[30] Grundlegend dazu *Festinger* (1957). Zur wirtschaftspolitischen Relevanz siehe *Slembeck* (1997), S. 231 ff. und *Koch* (1998), S. 226 ff.

[31] Siehe dazu auch *Bonus* (1996), S. 29–31.

[32] *Rabin* (1998), S. 24 ff., *Slembeck* (1997), S. 226. *Koch* (1998), 602. Zum Agenda-setting-Prozess in der Umweltpolitik siehe *Reiche/Krebs* (1998).

[33] *Bowles* (1998), *Koch* (1998), *Slembeck* (1997).

[34] *Denzau/North* (1994), S. 3–4.

[35] *Denzau/North* (1994), S. 27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Um die Wirkung staatlicher Eingriffsinstrumente zu erfassen, ist es zudem erforderlich, die zeitlichen Ebenen von Institutionen zu beachten.[36] So taucht ein bemerkenswerter Unterschied zwischen fundamentalen und sekundären Institutionen auf:[37] *Fundamentale Institutionen* lassen sich politisch nicht unmittelbar steuern; sie verändern sich nur sehr langsam, da sie das Ergebnis eines evolutorischen und pfadabhängigen Sozialisationsprozesses sind. Vielfach handelt es sich dabei um informelle Institutionen. Das Umweltbewusstsein ist ein gutes Beispiel: Es hat sich in den zurückliegenden Dekaden spürbar gewandelt, dennoch scheint sich seine Gestaltung der Tagespolitik zu entziehen. *Sekundäre Institutionen* lassen sich hingegen gezielt und auch kurzfristig variieren, meist sind sie formeller Art.[38] Beispiele sind umweltpolitische Maßnahmen wie Auflagen oder ökologisch motivierte Abgaben. Sekundäre Institutionen können fundamentale Institutionen zumindest ad hoc nicht verändern, unter Umständen sind sogar schwerwiegende Konflikte denkbar.[39] Wenn ein bestimmtes umweltpolitisches Instrument als sekundäre Institution auf eine Gesellschaft trifft, deren normative Werthaltungen mit diesem Instrument nicht harmonieren, dann ist starke Reaktanz wahrscheinlich. Zieht man diese kognitiven Prozesse in Betracht, so können theoretisch effiziente Instrumente in der realen Welt zu Ergebnissen führen, die anderen Eingriffen ebenbürtig, mitunter aber auch unterlegen sind.[40]

Umweltpolitische Instrumente erfordern daher im Vorfeld genaue empirische Wirkungsanalysen über das jeweilige Implementationsmilieu; sie müssen *raum-* und *zeitbezogen* sein.[41] Da somit pauschale Aussagen über die psychologische Reaktanz einer Maßnahme nicht möglich sind (das gilt aber gleichermaßen für die ökonomische Prognose ihrer Lenkungswirkungen), muss sich der folgende Abschnitt darauf beschränken, nur einige Konturen der kognitiven Dimension umweltpolitischer Instrumente anzudeuten.

---

[36] Vor allem *North* (1990).

[37] *Dietl* (1993), S. 71 ff.

[38] Zur Unterscheidung zwischen formalen (formgebundenen) und informellen (formungebundenen) Institutionen siehe z. B. *Richter/Furubotn* (1999), S. 7–8 und S. 513.

[39] *Dietl* (1993), S. 73. Die umweltpolitische Relevanz fundamentaler und sekundärer Institutionen diskutieren auch *Bonus* (1996), S. 29–30 oder *Gawel* (1998), S. 114–115.

[40] Man denke nur an die Misserfolge vieler wirtschaftspolitischer ‚Patentrezepte' in den Transformationsländern, wie sie z. B. auch *Jeffrey Sachs* (1999) jüngst eingeräumt hat.

[41] Ausführlich *Bizer/Linscheidt/Ewringmann* (1999), S. 19 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4.2 Marktwirtschaftliche Instrumente

Wenden wir uns zunächst den marktwirtschaftlichen Instrumenten der Umweltpolitik zu. Das handelbare Verschmutzungsrecht wie auch die Umweltabgabe wollen durch monetäre Signale das Verhalten der Individuen lenken. Steigt der Preis für eine umweltschädliche Aktivität an, schränken die betroffenen Personen in Abhängigkeit ihrer individuellen Zahlungsbereitschaft ihr relevantes Handeln ein – so der ökonomische Wirkungsmechanismus.

4.2.1 Handelbare Umweltlizenz

Die subjektive Akzeptanz dieses Anreizinstrumentes dürfte davon abhängen, ob der Markt selbst als Allokationsverfahren bei den Mitgliedern einer Gesellschaft Zustimmung erfährt. Im Unterschied zu den USA kommen in dieser Frage empirische Studien über Deutschland, Österreich und die Schweiz zu ernüchternden Ergebnissen: Der Marktmechanismus stößt bei ökonomischen Laien, mitunter aber auch bei Wirtschaftswissenschaftlern, auf spürbare Legitimationsdefizite.[42] Deshalb wundert es kaum, dass der Umweltlizenz zum Teil erhebliche emotionale Bedenken entgegenschlagen. Viele Bürger halten es für problematisch, dass über die natürlichen Ressourcen und ihre mögliche Zerstörung mit Geld verfügt wird. Es lassen sich folgende, kognitiv besetzte Argumentationsmuster aufzählen.[43]

Das handelbare Verschmutzungsrecht sei

- *moralisch fragwürdig*: So dürften sowohl staatliche als auch marktliche Akteure nicht über etwas verfügen, was ihnen nicht gehöre. Da die Natur auch eigene Rechte habe, ließen sich keine Verfügungsrechte einer heutigen Generation von Umweltnutzern vergeben, die für einen Tauschakt grundlegend wären. Die Natur entziehe sich einem kommerziellen Handel. Bei einem umweltschädlichen Verhalten handle es sich um eine Fehltat, die sich auch durch eine Lizenz nicht rechtfertigen lasse – Unrechtes bleibe unrecht; und Unverkäufliches lasse sich nicht verkaufen.
- *unfair*: Der Ge- und Verbrauch natürlicher Ressourcen dürfe nicht von der Finanzkraft besonders mächtiger Marktakteure abhängen. Niemand dürfe sich von seiner persönlichen Umweltschutzverpflichtung freikaufen. Vor

[42] Siehe dazu den Überblick von *Frey* (1990), S. 139–161, der sich auf verschiedene Umfragen unter Bürgern aus Berlin und Zürich sowie deutschsprachigen Ökonomen, aber auch unter Mitgliedern der American Economic Society bezieht. Die Zustimmung war unter amerikanischen Ökonomen am höchsten, unter den befragten deutschen und schweizerischen Bürgern am geringsten.

[43] Ausführlich dazu *Goodin* (1994), S. 558–587.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

diesem Hintergrund erscheine eine marktliche Allokation von Umweltrechten ungerecht.

Es erscheint wenig hilfreich, diese wertbehafteten Bedenken gegen das Zertifikate als irrational, uninformiert oder ideologisch verblendet zu bezeichnen. Denn „economic theory per se provides no guidance about what people should care about or how much they should care."[44] Die Argumente müssen vielmehr als psychologische Barrieren der Umweltpolitik ernst genommen werden. Nur dann lassen sich Aussagen über die reale Leistungsfähigkeit eines Instrumentes treffen. Da diese Einwände vielfach von engagierten Naturschützern stammen, können die polit-ökonomischen Erklärungen des interessengeleiteten Widerstandes gegen preisorientierte Instrumente kaum überzeugen. An den typischen Bedenken gegen das handelbare Emissionsrecht lässt sich vielmehr erkennen, wie bedeutsam gemeinsame mentale Modelle und damit die kognitive Dimension umweltpolitischer Instrumente sind. Da die Umweltlizenz als sekundäre Institution offenbar in Konflikt mit fundamentalen Werthaltungen zu stehen scheint, ruft sie gegenwärtig erhebliche psychologische Reaktanz hervor. Ein solches Anreizsystem wird von vielen als illegitimer Eingriff empfunden. Die Bedeutung der Reaktanztheorie bringt Holger Bonus unbewusst auf den Punkt, wenn er über seine Erfahrungen in der umweltökonomischen Politikberatung schreibt: „In den konkreten Diskussionen [um handelbare Verschmutzungsrechte] war immer wieder deutlich, wie wenig die vehemente Ablehnung dieses Konzeptes logisch zu begründen war, und wie sehr es sich im Kern um eine emotionale Reaktion handelte. Die einfachen Parteimitglieder fühlten sich beunruhigt und verunsichert. Es war, als ob sie den Einbruch von etwas Fremden in ihre private Sphäre befürchteten".[45]

4.2.2 Umweltabgabe

Im Unterschied zum handelbaren Verschmutzungsrecht, das in dem Ruf steht, eine umweltschädigende Aktivität zu legitimieren, halten viele die Umweltabgabe für eine monetäre Sanktion eines unrechtmäßigen Verhaltens.[46] Durch ihren Symbolgehalt als ‚Strafsteuer' dürfte sie mit den Werthaltungen in der Bevölkerung zunächst einmal deutlich besser im Einklang stehen. Doch auch hoheitliche Zwangsabgaben finden bisher nur zögerlich Eingang in die deutsche Umweltpolitik. Was lässt sich über ihr kognitives Profil sagen?

---

[44] *Haneman* (1996), S. 53 oder auch *Haneman* (1994), S. 32 ff.

[45] *Bonus* (1982), S. 9. Zum Symbolgehalt der Umweltlizenz siehe auch *Bonus/Bayer* (1999), S. 15 und *Bonus/Häder* (1998), S. 42.

[46] *Gawel* (1995), S. 75. Zur Sicht der Umweltabgabe auch *Gawel/Ewringmann* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ob Umweltabgaben Reaktanz entzünden, hängt erneut von den spezifischen Merkmalen ihres Geltungsbereichs ab. Wie die Kölner Schule der Finanz- und Steuerpsychologie[47] schon früh betont hat, „[ist] der Steuerwiderstand das Ergebnis einer längeren Wirkungskette, die weiter zurückverfolgt werden muss bis zu den Einzelmerkmalen sozial-kultureller, politisch-institutioneller oder persönlichkeitsspezifischer Art."[48] Da eine solch intensive Analyse hier nicht möglich ist, greift der folgende Abschnitt nur einige Aspekte heraus, die für die Akzeptanz von Ökosteuern besonders wichtig erscheinen – dazu zählen die subjektive Steuerlast und soziale Vergleichsprozesse, die Steuermentalität und die Zufriedenheit mit der Staatsaktivität.[49]

Subjektive Steuerlast. Im ökonomischen Grundmodell beurteilt ein Akteur einen steuerpolitischen Eingriff vor allem danach, wie sich sein individueller Nutzen durch die Abgabe verändert. Bei diesem Kalkül gilt allerdings wieder die oben entwickelte Modifikation, dass nicht objektive Daten, sondern deren subjektive Interpretation über die Reaktion entscheiden. Manche Steuern überwinden erst gar nicht die Wahrnehmungsschwelle ihrer Adressaten. Oder ihre Wirkung bleibt begrenzt, weil die Leute an ihren Gewohnheiten festhalten.[50] Da der Steuerwiderstand tendenziell mit der Höhe der subjektiven Steuerlast steigt, versuchen politische Entscheidungsträger oft bewusst, möglichst unmerkliche Steuern zu erheben. Diese kognitive Taktik scheidet bei Ökosteuern freilich aus: Nur wenn die Steuerlast fühlbar ist, kann sie ihre erwünschte Lenkungskraft entfalten – was zum zweiten Einflussfaktor überleitet.

Soziale Vergleichsprozesse. Wie nämlich der Steuerzahler seine Situation einschätzt, hängt stark von seinem persönlichen Bezugsrahmen ab. Der Mensch beurteilt seine Lage nicht nur isoliert, sondern auch in Relation zu anderen – neben die intra-individuelle tritt eine inter-individuelle Perspektive.[51] Die ökonomische Prämisse, wonach der Mensch zwar eigennützig, doch gegenüber seinen Interaktionspartnern desinteressiert neutral sei[52], greift somit nicht weit genug. Empirische Studien zum Steuerwiderstand haben deutlich herausgestellt, dass Protest und Ausweichreaktionen zunehmen, sofern die Betroffenen die Steuerlastverteilung als ungerecht oder unangemessen empfinden.[53] Gerade eine

---

[47] Siehe z. B. *Schmölders* (1951) (1960), *Hansmeyer/Mackscheidt* (1976), *Schmölders/Hansmeyer* (1980). *Mackscheidt* (1994) und *Bayer/Reichl* (1997), S. 82–92 geben einen Überblick über diesen Forschungszweig.

[48] *Schmölders/Hansmeyer* (1980), S. 103.

[49] Siehe auch *Mackscheidt* (1994) und *Bayer/Reichl* (1997), Kapitel D.

[50] *Bizer/Linscheidt/Ewringmann* (1998), S. 196–198, *Bizer* (1998), S. 17–18.

[51] Dies hat die psychologische Theorie sozialer Vergleichsprozesse herausgearbeitet. Siehe *Bayer/Reichl* (1997), S. 66 sowie 73–76.

[52] So *Kirchgässner* (1991), S. 46.

[53] Siehe *Mackscheidt* (1994), S. 54.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Umweltabgabe, die das umweltrelevante Verhalten lenken will, sollte deshalb in ihrer Bemessungsgrundlage schlüssig sein. Sonderkonditionen für besonders umweltschädigende Wirtschaftszweige könnten bei den übrigen Akteuren Reaktanz und einen Verlust der Umweltmoral hervorrufen, da sie die eigentliche Logik einer Ökosteuer konterkarieren.

Die *Steuermentalität* ist ein weiterer Schlüsselfaktor; sie beschreibt die „allgemein herrschenden Attitüden oder Einstellungen zur Steuer und zur Besteuerung schlechthin."[54] Die Steuermentalität ist positiv, wenn die Zensiten mit dem *Abgabensystem zufrieden* sind und die *öffentlichen Ausgaben wertschätzen.* Der subjektiven Steuerlast muss also eine als sinnvoll empfundene Staatsaktivität gegenüberstehen. Bei einer ökologischen Steuerreform fällt deshalb der Aufkommensneutralität eine besonders wichtige Rolle zu – gerade durch ihre Symbolkraft in einem durch Selektion und Inferenz geprägten politischen Prozess. Erkennen die Akteure an, dass einer höhere Abgabenbelastung einen sparsameren Einsatz des Faktors Energie bewirkt und eine gleiche finanzielle Entlastung des Faktors Arbeit erlaubt, dürfte die Akzeptanz steigen. Nach einer aktuellen, repräsentativen Studie über die Steuermentalität und Einstellungen zur „ökologischen Steuerreform" der Bundesregierung äußern sich genau in diesem sensiblen Punkt aber Zweifel:[55] Etwa drei Viertel der befragten Bundesbürger glauben, dass die höheren Energiesteuern weder den Energieverbrauch, noch die Arbeitslosigkeit senken, sondern allein die Steuerlast erhöhen würden. Das Konzept erfährt deshalb nur wenig Akzeptanz: Während 15 vH. der Interviewpartner dem Programm der Bundesregierung in der vorliegenden Form zustimmen, lehnen es 60 vH. ausdrücklich ab.

4.3 Administrative Instrumente

Während marktliche Instrumente die Wirtschaftsteilnehmer lediglich zu einer Neukalkulation ihrer Aktivität unter veränderten Preisrelationen anreizen, dabei aber individuelle Anpassungsreaktionen erlauben, zwingt das Ordnungsrecht jeden einzelnen Adressaten, sich der geltenden Norm auf gleiche Weise anzupassen – und zwar unabhängig von seiner Kostensituation. Weil administrative Instrumente somit deutlich stärker in die individuelle Entscheidungs- und Handlungsfreiheit intervenieren, scheint psychologische Reaktanz vorbestimmt. Doch gerade bei diesen institutionellen Arrangements zeigt sich der prägende Einfluss von Sozialisationsprozessen in einer pfadabhängigen Wirtschaftsord-

[54] *Schmölders* (1960), S. 70.

[55] Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nung.[56] Nachdem die deutsche Umweltpolitik sich in den vergangenen Jahrzehnten fast ausschließlich ordnungsrechtlicher Auflagen bedient hat, kann sie mit einer vergleichsweise hohen Akzeptanz rechnen. Trotz der vielfältigen ökonomischen Einwände haben sie in einigen Handlungsfeldern beachtliche Lenkungserfolge erzielt; durch ihre Nähe zu den traditionellen Formen verwaltungsrechtlicher Eingriffe erweisen sich Umweltauflagen zudem „stets als reibungslos implementierbar".[57]

Unerwünschte Nebeneffekte des Ordnungsrechtes sind dennoch keineswegs ausgeschlossen: Staatliche Entscheidungsträger, die Bürgern und Unternehmen bis ins letzte Detail vorschreiben, wie sie sich im Umweltbereich zu verhalten haben, dürften Reaktanz hervorrufen – und zwar gerade auf ökologisch relevanten Feldern, die durch eine recht ausgeprägte Umweltmoral gekennzeichnet sind. So lassen sich vor allem zwei Aspekte nennen, die einen Trotzeffekt durch staatliche Reglementierung vermuten lassen: Je schärfer die Ver- und Gebote sind (*Intensität*) und je weniger sie zwischen verschiedenen Verhaltensmustern unterscheiden (*Uniformität*), desto stärker dürften sie die intrinsische Motivation derjenigen Akteure beeinträchtigen, die sich umweltschonend verhalten.[58]

Der von Ian Ayres und John Braithwaite vorgeschlagene Ansatz einer *responsiven Regulierung*[59] könnte vor diesem Hintergrund eine Alternative zu einem zu restriktiven und uniformen Ordnungsrecht sein. Diese Strategie zeichnet sich dadurch aus, dass ein staatlicher Eingriff die handlungsbestimmenden Variablen seiner Normadressaten zu berücksichtigen sucht. Politisch-administrative Entscheidungsträger sollten demnach so maßvoll wie möglich in das Verhalten der Wirtschaftsakteure eingreifen; eine Maßnahme stellt im Idealfall lediglich eine adäquate Antwort auf das jeweilige Verhalten der Normadressaten dar (Tit-for-Tat). Der Gesetzgeber müsste also die verantwortliche Regulierungsbehörde mit einem Maßnahmenset ausstatten, das eine fallbezogene Variation der Eingriffsstärke erlaubt. Die Interventionen könnten sich dabei entweder auf einzelne Betriebe oder – wenn eine gemeinsame Behandlung sinnvoll und möglich ist – auf Sektoren[60] beziehen. Übertragen auf Umweltpolitik: Die

---

[56] „History matters", so beginnt *Douglass C. North* seine Theorie des instituionellen Wandels. „It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions. Today's and tomorow's choices are shaped by the past. And the past can only made intelligible as a story of institutional evolution." *North* (1990), S. vii.

[57] *Gawel/Hansmeyer* (1995), S. 263.

[58] Hier folge ich den Hypothesen von *Frey* (1997), S. 35–38 sowie S. 66, da sie mit den experimentellen Befunden der Reaktanztheorie korrespondieren. Siehe auch *Herkner* (1991), S. 95–101.

[59] *Ayres/Braithwaite* (1992).

[60] Bei *betriebsspezifischen Eingriffen* schlagen *Ayres/Braithwaite* (1992), S. 35 folgende Interventionspyramide vor: persuasion → warning letter → civic penalty → cri-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Sanktionen verstärken sich erst in dem Maße, in dem sich die Leute nicht umweltmoralisch verhalten.

Der Vorteil dieser Lösung: Bei einer korrekten Wahl der Eingriffsart und -stärke könnten Verwaltungsfachleute die Gefahr von möglichen kognitiven Trotzreaktionen auf der Implementations- und Wirkungsebene im Idealfall ganz eindämmen. Ihr Nachteil: Die responsive Regulierung erfordert einen enormen Informations- und Koordinationsaufwand seitens der staatlichen Entscheidungsträger; diese müsste überdies gegen möglichen Lobbyismus oder Manipulationsversuchen durch die Normadressaten gefeit sein.[61]

4.4 Kooperative Instrumente

Im Unterschied zu stark reglementierenden Staatseingriffen zielen kooperative Instrumente der Umweltpolitik darauf ab, die Eigenmotivation der Individuen für ökologische Belange bewusst in den Mittelpunkt zu stellen. Das gilt für zweiseitige Kooperationsabkommen, bei denen private Akteure mit staatlichen Entscheidungsträgern einen Konsens finden, aber noch stärker für einseitige bzw. freiwillige Selbstverpflichtungen. Sie gewähren den Akteuren den größten Freiheitsgrad. Denn wie sie bestimmte ökologische Ziele erreichen wollen, bestimmen die Partner (je nach Verhandlungsrahmen weitgehend) selbst. Die Autonomie bietet mithin die Chance, umweltschonende Verhaltensweisen genau so zu wählen, wie dies aus individueller Sicht am kostengünstigsten erscheint. Die erforderlichen, spezifischen Informationen blieben einer Regulierungsbehörde, die auf uniforme Interventionen baute, ansonsten verborgen.[62]

Dass eine freiwillige Selbstverpflichtung subjektive Reaktanz hervorruft und mentalen Widerstand weckt, ist nicht zu erwarten.[63] Die Mitarbeit der handelnden Akteure an einer individuellen Lösung (*Partizipation*) und die Interaktion zwischen ihnen (*persönliche Beziehung*) können die Umweltmoral sogar stärken.[64] Freiwillige Selbstverpflichtungen belassen die Entscheidungsfreiheit den Individuen, würdigen ihre Eigenverantwortung und erlauben, ihre intrinsische

---

minal penalty → license suspension → license revocation. Bei *sektorspezifischen Eingriffen* ist folgender Katalog denkbar. self regulation → enforced self-regulation → command regulation with discretionary punishment → command regulation with non-discretionary punishment. *Ayres/Braithwaite* (1992), S. 39.

[61] *Bizer* (1998b), S. 17–23.

[62] *Lohmann* (1999), S. 194–219, *Hansjürgens* (1994), S. 35–36, *Bizer* (1998b), S. 3–4.

[63] Freilich darf es sich dabei nicht um einen delegierten Verhandlungsprozess handeln, bei dem das Ergebnis der Verbandsvertreter den Interessen der Mitglieder möglicherweise nicht vollständig entspricht.

[64] Diese Hypothesen gehen erneut auf *Frey* (1997), S. 65 zurück.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Motivation für ein umweltschonendes Verhalten auszudrücken. Es mag daher wenig überraschen, dass die freiwillige Selbstverpflichtung bei den Wirtschaftsakteuren sich der höchsten Akzeptanz erfreut.

Das Problem: Die Selbstbindung ist nur dann ein überlegenes umweltpolitisches Instrument, wenn die Verhandlungspartner sich auch tatsächlich umweltmoralisch verhalten. Ist dies nicht der Fall, wird das folgende soziale Dilemma den ökologischen Erfolg spürbar beeinträchtigen: So wäre zwar aus einzelbetrieblicher Sicht eine Kooperationslösung im Vergleich zu einer hoheitlichen Zwangsabgabe oder einem ordnungsrechtlichen Eingriff vorteilhaft. Doch jedes Unternehmen hätte den Anreiz, sich nicht an die Vereinbarung zu halten und als Trittbrettfahrer auf das Engagement der anderen zu hoffen. Das ursprüngliche Ziel des Gesamtkonzepts wäre dann nur noch Makulatur. Mit Blick auf die umweltpolitische Treffsicherheit der freiwilligen Selbstverpflichtung kommen empirische Studien daher zu recht enttäuschenden Ergebnissen.[65] Der positiven Einschätzung hinsichtlich der kognitiven Dimension kooperativer Instrumente, steht ein ebenso negativer Befund bei ihrer ökologischen Leistungsfähigkeit gegenüber.

5. Fazit und Ausblick

Im Mittelpunkt dieses Beitrages stand die These, dass theoretisch rationale Instrumente der Umweltpolitik ihr gewünschtes Lenkungsziel verfehlen oder bereits an Denkblockaden im Vorfeld scheitern können, sofern sie kognitive Aspekte außer acht lassen. Diese Ausweich- und Abwehrreaktionen lassen sich mit Hilfe der Reaktanztheorie psychologisch fundieren. Widerstand ist dann wahrscheinlich, wenn die betroffenen Akteure eine bestimmte Maßnahme als illegitimen Eingriff in ihre Handlungsfreiheit interpretieren – das subjektive Empfinden, nicht die ‚objektiven' Kennzeichen eines Reformvorschlags entscheiden über seinen Erfolg. Urteile über die ökonomische Effizienz oder die ökologische Effektivität eines Instrumentes lassen sich deshalb nicht in einem ‚luftleeren Raum' treffen, wie es bei stark formalen Modellen üblich ist. Vielmehr ist ein genauer Fokus auf das jeweilige Implementationsmilieu notwendig – erhebliche Unterschiede zwischen Marktwirtschaften, Planwirtschaften oder Transformationsländern liegen dabei auf der Hand.

Bei dem hier verfolgten explorativen Überblick über die kognitive Dimension umweltpolitischer Instrumente kristallisierte sich folgender Befund heraus: Gegenwärtig besteht ein *Zielkonflikt* zwischen der Akzeptanz einer Maßnahme

[65] *Bizer* (1998) kommt nach einem Überblick über acht Fallstudien aus Deutschland, Belgien, den Niederlanden und den USA zu dem Ergebnis, das keine dieser freiwilligen Selbstverpflichtungen ihr ursprüngliches Ziel erreicht hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

auf der einen Seite und ihrer ökonomischen bzw. ökologischen Leistungsfähigkeit auf der anderen Seite. Das handelbare Zertifikat, das „ideale umweltpolitische Instrument" (Horst Siebert), provoziert in Deutschland spürbare Gegenwehr. Umgekehrt genießt zwar die freiwillige Selbstverpflichtung eine breite Akzeptanz, doch in ihrer Performance ist sie unsicher. Diese Diagnose deutet an, dass das traditionelle Urteil über umweltpolitische Instrumente zumindest einer teilweisen Revision bedarf. Staatliche Maßnahmen, die massive Reaktanz hervorrufen und damit möglicherweise unerwünschte Seiteneffekte stimulieren oder politisch erst gar nicht durchsetzbar sind, können kaum als ökonomisch superior gelten. Ob und wie dieser trade-off lösbar ist, und wie sich die Akzeptanz von marktkonformen Maßnahmen verbessern ließe, stellt eine Herausforderung für die moderne Umweltökonomik dar – die kognitive Psychologie in Verbindung mit der Theorie des institutionellen Wandels versprechen dabei fruchtbare Erkenntnisbeiträge zu liefern.

Literatur

Ayres, I. / *Braithwaite*, J. (1992): Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate, New York/Oxford.

Bayer, R.-C. / *Reichl*, N. (1997): Ein Verhaltensmodell zur Steuerhinterziehung, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. 66, Berlin.

Becker, G. S. (1982): Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, Tübingen.

Benkert, W. (1994): Warum sind Umweltabgaben ebenso populär wie selten? Ein Beitrag zur Theorie der umwelt- und finanzpolitischen Willensbildung; in: Mackscheidt, K. / Ewringmann, D. / Gawel, E. (Hrsg.): Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben? Berlin, S. 47–60.

– (1995): Umweltbezogene Information und Beratung; in: Junkernheinrich, M. / Klemmer, P. / Wagner, G. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin, S. 274–278.

Bizer, K. (1998a): Individuelles Verhalten, Institutionen und responsives Recht, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 98-3, Darmstadt.

– (1998b): Voluntary agreements: cost effective or just flexible to fail?, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, Nr. 98-5, Darmstadt.

Bizer, K. / *Linscheidt*, B. / *Ewringmann*, D. (1999): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen, Angewandte Umweltforschung, Bd. 11, Berlin.

Bonus, H. (1982): Information und Emotion in der Politikberatung – Zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts; in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, S. 1–21.

– (1996): Institutionen und institutionelle Ökonomik: Anwendungen für die Umweltpolitik; in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 8/1996, S. 26–41.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bonus, H./ *Bayer*, I. (1999): Symbolische Umweltpolitik aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 286, Münster.

Bonus, H. / *Häder*, M. (1998) Zertifikate und Neue Institutionenökonomik; in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 9/1998, S. 32–44.

Bowles, S. (1998): Endogenous Preferences: The Cultural Consequences of Marktes and other Economic Institutions; in: Journal of Economic Literature, Vol. 23, S. 75–111.

Brehm, J. W. (1966): A theory of psychological reactance, New York.

– (1972): Responses to loss of freedom. A theory of psychological reactance, Morristown.

Deci, E. L. (1971): Effects of Externally Mediated Rewards on Intrinsic Motivation; Journal of Personality and Social Psychology 18, S. 105–115.

Deci, E. L./ *Ryan*, R. M. (1980): The Empirical Exploration of Intrinsic Motivational Processes; in: Advances in Experimental Social Psychology 10, S. 39–80.

– (1985): Instrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behaviour, New York.

Denzau, A. T. / *North*, D. C. (1994): Shared Mental Modells: Ideologies and Institutions; in: Kyklos, Vol. 47, S. 3–31.

Dickenberger, D. / *Gniech*, G. / *Grabitz*, H. (1993): Die Theorie der psychologischen Reaktanz; in: Frey, D. / Irle, M. (Hrsg.): Theorien der Sozialpsychologie, Bd. 1: Kognitive Theorien, Kempten.

Dietl, H. (1993): Institutionen und Zeit, Tübingen.

Eichenberger, R. (1992): Verhaltensanomalien und Wirtschaftswissenschaft. Herausforderungen, Reaktionen und Perspektiven, Wiesbaden.

Festinger, L. (1957): A Theory of Cognitive Dissonance, Stanford.

Fischer, L. / *Wiswede*, G. (1997): Grundlagen der Sozialpsychologie, München.

Forschungsstelle für Sozialökonomik (1999): Steuermentalität, Steuermoral und Einstellungen zur Steuerreform 1999, Studie im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Frey, B. S. (1990): Ökonomie ist Sozialwissenschaft. Die Anwendung der Ökonomie auf neue Gebiete, München.

– (1997): Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-) Moral verdrängen, München.

Frey, B. S./ *Oberholzer-Gee*, F. (1996): Zum Konflikt zwischen intrinsischer Motivation und umweltpolitischer Instrumentenwahl; in: Siebert, H. (Hrsg.): Elemente einer rationalen Umweltpolitik: Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung, Tübingen, S. 207–238.

– (1997): The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding Out; in American Economic Review 87, S. 746–755.

Frey, B. S. / *Schneider*, F. (1997): Warum wird die Umweltökonomik kaum angewendet?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 20, S. 153–170.

Frey, D. / *Irle*, M. (1993): Theorien der Sozialpsychologie, Band I: Kognitive Theorien, Bern/Göttingen/Toronto/Seattle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gawel, E. (1998): Akzeptanzprobleme von Zertifikaten; in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 9, S. 113–134.

– (1995): Theoretische Annäherungen: Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltabgabe; in: Benkert, W. / Bunde, J. /Hansjürgens B. (Hrsg.): Wo bleiben die Umweltabgaben? Erfahrungen, Hindernisse und neue Ansätze, Marburg, S. 47–102.

Gawel, E. / *Ewringmann*, D. (1994): Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht. Zur allokativen Logik der Restverschmutzungsabgabe; in: Steuer und Wirtschaft 71, S. 295–311.

Gawel, E. / *Hansmeyer*, K.-H. (1995): Umweltauflagen; in: Junkernheinrich, M. / Klemmer, P. / Wagner, G. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin, S. 262–268.

Goodin, R. E. (1994): Selling Environmental Indulgences; in: Kyklos 47, S. 573–596.

Hammann, P. (1995): Umweltakzeptanz; in: Junkernheinrich, M. / Klemmer, P. / Wagner, G. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin, S. 256–262.

Haneman, W. M. (1994): Theory versus Data in the Contingent Valuation Debate; in: Bjornstad, D. J. / Kahn, J. R. (Hrsg.): The Contingent Valuation of Environmental Ressources, Cheltenham, S. 38–69.

Hansmeyer, K.-H. (1993): Das Spektrum umweltpolitischer Instrumente; in: König, H. (Hrsg.): Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 224, Berlin, S. 63–86.

Hansmeyer, K.-H. / *Mackscheidt*, K. (1976): Finanzpsychologie; in: Neumark, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Tübingen, S. 553–583.

Hansmeyer, K.-H. / *Schneider*, H.-K. (1990): Umweltpolitik: ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen.

Kirchgässner, G. (1991): Homo oeconomicus. Das Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen.

– (1998): On the Political Economy of Economic Policy Advice, Paper presented at the European Meeting of the Public Choice Society, April 29 – May 3 1998 in Göteborg.

Kirsch, G. (1994): Umweltmoral – Ein Ersatz für staatliche Umweltpolitik?; in: Mackscheidt, K. / Ewringmann, D. /Gawel, E. (Hrsg.): Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?, Berlin, S. 261–272.

Kirsch, G. (1996): Umwelt, Ethik und individuelle Freiheit: Eine Bestandsaufnahme; in: Siebert, H. (Hrsg.): Elemente einer rationalen Umweltpolitik. Expertisen zur umweltpolitischen Neuorientierung, Tübingen, S. 3–34.

Koch, L. T. (1998): Kognitive Determinanten der Problementstehung und –behandlung im wirtschaftspolitischen Prozess; in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 118, S. 597–622.

Lepper, M. R. / *Greene*, D. (1978): The Hidden Costs of Reward: New Perspectives on the Psychology of Human Motivation, Hillsdale/N.Y.

Lohmann, Dieta (1999): Umweltpolitische Kooperationen zwischen Staat und Unternehmen aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik, Marburg.

Mackscheidt, K. (1994): Die Entwicklung der Kölner Schule der Finanzpsychologie; in: Smekal, C. / Theurl, E. (Hrsg.): Stand und Entwicklung der Finanzpsychologie, Baden-Baden, S. 41–63.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge.

Oberholzer-Gee, F. / *Frey*, B. S / *Hart*, A./ *Pommerehne* W. W. (1995): Panik, Protest und Paralyse: Eine empirische Untersuchung der Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle in der Schweiz; in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 131, S. 147–177.

Ostmann, A. / *Pommerehne*, W. W. / *Feld*, L. P. / *Hart*, A. (1997): Umweltgemeingüter; in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 117, S. 107–144.

Rabin, M. (1998): Psychology and Economics; in: Journal of Economic Literature 23, S. 11–46.

Reiche, D. / *Krebs*, C. (1998): Der Agenda-setting-Prozess der Ökologischen Steuerreform; in Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, S. 177–211.

Richter, R. / *Furubotn*, E. (1999): Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, 2. Auflage, Tübingen.

Sachs, J. D. (1999): Der Markt gedeiht nur in einer bürgerlichen Gesellschaft; in: Handelsblatt, Nr. 206, 25.10.1999, S. 2.

Suchanek, A. (1994): Ökonomischer Ansatz und theoretische Integration, Tübingen.

Schmölders, G. (1951): Finanzpsychologie; in: Finanzarchiv N.F. 13, S. 1–36.

– (1960): Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Hamburg.

Slembeck, T. (1997): The Formation of Economic Policy: A Cognitive-Evolutionary Approach to Policy-Making; in: Constitutional Political Economy 8, S. 225–254.

Steurer, R. (1998): Psychologie der Umweltpolitik. Transdisziplinäre Erklärungen der Schwierigkeiten beim Umweltschutz, Frankfurt/a.M.

Vowe, G. (1994): Politische Kognition: Umrisse eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns; in: Politische Vierteljahresschrift 35, S. 423–447.

Wiswede, G. (1995): Wirtschaftspsychologie, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Perspektiven für die Rolle des Staates in der Umweltpolitik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Umweltpolitik in einer evolutionären Wirtschaft und die Bedeutung des Menschenbildes*

Thomas Petersen, Malte Faber und Johannes Schiller

1. Einleitung

Ein Ziel der evolutionären Ökonomik ist es, die Wirtschaftspolitik als evolutionären Prozess zu untersuchen (vgl. Nelson 1995). Auf diesem Gebiet gibt es allerdings bisher nur wenige Arbeiten. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass man sich zu diesem Zweck der schwierigen Aufgabe stellen muss, Modellvorstellungen für das Verhalten der politischen Akteure zu entwickeln; denn die Public-Choice-Theorie hat gezeigt, dass dazu das Modell oder das Menschenbild des *homo oeconomicus* nur in begrenztem Maße verwendet werden kann. Für die Erklärung *genuin* politischen Handelns bedarf es weiterer Überlegungen (Petersen 1996). Wir wollen am Beispiel der Umweltpolitik versuchen, Elemente einer konzeptionellen Basis für die Analyse politischer Prozesse und eine evolutionäre Perspektive für die Wirtschaftspolitik zu entwickeln.

2. Evolutionäre Wirtschaft und Umweltpolitik

Was ist eine evolutionäre Wirtschaft? Reale Wirtschaften befinden sich in einem Prozess der fortwährenden Veränderung über die Zeit. Diese Eigenschaft wollen wir mit dem Begriff „evolutionär" bezeichnen (vgl. Faber/Proops 1998: S. 20): Im Zeitablauf ändern sich die Verhaltensweisen der Menschen, ihr Wissen, ihre politischen, gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Organisationsformen und die von ihnen verwendete Technologie. Darüber hinaus ändert sich aufgrund der Verwendung erschöpfbarer und erneuerbarer Rohstoffe sowie der durch die wirtschaftlichen Tätigkeiten verursachten Emissionen von Schadstoffen die Natur, was wiederum Rückwirkungen auf die Wirtschaft hat.

---

* Dieser Artikel entstand im Rahmen eines von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojekts zu den „Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik". Wir danken Reiner Manstetten und den Teilnehmern des Workshops „Interaktion und dynamischer Wandel von natürlichem und ökonomischem System", Oberflockenbach, 14.–16.10.1999, insbesondere Ulrich Witt, für konstruktive Hinweise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Veränderungen wollen wir unterteilen in vorhersagbare und nicht vorhersagbare. In der Wirtschaftswissenschaft gelten Entwicklungen der Wirtschaft als vorhersagbar, wenn die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns bekannt oder gegeben sind. Im einzelnen sind dies

a) die Präferenzen der Mitglieder der Wirtschaft,

b) die Werte der Mitglieder der Wirtschaft[1],

c) die Technologie (alle Produktionsverfahren, die in einer Wirtschaft bekannt sind) und

d) die rechtlichen sowie sozialen Institutionen.

Gegeben sein müssen neben diesen, der Wirtschaft immanenten Bedingungen auch noch

e) die Umweltbedingungen.[2]

Indem nun diese Bedingungen aber die Voraussetzungen ökonomischer Vorhersagen und Erklärungen bilden, kann ihre eigene Entwicklung gar nicht oder allenfalls sehr begrenzt durch die Wirtschaftswissenschaft vorhergesagt werden. Bei der Unvorhersagbarkeit der Entwicklung dieser Rahmenbedingungen handelt es sich zunächst nur um eine *relative* Unvorhersagbarkeit, die keineswegs auch eine absolute sein muss: Unvorhersagbar ist eine mögliche Veränderung der Rahmenbedingungen für die Ökonomik jedoch nicht schlechthin; andere Wissenschaften können hier möglicherweise Vorhersagen treffen.

Die genannten Rahmenbedingungen einschließlich der Umweltbedingungen einer Wirtschaft sind allerdings nur eine notwendige, keine hinreichende Be-

---

[1] Präferenzen werden von Arrow (1963: S. 18) mit ‚tastes' und Werte mit ‚values' bezeichnet.

[2] In Anlehnung an eine in der Biologie geläufige Unterscheidung können die Bedingungen a)–d) als der Genotyp einer Wirtschaft bezeichnet werden (Faber/Proops 1998: S. 46), während jede Gestalt der Wirtschaft innerhalb dieser Rahmenbedingungen als ein Phänotyp dieses Genotyps gelten kann. In der Biologie bezeichnet „Genotyp" die Erbinformation eines Organismus, „Phänotyp" dagegen die Ausprägung dieser Erbinformation in realen Organismen. Wir können auch sagen, der Genotyp eines Organismus enthält alle Möglichkeiten von Phänotypen und ein bestimmter Phänotyp ist eine Realisation dieser Möglichkeiten. Sind der Genotyp eines Organismus und die Umweltbedingungen bekannt, so ist es in der Regel möglich, die Entwicklung des Phänotyps des Organismus vorherzusagen. Im Gegensatz dazu kann, von gentechnisch vorgenommenen, gezielten Änderungen abgesehen, die Entwicklung des Genotyps eines Organismus nicht vorhergesagt werden (ibid.: Kapitel 3).

Die Analogiesetzung von biologischem und ökonomischem Genotyp beruht nicht auf einer substantiellen, sondern auf einer funktionellen Bestimmung des Begriffs. Wie in der Biologie ist auch in der Ökonomik der Genotyp – einschließlich der Umweltbedingungen – der *Inbegriff* der Bedingungen, die Vorhersagen der phänotypischen Entwicklung erlauben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dingung wirtschaftlicher Vorhersagen, da die wirtschaftliche Entwicklung selbst die Rahmenbedingungen beeinflussen und verändern kann. So können die Präferenzen der Mitglieder durch Erziehung geformt werden. Durch Forschung in wirtschaftlichen Unternehmen können neue Produktionsverfahren entwickelt werden. Jedoch sind der Vorhersage der langfristigen Wirkungen solcher Beeinflussungen enge Grenzen gesetzt. Man denke nur an die Erfindung der Dampfmaschine, die ursprünglich zur Entwässerung von Kohlezechen erfunden worden war und nachträglich das Verkehrswesen und die industrielle Entwicklung revolutioniert hat.

Die Länge des Betrachtungszeitraumes spielt also eine wesentliche Rolle für die Möglichkeit der Vorhersagbarkeit. Folglich müssen die Zeitskalen, innerhalb derer die betrachteten Systeme sich verändern, explizit berücksichtigt werden. Dies ist ganz besonders bei Betrachtungen von Interaktionen zwischen wirtschaftlicher Tätigkeit und Umwelt wichtig, da die Zeitskalen von Wirtschaft und Natur in vielen Fällen sehr unterschiedlich sind. Dies ist z. B. beim Treibhauseffekt der Fall, für dessen Verständnis die Berücksichtigung der langen Verweilzeiten von CO_2-Molekülen in der Atmosphäre, nämlich etwa 120 Jahre, unerlässlich ist.

Veränderungen der Wirtschaft in den oben angegebenen Bereichen a) bis e) können nicht im Rahmen der Wirtschaftswissenschaften alleine untersucht werden; hierzu bedarf es des Wissens anderer Disziplinen. Dieser Umstand weist darauf hin, dass die Wirtschaftswissenschaften ähnlich wie die Medizin eine Art Drehscheibe für interdisziplinäre Zusammenarbeit bieten, diese umgekehrt aber auch erfordern; denn, wie bei der Medizin, werden zum einen naturwissenschaftliche Kenntnisse benötigt. Diese sind erforderlich für das Verständnis der Produktion sowie der Interaktion zwischen wirtschaftlicher Tätigkeit und deren Auswirkungen auf die Natur. Wie die Vertreter/-innen der Medizin müssen sich aber auch die der Wirtschaftswissenschaften mit der Frage „Was ist der Mensch?“ beschäftigen; denn nur dadurch sind sie in der Lage, in angemessener Weise die wirtschaftlichen Entscheidungsprozesse von Konsumenten und Produzenten zu untersuchen. Folglich sollten sie zum anderen mit anderen Sozialwissenschaften, den Geisteswissenschaften sowie den Naturwissenschaften zusammenarbeiten. Diese Einsicht scheint sowohl prominente Vertreter der klassischen Ökonomie als auch die Begründer der Neoklassik geleitet zu haben. Zu ersteren gehören Adam Smith, Robert Malthus und Karl Marx, die alle ihre Ausbildung in den Geisteswissenschaften bezogen und zu letzteren Heinrich Gossen, Stanley Jevons, Leon Walras und Vilfredo Pareto, die ursprünglich Ingenieurswissenschaften bzw. Naturwissenschaften studiert hatten.

Aufgrund unserer Definition einer evolutionären Wirtschaft erfordert die Untersuchung unseres Themas eine interdisziplinäre Vorgehensweise. Folglich reicht es auch nicht aus, sich methodisch auf die am häufigsten verwendete wirtschaftswissenschaftliche Methode, die neoklassische (1), zu beschränken; viel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mehr ist es zweckmäßig, ebenso die, wenn auch noch nicht ausgereiften Ansätze der Evolutorischen Ökonomie (2) und der Ökologischen Ökonomie (3) zu verwenden; denn jene sind gerade für die Untersuchung evolutionärer Abläufe und diese für die Analyse der Interaktion von Wirtschaft und Umwelt entwickelt worden.

Das Thema unseres Aufsatzes ist die Umweltpolitik in der evolutionären Wirtschaft. Umweltpolitik nämlich spielt in der evolutionären Wirtschaft inzwischen eine zentrale, die Entwicklung dieser Wirtschaft selbst maßgeblich bestimmende, Rolle. Das wollen wir kurz erläutern.

Mit einer seiner eigentümlich prägnanten und treffenden Formulierungen nannte Karl Marx die menschliche Arbeit einen „Prozess, worin der Mensch seinen Stoffwechsel mit der Natur durch seine eigene Tat vermittelt, regelt und kontrolliert" (Marx 1970: S. 192). Die eigentliche Sphäre dieses Stoffwechsel sah Marx in der Ökonomie oder der Wirtschaft. Dieser "Stoffwechsel" in Gestalt von Rohstoffentnahmen einerseits und Schad- und Abfallstoffeintrag andererseits hat inzwischen derartige Ausmaße angenommen, dass er die Natur als eine selbstverständliche Grundlage der Wirtschaft in einer Weise zu verändern droht, die menschliches Leben auf der Erde schließlich unmöglich macht. Auf derartige Gefährdungen der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen reagieren die Staaten mit Aktivitäten, die unter dem Begriff Umweltpolitik zusammengefasst werden. Die Umweltpolitik zielt auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und greift zu diesem Zweck in die Wirtschaft ein. Sie verändert durch das Ordnungsrecht sowie durch den Einsatz pretialer Instrumente (Abgaben und Subventionen) die institutionellen Rahmenbedingungen der Wirtschaft, und sie entfaltet selbst wirtschaftliche Aktivitäten, indem sie Umweltschutz durch öffentliche Bereitstellung öffentlicher Güter betreibt.

Die Umweltpolitik ist einer der dynamischsten Bereiche der Politik und selbst ein sich evolutionär entwickelndes Politikfeld. Sie wirkt auf oft schwer vorhersehbare Weise auf die Wirtschaft ein, indem sie deren institutionelle Rahmenbedingungen tiefgreifend verändert und sogar neue Bereiche der Wirtschaft allererst konstituiert, die, wie zum Beispiel die Abfallwirtschaft, häufig ein überdurchschnittlich starkes Wachstum aufweisen.

Gerade eine theoretische Bemühung, welche die Wirtschaft in ihren evolutionären Entwicklungstendenzen verstehen will, kann von der Umweltpolitik daher nicht absehen. Umweltpolitik ist wegen der vielfältigen Beziehungen zwischen der natürlichen Umwelt und der Wirtschaft, aber auch wegen der Vielzahl der an ihr beteiligten Akteure und Interessen sehr komplex. Der Frage nach den Beziehungen zwischen der natürlichen Umwelt und der wirtschaftlichen Produktion sind wir bereits in Faber/Niemes/Stephan 1995, Faber/Proops 1998 und Faber/Proops/Speck 1999 nachgegangen. Hier wollen wir uns der Frage zuwenden, wie man die Akteure der Umweltpolitik und ihre Interessen begreifen kann. Gerade angesichts der Komplexität der Umweltpolitik ist eine Formulierung,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wie wir selbst sie oben gebraucht haben, dass nämlich die Umweltpolitik selbst das Ziel der Erhaltung der Umwelt habe, wissenschaftlich nicht haltbar. Fragen müssen wir vielmehr: Inwiefern kann den Akteuren der Umweltpolitik unterstellt werden, dass sie das Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen tatsächlich verfolgen?

Ein wissenschaftliches Begreifen des Verhaltens von Akteuren setzt eine bestimmte Konzeption des Menschen voraus, gemäß derer wir das Handeln des Menschen und dessen Resultate uns zu erklären versuchen. In der neoklassischen Ökonomie ist diese Konzeption die Figur des *homo oeconomicus*. Diese Figur besitzt sowohl im Bereich der Wirtschaft selbst, wie auch im Bereich der Politik, wie die Neue Politische Ökonomie (vgl. z. B. Mueller 1989) gezeigt hat, einige, wenn auch begrenzte Erklärungskraft (Manstetten 1998/1999). Grenzen hat diese Konzeption oder dieses Modell vor allem dann, wenn es darum geht, die Möglichkeit evolutionärer Neuerungen verständlich zu machen. Wir werden hier in der Betrachtung der Umweltpolitik dem Modell des *homo oeconomicus* die Konzeption des *homo politicus* gegenüberstellen. Denn wir sind der Auffassung, dass diese Konzeption eine Reihe evolutionärer Änderungen der Wirtschaft und der Politik besser erklärbar machen kann als die Figur des *homo oeconomicus*.

Wir wollen im folgenden Abschnitt 3 zunächst auf die Konzeptionen des *homo oeconomicus* und des *homo* politicus vor dem Hintergrund der ihnen zugrunde liegenden Menschenbilder eingehen. Dabei wollen wir herausarbeiten, inwiefern sich diese beiden Konzepte zur Erklärung evolutionären Wandels eignen. In Abschnitt 4 wollen wir die Erklärungskraft des *homo politicus* an einem besonders wichtigen Akteur der Umweltpolitik exemplarisch darstellen, nämlich an der modernen Ministerialverwaltung. In Abschnitt 5 schließlich wollen wir am Beispiel der deutschen Abfallwirtschaft die Rolle der Umweltpolitik in der evolutionären Entwicklung ebenfalls exemplarisch darlegen.

3. Die Bedeutung des Menschenbildes: Homo oeconomicus und Homo politicus

Wissenschaftliche Konzeptionen menschlichen Verhaltens wie die Figur des *homo oeconomicus* beruhen auf einem – in der Alltagswelt verankerten und meist philosophisch artikulierten – Menschenbild.[3] Dieses Menschenbild muss man sich vergegenwärtigen, wenn man sich Rechenschaft ablegen will über die Besonderheiten des jeweils verwendeten wissenschaftlichen Konzeptes, das auf diesem Menschenbild beruht. Das Modell des *homo oeconomicus* als des rationalen, selbstinteressierten Nutzenmaximierers geht so einerseits auf die alltägli-

[3] Vgl. hierzu vor allem Manstetten 1998/1999 und Manstetten und Faber (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

che Erfahrung sowohl mit anderen als auch mit einem selbst zurück, dass Menschen immer am eigenen Wohl interessiert sind und die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu diesem Zweck in bestmöglicher Weise zu verwenden suchen. Philosophen wie Thomas Hobbes, David Hume und der philosophische Utilitarismus haben andererseits dieses Interesse am eigenen Wohl oder am eigenen Nutzen als das beherrschende Charakteristikum des Menschen überhaupt gedeutet, das menschliches Handeln grundsätzlich bestimme – auch dort, wo sie sich offenbar gar nicht für das eigene Wohl, sondern anscheinend für das ihrer Mitmenschen interessieren.

Eine vergleichbare Basis in der alltäglichen Erfahrung hat die Figur des *homo politicus*, des Menschen nämlich, dessen Interesse dem Gemeinwohl gilt. Denn um das Gemeinwohl geht es offenbar in jeder politischen Tätigkeit, und niemand kann öffentlich in der Politik auftreten und nicht zugleich für sich in Anspruch nehmen, sich vor allem anderen um dieses Gemeinwohl zu sorgen. Auch diese Erfahrung hat die Philosophie reflektiert. In der Befähigung zu politischem, nicht eigeninteressiertem Handeln sehen Aristoteles und neuerdings Hannah Arendt das Wesen des Menschen. Dass die Sorge um das Gemeinwohl immerhin eine wesentliche Seite der menschlichen Natur darstellt, betonen beispielsweise Immanuel Kant, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Jean-Jacques Rousseau und auch Adam Smith.

Der Begriff des *homo oeconomicus* fußt auf den Arbeiten von Jeremy Bentham (Hottinger 1998) und wurde in der Wirtschaftswissenschaft zum ersten Mal von John Stuart Mill gebraucht. Der *homo oeconomicus* versucht bei gegebenen Rahmenbedingungen für sich selbst den größten Nutzen zu erreichen. Anders gesagt, der *homo oeconomicus* sucht den Einsatz der ihm zur Verfügung stehenden Mittel so zu optimieren, dass er möglichst viele von ihm präferierte Ziele damit erreicht. Dabei ist es nach neueren Auffassungen unerheblich, ob es sich bei diesen Zielen um eigennützige oder fremdnützige, altruistische Ziele handelt. Der *homo oeconomicus* ist also ein rationaler Nutzenmaximierer, und das Verhaltensmuster des *homo oeconomicus* legt die neoklassische Ökonomik ihren Modellen zugrunde.

Das dem *homo oeconomicus* zugrunde liegende Menschenbild hat seine eindrücklichste Formulierung in der Anthropologie von Thomas Hobbes gefunden. Hobbes betrachtet den Menschen als eine Art intelligentes Tier, das nur nach einem angenehmen Leben strebt. Anders als das Tier aber kennt der Mensch die Zeit und denkt an die Zukunft. Deshalb sucht er dieses angenehme Leben auch zukünftig zu *sichern* (Hobbes 1976: S. 75). Deshalb kann der Mensch niemals unmittelbar einem bestimmten Streben folgen, sondern muss den Einsatz seiner Mittel immer abwägen und berechnen. Das menschliche Denken ist für Hobbes ein „Rechnen mit Folgen", bei dem sich bei gegebenen Voraussetzungen oder Präferenzen des Menschen das Resultat, der Wille oder das jeweilige Verhalten, notwendig ergeben. Dass der Mensch solcherart ein rechnendes Wesen ist, be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

deutet also, dass sein Handeln und Tun selbst prinzipiell berechenbar und vorhersagbar ist. Und gerade diese Berechenbarkeit und Vorhersagbarkeit des Handelns und Verhaltens ist ein wesentlicher Zug des *homo oeconomicus*.

Im Gegensatz zum *homo oeconomicus* verstehen wir den Menschen als *homo politicus*, insofern er nicht primär am eigenen Wohl, sondern am Wohl des Ganzen, am Wohl der politischen Gemeinschaft oder am Gemeinwohl interessiert ist. Am Gemeinwohl interessiert sein heißt dabei nicht nur, das eigene Interesse zurückzustellen und moralischen Normen und Imperativen bedingungslos zu folgen. Der *homo politicus* will in seinem Handeln nicht nur derartigen Normen genügen, sondern in seinem Verfolgen des Gemeinwohls auch erfolgreich sein. Die Orientierung am Gemeinwohl kann man daher in dreifacher Hinsicht differenzieren: Als *homo politicus* handelt der Mensch, wenn er a) das Gemeinwohl und die Gerechtigkeit zu seinem Ziel macht. Darüber hinaus muss er b) die geeigneten Schritte zur Erreichung dieses Ziels bestimmen können und darauf achten, wie diese durchzusetzen sind. Schließlich aber verlangt das Handeln des *homo politicus* c) die Bereitschaft und den Mut, das als richtig Erkannte auch zu tun und dabei persönliche Risiken und Nachteile auf sich zu nehmen. Dabei setzt sich der *homo politicus* dafür ein, dass dies von ihm als richtig Erkannte zu einer bindenden Entscheidung der politischen Gemeinschaft als ganzer wird (vgl. Petersen/Faber 1999: S. 8).

Wir wollen nun untersuchen, was die unter b) genannten Anforderungen genauer bedeuten. Wir hatten in Faber/Manstetten/Petersen 1997 dem *homo politicus* ein fundamentales Interesse an Gerechtigkeit zugeschrieben. Als gerecht aber können wir diejenige Entscheidung und dasjenige Resultat des Handelns verstehen, dem alle Beteiligten und alle Betroffenen mit guten Gründen zustimmen können. Dieser Begriff von Gerechtigkeit ist allerdings kein wissenschaftlich operationalisierbarer Begriff, schon gar nicht in der Umweltpolitik. Denn was in einem solchen Fall gute Gründe sind, lässt sich nicht wissenschaftlich feststellen. Darüber hinaus betreffen die Entscheidungen der Umweltpolitik immer auch künftige Generationen, über deren mögliche Zustimmung man allenfalls Vermutungen anstellen kann. Daher müssen wir das Ziel der Gerechtigkeit und des Gemeinwohls so bestimmen: Der *homo politicus* sucht nach Lösungen, die erstens sachlich angemessen sind und zweitens langfristig einen Konsens, also die faktische Zustimmung der beteiligten und betroffenen Akteure und Interessen finden. In der Verfolgung dieses Zieles wird der *homo politicus* zwar nicht das eigene Wohl aufopfern, aber doch eigene Interessen – auch solche am Gewinn persönlicher Macht – gegebenenfalls zurückstellen.

Um aber dieses Ziel – die Zustimmung von Akteuren mit oft ganz unterschiedlichen Interessen – erreichen zu können, muss der *homo politicus* diese Interessen beziehungsweise die Perspektiven der jeweiligen interessierten Akteure nachvollziehen können. Diese Fähigkeit ist die Voraussetzung dafür, dass der *homo politicus* in einer Weise urteilen, entscheiden und handeln kann, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Zustimmung dieser interessierten und daher von der Entscheidung und dem Handeln des *homo politicus* betroffenen Akteure finden kann. Dieses Vermögen hat Immanuel Kant als Urteilskraft bezeichnet[4], das er vom rein diskursiven Verstand unterscheiden wollte. Denn die Urteile der Urteilskraft sind nicht wie die Schritte des Verstandes folgerichtig, jederzeit wiederholbar und notwendig.[5] Die Schritte des Verstandes sind – weil notwendig – berechenbar, die Urteile der Urteilskraft sind es nicht, sie haben ein unaufhebbares Moment von Freiheit und Spontaneität in sich.

In der Urteilskraft des *homo politicus* kommt ein Moment zur Geltung, das Hannah Arendt als für Politik schlechthin zentral angesehen hat. Politik ist für Arendt Handeln, und *Handeln* unterscheidet sich von einem bloß adaptiven Verhalten dadurch, dass es immer ein spontanes Element in sich hat und Neues hervorbringt.[6] Das Verhalten, so auch das Verhalten des *homo oeconomicus*, ist stets eine Folge aus seinen Bedingungen und bei vollständiger Kenntnis dieser Bedingungen vorhersagbar; für das *Handeln* gilt das gerade nicht, es ist niemals ganz durch seine Bedingungen determiniert. Diese Verbindung von Politik und Spontaneität entspricht durchaus unserem Alltagsverständnis von Politik. Darin betrachten wir Politik als die „Kunst des Möglichen", in der Politik gibt es etwas zu entscheiden und zu gestalten. Diese Freiheit des Entscheidens und Gestaltens hat, wie wir denken, der Politiker, während die anscheinend unpolitische Verwaltung nur auszuführen hat, was ihr der Politiker vorgibt. Was die Verwaltung tut, das können wir, so meinen wir, bei gegebener politischer Entscheidung vorhersehen, diese Entscheidung selbst aber nicht.

In der Urteilskraft und dem von ihr bestimmten Handeln des *homo politicus* haben wir also ein Element von Unvorhersagbarkeit. Weil dieses Handeln sowohl Gesetze und institutionelle Rahmenbedingungen der Wirtschaft wie auch Normen und Präferenzen verändern kann, stellt es eine mögliche Quelle evolutionären Wandels dar. Dieses unvorhersagbare Handeln ist dabei besonders dort gefordert, wo besonders eng verflochtene und miteinander im Streit liegende Interessen dem *homo politicus* nur einen sehr begrenzten Handlungsspielraum lassen. Politik kann dann als ein fortwährendes Zerhauen gordischer Knoten erscheinen, sei es nun, dass der politisch Handelnde mit einem völlig überraschenden und neuartigen Vorschlag die Zustimmung der im Streit liegenden Interessenten mit einem Schlage gewinnt, oder sei es, dass er mit einem Vorschlag zunächst auf einhellige Ablehnung stößt, die sich aber allmählich in allgemeine Zustimmung wandelt.

---

[4] Immanuel Kant, Kritik der Urteilskraft § 41 (*Kant* 1960, V: S. 389).

[5] Deshalb ist „nur der Verstand einer Belehrung und Ausrüstung durch Regeln fähig, Urteilskraft aber ein besonderes Talent [...], welches gar nicht belehrt, sondern nur geübt sein will" (Immanuel Kant, Kritik der reinen Vernunft; *Kant* 1960, II: S. 184).

[6] „Handeln und etwas Neues Anfangen [ist] dasselbe" (*Arendt* 1981: S. 166).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Als *homo politicus* hat der Mensch also die Fähigkeit und das Potential, Neues hervorzubringen und unvorhersehbare Entwicklungen anzustoßen. Dies muss gleichwohl trotz der Orientierung des *homo politicus* am Gemeinwohl nicht bedeuten, dass diese Entwicklungen immer in bestimmtem Sinne gut oder wünschenswert sein müssen. Wir denken hier nicht an Führer totalitärer Bewegungen wie Hitler oder Stalin; denn Politik als einen Selektionsprozess von Rassen oder Klassen zu betreiben lässt sich mit keiner Orientierung an irgendeiner Idee von Gemeinwohl oder Gerechtigkeit (vgl. oben a)) vereinbaren – ebensowenig wie die Ausübung von Herrschaft durch systematischen Terror. Die mögliche Problematik des *homo politicus* kann man sich indes gut an einer Gestalt wie Maximilien Robespierre vor Augen führen. Robespierre war ohne Zweifel ein großes politisches Talent mit großem Urteilsvermögen. Nur mit dem Wort und ohne sich auf ein Gewaltpotential zu stützen hat Robespierre ein Jahr lang den Verlauf der Französischen Revolution bestimmt und diese dabei jedoch in die Schreckensherrschaft geführt.

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass die Konzeption des *homo politicus* nicht allein für das Verständnis der Politik von Bedeutung ist. Das zeigt die Theorie des Begründers der modernen Wirtschaftswissenschaft, Adam Smith. Auf Smith könnten wir uns insofern berufen, als er eine ähnliche Unterscheidung trifft wie die, die wir zwischen *homo oeconomicus* und *homo politicus* gezogen haben (vgl. Manstetten/Hottinger/Faber 1998). Eigennütziges Verhalten ist nach Smith in der Wirtschaft nötig und vernünftig, während freiheitliche Staatswesen davon abhängig sind, dass ihre Bürger Gemeingeist, *public spirit*, entwickeln. Doch das Wirtschaftssubjekt, das Smith im "Wohlstand der Nationen" entwirft, ist nicht nur ein *homo oeconomicus*, sondern weist zugleich Züge des *homo politicus* auf. Das zeigt gerade das berühmte Zitat, das uns bei der Befriedigung unserer eigenen Interessen an das Selbstinteresse des Bäckers oder Metzgers verweist (Smith 1978: S. 17). Denn danach kann auf dem Markt nur Erfolg haben, wer fremde Perspektiven und Interessen nachzuvollziehen vermag, also Urteilskraft beweist, und diesen fremden Interessen und Bedürfnissen beispielsweise mit einem neuartigen Angebot begegnet. Diese quasipolitische Fähigkeit des Wirtschaftssubjekts ist ebenfalls eine mögliche Quelle evolutionärer Entwicklungstendenzen der Wirtschaft. Sie entspricht dem Bild, dass in der evolutionären Ökonomie vom wirtschaftlich Handelnden entworfen wird. Danach reagiert das Wirtschaftssubjekt nicht nur in vorhersehbarer Weise auf die Bedingungen seines Handelns, sondern sucht diese Bedingungen auch aktiv zu verändern (Cohendet/Llerena/Marengo 1998), etwa durch die Schaffung von Märkten für neue Produkte. Diesen Gesichtspunkt können wir an dieser Stelle nicht weiter verfolgen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4. Die Ministerialverwaltung unter den Akteuren der Umweltpolitik

Umweltpolitik ist, wie wir bereits sagten, ein komplexes Politikfeld mit einer Vielzahl von Akteuren. Da sind zunächst die wirtschaftlichen Akteure, Haushalte und Unternehmen. Diese sind zwar zunächst nur Betroffene umweltpolitischer Entscheidungen. Sie werden jedoch zu politischen Akteuren, wenn sie sich in Interessenverbänden organisieren. Gegen diese wirtschaftlichen Interessen kann Umweltpolitik in der Regel nicht betrieben werden.

Wirtschaftliche Interessenverbände sind in der Umweltpolitik jedoch nur selten initiativ. Formuliert werden Umweltpolitik und umweltpolitische Ziele von der Öffentlichkeit und den Politikern. Häufig werden umweltpolitische Themen von der Öffentlichkeit entdeckt und diskutiert, bevor sie von Parteien und Regierungen als Ziele formuliert und dann durch den Gesetzgeber, das Parlament, verbindlich festgeschrieben werden. Auf diesen Prozess der Formulierung und Festschreibung nehmen sowohl die wirtschaftlichen Interessenverbände als auch die Öffentlichkeit großen Einfluss, die sich ihrerseits z. B. in Umweltverbänden organisieren kann.

Bei einer solchen Auflistung der umweltpolitischen Akteure, wie wir sie gerade gegeben haben, wird ein Akteur mitunter übersehen, der in der Umweltpolitik jedoch eine zentrale Rolle spielt. Dieser Akteur ist die Umweltverwaltung, und zwar besonders die Ministerialverwaltung des Bundes und der Länder. Die Ministerialverwaltung ist mit dem Vollzug der einmal beschlossenen Umweltpolitik betraut. Sie hat, wie es scheint, also nur eine nachrangige Aufgabe, die sie dann mehr oder weniger gut erfüllt.

Dieses Bild einer der Politik nur dienenden modernen Verwaltung, wie es etwa noch Max Weber hat, entspricht indes kaum noch der Wirklichkeit. Dass die Ministerialverwaltung vor allem in der Umweltpolitik große Macht hat, wird von zahlreichen Beobachtern bemerkt (Jänicke 1986; von Lersner 1991). Diese Macht kann man bereits oberflächlich an der typischen Form von Umweltgesetzen erkennen. Dort finden sich zahlreiche Paragraphen mit der Formulierung: „Die Bundesregierung oder die Landesregierung wird ermächtigt, dies und das durch Rechtsverordnung zu regeln." Derartige Verordnungen sind in der Umweltpolitik entscheidend, denn meist enthalten sie und nicht die Gesetze selbst wesentliche Vorschriften, Grenzwerte und Ähnliches. Rechtsverordnungen aber werden von der Regierung erlassen und von der Ministerialverwaltung erstellt, die den regierenden Politikern in der Regel an Sachkompetenz und Erfahrung überlegen ist und über die entscheidenden Informationen verfügt.

Dass die Macht der Ministerialverwaltung im politischen Prozess wesentlich größer ist als die eines bloßen Vollzugsorgans, bemerkt auch die ökonomische Theorie der Bürokratie, die mit dem Modell des *homo oeconomicus* arbeitet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Nach Auffassung der ökonomischen Theorie der Bürokratie benutzt die Ministerialverwaltung ihren Informationsvorsprung, um die Politik zur Verabschiedung teurer Programme zu bewegen. Dabei wird der Ministerialverwaltung ein begrenztes, eigennütziges Interesse an der Steigerung von Einfluss, Größe und Budget unterstellt.

Wir glauben jedoch, dass die ökonomische Theorie der Bürokratie die Ziele der Ministerialverwaltung nicht zutreffend einschätzt und ihre Macht sogar noch unterschätzt (Gawel 1995, Petersen/Faber 1999). Die Macht der Ministerialverwaltung im Bereich der Umweltpolitik hat mehrere Gründe. Umweltpolitik ist in ihrer Materie sehr komplex, und zugleich sind eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen in sie involviert. Zudem sind Umweltprobleme lokal immer weniger eingrenzbar, so dass bei ihrer Lösung und politischen Behandlung meist mehrere politische Entscheidungseinheiten – Kommunen, Länder, Staaten und die Europäische Union – beteiligt sind. Deshalb verlangt die Umweltpolitik auf der einen Seite die Vermittlung sachlicher Notwendigkeiten und politischer Interessenkonstellationen, und auf der anderen Seite erfordert sie die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Interessen und Entscheidungsträgern, zwischen denen meist ein Konsens erreicht werden muss. Diese Aufgabe aber ist ohne die Ministerialverwaltung mit ihren Kenntnissen der Materie wie des politischen Prozesses nicht zu erfüllen. Für die Umweltpolitik gilt daher ganz besonders, was die Politikwissenschaft an der modernen Verwaltung allgemein beobachtet (Mayntz 1985): Die Ministerialverwaltung ist nicht mehr bloßes Vollzugsorgan der Politik; sie ist zur „planenden Ministerialverwaltung" geworden, die die Politik aktiv mitgestaltet und hierin oft entscheidende eigene Initiativen entwickelt. So sind in der Umweltpolitik von der Ministerialverwaltung Fähigkeiten verlangt, wie wir sie oben dem *homo politicus* zugeschrieben haben. Denn es ist im einzelnen vor allem ihre Aufgabe, gerechte, d. h. sachgerechte und dauerhafte Problemlösungen zu entwickeln und dafür einen stabilen Konsens zu finden. Und die Geschichte der Umweltpolitik in Deutschland zeigt, dass die Ministerialverwaltung sich dieser Aufgabe stellt und die Ministerialbeamten darin als *homines politici* handeln (Petersen/Faber 1999).

5. Das Beispiel der Abfallwirtschaft

Wir wollen unsere Überlegungen am Beispiel der Abfallwirtschaft verdeutlichen. Wir tun das aus zwei Gründen. Erstens zeigt sich in der Abfallwirtschaft exemplarisch die Bedeutung der Umweltpolitik in einer evolutionononären Wirtschaft, zweitens aber lässt sich auch die zentrale Rolle der Ministerialverwaltung hier besonders gut aufzeigen.

Wir beginnen unsere Darstellung der Abfallwirtschaft mit Beginn der siebziger Jahre. Seit Jahrzehnten waren die Gesamtwirtschaft und mit ihr die Abfall-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mengen gewachsen. Diese Abfälle wurden in ungeordneter Weise entsorgt, was zunehmend zu ökologischen Problemen führte. Abfälle wurden auf zahlreiche, ungesicherte Müllkippen verbracht. Dadurch wurden das Grundwasser und durch zahlreiche Müllbrände die Luft verschmutzt. Das Verhalten der Politik war zunächst rein reaktiv: Mit dem 1972 verabschiedeten *Abfallbeseitigungsgesetz* sollte nur die ungeordnete Entsorgung der Abfälle in ihre geordnete Beseitigung überführt werden.

Diese Maßnahme konnte begreiflicherweise an den wachsenden Mengen des Abfalls nichts ändern. Diese Tendenz zu immer größer werdendem Abfallaufkommen ist mit dem Modell des *homo oeconomicus* gut zu beschreiben, da die Wirtschaftssubjekte keinerlei Anreiz hatten, weniger Abfalle zu erzeugen. Im Laufe des nächsten Jahrzehntes entwickelte sich jedoch in der Öffentlichkeit hinsichtlich des Abfalles ein Problembewusstsein. Die Reduktion der Abfälle wurde zunehmend als dringliche Aufgabe empfunden und auch als solche formuliert, und zwar auch von denjenigen, die durch negative Auswirkungen des wachsenden Abfalls nicht unmittelbar in negativer Weise betroffen waren. In dieser Reaktion der Öffentlichkeit zeigte sich das Handeln des *homo politicus*. Sie erkannte die Abfallentwicklung als eine Gefährdung des Gemeinwohls und brachte den neuartigen Gedanken in die Diskussion, die Abfallmengen zumindest durch ihre teilweise systematische Verwertung zu reduzieren oder ihre Entstehung überhaupt zu vermeiden. Die Verwertung von Abfällen ist als solche nichts Neues sondern in vielen Bereichen schon lange erprobte Praxis. Neu war aber der Gedanke, die Verwertung von Abfällen systematisch und übergreifend zu organisieren sowie sie zu einer öffentlichen Aufgabe zu machen.

Die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das Abfallproblem hatte Wirkung: Ende der siebziger Jahre begann sich das Straßenbild langsam zu ändern: Mehr und mehr Sammelcontainer für Glas und Altpapier wurden aufgestellt. Die zunehmenden Sammelquoten zeigten, dass die Verbraucher ihr Abfallverhalten änderten. Hier handelten sie nicht als *homines oeconomici*, sondern als *homines politici*; denn sie hatten keinen monetären Anreiz, Müll zu trennen und damit für sie aufwendiger zu entsorgen.

In den achtziger Jahren nahm sich die Politik und insbesondere die Länder der Abfallproblematik an. Spätestens damit wurde auch die Ministerialverwaltung des Bundes und der Länder intensiver mit der Abfallproblematik befasst und gewann auf die weitere Entwicklung der Abfallwirtschaft entscheidenden Einfluss. In dem 1986 beschlossenen *Abfallgesetz* wurde bereits die Rangfolge „Vermeiden vor Verwerten vor Beseitigen" der Abfälle festgeschrieben, ohne allerdings näher konkretisiert zu werden. 1984 wurde die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) konstituiert. Deren faktische Arbeit wurde vorwiegend von der Ministerialverwaltung getan. Die von ihr Ende 1987 nach dreijähriger Arbeit erstellte Informationsschrift „Verwertung von festen Siedlungsabfällen" sollte die weitere Entwicklung der Abfallwirtschaft, insbesondere die Konkreti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sierung der allgemeinen Vorgaben des Abfallgesetzes von 1986, entscheidend bestimmen.

Trotzdem setzte sich die anfangs beschriebene Entwicklung der Abfallwirtschaft weiter fort. Angesichts kontinuierlich weiter wachsender Abfallmengen wurde von Fachleuten, der Öffentlichkeit und Politikern der unmittelbar bevorstehende „Müllnotstand" (Walprecht 1989), d. h. der Zusammenbruch der Abfallentsorgung befürchtet. So sprach der damalige Bundesumweltminister Töpfer 1988 auf der Entsorga in Essen vom „Müllinfarkt". Angesichts der letztlich unveränderten Rahmenbedingungen der Abfallwirtschaft war diese Entwicklung vorhersehbar. Zu einer unvorhersehbaren Änderung dieser Rahmenbedingungen kam es in einer Trendwende in der Abfallpolitik, die durch Öffentlichkeit und Politik vorbereitet und durch die Ministerialverwaltung wesentlich mitgestaltet wurde. Hier trat das evolutionäre Potential des *homo politicus* hervor, und zwar in neuartigen Maßnahmen oder in einer neuartigen Kombination bereits bekannter Maßnahmen. Die wichtigsten Element dieser Trendwende waren a) die *Technische Anleitung Siedlungsabfall* (1993), b) die *Verpackungsverordnung* (1991) und c) das *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz* (1994). So wurde z. B. durch die *Verpackungsverordnung* in einer neuartigen Kombination von Ordnungsrecht und freiwilliger Selbstverpflichtung (SRU 1998: 208 ff.) ein bisher unbekanntes privatwirtschaftliches System der Abfallverwertung konstituiert. Damit wurde eine neue wirtschaftliche Institution geschaffen. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz führte einen neuartigen Abfallbegriff in das Recht ein, entwarf ebenso ein neuartiges, von der Entsorgungsproblematik begründetes Verständnis der produzierenden Wirtschaft und schuf die Voraussetzungen, das Abfallregime, d. h. den Geltungsbereich abfallrechtlicher Gesetze, Verordnungen und Maßnahmen, weit in die Wirtschaft hinein auszuweiten. Die Abfallwirtschaft ist durch diese politischen Aktivitäten zu einem besonders dynamisch wachsenden Bereich der Wirtschaft geworden. So haben allein die staatlichen und privaten Aufwendungen für Abfallbeseitigung zwischen 1975 und 1994 von 4,58 Mrd. DM auf 11,09 Mrd. DM zugenommen (in Preisen von 1991). Der Umfang der Abfallverwertung lässt sich dagegen nur mühsam schätzen. Seine Größenordnung lässt sich allerdings ermessen, wenn man beachtet, dass allein das mit der Organisation der Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen befasste Duale System Deutschland ein Bilanzvolumen von über 4 Mrd. DM im Jahr hat.

Wir wollen hier nicht unser Augenmerk auf die ökologischen Auswirkungen der deutschen Abfallpolitik richten, die gewiss beachtlich sind. Uns geht es vielmehr um die teils beabsichtigten, teils unbeabsichtigten Folgen dieser Politik in der Entwicklung der Wirtschaft. Die Abfallpolitik hat die Abfallwirtschaft vor etwa zehn Jahren auch für private Unternehmungen geöffnet. Dies hat zu einer allmählichen Gewichtsverschiebung von den öffentlich-rechtlichen Entsorgern, den Kommunen und Landkreisen zu privatwirtschaftlichen Entsorgern geführt. Zugleich wurde damit indes eine paradoxe Entwicklung angestoßen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Abfall ist inzwischen zu einem knappen Gut geworden, um das ein scharfer wirtschaftlicher wie politischer Konkurrenzkampf geführt wird (Petersen/ Faber/Herrmann 1999). Angesichts dieser Auseinandersetzungen gibt es bereits Befürchtungen, dass den öffentlich-rechtlichen Entsorgern, deren Pflichtaufgabe die Abfallbeseitigung geblieben ist, so viel Abfall entzogen wird, dass ein wirtschaftlicher Betrieb der hohen ökologischen Anforderungen genügenden, jedoch teuren Entsorgungsanlagen unmöglich wird. Die Folge davon wäre der Zusammenbruch der öffentlichen Abfallwirtschaft, die den der privaten nach sich zöge. Die Zukunft der Abfallwirtschaft scheint daher ebenso ungewiss wie bisher auch, und wieder ist offenbar das Handeln des *homo politicus* in Gestalt der Ministerialverwaltung gefordert, die hier einen tragfähigen Konsens zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Entsorgern suchen muss.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Wir sind in diesem Aufsatz von der Frage ausgegangen, wie wir Wirtschaftspolitik in modernen Wirtschaften als einen evolutionären Prozess verstehen können. Wenn evolutionäre Prozesse sich durch das Auftreten von Neuheit ihn ihnen auszeichnen, so können wir unsere Ausgangsfrage auch so verstehen: Inwiefern tritt in der Politik Neuheit auf und inwiefern beeinflusst diese Art von Neuheit die Wirtschaft? Das Wesentliche an Neuheit ist, dass sie sich aus den Bedingungen ihres Auftretens nicht ableiten lässt. Folglich ist Neuheit, insofern sie Neuheit ist, schlechthin unvorhersagbar. Da nun Wirtschaft wie Politik Sphären menschlichen Handelns oder Akteurszusammenhänge sind, muss man untersuchen, inwiefern die Akteure selbst eine Quelle solcher Neuheit und damit evolutionären Wandels sein können. Präziser gefragt: Wie muss man hierzu die Akteure modellieren oder verstehen, und welches Menschenbild muss man einem solchen Verständnis zugrunde legen?

Wir haben unter diesen Gesichtspunkten die Konzeptionen des *homo oeconomicus* und des *homo politicus* diskutiert. Der *homo oeconomicus* ist ein Modell adaptiven, berechenbaren und damit vorhersagbaren Verhaltens; als *homo oeconomicus* ist ein Akteur keine Quelle von Neuheit und evolutionärem Wandel. Dagegen haben wir den *homo politicus* durch seine Fähigkeit zu spontanem, unerwartbarem Handeln charakterisiert und die Relevanz dieses Konzeptes am Beispiel eines bestimmten politischen Akteurs, des Ministerialbeamten, und eines bestimmten Politikfeldes der Umweltpolitik, nämlich der Abfallwirtschaft, dargelegt. Die Umweltpolitik ist ein selbst sich evolutionär entwickelnder Politikbereich, der massive Auswirkungen auf die Wirtschaft hat.

Der *homo politicus* bietet also eine Möglichkeit, Wirtschaftspolitik im allgemeinen und Umweltpolitik im besonderen selbst als evolutionäre Prozesse zu konzipieren. Mit dieser Feststellung verbinden wir indes keinen Anspruch auf Ausschließlichkeit. Im Handeln und Verhalten politischer Akteure ist das Han-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

deln des *homo politicus* keineswegs die einzige Quelle von Neuheit; zu berücksichtigen ist weiterhin beispielsweise der wissenschaftliche und technische Erfindungsgeist. Andererseits aber wäre einmal zu untersuchen – wir haben dies oben in unserer Bemerkung zu Adam Smith angedeutet –, inwieweit nicht das Tun des schöpferischen Unternehmers im Sinne Schumpeters spezifische Kompetenzen des *homo politicus* voraussetzt.

Literatur

Arendt, H. (1981): Vita Activa oder Vom tätigen Leben, München.

Arrow, K. J. (1963): Social Choice and Individual Values, revidierte Ausgabe, New York.

Cohendet, P. / *Lerena*, P. / *Marengo*, L. (1998): Theory of the Firm in an Evolutionary Perspective: a Critical Assessment, Paper presented at the 2nd Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics (ISNIE), Paris 18.–19.9.1998.

Faber, M. / *Manstetten*, R. / *Petersen*, T. (1997): Homo politicus and homo oeconomicus, Political Economy, Constitutional Interest and Ecological Interest, in: Kyklos 50, S. 457–483.

Faber, M. / *Niemes*, H. / *Stephan*, G. (1995): Entropy, Environment and Resources. An Essay in Physico-Economics, 2nd Edition, Berlin/New York/London/Paris/Tokyo/Hong Kong.

Faber, M. / *Proops*, J. L. R., with the cooperation of *Manstetten*, R. (1998): Evolution, Time, Production and the Environment, dritte und erweiterte Auflage, Berlin/Heidelberg/New York.

Faber, M. / *Proops*, J. L. R. / *Speck*, S. (1999): Capital and Time in Ecological Economics, A Neo-Austrian Modelling. With the contribution of Frank Jöst, Cheltenham, (UK)/Nothampton, (USA).

Gawel, E. (1995): Bürokratietheorie und Umweltverwaltung, Ökonomische Einsichten in verwaltungsrechtliches Handeln im Umweltschutz, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 8, S. 79–89.

Hobbes, T. (1976): Leviathan, oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates, herausgegeben und eingeleitet von Iring Fetscher, Frankfurt a. M./Berlin/Wien.

Hottinger, O. (1998): Eigeninteresse und individuelles Nutzenkalkül in der Theorie der Gesellschaft und Ökonomie von Adam Smith, Jeremy Bentham und John Stuart Mill, Marburg.

Jänicke, M. (1986): Staatsversagen, Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München.

Kant, I. (1960): Werke in sechs Bänden, Herausgegeben von Wilhelm Weischedel, Darmstadt.

Lersner, H. von (1991): Die ökologische Wende, Berlin.

Manstetten, R. (1998/1999): Das Menschenbild der Ökonomie, Eine Grundlagenreflexion des *Homo oeconomicus* im Horizont der Philosophie von Adam Smith, Habilita-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tionsschrift an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Heidelberg, erscheint im Alber Verlag, Freiburg.

Manstetten, R. / *Faber*, M. (1999): Umweltökonomie, Nachhaltigkeitsökonomie und Ökologische Ökonomie, Jahrbuch Ökologische Wirtschaftsforschung, Heft 1.

Manstetten, R. / *Hottinger*, O. / *Faber*, M. (1998): Zur Aktualität von Adam Smith: Homo oeconomicus und ganzheitliches Menschenbild, in: Homo Oeconomicus, Band XV, S. 127–168.

Marx, K. (1970): Das Kapital, Band I, Berlin.

Mayntz, R. (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg.

Mueller, D. C. (1989): Public Choice II, A revised edition of Public Choice, Cambridge University Press.

Nelson, R. (1995): Recent Evolutionary Theorizing about Economic Change, in: Journal of Economic Literature 33, S. 48–90.

Petersen, T. (1996): Individuelle Freiheit und allgemeiner Wille, James Buchanans politische Ökonomie und die politische Philosophie, Tübingen.

Petersen, T. / *Faber*, M. / *Herrmann*, B. (1999): Vom „Müllnotstand" zum „Müllmangel", Die neuere Entwicklung in der deutschen Abfallwirtschaft, in: Müll und Abfall, Jg. 31 (1999), S. 537–545.

Petersen, T. / *Faber*, M. (1999): Bedingungen erfolgreicher Umweltpolitik im deutschen Föderalismus, Der Ministerialbeamte als Homo politicus, Diskussionsschrift Nr. 289 des Alfred-Weber-Instituts für Sozial- und Staatswissenschaften der Universität Heidelberg, Erscheint demnächst in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol).

Smith, A. (1978): Der Wohlstand der Nationen, Übersetzt von Claus Recktenwald, München.

SRU (1998): Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1998, Umweltschutz: Erreichtes sichern – neue Wege gehen, Stuttgart.

Walprecht, D. (Hg.) (1989): Abfall und Abfallentsorgung, Vermeidung, Verwertung, Behandlung, Köln/Berlin/Bonn/München.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ein Plädoyer für staatliche Zurückhaltung bei der Regulierung von Umweltnutzungskonflikten

Wolfgang Benkert

1. Problemstellung

Beinahe reflexhaft wird bei Konflikten um Umweltnutzungsrechte und bei drohender Überbeanspruchung von Umweltressourcen nach dem Staat gerufen. Viele dieser Konflikte, für deren Regulierung der Staat in die Verantwortung genommen wird, stellen sich als Nutzungskonkurrenzen dar, wie sie für knappe Güter typisch und durch Bewirtschaftung im Rahmen gängiger ökonomischer Allokationsmechanismen gesteuert werden: Der Lärm einer Durchgangsstraße beeinträchtigt das Ruhebedürfnis der Anwohner, Emissionen in die Gewässer verursachen Zusatzkosten bei der Trinkwassernutzung, durch das Freisetzen von Luftschadstoffen drohen Gesundheitsschäden etc. Nur bei einem Teil der Umweltprobleme drohen Beeinträchtigungen der Natur als solcher (*Naturschutz*); zumeist stehen Auswirkungen von Umweltnutzungen auf Vermögensgegenstände wie Sachkapital und Gesundheit im Vordergrund der Auseinandersetzungen (*Schutz von Vermögen* gegen umweltbedingte Beeinträchtigungen). Diese Unterscheidung ist wesentlich, weil in der überwiegenden Zahl der unter „Umweltpolitik" subsumierten Fälle der Staat nicht als „Anwalt der Natur" gefordert ist, sondern als „Richter" in Anspruchsauseinandersetzungen, der freilich nicht nur entscheiden, sondern die Ansprüche der obsiegenden Partei auch gleich durchsetzen soll. Dies sind hohe Erwartungen an den Staat. Im folgenden soll es weniger um die Legitimation einer so verstandenen Umweltpolitik als vielmehr um die Erfolgschancen und vor allem um die Notwendigkeit staatlichen Engagements gehen: In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass die Erfahrungen mit staatlichen Aktivitäten im Umweltbereich skeptisch stimmen und es für die Erfolgsdefizite systematische Gründe gibt, die es angeraten sein lassen, für staatliche Zurückhaltung bei Umweltnutzungskonflikten zu plädieren und nach Regulierungsalternativen zu suchen.

Vor diesem Hintergrund soll die Rolle des Staates bei der Regulierung von Umweltnutzungen in positiver und normativer Hinsicht untersucht werden: Zunächst werden Rechtfertigungen staatlicher Eingriffe in die Umweltnutzung vorgestellt und bewertet (Abschnitt 2). Anschließend werden ausgewählte Ergebnisse von Evaluierungen staatlicher Umweltpolitik präsentiert, um eine Vor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

stellung von den faktischen Defiziten zu gewinnen, die z. T. auch schon die Grenzen der umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten reflektieren (Abschnitt 3). Der vierte Teil enthält eine kritische Analyse der Motive staatlicher Akteure einschließlich der Spuren, die diese Motive in den umweltpolitischen Strategien (Problemwahrnehmung, -selektion und -behandlung) hinterlassen (Abschnitt 4). Abschließend wird nach strategischen und instrumentellen Alternativen und damit nach einer veränderten Rolle des Staates bei der Regulierung von Umweltnutzungen gefragt (Abschnitt 5).

2. Rechtfertigungen staatlicher Umweltpolitik

Fragt man nach Begründungen für Eingriffe des Staates in die Konflikte um die Nutzung von Umweltressourcen, so werden je nach Wissenschaftsdisziplin unterschiedliche Antworten gegeben: Ökonomen verweisen darauf, dass die Märkte mit Blick auf die natürlichen Ressourcen unvollkommen arbeiten, wenn Verursacher von Umweltbelastungen die von ihnen induzierten Schäden bei Dritten nicht in ihr ökonomisches Kalkül einbeziehen müssen. Solche durch externe Effekte der Produktion oder des Konsums bewirkten Marktunvollkommenheiten sind jedoch – wie schon Coase (1960) gezeigt hat – allenfalls ein hinreichendes, keineswegs ein notwendiges Indiz für ein staatliches Engagement: Wenn nämlich beobachtet werden kann, dass Verursacher und Geschädigte privatrechtliche Lösungen für das Problem finden, bedarf es keiner öffentlich-rechtlichen Eingriffe. Selbst dann, wenn die „Coase-Lösung" an die bekannten Grenzen stößt[1], erwächst daraus keineswegs eine Rechtfertigung für jede Form staatlicher Eingriffe. Relativ unstrittig ist in solchen Fällen die Schaffung eines geeigneten (Rechts-)Rahmens für die autonome Regulierung der Nutzungskonflikte zwischen den Beteiligten oder – wichtiger noch – die Schaffung von Rahmenbedingungen für das Funktionieren von Märkten für die offensichtlich knapp gewordenen (vormals freien) Umweltressourcen, um deren effiziente Bewirtschaftung sicherzustellen. Strittig hingegen sind alle Formen von Staatseingriffen in den Allokationsprozess; sie müssen – wie unten gezeigt wird – nicht nur hinsichtlich ihrer Folgekosten, sondern auch mit Blick auf Eigeninteressen der staatlichen Akteure (und derer, die sich der staatlichen Gestaltungsmacht für ihre Interessen bedienen) besonders kritisch betrachtet werden.

Aus unzureichenden naturwissenschaftlich-technischen Möglichkeiten der Zuordnung von Schäden zu Verursachern und daraus folgenden privatrechtlichen Beweis- und Durchsetzungsschwierigkeiten lassen sich ebenfalls keine vollständigen Rechtfertigungen für staatliche Aktivitäten ableiten (vor allem nicht für prozessuale Maßnahmen): Auch der Staat hat die Angemessenheit und

[1] Vgl. dazu etwa die Beiträge in *Wegehenkel* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ökologische Wirksamkeit einzelner Maßnahmen nachzuweisen; wenn dem Staat zugebilligt wird, nach Mutmaßungen und Pauschalierungsmaßstäben Gefahrenabwehr oder gar Vorsorgepolitik durch Einzelmaßnahmen zu betreiben, liegt es nahe, solche Absenkungen der Eingriffsstandards auch auf der privatrechtlichen Ebene zuzulassen. Von staatlichen Eingriffen muss man sogar zusätzlich noch verlangen, dass deren Verhältnismäßigkeit im Sinne von Opportunitätskosten im gesamtgesellschaftlichen Rahmen (und nicht nur im Interesse der Partei der Betroffenen) abgewogen wurde.

Gerade aus ökonomischer Sicht spricht also vieles dafür, den Staat bei der Regulierung von Umweltnutzungskonflikten auf eine subsidiäre Rolle zu beschränken und ihn in einer großen Zahl von Fällen, in die sich die Umweltpolitik derzeit einmischt, auf die Rolle eines rahmensetzenden und allenfalls koordinierenden und initiierenden Akteurs zu verweisen.

Auch juristische Argumentationsmuster, die vor allem auf die Pflicht zur Gefahrenabwehr abheben, sind eher frühen Phasen der Umweltpolitik angemessen, als es galt, akute Probleme in einem Stadium zu bewältigen, als die notwendigen Rahmenbedingungen für eine dezentrale Regulierung von Nutzungskonflikten noch nicht installiert waren. Die Perpetuierung solcher Begründung in späteren Phasen der Umweltpolitik hat eher dazu geführt, dass trotz der offenkundig gewordenen und im folgenden Kapitel skizzierten Defizite selektiver prozessualer Eingriffe des Staates Chancen zur Deregulierung und zur Substitution oder zumindest Ergänzung[2] des Ordnungsrechts durch alternative Instrumente (s. Abschnitt 5) eher zögerlich genutzt worden sind.

Die von der Politikwissenschaft und einzelnen Ökonomen vorgetragene Begründung, Umweltschutz sei ein meritorisches Gut, das vom Staat gegen oder zumindest über die Präferenzen von Mehrheiten hinaus angeboten werden müsse, ist nicht nur allokativ problematisch, sondern verkennt darüber hinaus die Mechanismen des politischen Prozesses (s. Abschnitt 4). Auch die These „Umweltpolitik definiert die Knappheit, wobei diese Knappheitsentscheidungen nur zufällig ökonomischer Rationalität genügen"[3], verweist strenggenommen nicht auf eine Rechtfertigung politischen Handelns, sondern beschreibt einen Dominanzanspruch, der zudem neue Konflikte generiert, ohne dies mit Vorteilen anderer Art zu rechtfertigen.

---

[2] So die Empfehlung von *Hansmeyer/Schneider* (1990).

[3] Ebenda, S. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3. Ausgewählte Ergebnisse der Evaluierung staatlicher Eingriffe in Umweltnutzungskonflikte

Der Status der deutschen Umweltpolitik ist gekennzeichnet durch eine hohe Regelungsdichte mit vorwiegend statischem Charakter[4]. Diese Kritik an den Folgen des in Deutschland dominierenden Ordnungsrechts ist nicht neu[5] und hat in vielen Details den systematischen Charakter von Vollzugsdefiziten, ja sogar die Berechtigung von Zweifeln an der „Vollzugseignung" des Programms deutlich gemacht[6]. Das Fortschreiten der umweltpolitischen Aktivitäten hat inzwischen zu rapide steigenden Grenzkosten weiterer Maßnahmen geführt, die nicht nur, aber auch auf die Wahl der Instrumente bzw. die Rolle des Staates zurückzuführen ist. Im Zuge der Diskussion um den „Standort Deutschland" ist deutlich geworden, dass auch die Umweltpolitik in die Bedingungen eingebunden ist, die die Globalisierung der Märkte hervorruft, so dass sich der „excess burden" extensiver staatlicher Aktivitäten im Umweltbereich auch allokativ sichtbar niederschlägt.

Zudem haben sich die angedeutete Eigendynamik der Umweltpolitik und der Erwartungsdruck von Teilen der Öffentlichkeit eher separiert: Zwar wurde der Umweltschutz in den letzten Jahren zunehmend durch andere gesellschaftliche Probleme von den Spitzenplätzen der politischen Agenda verdrängt. Dennoch sieht sich die Umweltpolitik angesichts regelmäßig auftretender (bzw. aufgebrachter) akuter Probleme zum Handeln aufgefordert, und trotz negativer Evaluierungsergebnisse, trotz bereits hoher Regelungsdichte und bestehender Vollzugsdefizite reagiert sie auf solche Erwartungen mit Versuchen, das spezifisch staatliche Instrumentarium weiter zu verfeinern. Dabei geraten die ergriffenen Maßnahmen zunehmend zu Symbolhandlungen, die Aktivität demonstrieren, obwohl sie nur Einzelfolgen (und dies nur nachholend und unvollständig), nicht aber Ursachen bewältigen können.

Wie die Handlungsmuster einer solchen „Symbolpolitik"[7] in der umweltpolitischen Praxis aussehen, zeigen Jacob und Jänicke in einer empirischen Untersuchung über das Handling von Gefahrstoffen auf[8]. Es geht dabei um Stoffe, die aufgrund ihrer teilweise problematischen Wirkungen (humantoxische Eigenschaften und/oder hohe Reaktivität sowie teilweise hohe Verbrauchsmengen) in der Öffentlichkeit sicherlich als besonders regulierungsbedürftig angesehen

---

[4] Weitergehend ebenda, S. 35: „(...) inflexible, vollzugsdefizitäre und unwirtschaftliche Umweltpolitik (...)".

[5] Vgl. schon das Gutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (1978), bes. Teil 2.2.

[6] So *Koch* (1997), S. 46 f.

[7] Vgl. dazu allgemein *Edelman* (1967).

[8] *Jacob/Jänicke* (1998), S. 519 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

werden. Die Autoren haben ausgewählte ökologische Innovationen und Entwicklungsmuster des Strukturwandels in der chemischen Industrie erforscht und dabei festgestellt, dass es sich in weiten Teilen um eine „Umweltentlastung ohne Staat" handelt: Für nur 48 von 182 erfassten Stoffen existieren staatliche Regulierungen, von denen zudem 33 dem Lebensmittelrecht zuzuordnen sind[9]. Außerdem stellen sie fest, dass eine „explizite Regulation nahezu ausnahmslos erst dann stattfand, nachdem der Verbrauchsrückgang bereits begonnen hatte"[10], mithin zumindest die Impulse für den Strukturwandel nicht in der staatlichen Umweltpolitik gesehen werden können. Sie verweisen in diesem Zusammenhang auf eine häufiger zu beobachtende „symbolische Regulation", bei der staatliche Regulation bereits praktizierte Regelungen in den Unternehmen lediglich festschreibe[11].

In der Untersuchung wurde – für den Bereich der chemischen Industrie – ermittelt, dass über informelle Kommunikation zwischen Umweltbehörden und betroffenen Unternehmen, über Verbotsandrohungen und Belobigungen (z. B. „Umweltengel") wahrscheinlich mehr Veränderungen induziert worden sind als durch formale Regulationen. Jacob/Jänicke zeichnen eine regelrechte „Regulierungsspirale" nach, in der zunehmend auch die direkte Kommunikation zwischen Umweltverbänden und Industrie im Sinne politiksubstituierender Regelungen eine Rolle spielt[12]. Auf die Bedeutung solcher Netzwerke, die Commitments in Richtung freiwilliger Selbstverpflichtungen der Produzenten umweltbelastender Stoffe nach sich ziehen, wird in Abschnitt 5 zurückzukommen sein. Zuvor sind die Motivations- und Handlungsmuster der Umweltpolitik genauer zu untersuchen, weil hier systematische Ursachen für Politikversagen zu vermuten sind.

4. Kritische Analyse der Motive staatlicher Umweltpolitik

Umweltpolitik unterliegt den gleichen Gesetzmäßigkeiten wie andere Politikfelder auch: Ihre Themen werden dann und nur dann von Politikern aufgegriffen, wenn damit Wähler positiv angesprochen werden können. Über politische Aktivierung und die Wahl der Maßnahmen entscheiden nach diesem Politikverständnis keine objektiven Dringlichkeiten oder gemeinwohlorientierten Prioritäten, sondern die Nützlichkeit eines Themas für den Erwerb bzw. die Erhaltung politischer Macht. In einem ersten Schritt, der sich meist im vorpolitischen Raum abspielt, werden individuell empfundene Probleme durch öffentlichen

[9] Ebenda, S. 522 ff.
[10] Ebenda, S. 525.
[11] Ebenda, S. 534.
[12] Ebenda, S. 536 ff., bes. S. 538.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diskurs zu gesellschaftlichen, und Einzelprobleme werden durch Strukturierung und Verallgemeinerung von Ursachen- und/oder Wirkungszusammenhängen zu Problemfeldern[13]. Die Geschichte des Umweltschutzes hält viele Belege für diese Hypothese bereit; sie zeigt auch, dass individuell und als isoliert empfundene Probleme nicht von selbst zu gesellschaftlichen und zu Problemfeldern werden, geschweige denn, dass sie automatisch zu etwas führen, das „Umweltpolitik" genannt werden kann, also den Eingriff des Staates in die Nutzung der Umweltressourcen.

Problementstehung und -wahrnehmung unterliegen somit psychischen und sozialen Gesetzmäßigkeiten, die zudem kulturell bedingt und veränderbar sind. Anders ist kaum zu erklären, dass es – auch zwischen Ländern mit vergleichbarem ökonomischen Entwicklungsniveau – erhebliche Unterschiede im Umweltbewusstsein (in individueller wie auch gesellschaftlicher Hinsicht einschließlich der Erwartungen an die Umweltpolitik) gibt, zumal dann, wenn gering ausgeprägtes Umweltbewusstsein und objektiv schlechte Umweltbedingungen zusammengehen. Insbesondere die psychische und soziale Wahrnehmung von Umweltproblemen wirkt als Filter für den gesellschaftlichen Diskurs[14], der bestimmt, welche Themen in den Vorhof der Politik transportiert werden. Nicht zufällig ist der Umweltschutz zunächst von Minderheiten, bald darauf unterstützt von einer kritischen wissenschaftlichen Öffentlichkeit, erörtert und sowohl durch „Skandalisierung" als auch durch Ursachen- und Wirkungsverallgemeinerung in die Wahrnehmung einer breiteren Öffentlichkeit transportiert und dadurch auf die gesellschaftliche Agenda gehoben worden, die das Thema zu einem „Selbstläufer" gemacht hat[15]. Bezeichnenderweise ist die öffentliche Sensibilisierung für Umweltbelastungen unabhängig, ja teilweise sogar gegenläufig zur Entwicklung der objektiven Schadstoffbelastungen gewachsen.

Die Präferenzen der Wähler im Umweltbereich stellen zwei Typen von „Aktionsfallen" für politische Unternehmer im Sinne von Downs dar: Einerseits zeigen sich nach den Ergebnissen von Umfragen die Bürger in der Bundesrepublik auf der einen Seite hochsensibel, wenn es um Umweltängste geht; auf der anderen Seite stehen „die Deutschen eher hintenan (...), wenn es um das Gefühl starker persönlicher Betroffenheit geht"[16]; dies fordert stimmenmaximierende Politiker zum Handeln auf. Andererseits ist die Bereitschaft, etwa Steuererhö-

---

[13] *Heins/Stephan* (1998) behandeln in diesem Zusammenhang den interessanten Aspekt der „Politisierung" von Grenzwerten, über die Eingriffsschwellen für ein Tätigwerden des Staates definiert werden mit Auswirkungen nicht nur für die Definition von Handlungsbedarf, sondern auch für internationale Handelskonflikte.

[14] Vgl. auch *Citlak/Kreyenfeld* (1999), S. 112 ff.

[15] Dieser Prozess wird von *Reiche/Krebs* (1998) für den Agenda-Setting-Prozess der Ökologischen Steuerreform detailliert beschrieben.

[16] *Kuckartz* (1997), S. 446 bzw. S. 439.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

hungen für mehr Umweltschutz zu akzeptieren „in keinem der wirtschaftlich hoch entwickelten Länder (...) geringer als in Deutschland"[17], und dies macht die zweite „Aktionsfalle" aus. Mit anderen Worten: Ein ausgeprägtes Umweltbewusstsein (das nur durch persönliche Betroffenheit bedingt ist) macht den Umweltschutz zu einem attraktiven Betätigungsfeld für Politiker (auf der Bekenntnisebene) mit prekären Restriktionen auf der Handlungsebene; denn Umweltpolitik gerät unter diesen Bedingungen in den Widerspruch, Aktivität zeigen zu sollen, ohne dass diese bei nennenswert großen Wählergruppen zu Kosten bzw. Beeinträchtigungen führen darf. Seit Olson[18] ist bekannt, dass große und/oder gut organisierte Wählergruppen unter solchen Bedingungen Ansprüche durchsetzen können, ohne zu den entstehenden Kosten herangezogen zu werden, was im Falle der Umweltpolitik zu widersinnigen „Lösungen" führt, wie unten im Detail beschrieben wird.

Umweltschutz wird wie jedes andere gesellschaftliche Thema nur unter bestimmten Bedingungen von der Politik aufgegriffen, also aus dem Vorhof in die Arena der Politik gelassen: Dazu gehört zum einen, dass die Zahl der an solchen Themen interessierten Wähler hoch genug ist, um die Zugangshürden zu überschreiten bzw. die Wahlchancen konkurrierender Parteien(-blöcke) hinreichend knapp sein müssen, um Parteien, die sich der Bedienung von Randgruppen verschrieben haben, die Rolle eines „Züngleins an der Waage" zu geben. Die – weniger programmatische als maßnahmenbezogene – Zurückhaltung der großen Parteien in der Umweltpolitik gibt unter den genannten Umständen Single-Issue-Parteien eine Chance, die über deren eigenem Wählerpotential liegt[19]. In diesem – und nur in diesem – Sinne haben „Überzeugungspolitiker" (oder in der Terminologie Max Webers: die Gesinnungsethiker[20]) eine Chance zur politischen Durchsetzung ihrer Positionen, d. h. zur Einbringung ihrer Programme in die – umsetzungsbezogene – politische Arena.

---

[17] Ebenda, S. 449.

[18] *Olson* (1968).

[19] Zwei Dinge sind hier bezeichnend. Zum einen hat trotz eines parteienübergreifenden Bekenntnisses für mehr Umweltschutz außer den Grünen/Bündnis 90 keine Partei mit Umweltthemen ihren Wahlkampf bestritten; zum anderen sahen sich die Grünen/Bündnis 90 im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 gezwungen, sich als „sozialökologische" Partei zu profilieren, um ihren Stimmenanteil zu maximieren. Beide Entwicklungen werden von der Neuen Politischen Ökonomik prognostiziert: Erstens werden Randthemen nur dann von dominierenden Parteien aufgegriffen, wenn sie sich dadurch von der Programmatik ihrer Konkurrenten absetzen können; zweitens werden Programme mit Gewinner- und Verliererpositionen vor der Wahl nicht konkretisiert, um keine Wähler zu verschrecken; drittens werden im Wahlkampf Themen und Überzeugungen nur solange und soweit als single issues vorgetragen, wie die Glaubwürdigkeit der Protagonisten auf diese Themen beschränkt ist.

[20] Vgl. *Weber*, M. (1921); S. 17 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Unter den Bedingungen einer Minderheitsposition in einer Koalition sind dann ökologische Positionen statt von außen – also durch öffentlichen Druck auf die Politik, sei es im gesellschaftlichen Diskurs oder aus der parlamentarischen Opposition – im internen Machtkampf einer Koalition durchsetzbar, wobei dem Mehrheitskoalitionär aus der Logik dieses Machtkampfes die Aufgabe zufällt, die Kosten der Umsetzung ökologischer Programmatik zu minimieren. Dies führt zu typischen Politikmustern:

- zu einem Aktionismus, bei dem umweltpolitisches Handeln demonstriert wird, ohne dass nennenswerte ökologische Verbesserungen zu erwarten sind;
- zu selektivem Handeln, bei dem große Wählergruppen (z. B. Autofahrer) trotz hohem Problemerzeugungsbeitrag geschont werden[21];
- zum Verstecken der unpopulären Teile von Maßnahmen und damit zur Vermeidung von umweltpolitisch wichtigen Signaleffekten;
- zur Verlagerung (Änderung der Belastungsstruktur) anstelle von Umweltentlastungen als indirekte Folge der Selektivität.

Auswertungen von Meinungsumfragen zeigen, dass Politik – wie oben erläutert – in solchen Mustern eher auf widersprüchliche Präferenzen der Wähler reagiert statt Maßstäbe zu setzen[22]. Dies der Politik vorzuwerfen, ist jedoch inkonsequent, denn solche Kritik vernachlässigt die Bewegungsmomente politischen Handelns. In diesem Sinne sind die genannten Politikmuster der Umweltpolitik inhärent und unvermeidlich: Eben dadurch, dass der Staat die Verantwortlichkeit für die Regulierung von Umweltnutzungskonflikten die Verantwortung übernommen hat, um damit Wählerwünschen zu genügen, hat er sich selbst in diese Schwierigkeiten manövriert: Wenn ein hohes Maß an Umweltsensibilität mit geringer Neigung zur Übernahme der Kosten von umweltpolitischen Maßnahmen einhergeht[23], gerät staatliche Umweltpolitik immer dann in die beschriebenen „Aktionsfallen", wenn sie über die Setzung von Rahmenbedingungen für die Bewältigung von Umweltnutzungskonflikten hinaus prozessual einzugreifen bereit ist. Aktivität aber lässt sich am besten auf der Prozessebene demonstrieren.

Ein zweiter Grund für die prozessuale Ausrichtung staatlicher Umweltpolitik sind die Aktivitäten einer Interessentengruppe, die ihre berufliche Existenz aus einem „starken Umweltstaat" herleitet, der Umweltbürokratie. Wie die ökono-

---

[21] Bezeichnend sind in diesem Zusammenhang Hinweise des Umweltbundesamtes und des Sachverständigenrates für Umweltfragen auf Politikdefizite beim Lärmschutz sowie bei der allergievermeidenden Kennzeichnung von Produkten und Inhaltsstoffen. Vgl. dazu FAZ (1999a) und FAZ (1999b).

[22] Vgl. für eine solche Auswertung etwa *Kuckartz* (1997).

[23] Vgl. ebenda, bes. S. 446 und 449.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mische Theorie der Bürokratie zeigt[24], stellt jede zusätzliche umweltpolitische Maßnahme ein Beschäftigungsprogramm für die Bürokratie dar, das um so üppiger ausfällt, je größer die Probleme bei der Umsetzung dieser Maßnahme (Programmdifferenzierung, Kontrolle etc.) sind. Dass das Ordnungsrecht trotz der Kritik der Umweltökonomik[25] weiterhin die Umweltpolitik dominiert, liegt daran, dass es gerade die selektiven und mit hoher Regelungsdichte ausgestatteten umweltpolitischen Maßnahmen sind, die der Umweltbürokratie nutzen.

Drittens hat der Staat eine Vielzahl von Aufgaben zu erfüllen, für die sich ökologische Motive zum Schaden der Umweltpolitik instrumentalisieren lassen. Dies gilt auch und gerade für das fiskalische Ziel, wie der Fall der jüngst beschlossenen „ökologischen Steuerreform" zeigt.

Bald nach der Regierungsübernahme beschloss die rot-grüne Koalition, den Kraftstoffverbrauch durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer um 6 Pfg. einzudämmen.

Phase 1: Zwischen der Ankündigung dieser Maßnahme und ihrem Inkrafttreten war der Kraftstoffpreis durch Markteinflüsse (jahreszeitlich bedingter Nachfragerückgang sowie gesunkene Rohstoffpreise infolge geänderter Währungsparitäten) um 8–10 Pfg. gefallen. Die von den Mineralölgesellschaften überwälzte Steuererhöhung bewirkte also nicht mehr als eine (partielle) Substitution von Markteinflüssen.

Phase 2: Durch die Wiederaufwertung des Dollar und die Neubelebung des Kartells der Erdölproduzenten stiegen anschließend die Kraftstoffpreise um 15–20 Pfg. über den Niedrigstand vom Frühjahr 99; an diesem Anstieg ist die höhere Mineralölsteuer mit 30–50 % beteiligt[26].

Um eine konsequente Verbrauchssteuerung zu bewirken, müsste der Satz der Mineralölsteuer eine marktkompensatorische Funktion übernehmen, d. h. jeweils gegen die Markteinflüsse antizyklisch angehoben bzw. abgesenkt werden. Angesichts der einfachen Erhebungstechnik (Steuerschuldner sind die Vertreiber von Mineralölerzeugnissen) und der daraus resultierenden geringen Erhebungskosten wäre eine solche kompensatorische Regulierung zwar möglich und umweltpolitisch konsequent, doch würde dies dem fiskalischen Interesse an einem stabilen Steueraufkommen zuwiderlaufen. Wenn es nur um die Verbrauchsreduzierung ginge, könnte die Umweltpolitik – steigende oder zumin-

[24] Vgl. dazu etwa *Roppel* (1979).

[25] Etwa *bei Hansmeyer/Schneider* (1990) und *Frey/Schneider* (1997).

[26] Übrigens hat nach Auskunft der Mineralölwirtschaft nicht einmal dieser Preisanstieg zu einem Rückgang des Absatzes von Mineralölprodukten geführt, was zusätzlich den Verdacht nährt, die über mehrere Jahre verteilten weiteren Erhöhungen der Mineralölsteuer seien eher von fiskalischer Vorsicht als von ökologischer Entschlossenheit motiviert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dest nicht sinkende Rohstoffpreise auf diesem Markt vorausgesetzt – auf die geplanten weiteren Erhöhungen der Mineralölsteuer aus ökologischen Gründen verzichten. Diese „Automatik" liefe jedoch dem Bedürfnis der Politik nach Demonstration von Aktivität (und Macht) zuwider.

5. Alternativen zur Staatstätigkeit bei der Regulierung von Umweltnutzungskonflikten

Die Bestandsaufnahme umweltpolitischer Defizite sowie die kritische Analyse der Gründe für Unvollkommenheiten oder Versagen politischer Aktivitäten bei der Regulierung von Umweltnutzungskonflikten haben die begrenzten Erfolgspotentiale von Umweltpolitik faktisch und systematisch verdeutlicht. Daraus ist keineswegs zu schließen, dass die Regulierung der Umweltnutzung an sich misslingt, sondern lediglich, dass die Rolle des Staates in diesem Handlungsfeld weniger anspruchsvoll zu definieren ist. Folglich gilt es nach Möglichkeiten zu suchen, wie die anstehenden Regulierungsbedarfe außerhalb staatlicher Eingriffe organisiert werden können und welche veränderte Aufgabe dem Staat[27] nach dieser Reorganisation zugewiesen werden sollte dergestalt, dass er einerseits im Rahmen seiner Handlungsmöglichkeiten und andererseits unter Minimierung der Potentiale für opportunistisches Verhalten von Politikern und Bürokraten tätig wird. Im folgenden wird aufgezeigt, dass es ein beachtliches Spektrum deregulativer Ansätze im Umweltschutz gibt, die für eine solche Neuausrichtung infrage kommen.

Eine vielversprechende Strategie ist in diesem Zusammenhang die *Verschärfung der Haftpflicht*, die zu einer privatwirtschaftlichen Risiko-Reallokation beitragen kann, die verursachergerecht und damit ökologisch wirksam wäre. Besonders hervorzuheben sind ihre Stärken bei der vorsorgenden Vermeidung von Umweltrisiken. Die Strategie kann zwei sich ergänzende Ausprägungen annehmen: Zum einen kann die Haftung sich (wie z. B. nach § 52 BImSchG) auf die Sorgfaltspflichten von Unternehmensverantwortlichen mit Blick sowohl auf organisatorische als auch auf verfahrensbezogene Vorkehrungen beziehen. Die damit bewirkte Personalisierung von Haftungsrisiken wirkt derzeit zwar vor allem vollzugsunterstützend; die Ausdehnung auf grundsätzlichere Schutz- bzw. Vermeidungspflichten ist jedoch möglich.

Zum anderen kann sich die Haftungsstrategie auf die Verpflichtung zum Abschluss von obligatorischen Versicherungen beziehen, die dafür sorgt, dass im Schadensfall eine hinreichende Zahlungsfähigkeit des Verursachers sichergestellt ist. Unter strategischen Gesichtspunkten ist diese Garantieleistung jedoch

[27] Vgl. für institutionenorientierte Vorschläge *Proff* (1998); diese Aspekte werden im vorliegenden Beitrag nicht weiter verfolgt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

weniger relevant als die Privatisierung der Prüfungs- und Sorgfaltspflichten[28]: Bevor eine Versicherung Haftungsrisiken übernimmt, wird sie zum einen das Risikopotential des Versicherungsnehmers und potentiellen Verursachers sorgfältig prüfen und ihm im Interesse der Risikominimierung Vorschläge oder gar Auflagen machen. Da sich die Versicherungsprämie nach dem Risikoumfang bemisst, hat der Versicherungsnehmer ein wirtschaftliches Interesse an der Risikominimierung. Zum anderen ist dieses Interesse dynamisch angelegt: Wenn sich im Zuge des technischen Fortschritts oder durch Marktentwicklungen Chancen für eine Reduzierung von Risiken ergeben, wird der Versicherungsnehmer diese nach Abwägung von Kosten und Nutzen freiwillig umsetzen, da dies seinen Versicherungsaufwand reduziert, d. h., das Realisierungsinteresse verlagert sich – im Vergleich zum Ordnungsrecht – vom Staat auf die Verursacher.

Insbesondere im Vergleich zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen führen die beiden genannten Optionen der Haftungsverschärfung also zu einer Staatsentlastung in doppelter Hinsicht: Die Prüfungs- und Sorgfaltspflichten werden verursachergerecht privatisiert und mit größerer Effektivität wahrgenommen, da der Versicherungsnehmer zugleich an niedrigen Prämien und an der Vermeidung von Tatbeständen interessiert ist, die zum Haftungsausschluss der Versicherungsgesellschaft führen; die Versicherungsgesellschaften ihrerseits haben zwecks angemessener Risikobewertung einerseits und der Gewährung günstiger Prämien (Wettbewerbsdruck) andererseits ebenfalls ein Eigeninteresse an einem hohen Prüfungs- und Überwachungsniveau. Der zweite Vorteil gegenüber dem Ordnungsrecht ist in der Dynamisierung des Eigeninteresses von Versicherungsnehmern und -gebern an haftungsminimierenden Vorkehrungen zu sehen.

Diese Deregulierungsstrategie ist jedoch nicht nur für den laufenden Betrieb von umweltrelevanten Anlagen geeignet, sondern auch für die Regelung von Nutzungskonflikten in der Planungsphase: Während die ordnungsrechtliche Einzelgenehmigung sich am Stand der Technik orientieren muss und dabei die Beweispflichten bei der Genehmigungsbehörde liegen, kann eine Versicherungspflicht als Element der präventiven Kontrolle wirken, die die Beweispflicht und das Interesse am Einsatz risikominimierender Technologien auf den künftigen Anlagenbetreiber verlagert[29].

In Bezug auf die Auslagerung von Prüfungs- und Kontrollpflichten der Haftpflichtstrategie ähnlich wirkt die *Förderung von Öko-Audits*: Nach extern festgelegten und vergleichbaren Kriterien werden von den Gutachtern nicht nur Risikopotentiale identifiziert, sondern auch Umweltentlastungsstrategien vorgeschlagen und Zielvereinbarungen getroffen. Eine hinreichende Qualitätssiche-

[28] Vgl. dazu im einzelnen *Bongaerts/Krämer* (1987).

[29] Vgl. dazu *Bohne* (1994), S. 195 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rung bei den zertifizierungsberechtigten Institutionen vorausgesetzt (die staatlicher Initiative nicht bedarf, weil wie etwa bei den Wirtschaftsprüfern ein einwandfreier Ruf im Eigeninteresse der zertifizierenden Institutionen liegt), können durch dieses Instrument staatliche Aktivitäten substituiert und zudem mit einem öffentlich-rechtlich kaum umsetzbaren Dynamisierungselement in Form der Zielvereinbarungen versehen werden. Die von Unternehmensverbänden und Zertifizierern immer wieder geforderten Erleichterungen bei der staatlichen Genehmigung und Überwachung für zertifizierte Anlagen bzw. Standorte, von der man sich zusätzliche Anreize für eine Auditierung verspricht, werden bisher kaum realisiert, obwohl die Vorteile gegenüber dem Ordnungsrecht offensichtlich sind.

Ein dritter Instrumenttyp, der eine Rückführung staatlicher Aktivitäten im Umweltschutz möglich macht, sind *Kooperationen* mit der Wirtschaft, zumeist in Form freiwilliger Selbstverpflichtungen von Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden. Solche Kooperationslösungen haben in der bundesdeutschen Umweltpolitik eine gewisse Tradition[30], die es erlaubt, Einsatzmöglichkeiten und Erfolgspotentiale dieses Instrumenttyps genauer zu erfassen.

Mit Recht weist Breier[31] darauf hin, dass freiwillige Selbstverpflichtungen nur ein Spezialfall von Kooperationen sind, nämlich dann, wenn die Verpflichtungen einseitig und tatsächlich freiwillig sind. In der Praxis dürften die meisten Kooperationen in einem Verhandlungsprozess zustandegekommen sein, in dem Umweltverwaltung und Unternehmen wechselseitig Verpflichtungen eingegangen sind. Gemäß dem Diktum von Wallace „speak softly and carry a big stick"[32] kommt der Umweltverwaltung in solchen Verhandlungen die Aufgabe zu, auf die Vorteile hinzuweisen, die die Vermeidung einer sonst notwendig erscheinenden staatlichen Regulierung dem Verhandlungspartner bietet, um diesen zu einer „freiwilligen" Selbstverpflichtung zu bewegen. Natürlich bieten solche Kooperationen auch für die Umweltpolitik und den Umweltschutz Vorteile: Langwierige Gesetzgebungsverfahren können vermieden werden, und das Commitment der Wirtschaft bietet Ansatzpunkte für die allgemeine Integration des Umweltschutzes in Unternehmensentscheidungen[33]. Möglicherweise gehen die in der Selbstverpflichtung formulierten Ziele sogar über das hinaus, was in einem formellen Gesetzgebungsverfahren als zumutbar angesehen worden wäre. Wo dies zutrifft, ist die Kritik an solchen Kooperationslösungen, dass Parlament und Umweltverbände in die Entscheidungsfindung nicht eingebunden werden, zum einen rein formaler Natur und durch Effizienzgewinne zumindest

[30] Einen Überblick gibt *Kloepfer* (1989), Rz. 232 ff.; neuere Beispiele bei *Holzhey/Tegner* (1996).

[31] *Breier* (1997), S. 132.

[32] *Wallace* (1995), S. 251, zitiert bei *Jacob/Jänicke* (1998), S. 540.

[33] So *Breier* (1997), S. 134.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

relativiert; zum anderen übersieht diese Kritik, dass die Position des staatlichen Verhandlungspartners durch das Gewicht und die (möglichen) Forderungen der nicht mit am Tisch sitzenden Beteiligten gestärkt wird.

Schon im Vorfeld solcher Verhandlungen gibt es i. d. R. eine informelle Kommunikation zwischen Umweltverwaltung und Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden, gelegentlich angestoßen durch wissenschaftliche Studien, die von der Verwaltung gegeben werden, oder durch die Aufnahme bestimmter Stoffe in ein Monitoringprogramm. Am Ende einer solchen „Regulierungsspirale" und am Beginn von Verhandlungen könnte auch eine Verbotsdrohung stehen[34]. Mit solchen Maßnahmen wird den betroffenen Unternehmen signalisiert, dass die Umweltpolitik Handlungsbedarf sieht; sie fördern die Verhandlungs- und Kooperationsbereitschaft in der Wirtschaft. Demgegenüber fallen angebliche Nachteile von Kooperationslösungen wie geringere Regelungsschärfe und fehlende Rechtsbindung[35] weniger ins Gewicht; denn solche Nachteile treten erstens nur bei echten freiwilligen Selbstverpflichtungen auf, bei denen zumeist ein geringes staatliches Sanktionspotential und damit eine schwache Verhandlungsposition gegeben ist. Bei den übrigen Kooperationslösungen werden solche Schwächen bei den erzielten Resultaten weder im Interesse der Unternehmen noch der Umweltverwaltung liegen; denn sie weisen auf öffentlichen Rechtfertigungsdruck und späteren Nachverhandlungsbedarf hin, die für beide Seiten Planungsunsicherheit erzeugen. Erwünscht sind in diesem Sinne Bedingungen, wie sie in den EU-Leitlinien für Kooperationslösungen formuliert sind[36]: In für beide Seiten verbindlichen Verträgen sollten nach Möglichkeit quantifizierte Ziele mit „Milestones" als Basis für ein kontinuierliches Monitoring der Programmfortschritte enthalten sein (dies wäre das öffentlich-rechtliche Pendant zu den oben angesprochenen Zertifizierungen). Strittig ist allenfalls die Notwendigkeit von Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung; hier wirkt öffentlicher Druck zusammen mit den Erwartungen der beteiligten Unternehmen trotz der Kollektivgutproblematik i. d. R. ebenso zuverlässig wie die Androhung substitutiver staatlicher Maßnahmen, die einen mehr oder weniger langen Vorlaufprozess benötigen und in bezug auf das Durchsetzbare nicht nur für die beteiligten Unternehmen, sondern auch für die Umweltpolitik Risiken bergen. Die sanktionswirksamen Regelungen der Verpackungsverordnung haben sich hier für die Stabilität des Dualen Systems bei vergangenen Krisen jedenfalls als weniger bedeutend erwiesen als der Druck dominierender Träger und Unterstützer des Dualen Systems.

Besonders vorteilhaft wirken sich Kooperationen dort aus, wo sie nicht auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner von Verbänden, sondern auf Positionen ba-

[34] Vgl. *Jacob/Jänicke* (1998), S. 534 ff.

[35] Vgl. *Breier* (1997), S. 133.

[36] Vgl. EU-Kommission (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sieren, die Branchenpioniere und Innovatoren vertreten. Dann nämlich geht es weniger um die Kollektivgutproblematik, die im Verbandskontext zu bewältigen ist[37], sondern um die Diffusion ökologischer Innovationen in ganzen Branchen oder Produktgruppen. Die Förderung solcher Pionierleistungen etwa durch vereinfachte Genehmigungsanforderungen oder durch den (teilweisen) Verzicht auf behördliche Kontrollen erzeugen zusätzlich zum Marktdruck technologische Denkanstösse bei unter vergleichbaren Bedingungen produzierenden Unternehmen und setzen so Innovationszyklen in Gang[38].

Eine weitere staatsentlastende Strategie sind die in den 80er Jahren intensiv diskutierten *Kompensationslösungen*[39], die bisher weitgehend auf die Luftschadstoffpolitik beschränkt geblieben sind. An dieser Stelle sollen nicht die ökologischen, sondern die durchsetzungsbezogenen Vorteile dieser Strategie im Vordergrund stehen[40]. Dazu zählt nicht nur der Zugewinn an wachstumspolitischer Flexibilität dadurch, dass die Aufgabe von Altanlagen und -standorten unter einem Kompensationsregime nicht zur Totalabschreibung des wirtschaftlichen Wertes der Emissionsbewilligungen führt, sondern auch die – bisher nur in Einzelfällen im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes genutzte – Entbürokratisierung von Genehmigungsverfahren, wenn bei einer solchen Kompensationslösung Nettoentlastungen für die Umwelt erreicht werden können.

Ein möglicher Anwendungsfall für Kompensationslösungen in anderen Umweltbereichen ist der Automobilsektor: Die Anforderungen an die Automobilindustrie konzentrieren sich derzeit auf die Entwicklung und Markteinführung von Fahrzeugen mit geringem Kraftstoffverbrauch („Dreiliterauto"). Dabei wird übersehen, dass solche Fahrzeuge nur eine Marktnische bedienen (vor allem Zweit- und Drittwagen mit geringer Fahrleistung), während gleichzeitig der effektive Kraftstoffverbrauch der übrigen Fahrzeuge durch mehr Komfort (Klimaanlage) und Gewicht (Sicherheit) sowie vor allem durch höhere Fahrleistungen steigt. Wenn man die verkehrsbezogenen Emissionen reduzieren will, sollten sich Politik und Kfz-Hersteller auf den durchschnittlichen Schadstoffausstoss von Kraftfahrzeugen konzentrieren, und vor diesem Hintergrund wären Maßnahmen zur Senkung des Durchschnittsverbrauchs ganzer Flotten eines Herstellers weitaus zielführender. Ähnliches gilt für den Abfallbereich, wo statt Spitzenleistungen im Recycling einzelner Abfallstoffe (übrigens mitunter unabhängig von der ökologischen Problemhaltigkeit, von den Mengen und von der

[37] Vgl. dazu am Beispiel des Dualen Systems *Ewringmann/van Mark/Benkert* (1990).
[38] Siehe dazu im einzelnen *Hemmelskamp* (1999).
[39] Vgl. vor allem *Rehbinder/Sprenger* (1985).
[40] Vgl. dazu auch *Benkert* (1983), S. 295 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Rentabilität der Verwertung) Kompensationsvereinbarungen getroffen werden könnten[41].

Abschließend ist auf ein kritisches Problem zu verweisen, dessen Lösung im Rahmen dieses Beitrages nur skizziert werden kann: Wenn die in Abschnitt 4 entwickelten Thesen über die eine effektive Umweltpolitik behindernden Eigeninteressen von Politikern und Bürokraten bzw. über die Eigenlogik des repräsentativ-demokratischen Systems empirisch gehaltvoll sind, stellt sich die Frage, wie die politischen Entscheidungsträger dazu bewegt werden können, dem verstärkten Einsatz der zuvor behandelten Alternativinstrumente zuzustimmen oder gar die Implementierung der Instrumente aktiv zu betreiben.

Wie alle Vorschläge, die auf eine Verringerung politischen Einflusses hinauslaufen und der politischen Unterstützung bedürfen, ist auch hier die Umsetzung dann am einfachsten, wenn neben dem repräsentativen System Elemente direkter Demokratie genutzt werden können[42]. Auch bei widersprüchlichen Präferenzen der Wähler (hohe subjektive Umweltbetroffenheit bei geringer Zahlungsbereitschaft) wäre die Zustimmungswahrscheinlichkeit zu den oben behandelten alternativen Instrumenten bzw. Strategien immer dann hoch, wenn das Ausmaß der persönlich zu tragenden Mehraufwendungen bei breiten Wählerschichten – etwa infolge komplexer Überwälzungsschemata – unklar bliebe oder erkennbar wäre, dass die vorgeschlagenen Alternativen für sie persönliche Vorteile gegenüber den bisher verfolgten Strategien beinhalten.

Wo solche Elemente direkter Demokratie nicht verfügbar sind, muss auf das Eigeninteresse derjenigen gesetzt werden, die von einer Deregulierung des Umweltschutzes Vorteile zu erwarten haben. Angesichts der hohen Grenzkosten einer fortschreitenden Umweltpolitik einerseits und der erkennbaren Investitions- und Standorthemmnisse infolge der derzeitigen staatlichen Umweltpolitik ist hier vor allem an die Adressaten der Umweltpolitik und deren Verbände zu denken. Zur Verstärkung des Drucks auf Politik und Verwaltung sind nicht nur Koalitionen mit Arbeitnehmervertretern möglich, sondern u. U. auch mit Umweltverbänden, die ein Interesse an höherer ökologischer Effizienz haben müssten, zumal ihre Forderungen im derzeitigen politischen Rahmen eben mit Hinweis auf mangelnde politische Durchsetzbarkeit einerseits und unvertretbare Belastungen häufig zurückgewiesen werden. Wenn glaubwürdig gemacht werden kann, dass es nicht um weniger Umweltschutz, sondern um mehr Wirt-

---

[41] Ein weiterer Anwendungsfall sind die im Rahmen des Klimaschutzes diskutierten internationalen Joint Ventures; vgl. dazu *Koch* (1997), S. 215 f.

[42] Vgl. dazu im Umweltkontext *Frey/Schneider* (1997), S. 160 ff. *Brennan/Buchanan* (1980) greifen in einem vergleichbaren Kontext, nämlich der Implementierung eines Steuersystems, das den Handlungsspielraum von Politikern und Bürokraten einengt, auf die Konstrukte der Vertragstheorie zurück, die jedoch eher von Wert für die Ermittlung von Präferenzen als für die Implementierung von Alternativen selbst relevant sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schaftlichkeit (für die die privatwirtschaftlichen Beteiligten u. U. sogar Konzessionen für höhere ökologische Standards anzubieten bereit sind) geht, dürfte die Staatsentlastung im Umweltschutz auf breites Interesse stoßen.

Literatur

Benkert, W. (1983): Neue Strategien der Umweltpolitik in den USA, in: Natur und Recht, 5. Jg., S. 295 ff.

Bohne, E. (1994): Versicherungsmodelle zur Investitionsbeschleunigung und zum Abbau von Vollzugsdefiziten im Anlagenzulassungsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 109. Jg., S. 195 ff.

Bongaerts, J. C. / *Krämer*, R. A. (1987): Haftung und Versicherung von Umweltschäden. Schriften des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW), Nr. 8, Berlin.

Breier, S. (1997): Umweltschutzkooperationen zwischen Staat und Wirtschaft auf dem Prüfstand – Eine Untersuchung am Beispiel der Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 20. Jg., S. 131 ff.

Brennan, G. / *Buchanan*, J. M. (1980): The Power to Tax. Analytical Foundation of a Fiscal Constitution, Cambridge u. a.

Citlak, B. / *Kreyenfeld*, M. (1999): Wahrnehmung von Umweltrisiken – Empirische Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 12. Jg., S. 112 ff.

Edelman, M. (1967): The Symbolic Use of Politics, Urbana/Chicago/London.

EU-Kommission (1996): Allgemeine Leitlinien für die Anwendung von Umweltvereinbarungen v. 27.11.96, Dok. 561.

Ewringmann, D. / *van Mark*, M. / *Benkert*, W. (1990): Aufgaben, Organisation und Abfallverminderung durch die Rückgewinnung von Wertstoffen aus Siedlungsabfall, insbesondere gebrauchten Verpackungen. Verpackung aktuell, Bd. 5, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt (AGVU), Bonn.

FAZ (1999a): Lärm und Abgase schaden der Umwelt und den Menschen, 08.09.99, S. 6.

– (1999b): Allergien – die neue große Plage. Jeder dritte Deutsche leidet, 01.09.99, S. 1.

Frey, B. S. / *Schneider*, F. (1997): Warum wird die Umweltökonomik kaum angewendet?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 20. Jg., S. 153 ff.

Hansmeyer, K.-H. / *Schneider*, H. K. (1990): Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen.

Heins, B. / *Stephan*, U. (1998): Risikobasierte Umweltgesetzgebung als politikfreie Sphäre?, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 11. Jg., S. 546 ff.

Hemmelskamp, J. (1999): Umweltpolitik und Innovation – Grundlegende Begriffe und Zusammenhänge, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 22. Jg., S. 33–66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Holzhey, M. / *Tegner*, H. (1996): Selbstverpflichtungen – ein Ausweg aus der umweltpolitischen Sackgasse?, in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., S. 425 ff.

Jacob, K. / *Jänicke, M.* (1998): Ökologische Innovationen in der chemischen Industrie: Umweltentlastungen ohne Staat? Eine Untersuchung und Kommentierung zu 182 Gefahrstoffen, in: ZfU, H. 4, S. 519–547.

Kloepfer, M. (1989): Umweltrecht, München.

Koch, H.-J. (1997): Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung: Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 10. Jg., S. 45 ff. und S. 210 ff.

Kuckartz, U. (1997): Grünes Trikot für Deutschland? Das Umweltbewusstsein der Deutschen im internationalen Vergleich, in. Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 20. Jg., S. 433 ff.

Olson, M. (1968): Die Logik kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen.

Proff, H. V. (1998): Umwelt- und allgemeine Wirtschaftspolitik: Prozesse und Institutionen eines integrativen Ansatzes, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 21. Jg., S. 239 ff.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1978): Umweltgutachten 1978, Stuttgart und Mainz.

Rehbinder, E. / *Sprenger*, R.-U. (1985): Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit neuer Konzepte der US-amerikanischen Luftreinhaltepolitik in den Bereich der deutschen Umweltpolitik. Berichte des Umweltbundesamtes 9/85, Berlin.

Reiche, D. / *Krebs*, C. (1998): Der Agenda-setting-Prozess der Ökologischen Steuerreform, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 21. Jg., S. 177 ff.

Roppel, U. (1979): Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg/Brsg.

Wallace, D. (1995): Environmental Policy and Industrial Innovation. Strategies in Europe, the US and Japan, London.

Weber, M. (1921): Politik als Beruf, Tübingen.

Wegehenkel, L. (Hrsg.) (1980): Coase-Theorie und Marktsystem, Tübingen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kooperative Steuerung als neues Modell der Umweltpolitik – Eine theoretische Einordnung

Bodo Linscheidt

1. Einleitung

Für die Bewältigung von Umweltproblemen liefert die neoklassische Umweltökonomik einen theoretischen Analyserahmen, der sich durch eine eindeutige Rollenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft auszeichnet.[1] Umweltgüter weisen meist einen hohen Öffentlichkeitsgrad auf, der eine marktliche Bereitstellung verhindert. Auch wenn jeder Einzelne mehr Umweltqualität wünscht, trägt er aufgrund des Trittbrettfahrerproblems nicht freiwillig dazu bei. Zur Bewältigung dieses Rationalitätsdilemmas bedarf es in einer Marktwirtschaft des Staates, der die individuellen Präferenzen nach öffentlichen Gütern befriedigt. Für die Umweltpolitik bedeutet dies, dass der Staat bestimmte Schutzziele definiert und über einen geeigneten gesetzlichen Rahmen – z. B. eine Lenkungsabgabe – verwirklicht. Die privaten Wirtschaftssubjekte haben dabei keine aktiv gestaltende Rolle und passen sich lediglich an die neuen Preisrelationen an.

Diese ökonomische Sichtweise umweltpolitischer Aufgabenerfüllung weist eine hohe Übereinstimmung mit dem traditionellen staatsrechtlichen Leitbild auf, das unsere gegenwärtige Verfassung prägt.[2] Der Staat hat danach – insbesondere seit Einführung des Art. 20 a GG – die Verantwortung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Durchsetzung dieser Schutzpflicht erfolgt nach dem Rechtsstaatsprinzip auf der Grundlage verfassungsmäßig erlassener Gesetze. Diese werden über ein formalisiertes und in seinen Spielräumen beschränktes Verfahren von der Verwaltung umgesetzt, so dass sich ein verbindlicher hoheitlicher Rahmen für das individuelle Verhalten ergibt. Bürger und Unternehmen wirken bei diesem Prozess der Gesetzgebung und Umsetzung lediglich im Rahmen allgemeiner demokratischer Partizipationsrechte mit.

Gerade für die Umweltpolitik sind jedoch Zweifel an der Vereinbarkeit dieses Leitbilds mit der politischen Realität aufgekommen. Mit Blick auf das Vollzugsdefizit im Umweltrecht stellt sich die Frage, ob die Verwaltung zur Bewäl-

---

[1] Siehe etwa *Cansier* (1996), S. 13 ff.; *Siebert* (1995), S. 61 ff.

[2] Zu den Strukturprinzipien des deutschen Staatsrechts siehe *Stern* (1977), S. 411 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tigung der im Umweltbereich besonders hohen Komplexität in der Lage ist. Darüber zeigen sich die Grenzen der Handlungsfähigkeit demokratischer Politik, was in den Schlagwörtern „Staatsversagen", „Steuerungsversagen" oder „Krise des regulativen Rechts" zum Ausdruck kommt.[3] Dies kann natürlich nicht bedeuten, die grundlegende ökonomische Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern oder die staatliche Verpflichtung zum Umweltschutz aufzugeben. Gleichwohl spricht vieles dafür, dass die Möglichkeiten des Staates zur Gestaltung und Durchsetzung eines hoheitlichen Ordnungsrahmens beschränkter sind, als es das traditionelle Steuerungsmodell unterstellt.

Ein weiteres Indiz für die mangelnde Übereinstimmung dieses Politikmodells mit der Realität gesellschaftlicher Problembewältigung sind die vielfältigen Formen privater Beteiligung an der Umweltpolitik, die weit über die neoklassisch-ökonomische Vorstellung hinausgehen. Die Mitwirkung reicht von der Beeinflussung des Umweltschutzniveaus durch Interessengruppen im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung über die weitgehende Vorprägung technischer Normen und Standards durch die Industrie in Arbeitskreisen und Ausschüssen bis hin zur eigenverantwortlichen Gestaltung der Umweltpolitik durch Verbände und Unternehmen im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtungen. Von erheblicher praktischer Bedeutung ist darüber hinaus die (partielle) Aushandlung von Genehmigungsanforderungen zwischen Behörde und Unternehmen, wie sie in Form von Vorverhandlungen oder einer Vorabzuleitung von Entscheidungsentwürfen vor allem bei Großanlagen anzutreffen ist.[4]

Die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in die Politikformulierung und -umsetzung ist sicher kein Spezifikum der Umweltpolitik, wie das Bündnis für Arbeit in der Wirtschafts- und Finanzpolitik oder das Zusammenwirken von Ministerium, Ärztekammern und Krankenkassen in der Gesundheitspolitik zeigen. Allerdings ist die Vorstellung einer Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten über das sogenannte Kooperationsprinzip als eine der tragenden Säulen des Umweltrechts verankert.[5] Das Kooperationsprinzip lässt sich als reines Verfahrensprinzip auffassen, das auf die Partizipation der Beteiligten bei der politischen Willensbildung abstellt; in diesem Sinne bringt es lediglich allgemeine demokratisch-pluralistische Vorstellungen zum Ausdruck. In einem weiteren Sinne zielt es jedoch auf die gemeinsame Aufgabenerfüllung von Staat

---

[3] Siehe hierzu etwa *Scharpf* (1991), *Ritter* (1990), *Günther* (1990), *Mayntz* (1987).

[4] Siehe hierzu *Bohne* (1980), *Hill* (1990), *Tomerius* (1997).

[5] Zum Kooperationsprinzip siehe aus rechtlicher Sicht *Rengeling* (1988), *Grüter* (1990), aus ökonomischer Sicht *Hansjürgens* (1994). Der Gedanke der Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft zur Lösung der Umweltprobleme wurde bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung 1971 besonders hervorgehoben; er findet sich auch im Entwurf für ein neues Umweltgesetzbuch.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

und Wirtschaft, d. h. auf die aktive Mitwirkung privater Akteure bei der Erreichung öffentlicher Ziele.

Derartige Kooperationsformen heben die strikte Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre auf; umwelt*politische* Aufgaben werden partiell auf Industrie und Verwaltung übertragen. Es kann daher nicht verwundern, dass dieses Phänomen sowohl in der rechts- als auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur äußerst kontrovers diskutiert wird: Während Kooperation einerseits als innovative Regulierungsstrategie, Option zur Überwindung umweltpolitischer Blockierung und Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips bewertet wird[6], wird andererseits mangelnde Effektivität und Effizienz, Ordnungsinkonformität und drohende Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien kritisiert.[7]

Die traditionelle Umweltökonomik stellen Kooperationslösungen hinsichtlich ihres theoretischen Ansatzes vor besondere Probleme. Im üblicherweise zum Instrumentenvergleich verwendeten neoklassischen Rahmen sind derartige Arrangements kaum sinnvoll analysierbar. Bei vollkommener Information und Ausblendung politischer Umsetzungsprozesse ist eine Kooperation mit der Wirtschaft weder bei der Zielformulierung noch bei der Umsetzung sinnvoll; als instrumentelle Kategorie kommt sie überhaupt nicht in Betracht.[8] Insofern fehlt es bislang an einem geschlossenen Theoriekonzept, das zur ökonomischen Analyse und Bewertung kooperativer Strategien dienen könnte.

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der Frage nachgegangen, wie sich das Phänomen der kooperativen Steuerung theoretisch einordnen lässt. Wie kann eine Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft erklärt werden? Welche Schlussfolgerungen lassen sich hieraus hinsichtlich der Eignung kooperativer Strategien als umweltpolitisches Instrument ziehen? Da die neoklassische Theorie zur Beantwortung dieser Fragen wenig hilfreich ist, stehen hier die Implikationen alternativer Ansätze im Mittelpunkt. Betrachtet werden die soziologische Systemtheorie, die politikwissenschaftliche Theorie des Neokorporatismus, die ökonomische Theorie der Politik und die Neue Institutionenökonomik. Letztere liefert mit dem Transaktionskostenansatz ein Konzept, das sich in besonderem Maße zur vergleichenden Instrumentenanalyse und Identifizierung geeigneter Einsatzfelder für kooperative Strategien anbietet.

---

[6] Siehe hierzu etwa *Ayres/Braithwaite* (1992), *Ostrom* (1990), *Ritter* (1990), *Minsch* et al. (1998), *Hansjürgens* (1994).

[7] Siehe etwa *Rennings* et al. (1996), *Kohlhaas/Praetorius* (1994), *Kreuzberg* (1993), *Henneke* (1991).

[8] Dementsprechend werden kooperative Politikmuster – trotz ihrer großen praktischen Bedeutung – in neoklassisch orientierten Lehrbüchern der Umweltökonomik häufig nicht behandelt. Statt vieler siehe *Siebert* (1995), *Endres* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Zum Begriff der kooperativen Steuerung

Kooperative umweltpolitische Steuerung wird hier als Oberbegriff für alle Formen der Mitwirkung der Betroffenen bei der Verwirklichung von Umweltschutzzielen verstanden. Damit soll ein Muster der gesellschaftlichen Problembewältigung beschrieben werden, das mehr oder weniger stark vom hoheitlich-staatszentrierten Politikmodell abweicht. Die Festlegung von Umweltzielen, institutionellen Umsetzungsmechanismen und Maßnahmenprogrammen erfolgt hier nicht allein durch die zuständigen staatlichen Organe – Parlament, Regierung, Verwaltung – sondern in gewissem Umfang auch durch die betroffenen Unternehmen, Kommunen, Verbände und Vereine. Diese erhalten somit autonome Steuerungsbefugnisse und Entscheidungskompetenzen, die nach dem traditionellen Politikmodell ausschließlich dem Staat zuzuordnen sind. Die gesellschaftlichen Potentiale zur Selbstregulierung sollen dadurch gezielt genutzt werden, um hoheitliche Eingriffe auf ein Mindestmaß zu beschränken.[9]

Die Mitwirkung der nicht-staatlichen Akteure kann sehr unterschiedliche Bereiche betreffen. So kann Experten aus der privaten Wirtschaft die Ermittlung von Informationen (z. B. technische Standards, Nutzungsrestriktionen, Marktanteile) übertragen werden, die als Grundlage für politische Maßnahmen dienen. Private Akteure können darüber hinaus Umsetzungs- und Kontrollaufgaben (z. B. Bewirtschaftung von Naturschutzgebieten, Überwachung von Entsorgungswegen) übernehmen, die ansonsten von der öffentlichen Verwaltung durchgeführt würden. Verbände und Vereine erfüllen teilweise auch Aufgaben im Bereich der Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit (bei ihren Mitgliedern oder allgemein), die dazu dienen, die Akzeptanz für politische Programme zu erhöhen. Schließlich kommt als weitreichendste Kooperationsform die Beteiligung an der Festlegung des umweltpolitischen Schutzniveaus in Betracht, sei es direkt über die Mitentscheidung bei Umweltzielen oder indirekt über die Beeinflussung ordnungsrechtlicher Standards oder des Tarifs von Lenkungsabgaben.

Ein wesentliches Element der Problembewältigung im Rahmen kooperativer Steuerung ist, dass das für hoheitliches Vorgehen typische Subordinationsverhältnis zwischen Staat und Wirtschaft zumindest teilweise aufgeweicht und durch ein System der Verhandlung zwischen gleichberechtigten Partnern ersetzt wird.[10] Der Staat versucht nicht, Umweltschutzprogramme konsistent anhand von Gemeinwohlkriterien herzuleiten und gegen etwaige Widerstände durchzusetzen, sondern sucht den Konsens mit den Beteiligten. Angestrebt wird ein Lö-

---

[9] Das Staat „reagiert" folglich auf die Bereitschaft bzw. Fähigkeit der privaten Akteure, Steuerungsaufgaben in eigener Regie zu übernehmen. *Ayres/Braithwaite* (1992) verwenden für diese Strategie den Begriff *Responsive Regulation*. Siehe auch *Bizer* (1998).

[10] Siehe hierzu *Ritter* (1990), *Scharpf* (1991), *Scharpf* (1992), *Mayntz* (1993).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sungsweg, der alle wichtigen Interessen berücksichtigt und sich dadurch in der Umsetzung auf breite Akzeptanz stützen kann. Durch die Konsenssuche bzw. die Bereitschaft zur Verhandlung gewährt der Staat den beteiligten Akteuren Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten und verzichtet auf eine hoheitliche Detailregulierung; dafür erwartet er aktive Unterstützung bei der Verwirklichung der politischen Ziele. Verhandlung und Diskurs erfüllen typischerweise eine doppelte Funktion: einerseits soll gemeinsam nach optimalen Lösungswegen gesucht und eine Aufteilung von Umsetzungsaufgaben vorgenommen werden, andererseits wird ein Kompromiss für auftretende Verteilungskonflikte angestrebt.[11] Der Staat kann dabei eine aktiv verhandelnde bzw. aufgabenverteilende oder auch eine eher moderierende und unterstützende Rolle einnehmen.

Aus diesen Charakteristika kooperativer Steuerung ergibt sich fast zwangsläufig, dass die Auswahl der an einem Verhandlungssystem Beteiligten nicht vorrangig nach demokratisch-pluralistischen Kriterien erfolgt. Der Staat sucht nach Partnern, die zur Artikulation einer einheitlichen Position in der Lage sind, deren Interessen aufgrund ihres politischen Gewichts schwer übergangen werden können, die spezielles Fachwissen zur Entwicklung von Lösungsmodellen einbringen und vor allem Umsetzungsaufgaben übernehmen können. Der Teilnehmerkreis kooperativer Steuerungsformen umfasst somit in aller Regel nur die unmittelbar von einer möglichen umweltpolitischen Regulierung betroffenen Unternehmen, Wirtschaftsverbände und Kommunen, bestenfalls ergänzt durch Umweltverbände und wissenschaftlich-technische Experten.

Ein derartiges Steuerungsmodell steht vor dem Problem, dass die Interessen der beteiligten Akteure nicht (vollständig) mit dem Gemeinwohl übereinstimmen. Folglich muss eine kooperative Strategie immer auch einen Mechanismus zur Einschränkung autonomer Entscheidungsmöglichkeiten beinhalten. Interessenharmonisierung lässt sich grundsätzlich durch staatliche Leitlinien, Maßnahmenpflichten und Eingriffsbefugnisse erreichen. Diesem Weg sind allerdings Grenzen gesetzt, da er das eigentliche kooperative Element wieder zurücknimmt oder sogar aufhebt. Echte Kooperationslösungen müssen daher stets auch einen informellen Steuerungsmechanismus beinhalten; in aller Regel ist dies die Fähigkeit bzw. Bereitschaft des Staates, im Falle einer gemeinwohlabträglichen Ausnutzung von Handlungsspielräumen zur hoheitlichen Regulierung zurückzukehren. Die Mitwirkung Privater ist daher nur selten freiwillig, sondern mehr oder weniger stark durch staatliche Initiative oder sogar Drohung angestoßen.[12]

---

[11] Siehe hierzu *Scharpf* (1992).

[12] *Ayres/Braithwaite* (1992), S. 35 ff. sehen in einer abgestuften Drohung, die dem Staat eine flexible Reaktion je nach Umfang der Abweichung vom gewünschten Verhalten ermöglicht, ein besonders effektives Mittel zur Erreichung kooperativer Mitwirkung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die beschriebenen Merkmale und Beziehungen charakterisieren das allgemeine Grundmuster kooperativer Steuerung; im Einzelnen finden sich jedoch sehr unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in der Umweltpolitik. Grundsätzlich zu unterscheiden sind dabei informelle Beziehungen zwischen den Vertretern von Staat und Wirtschaft und institutionalisierte Formen der Kooperation. Während erstere in ihrer Reichweite und Funktion nicht klar definiert sind, beziehen sich letztere auf ein abgrenzbares Themenfeld mit eindeutig geregelter Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren. Eine vollständige Systematisierung der äußerst heterogenen Realität kann hier nicht geleistet werden. Zur Veranschaulichung sollen die folgenden Beispiele institutionalisierter Kooperation dienen:

a) Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft (z. B. Klimaschutzerklärung der deutschen Wirtschaft, Sonderabfallvereinbarung zwischen Landesregierung und Wirtschaft in Hessen, Umweltpakt Bayern)

b) Vereinbarungen zwischen Verursachern und Geschädigten, die durch staatliche Initiative angestoßen wurden (z. B. Gewässerschutzkooperationen zwischen Wasserversorgungsunternehmen und Landwirtschaft)

c) Zusammenarbeit von kommunalen und privaten Akteuren im Rahmen staatlicher Vorgaben (z. B. Regionalkonferenzen in Nordrhein-Westfalen)

d) Kommunale Zweckverbände zur Durchführung staatlicher Aufgaben (z. B. Wasserverbände im Ruhrgebiet)

e) Arbeitskreise zwischen privaten und staatlichen Experten (z. B. Arbeitskreise der Abwassertechnischen Vereinigung oder Ausschüsse des Deutschen Instituts für Normung)

3. Theoretische Grundlagen einer kooperativen Steuerung

3.1 Der systemtheoretische Ansatz: Kontextsteuerung

Eine mögliche Basis zur Erklärung und Rechtfertigung kooperativer Steuerungsversuche liefert die auf Luhmann zurückgehende und u. a. von Willke weiterentwickelte soziologische Systemtheorie.[13] Ausgangspunkt ist die Vorstellung einer polyzentrischen Gesellschaft, die aus mehreren ausdifferenzierten Teilsystemen wie z. B. Politik, Wirtschaft, Recht oder Wissenschaft besteht. Jedes dieser Teilsysteme funktioniert gemäß einer spezifischen Logik und steuert sich mittels eines eigenen, den anderen Systemen nicht verständlichen Kommu-

[13] Grundlegend *Luhmann* (1986), *Willke* (1993) und (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nikationsmediums; so kommuniziert etwa das politische System durch Macht, das Wirtschaftssystem durch monetäre Zahlungen und das Rechtssystem durch (rechtmäßige bzw. -widrige) Normen. Die Teilsysteme sind weitgehend selbstreferentiell und entwickeln eine komplexe Eigendynamik.

Mit dieser Sichtweise sozialer Abläufe wird die Vorstellung eines Staates, der über den anderen Bereichen der Gesellschaft steht und diese auf ein gemeinsames (öffentliches) Interesse hin steuert, verworfen. Die einzelnen Teilsysteme sind prinzipiell gleichrangig und stehen nicht in einem Subordinationsverhältnis zueinander. Eine hoheitliche Regulierung etwa der Wirtschaft durch den Staat ist nicht oder zumindest nur sehr begrenzt möglich; sie scheitert an dem Problem der mangelnden Kommunikationsfähigkeit zwischen den Systemen. Zwar reagieren die einzelnen Teilsysteme aufeinander und sind insofern voneinander abhängig; die Fähigkeit der Politik reicht jedoch nicht aus, um die anderen Systeme gezielt zu steuern. Hoheitliche Einflussnahme ist folglich aus systemtheoretischer Sicht kein gangbarer Weg zur Verwirklichung politischer Ziele.

Auf dieser Diagnose basiert die Idee der Kontextsteuerung. Zentrale Voraussetzung für die Erreichung umweltpolitischer Ziele ist danach, dass Kommunikation und gemeinsame Orientierung der eigentlich nur ihrer inneren Logik folgenden Teilsysteme hergestellt wird. Politische Steuerung ist nicht gegen, sondern nur in Übereinstimmung mit den anderen Teilsystemen möglich. Als Lösungsweg soll daher die Erarbeitung eines gemeinsamen und für alle verbindlichen Kontextes dienen. Hierunter wird ein Gesamtentwurf bzw. Orientierungsrahmen für die zukünftige Entwicklung der Gesellschaft verstanden.[14] Dieser Orientierungsrahmen soll über Diskurs, Verhandlungen und Konsenssuche zwischen den Teilsystemen entwickelt und anschließend gemeinsam umgesetzt werden. Der Politik kann dabei lediglich eine initiierende und moderierende, keinesfalls aber eine hoheitlich dominierende Rolle zukommen.

Die Rechtfertigung kooperativer Steuerung basiert im systemtheoretischen Ansatz auf vermuteten Selbstregulierungspotentialen und evolutionärer Lernfähigkeit der Teilsysteme. Allerdings weist er einige Ungereimtheiten auf, die seine Eignung für eine realitätsnahe Analyse beeinträchtigen. Die Unfähigkeit der Politik zur gezielten Einwirkung auf andere Teilsysteme kann zumindest keine prinzipielle Restriktion einer hoheitlichen Vorgehensweise darstellen. Ansonsten wären die trotz aller Defizite unbestreitbaren Erfolge des Ordnungsrechts nicht erklärbar.[15] Darüber hinaus setzt die ökonomische Idee der Preissteuerung exakt auf die politische Anwendung desjenigen Kommunikationsme-

[14] Siehe hierzu *Willke* (1993), S. 275. Ein ähnliches Konzept liefert *Teubner* (1982) mit dem Begriff des reflexiven Rechts, das auf die Lernfähigkeit und Selbstreflexion innerhalb der gesellschaftlichen Teilsysteme setzt.

[15] Ähnlich auch *Scharpf* (1989), S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

diums, das gemäß Luhmann die Funktionslogik des Wirtschaftssystems beherrscht. Da zudem der Einsatz von Lenkungsabgaben durchaus praktikabel ist und in einigen Bereichen auch tatsächlich erfolgt[16], lässt sich die unzureichende praktische Nutzung dieser Strategie mit Hilfe der Systemtheorie nicht (vollständig) erklären.

Ein weiteres Problem der systemtheoretischen Sichtweise kooperativer Steuerung ist, dass ihr institutionelles Fundament sowie ihre konkrete Umsetzung unklar bleiben.[17] In der Realität kommunizieren nicht Systeme, sondern konkrete Personen als Vertreter der Politik, der Verwaltung oder der Wirtschaft miteinander. Voraussetzung für den Erfolg eines Arrangements ist, dass die Beteiligten bereit sind bzw. dazu bewegt werden, sich an die Ergebnisse des kooperativen Dialogs zu halten. Auch wenn diese Bereitschaft grundsätzlich besteht, ist zu fragen, wie die Durchsetzung konfliktträchtiger Maßnahmen innerhalb der jeweiligen Teilsysteme (z. B. eines Wirtschaftsverbandes) bewältigt wird. Derartige Fragen und Probleme blendet die Systemtheorie aus. Sie kann daher allenfalls Teilaspekte des Phänomens der kooperativen Steuerung erklären.

3.2 Der polit-ökonomische Ansatz: Dominanz der Interessengruppen

Einen vom systemtheoretischen Denken stark abweichenden Ansatz zur Erklärung der Anwendungsprobleme und Realisierungschancen umweltpolitischer Strategien liefert die Neue Politische Ökonomie.[18] Hier stehen die Interessen und das daraus resultierende Handeln der am politischen Prozess beteiligten Akteure im Mittelpunkt. Diesen wird grundsätzlich ein rationales und eigennütziges Verhalten unterstellt. Dem Staat wird im Gegensatz zur neoklassisch-wohlfahrtsökonomisch orientierten Umweltökonomik nicht nur normativ die Funktion zugewiesen, unter mehreren verfügbaren Instrumenten das effizienteste auszuwählen und umzusetzen; statt dessen wird positiv gefragt, welche Programme als Ergebnis politischer Prozesse zu erwarten sind. Für die Politik wird dabei von der Annahme ausgegangen, dass sie sich grundsätzlich an den Wiederwahlchancen, d. h. an der Akzeptanz von Maßnahmen beim Wähler, orientiert.

---

[16] Als Beispiele können etwa die Abwasserabgabe und der Ausbau der Energiebesteuerung zur Verwirklichung von Klimaschutzzielen dienen.

[17] Siehe hierzu *Wegner* (1993), S. 279 ff.

[18] Zum Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie siehe allgemein *Bernholz/Breyer* (1994), *Blankart* (1998), *Kirsch* (1997), *Frey* (1981), speziell mit Blick auf umweltpolitische Instrumente beispielsweise *Frey* (1992), *Endres/Finus* (1996) und *Meyer* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Sofern darüber hinaus unterstellt wird, dass die Wähler über die Sinnhaftigkeit umweltpolitischer Maßnahmen nur unvollständig informiert sind und sich vorrangig an den für sie unmittelbar erkennbaren kurzfristigen Wirkungen orientieren, können gut informierte und einflussreiche politische Akteure bzw. Gruppen die Wahl umweltpolitischer Strategien nach ihren Wünschen prägen. Dabei spielen neben der Verwaltung und den Kommunen vor allem die organisierten Wirtschaftsinteresssen – z. B. Industrie- oder Landwirtschaftsverbände – eine dominierende Rolle. Nach der Theorie kollektiver Organisation von Olson (1992) ist damit zu rechnen, dass relativ kleine und finanziell gut ausgestattete Verbände der durch umweltpolitische Maßnahmen betroffenen Wirtschaft ihre Ziele wesentlich besser durchsetzen können als große, heterogene Gruppen wie etwa Konsumenten oder Steuerzahler. Konkret kann die Einflussnahme über die Ausnutzung von Informationsvorsprüngen, die Mobilisierung von Wählergruppen oder persönliche Beziehungen zur Politik erfolgen.[19]

Aus polit-ökonomischer Sicht stehen folglich die instrumentellen Präferenzen der einflussreichen Interessengruppen für die Erklärung kooperativer Strategien im Vordergrund. Im Vergleich zu hoheitlicher Regulierung weisen sie für die Verursacher von Umweltbelastungen einige Vorzüge auf: Erstens bieten sie den betroffenen Unternehmen größere Spielräume zur Zielverwässerung, da sie unverbindlich sind und nur wenige Experten den Anspruch einer Vereinbarung beurteilen können. Zweitens lässt sich eine fiskalische (Netto-) Belastung der Verursacher abwenden, die insbesondere bei Abgaben typischerweise entsteht. Drittens vermeiden sie unflexible ordnungsrechtliche Vorgaben, die im Einzelfall zu hohen Kosten bzw. Eingriffen in die Investitionsplanung führen können. Viertens bieten sie den Verbandsfunktionären die größten Einfluss- und Prestigemöglichkeiten, da ihnen bei der Kooperation eine zentrale Rolle zukommt. Fünftens schließlich ermöglichen sie der Regierung, umweltpolitische Aktivität zu dokumentieren und gleichzeitig Konflikte bzw. Auseinandersetzungen zu vermeiden.[20]

Die Neue Politische Ökonomie liefert eine mögliche Erklärung für die reale Bedeutung kooperativer Strategien. Unklar ist allerdings, welche ökonomische Bewertung hieraus folgt. Da Kooperation als Resultat unausgewogener politischer Machtverhältnisse aufgefasst wird, liegt zunächst eine negative Bewertung nahe. Wenn der Zweck der Kooperation vorrangig darin besteht, wirksame Maßnahmen abzuwehren, das umweltpolitische Anspruchsniveau unmerklich abzusenken und selektive Verteilungsinteressen zu fördern, sind kooperative

[19] In ähnlicher Weise können je nach Politikbereich auch die Kommunen einen dominierenden Einfluss erlangen – teilweise verstärkt durch die aus der kommunalen Aufgabenkompetenz erwachsenden Möglichkeiten zur Blockierung unerwünschter Strategien.

[20] Diesen Aspekt betont *Frey* (1992), S. 136 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Politikmuster als gemeinwohlschädliches Ergebnis einseitiger Interessendurchsetzung zu werten. Auf der anderen Seite lässt sich Kooperation auch als Ausweg sehen, bei einem bestehenden und kaum veränderbaren gesellschaftlichen Machtgefüge zumindest gewisse umweltpolitische Fortschritte zu erzielen. Eine eindeutige Bewertung kooperativer Steuerungsformen ist folglich mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie nicht möglich.

3.3 Der politikwissenschaftliche Ansatz: Neokorporatismus

Das politische Leitbild des Neokorporatismus[21] basiert auf der Diagnose eines Auseinanderfallens von gesellschaftlichem Koordinationsbedarf und staatlich-hoheitlicher Koordinationsfähigkeit.[22] Einerseits besteht ein großer Bedarf nach Steuerung, um die einzelnen Teilbereiche der Gesellschaft stärker an das Gemeinwohl anzubinden, andererseits stößt der Staat zunehmend an die Grenzen seiner Steuerungsfähigkeit. Diese Grenzen resultieren zunächst aus der hohen Komplexität der politischen Koordinationsaufgaben; darüber hinaus wird eine zentrale staatliche Regulierung durch die mehr oder weniger ausgeprägte Fragmentierung politischer Macht behindert. Hierin besteht eine Ähnlichkeit zur Neuen Politischen Ökonomie: Durch den Einfluss und die Handlungsautonomie der nicht-staatlichen Akteure ist der Staat nur eingeschränkt in der Lage, politische Maßnahmenprogramme hoheitlich durchzusetzen.

Im Gegensatz zur polit-ökonomischen und einflusstheoretischen Sichtweise wird der Staat jedoch nicht nur von den organisierten Wirtschaftsinteressen beeinflusst oder sogar beherrscht, sondern ist umgekehrt auch in der Lage, Verbände für die Erreichung öffentlicher Interessen zu instrumentalisieren. Eine derartige Instrumentalisierung kann vor allem durch die glaubwürdige Ankündigung einer hoheitlichen Regulierung erreicht werden. Dadurch wird das Interesse der Betroffenen an einer eigenständigen Problembewältigung geweckt, um die drohende Regulierung abzuwenden. Die Verbände lassen sich so als Umsetzungspartner oder sogar Erfüllungsgehilfen des Staates bei der Verwirklichung politischer Ziele gewinnen. Durch diese Kooperation erschließt sich der Staat neue Steuerungsressourcen und überwindet damit (partiell) die Grenzen politischer Handlungsfähigkeit. Hochgradig organisierte und mächtige Verbände füh-

---

[21] Grundlegend *Schmitter/Lehmbruch* (1979), *Lehmbruch* (1979), *Streeck/Schmitter* (1985), *Williamson* (1989), *Reutter* (1991). Der Neokorporatismus grenzt sich von früheren Formen des Korporatismus wie z. B. der mittelalterlichen Zunftordnung oder gar dem faschistischen Ständestaat dadurch ab, dass die Steuerung auf der Grundlage eines demokratischen und rechtsstaatlichen politischen Systems erfolgt.

[22] Siehe etwa *Schimank/Glagow* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ren demnach nicht nur zu einer Aushöhlung, sondern auch zu einer Entlastung des Staates und kompensieren im Idealfall die Schwächen hoheitlicher Politik.[23]

Eine derartige Entlastung setzt jedoch voraus, dass in dem jeweiligen Bereich eine entsprechende Selbstregulierungsfähigkeit vorhanden ist. Entscheidende Bedingung für korporatistische Systeme sind „verpflichtungsfähige" Verbände, die zur Beeinflussung des Verhaltens ihrer Mitglieder in der Lage sind.[24] Die Handlungsautonomie muss hinreichend groß sein, um öffentliche Ziele auch gegen die Interessen der Mitglieder durchsetzen zu können. Die Macht der Verbände wird folglich als positive Steuerungsressource bewertet, an deren Verstärkung der Staat interessiert ist. Dies erfolgt bereits automatisch durch die staatliche Drohung, zu deren Abwendung die Unternehmen einen handlungsfähigen Verband benötigen. Darüber hinaus erhöht sich die Steuerungsfähigkeit, wenn der Verband die betroffenen Interessen möglichst vollständig vertritt und als Monopolist keine Konkurrenz durch andere Kollektivorganisationen fürchten muss. Unter diesem Gesichtspunkt bietet eine staatlich verordnete Zwangsmitgliedschaft – z. B. in Kammern oder Zweckverbänden – die besten Voraussetzungen. Durch die Schaffung derartiger Organisationen kann der Staat die Erfolgschancen korporatistischer Steuerung und damit seine eigene Handlungsfähigkeit zur Verwirklichung öffentlicher Ziele verbessern.

Der neokorporatistische Ansatz liefert grundsätzlich eine plausible Erklärung für das Zustandekommen kooperativer Strategien als Reaktion auf ein bestimmtes institutionelles Steuerungsumfeld. Die in der umweltpolitischen Realität vorfindbaren Kooperationsformen – z. B. Vereinbarungen mit Industrieverbänden oder Verhandlungssysteme zwischen Wasserversorgern, Landwirtschaft und Staat – entsprechen häufig exakt dem korporatistischen Politikmodell. Zudem wird mit der Verpflichtungsfähigkeit bzw. dem verbandlichen Selbstregulierungspotential ein entscheidender theoretischer Einflussfaktor für den Erfolg einer derartigen Strategie geliefert. Gleichwohl bleibt die zentrale These der Erweiterung staatlicher Steuerungsfähigkeit durch Korporatismus angesichts der bislang nur begrenzten Erfolge kooperativer Strategien in der Umweltpolitik zu undifferenziert.[25] Zudem wird keine befriedigende Antwort auf

---

[23] Zur Staatsentlastung durch private Verbände siehe grundlegend *Kirberger* (1978).

[24] Daraus folgt im Umkehrschluss, dass nicht-verpflichtungsfähige Verbände bzw. schwer organisierbare Interessen an korporatistischen Verhandlungssystemen nicht teilnehmen können. Hierin zeigt sich der wesentliche Unterschied zum Pluralismus, der auf die gleichmäßige und ausgewogene Vertretung der gesellschaftlichen Interessen abstellt. Zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden der beiden politikwissenschaftlichen Leitbilder siehe *Reutter* (1991), *Williamson* (1989), S. 49 ff., *Groser* (1981).

[25] Zu dieser Gesamtbewertung kommt auch *Williamson* (1989), S. 113: „(T)here is a range of policy areas for which the benefits of associative self-regulation exceeds that of free market, étatisme and communal self-help types of regulation. How narrow the range is, however, remains uncertain".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Frage geliefert, welches Steuerungsinstrument – kooperative Verhandlung oder hoheitliche Regulierung – vorzuziehen ist, wenn der Staat beide Optionen für die Erreichung seiner Ziele zur Verfügung hat, d. h. wenn er nicht mangels Durchsetzungskraft zur Einbeziehung der Betroffenen gezwungen ist.

3.4 Der institutionenökonomische Ansatz: Transaktionskosten der Steuerung

3.4.1 Grundlagen

Die Neue Institutionenökonomik untersucht, auf welche Weise wirtschaftliche Austauschbeziehungen durch den institutionellen Rahmen einer Volkswirtschaft beeinflusst werden.[26] Dabei liegt der Schwerpunkt auf einer vergleichenden Analyse alternativer Institutionen; gesucht wird nach denjenigen Arrangements, über die sich individuelles Verhalten im jeweiligen Problembereich bestmöglich koordinieren lässt. Als Institution werden sämtliche formellen und informellen Regeln einschließlich der Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung bezeichnet. Diese bestimmen, welche Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsspielräume den Beteiligten verbleiben, welche Leistungen jeweils erwartet werden und welche Sanktionen im Falle einer Regelverletzung drohen.[27] Dem einzelnen Akteur wird grundsätzlich ökonomisch rationales Verhalten unterstellt. Im Gegensatz zur Neoklassik ist diese Rationalität jedoch deutlich eingeschränkt, da von unvollkommener Information und begrenzten kognitiven Fähigkeiten ausgegangen wird. Der Einzelne kennt weder alle verfügbaren Handlungsoptionen, noch ist er in der Lage, das Verhalten anderer vollständig zu überwachen.

Aus dieser Begrenztheit individueller Kenntnisse und Fähigkeiten folgt, dass die Verhaltenskoordination nicht kostenlos sein kann; sie ist mit sog. Transaktionskosten verbunden.[28] In jedem Koordinationssystem müssen erforderliche Informationen beschafft, Handlungsrechte und -pflichten definiert, widerstreitende Interessen ausgeglichen, Vorkehrungen für nicht vorhersehbare Konstellationen getroffen und Kontrollmechanismen installiert werden. Darüber hinaus resultieren zusätzliche Kosten aus der Tatsache, dass die Verhaltenskoordination niemals perfekt sein kann und daher zwangsläufig opportunistische Verhaltensspielräume entstehen bzw. genutzt werden. Die Gesamtheit dieser Kosten, die mit der Einrichtung und Nutzung einer verhaltenssteuernden Institution ver-

---

[26] Zum Ansatz der Neuen Institutionenökononik siehe *Richter/Furubotn* (1996), *Furubotn/Richter* (1991), *Erlei/Leschke/Sauerland* (1999), *Milgrom/Roberts* (1992).

[27] Siehe hierzu *Ostrom* (1990), S. 51.

[28] Zum Begriff der Transaktionskosten siehe etwa *Richter/Furubotn* (1996), S. 47 ff.; *Picot/Dietl* (1990).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bunden sind, werden als Transaktionskosten bezeichnet. Sie dienen als Maßstab für die Koordinationsleistung bzw. Effizienz eines Arrangements.

Der Schwerpunkt institutionenökonomischer Arbeiten lag bisher auf der vergleichenden Analyse und Bewertung verschiedener Arten der privatwirtschaftlichen Koordination. In der Tradition von Coase (1937) und Williamson (1985/90) wurde nach Erklärungen für die „ökonomischen Institutionen des Kapitalismus" gesucht – d. h. für die Existenz so unterschiedlicher Koordinationsformen wie anonyme Märkte, hierarchisch strukturierte Unternehmen und langfristige Verträge. Die vorläufige Antwort lautet, dass sich die einzelnen Institutionen je nach Art des Problems und institutionellen Rahmenbedingungen unterschiedlich gut zur Organisation wirtschaftlicher Austauschbeziehungen eignen. Nach Williamson (1985/90) hängt die Eignung von der Unsicherheit, Spezifität und Häufigkeit der Transaktionen ab. So werden etwa Transaktionen, die mit spezifischen Investitionen und einem entsprechenden (ein- oder wechselseitigen) Abhängigkeitsverhältnis verbunden sind, eher unternehmensintern oder über langfristige Verträge abgewickelt. Sofern eine hohe Unsicherheit über zukünftige Konstellationen besteht, stößt zudem der Versuch einer vollständigen Regelung aller Eventualitäten schnell an Grenzen, so dass eine kooperative Zusammenarbeit auf der Basis unvollständiger Verträge erforderlich wird. Bei unvorhergesehenen Veränderungen, die neue Möglichkeiten und Risiken eröffnen, muss dabei zwischen den Partnern eine Verständigung erfolgen, wie mit den veränderten Rahmenbedingungen im beiderseitigen Interesse umgegangen werden soll.

Das Beispiel der unvollständigen Verträge zeigt, dass auch private Wirtschaftsaktivitäten nicht nur über vertraglich oder hierarchisch klar geregelte Beziehungen gesteuert werden können. Ohne kooperative Formen der Verhaltensabstimmung würden viele vorteilhafte Austauschbeziehungen nur zu sehr hohen Transaktionskosten oder sogar überhaupt nicht zustande kommen.[29] Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass das Problem opportunistischer Verhaltensspielräume durch informelle Mechanismen – z. B. beiderseitiges Interesse an guten Beziehungen, Reputation als fairer Geschäftspartner, Vertrauen oder soziale Normen – gelöst bzw. in Grenzen gehalten wird. Hieran wird deutlich, dass die Gestaltungsmöglichkeiten für Institutionen nicht nur von der Art der Transaktionen, sondern auch vom vorhandenen Potential zur informellen Verhaltensbindung abhängen; dieser Aspekt wird gelegentlich mit dem Begriff des Sozial-

[29] Als Beispiel sei der Austausch von spezifischen Informationen und neuen Ideen genannt, der nur schwer über Märkte organisierbar ist und deshalb häufig über sog. Netzwerke – d. h. vertrauensbasierte persönliche Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren – erfolgt. Besondere Bedeutung kommt dieser Koordinationsform bei der Entstehung von Innovationen zu; siehe hierzu *DeBresson/Amesse* (1991).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kapitals umschrieben.[30] Je stärker in einem Wirtschaftssystem allgemeine Fairnessnormen, moralische Prinzipien und Vertrauen verankert sind, desto reibungsloser lassen sich auch komplexe Transaktionen durchführen, ohne auf aufwendige vertragliche Regelungen und Kontrollmechanismen zurückgreifen zu müssen.

Es stellt sich die Frage, ob das vorrangig für eine Theorie privater vertraglicher Koordination entwickelte Konzept der Transaktionskosten auch auf die vergleichende Analyse politischer Steuerungsformen angewendet werden kann. Ähnlich wie die Institutionenökonomik die Vor- und Nachteile der Basisinstitutionen Markt, Unternehmen und kooperativer Vertrag analysiert, könnte sie auch zu einem besseren Verständnis der grundlegenden umweltpolitischen Steuerungsformen Ordnungsrecht, preisliche Anreize und Kooperation beitragen. Zu diesem sehr weiten und lediglich in ersten Ansätzen behandelten Forschungsfeld[31] sollen im folgenden einige Überlegungen angestellt werden.

3.4.2 Transaktionskosten alternativer umweltpolitischer Steuerungsformen

Umweltpolitische Steuerung zielt darauf ab, das Verhalten der Verursacher von Umweltbelastungen auf ein gemeinsames Ziel hin zu koordinieren. Die grundlegende Transaktion, die bewältigt werden muss, ist folglich die Einschränkung von individuellen Handlungsrechten auf diejenigen Optionen, die mit der Zielerreichung vereinbar sind.[32] Transaktionskosten fallen für die Definition, Überwachung, Durchsetzung und Nutzung dieser Handlungsrechte an.[33] Sie umfassen eine Vielzahl von Aktivitäten von der (politischen) Konsensfin-

---

[30] Siehe hierzu *Coleman* (1990), S. 300 ff. oder auch *Becker* (1996), S. 137 ff. Für die Kosten einer informellen Verhaltensbindung verwendet *Kubon-Gilke* (1997) den Begriff moralische Kosten. Zumindest andeutungsweise findet sich dieser Aspekt auch bei *Williamson* (1975) mit dem Begriff der Transaktionsatmosphäre sowie bei *North* (1984) mit der Betonung der Ideologie als Rahmen für die Institutionengestaltung. *North* (1990) betont darüber hinaus die Bedeutung informeller Regeln (Moral, Sitte etc.) für die Herausbildung einer Wirtschaftsordnung; Zum Verhältnis von informellen zu formellen Institutionen siehe auch *Kiwit/Voigt* (1995).

[31] Zur Möglichkeit einer institutionenökonomischen Erklärung umweltpolitischer Kooperationsformen siehe *Lohmann* (1999). Eine Bewertung der drei Instrumentenkategorien Ordnungsrecht, Abgaben und Lizenzen, die sich eng an die Transaktionskriterien von Williamson anlehnt, findet sich bei *Häder* (1997), S. 92. Allgemein zur vergleichenden Institutionenanalyse im Bereich öffentlicher Güter siehe *Frey* (1990).

[32] Der Transaktionsbegriff von *Williamson* (1985/90) ist mit seiner Fokussierung auf den Transfer von Gütern bzw. Dienstleistungen für den Bereich der politischen Steuerung nicht geeignet. Die hier verwendete Definition basiert deshalb auf dem Transaktionsbegriff von *Commons* (1934), der auf den Übergang von Verfügungsrechten abstellt.

[33] Zum Begriff der umweltpolitischen Transaktionskosten siehe *Häder* (1997), S. 96 ff.; *van Mark* (1994), S. 62 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dung über die Beherrschung unerwünschten Verhaltens bis hin zur Beschaffung von Informationen hinsichtlich möglicher Vermeidungsmaßnahmen. Transaktionskosten können sowohl beim Staat als auch bei den Verursachern anfallen; die Aufteilung hängt von der Art des institutionellen Arrangements ab.

Beim *Ordnungsrecht* fallen Transaktionskosten vor allem für die Erarbeitung und Durchsetzung der individuellen Verhaltensanforderungen an. Technisch mögliche und wirtschaftlich zumutbare Standards müssen über Gutachten, Kommissionen und Ausschüsse ermittelt und politisch ausgehandelt werden. Daran schließt sich die Formulierung von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien an. Diese müssen von der Verwaltung für den Einzelfall konkretisiert und bei auftretenden Konflikten gerichtlich überprüft werden. Auf Seiten der Verursacher sind die Kosten des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen, die je nach Dauer des Verfahrens, Nachweispflichten und erforderlichen Planungsänderungen beträchtliche Größenordnungen annehmen können. Dieser Implementationsprozess muss zum Zwecke der Normverschärfung in gewissen Abständen wiederholt werden, bis das umweltpolitische Ziel erreicht ist.

Bei der *preislichen Steuerung* fallen zunächst Transaktionskosten für die Konzipierung des Anreizinstruments an. So müssen etwa bei einer Abgabe die Bemessungsgrundlage, die Abgabenpflicht, der Tarif und die Aufkommensverwendung geregelt werden. Bei einem Lizenzsystem ist zudem ein Erstverteilungsystem und ein Rahmen für den Lizenzhandel zu entwickeln. Eine dominierende Rolle spielen dabei die politischen Konflikte; je nach Einfluss der Verursachergruppen besteht die Notwendigkeit, zumutbare Belastungen auszuhandeln und schwierige Abgrenzungsfragen für Ermäßigungsregeln zu lösen. Dabei treten häufig rechtliche Probleme auf, die die Transaktionskosten in die Höhe treiben. In der Regel muss sich der Staat zudem ein Mindestmaß an Information über die Vermeidungsmöglichkeiten beschaffen, da die Festsetzung von Abgabebelastungen sonst politisch kaum vermittelbar ist.[34] Schließlich ist der Vollzug und gegebenenfalls die Verwendung der Mittel zu bewältigen. Dabei können je nach Ausgestaltung erhebliche Mess- und Kontrollkosten entstehen.[35]

Bei der *kooperativen Steuerung* werden politische Konflikte über direkte Verhandlungen ausgetragen. Je nach zeitlicher Dauer können dabei erhebliche Kosten anfallen, bis die Zielbeiträge und Handlungspflichten der Akteure definiert sind. Teilweise ist auch die Schaffung eigener Organisationen (z. B. Ver-

[34] Dieses Problem tritt auch bei Lizenzsystemen auf. Eine Verknappung der Lizenzmenge ist politisch kaum durchsetzbar, sofern der Staat das allfällige Argument der Verursacher, dass weitere Vermeidungen unzumutbar sind, nicht entkräften kann.

[35] Meßkosten entstehen vor allem bei Abgaben/Lizenzen, die an die tatsächlichen Emissionen anknüpfen. Ein Beispiel für das Problem der Kontrolle unerwünschter Ausweichreaktionen ist der Abfallbereich, bei dem eine Lenkung der Abfallströme in geordnete Entsorgungsbahnen schon gegenwärtig große Probleme bereitet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bände oder Arbeitskreise) erforderlich. Hinzu kommen die Kosten der Koordination und Maßnahmenplanung, die zu einem großen Teil von den beteiligten Verbänden zu tragen sind. Je nach Struktur der Verbände und auftretenden Konflikten können diese Kosten prohibitive Größenordnungen erreichen. Auf Seiten des Staates fallen Transaktionskosten für die Überwachung, die Beschaffung von Informationen und die Installierung von Sanktionsmechanismen an. Hierzu gehört insbesondere auch die Drohung mit einem hoheitlichen Instrument, so dass ein Teil der Vorbereitungskosten für Ordnungsrecht oder Abgaben auch hier anfallen. Schließlich ist das Risiko einer Nichterfüllung der vereinbarten Ziele zu berücksichtigen; in diesem Fall muss der Staat die vollen Transaktionskosten des „Drohinstruments" (zusätzlich) tragen.

Aufgrund der Vielfalt möglicher Ausgestaltungen und Einflussfaktoren ist eine allgemeine Einschätzung der Transaktionskosten der betrachteten Steuerungsformen nicht möglich. Der institutionenökonomische Ansatz läuft damit zwangsläufig auf eine vergleichende Analyse real anwendbarer Koordinationsmechanismen unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmenbedingungen des Politikfeldes hinaus. Hinzu tritt jedoch das Problem, dass die jeweils anfallenden Transaktionskosten schwer zu messen sind. Dies gilt insbesondere für kooperative Arrangements. Wie sollen z. B. Verhandlungs- und Drohkosten des Staates oder interne Koordinationskosten eines Verbandes erfasst und bewertet werden? Als Alternative zu direkten Quantifizierungsversuchen bietet sich eine Vorgehensweise an, die in Anlehnung an Williamson (1985/90) auch bei der vergleichenden Analyse privatwirtschaftlicher Institutionen Anwendung findet. Gesucht wird nach charakteristischen Einflussfaktoren bzw. Kriterien, von denen die Transaktionskosten der Verhaltenskoordination durch die jeweiligen Institutionen abhängen. Im Idealfall lassen sich hieraus Hypothesen ableiten, welche Steuerungsform unter welchen Bedingungen am effizientesten erscheint.

Die relative Eignung verschiedener Institutionen hängt offensichtlich von den *strukturellen Rahmenbedingungen* eines Problembereichs ab. Von Bedeutung sind insbesondere

1) die Informationsverteilung zwischen Staat und Verursachern,
2) die Höhe der Vermeidungskosten,
3) die Anzahl der Verursacher
4) sowie deren Organisationsgrad.

Je nach Ausprägung dieser Kriterien verändern sich die Transaktionskosten der einzelnen Steuerungsformen:

- Ordnungsrecht ist gut anwendbar, wenn der Staat über die Vermeidungsoptionen der Privaten informiert und die Anzahl der Verursacher gering ist. Sowohl die Ermittlung als auch die Durchsetzung individueller Auflagen ist dann mit relativ geringen Kosten verbunden. Eine ordnungsrechtliche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Steuerung ist hingegen schnell überfordert, wenn es sich um eine große Anzahl heterogener Verursacher handelt und das (komplexe) technologische Anpassungswissen lediglich dezentral verfügbar ist.

- Preisliche Anreize eignen sich hingegen auch für eine große Zahl von Verursachern mit privatem Anpassungswissen, da der Staat die Preise als „Entdeckungsverfahren" nutzen kann. Implementationsprobleme treten jedoch auf, wenn die (Haupt-) Verursacher gut organisiert sind und ihre Interessen entsprechend wirksam vertreten. Entweder scheitert eine Abgabe dann gänzlich am politischen Widerstand, oder der Staat wird zu Belastungsdifferenzierungen und Ermäßigungen gezwungen, die die Lenkungswirkung mindern und zugleich die Transaktionskosten erhöhen.[36]
- Kooperative Arrangements sind wiederum bei einer relativ kleinen Gruppe hochgradig organisierter Verursacher mit spezifischem Anpassungswissen gut anwendbar, solange die Vermeidungskosten gering sind oder ein Eigeninteresse der Betroffenen an der Problemlösung besteht. Unter diesen Bedingungen können Verbände bzw. Großunternehmen die Koordinationsaufgabe relativ kostengünstig übernehmen. Bei einer großen Anzahl heterogener Verursacher und hohen Vermeidungskosten ist die interne Regulierungsfähigkeit von Verbänden hingegen überfordert; zudem wird die Unverbindlichkeit kooperativer Arrangements zum Problem. Umweltschutzinteressen sind dann nur mit hoheitlicher Macht durchsetzbar.

Gerade bei kooperativen Steuerungsformen ist jedoch – ähnlich wie bei langfristigen privatrechtlichen Vertragsbeziehungen – die Funktionsfähigkeit auch von den *sozialen Rahmenbedingungen* abhängig. Der mögliche Transaktionskostenvorteil einer Kooperation basiert im Kern darauf, dass anstelle einer aufwendigen und konfliktintensiven formellen Regulierung relativ kostengünstige informelle Koordinationsmechanismen genutzt werden können. Dies ist letztlich nur möglich, wenn langfristige Beziehungen, wechselseitiges Vertrauen und soziale Normen die Ausnutzung opportunistischer Handlungsspielräume verhindern und damit die kooperative Zusammenarbeit stützen.[37] Allein durch die Drohung mit hoheitlicher Regulierung lässt sich eine unverbindliche Vereinbarung vielfach nicht absichern. Bei ausschließlich kurzfristiger Verteilungsorientierung der Akteure wird es zudem schwer fallen, über Diskurs und Verhand-

[36] Abgaben oder Lizenzsysteme mit Versteigerung mobilisieren einen besonders starken Widerstand der Großemittenten, da sie im Gegensatz zu Auflagen oder Vereinbarungen nicht nur zu Anpassungskosten, sondern auch zu fiskalischen Belastungen führen.

[37] Gerade auch die Spieltheorie hat deutlich gemacht, dass freiwillige Kooperation bei strikt rational-egoistischem Verhalten nicht oder zumindest nicht vollständig erklärbar ist. Dies gilt auch für den Fall wiederholter Interaktion, bei dem Kooperation zwar ein denkbares, aber kein notwendiges Gleichgewicht ist. Siehe hierzu *Güth/Kliemt* (1995).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lung konstruktive Lösungen zu gewinnen.[38] Ein Verband schließlich wird das Problem der Kollektivguterstellung nur lösen können, wenn er auch auf eine wechselseitige Verhaltenskontrolle der Mitglieder bauen kann. Eine transaktionskostensparende Kooperation setzt demnach ein „Sozialkapital" voraus, das bei einer hoheitlichen Steuerung nicht erforderlich ist.[39]

4. Probleme einer kooperativen Umweltpolitik

Die bisherigen Überlegungen dienten dazu, mögliche theoretische Erklärungen für kooperative Steuerungsformen aufzuzeigen, die ihre Anwendung unter bestimmten Umständen rechtfertigen könnten. Gleichwohl weist eine kooperative Umweltpolitik auch schwerwiegende Probleme und Gefahren auf. Diese betreffen zum einen die Effektivität und Transparenz der Umweltpolitik, zum anderen die Frage, bis zu welchem Grad eine informelle Zusammenarbeit zwischen Staat und Verursachern im Bereich öffentlicher Aufgaben mit den grundlegenden demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar ist.

4.1 Vereinbarkeit mit den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats

Aus verfassungsrechtlicher Sicht lässt sich gegen eine enge Kooperation mit der betroffenen Wirtschaft einwenden, dass es Aufgabe des Staates ist, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sicherzustellen. Umweltschutz ist dem Bereich des Gemeinwohls zuzuordnen, das von den demokratisch gewählten Institutionen gegenüber selektiven Wirtschaftsinteressen zu vertreten ist. Dies betrifft insbesondere die umweltpolitischen Ziele; der Staat kann sich nicht seiner in Art. 20 a GG verankerten Verantwortung entziehen, Schutzziele im Interesse der Allgemeinheit und zukünftiger Generationen zu definieren, und diese Aufgabe an private Schädiger delegieren.[40] Dabei droht eine einseitige Interessenberücksichtigung bis hin zur Verletzung der Grundrechte Dritter, die nicht an der Verhandlung beteiligt wurden. Unproblematisch sind Kooperationen unter diesem Aspekt nur dann, wenn sie auf der Basis politischer Umweltziele erfolgen und lediglich zu deren Umsetzung dienen. Bei der Instrumentenwahl hat der

[38] *Mayntz* (1993), S. 50 ff. betont die Bedeutung der „Problemlösungsorientierung" der Beteiligten für den Erfolg einer kooperativen Netzwerkkoordination. Nur wenn es gelingt, in Verhandlungssystemen die Orientierung am Interessenausgleich durch Verhaltensnormen und persönliche Identifikation mit der Aufgabe zumindest partiell auszuschalten, sind sie als Instrument politischer Steuerung einsetzbar.

[39] Der Staat muss folglich mit seiner Regulierungsstrategie auf die sozialen Rahmenbedingungen – inklusive des Potentials an gesellschaftlicher Verantwortung und moralischer Orientierung bei den Verursachern – reagieren. Siehe hierzu *Bizer* (1998), S. 17 ff.

[40] Siehe hierzu *Grüter* (1990), S. 70 ff.; *Rennings* et al. (1997), S. 178 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Staat einen weiten Spielraum; freiwillig und eigenverantwortlich durchgeführte Maßnahmen entsprechen als Instrument durchaus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Die Tatsache, dass kooperative Steuerungsformen immer auch gewisse Einflussmöglichkeiten und Spielräume der betroffenen Wirtschaft auf das Zielniveau beinhalten, muss allerdings nicht unbedingt als verfassungswidrig bewertet werden. Zu fragen ist dabei nach dem geeigneten Referenzmaßstab. Auch ohne institutionalisierte Kooperation nehmen Interessengruppen auf den Prozess der politischen Zielbildung – z. B. bei ordnungsrechtlichen Standards oder Abgabesätzen – erheblichen und einseitigen Einfluss. Letztlich sind kooperative Politikmuster eine Reaktion auf bestehende, unabhängig von der instrumentellen Strategie existierende Machtstrukturen. Insofern ist vor allem darauf zu achten, dass Kooperationen und ihre Ziele zumindest im selben Maße wie hoheitliche Politikstrategien öffentlich diskutiert und kontrolliert werden, um der Gefahr einseitiger Interessendurchsetzung entgegenzuwirken.

Ein damit zusammenhängender Problembereich ist das Verhältnis von Kooperationen zum sog. Vorbehalt des Gesetzes.[41] Dieser, aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip abgeleitete Grundsatz besagt, dass alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen sind. Die Bestimmung von Umweltschutzzielen und -maßnahmen ist in diesem Sinne als wesentlich anzusehen. Die vollständige Regelung eines Politikfeldes über formlose Vereinbarungen zwischen Exekutive und Verbänden ohne Beteiligung des Parlaments verstößt danach gegen die in der Verfassung vorgesehene Gewaltenteilung. Zudem werden die im Gesetzgebungsverfahren übliche Transparenz, Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung unterwandert. Insofern ist der vielfach erhobenen Forderung zuzustimmen, für kooperative Umweltpolitikformen einen angemessenen rechtlichen Rahmen zu schaffen.[42] Dabei ist etwa an die Schaffung einer gesetzlichen Ermächtigung zur Kooperation, die (nachträgliche) parlamentarische Legitimation der vereinbarten Schutzziele oder Anhörungs- und Beteiligungsrechte für Umweltverbände und gesellschaftliche Gruppen zu denken.

4.2 Gefahr der symbolischen Umweltpolitik

Die Kooperation mit der Wirtschaft wird in der politischen Diskussion vielfach als Königsweg zur Versöhnung von Umweltschutz und Wirtschaft gesehen. In dieser Sichtweise liegt jedoch wie bereits angedeutet aus Sicht der Neuen

---

[41] Siehe hierzu *Grüter* (1990), S. 85 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998), S, 145 f.

[42] Siehe hierzu Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998), S. 146; *Rennings* et al. (1997), S. 184; *Grüter* (1990), S. 100.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Politischen Ökonomie auch eine Gefahr: Wirksame Umweltpolitik ist stets mit Konflikten verbunden, und zwar sowohl mit einzelnen Wählergruppen als auch mit den emissionsverursachenden Unternehmen. Eine Regierung, die diese bei hoheitlichen Instrumenten offengelegten Konflikte scheut, kann über eine Delegation der Problembewältigung an die Verursacher umweltpolitische Aktivität demonstrieren, obwohl die tatsächlich erreichten bzw. zu erwartenden Erfolge nur relativ bescheiden sind. Mit einer derartigen „symbolischen Umweltpolitik" lassen sich zwar nicht Ökologie und Ökonomie, möglicherweise aber umweltorientierte Wähler und betroffene Wirtschaftsinteressen in Einklang bringen.

Kooperationen bieten hierfür wesentlich bessere Voraussetzungen als etwa Umweltabgaben. Letztere führen immer zu einer zusätzlichen Belastungs- und damit Lenkungswirkung. Mit einer kooperativen Steuerung kann hingegen eine (partielle) Selbstregulierung der Betroffenen ohne klare Zielvorgabe erfolgen, bei der für den Wähler nicht nachvollziehbar ist, inwiefern die durchgeführten Maßnahmen zur Lösung des Problems geeignet sind bzw. über die Referenzentwicklung hinausgehen. Selbst bei scheinbar klar definierten Zielen – z. B. Verringerung der *spezifischen* Emissionen oder Reduzierung der *beseitigten* Abfallmengen um 10 % – ist die tatsächliche Bedeutung der Vereinbarung unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen und der insgesamt erforderlichen Anpassungen häufig nur wenigen Experten bewusst und zudem umstritten. Darüber hinaus besteht über langfristige Vereinbarungen nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für eine durchsetzungsschwache Regierung die Möglichkeit, politisch unliebsame Korrekturen auf unbestimmte Zeit zu verschieben.

Es zeigt sich somit, dass gerade die hohe politische Akzeptanz kooperativer Lösungen zugleich auch ihre entscheidende Schwäche darstellt. Regierung und Verbände erhalten eine (zusätzliche) Möglichkeit, den schlecht informierten Wähler über den wahren Umfang umweltpolitischer Aktivität zu täuschen. Als effektives Instrument können Kooperationen daher nur dann dienen, wenn die vereinbarten Ziele und durchgeführten Maßnahmen in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert und dabei durch unabhängige Experten kontrolliert werden. Hieran zeigt sich jenseits allgemeiner demokratietheoretischer Argumente auch die konkrete umweltpolitische Funktion, die etwa Beteiligungsrechten von Umweltverbänden bei kooperativen Steuerungsformen zukommt.[43]

[43] Die Bedeutung einer Beteiligung unabhängiger Interessengruppen zur Kontrolle kooperativer Arrangements betonen auch *Ayres/Braithwaite* (1992), S. 54 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

5. Kooperation in der Umweltpolitik: Innovativer Steuerungsansatz oder demokratieaushöhlende Symbolpolitik?

Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft ist in der Umweltpolitik ein allgegenwärtiges und in vielfältigen Erscheinungsformen auftretendes Phänomen. Dieser Befund ist aus Sicht der neoklassischen Theorie, für die sich das Umweltproblem auf die Anwendung preislicher Korrekturmechanismen reduziert, kaum erklärbar. Die Diskrepanz zwischen theoretischer und praktischer Bedeutung ist allerdings nicht der Realität anzulasten. Zudem zeigen alternative theoretische Ansätze, dass sich Kooperation in der Umweltpolitik durchaus sinnvoll wissenschaftlich analysieren und einordnen lässt. Sie erscheint vorrangig als Reaktion auf bestimmte institutionelle Strukturen, die eine auf den Staat konzentrierte Problembewältigung erschweren und daher andere Politikmuster nahelegen. Die Bewertung fällt dabei zwiespältig aus. Einerseits kann sie eine innovative Steuerungsform darstellen, die Handlungsmöglichkeiten und Effizienz des Staates erhöht. Andererseits birgt sie auch erhebliche Gefahren.

Zur theoretischen Klärung der Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einsatz kooperativer Strategien kann insbesondere eine institutionenökonomische Analyse beitragen. Diese zeigt, dass Kooperationen nur unter bestimmten Bedingungen Vorteile aufweisen. Sofern die Verursacher von Umweltbelastungen in ihrer Zahl beschränkt und zugleich hochgradig organisiert, die Vermeidungskosten gering und die Informationen des Staates über die Optionen einer Verhaltensänderung schlecht sind, lassen sich über kooperative Strategien u. U. erhebliche Transaktionskosten einsparen. Besondere Bedeutung dürfte diesem Instrument für die Ausschöpfung von sog. „No-Regret-Potentialen" zukommen, möglicherweise auch für die Entwicklung von Innovationen; in beiden Fällen ist ein Eigeninteresse der Unternehmen und daher eine entsprechend leichtere Mobilisierbarkeit zu erwarten. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass Kooperation keine Allzweckwaffe sein kann; bei ungünstigeren Rahmenbedingungen – z. B. hohe Vermeidungskosten, große Anzahl von Verursachern – lässt sich effektiver und effizienter Umweltschutz nur über hoheitliche Maßnahmen sicherstellen.

Diese Einschätzung bedeutet natürlich nicht, dass Kooperationen in der Realität nur unter geeigneten Rahmenbedingungen mit dem Ziel einer „besseren" Umweltpolitik durchgeführt werden. Gerade die polit-ökonomische Analyse weist darauf hin, dass sie ebenso gut zur einseitigen Interessenberücksichtigung, Verzögerung von Umweltschutzmaßnahmen und Täuschung der Öffentlichkeit genutzt werden können. Auf diese Risiken weist letztlich auch die rechtsstaatliche Kritik an Kooperationen hin. Wenn eine Regierung die Verantwortung für die Verwirklichung des Umweltschutzes partiell an die Verursacher von Schäden abtritt und auf die sonst übliche demokratische Legitimation bzw. Verfahrensweise verzichtet, besteht naturgemäß die Gefahr einer Aufweichung der zur Sicherung des Gemeinwohls entwickelten Verfassungsgrundsätze.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eine allgemeine Antwort auf die Frage nach der Eignung kooperativer Steuerung als umweltpolitisches Instrument lässt sich demnach nicht geben. Immerhin zeigt die theoretische Analyse jedoch, unter welchen Voraussetzungen diese Politikstrategie ökonomisch sinnvoll sein kann. Zur Begrenzung der politischen Risiken kooperativer Steuerung bieten sich insbesondere zwei Möglichkeiten: Erstens lässt sich über eine Verstärkung demokratisch-rechtsstaatlicher Mechanismen – z. B. parlamentarische Legitimation, Beteiligungs- und Anhörungsrechte, Mitwirkung von Umweltverbänden, öffentliche Diskussion der vereinbarten Ziele – die Gefahr einer einseitigen Interessenberücksichtigung zu Lasten des Gemeinwohls mindern. Zweitens kann über eine differenzierte ökonomische Analyse der Funktionsweise kooperativer Arrangements ein Beitrag zur Unterscheidung aussichtsreicher von aussichtslosen Anwendungsfällen und damit zur Kontrolle der politischen Institutionenwahl geleistet werden.

Literatur

Ayres, I. / *Braithwaite*, J. (1992): Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate, Oxford.

Becker, G. S. (1996): Accounting for Tastes, Cambridge.

Bernholz, P. / *Breyer*, F. (1994): Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3. Aufl., Tübingen.

Bizer, K. (1998): Individuelles Verhalten, Institutionen und responsives Recht, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 98-3, Darmstadt.

Blankart, C. B. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 3. Aufl., München.

Bohne, E. (1980): Informales Handeln im Gesetzesvollzug, in: Blankenburg, E. / Lenk, K. (Hrsg.): Organisation und Recht, organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, Opladen, S. 20–80.

Cansier, D. (1996): Umweltökonomie, 2. Aufl., Stuttgart.

Coase, R. H. (1937): The Nature of the Firm, in: Economica, Vol. 4, S. 386–405.

Coleman, J. S. (1990): Foundations of Social Theory, Cambridge.

Commons, J. R. (1934): Institutional Economics, Madison.

DeBresson, C. / *Amesse*, F. (1991): Networks of innovators: A review and introduction to the issue, in: Research Policy, Vol. 20, S. 363–379.

Endres, A. (1994): Umweltökonomie, Darmstadt.

Endres, A. / *Finus*, M. (1996): Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltgesetzgebung – Umweltschutzinstrumente im politischen Prozess, in: Gawel, E. (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik, Berlin, S. 88–103.

Erlei, M. / *Leschke*, M. / *Sauerland*, D. (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.

Frey, B. S. (1981): Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München.

– (1990): Vergleichende Analyse von Institutionen: Die Sicht der politischen Ökonomie, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Jg. 1, S. 158–175.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1992): Umweltökonomie, Göttingen.

Furubotn, E. G. / *Richter*, R. (1991) (eds.): The New Institutional Economics, Tübingen.

Groser, M. (1981): Pluralismus, Korporatismus und Neue Politische Ökonomie, in: Alemann, U. (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt/a.M., S. 117–134.

Grüter, M. (1990): Umweltrecht und Kooperationsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf.

Günther, K. (1990): Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts, in: Grimm, D. (Hrsg.): Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden, S. 51–68.

Güth, W. / *Kliemt*, H. (1995): Elementare spieltheoretische Modelle sozialer Kooperation, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft, Bd. 12, S. 12–62.

Häder, M. (1997): Umweltpolitische Instrumente und Neue Institutionenökonomik, Wiesbaden.

Hansjürgens, B. (1994): Ökonomische Aspekte des Kooperationsprinzips in der Umweltpolitik, in: Zimmermann, H. / Hansjürgens, B. (Hrsg.): Prinzipien der Umweltpolitik in ökonomischer Sicht, Bonn, S. 68–107.

Henneke, H.-G. (1991): Informelles Verwaltungshandeln im Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht, in: Natur und Recht, Jg. 13, S. 267–275.

Hill. H. (1990) (Hrsg.): Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, Baden-Baden.

Kirberger, W. (1978): Staatsentlastung durch private Verbände, Baden-Baden.

Kirsch, G. (1997): Neue Politische Ökonomie, 4. Aufl., Düsseldorf.

Kiwit, D. / *Voigt*, S. (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: ORDO, Bd. 46, S. 117–147.

Kohlhaas, M ./ *Praetorius*, B. (1994): Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO_2-Reduktion, Berlin.

Kreuzberg, P. (1993): Zur ökonomischen Rationalität „freiwilliger Kooperationslösungen" für das Klimaproblem, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, S. 304–309.

Kubon-Gilke, G. (1997): Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen, Marburg.

Lehmbruch, G. (1979): Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: Alemann, U. / Heinze, R. G. (Hrsg.): Verbände und Staat, Opladen, S. 50–71.

Lohmann, D. (1999): Umweltpolitische Kooperationen zwischen Staat und Unternehmen aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik, Marburg.

Luhmann, N. (1986): Ökologische Kommunikation, Opladen.

van Mark, M. (1994): Vollzugskosten der Umweltpolitik, Bergisch Gladbach.

Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Jg. 1, S. 89–110.

– (1993), Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Opladen, S. 39–56.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Meyer, S. (1996): Ökonomische Theorie der Umweltpolitik: Der Erklärungswert der Neuen Politischen Ökonomie für umweltpolitische Entscheidungsprozesse, Bergisch Gladbach.

Milgrom, P. / *Roberts*, J. (1992): Economics, Organization and Management, Englewood Cliffs.

Minsch, J. / *Feindt*, P.-H. / *Meister*, H.-P. / *Schneidewind*, U. / *Schulz*, T. (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit, Berlin/Heidelberg.

North, D. C. (1984): Transaction Costs, Institutions, and Economic History, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg. 140, S. 7–17.

– (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.

Olson, M. (1992): Die Logik des kollektiven Handelns, 3. Aufl., Tübingen.

Ostrom, E. (1990): Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge.

Picot, A. / *Dietl*, H. (1990): Transaktionskostentheorie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 19, S. 178–183.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998): Umweltgutachten 1998, Stuttgart.

Rengeling, H.-W. (1988): Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln u. a.

Rennings, K. / *Brockmann*, K. L. / *Koschel*, H./ *Bergmann*, H. / *Kühn*, I. (1996): Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtungen, Heidelberg.

Reutter, W. (1991): Korporatismustheorien, Frankfurt/a.M.

Richter, R. / *Furubotn*, E. G. (1996): Neue Institutionenökonomik, Tübingen.

Ritter, E.-H. (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 1, S. 50–88.

Scharpf, F. W. (1989): Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: Hartwich, H.-H. (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen, S. 17–29.

– (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 32, S. 621–634.

– (1992): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, A./ Scharpf, F. W. / Zimtl, R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung, Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt, S. 11–27.

Schimank, U. / *Glagow*, M. (1984): Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: Glagow, M. (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld, S. 4–28.

Schmitter, P. C. / *Lehmbruch*, G. (1979) (eds.): Trends Toward Corporatist Intermediation, London.

Siebert, H. (1995): Economics of the Environment, Heidelberg.

Stern, K. (1977): Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München.

Streek, W. / *Schmitter*, P. C. (1985) (eds.): Private Interest Government, Beyond Market and State, London.

Teubner, G. (1982): Reflexives Recht, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Jg. 62, S. 13–59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tomerius, S. (1997): Kooperatives Verwaltungshandeln und Demokratieprinzip – Verfassungsrechtliche Strukturvorgaben am Beispiel informeller Absprachen in Genehmigungsverfahren, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Jg. 8, S. 289–312.

Wegner, G. (1993): Kontextsteuerung – Alternative zu Dirigismus und Laissez-Faire?, in: ORDO, Vol. 44, S. 271–290.

Williamson, O. E. (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York.

– (1985/90): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen.

Williamson, P. J. (1989): Corporatism in Perspective, London.

Willke, H. (1993): Systemtheorie, 3. Aufl., Stuttgart.

– (1995): Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

III. Umweltpolitik im realen institutionellen Rahmen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Raumplanung vs. Fachressorts: Allmacht oder Ohnmacht?

Dietrich Fürst

Die Umweltplanung findet als fachspezifische Planung Eingang in die übergreifende und alle Fachpläne abstimmende Raumplanung. Insofern sind alle die Raumplanung betreffenden grundsätzlichen Abstimmungsprobleme auch Probleme der Umweltplanung. Da die Umweltbelange zudem als „schwache" Belange gelten, die anders z. B. als die Verkehrsplanung ohne starke politische Unterstützung auftreten, sind sie im Ergebnis von den Koordinationsmängeln auf den verschiedenen Stufen der Raumplanung besonders betroffen, wenn Koordination mit Macht und Einfluss verbunden ist. Doch die Raumplanung leidet noch unter einem anderen Mangel: Sie muss die fachspezifischen Belange integrativ umsetzen und kann dabei – zumindest in der Phase der Planerstellung – ihre hierarchischen Durchsetzungsmöglichkeiten faktisch nicht anwenden. In diesem Kontext ist die Koordinationsaufgabe der Raumplanung neu zu interpretieren: Die Raumplanung muss kooperative Handlungsformen entwickeln und damit Koordinationsschwierigkeiten überwinden.

Dabei ist die Art der Beziehungen zwischen Raumplanung und Fachressorts für die Qualität (umwelt-)politischer Maßnahmen von entscheidender Bedeutung; sie stellt einen nicht zu unterschätzenden Einflussfaktor für staatliches Handeln im Umweltschutz dar. In dem Maße, in dem die Raumplanung hier Vermittlungsleistungen erbringt, öffnet sie die Fachressorts für eine über die bisherige Abstimmung hinausgehende Koordination. Das wäre nicht nur für die Umweltplanung, sonder auch für alle anderen Fachressorts von großem Vorteil. Die Raumplanung wäre zwar auch dann weit von einer „Allmacht" entfernt, sie stünde jedoch den zentralen gesellschaftlichen Fragen nicht ohnmächtig gegenüber.

Nun wird zwar gemeinhin das Zusammenspiel zwischen Raumplanung und Fachressorts unter „Koordination" und „Planumsetzung" abgehandelt; das entspricht der traditionellen verwaltungsrechtlichen Perspektive im Zusammenspiel der für ihren Handlungsbereich eigenverantwortlichen (und damit teilautonomen) Ressorts. Aber für die anstehende Thematik muss der Schwerpunkt etwas anders gelegt werden. Die Leitfrage richtet sich auf die Wechselbeziehung der Einflussnahme der Raumplanung auf Behörden und der Behörden auf die Raum-planung. Die darauf bezogenen Teilfragen lauten: a) Warum sind die normierten Regelungen nicht ausreichend? b) Wie hat die Praxis die Normen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Realität angepasst? c) Wie haben sich der Wandel im Staats- und Verwaltungshandeln darauf ausgewirkt? Dabei werden die Begriffe wie folgt verwendet: „Raumordnung" ist der Gegenstand der Raumplanung, „Raumplanung" das Handlungssystem. Wenn im folgenden von Raumplanung gesprochen wird, so bezieht sich das auf Landes- und Regionalplanung, nicht auf die Bauleitplanung. „Behörden" sind Verwaltungseinheiten der staatlichen und kommunalen Ebenen mit rechtlicher Eigenständigkeit[1], „Ressorts" sachlich und organisatorisch abgegrenzte Handlungseinheiten (üblicherweise ist ein Ressort eine Behörde).

1. Was bedeutet Koordination?

Koordinationsvorgänge in der Raumplanung sind i. d. R. eine Mischung aus Informations-, Bewertungs-, Problemlösungs- und Konfliktbearbeitungs- sowie Entscheidungsproblemen.

- *Informationsprobleme* beziehen sich auf Verständigungsschwierigkeiten bei unterschiedlicher disziplinärer Herkunft, unterschiedlichem Hintergrundwissen, unterschiedliche Operationalisierbarkeit von zu koordinierenden Belangen[2] etc.,
- *Bewertungsprobleme* verbinden sich mit unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben („Birnen mit Äpfeln-Vergleichen"): Wie sollen wirtschaftliche mit ökologischen Belangen verglichen werden?
- *Problemlösungs-Probleme* reflektieren die Schwierigkeit, eine von einem Ressort als wichtig empfundene Koordinationsaufgabe zu einer solchen zu machen, die auch für das Kollektiv der zu koordinierenden Akteure wichtig wird: Solange die Dritten die Koordinationsaufgabe nicht als die ihre ansehen, können sie sich destruktiv verhalten;
- *Entscheidungsprobleme* sind i. d. R. Konfliktregelungsprobleme: Es müssen Prioritäten geschaffen werden, es muss ausgewählt werden, was einige begünstigen, andere benachteiligen kann.

Koordination ist ein Interaktionsprozess, der „positiv" oder „negativ" betrieben werden kann (Scharpf 1993). „Positive Koordination" bezeichnet konstruktive Interaktionsprozesse zwischen Behörden mit dem Ziel, ein als gemeinsames Problem identifiziertes Thema kooperativ zu bearbeiten. „Negative Kooperation" reduziert das Koordinationsverhalten der einzelnen auf die Prüfung, ob die eigene Handlungssphäre durch die Vorlage negativ berührt wird. Negative Ko-

[1] Auch Gemeinden haben Behördenfunktion.

[2] Wobei anzumerken ist, dass sich die Belange wirksamer durchsetzen, die über Messen, Wiegen, Zählen operationalisiert werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ordination ist folglich ein selektives Vorgehen, reduziert auf die Prüfung von Interessenkollisionen. Die in die Koordination einbezogenen Akteure sind nicht am Gesamtergebnis interessiert, sondern nur daran, Negativwirkungen auf die eigene Handlungssphäre zu vermeiden.

2. Welche Faktoren bestimmen das Koordinationsverhalten?

Für die Koordinationsprozesse sind – von den institutionellen Anreizen, Zwängen und Sanktionen abgesehen – drei Rahmenbedingungen entscheidend:

1. das Verhältnis von (horizontalen) Aushandelungsprozessen zur hierarchischen Steuerung, zu der auch landesplanerische Vorgaben gehören;
2. die Koordinationsmotivation und die „Interaktionsorientierungen" der Teilnehmer untereinander;
3. der Anpassungsspielraum und die individuellen Kosten der Anpassung.

Zu 1: Untersuchungen von Scharpf (1993, S. 67 f.) zeigten, dass Koordinationsprozesse der Praxis aus strukturellen Gründen[3] zur „negativen Koordination" zwingen. Sie können aber gleichwohl zu befriedigenden Ergebnissen führen, wenn die „negative Koordination" „im Schatten der Hierarchie" stattfindet, so dass ihr Ergebnis immer auch an den Ergebnis-Erwartungen der höheren hierarchischen Ebene (politisches Gremium, Öffentlichkeit, Genehmigungsbehörde u. ä.) kontrolliert wird.

Zu 2: Koordinationsprozesse sind für die Teilnehmer mit Unsicherheit über das Verhalten der anderen und über die Kosten-/Nutzen-Verteilung der verschiedenen Beiträge zum Ergebnis verbunden. Unsicherheit kann – spieltheoretisch gesehen – zur Strategie des Misstrauens-Handelns führen – der Einzelne gibt nur auf strikter Do-ut-des-Basis und neigt zum egoistischen opportunistischen Verhalten. Wenn aber einer sich so verhält, zwingt er die anderen zu gleichartigem Verhalten, sonst hätte er die Chance, die anderen auszubeuten („Verhandlungsdilemma"). Je größer die Zahl der Beteiligten ist, umso mehr wird sich eng-egoistisches Verhalten, eine „kompetitive Interaktionsorientierung" (Scharpf 1993, S. 74), herausbilden.

---

[3] Positiv-Koordination läuft prozedural „fast immer auf multilaterale Verhandlungen in intra- oder interministeriellen Projektgruppen hinaus" (*Scharpf* 1993, S. 69). Aber eine große Zahl der Beteiligten erzeugt eine exponentiell wachsende Zahl von Transaktionen, wobei „multilaterale Verhandlungen an prohibitiven Anforderungen an die Informationsverarbeitung und Konfliktregelungskapazität scheitern." (*Scharpf* 1993, S. 66). Eine große Zahl der Beteiligten gestattet zudem „Free-rider-Verhalten" – man beteiligt sich nicht an den Beiträgen der Positiv-Koordination und beschränkt sich auf die für den einzelnen kostengünstigere Negativ-Koordination. Auch Verantwortungsdiffusion ist eine Variante dieses „Free-rider-Verhaltens".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Koordination bewirkt aber bessere Ergebnisse, wenn die Beteiligten sich auf kooperative Verhaltensweisen einlassen. Das setzt Vertrauen voraus. Auf Vertrauen zu setzen, ist allerdings eine riskante Strategie, wenn man keine Sanktionsmittel besitzt oder diese nur unter hohen Kosten einsetzen kann.

Die Kontextbedingungen für die Vertrauens-Strategie können aber wesentlich verbessert werden, wenn die Koordination auf Dauer gestellt wird (institutionalisiert wird) und/oder wenn sich netzwerkartige Kooperationsbeziehungen, im Idealfall eine „kameradschaftliche Bürokratie" (Bosetzky/Heinrich 1985, S. 162 f.), herausbilden. Wo diese Bedingungen nicht geschaffen werden, ist (nach Scharpf) im günstigsten Falle mit einer „indifferenten Interaktionsorientierung" zu rechnen: Die Akteure verhalten sich situationsbezogen kompetitiv oder kooperativ, im übrigen aber ent-emotionalisieren sie ihre Beziehung.

Zu 3: Hinsichtlich der Anpassungsspielräume der Beteiligten sind drei Möglichkeiten denkbar:

1. Die Anpassungsmöglichkeiten der Akteure sind genügend groß. Zwar erzeugen die Akteure dabei externe Effekte für Dritte, die Koordinationsbedarf auslösen, aber der Koordinationsbedarf lässt sich technisch leicht befriedigen (z. B. durch zeitliche Anpassung, räumliche Trennung der Projekte);
2. die Anpassungsmöglichkeiten der Akteure sind zu gering. Es ist erforderlich, neue konstruktive Lösungen zu finden, mit denen die negativen Effekte der Individualentscheidungen minimiert resp. die Synergieeffekte der Aktivitäten optimiert werden können, und es besteht unter den Beteiligten der Zwang oder die Bereitschaft, kooperativ nach solchen Lösungen zu suchen resp. sich auf Kosten Dritter zu einigen;
3. Die Anpassungsmöglichkeiten der Akteure sind zu gering, und die Bereitschaft zur Kooperation ist bei entscheidenden Akteuren nicht gegeben – vielmehr bevorzugen sie die Konfrontationsstrategie. Das ist vor allem der Fall, wenn es um die Nutzung absolut knapper Ressourcen geht (typisch für Raumplanung). Hier entstehen Situationen des Nullsummenspiel-Typs – die Koordination wird zu einer Arbeit der Konfliktbereinigung (s. Wagner et al. 1998)

Die Komplexität erhöht sich, wenn man die institutionellen Kontextstrukturen als Einflussvariablen einbezieht. Denn sie modifizieren die Rollenerwartungen der Akteure und die Verhaltensmodelle (Manytz/Scharpf 1995; Benz, 1994, S. 74; vgl. entsprechende Beobachtungen bei Koordinationsleistung der Mitteinstanzen: Fürst 1995):

- Koordinationsprozesse innerhalb einer Behörde laufen viel eher nach dem Modell der „Koordination im Schatten der Hierarchie" ab als Koordinationsprozesse zwischen autonomen Organisationen;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- aufbauorganisatorische Strukturen der Koordination mit konstanter Personalbesetzung erzeugen eher „kooperative Interaktionsorientierungen", z. B. über Netzwerke. Demgegenüber begünstigen Ad-hoc-Koordinationen, wie sie etwa im Beteiligungs-Verfahren von Planungen üblich sind, „kompetitive Interaktionsorientierungen" und „negative Kooperation". Allerdings gel-ten solche Aussagen cum grano salis. Denn auch bei netzwerkartigen Interaktionsbezügen zwischen Behörden dominiert negative Koordination, sofern die Behörden nicht zur Kooperation ermuntert werden. Zudem ist es nicht selten, dass längerfristig stabile Netzwerke konservativ operieren (Fürst/Schubert 1998), d. h. Routinen ausbilden lassen. Solche Routinen sind häufig ebenfalls auf „negative Koordination" ausgerichtet;
- die institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten des Koordinationsprozesses setzen Grenzen für die Art der Koordination (vgl. Fürst 1995, 1997);
- in der Raumplanung sind solche Prozesse teilweise formalisiert (in Verordnungen und Ministerial-Erlassen ablauforganisatorisch strukturiert). Das fördert Routineverhalten der Negativkoordination;
- vielfach hat man es mit „Mehrebenen-Entscheidungen" zu tun: Der Entscheidungsspielraum derjenigen, die in multilateralen Gremien kooperieren und koordinieren sollen, ist abhängig von der Genehmigung der Vorgesetzten. Der Entscheidungsspielraum kann folglich sehr klein sein, in jedem Falle aber führen Mehrebenen-Strukturen dazu, dass der Entscheidungsspielraum des Einzelnen sektoral verengt wird. Denn die Vorgesetzten werden eher nach engen sektoralen Interessen entscheiden und sich von Netzwerkbeziehungen der Untergebenen nicht beeindrucken lassen (enge Ressortbindungen, Bindungen an „Fachbruderschaften", Klientelabhängigkeiten etc.);
- neben den üblichen Ressortgrenzen und institutionellen Eigeninteressen sind es vor allem die fehlenden Anreiz- und Sanktionsmittel, welche die Koordination auf Routinen der negativen Koordination reduzieren lassen;
- ein vertiefter interaktiver Austausch kommt nicht zustande, weil der Prozess häufig auf die Schriftform reduziert wird.

3. Warum kann die Raumplanung ihrer Koordinationsaufgabe nicht voll gerecht werden?

3.1 Strukturelle Hemmnisse der Koordination

Die Regionalplanung hat aus institutionellen Gründen erhebliche Schwierigkeiten, die staatlichen Fachressorts und Gemeinden effektiver in die Arbeit der räumlichen Planung einzubinden. Denn Raumplanung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- kann zwar Ziele aufstellen, aber sie setzt ihre Ziele nicht selbst um, sondern ist dabei auf staatliche Fachressorts und Gemeinden angewiesen.
- Im Unterschied zur Haushaltsplanung, die über die Ressource Geld verfügen kann, hat Raumplanung lediglich die Möglichkeit, die Raumnutzungsbedingungen festzulegen, nicht aber zu bestimmen, wer, wann und wie den Raum nutzen darf.
- Dabei lässt sich Raumplanung nur realisieren, wenn die Behörden, die mit ihren raumbedeutsamen Maßnahmen und Projekten die Raumnutzungsstruktur wesentlich beeinflussen, sich von ihr steuern lassen.

Folglich kann Raumplanung die Politiken der Behörden nur soweit beeinflussen, wie es die gesetzlicher Regelungen erlauben. Was dabei erlaubt ist, ist im Planungsrecht definiert. Wesentliche Grundregeln sind:

- dass die adressierten Behörden an der Zielerstellung der Raumplanung mitwirken (Gegenstromprinzip, Anhörungsrechte, Erörterungspflichten),
- dass die Informationsflüsse zwischen Behörden und Raumplanung genügend und ungehindert laufen (Auskunfts- und Mitteilungspflichten) und
- dass die Ziele der Planung von den Behörden beachtet oder sogar in ihren Entscheidungen berücksichtigt werden müssen (Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen, generelle Beachtenspflichten im Planungsrecht).

Raumplanung kann zwar im Vollzug Zwangsmittel einsetzen („Untersagungen"), aber dafür muss sie zunächst entsprechende Ziele aufgestellt haben. Das gelingt jedoch nur mit Zustimmung der betroffenen Ressorts. Dafür hat Raumplanung keine attraktive Tauschmasse anzubieten – sie kann nur werben und überzeugen. Das ist aber dann ein Problem, wenn man – wie die Raumplanung – ein Kollektivgut erzeugt, dessen Nutzen von den Adressaten nicht wahrgenommen wird, während die Betroffenen lediglich auf die Kosten des Kollektivgutes, nämlich den Verzicht auf „property rights" (im Sinne der ökonomischen Institutionentheorie: Richter 1994), reagieren. Die darin liegende Konfrontation (Raumplanung wird als „Verhinderungsplanung" empfunden) wird dadurch verstärkt, dass Raumplanung dem deutschen Ordnungsrecht nachgebildet wurde, so dass verbindliche raumplanerische Ziele wie Gebote und Verbote wirken. Raumplanung tritt den Adressaten der Planung dabei – zumindest in der Wahrnehmung der Adressaten – im Gewande des alten Hoheitsstaates gegenüber!

Das bedeutet: Es ist für die Raumplanung außerordentlich schwer, ihre Nützlichkeit zu beweisen. Das ist vor allem dann ein Problem, wenn ihr diese aus neo-liberaler Sicht sogar ganz abgesprochen wird. Denn nach diesen Vorstellungen bedeuten die planerischen Regelungen der Raumnutzungen, dass sie als interventionistische Restriktionen die Bodenpreise massiv beeinflussen. Sie erzeugen damit ungewollte wirtschaftliche und soziale Anpassungsprozesse, indem die Flächen mit höchsten Bodenpreise in die ökonomisch potentesten Nut-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zungen gehen. Im Extremfall wird sogar argumentiert, für eine systematische Steuerung der Raumnutzung sei Raumplanung hinderlich, weil sie unnötige Regelungen aufbaue. Denn was über die aufwendige Planung erreicht werden könne, differiere kaum gegenüber dem, was der Markt leiste: Das zentrale Orte- und Entwicklungsachsenkonzept der Raumplanung stelle sich über die Bodenpreis-Effekte von selbst ein (Evans, 1991).

Zwar wird heute kaum noch so argumentiert, weil das Bewusstsein für die Knappheit der ökologischen Ressourcen die meisten Akteure anerkennen ließ, dass gesellschaftlich gewünschte Freiraumfunktionen (die sich marktlicher Steuerung entziehen) eines besonderen Schutzes bedürfen. Aber auch hier lässt sich argumentieren: Könnte man diesen Effekt nicht ohne aufwendige Planung mit ökonomischen Instrumenten der Umweltpolitik erreichen? (vgl. Vorschläge von Bizer 1997, resp. Bizer/Ewringmann 1998).

Zwischenergebnis also: Die planungsrechtlichen Regelungen erleichtern zwar die Kommunikation und Kooperation mit den Fachressorts, aber wenn letztere nicht kooperieren wollen, ist ihr Nutzen sehr gering. Andererseits hat die Raumplanung nur wenige Möglichkeiten, auf Entscheidungen von Fachressorts einzuwirken: Sie kann sich lediglich auf formal-verbindliche Planaussagen zurückziehen, hat aber weder finanzielle Anreize noch sonstige nennenswerte Verhandlungsmasse zur Verfügung.

3.2 Kooperationshemmnisse gegenüber Fachressorts

Die Fachressorts haben eine ungleich stärkere Stellung im Koordinationsprozess als die Raumplanung. Eine unmittelbare Intervention der Raumplanung in die Ressortpolitiken ist nicht möglich, auch verfassungsrechtlich ausgeschlossen, weil Planung damit die Ressortautonomie verletzt (für Bund und Länder gilt, dass die Ressorts eigenverwantwortlich tätig sind, vgl. Art. 65 GG)[4]. Ohne besondere Regelungen hat die Raumplanung nicht einmal das Recht, gegenüber Fachressorts initiativ zu werden (z. B. über ein Initiativrecht im Kabinett).[5] Wichtiger noch: Die politischen Machtressourcen liegen in den Fachressorts und nicht bei der Raumplanung. Die Politikformulierung verläuft in sektorali-

[4] Art. 65 GG definiert drei konkurrierende Regelsysteme: Der Kanzler bestimmt die Richtlinien der Politik; die Minister arbeiten innerhalb dieser Richtlinien in ihrem Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung; das Kabinett kann diese Autonomie aber durch Entscheidungen einengen (was allerdings nur im Konfliktfall möglich ist).

[5] Das einzige Land, das Ansätze in diese Richtung geschaffen hat, ist Baden-Württemberg, das im Landesplanungsgesetz regelte, dass die (für Regionalplanung zuständigen) „Regionalverbände vorschlagen (können), raumbedeutsame Fachplanungen des Landes aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen" (§ 17 (2) LPlG).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sierten Politikstrukturen, weil die politisch-administrativen Entscheidungsstrukturen interessen- und fachspezifisch sektoralisiert sind (Verbände, Lobbygruppen, Fachressorts, parlamentarische Ausschüsse etc.).

Mit dieser Verteilung der Machtverhältnisse könnte die Raumplanung eher leben, wenn sie sich lediglich bilateral arrangieren müsste. Aber Raumplanung vertritt einen integrativen Ansatz: Die Ressortanforderungen an den Raum sollen nicht nur additiv, sondern wechselseitig abgestimmt integrativ berücksichtigt werden (Nutzung der Synergieeffekte, Minimierung der negativen externen Effekte). Was Raumplanung hier fordert, ist „positive Koordination": ein konstruktives interaktives Problemlösen.

Dabei hat sich eine Schere aufgetan: Der Koordinationsbedarf hat als Folge der zunehmenden Vernetzung von Handlungsfeldern zugenommen, aber gleichzeitig sind die Kosten der Koordination durch die Ausdifferenzierung, Pluralisierung und Fragmentierung der Politikfelder beträchtlich gewachsen. Das gilt ganz besonders unter der Zielsetzung der „nachhaltigen Raumentwicklung" (§ 1 ROG).

Dass es zwischen sektoralisierter Ressortstruktur und ressortübergreifender Raumplanung Spannungen geben würde, war von Anfang an klar. Deshalb wurden ablauforganisatorische Regelungen geschaffen, welche der Raumplanung den Zugang zu den Fachressorts erleichtern sollten. Dabei ist es nicht zufällig, dass man auf ablauforganisatorische Regelungen zurückgriff. Aufbauorganisatorische Regelungen sind wesentlich konfliktträchtiger, weil sie Macht- und Einflussstrukturen verändern können. Dieser Kraftaufwand wird dann systematisch vermieden, wenn er ein Ressort begünstigt, das – wie die Raumplanung – praktisch keine politische Klientel besitzt und sich auch wenig für politische Profilierungen eignet (vgl. dazu auch Derlien 1996, S. 568 f.).

Ablauforganisatorische Regelungen der Koordination reduzieren zwar die Transaktionskosten der Kommunikation, aber sie fördern nicht unbedingt die „positive Koordination". Abgesehen davon, dass „positive Koordination" ein gemeinsames Interesse an der kooperativen Problembearbeitung voraussetzt, hat das vor allem die folgenden Gründe:

- Jedes Ressort neigt dazu, Koordination abzuwehren und die erforderlichen Koordinationsleistung lediglich formal, nicht aber inhaltlich-konstruktiv zu erbringen; nur über bereits fertiggestellte Programmentwürfe/Referentenentwürfe zu informieren, aber nicht schon in der Phase der Programmentwicklung; in Koordinationssitzungen lediglich kontrollierend mitzuwirken, aber nicht Mitverantwortung für die Problembearbeitung zu übernehmen etc. Denn es ist das Interesse der Ressorts, die verbindlichen Regelungen der Raumplanung zu minimieren und eine starke Raumplanung zu verhindern (vgl. Scharpf/Schnabel 1978, S. 37 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- Raumplanung wird auf der Regionalebene konkret. Hier findet die für Gemeinden und Private wichtigste raumplanerische Weichenstellung statt. Aber von der Ebene der Regionalplanung aus ist es außerordentlich schwer, auf die Politiken der Fachressorts einzuwirken. Denn „die Entscheidungskompetenzen der Fachplanungsträger (sind) überregional, das heißt in der Regel auf Bundes- oder Länderebene organisiert ... und (entziehen) sich dem regionalen Koordinationsprozess" (Gust 1999, S. 290).
- Im Verhältnis zu den Fachressorts verfügen die Raumplaner nur über einen geringen Status, geringe Machtmittel und geringe Sanktionsmöglichkeiten: Man muss Planer nicht sonderlich ernst nehmen. Das gilt vor allem für die Regionalplanung, die – sofern sie über Regionalverbände agiert – erschwerte Zugänge zu den Fachressorts hat: Denn hier spielt auch die institutionelle Distanz zu den Fachressorts eine Rolle. Es macht offenbar einen Unterschied, ob Regionalplanung in einem Kommunalverband oder in der staatlichen Mittelinstanz verankert ist. Eine in der Mittelinstanz eingebundene Regionalplanung ist in dieser Hinsicht eher im Vorteil, zumal sie die Machtleihe des Regierungspräsidenten nutzen kann.

Auch rechtlich gibt es eine Kommunikationsdistanz zu den Fachressorts: Denn rechtlich ist nur die Aufgabe der Planung institutionalisiert, während der Koordinationsauftrag zwar definiert wurde, dafür aber wenig institutionelle Unterstützung bereitgestellt wurde. Es ist schon erstaunlich, dass erst 1998 der neugeschaffene § 13 ROG den Planern explizit erlaubt, die Instrumente der Regionalen Entwicklungskonzepte, der Städtenetze und der vertraglichen Regelungen für die „Verwirklichung der Raumordnungspläne" nutzen zu dürfen.

3.3 Die historische Bürde der Raumplanung

Die angedeutete Kommunikations-Distanz wurde in der Vergangenheit über Eigenheiten des Personals in der öffentlichen Verwaltung verstärkt: In vielen Fachressorts, aber auch in der Landesplanung dominierten auf Referatsebene „bürokratische Verwaltungsleute" (Mayntz/Scharpf 1975, S. 59 f., S. 80 ff.)[6], die sich auf ihre Ressortkompetenzen reduzierten. Ihre interbehördliche Kommunikationsbereitschaft war begrenzt. Hier hat sich offenbar in den letzten Jahren ein Wandel vollzogen: Die jüngere Generation wurde stärker im Bewusstsein des „vernetzten Denkens" und der Kooperationsbedarfe über Ressortgren-

[6] *Mayntz/Scharpf* beziehen sich hier auf eine europäische internationale Vergleichsstudie des Amerikaners *Robert Putnam*, in der die politischen Verhaltensmuster der leitenden Verwaltungsleute verglichen wurden. *Putnam* unterschied darin in „politische" und „bürokratische" Verwaltungsleute, wobei die „bürokratische Kategorie" von *Mayntz/Scharpf* weiter differenziert wurde in: a) professionelle Fachleute, b) parteilose Promotoren und c) Verwalter

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zen hinweg ausgebildet (und sozialisiert) und ist folglich offener für Kooperationsangebote seitens der Raumplanung.

Allerdings bedeutet die Kooperationsbereitschaft der Referenten noch nicht, dass sie mit ihren Anregungen in ihrem Ressort zur politischen Spitze durchdringen können. Zwar kommen Initiativen vielfach von den Referenten (Mayntz/Scharpf 1995, S. 71 ff.). Aber sie können nur das nach oben durchsetzen, was nach den Aufmerksamkeitsregeln der politischen Hierarchie als relevant empfunden wird: Verwaltungen werden immer überflutet von Themen und sortieren danach aus, was politisch kontrovers ist und zu politischen Konflikten führen kann, was als akutes offenes Problem auftritt, was eine breite Publizität genießt oder offentliche Kritik ausgelöst hat, was auf Kabinettsebene zum Thema wurde, und schließlich können auch persönliche Wertungen/Erfahrungen eine Rolle spielen (Mayntz/Scharpf 1995, S. 91). Durch dieses Raster fallen typische raumplanerische Themen: Sie rangieren nach diesen Kriterien auf den politischen Agenda-Skalen eher als „nachrangig wichtig".

Zum anderen liegt eine Erklärung aber auch darin, dass die deutsche Raumplanung aus einer Tradition heraus entwickelt wurde, in der Planer weniger um die Kooperation der Ressorts warben, sondern sich als „technische Macher" verstanden, die kraft „höherer Rationalität" Vorstellungen der „richtigen" Raumordnung entwickeln können (vgl. Waldhoff/Fürst/Böcker 1994, S. 215 ff). Obwohl in den 60er Jahren diese Vorstellungen immer mehr einem partizipativen Ansatz wichen, blieb dieser „technische Ansatz" zunächst erhalten. Denn in den 60er Jahren wurde Planung verrechtlicht (Bundesraumordnungsgesetz, Landesplanungsgesetze) und damit einher ging ein juristisches Denken in „Verwaltungsakten" resp. in bindenden Regelungen, die einzuhalten sind. Planer verhielten sich immer mehr wie die Behörden, mit denen sie tagaus-tagein zu tun hatten. Diese wiederum pflegten die Tradition der Verwaltung im starken Staat: Sie verhielten sich hierarchisch-interventionistisch, normenbezogen und statusbewusst. Planer übernahmen zwar nicht das bürokratische Verhaltensmodell, wohl aber das mit Staat und Verwaltung verbundene „Machtgefühl", verstärkt dadurch, dass Ende der 60er Jahre die sog. Planungseuphorie ausbrach, d. h. Planung als Vehikel der Gesellschaftserneuerung verstanden wurde (vgl. Mäding 1984, S. 1047 ff.): Planer(-innen) empfanden sich als gesellschaftliche Elite und arbeiteten an eher technokratischen Planungskonzepten wie „integrierten Entwicklungsplänen" begeistert mit.

Infolgedessen nahm die Raumplanung im Vergleich zur Stadtplanung einen anderen Verlauf. Stadtplanung hatte vor allem Konflikte mit sich emanzipierenden Bürgern auszutragen und versuchte folglich, die Adressaten durch partizipative Ansätze in die Planung zu integrieren. Raumplanung war von vornherein nur auf Behörden bezogen („behördenverbindlich"); folglich agierten Raumplaner in einem Verwaltungsumfeld, das sehr viel traditionellere Verhaltensmuster zeigte und – in Reaktion darauf – auch bei den Raumplanern auslöste.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Andererseits differenzierte sich das Verhalten von Regionalplanern gegenüber Landesplanern: Während die Landesplaner(-innen) weitgehend, bis in die späten 80er Jahre hinein, behördliche Verhaltensmuster zeigten, hatten sich die Regionalplaner immer schon wesentlich stärker kooperativen Verhaltensmodellen zugewandt: Das entsprach ihrer institutionellen Schwäche, ihrer Einbindung in kommunale Entscheidungsstrukturen (Regionalverbände, vgl. Fürst et al. 1990) und ihrem etwas anderen Handlungsfeld: Für Regionalplaner sind die Hauptadressaten die Gemeinden und Kreise, in schwächerem Maße Verbände und Fachressorts, während die Landesplaner sich primär mit Ressorts auseinandersetzen müssen.

4. Wie hat die Raumplanung auf diese Koordinationsschwierigkeiten reagiert?

Die Diskrepanz zwischen Norm und Wirklichkeit, zwischen Handlungsbedarf der Planung und Handlungspraxis der Behörden führte schon früh zu Anpassungsprozessen seitens der Planung. Raumplaner haben sich bemüht, die Koordinationsschwierigkeiten zu reduzieren. Das ist am einfachsten dort möglich, wo technische Hindernisse abzubauen sind, wesentlich schwieriger aber dort, wo Werte und Interessen im Konflikt stehen.

Folglich versuchte die Raumplanung, die Koordinationsprobleme auf technische Probleme zu reduzieren. So wurde in der Planungspraxis für die Probleme der Unvergleichbarkeit von Wertungen und der fehlenden Aggregationsgrundlagen pragmatische Lösungswege entwickelt, beispielsweise:

- Unsicherheit wird durch Vereinbarungen und Reduktionsstrategien versucht abzubauen. Üblich sind nicht nur Antragskonferenzen mit dem sog. „Scoping-Verfahren“ (Konsensbildung über die relevanten Wirkungen und Informationsgrundlagen sowie Grenzen des technisch Bestimmbaren), sondern auch eine konsensuale Reduktion der Entscheidungsbedarfe auf das „Entscheidungserhebliche“: Im Vorfeld wird in einer Art Sensitivitätsanalyse abgeschätzt, wie weit unterschiedliche Annahmen das Ergebnis nennenswert beeinflussen können und ob im Einzelfall Konfliktbereinigungsbedarf resp. Gutachtenbedarf besteht;
- die Unvergleichbarkeit von Wertungen wird über Wert-Konventionen reduziert: Die Politisierung der Bewertungsfragen kann dann auf Felder beschränkt werden, in denen rechtlich gesicherte Bewertungs-Standards fehlen und/oder wissenschaftlich nicht begründet werden können (Reduktion auf Grenzwerte sowie anerkannte Umweltqualitätsstandards).
- Auch die Aggregationsproblematik kann durch Reduktionsstrategien erleichtert werden. Dazu gehören:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- *konfliktindizierte Diskussion von Entscheidungsparametern*: Die Diskussion wird nur dort eröffnet, wo Konflikte zu erwarten sind;
- *Komplexitätsreduktion durch Ausschlussstrategien*, bezogen auf Betroffenheiten (nur die machtvollen und objektiv stärker betroffenen Belange werden weiter berücksichtigt), aber auch bezogen auf Alternativen (auf Alternativenprüfung wird weitgehend verzichtet);
- *Anpassung an eine „befriedigende Lösung"*: Abwägungs- und Koordinationsprozesse werden vom Ergebnis her bestimmt, notfalls im Wege der Ergebnis-Simulation.

Aber Werte- und Interessengegensätze bleiben und müssen ausgeräumt werden. Die Planung hat dazu sehr früh auf das Konzept der „kooperativen Planung" gesetzt[7]. Faktisch steht dahinter die „Flucht aus den Institutionen". Kooperative Planung findet weitgehend auf informaler Ebene statt. Damit bewirkt die Planung, dass ihr Kollektivgutcharakter zugunsten einer „Meritorisierung" modifiziert wird: Aber Meritorisierung birgt auch die Gefahr, dass sich starke Interessen zulasten des Kollektivs durchsetzen (Lübbe-Wolff 1999).

Eine andere Reaktion der Planer war, sich stärker im Vollzugs-Management zu engagieren. Dafür bietet sich nicht nur das Raumordnungsverfahren an, das – mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens – in allen Ländern gilt[8]. Auch andere, projektbezogene Formen der Kooperation wurden genutzt, allerdings primär auf der Ebene der Regionalplanung.

Aber die stärkere Einbindung in den Vollzug hat gleichzeitig den Verrechtlichungsprozess intensiviert: Vollzug ist eine behördliche Funktion, und für Behörden ist von Interesse, sich auf möglichst eindeutige und gerichtsfeste Regelungen abstützen zu können, welche die behördlichen Verwaltungsakte absichern. Das begünstigt die Regelungsdichte.

Erst in den 80er Jahren hat sich die Regionalplanung weiter gegenüber der Landesplanung emanzipiert, sich stärker von den behördlichen Verhaltensmustern gelöst und sich in Richtung eines „Regionalmanagements" im weitesten Sinne entwickelt, was schließlich auch durch § 13 ROG Anerkennung fand. Dafür waren mehrere Einflüsse relevant: die mit der Gebietsreform verbundene

---

[7] Kooperatives Planen ist der Regionalplanung allerdings nicht fremd. Das lässt sich vor allem für die Zeit der 50er Jahre gut nachzeichnen (*Waldhoff* et al. 1994; *von Hinüber* 1999, S. 23): Damals war die Raumplanung in vielen Ländern schwach institutionalisiert (nicht selten auf eine Sonderbehörde ausgelagert), der „Zeitgeist" war planungsfeindlich (neo-liberales Denken, Paradigma des „Wettkamps der Systeme" u. ä.: *Mäding* 1984), und die rechtlichen Handlungsgrundlagen waren noch schwach ausgeprägt.

[8] Aber nur einige der Länder machten davon intensiver Gebrauch (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz) (*Clemens/Ihlenfeldt* 1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Aufwertung von Regionalverbänden, die Mitte der 70er Jahre einsetzende Diskussion zur Entbürokratisierung/Modernisierung der Verwaltung, die Anfang der 80er Jahre auch in Deutschland intensivierten Bemühungen um „endogene Entwicklungsstrategien" (s. Beirat für Raumordnung 1983), die Ende der 80er Jahre durch EU und Nordrhein-Westfalen initiierte „Regionalisierung der Strukturpolitik" u. ä.

Alle Regionalmanagementstrategien – die Ansätze sind von Region zu Region unterschiedlich (vgl. Fürst 1998) – sind dadurch gekennzeichnet, dass die Raumplaner die Ressorts und Gemeinden aktiv in die regionale Problembearbeitung einbeziehen und versuchen, die traditionelle Restriktions-Planung (Raumplanung als „Negativ-Planung") durch konstruktive Prozesse der Regionalentwicklung zu ergänzen und gleichzeitig Wege zu suchen, konstruktiver mit Restriktionen umzugehen. Hier werden unterschiedliche zwischenbehördliche und interkommunale Kooperationsmodelle erprobt (Fürst et al. 1999).

Aber auch dabei kann von einer „Allmacht der Raumplanung" ganz und gar keine Rede sein. Denn solche Initiativen verlaufen meist außerhalb der Sphäre der Regionalplanung: „Diese Aktivitäten (z. B. Diskussionen, Foren und fachliche Teilpläne zu Verkehrs-, Wirtschafts-, Abfall-, Energieversorgungsproblemen) werden häufig jedoch als nichtformalisierte Aufgabe der „Regionalplanung" außerhalb des Regionalplans, als „Regionalpolitik", definiert. Diese vielfach vollzogene (künstliche) Trennung von Regionalplanung und Regionalpolitik findet sich in vielen Bestimmungen der Länder zu den Aufgaben der Regionalplanung. Sie verhindert eine effizientere Einbindung der Fachplanungen in die Regionalplanung im Sinne von regionalisierten Fachpolitiken." (Gust 1999, S. 290–291).

Vielmehr entwickelt sich auf der Ebene der Regionen eine Eigendynamik, welche die Regionalplanung in Zugzwang bringen kann. Denn weil ein regionaler Kooperationsbedarf von immer mehr Fachressorts erkannt wird resp. Fachressorts Aufgaben durch Delegation auf die Regionalebene effektiver erledigen wollen, sprießen vielerorts fachpolitisch induzierte Kooperationsformen aus dem Boden (z. B. Regionalkonferenzen im Zuge der Regionalisierung der Strukturpolitik, Agenda-21-Prozesse im Zuge der Fortentwicklung zu einer „nachhaltigen Umweltpolitik", „BioRegio" im Zuge einer regionalisierten Technologiepolitik). Regionalplanung hat dabei günstigstenfalls die Rolle einer „Grauen Eminenz", wird aber nicht selten auch in die Funktion der randständigen Beobachterin der Prozesse gedrängt. Hinzu kommt: Je mehr solche problembezogenen (und für die Akteure auch attraktiven) Kooperationsansätze die disponible Zeit der regionalen Akteure absorbieren, um so weniger Interesse findet die Regionalplanung – die „Grenzneigung zur regionalen Kooperation" sinkt bei vielen Akteuren deutlich ab. Wenn es gut geht, schicken sie dann nur niederrangige Vertreter; wenn es schlecht geht, bleiben einzelne Akteure der regionalplanerisch induzierten Kooperation fern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

5. Allmacht oder Ohnmacht der Raumplanung gegenüber Fachressorts: Profitiert die Regionalplanung vom Wandel im Staats- und Verwaltungshandeln?

Raumplanung ist Teil des Staats- (und Kommunal-)Handelns und folglich direkt eingebunden in dessen Veränderungen. Der Wandel im Staats- und Verwaltungshandeln kann grob mit folgenden Tendenzen umschrieben werden (vgl. Fürst 1996, 1998a):

- Erweiterung der hierarchisch-interventionistischen Verhaltensmodelle um kooperative Handlungsformen,
- Ergänzung der formalen Formen des Verwaltungshandelns durch informale und Abbau der Überregelung,
- Stärkung von Management- und Moderationsansätzen,
- Stärkung der output- und „kundenorientierten" Verhaltensanreize,
- Ausbau marktähnlicher Steuerungsformen (Leistungsanreize, Wettbewerbsstrukturen, Kostenrechnungsmodelle u. ä.).

Verwaltungen werden interaktiver im Umgang mit ihrer „Klientel" und ökonomisch-rationaler im Ressourceneinsatz. In der Planung spiegelt sich dieses veränderte Denken im „communicative turn of planning" (Healey 1996) wider. Das könnte für die Raumplanung neue Perspektiven eröffnen. Zum einen sind die so veränderten Behörden offener für Vertragsmanagement: Raumplaner können jetzt leichter mit den Behörden Verträge aushandeln. Zum anderen müssen Planer(-innen) jetzt ähnlich wie Behörden ihre „Produkte" „marktgerechter" gestalten: Sie müssen sich darum bemühen, dass ihre Produkte als gesellschaftlich wertvoll angesehen werden, dass andere deren Nutzen leichter erkennen können und dass die Erstellung der Produkte die Betroffenen wirksamer einbezieht.

Aber die Integration der Betroffenen wird erschwert, wenn Raumplanung von diesen negativ erlebt wird, als Restriktionsplanung oder gar als „Verhinderungsplanung". Worauf es ankommt, ist, dass es den Planer(-innen) gelingt, ihr Image deutlich zu verbessern und die Adressaten wirksamer von der Relevanz ihrer Arbeit zu überzeugen. Um was es geht, ist „Plan-Marketing" und „Plan-Kommunikation". Wie können Planer(-innen) effektiver mit ihrer Klientel kommunizieren? Das ist nicht nur eine Frage des Informationsangebots (Pläne verständlicher zu machen, sie auf die wichtigsten Aussagen zu reduzieren, den Informationstransfer durch knappe, aber anschauliche Planwerke zu erleichtern etc.). Das betrifft auch die Rolle von Vermittlern, wobei hier die Zusammenarbeit mit den regionalen Massenmedien im Vordergrund steht (vgl. auch Müller 1997): Deren Relevanz als Mittler zwischen Experten und Laien wächst in dem Maße, wie Dinge komplexer werden und die Experten ihre Arbeit nur bei funk-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tionierender Kommunikation leisten können. Einige Regionalplaner sind bereits dazu übergegangen, über Journalisten ihre Pläne für den Diskurs mit Laien aufbereiten zu lassen.

Aber die Aufbereitung und Vermittlung von „messages" ist nur ein Aspekt der Plan-Kommunikation. Fast noch wichtiger ist die Aufbereitung der Resonanzfähigkeit der Adressaten, d. h. deren Schulung im Umgang mit der Materie „Raumplanung". Das geht in Richtung „paradigmatische Steuerung", d. h. des Bemühens, die Resonanzfähigkeit der Adressaten durch veränderte Einstellungen und Denkmuster zu verbessern. Paradigmatische Steuerung hat in der Raumplanung immer schon einen großen Stellenwert gehabt („persuasive Steuerung"), aber wurde bisher nicht systematisch genutzt (vgl. Fürst 1998, S. 68).

Die Umweltpolitik hat vergleichbare Probleme wie die Raumplanung. Aber ihr ist es viel besser gelungen, die Resonanzfähigkeit ihrer Adressaten zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Sie konnte nicht nur auf die Umweltschutzbewegung zurückgreifen, sondern auch auf eine hohe politische Aufmerksamkeit, die ihr entsprechend beträchtliche Ressourcen zugeführt hat.[9] Der Umweltpolitik ist es in vergleichsweise kurzer Zeit gelungen, den paradigmatischen Wandel im Bewusstsein von Politikern, Wirtschaftsführern und privaten Haushalten einzuleiten, wobei Forschungsergebnisse, Sachverständigenrat für Umweltfragen, Modellvorhaben, Aktivitäten der Umweltschutzverbände, Medienberichterstattungen etc. wesentlich zu diesem Wandel beigetragen haben.

Sicherlich genießt Raumplanung diese politische und mediale Zugkraft schon aufgrund ihrer Aufgabenstellung nicht. Aber ihr ordnungspolitischer Ansatz macht ihr das Leben zusätzlich schwer. Denn wenn sie flächendeckend, mit verbindlichen Zielen und interventionistischem Handlungsmodell gegenüber Dritten agiert, benötigt sie legitimierte Strukturen, förmlich abgegrenzte Regionen der Geltung und eine klar definierte Kompetenz. Institutionalisierung erschwert jedoch die offene, konstruktive Kommunikation. Will sich die Raumplanung stärker „informalen Planungsprozessen" öffnen, wird diese Absicht durch die Institutionen immer wieder „eingefangen".

Um daraus ausbrechen zu können, ist in der Regionalplanung ein Trend zur „projektorientierten Planung" erkennbar (Fürst 1998), der vor allem durch die Erfolge und das Vorbild der IBA Emscher Park verstärkt wurde (IzR 1999), inzwischen auch von der Ministerkonferenz für Raumordnung akzeptiert wurde

[9] Zwar wird von Umweltpolitikern immer wieder beklagt, dass die Umweltressorts zu schlecht ausgestattet seien (*Müller* 1999, S. 170). Aber hierbei wird außer Acht gelassen, dass umfangreiche Ressourcen für Enquetekommissionen, den Sachverständigenrat für Umweltfragen, für Umweltforschung durch Umweltbundesamt und Deutsche Bundesstiftung Umwelt etc. zur Verfügung gestellt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

(MKRO 1995, S. 2)[10] und über die Modellvorhaben des Bundes indirekt vorangetrieben wird (vgl. dazu: Gatzweiler/Runkel 1997)[11]. Aber auch hier ist Regionalplanung nur einer der „player", allerdings mit der Perspektive, zwischen „Allmacht und Ohnmacht" einen Mittelweg zu finden, der ihr mehr gesellschaftliche und politische Anerkennung verschafft und sie wieder näher an die zentralen Aufgaben der gesellschaftlichen Problembearbeitung heranführt.

Literatur

ARL: Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen, Analysen, Empfehlungen, Hannover 1995 (ARL-FuS Bd. 200).

Beirat f. Raumordnung: Selbstverantwortete regionale Entwicklung im Rahmen der Raumordnung, Empfehlung vom 18. März 1983, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hg.), Empfehlungen und Stellungnahmen des Beirats für Raumordnung, Bonn 1987 (Schriftenreihe Nr. 06.062), S. 41–46.

Benz, A.: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos 1994.

Bizer, K.: Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz. Eine ökonomische Analyse des deutschen Naturschutzrechts, Berlin: Analytica 1998 (Angewandte Umweltforschung, Bd. 8).

Bizer, K. / *Ewringmann*, D.: Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen-Anhalt. Baden-Baden: 1998 (Recht, Ökonomie und Umwelt, Bd. 7).

Bosetzky, H. / *Heinrich*, P.: Mensch und Organisation, 3. Aufl., Köln u. a.: Deutscher Gemeindeverlag 1985 (Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, Bd. 15).

Clemens, H. / *Ihlenfeldt*, B.: Struktur und Entwicklung der Raumordnungsverfahrens, in: Neues Archiv für Niedersachsen 36 (1987), S. 228–252.

Derlien, H.-U.: Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts, in: Verwaltungs-Archiv 87 (1996), S. 548–580.

Evans, A. W.: „Rabbit hutches on postage stamps": Planning, development and political economy, in: Urban Studies 28 (1991), S. 853–870.

Fürst, D.: Projekt- und Regionalmanagement, in: ARL (Hg.), Methoden und Instrumente der räumlichen Planung. Handbuch, Hannover 1998, S. 237–253.

– Wandel des Staates – Wandel der Planung, in: Neues Archiv für Niedersachsen 2/1998, S. 53–74 (1998a).

[10] „Hat sich Landesplanung/Regionalplanung bisher auf die Aufstellung mittel- und langfristiger Pläne konzentriert, so gewinnt die Erarbeitung und konkrete Umsetzung von Leitbildern und Entwicklungskonzepten an Bedeutung. Raumordnung, Landesplanung und Regionalplanung sind heute gefordert, durch Projekte und Aktionen ihren Beitrag zur Koordination und Moderation komplexer räumlicher Entwicklungen zu leisten und positive Anstöße für die Weiterentwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur zu geben." (MKRO 1995, S. 2)

[11] Zu diesen Modellvorhaben gehören vor allem: Städtenetze, Regionalkonferenzen, Sanierungs- und Entwicklungsgebiete sowie der Wettbwerb „Regionen der Zukunft".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– Der AGENDA 21-Prozess als Koordinations- und Kooperationsproblem, in: Tourismus-Journal 1 (1997), S. 117–128.

– Wandel des Staatsverständnisses und verhandelnder Staat, in: B. Claussen / D. Fürst/ K. Selle / H. Sinning, Zukunftsaufgabe Moderation. Herausforderungen in der Raum- und Umweltplanung, Frankfurt: Verlag für Akademische Schriften 1996, S. 5–25.

– Die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz, Gelsenkirchen: Institut Arbeit und Technik 1995.

Fürst, D. et al.: Auswertung von Erfahrungen zur Kooperation in Regionen, in: Raumforschung und Raumordnung 57 (1999), S. 53–58.

Fürst, D. / *Schubert,* H.: Regionale Netzwerke. Zur Rolle von Netzwerken, in: Raumforschung und Raumordnung 56 (1998), S. 352–361.

Fürst, D. / *Klinger* W. / *Knieling*, J. / *Mönnecke*, M. / *Zeck,* H.: Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, Baden-Baden: Nomos 1990 (Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 4).

Gatzweiler, H.-P. / *Runkel*, P.: Modellvorhaben der Raumordnung – ein raumordnungspolitisches Aktionsprogramm, in: Informationen zur Raumentwicklung 3/1997, S. 145–154.

Gust, D.: Koordinationsaufgaben gegenüber den Fachplanungen, in: ARL (Hg.), Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 287–293.

Healey, P.: The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation, in: Environment and Planning B: Planning and Design 23 (1996), S. 217–234.

Hinüber, H. v.: Historische Wurzeln und wichtige Etappen der Entwicklung, in: ARL (Hg.), Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999, S. 7–33.

IzR: Informationen zur Raumentwicklung 3/4-1999 („Projektorientierte Planung – das Beispiel IBA Emscher Park").

Lübbe-Wolff, G.: Integrierter Umweltschutz – Brauchen die Behörden mehr Flexibilität?, in: Natur und Recht 21 (1999), S. 241–247.

Mäding, H.: Verwaltung und Planung, in: K. G. A. Jeserich / H. Pohl / G.-Chr. v. Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Stuttgart 1986, S. 1043–1067.

Mayntz, R. / *Scharpf*, F. W.: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: R. Mayntz / F. W. Scharpf (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/New York: Campus 1995, S. 39–72.

– Policy-making in the German federal bureaucracy, Amsterdam u. a.: Elsevier 1975.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung: Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8. März 1995, Bonn: BMBau 1995.

Müller, E.: Zum Verhältnis von nachhaltiger Entwicklung und Organisationsstrukturen, in: U. Weiland, Perspektiven der Raum- und Umweltplanung angesichts Globalisierung, Europäische Integration und Nachhaltige Entwicklung. Fs. für K.-H. Hübler, Berlin: VWF 1999, S. 159–176.

– Umweltpolitik und Medien, in: L. Metz / H. Weidner (Hg.), Umweltpolitik und Staatsversagen. Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse, Fs. für M. Jänicke, Berlin 1997, S. 382–393.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Richter, R.: Institutionen ökonomisch analysiert – Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen: Mohr 1994.

Scharpf, F. W.: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: A. Héritier (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen: Westdeutscher Verlag 1993, S. 57–83.

Scharpf, F. W. / *Schnabel*, F.: Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor, in: Informationen zur Raumentwicklung 1/1978, S. 29–47.

– Steuerungsprobleme der Raumplanung, Hannover 1979 (ARL-Beiträge Bd. 27).

Wagner, P. / *Knieling*, J. / *Fürst*, D.: Plan-Schlichtungsverfahren. Ein Beitrag zur Lösung von Flächennutzungskonflikten in der Bauleitplanung, Hannover 1998 (Beiträge zur räumlichen Planung, H. 54).

Waldhoff, H.-P. / *Fürst*, D. / *Böcker*, R.: Anspruch und Wirkung der frühen Raumplanung. Zur Entwicklung der Niedersächsischen Landesplanung 1945–1960, Hannover 1994 (ARL-Beiträge, Bd. 130).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Nachhaltige Entwicklung im föderalen Kontext: Die Region als politische Handlungsebene

Eckhard Bergmann

Zwei Zauberformeln stehen derzeit hoch im Kurs: „Nachhaltigkeit" und „Region". Mit der einen will man die heutigen Ressourcenbestände auch für die Zukunft sichern, mit der anderen dezentrale Lösungspotentiale – auch und gerade im regionalen Zuschnitt – aktivieren. Was liegt nun näher, als beides zusammenzuschmieden und die erhofften Wirkungen dadurch zu vervielfältigen: Nachhaltige Regionalentwicklung.[1]

Ökonomen stehen – aus allokativen Gründen – beiden Bestrebungen an sich grundsätzlich positiv gegenüber: Sie betonen – Stichwort „Nachhaltigkeit" – die Notwendigkeit, (intergenerative) externe Effekte des Marktsystems zu internalisieren und sie haben – Stichwort „Region" – eine Vorliebe für dezentrale Lösungen.

Befürworter und Gegner einer „Nachhaltigen Regionalentwicklung" beleuchten aber oft jeweils nur eine Seite der Medaille: Die Protagonisten beschreiben die Vorzüge in leuchtenden Farben, hüllen sich aber über die Grenzen dezentraler Strategien in Schweigen. Die Antagonisten unterstreichen im Gegenzug die unabweisbare Notwendigkeit zentraler Entscheidungen, lassen aber die damit verbundenen Schwächen im Dunkeln.

Ein Brückenschlag zwischen beiden Seiten ist aber notwendig, um zu einer realistischen Einschätzung der Leistungsfähigkeit einer nachhaltigen Regionalentwicklung zu gelangen. Von daher soll im folgenden sowohl gezeigt werden, warum derartige dezentrale und stärker ökologisch ausgerichtete Strategien sinnvoll sein können und wie die – zweifellos vorhandenen – Vorteile des „Schauplatzes Region" aussehen. Es soll aber gleichzeitig auch auf die Hemmnisse und Grenzen hingewiesen werden, die mit dezentralen und nachhaltigen Strategien verbunden sein können.

---

[1] Die Literatur zu „Nachhaltiger Regionalentwicklung" ist mittlerweile Legion, siehe etwa die Hinweise unter www.zukunftsregionen.de.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

1. Nachhaltigkeit: Vereinbarung über eine inter-generativ verträgliche Entwicklung

Die Diskussion um eine nachhaltige (Regional-)Entwicklung ist eine Auseinandersetzung um gesellschaftliche Ziele. Die vorrangige Zielhierarchie, auf wirtschaftlichen Wohlstand und soziale Gerechtigkeit ausgerichtet, erhält eine dritte Komponente: Erhalt des Naturvermögens. Damit werden die Zielbeziehungen, aber auch die Zielkonflikte vielfältiger.

Je nachdem, mit welcher Blickrichtung man sich der Idee einer nachhaltigen Entwicklung nähert, werden die Inhalte mit anderen Schwerpunkten versehen:

- Wirtschaftliche Aktivitäten und sozialer Ausgleich müssen so organisiert werden, dass sie auch mit den Erfordernissen einer ökologieverträglichen Entwicklung in Einklang stehen.
- Eine nachhaltige Entwicklung, die den Erhalt des Naturvermögens in den Mittelpunkt stellt, muss auch wirtschafts- und sozialverträglich ausgestaltet werden.

Hinter diesen Sichtweisen steht eine jeweils unterschiedliche Vorstellung dessen, was nachhaltige Entwicklung sein soll. Bei ersterem wird auf die gleichzeitige Erfüllung ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele abgestellt, bei zweiterem wird die ökologische Komponente – als nicht überschreitbare Begrenzung – in den Vordergrund gerückt. Gemeinsam ist beiden, dass die Konflikte gesehen werden, die mit einer Ausweitung der gesellschaftlichen Zielhierarchie verbunden sind: Nachhaltige Entwicklung ist nicht von vornherein wirtschafts- und sozialverträglich.

Denn wenn das Naturvermögen, wenn der der Gesellschaft zur Verfügung stehende natürliche Kapitalstock knapp ist und wenn sich dies in politischen Restriktionen der Ressourcennutzung niederschlägt, wird dies nicht ohne Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Entwicklung – in der Gemeinde, in der Region usw. – bleiben. Das vorhandene Naturvermögen setzt Grenzen für das Wachstum. Diese Begrenzung ist jedoch nicht starr: Technischer Fortschritt und veränderbare Konsummuster können helfen, den Umfang der Funktionen zu erhalten, die mit Hilfe des Naturvermögens bereitgestellt werden.

Aber es bleibt eine – vor allem bei einer radikalen Interpretation von Nachhaltigkeit – nicht überschreitbare Grenze: Nicht-regenerierbare Ressourcen sind endlich und von daher durch die Nutzung erneuerbarer Ressourcen zu ersetzen und die Absorption- und Regenerationsfähigkeit des Naturvermögens darf nicht überschritten werden. Eine abgeschwächte Fassung dieser „strong sustainability" betont, dass dieser Anspruch flächendeckend – insbesondere wegen der gravierenden Nebenwirkungen – nicht durchzuhalten sei. Aber es gebe essentielle Ressourcen, wie etwa die Ozonschicht, das Erdklima und die Artenvielfalt, für die auch schon aus heutiger Sicht anzunehmen sei, dass ihre Bewahrung für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kommende Generationen von zentraler Bedeutung ist. Welche Ressourcen essentiell sind und welche nicht, ist in einem gesellschaftlichen Zielfindungsprozess festzulegen.

In diesem Rahmen werden sich die unterschiedlichen Interessen artikulieren und ihre Ansprüche geltend machen. Die so zutage tretenden Gegensätzlichkeiten sind unvermeidbar, es bedarf des (permanenten) Abwägens zwischen Umweltnutzung und Güterversorgung. Nachhaltige Entwicklung ist ein Prozess, in dem Konflikte zwischen einzelnen Zielen aufbrechen werden. Zur nachhaltigen Entwicklung gehört damit aber auch die Notwendigkeit, diese Konflikte klar zu benennen und nach Regeln zu suchen, wie diese Konflikte beigelegt werden können.

Nachhaltige Entwicklung ist damit primär, wenn auch nicht ausschließlich, der Versuch, die Entwicklung der Gesellschaft unter den Vorbehalt ökologischer Ziele zu stellen. Sie ist in dieser Sichtweise in erster Linie eine – auf lange Frist angelegte – Zieldefinition zur Sicherung und zum Erhalt unserer natürlichen Lebensvoraussetzungen. Diese neue Zielfunktion ist selektiv; sie bezieht sich insbesondere auf Fragen der Ressourcen- und Umweltnutzung. Politische Entscheidungen dagegen, die den Weg zur Nachhaltigkeit ebnen sollen, müssen immer zwischen unterschiedlichen Ansprüchen abwägen; die ökologische Herausforderung ist dann „nur" ein – wenn auch aus nachhaltiger Sicht der wichtigste – Teil des Zielbündels.

Diese Konturen – wenn sie überhaupt je hinreichend scharf waren – sind aufgeweicht worden. Nachhaltige Entwicklung ist mancherorts zum Container-Begriff geworden: Nachhaltigkeit soll dynamisch, integrativ, umsetzungsorientiert, konsensual usw. sein. Gleichrangig und gleichzeitig sollen ökologische, ökonomische und soziale Ziele bestimmt werden. So stellt die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt" fest: „Aufgrund der komplexen Zusammenhänge zwischen den drei Dimensionen bzw. Sichtweisen von Ökologie, Ökonomie und Sozialem müssen sie integrativ behandelt werden. Dabei geht es – bildhaft gesprochen – nicht um die Zusammenführung dreier nebeneinander stehender Säulen, sondern um die Entwicklung einer dreidimensionalen Perspektive aus der Erfahrungswirklichkeit. Die Diskussion tendiert dahin, Nachhaltigkeitspolitik als Gesellschaftspolitik zu interpretieren, die im Prinzip und auf lange Sicht alle Dimensionen gleichberechtigt und gleichwertig behandelt."[2]

Diese integrierte „Drei-Säulen-Definition" nachhaltiger Entwicklung ist zum vorherrschenden Interpretationsmuster geworden ist. Je stärker dieses Konzept jedoch unter Berücksichtigung politischer Machbarkeiten in Programme und Maßnahmen transformiert werden sollte, je stärker Interessengruppen versuch-

[2] *Enquete-Kommission* (1998, S. 32)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ten, diesen Begriff zu besetzen und mit eigenen Inhalten zu füllen, umso stärker wurde er zum inhaltsleeren Schlagwort. Man bedient sich konsensfähiger Worthülsen, allerdings erst, nachdem man sich ihrer Inhalte entledigt hat. Der Schritt zum Umgang mit dem Terminus „Nachhaltigkeit" nach eigenem Gutdünken war dann nicht mehr weit, fast jegliche Entwicklung kann nun zwanglos mit diesem Etikett versehen werden.

Hier wird daran festgehalten, dass die Diskussion über eine nachhaltige Entwicklung als eine Revitalisierung der Zieldiskussion begriffen werden sollte. Aber eben nicht eine generelle, sondern eine zugespitzte Zieldiskussion: Wo liegen die Grenzen der Belastbarkeit natürlicher Systeme durch den Menschen und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für den Menschen, der seinen Nachkommen dieselben Rechte wie sich selbst zubilligt und ihnen von daher auch keine – jedenfalls von ihm nicht zu vertretene – schlechtere Naturausstattung mit auf den Weg geben will?[3] Nicht die (simultane und integrative) Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Dimensionen, sondern die deutliche Betonung der Notwendigkeit einer intergenerativ verträglichen Entwicklung ist das eigentlich Neue bei der Diskussion um Nachhaltigkeit.[4]

Intergenerative Gerechtigkeit kann dann erreicht werden, so war man sich am Anfang der Nachhaltigkeitsdiskussion relativ einig, wenn der natürliche Kapitalstock erhalten bleibt. Die bekannten Managementregeln waren Ausfluss dieser Prioritätensetzung. Aber eine Begrenzung auf den natürlichen Kapitalstock ist nicht zwingend notwendig. Neben die Aufgabe der langfristige Sicherung des ökologischen Kapitals tritt dann die Notwendigkeit, auch den Real- und Sozialkapitalbestand dauerhaft zu sichern. Der Grundgedanke lautet dann: Geschützt werden soll das gesamte Produktionspotential, damit aus seinen Erträgen zumindest langfristig dieselben Einkommen entstehen können.

Wenn man sich einig sein sollte, dass diese intergenerative Perspektive zentral eine nachhaltige Entwicklung ist und dass dem natürlichen Kapitalstock dabei – u. a. wegen seines extrem langen Erneuerungszeitrahmens – die Rolle des primus inter pares zukommt, ist eine weitere zentrale Frage offen: Auf welcher föderalen Ebene soll über diese Nachhaltigkeitsziele entschieden werden? Vieles spricht hierbei – am ausgeprägtesten wird dies in der ökonomischen Theorie des Föderalismus deutlich – für dezentrale Strategien.

---

[3] Siehe *Bergmann/Ewringmann* (1999)

[4] Gerade die Vermischung der zeitlichen Perspektiven – aktuelle Lebensqualitäten vs. intergenerative Potentialerhaltung – hat zusammen mit der Vermengung von normativen und positiven Aussagen sowie der Verwechslung von ethischer Grundposition, politischen Zielen und Durchsetzungsschwierigkeiten zu einem nur noch schwer entwirrbaren Durcheinander geführt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Die Region als politische Handlungsebene: Plädoyer für dezentrale Lösungen

Regionen sind eine Handlungs- und Steuerungsebene zwischen dem zentralen Staat (Bund und Länder) und den dezentralen Kommunen;[5] regionale Steuerung führt sowohl zu einer zentraleren (geht man von den Gemeinden aus) als auch zu einer dezentraleren (geht man von den Ländern aus) Ausübung von politischer Herrschaft. Sie schaffen einen Spielraum für räumlich angepasste Lösungen, bei denen das Land tendenziell überfordert wäre und zu denen die Gemeinden aus Eigeninteresse vielfach nicht bereit sind. Regionen gewinnen an Bedeutung; sowohl in der theoretischen als auch in der politischen Diskussion ist eine Renaissance des Regionalen zu konstatieren.[6]

Für eine Dezentralisierung politischen Handelns und damit auch für föderale Systeme – in denen einzelne Aufgaben an unterschiedliche staatliche Ebenen delegiert werden – sprechen sowohl politische als auch ökonomische Gründe. Die eher politische Argumentation betont die freihheitssichernde Funktion einer vertikalen Gewaltenteilung, die Begrenzung und Kontrolle politischer Macht durch den Föderalismus. Herausgestellt werden aber auch die besseren Mitwirkungschancen der Bürgerinnen und Bürger durch einen regionalen Zuschnitt der Gebietskörperschaften. Die größere Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern und die leichtere Überschaubarkeit und höhere Transparenz auf der dezentralen Ebene verbessern die politischen Kontrollmöglichkeiten.[7]

Bei der ökonomischen, effizienorientierten Rechtfertigung des Föderalismus steht die Frage im Mittelpunkt, bei welchem Zuschnitt der Gebietskörperschaften sich eine optimale Versorgung – sowohl in Bezug auf Volumen als auch

---

[5] Die Regionen sind traditionell territorial definiert: Als räumliche Einheit, die spezifische gemeinsame Eigenschaften aufweist. Allerdings „dringt nun ein Verständnis von Kooperation vor, das weniger vom Bild der Fläche als vom Bild des Akteursnetzes geprägt ist. ... Die räumlichen Grenzen haben ihre konstitutive Wirkung verloren und entstehen eher zufällig und ex post." *Mäding* (1998, S. 4)

[6] Vor allem der Prozess der Globalisierung wird hierfür als Ursache benannt, da in einer Welt des freien grenzüberschreitenden Warenverkehrs die internationale Vergleichbarkeit der Standorte leichter geworden ist. Regionalen Faktoren kommt nun bei der unternehmerischen Suche nach der geeigneten Niederlassung ein größeres Gewicht zu. Siehe hierzu etwa *Danielzyk* u. a. (1997)

[7] Die föderale Organisation des Staates unterstützt auch die Handlungsspielräume der politischen Akteure selbst. Denn es ist zu vermuten, dass der Staat in hochkomplexen Gesellschaften durch eine zentralistische Steuerung alleine überfordert ist und dass pluralistische oder mehrstufige Steuerungsverfahren – wie der Föderalismus – eine sinnvolle und notwendige Ergänzung bieten (*Braun* (1996)).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Struktur – mit öffentlichen Gütern ergibt. Sie soll kostengünstig erfolgen und an den Präferenzen orientiert sein. Gefordert wird eine Kongruenz der Nutzer-, Entscheider- und Kostenträgerbereiche für die jeweiligen Güter und Dienstleistungen: Die Konsumenten sollen – unter Berücksichtigung des von ihnen geforderten Finanzierungsbeitrags – über deren Bereitstellung entscheiden.

Aus den unterschiedlichen Nutzenradien der einzelnen öffentlichen Güter – aber auch aus möglichen Skalenerträgen und Netzwerkexternalitäten – ergeben sich dann unterschiedliche Zuständigkeiten für deren Produktion und damit auch erste Anhaltspunkte für die Zuweisung der Aufgaben an die jeweiligen Gebietskörperschaften. Diejenigen Aufgaben, deren Nutzen über das gesamte Föderationsgebiet streuen, liegen in der Zuständigkeit des Bundes, diejenigen mit einem kleinräumigeren Wirkungskreis werden den Kommunen oder Regionen übertragen. Für die Delegation der Aufgaben an dezentrale Gebietskörperschaften wird vor allem folgendes Argument ins Feld geführt:

Wenn es räumliche Unterschiede in der Verteilung der Präferenzen gibt, sollte sich dies in der Art und der Höhe des jeweiligen Angebots an öffentlichen Gütern niederschlagen. Kleine, homogenere Gebietskörperschaften sind eher in der Lage, sich an den lokalen Präferenzen – auch durch ihre Nähe zu der örtlichen Situation – zu orientieren. Bei zentraler Entscheidung droht die Gefahr, das entweder mehr oder weniger als gewünscht von dem öffentlichen Gut bereitgestellt wird.

Dies gilt auch und gerade für ökologische Belange: Unterschiede in den naturräumlichen Voraussetzungen und der interregionale Export von Schadstoffen, aber auch die Strukturunterschiede im Emittenten-Besatz der einzelnen Regionen sorgen dafür, dass räumlich unterschiedliche Belastungsprofile existieren. Für eine räumlich differenzierte Betrachtung der Nutzung der knappen Ressource Umwelt spricht des weiteren die Chance einer dezentralen Umweltpolitik, sich stärker an den jeweiligen räumlichen Besonderheiten orientieren zu können und dadurch die Effizienz der Umweltpolitik zu erhöhen: die genaueren Kenntnisse der Ressourcenausstattung vor Ort, der bestehenden Gefährdungen und der entgegenstehenden oder auch förderlichen Planungs- und Nutzungsabsichten. Dies kann zu einer verbesserten räumlichen Allokation führen: Maßnahmen werden tendenziell dort durchgeführt, wo das Kosten-Nutzen-Verhältnis – unter Berücksichtigung lokaler und regionaler Akzeptanz – am höchsten ist. Von daher sollte die Entscheidung über die konkrete Festlegung der Umweltstandards auch – soweit wie möglich – in den Regionen selbst erfolgen und nicht die übergeordnete staatliche Ebene für die untergeordnete regionalisieren.

Aber es müssen auch die Grenzen beachtet werden. Dezentrale Politik bietet nicht nur Chancen. Gegen die Zuweisung an dezentrale Instanzen sprechen zum ersten räumliche externe Effekte, denn zentrale Aufgabenerfüllung fördert Spillover.[8] Dies gilt sowohl für positive als auch für negative externe Effekte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Da Verhandlungen eher in Win-Win-Situationen, weniger aber in Nullsummenspielen erfolgreich sind, ist zu überlegen, derartige Entscheidungen – zumindest teilweise – zu zentralisieren.

Zum zweiten ist auf die Existenz von Skalenerträgen zu verweisen, wenn die Grenzen dezentraler Aufgabenerfüllung thematisiert werden sollen. Lassen sich bei gemeinsamen Projekten (etwa im Bereich der Abwasserreinigung oder Energieversorgung) Kosteneinsparungen realisieren, ist eine der möglichen Optionen – neben Kooperationen – die Zuweisung der Aufgabe an die nächst höhere föderale Ebene. Der Grad der Zielerreichung wird dann durch zentralen Mitteleinsatz erhöht.

Regionale Kooperationen können dementsprechend gerade auch als Versuch gedeutet werden, derartige Begrenzungen zu überwinden. In dem Ausmaß, indem in den einzelnen Gemeinden die technischen und organisatorischen Potentiale zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben nicht ausreichten bzw. über ein gemeinsames Vorgehen Kostenvorteile erzielt werden konnten, stieg die Bedeutung regionaler Kooperationen.[9] Gerade wenn die Gemeinde für eine optimale Produktionsgröße zu klein ist, und dies gilt insbesondere bei abnehmenden Durchschnittskosten und technischen Unteilbarkeiten, sichert Kooperation eine effizientere und kostensparendere Erfüllung von Aufgaben, lassen sich Einsparungs-, Bündelungs- und Synergieeffekte erzielen.

Derartige Kostenüberlegungen können auch den Anstoß für solche regionalen Kooperationen bieten, die in den realen Verflechtungen der Gemeinden ihren Ursprung finden. Denn auch nicht abgestimmte Planungen und isolierte Problemlösungen – als Beispiel mögen Doppelinvestitionen bei dann nicht ausgelasteten Kapazitäten dienen – verursachen Kosten. Gerade bei Netzen lösen – oder besser: sollten – nicht abgestimmte Planungen einen horizontalen Koordinationszwang aus, verweisen sei auf die Notwendigkeit zur Koordinierung und Verzahnung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Dieses Handlungsmotiv – reale Verflechtungen – wird in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen. Insbesondere die gemeinsame Abhängigkeit von knappen Ressourcen – insbesondere Flächenengpässe – führen auch schon heute zu Kooperationen wie etwa bei der Ausweisung von Gewerbegebieten. Eher noch in den Anfängen stecken dagegen Kooperationen hinsichtlich einer

---

[8] „Da die Nutzenradien öffentlicher Leistungen von Aufgabenbereich zu Aufgabenbereich unterschiedlich ausfallen, sind externe Effekte unausweichlich." *Hardt* (1988, S. 230).

[9] Nun ist dies beileibe kein neues Phänomen: Schon immer haben Gemeinden kooperiert, wenn die mangelnde Finanzkraft einzelner zur Finanzierung – gerade größerer – Projekte nicht ausreichte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gemeinsamen Nutzung von Freiflächen (bspw. für Wasserversorgung, Naherholung oder ökologische Ausgleichsfunktionen).

Als weiteres Motiv für eine regionale Kooperation sei auf das Standortargument hingewiesen – Kooperation als Standortfaktor. Denn nicht der lokale Standort, sondern das Ensemble von regionalen Standortbedingungen wird zukünftig entscheidend sein. Ein solches Angebotsprofil wird dabei verstärkt von regionalen Kriterien (regionale Zulieferer und Dienstleistungsunternehmen, Netzwerke im Bereich Forschungs- und Wissenstransfer, regionales Wohn-, Kultur- und Freizeitangebot usw.) mitbestimmt.

Die Profilierung gegenüber anderen Standorten im Wettbewerb kann dabei aber die Leistungsfähigkeit einzelner Gemeinden überfordern. Eine gemeinsame „Außenpolitik" richtet sich aber nicht nur an die Investoren, sondern auch an Bund und Länder. Das Bemühen, öffentliche Institutionen wie Hochschulen oder Forschungseinrichtungen in die Region zu holen, der Versuch, bei der räumlichen Verteilung staatliche Infrastruktur – etwa Straßenbau oder ICE-Haltepunkte – auch die Region angemessen auszustatten und das Einwerben von Fördermitteln – gerade gegenüber dem Land – macht eine gemeinsame Interessenvertretung unabdingbar.

Das Ziel regionaler Kooperation ist einsichtig: eine aufeinander abgestimmte regionale Entwicklung zur Sicherung der regionalen – insbesondere regionalwirtschaftlichen – Funktionen.[10] Relativ einfach ist und war dies, wenn die Aufgaben – zum Nutzen aller Beteiligten – gemeinsam kostengünstiger erfüllt werden konnten. Schwieriger war und wird dies, wenn mit der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben auch Einnahmen verbunden sind wie etwa bei kommunaler Wirtschaftsförderung und Investorenakquise. Dann gewinnt wieder die Konkurrenz zwischen den Gemeinden an Bedeutung, im besten Fall entwickelt sich eine Mischung aus regionale Konkurrenz und regionaler Kooperation – Coopetition.

Regionale Entwicklung und Regionalpolitik wird aber zunehmend nicht nur als der Versuch einer Ausweitung ökonomischer Aktivitäten begriffen, sondern es steigt die Einsicht in die Notwendigkeit, auch die natürliche Ressourcenbasis der Region zu sichern. Der Begriff der nachhaltigen Regionalentwicklung dient

[10] Der Versuch, über regionale Kooperation die Wettbewerbsfähigkeit der Region zu steigern, korrespondiert mit den Bemühungen insbesondere einzelner Länder, eine Regionalisierung von oben zu forcieren. Aus der Erkenntnis, dass gerade die wirtschaftlichen Problemlagen (auch räumlich) heterogener geworden sind und sich gegen zentrale Lösungen sperren und dass ohne Kenntnisse und Unterstützung vor Ort Programme ineffizient werden können, wird der Region ein höherer Stellenwert zugemessen. Eine regionalisierte Strukturpolitik ergänzt sich so mit den regionalen Aktivitäten, die von unten die Region entwickeln wollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dabei als Orientierung, um regionales Wachstum und regionalen Natur- und Ressourcenverbauch gleichzeitig zu verwirklichen.

3. Nachhaltige Regionalentwicklung

Die Einforderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung bedeutet, dass die bisherige Entwicklung entweder als wirtschaftliche Entwicklung – gemessen am Entwicklungsziel – nicht ausreichend war und/oder dass sie – gemessen an ökologischen Zielen – nicht nachhaltig war. Gleichzeitig besagt dies aber auch, dass eine zukünftige Entwicklung sowohl dem wirtschaftlichen Entwicklungsziel als auch dem Umweltziel entsprechen muss. Angestrebt wird eine regionale Entwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt (§ 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz).

Der Anspruch an eine nachhaltige Regionalentwicklung ist damit ein zweifacher: Zum einen soll der ökologische Umbau der Industriegesellschaft beschleunigt, zum anderen soll aber auch der Niedergang strukturschwacher Regionen abgewehrt werden. Sie ist damit sowohl ökonomische als auch ökologische Strukturpolitik: Ausgleich und Entwicklung in und zwischen den Regionen ist so auszugestalten, dass die „ökologischen Leitplanken" nicht überschritten werden.

Der regionalen Ebene kommt hierbei ein besonderer Stellenwert zu, da dezentrale Strukturen stärker an den Präferenzen der Beteiligten orientiert sind, ausgeprägtere Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten aufweisen und in Problemlösung und Vollzug vorteilhafter sind. Außerdem bilden sie die Basis eines föderalen Wettbewerbs und erhöhen so die Vielfalt unterschiedlicher Lösungsalternativen.[11] Vor diesem Hintergrund können vor allem drei Bausteine für eine Strategie der nachhaltigen Regionalentwicklung benannt werden:

Die wirtschaftliche Entwicklung: Eine Politik, die den Regionen eine Stabilisierung und Weiterentwicklung (der Wirtschaftskraft) ermöglichen will, hat sowohl an den regionalen Defiziten als auch an den regionalen Potenzialen anzusetzen. Zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der Region wird dabei sinnvollerweise die gesamte Palette der zur Verfügung stehenden Wirtschaftsförderungsmaßnahmen – wie die Unterstützung von Existenzgründungen oder die Bereitstellung wirtschafts- und haushaltsnaher Infrastruktur – zum Einsatz kommen. Dabei haben sich in den letzten Jahren die Schwerpunkte etwas verschoben: Bestandspflege und Innovationsförderung haben an Bedeutung gewonnen. Trotz dieser Akzentverschiebung geht es weniger darum, neue Instru-

[11] *Schleicher-Tappeser* u. a. (1992, S. 1)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mente zu „erfinden" – die alten sind bekannt und mehr oder weniger gut bewährt.

In Hinblick auf das Ziel „Nachhaltigkeit" gehört insbesondere „die Vertiefung der regionalen Wertschöpfung durch Verlängerung der von der Region kontrollierten Produktionskette"[12] zu den favorisierten Strategien. Zum einen wird die Stärkung der regionalen Produktion mit engen räumlichen Bindungen angestrebt. Die Produktion von Nahrungsmitteln oder die Herstellung von Holz für etwa Wohnen und Bauen mögen als Beispiele dienen. Zum anderen wird im gewerblichen Bereich versucht, durch die Intensivierung der regionsinternen Produktionsverflechtungen (etwa Förderung der klein- und mittelständischen Zulieferer) eine hohe regionale Wertschöpfung zu erzielen.[13]

Eng damit verbunden sind die Maßnahmen, die die Kooperationen zwischen den Unternehmen verbessern sollen. Dabei sind die Möglichkeiten zu einer gemeinsamen Beschaffung und Logistik oder eines gemeinsamen Marketing noch nicht ausgeschöpft. Beispiele wie etwa das des vielzitierten „Rhönschafs" verweisen auf die Erfolge von Versuchen, regionalen Produkten durch Kooperation zwischen etwa Landwirtschaft und Gastronomie zum Erfolg zu verhelfen.

Als weiteres Beispiel für die Nutzung endogener Potentiale sei auf die Produktion von natürlichen Ressourcen verwiesen. Insbesondere in ländlichen Regionen kann bspw. die Versorgungsfunktion der Region für die Wasserversorgung anderer Regionen oder die regionale Anstrengungen für die – gesamtgesellschaftlich wichtige – Erhaltung von wertvollen Arten und Biotope einen Beitrag zur regionalen Entwicklung leisten. Dies setzt jedoch voraus, dass diese Produktion auch entgolten wird.

Die Nachhaltigkeit: Wenn auch das Entwicklungsziel in den strukturschwachen Räumen besondere Aufmerksamkeit genießen muss, so ist doch stets auf eine nachhaltige Ausgestaltung dieser Entwicklung Wert zu legen. Um diese Zielsetzung zu stützen, wird auf regionaler Ebene insbesondere die – und nur dieser Punkt sei hier betont – ökologische Bedeutung des „Handelns in Kreisläufen" betont. Es sollten „die Stoff- und Energieumsätze auf ein Maß beschränkt werden, das den natürlichen Kreisläufen und Haushalten gemäß ist. Im Umgang mit den regionalen Potentialen bedeutet dies: weniger Stoffimporte, mehr Kreislaufwirtschaft auf der Basis regionaler Stoff- und Energiepotentia-

[12] *Fürst* (1998)

[13] Es wird jedoch befürchtet, dass sich „Regionalentwicklung" und „Nachhaltigkeit" in einem kaum auflösbaren Widerspruch befinden würden. Hingewiesen wird dabei auf die regionale Ungleichverteilung des natürlichen Kapitalstocks im Raum. Wenn gerade in den strukturschwachen Regionen jenes zu bewahrende Naturvermögen zu finden ist, eine nachholende Entwicklung in diesen Regionen jedoch gerade diese zu schützenden Ressourcen zum Teil entwertet, ist der Konflikt offensichtlich (*Finke* (1997).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

le".[14] Dadurch sollen auch die negativen Folgen des mit der Arbeitsteilung verbundenen Verkehrs reduziert werden.

Diese Regionalorientierung versteht sich als Kontrapunkt gegenüber zu weitgehenden (funktions)räumlichen Arbeitsteilungen, denn durch diese Entwicklung sind in der Vergangenheit – so die Vermutung – kleinräumige, lokal angepasste Kreisläufe verdrängt worden. Angestrebt wird eine Balance zwischen regionalen Kreisläufen und regionsexterner Zufuhr von Ressourcen und Gütern. Dass Lösungen möglich sind, zeigen bspw. die oben geschilderten Strategien, die regionale Wertschöpfung und regionale Kooperationen zum Gegenstand haben. Es bleibt allerdings ein prekäres Gleichgewicht, das sowohl den ökologischen Notwendigkeiten als auch den ökonomischen Wünschen der Betroffenen Rechnung tragen muss. Weil aber die Lösung bestimmter Nutzungskonflikten immer Gewinner und Verlierer kennt, ist die Gefahr ständig virulent, dass die ökonomisch stärkere Nutzung die ökologisch sinnvolle verdrängt.

Der Prozess: Die Lösung der mit einer nachhaltigen Regionalentwicklung verbundenen Konflikte fällt leichter, wenn alle relevanten Akteure der Region eingebunden werden. Die Mobilisierung der in der Region vorhandenen Ressourcen zur Lösung gerade komplexer und interdisziplinär zu bearbeitender Aufgaben bedarf eines geeigneten Regionalmanagments. Ziel ist es, „in einem offen, partizipativen und kooperativen Prozess die regionalen Stärken und Schwächen herauszuarbeiten, die Entwicklungsmöglichkeiten- und grenzen einer Region kritisch auszuloten, regionale Kernprobleme zu identifizieren und in einen räumlichen Gesamtzusammenhang zu stellen. Auf dieser Grundlage sind übergeordnete Entwicklungslinien zu bestimmen und geeignete Umsetzungsideen zu entwickeln."[15]

Durch derartige Bottom-Up-Prozesse – sowohl bezogen auf die Formulierung der Ziele als auch auf deren Umsetzung – kann die endogene Entwicklungsdynamik in den Regionen beschleunigt und die Akzeptanz für die zu treffenden Maßnahmen erhöht werden. Die Rückbesinnung auf Eigenverantwortlichkeit und Nutzung regionaler Lernprozesse ist gerade für strukturschwache Regionen eine notwendige Voraussetzung für die zukünftige Entwicklung.

Dies bedeutet aber nicht nur, die unterschiedlichen privaten Akteure in die Entscheidungsfindung und -umsetzung mit einzubeziehen, sondern ebenso, die Vernetzung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften zu stärken. Sowohl zur Bündelung der endogenen Potentiale in der Region als auch zum Ab- und Ausgleich konkurrierender Interessen sind interkommunale Kooperationen – die im Idealfall in den Rahmen einer Regionalen Agenda eingebettet sind – ein wesentlicher Beitrag.

---

[14] *Lukas* (1993, S. 8)

[15] *Scholich* (1998, S. 33)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4. Arbeitsteilung und Standort: Hemmnisse und Grenzen einer nachhaltigen Regionalentwicklung

Die Einforderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung wird mit einem breiten Set von Argumenten begründet. Es reicht von den Standortvorteilen, die aus einer regionalen Kooperation resultieren bis hin zu den Kosteneinsparungen, die durch abgestimmtes Verhalten realisiert werden können. Bei der Betonung der positiven Seiten einer nachhaltigen Regionalentwicklung wird manchmal aber nicht hinreichend gewürdigt, dass die jeweiligen Regionen in Konkurrenz zu anderen Regionen stehen und das sie in eine Arbeitsteilung mit anderen Regionen eingebunden sind. Die daraus resultierenden möglichen Begrenzungen für das regionale Bemühen, eine nachhaltige Entwicklung in Angriff zu nehmen, sind Gegenstand der folgenden Ausführungen.[16] Dabei soll die räumliche Arbeitsteilung zwischen den Regionen danach unterschieden werden, ob die jeweiligen Produktions- und Konsumtionsentscheidungen der regionalen Akteure (private Haushalte, Unternehmen, Staat) über Marktpreise gesteuert oder ob diese Entscheidungen über ungeregelte externe Effekte ausgelöst werden.

4.1 Markt und räumliche Arbeitsteilung

Die Volkswirtschaft ist kein „wonderland of no dimensions" (Isard). Alle menschlichen Handlungen finden im Raum statt, alle ökonomischen Aktivitäten haben ihre räumliche Ausprägung. Die räumlichen Strukturen des ökonomischen Systems sind das Ergebnis von Standortentscheidungen der Unternehmen und der privaten Haushalte. Die Standortwahl orientiert sich dabei aus der Sicht des jeweiligen Akteurs an der Vorzüglichkeit der einzelnen Raumpunkte. Dies mag für die Unternehmen etwa die räumliche Nähe zu Bezugsquellen und Absatzmärkten, für die privaten Haushalte der Wohn- und Freizeitwert des betreffenden Gebietes sein.

Räumliche Arbeitsteilung – im regionalen, nationalen und internationalen Maßstab – bedeutet aber nicht nur Ausrichtung auf den günstigsten Produktionsstandort, sondern auch den Austausch von Gütern in Form von (regionalen) Importen und Exporten. Die einzelnen Standorte existieren nicht isoliert, sondern durch den Austausch entstehen Strukturen, Muster und Netze. Und dies sind nicht nur statisch: Die Akteure in den Regionen konkurrieren um knappe Produktionsfaktoren und lösen so interregionale Faktorwanderungen aus.

[16] Was hier zu den Grenzen einer nachhaltigen Regionalentwicklung ausgeführt wird, gilt in ähnlicher Weise auch für andere Gebietskörperschaften: verstärkt für die lokale und abgeschwächt für nationale Nachhaltigkeitsbemühungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Folgen dieser – sich stetig weiter ausdifferenzierenden – räumlichen Arbeitsteilung waren für die beteiligten Regionen positiv: Produktivitätsfortschritte und Kostensenkungen, erhöhte Anpassungsflexibilität und Wachstumsgewinne führten zu deutlichen (regionalen) Wohlstandsmehrungen. Aber diese regionalen Austauschbeziehungen zwischen den Regionen waren und sind nicht kostenlos. Die dafür notwendigen Aufwendungen von Geld und/oder Zeit beeinflussen die konkrete Ausgestaltung der Struktur: Ist das Netz weitmaschiger oder eng geknüpft, sind lokale oder regionale Muster beobachtbar?

Waren früher die Standortentscheidungen eng mit den natürlichen Standortqualitäten verbunden (das Paradebeispiel: Kohle und Stahl), so hat die technische Entwicklung – auch und gerade im Verkehrsbereich – der Vergangenheit diese natürlichen Standortvoraussetzungen abgeschliffen. Je effizienter und kostengünstiger ein Transportsystem arbeitet, um so eher kann das arbeitsteilige Geflecht ausgedehnt werden. Kostengünstige Transporte führen dann auch dazu, dass die geographische Größe des Marktes wachsen kann. Dadurch können noch kostengünstigere Produktionsgrößen realisiert werden, die wiederum zu niedrigeren Preisen und mehr Absatz führen.

Die räumliche Entkoppelung war auch bei den Aktivitäten der privaten Haushalte zu beobachten. Eine gut ausgebaute Straßeninfrastruktur, das Auto als erschwingliches Wirtschaftsgut für (fast) jeden und relativ zum Einkommen permanent sinkende Mineralölpreise machten Mobilität für weite Kreise der Bevölkerung zu einem erschwinglichen Gut. Man siedelte zunehmend im Grünen, pendelte zur Arbeit, kaufte im Supermarkt auf der grünen Wiese. Und durch die Verbesserung und Verbilligung der Hardware (Automobile, Verkehrsinfrastruktur, usw.) und die Verbilligung der Betriebskosten wurden immer neue Ziele – etwa für den Urlaub – erreichbar. Dies bedeutete eine nicht zu unterschätzende Quelle von Wohlfahrtszuwächsen für die privaten Haushalte.

Die Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung hat in Bezug auf diese räumliche Arbeitsteilung zwei Anknüpfungspunkte: Zum einen wird befürchtet, dass durch die Kosten einer nachhaltigen Entwicklung das Muster der räumlichen Arbeitsteilung zuungunsten der eigenen Region verändert wird (das Standortargument), zum anderen wird gehofft, dass durch eine engere räumliche Arbeitsteilung die unerwünschten Begleiterscheinungen reduziert werden (das Kreislaufargument).

4.1.1 Das Standortargument

Die Regionen sind fest in die interregionale Arbeitsteilung eingebunden. Eine forcierte Ressourcen- und Umweltpolitik einzelner Regionen – so die Befürchtung – verschlechtert die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Unternehmen. Und es ist in der Tat zu vermuten, dass eine Strategie nachhaltiger Ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wicklung den regionalen Unternehmen Kosten aufbürdet. Denn nicht alle Maßnahmen dürften sich als No-Regret-Innovationen erweisen und sich von daher selbst tragen.

Wenn die mit dem Strukturwandel einhergehenden Kosten nicht durch Rationalisierungsanstrengungen aufgefangen werden, sinken die Gewinne und/oder steigen die Preise. Verringert ersteres die Neigung zu investieren, lässt letzteres die Nachfrager nach Produzenten Ausschau halten, die preiswerter anbieten können. Sind die Produkte – im Inland wie auch im Ausland – nicht mehr absetzbar, muss die Produktion zurückgenommen werden – mit all den unerwünschten Folgen für regionale Einkommen und regionale Beschäftigung. Sollten sektoral und regional Belastungsunterschiede vorhanden sein, sind auch Standortverlagerungen eine mögliche Reaktion der Unternehmen.

Die Auswirkungen des Strukturwandels werden jedoch abgemildert, wenn angenommen werden kann, dass viele der Konkurrenten in anderen Regionen – zumindest perspektivisch – vor ähnlichen ökologischen Herausforderungen stehen. Dann werden sich auch in diesen Regionen steigende Umweltschutzkosten kaum verhindern lassen. Die Nachteile, die durch eine nachhaltige Entwicklung für den Wettbewerb entstehen würden, wären dann temporärer Natur.

Der aus einer nachhaltigen Entwicklung resultierende Strukturwandel kennt aber auch Gewinner. Neue Produktionsverfahren, aber auch die entsprechenden organisatorischen Innovationen bereits heute zu entwickeln, bereits jetzt die umweltverträglichen Produkte auf den Markt zu bringen, kann einen Startvorteil bedeuten. Hier winken Innovationsrenten und Öko-Dividenden für diejenigen, die Felder neu besetzen. Die einzelnen Regionen profitieren aber auch direkt von der Verbesserung der Umweltqualität, etwa durch vermiedene Schäden (Gesundheit, Material usw.) oder durch die Stärkung ihrer Fremdenverkehrswirtschaft. Darüber hinaus gewinnt die Qualität der Umwelt als „weicher" Standortfaktor zunehmend an Bedeutung.

Diese positiven Effekte helfen allerdings den Unternehmen in Branchen mit großem Anpassungsdruck nur begrenzt weiter; es wird bei ihnen zu Friktionen und zu negativen Folgen bei Einkommen und Beschäftigung kommen. Skepsis ist dann bei der Frage geboten, ob den (unvermeidlichen) Arbeitsplatzverlusten in den einzelnen Firmen, in den einzelnen Branchen, in den einzelnen Regionen an gleicher Stelle und in gleichem Ausmaß neue Arbeitsplätze gegenüberstehen. Vor allem aufgrund der unterschiedlicher Standortattraktivität einzelner Regionen und aufgrund unterschiedlicher Qualifikationserfordernisse werden strukturelle Verwerfungen auftreten.

Unter diesen Voraussetzungen sinkt die Wahrscheinlichkeit für eine von der Region ausgehende nachhaltige Entwicklung. Die Akteure werden sich dann eher dem ökonomischen Imperativ beugen. Befürchtet wird, dass der Standortwettbewerb letztlich in einem „Verschmutzungswettlauf" zwischen den Regio-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nen endet: Wenn die Regionen um mobiles Kapital, mobile Unternehmen und mobile Arbeitnehmer konkurrieren, werden zu geringe Umweltstandards festgelegt.[17]

Diese Sicht mag ein wenig zu pessimistisch sein, denn das Eigeninteresse der Region an intakter Umwelt bildet einen Gegenpol. Ob dieser jedoch ausreicht, den starken ökonomischen Interessen Fesseln anzulegen, bleibt fraglich. Die Überformung ökologischer Belange wird vor allem dann kaum zu verhindern sein, wenn die Region ihre Schadstoffe in andere Regionen verlagern kann: Dann verbleiben die Nutzen aus der Produktion in der eigenen Region, während Teile der Kosten (monetärer und nicht-monetärer Art) ausgelagert werden; wir werden später hierauf zurückkommen.

4.1.2 Das Kreislaufargument

Die existierenden Mobilitäts-Netzwerke – sei es als Struktur einer räumlichen Arbeitsteilung der Wirtschaft oder als Verteilung der Aktivitäten der privaten Haushalte im Raum – sind nicht zuletzt das Ergebnis einzelwirtschaftlicher Abwägungen zwischen den Kosten und Nutzen der Mobilität. Auf der einen Seite ist der Verkehr – als Voraussetzung für eine produktivitätssteigernde räumliche Arbeitsteilung – unzweifelhaft für die Unternehmen und die privaten Haushalte mit einer Reihe schätzenswerter Eigenschaften verbunden. Sie sind auch der Grund, warum Unternehmen und Haushalte – trotz der mit Verkehr verbundenen Kosten – als Verkehrsteilnehmer aktiv werden. Sie wägen für sich jeweils die Kosten und die Nutzen des Verkehrs ab.

Leider ist die Kosten-Nutzen-Rechnung der Verkehrsteilnehmer lückenhaft, da bei den Kosten bestimmte Komponenten ausgeblendet werden. Hiermit sind jene externen Effekte angesprochen, die durch (Verkehrs-) Aktivitäten von Unternehmen und Haushalten verursacht wurden und in Form von Kosten bei Dritten anfallen, ohne dass diese Interaktionen über Marktpreise abgegolten wurden. Denn der einzelwirtschaftlichen Entscheidung, Mobilität auszuüben, liegen nur die Kosten zugrunde, die von den jeweiligen Personen auch direkt getragen werden. Alle jene Kosten, gleichwohl durch die Mobilität verursacht, aber nicht von den Verkehrsteilnehmern zu tragen, sind nicht entscheidungsrelevant und fallen fürs erste unter den Tisch. Damit sind sie jedoch nicht verschwunden. Sie tauchen später als Staukosten, als Unfallfolgekosten und als Umweltschäden wieder auf. Sie werden dann aber nicht mehr nur – wenn überhaupt – von denen getragen, die Verursacher und Nutznießer der Mobilität sind,

[17] Es kann allerdings theoretisch nachgewiesen werden, dass – unter bestimmten restriktiven Annahmen – diese Befürchtungen nicht einzutreten brauchen. Siehe dazu *D. Wellisch* (1992)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sondern (auch) von denen, die von den Schäden bzw. Kosten betroffen sind, ohne jedoch für die verkehrlichen Aktivitäten verantwortlich zu sein.

Dieses Auseinanderfallen von einzelwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Kosten hat aber auch Konsequenzen für Ausmaß und Intensität der räumlichen Arbeitsteilung: Geringe Kosten führen zu einem ausgeprägten mobilen Verhalten. Die einzelwirtschaftlichen Nutzen für die jeweilige Raumüberwindung sind zwar größer als die einzelwirtschaftlichen Kosten, die einzelwirtschaftlichen Nutzen können jedoch (deutlich) von den gesamtwirtschaftlichen Kosten abweichen. Die politisch notwendige und ökonomisch sinnvolle Konsequenz aus diesen Defiziten ist – auf der idealtypischen Ebene – leicht zu benennen: Den einzelnen Entscheidungsträgern sind alle Kosten seiner Aktivität in Rechnung zu stellen. Durch diese „Internalisierung der externen Effekte" werden dann Teile seiner ursprünglichen Mobilitätspläne gegenstandslos, weil für sie nun – auch aus seiner individuellen Sicht – der Netto-Effekt negativ sein wird. Die Folgen einer derartigen Politik-Strategie für die Einzelnen: Entweder sie führen die Mobilität so durch, dass die mit ihr verbundenen Kosten reduziert werden, oder aber sie schränken ihre Mobilität ein.

Hält man die Einschränkung der Mobilität für eine geeignete Strategie bzw. für eine nicht zu verhindernde Nebenwirkung einer auf Internalisierung basierenden Verkehrspolitik, so muss aber auch nach den unerwünschten Folgen gefragt werden. Die naheliegende Antwort lautet: Teile des Nutzens, die aus der Mobilität erwachsen, fallen weg. Dies gilt sowohl für die privaten Haushalte, deren uneingeschränktes Recht auf Mobilität – etwa mit dem Auto jederzeit zu jedem Ort fahren zu können – nun teurer und damit tendenziell eingeengt worden ist, als auch für die Unternehmen, denen etwa durch gestiegene Transportkosten eine räumlich engere Führung der Arbeitsteilung nahegelegt wird.

Die Arbeitsteilung ist zwar einer der Faktoren ist, die die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft ausmacht, kann es deswegen aber heißen: Je mehr wir die Arbeitsteilung auf die Spitze treiben, um so höher wird der „Wohlstand der Nationen"? Dies gilt weder einzelwirtschaftlich noch in volkswirtschaftlicher Sicht, auf beiden Ebenen gibt es so etwas wie ein „Optimum der Arbeitsteilung". Es gibt ein – prekäres – Gleichgewicht zwischen dem Nutzen und dem Kosten von Verkehr, von der mit der Arbeitsteilung verbundenen Erträgen und Verlusten.

Es ist unbestritten, dass ein Land wie die Bundesrepublik sich nicht aus der internationalen Arbeitsteilung verabschieden kann. Aber ist es ein Abschied vom Weltmarkt, wenn wir süddeutsche Kartoffeln nicht mehr zum Schälen nach Italien fahren, um sie dann geschält wieder in Süddeutschland zu Chips zu verarbeiten, die wiederum nach Italien exportiert werden? Oder müsste man nicht zwischen Gütern unterscheiden, bei denen die (komparativen) Vorteile aus internationaler Arbeitsteilung hoch sind, und jenen Gütern, wo die Arbeitsteilung purer Ausfluss „ökologisch falscher" Transportpreise ist?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bei ersteren wird nicht allzuviel geschehen, weil den gestiegenen Transportkosten ein hoher Güternutzen gegenübersteht. Teurer werden allerdings auch sie werden, weil ihnen jetzt auch die „sozialen Kosten" des Verkehrs angelastet wurden. Aber genau dies ist ja auch notwendig, wenn Marktwirtschaft auch in ökologischer Hinsicht funktionsfähig bleiben soll. Erhöht man die Raumüberwindungskosten, dann ist Mobilität eben nicht mehr zum „ökologischen Nulltarif" zu haben, dann wird räumliche Arbeitsteilung teurer. Und es wird – dies ist auch relativ sicher – Folgen für die räumliche Arbeitsteilung haben.

Durch erhöhte Preise werden, und dies ist durchaus im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung, kleinräumigere Arbeitsteilungsmuster attraktiver werden, mit all den positiven ökologischen und ökonomischen Wirkungen für die Region. Von daher ist die Forcierung der Kreislaufwirtschaft eines der zentralen Zwischenziele nachhaltiger Entwicklung – gerade auf regionaler Ebene wird die Bedeutung des „Handelns in Kreisläufen" betont. Das Gleichgewicht zwischen wohlfahrtssteigernden Produktivitätsfortschritten und den wohlfahrtsmindernden Umweltwirkungen der räumlichen Arbeitsteilung ist jedoch ex ante nicht feststellbar. Das in einzelnen Handlungsfeldern Lösungen möglich sind, zeigen etwa jene Strategien, die etwa eine Erhöhung regionaler Wertschöpfung – insbesondere im Bereich der flächenbezogenen Produktionen wie Land- und Forstwirtschaft – zum Gegenstand haben.

Jedoch wird unreflektierte Aufforderung zur Einengung räumlicher Arbeitsteilung an der allokativen Sinnhaftigkeit gemessen werden müssen. Denn eine Kritik an der bestehenden Form regionaler Stoffaustauschprozesse und räumlicher Arbeitsteilungen kann keinen – und dies wird bisweilen übersehen – Ausstieg aus der räumlichen Arbeitsteilung bedeuten; sie bleibt, wenn auch in anderem Ausmaß, unter Nachhaltigkeitsbedingungen notwendig. Es muss angestrebt werden, diese Verflechtungen zwischen den Regionen ökologisch verträglich zu organisieren, es ist eben nicht-nachhaltig, wenn Arbeitsteilungsnetze überdimensioniert sind.[18]

Die geschilderten Implikationen räumlicher Arbeitsteilung haben aber nicht nur Konsequenzen für die Chance, eine nachhaltige Entwicklung in Gang zu setzen, sondern auch für den Begriff von Nachhaltigkeit selbst. Welchen Einfluss hat die existierende räumliche Arbeitsteilung auf die Sicherung regionaler Potentiale zur Herstellung intergenerativer Gerechtigkeit? Denn eine (begrenzte) räumliche Arbeitsteilung etwa zwischen der Stadt und ihrem Umland oder zwischen Regionen ist die Regel; im Extremfall ist die eine für die Realkapitalbildung und die andere für die Erhaltung des natürlichen Kapitalstocks verant-

[18] Allerdings ist generell noch zu wenig über die ökologischen (energetischen, stofflichen usw.) Gesamtbilanzen einzelner Arbeitsteilungsverläufe bekannt, als dass überzeugende Bewertungen – jenseits offensichtlicher Anomalien – vorgenommen werden könnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wortlich. Dann wird aber die erste Region Abstriche an dem regionsinternen Ziel „Sicherung des natürlichen Kapitalstocks" und die zweite Region Abstriche an dem Ziel „Sicherung des Realkapitals" vornehmen müssen. Über regionale Im- und Exporte kann ein Ausgleich vorgenommen werden. Auch Vorrangsgebietskonzepte oder räumliche Schwerpunktsetzungen in Bezug auf die Siedlungsstruktur zielen letztlich in diese Richtung.

Eine auf einzelne Regionen beschränkte Zielfestlegung ist daher unzulänglich, erst im regionalen Zusammenspiel kann sinnvoll über „Nachhaltigkeit" geredet werden. Denn worin besteht das Nachhaltigkeitsproblem, wenn sich z. B. auf Grund von Wanderungen von Potenzialfaktoren die Produktionsfähigkeit einer Region verringert, dafür aber ein entsprechender Potentialzuwachs in der Nachbarregion entsteht? Die Aufrechterhaltung der intergenerativen Produktionsmöglichkeiten einer Region ist von daher wohl nur im Rahmen einer interregionalen Produktionsfunktion und einer interregionalen Arbeitsteilung vorstellbar, da die Regionen durch Rückgriff auf Ressourcen in anderen Regionen ihre eigenen Begrenzungen überwinden können.

4.2 Externe Effekte und räumliche Arbeitsteilung

Exporte und Importe zwischen den Regionen werden aber nicht nur marktlich gesteuert. Gerade in Bezug auf den natürlichen Kapitalstock sind nicht wenige der regionalen Im- und Exporte „ungeregelt": das regionale Potential wird durch negative Einwirkungen geschädigt oder durch die positive Nutzung regionsexterner Potentiale – allerdings zu Lasten Dritter – gestärkt bzw. bewahrt. Der Grund hierfür liegt in dem Vorhandensein von – oben im Zusammenhang mit dem Verkehr schon kurz beschriebenen – externen Effekten.[19] Im folgenden geht es primär um die räumlichen Auswirkungen derartiger externer Effekte – den Spillover zwischen Regionen.

Sie treten auf, wenn die Produktions- und Nutzenfunktionen der heutigen Individuen nicht mehr voneinander unabhängig sind, sondern die Aktivitäten anderer Produzenten und/oder Konsumenten in anderen Regionen Argumente der eigenen Produktions- bzw. Nutzenfunktion werden, ohne dass diese Einflüsse durch marktmäßige Beziehungen (dem Preissystem) gesteuert werden. Durch externe Effekte verlieren die Marktpreise – zumindestens teilweise – ihre Funktion als Knappheitsindikatoren, wenn beispielsweise der Landwirt A Schadstoffe in den Grundwasserleiter gelangen lässt und dadurch die Aufbereitungskosten bei dem Wasserversorgungsunternehmen Z entstehen. Die Schäden, die

[19] Siehe generell zu den Schwierigkeiten, den Begriff der Nachhaltigkeit regional zu verwenden *Ewringmann* (1999), S. 25 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

von A verursacht werden, gehen nicht in ihre betriebliche Rechnungslegung und damit auch nicht in ihre Preisbildung ein.

Spiegelbildlich zu den geschilderten negativen externen Effekten verhält es sich mit den positiven externen Effekte. Hier geht nun von der Aktivität von A ein Nutzenzuwachs bei Z aus. Der Landwirt A kann etwa mit seiner landwirtschaftlichen Produktion gleichzeitig einen Beitrag für die Erhaltung der Kulturlandschaft leisten, die von Z in seiner Funktion als Tourist kostenlos konsumiert wird. Wenn A das Recht hätte, von Z einen Ausgleich für die zugeflossenen Nutzen zu verlangen, würden die externen Effekte internalisiert und die Preise würden wieder die realen Knappheiten widerspiegeln.

Wenn aber die unterschiedlichen Akteure durch externe Effekte miteinander verbunden sind, werden diese Entscheidungen systematisch verzerrt. Sind die Betroffenen nicht oder nur unvollständig in die Entscheidungen über Niveau und Struktur der jeweiligen Produktion eingebunden, können suboptimale Ergebnisse auftreten – das Ergebnis defizitärer Anreizstrukturen. Im Fall negativer externer Effekte ist das Angebot zu hoch, weil in die Produktionsentscheidung nicht alle relevanten Kosten eingeflossen sind. Wenn externe Kosten bei anderen Personen anfallen und die Betroffenen diese Kosten dem Produzenten nicht anlasten können, wird es tendenziell zu einer Überversorgung mit diesem Gut kommen. Spiegelbildlich verhält es sich bei den positiven externen Effekten. Hier wird das Angebot zu niedrig dimensioniert sein, da die von der Bereitstellung des Gutes ausgehenden Nutzen für andere Personen von den jeweiligen Entscheidungsinstanzen der Produktionsregion – seien es Private oder Gebietskörperschaften – nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Externe Effekte bzw. öffentliche Güter verweisen darauf, dass Auswahl und Ausmaß einzelner Produktionsentscheidungen korrekturbedürftig sind. Allerdings können die externen Effekte dabei nicht über einen Leisten geschlagen werden. Eine entscheidende Frage ist dabei, von wem das externe Effekte verursachende öffentliche Gut angeboten wird oder – bei Nichtbereitstellung – angeboten werden sollte. Dabei sind zwei Gruppen zu unterscheiden: private und staatliche Akteure. Will man etwa die Artenvielfalt erhalten, die man in Folge der Intensivierung der agrarischen Produktion gefährdet sieht, sind die Landwirte als private Akteure der erste Ansprechpartner. Geht es dagegen um die Auswirkungen kommunaler Bauleitplanung auf den Schutz von Freiflächen, wird man sich in Analyse und Therapie auf die Gemeinden beziehen müssen. Gleiches gilt in analoger Weise für die negativen externen Effekte.

Richten wir unser Augenmerk auf die politischen Akteure und fragen, ob dezentrale Entscheidungen – etwa der Region – beim Vorliegen positiver und negativer externer Effekte nicht zu suboptimalen Ergebnissen führen können und ob von daher die regionale Ebene, auf der die Ziele festgelegt werden, auch die geeignete zur Lösung dieser Probleme ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Grundsätzlich gilt: Die politischen Ziele sollen auf der föderalen Ebene festgelegt werden, die zur Lösung der Probleme geeignet ist. Dies hängt insbesondere von der räumlichen Streuung des Nutzens des jeweiligen öffentlichen Gutes ab. Wenn aber die Produktion eines öffentlichen Gutes durch die Gebietskörperschaften sich nicht allein bei den Entscheidungsträgern niederschlägt, sondern auch die Einwohner andere Regionen Nutznießer oder Kostenträger sind, liegt eine unzureichende „räumliche Koinzidenz von Kosten und Nutzen" vor.[20] Die politische Entscheidung in der Region über die langfristige Sicherung der regionalen Potentiale wird – beschränken wir es auf die positiven externen Effekt – unzureichend sein, wenn die Kosten regionsintern getragen werden, die Nutzen aber auch anderen zugute kommen, ohne dass diese externen Nutznießer sich an der Finanzierung beteiligen.

Denn jede Gebietskörperschaft hat das Ziel, für ihre Mitglieder optimale Entscheidungen zu treffen. Sie handelt eigennützig und wird sich auf jene Aktivitäten beschränken, die ihren Bürgern zugute kommen. Belange anderer Gebietskörperschaften werden nicht berücksichtigt. Wenn auf Grund der Lücke zwischen Finanzierung und Nutzung ein Vorhaben unterbleibt, kann dies gesamtwirtschaftlich suboptimal sein. Würde man nämlich den Gesamtnutzen mit in die Kalkulation einbeziehen, könnte eine neue Entscheidungssituation entstehen: In den Fällen, in denen nun der gesamte Nutzen die anfallenden Kosten übersteigen würde, wäre es ökonomisch sinnvoll, die entsprechende Zielfestsetzung auch auf der regionalen Ebene vorzunehmen.

Die fehlende „fiskalische Äquivalenz" führt zu einer suboptimalen Zielfestlegung. Bei der Ausweisung einer Fläche für den Naturschutz ist bspw. nicht zu verhindern, dass die Nutzen aus diesem Vorhaben auch anderen zufließen. Von einer Erhaltung der Artenvielfalt und der damit verbundenen Sicherung genetischer Ressourcen profitieren auch jene, die nicht in der Gebietskörperschaft ansässig sind. Die Konsequenz: Sie wird zu wenig Fläche für den Naturschutz ausweisen. „Die Flächennutzung wäre ohne flankierende und regulierende Maßnahmen ... verzerrt."[21]

Die Region ist beim Vorliegen von Spillovern – und viele Ressourcennutzungsprobleme, die im Kontext „Nachhaltigkeit" relevant sind, weisen derartige Spillover auf – nicht die geeignete föderale Instanz, über Nachhaltigkeitsziele zu entscheiden.[22] Hier zeigen sich Grenzen regionaler Aktivitäten und regiona-

---

[20] „Öffentliche Leistungen (haben) in der Regel sog. ‚Spillover'-Effekte, d. h. die in einer Region angebotenen Leistungen beeinflussen nicht nur die Wohlfahrt der eigenen Bürger, sondern auch die der Einwohner anderer Regionen." (*Peffekoven*, 1980, S. 612)

[21] *Eckey* (1995, S. 587)

[22] Bei den Entscheidungen jedoch, die innerhalb des lokalen oder regionalen Verantwortungsbereichs liegen, etwa weil der Nutzenradius entsprechend eng streut, ist es sinnvoll, die Zielfestsetzung den Gemeinden oder Regionen zu überlassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ler Kooperation. Derartige Verflechtungen – vor allem bei einer möglichen Nutzung ohne Finanzierung – müssen dann Anlass für die übergeordnete föderale Ebene sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine Bereitstellung der entsprechenden Güter sicher stellt.

5. Statt eines Ausblicks: Möglichkeiten zur Ausweitung regionaler Handlungsspielräume

Nachhaltige Regionalentwicklung ist an Voraussetzungen gebunden. Zum einen müssen in den Regionen selbst Vorbedingungen erfüllt sein, zum anderen sind von Bund und Ländern Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Entwicklung zu schaffen.[23] Insbesondere die materiellen Rahmenbedingungen sind eine zentrale Erfolgsdeterminante. Gerade am Anfang des Prozesses regionaler Entwicklung kann eine Anschubfinanzierung von übergeordneten Ebenen – etwa für die Finanzierung von Regionalkonferenzen oder die Beteiligung an den Kosten einer Regionalagentur – hilfreich sein. Dafür müssen aber nicht immer neue Förderprogramme geschaffen werden; auch die Aufnahme von Regionalisierungsansätzen in bestehende Programme – wie in der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" geschehen – sind mögliche Optionen.

Auch bei der Finanzierung geplanter Projekte und bei der Bereitstellung von (höherwertiger) Infrastruktur benötigen die – vor allem strukturschwachen – Regionen Unterstützung etwa bei der Förderung von Innovationen in den Regionen (Infrastruktur, Qualifikation, Wissenstransfers usw.). Aber die staatliche Hilfestellung darf nicht auf eine isolierte Förderung einzelner Projekte hinauslaufen; die Konzepte müssen als integrierte Strategien konzipiert sein. Dazu müssen die unterschiedlichen Förderangebote von EU, Bund und Ländern, die in der Regel sektoral spezialisiert sind, zusammengeführt und gebündelt werden; die Fördermaßnahmen insbesondere der Agrar-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Städtebau- und Umweltpolitik sind zu verzahnen und auf der Basis integrierter regionaler Entwicklungskonzepte zum Einsatz zu bringen.

Integration und Bündelung läuft auch – wenn man diese Idee konsequent weiterverfolgt – auf eine Stärkung der regionalen (und kommunalen) Einnahme- und Ausgabekompetenzen hinaus. Die regionalen Akteure wissen am besten, in

[23] Es sei hier noch einmal betont: Engagierte regionale Akteure (Unternehmer, Bürger, Verbände, Politiker) bedürfen einer dauerhaften institutionellen Einbindung durch feste Strukturen wie etwa Regionale Entwicklungsagenturen oder Regionalbüros. Eine der wesentlichen Aufgaben der beteiligten Akteure wird es sein, im Verlauf des Regionalen-Agenda-Prozesses – unter Rückgriff auf die soziokulturellen Potentiale und unter Verstärkung lokaler Kooperationen und Kontakte – einen offenen Diskurs zu ermöglichen und (damit) ein kreatives und innovatives Milieu zu schaffen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

welchen Verwendungszwecken die Mittel gut aufgehoben sind. Regionale Eigenverantwortlichkeit heißt dann aber auch, das eine angemessene Eigenbeteiligung der Regionen vorzusehen ist. Dies stärkt die Verbindlichkeit der Projekte, hilft Mitnahmeeffekte zu vermeiden und fördert die Bereitschaft zu gemeindeübergreifender Kooperation.[24] Eine bevorzugte Berücksichtigung von in regionalem Konsens geplanten Vorhaben bei der Vergabe von Fördermittel könnte dem regionalen Prozess weiteren kräftigen Rückenwind geben.

Eine Stärkung regionaler Kompetenz setzt aber auch voraus, externe Effekte im allgemeinen und Spillover im besonderen in das Marktsystem zu integrieren, um so die Rahmenbedingungen für eine „nachhaltige" räumliche Arbeitsteilung zu schaffen. Es besteht weitgehend Übereinstimmung, dass eine „Internalisierung" der Nebenfolgen von ökonomischer Aktivität allokativ wünschenswert ist und eine nachhaltige Regionalentwicklung stützt. Wenn der Staat aufgerufen ist, die Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Regionalentwicklung zu schaffen, könnte ein erster Schritt sein, die Nutzung der zunehmend knapper werdenden Ressource Umwelt über preisliche Anreize in die Marktwirtschaft der Bundesrepublik zu integrieren – die Einführung der aktuellen ökologischen Steuerreform zielt in diese Richtung. Wird etwa der Preis für die Nutzung knapper Energieressourcen erhöht, um „ökologische Leitplanken" zu installieren und so Potenziale für die nächsten Generationen zu bewahren, sind bspw. zwei Folgen zu erwarten:

- Durch die Erhöhung der Transportkosten werden kleinräumige Arbeitsteilungsnetze auch aus einzelwirtschaftlicher Sicht interessanter.
- Durch die Besteuerung fossiler Energien werden nachwachsende Rohstoffe aus der Region relativ preiswerter.

Eine „Internalisierung negativer externer Effekte" stützt – vor allem, wenn damit die gleichen Ausgangsbedingungen in allen Regionen geschaffen werden – die nachhaltige Entwicklung in den Regionen, weil es nicht mehr so leicht möglich wird, die Nebenfolgen eigener ökonomischer Aktivitäten auf andere Regionen abzuwälzen.

Sind bei den negativen externen Effekten insbes. Umweltabgaben oder -steuern das Mittel der Wahl, so kann bei den positiven externen Effekten auf positive preisliche Anreize zurückgegriffen werden, um die entsprechenden Spillover in die Rechnungslegung der Akteure zu integrieren und ihre Entscheidungen in Richtung des politisch gewünschten Ziels zu beeinflussen. Den (potentiellen) Produzenten der Güter soll ein finanzieller Anreiz gegeben werden, um die Unterversorgung mit diesem Gut zu korrigieren. Dies wird besonders dann wichtig, wenn einzelne Regionen Funktionen für andere mit übernehmen. Denn

[24] So etwa *Görmar* u. a. (1998).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

eine funktionsräumliche Arbeitsteilung, in der die Regionen ihre Leistungen – etwa zur Wasserversorgung oder als Naherholungsgebiet – unentgeltlich anderen Regionen zur Verfügung stellen, gibt den Regionen weder Anreize zur Produktion noch stärkt sie deren Wirtschaftskraft. Also muss, wenn die Produktion derartiger (öffentlicher) Güter zu Gunsten der Region wirken soll, eine Voraussetzung erfüllt sein: Für die Erfüllung dieser Funktionen ist ein Entgelt zu zahlen.

Eine derartige „Internalsisierung positiver externer Effekte" kann an zwei Beispielen verdeutlicht werden. Das erste berührt den Problemkreis „Erhaltung von Freiflächen". Das Problem: Wegen ausgeprägter spillover ist das Interesse der dezentralen Gebietskörperschaften gering, anstelle lukrativer Wohn- und Gewerbebaulandnutzungen das öffentliche Gut „Freifläche" vorzuhalten. Der Staat kann nun versuchen – etwa im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – über preisliche Anreize auf die Bauleitplanung der Gemeinden Einfluss zu nehmen.[25] Zuweisungen an die Gemeinden oder Regionen sollen diese überzeugen, ihr Angebot an Freiflächen auszudehnen, in dem die Grenzkosten für das Gut, deren Erstellung politisch gewollt ist, gesenkt werden. Die Gebietskörperschaften müssen dann selbst überprüfen, wie wichtig ihnen etwa das alternative, nicht naturschutzbezogene Projekt ist und ob der erwartete Nutzen aus diesem Projekt den Verlust bei den Zuweisungen, der aus dem nicht realisierten Naturschutzprojekt resultiert, aufwiegt. Gleichzeitig winken ihnen zusätzliche Einnahmen, wenn sie bei ihren Projekten und bei ihrem Ausweisungsverhalten einen sparsamen Umgang mit der Fläche an den Tag legen.

Das zweite Beispiel ist die Abgeltung ökologischer Leistungen.[26] Zum einen werden gerade in ländlichen Räumen Flächen für Ausgleichsfunktionen bereit gehalten, ohne dass die Opportunitätskosten dieser „Produktionsleistungen" honoriert werden. Zum anderen sind mit der land- und forstwirtschaftlichen Produktion positive Nebeneffekte – Erhaltung des Landschaftsbildes oder Naturschutzleistungen – verbunden, die von den Produzenten unentgeltlich erbracht werden. Das Fehlen entsprechender Ausgleichszahlungen führt auch hier dazu, dass Entwicklungsmöglichkeiten der Region geschmälert werden und dass die Akteure darüber hinaus kein eigenes Interesse an der Bereitstellung dieser öffentlichen Güter haben. Beides kann durch entsprechende Kompensationen verhindert werden. Auch hier wäre zu überlegen, ob Zuweisungen an die Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ein geeignetes Mittel sein können. Die Gemeinden könnten dann dezentral und unter Kenntnis der Verhältnisse vor Ort die privaten Akteure kompensieren.

---

[25] Siehe ausführlich *Bergmann* (1999).

[26] Siehe ausführlich *Bergmann* (2000).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Derartige Zuweisungen befördern – genauso wie eine preisliche Steuerung negativer Effekte – eine nachhaltige Regionalentwicklung. Die übergeordnete föderale Ebene schafft Randbedingungen, die die Handlungsspielräume der regionalen Akteure erhöhen. Dies zusammen mit den eigenen Anstrengungen der Region bietet eine gute Basis für einen erfolgreichen dezentralen Weg, der nationalstaatliche und internationale Bemühungen für eine nachhaltige Entwicklung trefflich ergänzen kann.

Denn trotz aller hier gemachten Relativierungen der Versuche, Nachhaltigkeitsziele auch im regionalen Kontext festzusetzen, darf die wichtige Rolle der Gemeinden und Regionen bei der Zieldefinition und bei der Umsetzung nicht verkannt werden. Die Verdeutlichung der Notwendigkeit von Zukunftsgestaltung, die Einübung von Dialog- und Kooperationsprozessen, die Stärkung regionaler Kreisläufe und vieles andere mehr verweisen auf die Unerlässlichkeit, in überschaubareren Zusammenhängen dezentrale Potentiale zu nutzen. Die Mobilisierung der in den Städten und Regionen vorhandenen Ressourcen zur Lösung gerade komplexer Aufgaben kann die endogene Entwicklungsdynamik in den Regionen beschleunigen und die Akzeptanz für die zu treffenden Maßnahmen erhöhen. Die Rückbesinnung auf Eigenverantwortlichkeit und Nutzung regionaler Lernprozesse ist eine notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung.

Aber die Akteure müssen die (regionalen) Grenzen im Auge behalten, wenn sie einer für die Region angemessenen Strategie zum Erfolg verhelfen wollen. Sowohl eine Geringschätzung der Vorteile dezentraler Strategien als auch eine Überschätzung der Handlungsspielräume kann den regional Prozess blockieren. Sowohl Befürworter und Gegner greifen zu kurz, wenn sie ihre jeweilige Perspektive verabsolutieren. Nur wenn die in einer nachhaltigen Regionalentwicklung liegenden Potenziale mobilisiert, gleichzeitig aber auch ihre Grenzen beachtet und respektiert werden, kann sie als dezentrale und ökologische Strategie erfolgreich sein.

Literatur

Bergmann, E.: Steuerung der Flächennutzung über den kommunalen Finanzausgleich?, in: A. Bergmann u. a., Siedlungspolitik auf neuen Wegen, Berlin 1999, S. 257 ff.

– Honorierung ökologischer Leistungen, in: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Innovativer Naturschutz – Partizipative und marktwirtschaftliche Instrumente. – Münster (Landwirtschaftsverlag), 2000 – Schriftenreihe: Angewandte Landschaftsökologie des Bundesamtes für Naturschutz, Heft 34.

Bergmann, E. / *Ewringmann*, D.: Nachhaltige Entwicklung: Zurück zu den Wurzeln, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL-Nachrichten, Heft 2/1999, S. 1 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Braun, D.: Der bundesdeutsche Föderalismus an der Wegscheide – Interessenkonstellationen, Akteurskonflikte und institutionelle Lösungen, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1996.

Danielzyk, R. / *Müller*, B. / *Schmidt*, O.: Die Stadtregion als Handlungsebene – Neuere Ansätze zur interkommunalen Zusammenarbeit in Verdichtungsräumen und ihre Chancen in Sachsen, in: Dresdener Geographische Beiträge, Heft 1, Dresden 1997, S. 91 ff.

Eckey, H.-F.: Möglichkeiten der Anpassung und Veränderungen des Kommunalen Finanzausgleichsystems für raumordnerische Zielsetzungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9-1995, S. 583 ff.

Enquete-Kommission: Konzept Nachhaltigkeit, Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung", Bonn 1998.

Ewringmann, D.: Sustainability – Leerformel oder Forschungsprogramm? Forschungsbericht Nr. 01-99 aus dem DFG-Sonderforschungsbereich 419, Universität zu Köln 1999.

Finke, L.: Regionale Disparitäten und nachhaltige Entwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2-1997, S. 29 ff.

Fürst, F.: Neue Strategien zur Entwicklung ländlicher Räume – Statement, S. 60, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und Deutscher Landkreistag (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven für die ländlichen Räume Deutschlands – Kongressdokumentation, Bonn 1998, S. 58 ff.

Görmar, W. u. a.: Regionalkonferenzen als neues Instrument der Raumordnung – Dokumentation der bisherigen Erfahrungen, Werkstatt: Praxis Heft 5/1998, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 1998

Hardt, U.: Kommunale Finanzkraft, Frankfurt a.M. 1988.

Lukas, R.: Die Region Köln im strukturellen Wandel. Probleme und Perspektiven der Regionalentwicklung. Schriftenreihe des IÖW 58/89. Berlin/Wuppertal, 1993.

Mäding, H.: Perspektiven für ein Europa der Regionen, in: Aktuelle Informationen des Deutschen Instituts für Urbanistik, Dezember 1998, Berlin.

Peffekoven, R.: Finanzausgleich, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Stuttgart u. a., 1980, S. 608 ff.

Schleicher-Tappeser, R. u. a.: Perspektiven ökologischer Regionalentwicklung und Südbaden, Pfaffenweiler 1992.

Scholich, D.: Bausteine einer prozessorientierten Regionalplanung: Nicht alles ist neu, in: B. Streich / T. Kötter (Hrsg.), Planung als Prozess – von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau, Festschrift für K. Borchard, Bonn 1998, S. 33 ff.

Wellisch, D.: Dezentrale Umweltpolitik, Mobilität von Kapital, Haushalten und Firmen bei grenzüberschreitenden Schäden, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, Heft 4/1992, S. 433 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Privatisierung und Deregulierung – Eine Gefahr für den Umweltschutz?

Rainer Scholl

1. Einleitung

Als der Schutz der natürlichen Umwelt erstmals Anfang der 70er Jahre Eingang in das politische Handeln fand, geschah dies mit einer positiv besetzten Wahrnehmung der Möglichkeiten staatlichen Handelns. Die an noch folgenden Rezessionen gemessene relativ leichte Überwindung der Rezession von 1966/67 („Globalsteuerung") hatte gerade gezeigt, wie Krisen „leicht" überwunden werden können, und der Glaube an die Leistungsfähigkeit staatlichen Handelns war groß. Nahezu 30 Jahre später hat sich unter dem Diktat leerer öffentlicher Kassen, hoher öffentlicher Verschuldung und ernüchternder Beispiele staatlichen Versagens in der Wirtschaftspolitik und einem Wiedererstarken (neo-)liberalen Gedankenguts ein allgemeiner Rückzug des Staates aus vielen Politikbereichen durch Privatisierung und Deregulierung durchgesetzt. Dieser Rückzug ist dabei keineswegs auf Randgebiete öffentlichen Handelns beschränkt, sondern betrifft auch eine breite Palette öffentlicher Versorgungsunternehmen, bei denen bis vor kurzem staatliches Handeln aufgrund der diagnostizierten natürlichen Monopole unstrittig war.

Dieser Rückzug betrifft mittelbar und unmittelbar auch staatliches Handeln im Umweltschutz. Es wird ein Verlust an politischer Steuerungsfähigkeit befürchtet, in der Form, dass auf Art und Qualität der (öffentlichen) Leistungserstellung nur noch ein geringerer Einfluss als vor der Privatisierung oder Deregulierung genommen werden kann.[1] Falls diese Befürchtung zuträfe, schwänden auch umweltpolitische Einflussmöglichkeiten des Staates, und negative ökologische Nebenwirkungen der Privatisierungs- und Deregulierungspolitik wären zu erwarten.

[1] Diese Befürchung wird insbesondere von kommunaler Seite vorgetragen. Siehe z. B. *Deutsche Städtetag* (1993). Siehe auch *Budäus* (1988) und *Meyer-Renschhausen* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Um jedoch diesbezüglich voreilige Schlussfolgerungen zu vermeiden, ist eine sorgfältig differenzierte Analyse vonnöten. Zunächst bedeutet eine Privatisierung keinesfalls automatisch auch einen Verlust an staatlichem Einfluss. Des weiteren wird der Begriff „Privatisierung" mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Bedeutungen und Sinnzusammenhängen verwendet, so dass eine entsprechende Differenzierung angezeigt ist.[2] Es wird zudem zu unterscheiden sein, auf welche Weise ein eventueller Steuerungsverlust erfolgt. Ein solcher könnte erstens durch Veräußerung eines Eigentumsrechtes oder zweitens durch veränderte Rahmenbedingungen zu erwarten sein. Dabei kann im ersten Fall auch die Situation erfasst werden, in dem ein Unternehmen nach einer Privatisierung eine veränderte Zielsetzung verfolgt, etwa weil nunmehr der Gewinnerzielung eine größere Bedeutung als vorher beigemessen wird.

Der vorliegende Beitrag unternimmt den Versuch, die verschiedenen Ebenen der potentiellen umweltpolitischen Problematik von Privatisierung und Deregulierung zu systematisieren und nach Einflussfaktoren auf die politische Steuerungsfähigkeit und möglichen Implikationen für eine aktive staatliche Umweltpolitik zu forschen.[3] Dabei wird auch zu beachten sein, ob und wenn ja in welchem Umfang Privatisierung und Deregulierung Einfluss auf das Verhalten der von der Umweltpolitik betroffenen Akteure nehmen und welche Konsequenzen damit für die Umwelt einhergehen. Dazu sollen die folgenden Fälle unterschieden werden:

a) die Privatisierung öffentlicher Wettbewerbsunternehmen,

b) die Privatisierung öffentlicher Versorgungsunternehmen, bzw. die Deregulierung zuvor staatlich regulierter privater Unternehmen,

c) die Privatisierung im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Unter Privatisierung soll dabei im folgenden jede staatliche Aktion verstanden werden, bei der private Wirtschaftssubjekte in eine öffentliche Aufgabenerledigung eingebunden werden oder Anteile an öffentlichen Unternehmen übertragen bekommen. Konstitutiv für dieses Verständnis soll dabei sein, dass sich durch die damit verbundene Änderung an den Verfügungsrechten die Anreize zur Effizienz im Umgang mit knappen Ressourcen ändern.[4]

---

[2] Siehe hierzu ausführlich *Scholl/Thöne* (1998).

[3] Dabei soll im folgenden nicht weiter zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen und deren Zwischenformen unterschieden werden. Die Frage, *wer* im Staatsaufbau handelt und ob dieser möglicherweise spezielle eigene Ziele verfolgt und/oder ob unterschiedliche staatliche Ebenen *konsistente* Ziele verfolgen, soll ebenfalls ausgeklammert werden.

[4] Siehe hierzu ausführlich Scholl/*Thöne* (1998), S. 39 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Privatisierung öffentlicher Wettbewerbsunternehmen

Die Kategorie „Privatisierung öffentlicher Wettbewerbsunternehmen" soll diejenigen Fälle erfassen, bei denen der Staat sich aus Unternehmen zurückzieht, die als Erwerbsunternehmen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen Waren oder Dienstleistungen produzieren und am Markt absetzen. Aus welchen Gründen der Staat Eigentümer dieser Unternehmen ist, soll dabei keine Rolle spielen. Somit umfasst diese Kategorie einerseits z. B. Fälle der Privatisierung staatlicher Beteiligungen wie in Deutschland beispielsweise bei den Unternehmen Lufthansa, VW, Viag oder Salzgitter AG, andererseits aber auch den umfassenderen Fall der Privatisierung ganzer Volkswirtschaften, also der Systemtransformation staatlich gelenkter Zentralverwaltungswirtschaften in Marktwirtschaften.

Gibt der Staat in einem solchen Fall die Eigentümerposition auf, hat dies aus umweltpolitischer Sicht insofern möglicherweise negative Konsequenzen, als damit auch die Einflussmöglichkeit verloren geht, als Eigentümer ein umweltfreundliches Verhalten des Unternehmens sicherzustellen.[5] Für die umweltpolitische Gesamtbeurteilung wird es darüber hinaus auf den umweltpolitischen Regulierungsrahmen ankommen, in dem das Unternehmen tätig ist. Da dieser jedoch durch die Privatisierung i. d. R. unangetastet bleibt,[6] hat die Privatisierung weder einen positiven noch einen negativen umweltpolitischen Effekt im Vergleich zur Ausgangslage. Das Unternehmen ist auch bei staatlichem Eigentum dem jeweils geltenden umweltrechtlichen Regime unterworfen, das sich durch den Eigentümerwechsel nicht ändert. Problematisch könnte die Privatisierung allerdings dann werden, wenn der sonstige Regulierungsrahmen unvollständig ist und bislang versucht wurde, dies durch spezielle Anweisungen des staatlichen Eigentümers zu kompensieren. Dies ist eine Situation, wie sie z. B. regelmäßig in den Staaten Ost-Europas anzutreffen ist.[7]

In einer solchen Situation wird es regelmäßig angezeigt sein, eine Privatisierung nur im engen Zusammenhang mit der Schaffung eines entsprechenden umweltpolitischen und/oder umweltrechtlichen Regulierungsrahmens in Angriff zu nehmen. Eine derart gut vorbereitete Privatisierung ist auch im Interesse der

---

[5] Siehe z. B. *Budäus* (1988) und *Meyer-Renschhausen* (1996).

[6] Dies ist für die Mehrzahl der Fälle einer Privatisierung von Wettbewerbsunternehmen der Fall, da diese i. d. R. auf einem „normalen" Markt tätig sein werden. Der Fall der gleichzeitigen Privatisierung und Änderung des rechtlichen Rahmens trifft vielfach auf die Privatisierung von Versorgungsunternehmen zu und wird im nächsten Abschnitt diskutiert.

[7] Siehe z. B. *Cummings* (1994) und *Kruczulak-Jankowska* (1997). Dasselbe Argument wird auch gelegentlich von kommunaler Seite in bezug auf das deutsche Energiewirtschaftsrecht angeführt (siehe z. B. *Meyer-Renschhausen* 1996), um besonderen Schutz vor einer Liberalisierung desselben zu begründen. Dazu ausführlich Abschnitt 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zukünftigen Eigentümer, denn der Erwerber eines Unternehmens wird regelmäßig stabile und berechenbare Rahmenbedingungen voraussetzen, um seine Investition verlässlich kalkulieren zu können. Aufgrund der politischen wie ökonomischen Dringlichkeit des Themas Umweltschutz (z. B. Kosten der Altlastensanierung, nachträgliche Auflagen, die das Rentabilitätskalkül einer Investition nachhaltig verschlechtern) wird jede Privatisierung in einem solchen Umfeld eindeutige Regelungen in Bezug auf die Verantwortlichkeit des Erwerbers vorsehen müssen. Insoweit wäre dann ein Verlust staatlichen Einflusses nicht zu befürchten.

Kommt man auf das zuerst genannte Argument zurück, die Aufgabe der Eigentümerposition bedeute zugleich den unwiderruflichen Verlust an Einfluss, ist zu fragen, wie das Argument theoretisch und empirisch zu bewerten ist. Zunächst gilt, dass die umweltpolitische Motivation des staatlichen Eigentümers nur eine unter mehreren Zielen ist und von diesem nur entsprechend seiner Güterabwägung zum Tragen kommen kann.[8] Dass dabei umweltpolitische Ziele stets vor anderen bewertet werden, wird kaum zu erwarten sein. Relevant wird zudem die Frage sein, ob sich durch die Privatisierung am Stellenwert der Unternehmenszielsetzung Gewinnerzielung etwas ändert. Darüber hinaus sieht sich der Staat als Eigentümer mit einer typischen Principal-Agent-Problematik konfrontiert. Er ist zwar dem Management gegenüber weisungsberechtigt, hat aber gegenüber dem Management zugleich ein Wissensdefizit. Die Manager des Unternehmens sind typischerweise besser informiert als der Eigentümer und werden diesen Informationsvorsprung dazu ausnutzen, ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Dies kann insbesondere dann für die Erfüllung umweltpolitischer Ziele problematisch werden, wenn diese mit zusätzlichen Kosten verbunden sind und zu entscheiden ist, wer diese Kosten zu tragen hat.

Auf der anderen Seite ist jedoch zu beachten, dass die Principal-Agent-Theorie durchaus auch Lösungen für dieses Problem kennt, doch kommt es weniger auf den Ausgang entsprechender theoretischer Überlegungen an, sondern vor allem darauf, wie sich öffentliche Unternehmen tatsächlich verhalten. Bedauerlicherweise ist das explizite umweltpolitische Verhalten öffentlicher Unternehmen nur selten Gegenstand von empirischen Untersuchungen. Die Untersuchung von Stitzel (1987) kommt dabei zu dem Schluss, dass eine besondere um-weltpolitische Zielsetzung bei den von ihm untersuchten staatlichen Unternehmen nicht festzustellen ist.

Nun zwingt dieser einsame empirische Befund nicht automatisch dazu, eine besondere umweltpolitische Einflussnahme des Staates in seiner Funktion als

[8] Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei auf folgende weitere Ziele verwiesen: arbeitsmarktpolitische, konjunkturpolitische, bildungspolitische Ziele, interregionale Umverteilung und Kontrolle über strategische Ressourcen. Für ein weiteres Beispiel siehe unten Fußnote 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eigentümer generell zu verneinen. Vor einer solchen Schlussfolgerung wäre zunächst eine weitere empirische Durchleuchtung der Fragestellung sehr wünschenswert. Auf Basis der derzeit verfügbaren Resultate und der gesamten theoretischen Argumentation allerdings erscheint die These besonderer staatlicher Einflussnahme und demzufolge eines automatischen Verlustes an faktischer umweltpolitischer Steuerung durch die Privatisierung nicht besonders überzeugend. Wenn es also auch zu einem Verlust an Steuerungs*fähigkeit* kommen mag, ist dies umweltpolitisch solange unerheblich, wie die Steuerungsfähigkeit vorher nicht in tatsächliche Steuerung umgesetzt wurde.

Von ungleich größerer Wichtigkeit scheint in diesem Zusammenhang tatsächlich der sonstige umweltpolitische Rechtsrahmen zu sein, innerhalb dessen das Unternehmen unabhängig von seiner Eigentümerstruktur tätig ist. Dieser bleibt durch die Privatisierung im allgemeinen unverändert und bedeutet für private wie öffentliche Unternehmen gleichermaßen „harte" externe Handlungsrestriktionen für ihr umweltrelevantes Verhalten.

3. Privatisierung öffentlicher Versorgungsunternehmen

3.1 Zur gewandelten Sichtweise natürlicher Monopole und öffentlicher Versorgungsunternehmen

Die Kategorie der Privatisierung öffentlicher Versorgungsunternehmen soll diejenigen Fälle umfassen, bei denen der Staat sich ganz oder teilweise aus Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen der Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung etc. zurückzieht. Wie sogleich zu erläutern sein wird, soll hier auch die Deregulierung solcher Märkte eingeschlossen sein.

Die Privatisierung öffentlicher Versorgungsunternehmen ist für die hier diskutierte Fragestellung ungleich bedeutender als die Privatisierung von Wettbewerbsunternehmen. Zugleich steht sie zur Zeit auch eher im Mittelpunkt der Diskussion, nicht zuletzt als Folge der 1999 in Kraft getretenen Liberalisierung des deutschen Energiewirtschaftsrechts.[9] Dabei ist letzteres im hier verwendeten Sinne keine Privatisierung, weil die Änderungen des Energiewirtschaftsrechtes keine unmittelbaren Änderungen in der Eigentümerstruktur der Elektrizitätsunternehmen zur Folge hat, auch wenn dies mittelbar durchaus zu erwarten sein könnte.

Dass öffentliche Versorgungsunternehmen bzw. die Versorgungswirtschaft Gegenstand einer Privatisierung bzw. Liberalisierung sein können, wurde lange Zeit mit dem Hinweis auf die jeweils vorhandenen oder unterstellten natürlichen

[9] *Lukes* (1998), *Schmitt* (1998), *Stihl* (1998)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Monopole in der Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur begründet.[10] Wird ein öffentliches Monopolunternehmen privatisiert, so wird daraus ohne zusätzliche Regulierung ein privates Monopol mit einer Tendenz, seine Kunden (private Konsumenten wie Unternehmen) auszubeuten. Die Regulierung der Versorgungsunternehmen soll genau dies verhindern, wobei die Regulierung im Fall öffentlicher Unternehmen auch ohne explizite Rechtsgrundlage durch den Eigentümer erfolgen kann. Sofern Versorgungsunternehmen nicht vollständig öffentlich sind, erfolgt die Regulierung durch ein gesetzlich verankertes Regulierungssystem.

Diese „traditionelle" Begründung ist jedoch von mehreren Seiten angegriffen worden. Einerseits konnte insbesondere die Theorie der „Contestable Markets" zeigen, dass selbst natürliche Monopole nicht vor Markteintritt und Wettbewerb geschützt sind. Andererseits hat die intensive Auseinandersetzung mit Methode und Erfolg der bislang praktizierten Regulierung und die Privatisierungsdiskussion gezeigt, dass keinesfalls der gesamte Versorgungsbereich ein natürliches Monopol ist. Mit Hilfe neuer Technologien und einer veränderten Problemwahrnehmung gelingt es, wesentliche Teile der Leistungserbringung erfolgreich dem Wettbewerb auszusetzen. Primäres Ziel derartiger Reformbestrebungen ist die Steigerung der produktiven Effizienz, um den Nutzern der entsprechenden Leistungen einen i. d. R. kostengünstigeren Leistungsbezug zu ermöglichen.[11]

Allerdings ist hierzu eine wesentliche Umstrukturierung der Versorgungsindustrie und/oder des Regulierungsrahmens notwendig. Das alte Regulierungssystem wird durch einen neuen – oft nicht minder komplexen – Regulierungsrahmen ersetzt. Der neue Regulierungsrahmen hat dabei die Aufgabe, diejenigen Teile des Versorgungsangebotes, die „wettbewerbsfähig" sind, vom natürlichen Monopol (i. d. R. das Netz der Versorgungsinfrastruktur) zu trennen und Regeln für die Marktbenutzung (einschließlich des diskriminierungsfreien Zugangs zum Versorgungsnetz) festzulegen. Aufgrund des engen Konnex zwischen Regulierungssystem und Privatisierung kann die Liberalisierung der Versorgungsmärkte nicht aus der Diskussion ausgeblendet werden.[12]

---

[10] Ein natürliches Monopol liegt dann vor, wenn ein einzelnes Unternehmen stets ein bestimmtes Versorgungsgebiet zu geringeren Gesamtkosten versorgen kann als mehrere Unternehmen (sog. Subadditivität der Kosten). Siehe ausführlicher z. B. *Müller / Vogelsang* (1979), S. 36 ff.

[11] Siehe z. B. Deregulierungskommission (1991)

[12] Beispielsweise ging die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien 1991 mit einer Privatisierung einher, während die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung in Deutschland einen Markt betrifft, auf dem private, teilöffentliche wie öffentliche Unternehmen tätig sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3.2 Wirkungen der Privatisierung oder Liberalisierung

Im Unterschied zum vorhergehenden Fall der Privatisierung eines Wettbewerbsunternehmens wird eine Privatisierung oder Liberalisierung im Bereich der Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen zugleich eine Neuordnung des speziellen Regulierungssystems, in dem sich die Leistungserbringung vollzieht, erforderlich machen. Die Beurteilung einer solchen Reform in ihren umweltpolitischen Implikationen und ihrer Wirkung auf die politische Steuerungsfähigkeit wird erstens vom Ausmaß, in dem spezielle umweltpolitische Gesichtspunkte im Entwurf der neuen Regulierungsordnung für den liberalisierten Bereich Berücksichtigung finden, und zweitens – wie schon zuvor in Abschnitt 2 erläutert – von der Effizienz bzw. Güte des allgemeinen umweltpolitischen Regulierungsrahmens der Volkswirtschaft abhängig sein.

Die neue Regulierungsordnung für den Versorgungsmarkt wird in erster Linie dem Bestreben folgen, mehr produktive Effizienz in den betroffenen Versorgungszweig einfließen zu lassen. Damit können speziell unter umweltpolitischen Gesichtspunkten vielfältige positive wie negative Wirkungen verbunden sein:

- Negative Wirkungen insoweit, als der beabsichtigte Wettbewerbsdruck und/oder eine in ihrer Bedeutung gesteigerte Gewinnerzielungsabsicht die Anreize für die betroffenen Unternehmen erhöht, Kosten zu Lasten der Umwelt zu externalisieren. In welchem Umfang eine solche Externalisierung möglich ist, hängt von der Güte des allgemeinen umweltpolitischen Regulierungsrahmens der Volkswirtschaft ab;
- negative Wirkungen insoweit, als der Wettbewerbsdruck und/oder geänderte Unternehmensziele zu einem Verlust an (positiv) besetzen Nebenzielen unternehmerischer Tätigkeit führen können. Umgekehrt können sich aber auch positive Wirkungen einstellen, wenn die Verfolgung oder Befürwortung solcher Nebenziele als förderlich für den Marktauftritt der Unternehmen identifiziert werden;
- positive Wirkungen insoweit, als Umweltziele im neuen speziellen Regulierungsrahmen für den Versorgungsmarkt mehr Beachtung finden als im alten Regulierungssystem;
- positive Wirkungen insoweit, als das neue Regulierungssystem mit dem allgemeinen umweltpolitischen Regulierungsrahmen „harmoniert". Dies wird z. B. für die Elektrizitätswirtschaft in den Vereinigten Staaten berichtet. Dort hat die Abkehr von einer an der angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals orientierten Regulierung offenbar die Verwendung von handelbaren Emissionslizenzen erleichtert, weil die Installation von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nachgeschalteten Reinigungsanlagen nicht mehr den zusätzlichen Vorteil hatte, bei der Bestimmung des zulässigen Gewinnes gewinnerhöhend zu wirken (Averch-Johnson-Effekt);[13]

- positive Wirkungen insoweit, als die Privatisierung oder Liberalisierung zu einem Schub in der Durchsetzung neuer umweltfreundlicher Technologien führt. Dies konnte beispielsweise in Großbritannien beobachtet werden, wo nach der Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung rasch kostengünstigere und zugleich umweltfreundlichere GuD-Kraftwerke errichtet wurden und alte Kohlekraftwerke erfolgreich vom Markt verdrängt wurden;[14]
- negative Wirkungen insoweit, als neue umweltfreundlichere Technologien im einsetzenden Wettbewerb nicht mehr bestehen können[15] oder die Einführung solcher Technologien behindert wird, weil z. B. Größenvorteile in der Herstellung noch nicht ausgenutzt werden können;
- negative Wirkungen insoweit, als die durch Effizienzgewinne in der Produktion ermöglichten Preissenkungen zu einem unter umweltpolitischen Gesichtspunkten unerwünschten Mehrverbrauch führen können.

Welches Gesamtergebnis diese positiven wie negativen Wirkungen insgesamt hervorrufen, wird vom speziellen Sektor und dem Erfolg, mit dem umweltpolitische Gesichtspunkte in den Privatisierungs- bzw. Liberalisierungsprozess eingebracht werden können, abhängig sein.[16] So kommt z. B. Meyer-Renschhausen zu dem Schluss, dass mit einer Liberalisierung im Bereich der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland eher negative Wirkungen zu erwarten sind, während im Bereich der Abwasserbeseitigung geringe oder keine negativen Implikationen befürchtet werden.[17]

---

[13] *Endres* (1997).

[14] Ein zweifelhaftes Beispiel für diese Wirkung ist die Braunkohleverstromung in den neuen Bundesländern. Speziell unter Klimaschutzgesichtspunkten ist die Braunkohleverstromung im Vergleich zu anderen Energieträgern nachteilig einzustufen. Insofern wäre eine schnellere Marktverdrängung unter Umweltgesichtspunkten positiv zu bewerten. Auf der anderen Seite wurden die erwarteten erheblichen regionalen und sozialpolitischen Konsequenzen, die offenbar höher bewertet wurden, zum Anlass genommen, entsprechende Schutzmaßnahmen für die Ostdeutsche Braunkohleverstromung zu ergreifen. Ein ähnliches Beispiel findet sich im Fall des Tagebauprojektes Garzweiler II.

[15] Dies wird z. B. für moderne Kraft-Wärme Kopplungsanlagen im Zuge der Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland befürchtet.

[16] Beispielweise wird versucht, negative Folgen der Liberalisierung der Elektrizitätsmärkte für kommunale Kraft-Wärme Kopplungsanlagen zumindest zeitweilig durch einen Umlagefonds auszugleichen. Ein anderes Beispiel ist die garantierte Mindestvergütung und Abnahmeverpflichtung für die Einspeisung von Elektrizität aus Windkraftanlagen.

[17] *Meyer-Renschhausen* (1996).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zwei Aspekte verdienen es jedoch, hervorgehoben zu werden. Erstens haben sich sowohl die (neoklassische) Umweltökonomie als auch die neoklassisch geprägte Liberalisierungsprogrammatik der Beseitigung von Ineffizienzen in Produktion und Konsum verschrieben. Auch wenn theoretisch damit durchaus auch eine Zielharmonie erwartet werden könnte, bedeutet dies praktisch stets das Abwägen zwischen verschiedenen Zuständen einer zweitbesten Lösung. Aus einer übergeordneten Perspektive wird damit zugleich klar, dass die Privatisierung oder Liberalisierung nicht notwendigerweise ein Schritt zu einem gesamtwirtschaftlichen Optimum bedeuten muss. Speziell aus umweltpolitischer Perspektive kann eine Verschlechterung nicht ausgeschlossen werden, erst recht dann, wenn man andere als neoklassisch geprägte, effizienzorientierte umweltökonomische Maßstäbe als Beurteilungsgrundlage heranzieht.

Zweitens sollten jedoch auch die positiven Aspekte nicht geleugnet werden. Wenn es durch eine Privatisierung oder Liberalisierung in einem Versorgungs- oder Entsorgungsbereich gelingt, den Regulierungsrahmen von bislang verfolgten Nebenzielen zu befreien oder Haupt- und Nebenziele klarer zu strukturieren, so bietet dies zugleich die Möglichkeit, politische Steuerungsversuche aus anderen Politikbereichen – namentlich der Umweltpolitik – eine verbesserte Chance zur Wahrnehmung und Anpassung zu verschaffen, weil diese nicht mehr so einfach überlagert werden können.

Insbesondere letzteres bedeutet wiederum, dass befürchtete negative Konsequenzen einer Liberalisierung oder Privatisierung durch eine entsprechende Korrektur im allgemeinen umweltpolitischen Regulierungsrahmen möglicherweise sogar effizienter angegangen werden können als im Rahmen des speziellen Regulierungssystems des Versorgungszweiges. Da eine solche Veränderung im umweltpolitischen Regulierungsrahmen mittelfristig eine erheblich größere „Breitenwirkung" erwarten lässt, besteht die Chance, mittelfristig auch positive Umwelteffekte zu erzielen.[18] Gelingt es, durch die entsprechende Anpassung des allgemeinen Regulierungsrahmens für den Umweltschutz eventuelle negative Konsequenzen der Privatisierung oder Liberalisierung zu neutralisieren oder sogar überzukompeniseren, wird die beabsichtigte Steigerung der produktiven Effizienz in der Versorgungswirtschaft in Zielharmonie zum umweltpolitischen System stehen.

[18] Wie freilich die Durchsetzungschancen im politischen Prozess der einen wie der anderen Kompensationsart zu beurteilen sind, ist schwer zu beurteilen. Eine erste These dazu könnte lauten, dass derartig grundlegende Reformmaßnahmen wie die Liberalisierung oder Privatisierung eines ganzen Versorgungszweiges ein besonderes gesellschaftliches Umfeld großer Reformbereitschaft oder starker politischer Durchsetzungskraft voraussetzen. In jedem Fall dürfte es für die Durchsetzung der Reform förderlich sein, die Reform auf wenige Hauptziele zu beschränken und das Reformprogramm nicht über Gebühr auszuweiten. Allerdings erhöht sich damit die Gefahr, dass umweltpolitische Nebenziele keine adäquate Berücksichtigung finden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4. Privatisierung im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Neben den vorangegangenen Fällen der Privatisierung von Wettbewerbsunternehmen und Unternehmen der Versorgungswirtschaft gibt es zahllose Fälle der Privatisierung im Rahmen der Bereitstellung öffentlicher Güter (z. B. Müllabfuhr, Verteidigung, etc.), die mittelbar oder unmittelbar Konsequenzen für das politische Steuerungsvermögen und den (aktiven) Umweltschutz haben. Um den möglichen Verlust an Steuerungsfähigkeit zu untersuchen, seien die zwei folgenden Fälle betrachtet.

a) Funktionale Privatisierung als vollständiger Rückzug des Staates von der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes.

b) Make-or-Buy-Entscheidung für öffentliche Güter, deren Bereitstellung durch die öffentliche Hand beabsichtigt ist.

Entscheidet sich der Staat, sich aus der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes vollständig zurückzuziehen und die weitere Versorgung dem Markt zu überlassen, bedeutet dies notwendigerweise zugleich den vollständigen Verlust an direkter politischer Steuerungsfähigkeit. Insofern gelten die Ausführungen zur Privatisierung von Wettbewerbsunternehmen hier sinngemäß. Politische Steuerungsfähigkeit bleibt darüber hinaus insoweit noch erhalten, als der sonstige umweltpolitische Rahmen dies vorsieht, z. B. durch entsprechende Auflagen etc. auf der Basis der jeweils relevanten Fachgesetze.

Anders ist die Privatisierung im Rahmen einer Make-or-Buy-Entscheidung über die Produktion eines öffentlichen Gutes, dessen Bereitstellung durch den Staat erfolgen soll, zu sehen. Im Rahmen einer solchen Entscheidung steht die öffentliche Hand vor der Frage, ob eine bestimmte – a priori genau definierte – Leistung von ihr selbst erstellt oder von einem privaten Dritten eingekauft werden soll. Bei entsprechend geeigneter Definition der gewünschten Leistungscharakteristika und einer geeigneten Methodik kann dies anhand der erwarteten Kosten erfolgen.[19] Eine zentrale Voraussetzung für dieses Verfahren ist die eindeutige Definition der gewünschten Gutseigenschaften, und zwar sowohl in den angestrebten Hauptzielen als auch den weiteren Nebenzielen. Dieses Verfahren garantiert den vollen Erhalt der politischen Steuerungsfähigkeit, weil sämtliche Gutseigenschaften in der vollständigen Kontrolle des öffentlichen Auftraggebers verbleiben. Da die resultierenden Privatisierungsverträge zudem regelmäßig zeitlich befristet bleiben und mit entsprechenden Kündigungsmöglichkeiten versehen werden sollten, ist die politische Steuerungsfähigkeit zu keinem Zeitpunkt eingeschränkt. Nach den Aussagen in Abschnitt 2 versteht es sich allerdings von selbst, dass es für eine Beurteilung der umweltpolitischen Wirkungen

[19] Voraussetzungen und Methodik werden eingehend bei *Scholl/Thöne* (1998) diskutiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

von Eigen- wie Fremderstellung staatlicher Leistungen zentral darauf ankommt, dass die vorhandene Steuerungsfähigkeit auch tatsächlich zur umweltpolitischen Steuerung eingesetzt wird.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Folgen des seit längerem zu beobachtenden Rückzugs des Staates aus vielen Politikbereichen speziell im Hinblick auf die damit verbundene umweltpolitische Dimension und auf den befürchteten Verlust an umweltpolitischer Steuerungsfähigkeit und faktischer Steuerung. Untersucht wurden die Folgen anhand der Privatisierung unterschiedlicher Unternehmenstypen und der Deregulierung.

Die Diskussion zum Fall einer Privatisierung öffentlicher Wettbewerbsunternehmen konnte zunächst zeigen, dass ein Verlust an politischer Steuerungsfähigkeit durch eine Privatisierung möglich, aber keinesfalls automatisch zu erwarten ist. Vielmehr lenkt die Diskussion das Augenmerk auf die Bedeutung des allgemeinen umweltpolitischen Regulierungsrahmens, in dem das privatisierte Unternehmen tätig ist.

Die Diskussion einer Privatisierung öffentlicher Versorgungsunternehmen bestätigte dieses Ergebnis. Zugleich konnten Befürchtungen, eine Privatisierung werde zu einer umweltpolitisch negativ zu beurteilenden Verstärkung der Anreize führen, Kosten zu Lasten der Umwelt zu externalisieren, nicht eindeutig widerlegt werden. Es konnte jedoch auch die Notwendigkeit gezeigt werden, den allgemeinen umweltpolitischen Regulierungsrahmen einer angemessenen Veränderung zu unterziehen, um eventuelle negative Konsequenzen einer Privatisierung zu neutralisieren. Gelingt dies, so kann durchaus die beabsichtigte Steigerung der produktiven Effizienz in der Güterversorgung in Zielharmonie zu umweltpolitischen Zielen stehen.

Vor dem Hintergrund der gerade im vorliegenden Sammelband ausführlich thematisierten häufigen Umsetzungsschwäche umweltökonomischer Politikempfehlungen stimmt dieses Ergebnis allerdings hinsichtlich der kurz- bis mittelfristigen Aussichten einer ökonomisch effizienten umweltpolitischen Flankierung von Privatisierungs- und Deregulierungsprogrammen nicht sehr optimistisch. Das große Potential einer Veränderung des umweltpolitischen Rahmens der Volkswirtschaft durch marktwirtschaftliche Instrumente, die eventuelle negative Effekte der Privatisierung und Deregulierung sicherlich bei weitem überzukompensieren in der Lage wären, nützt solange wenig, wie sie nicht tatsächlich im politischen Prozess realisiert werden.

Ohne hier eine genauere Analyse der Gründe für die Probleme bei der Etablierung eines effizienten umweltpolitischen Ordnungsrahmens liefern zu kön-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nen, könnte man allerdings gerade im Kontext der Privatisierungs- und Deregulierungsdebatte die folgende Hypothese wagen: Eine Gesellschaft, in der Privatisierung und Deregulierung hoch im Kurs stehen, ist vermutlich eine Gesellschaft, die staatlichem Handeln generell sehr kritisch gegenüber steht. Es wäre möglich, dass sich eine solche generelle und unter Umständen pauschale staatskritische Haltung auch auf Bereiche – wie den Umweltschutz – überträgt, in denen staatliches Handeln eindeutig angezeigt und unter den meisten Ökonomen unstrittig ist.

Literatur

Budäus, D. (1988): Einzelwirtschaftliche Effizienzanalyse privater und öffentlicher Leistungserstellung in der Privaisierungsdiskussion, in: H. Brede (Hrsg.): Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden, S. 203–222.

Cummings, S. (1994): The resolution of environmental protection issues in the context of privatization in Poland, in: Carraro, C. / Haurie, A. / Zaccour, G. (Hrsg.): Environmental Management in a Transition to Market Economy: A Challenge to Governments and Business, Paris, S. 159–174.

Deregulierungskommision (1991): Bericht der Deregulierungskommision, Bonn.

Deutscher Städtetag (1993): Leitlinien zur Privatisierung, in: APK, Nr. 6.

Endres, A. (1997): Incentive-based instruments in environmental policy: Conceptual aspects and recent developments, in: Konjunkturpolitik, Jg. 43, S. 299–343.

Kruczulak-Jankowska, J. (1997): The environmental problems in the process of privatisation in Poland, in: Backhaus, J. / Kraus, P. (Hrsg.): Transformation: Country Studies, Marburg, S. 113–119.

Lukes, R. (1998): Die Neuregelung des Energiewirtschaftrechtes, in: Betriebs-Berater, Jg. 53, S. 1217–1223.

Meyer-Renschhausen, M. (1996): Die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auf die Umwelt am Beispiel von Energiewirtschaft und Abwasserbeseitigung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 19, S. 79–94.

Müller, J. / *Vogelsang,* I. (1979): Staatliche Regulierung, Baden-Baden.

Scholl, R. / *Thöne,* M. (1998): Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen, Stuttgart.

Stitzel, M (1987): Ökologie und öffentliche Wirtschaft, in: Die Betriebswirtschaft, Jg. 47, S. 673–684.

Schmitt, D. (1998): „Stranded Cost" und Liberalisierung, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 48, S. 143–148.

Stihl, H. (1998): Liberalisierung der Märkte, in: der städtetag, Jg. 51, S. 331–336.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Subventionen in der Umweltpolitik – Zwischen institutioneller Rechtfertigung und EU-Beihilfenkontrolle*

Michael Thöne

1. Einleitung

In der umweltökonomischen Diskussion führen Subventionen als Instrumente zur Erreichung umweltpolitischer Ziele ein Stiefmütterchen-Dasein. In der Regel durchaus zu Recht. Für die Umweltökonomik sind Subventionen Instrumente, die dem Gemeinlastprinzip zugerechnet werden. Damit sind sie für die Lösung der meisten Umweltprobleme inadäquate Instrumente im Vergleich zu verursachergerechten Internalisierungsstrategien durch Abgabenlösungen.[1] Zudem erklärt sich die umweltökonomische Zurückhaltung gegenüber Subventionen zum Teil auch aus ihrem generell schlechten Ruf, der angesichts der Subventions*praxis* oftmals sehr berechtigt ist.Die aktuelle Diskussion zum Thema ‚Umweltschutz und Subventionen' wird dementsprechend auch unter dem Etikett „Improving the environment through *reducing* subsidies"[2] geführt – womit auch das Hansmeyersche Diktum des Subventionsabbaus als „finanzpolitischem Evergreen"[3] wieder einmal bestätigt wird.

Der vorliegende Beitrag wird sich aber nicht dem Abbau umwelt*schädlicher* Subventionen zuwenden. Vielmehr soll die – *prima facie* entgegengesetzte – Frage nach Rechtfertigung und institutionellen Bedingungen einer Umweltpolitik *mit* Subventionen diskutiert werden. Dies auch, weil die Forderungen nach Subventionsabbau nur allzu oft in der ‚Rasenmähermethode' und einem Verbot neuer Subventionsprogramme gipfeln.[4] Die Meriten solcher Strategien für ande-

---

* Besonderer Dank für viele hilfreiche Kommentare und Berichtigungen zu mehreren Fassungen dieses Beitrags gilt Bodo Linscheidt. Verbleibende Fehler gehen selbstverständlich allein zu Lasten des Autors.

[1] Siehe *Ewringmann* (1998/99), S. 90 f.

[2] *OECD* (1998a), *OECD* (1998b) (Hervorhebung d. Verf.).

[3] Vgl. *Hansmeyer* (1973), *ders.* (1993). Dabei bezieht sich das „Immergrün" im Ergebnis mehr auf die *Diskussion* über den Subventionsabbau als auf einen tatsächlichen Abbau.

[4] Einen aktuellen Überblick über die Diskussion gibt *Truger* (1999).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

re Bereiche können an dieser Stelle nicht diskutiert werden, für umweltpolitische Subventionen sind sie – wie zu zeigen sein wird – wegen ihrer gewollten Indifferenz gegenüber grundsätzlichen Rechtfertigungsfragen ungeeignet.

Wird im folgenden über Subventionen als Teil des umweltpolitischen Instrumentariums gesprochen, so kann dennoch – gleichsam als Nebenprodukt – ein kleiner Beitrag zum Thema ‚Abbau umweltschädlicher Subventionen' geliefert werden. Der Konnex zwischen beiden Problemen zeigt sich in subventions*politischer* Perspektive: Wenn heute verstärkt betont wird, dass viele überkommene Subventionen umweltschädliche Wirkungen mit sich bringen, wird zwar ein weiteres Argument für die Forderung nach Subventionsabbau geliefert. Dies dürfte aber nur in den seltensten Fällen so weit führen, dass die betroffenen Subventionen auch tatsächlich abgebaut werden. Das Gros der Subventionen in Europa wird gewährt, um sektoral oder regional abgegrenzte Empfängerkreise in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu fördern oder um zugunsten dieser Empfängerkreise Einkommen umzuverteilen. Sofern diese politischen Ziele weiterhin verfolgt werden[5] und sofern Subventionen von politischer Seite als ein (potentiell) wirksames Instrument zur Zielerreichung angesehen werden, dürfte es kaum zu einem nennenswerten Subventionsabbau kommen, ‚nur' weil die ökologischen Nebenwirkungen dies nahelegen.

Auf diese Hypothese folgt unmittelbar die Frage, wie die umweltschädlichen Wirkungen von Subventionen, deren grundsätzliche Gewährung nicht zur Disposition steht, stattdessen eingedämmt werden können; also auch die Frage nach einer umweltgerechten *Umgestaltung* von Subventionen.[6] Hier treffen sich beide Themen: Diejenigen Bedingungen, unter denen Subventionen als umweltpolitische Instrumente grundsätzlich gerechtfertigt sein können – unter denen also Subventionen mit ökologischen *Haupt*ziel angebracht sind –, müssen auch erfüllt sein, wenn ökologische *Neben*ziele in bestehende Subventionsprogramme inkorporiert werden.[7]

---

[5] Die Feststellung von *Ewringmann/Hansmeyer* (1975, S. 8 f.), dass sich Subventionskritik zumeist nicht auf das *Instrument* ‚Subvention', sondern auf die mit Subventionen verfolgten *Ziele* richtet, trifft auch für die aktuellen, pauschalen Forderungen nach Subventionsabbau unverändert zu.

[6] Vgl. dazu auch die parallel in Deutschland verlaufene Diskussion: Ausgehend von der These, dass in Deutschland das Volumen der Subventionen mit umweltpolitischer Zielsetzung deutlich geringer ist als das Volumen der Subventionen mit umweltgefährdender/-schädlicher Wirkung, hatte das Wuppertal Institut die Forderung nach dem Abbau ökologisch-kontraproduktiver Subventionen mit dem Vorschlag verbunden, nicht abbaubare Subventionen zu ‚ökologisieren'. Siehe *Gerking/Welfens* (1997) und *Welfens* (1997). Kritisch dazu: *Kreienbaum/Wacker-Theodorakopoulos* (1997a) und (1997b), *Weiland* (1999).

[7] Wobei für die ‚Ökologisierung' von Subventionen mit anderem Hauptziel natürlich noch weitere Bedingungen zu erfüllen wären, da die Kumulation mehrerer Ziele bei *ei-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Der Fokus des folgenden Beitrags liegt vorrangig auf grundsätzlichen Fragen zur Gestaltung effizienter Umweltpolitik unter Berücksichtigung des Subventionsinstruments. Dabei wird gezeigt werden, dass die ‚rein' allokativ ausgerichtete Betrachtung von Externalitäten keine ausreichende Begründung für die Ablehnung der Subvention als umweltpolitisches Instrument bietet. Bei Berücksichtigung von Property-rights-Gesichtspunkten stellt sich die ‚eindeutige' Unterlegenheit des Subventionsinstruments für einige umweltpolitische Bereiche als keineswegs mehr eindeutig heraus.

Der Rolle, die der Subvention aus diesen wie auch anderen, unten dargestellten Gründen im umweltpolitischen Instrumentarium eingeräumt werden kann bzw. muss, kann zu Konflikten mit der primär wettbewerbspolitisch orientierten Beihilfenaufsicht der Europäischen Kommission führen. Die möglichen Probleme einer notwendigerweise supranationalen Subventionsaufsicht mit einer in Teilbereichen notwendigerweise dezentralen Umweltpolitik werden im letzten Abschnitt skizziert.

2. Umweltschutzsubventionen in der Praxis

Die Rolle des Umweltschutzes in der deutschen Subventionspolitik ist weniger leicht quantitativ darzustellen, als zunächst zu vermuten wäre. Dass die Quantifizierung der *umweltpolitischen* Subventionen[8] im Vergleich zur Schätzung des monetären Äquivalents von *umweltwirksamen* Subventionen[9] noch das einfachere Unterfangen sein dürfte,[10] kann dabei nur einen relativen Trost bieten.

Wird gleich ein praxisnaher, enger Subventionsbegriff gewählt – z. B. nur Bar- und Abgabensubventionen –, liegt bei den Fördermaßnahmen mit umweltpolitischer Zielsetzung das Problem weniger darin, Programme oder Einzelförderungen quantitativ zu erfassen. Die Schwierigkeit liegt hier vielmehr darin,

---

nem Instrument nur in seltenen Konstellationen optimal sein dürfte. Vgl. dazu grundlegend *Tinbergen* (1968).

[8] Definiert als: Staatliche oder im staatlichen Auftrag erbrachte Geldzahlung oder geldwerte Leistung an private Wirtschaftssubjekte oder öffentliche Unternehmen mit dem *Ziel*, dass diese das Umweltgüterangebot erhöhen oder dass durch deren Aktivitäten Dritte zu einer Erhöhung des Umweltgüterangebots bewegt werden.

[9] Definiert als: Staatliche oder im staatlichen Auftrag erbrachte Geldzahlung oder geldwerte Leistung an private Wirtschaftssubjekte oder öffentliche Unternehmen mit der beabsichtigten oder unbeabsichtigten *Wirkung*, dass das Umweltgüterangebot steigt oder fällt gegenüber einer Situation ohne die Maßnahme. (Hierunter fallen auch die o. g. Subventionen mit umweltschädlicher Nebenwirkung.)

[10] Zu den methodischen Problemen, umweltschädliche Subventionen zu quantifizieren vgl. *OECD* (1996), *Welfens* u. a. (1996), S. 411 ff., *OECD* (1998b), S. 55 ff. und die dort zitierten Studien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dass wenige Maßnahmen mit *ausschließlichem* umweltpolitischem Ziel durchgeführt werden. Die meisten umweltpolitischen Subventionen dienen zugleich der Unterstützung bestimmter volkswirtschaftlicher Sektoren (z. B. Landwirtschaft, Wohnungswesen, Verkehr) und/oder lassen sich ebenso gut unter anderen ‚Fachpolitiken' subsumieren (z. B. Energiepolitik, Innovationspolitik). Um Mehrfachzählungen zu vermeiden, wird in der Subventionsberichterstattung jede Förderung aber nur *einem* Zielbereich zugeordnet: So findet sich im Subventionsbericht des Bundes keine separate Kategorie für die Umweltpolitik. Das heißt natürlich nicht, dass der Bund keine umweltpolitischen Subventionen gewährte. (Es ist indes ein Zeichen, dass umweltpolitisch motivierte Subventionen keine große Rolle spielen.)

Eine systematische Erfassung aller Subventionen, die nur oder *auch* mit umweltpolitischen Zielen gewährt werden, fehlt also.[11] Da eine solche für diesen Beitrag auch nicht geleistet werden konnte, muss sich die Darstellung auf die (recht) eindeutig einem ausschließlichen umweltpolitischen Ziel dienenden Subventionen begrenzen. Boss/Rosenschon haben die *branchenübergreifenden*, umweltpolitischen Finanzhilfen von Bund und Ländern an den Unternehmenssektor (in der Abgrenzung der VGR) für die Jahre 1993 bis 1997 zusammengeführt.[12] Danach gewährten die Länder im Jahr 1997 zusammen DM 1.219 Millionen Finanzhilfen in diesem Bereich, der Bund im selben Jahr DM 164 Millionen. Diese Umweltschutzsubventionen (Bund und Länder zusammen) sind von rund 1,5 % der Summe aller Finanzhilfen an den Unternehmenssektor im Jahr 1993 auf knapp 1,2 % in 1997 gesunken.[13]

Es fällt auf, dass die Länder das Gros dieser umweltpolitischen Subventionen gewähren, während sie beim Bund eine geringe Rolle spielen. Diese Feststellung bestätigt sich auch mit Blick auf die Relationen der von beiden föderalen Ebenen jeweils an den Unternehmenssektor gewährten Finanzhilfen: Zwischen 1993 und 1997 hielten Bund und Länder insgesamt etwa Parität in der Subventionspolitik: Beim Bund stiegen sie von DM 42,8 Mrd. (1993) auf DM 58,4 Mrd. (1997), bei den Ländern in diesem Zeitraum von DM 47,9 Mrd. auf DM

[11] Das gilt natürlich nicht nur für den Bereich der Umweltpolitik. Die ‚Belegung' von Subventionen mit Mehrfachzielen findet generell keinen Niederschlag in einer angemessen mehrdimensionalen Berichterstattung (Ausnahme bilden hier z. T. Evaluierungen *einzelner* Subventionsprogramme bzw. Fördermaßnahmen).

[12] Zusammenstellung nach *Boss/Rosenschon* (1998), S. 15 ff.

[13] Für 1998 wurden noch die branchenübergreifenden Umweltschutzsubventionen des Bundes ausgewiesen, sie betrugen DM 150 Mio. Branchenübergreifende *Steuervergünstigungen* mit Umweltschutzziel gab es in den Jahren 1995 bis 1998 keine, denn die Möglichkeit, erhöhte Absetzungen bei Wirtschaftsgütern vorzunehmen, die dem Umweltschutz dienen, (§ 7 d (4) EStG), lief 1994 aus. Zu berücksichtigen ist, dass die Umweltschutzsubventionen des Bundes nach dem Regierungswechsel im Herbst 1998 wieder angestiegen sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

59,2 Mrd.[14] Damit gewährten die Länder zwischen 80 und 90 Prozent aller umweltpolitischen Finanzhilfen an den Unternehmenssektor.

Dass sich die Länder – in diesem unvollständigen Bild – als die Hauptträger umweltpolitischer Subventionen darstellen, wird angesichts der föderalen Verteilung der ‚Instrumentkompetenzen' nicht verwundern. Da gegen die schleichende Zentralisierung erst in jüngerer Zeit eine gewisse Hürde errichtet wurde,[15] sind ihnen bei Abgaben und Auflagen wenig autonome Gestaltungsspielräume (außerhalb der zentralen Rahmensetzungen) verblieben.[16] Wie in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik so zeigt sich auch in der Umweltpolitik die Subventionsgewährung mehr und mehr als das einzige Instrument, mit dem länderspezifische und differenzierte Politikziele angesteuert werden können. Wie die Länder diese Spielräume ausnutzen, zeigt Tabelle 1. In der Darstellung sind mehrere hundert Förderprogramme der Länder im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes zu ‚groben' Objektbereichen zusammengefasst.[17] Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass in Einzelfällen existierende Programme nicht erfasst wurden,[18] zeigt sich doch ein sehr breites und vor allem diversifiziertes Bild länderseitiger Subventionsprogramme im Bereich der Umweltpolitik.

---

[14] Siehe *Boss/Rosenschon* (1998), S. 15 ff.

[15] Erste Schritte (zumindest) zur Sicherung der den Ländern verbliebenen Gesetzgebungskompetenzen wurden mit der Neufassung des Art. 72 II GG und der Einfügung von Art. 93 I Nr. 2a GG unternommen.

[16] Wobei die auch umwelt- und naturschutzpolitische relevante Raumplanung eine Ausnahme bildet, sie liegt hauptsächlich bei den Ländern.

[17] Die (implizite) Subventionsdefinition ist hier breiter als bei den in dargestellten Summen nach *Boss/Rosenschon* (1998), da hier nicht nur die Förderprogramme aufgenommen wurden, die sich an den (dort betrachteten) Unternehmenssektor nach VGR-Abgrenzung richten. Der potentielle Empfängerkreis der Länderprogramme umfasst z. T. auch Land- und Forstwirtschaft,. private Haushalte, öffentliche Unternehmen und – in seltenen Fällen – Kommunen.

[18] Die Daten wurden im Mai 1999 aus der vom Bundeswirtschftsministerium online angebotenen Förderdatenbank zusammengefasst. Da es hierfür m. W. keine Meldepflicht gibt, können einzelne Förderprogramme nicht genannt sein. Da aber alle Länder dieses (kostenlose) Marketinginstrument gern und ausführlich zu nutzen scheinen, dürften Auslassungen selten sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 1

Umweltrelevante Subventionsprogramme der Länder nach Fördergegenständen

Umweltrelevante Finanzhilfen im Bereich	**Land** Baden-W.	Bayern	Berlin	Brandenburg	Bremen	Hamburg	Hessen	Mecklenburg-V.	Niedersachsen	Nordrhein-W.	Rheinland-P.	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Sechleswig-H.	Thüringen	Häufigkeit
Stiftung Umwelt- / Naturschutz	X	X	X	X			X	X	X	X	X			X	X		11
Nachhaltigkeit / Agenda 21							X	X					X				3
Allg. FuE Ökologie / Umwelttechnologien			X	X	X	X	X		X					X			7
Regenerative / umweltschonende Energien	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X	13
Energiesparen Industrie u./o. private HH	X	X	X	X	X	X				X				X	X	X	10
Wasser / Gewässergüte	X	X	X			X	X	X		X				X	X	X	10
Abwasser	X	X						X						X		X	5
Abfallwirtschaft / Kreislaufwirtschaft	X	X			X	X		X	X		X			X	X		9
Altlastensanierung / Bodenschutz		X							X	X	X			X		X	6
Luft & Lärm	X	X		X									X	X		X	6
Ökologische Landwirtschaft / nachwachsende Rohstoffe															X	X	2
Ökologischer Tourismus				X					X								2
Umweltberatung / -audit		X	X		X		X		X		X	X			X	X	9
Ökologisches Marketing			X														1
Bildung / Qualifizierung im Umweltschutz			X	X					X						X		4
ABM im Umweltschutz				X												X	2

Stand: 05/99. Quelle: Förderdatenbank BMWi, eigene Recherchen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3. Die Rolle umweltpolitischer Subventionen in der Theorie

3.1 Subventionen bei Marktversagen im ‚Umweltgütermarkt'?

Für die Umweltprobleme, denen das traditionelle Hauptaugenmerk der Umweltökonomik gilt – durch Emissionen verursachte negative Externalitäten –, sind Subventionen als umweltpolitisches Hauptinstrument nur schlecht geeignet. Sie gelten im Vergleich zu Abgaben oder – bei Gefahrenabwehr – Auflagen allenfalls als Second-best-Instrument. Negative (technologische) externe Effekte, die sich als nicht-kompensierte Kosten bzw. Nutzeneinbußen bei anderen als dem Verursacher einer Aktivität niederschlagen, können zwar partialanalytisch durch Subventionen ebenso gut wie durch Abgaben internalisiert werden. Im Pigou-Ansatz bewirkt eine Abgabe pro emittierte Schadstoffeinheit die gleiche Verschiebung der Grenzgewinnkurve eines Emittenten wie eine Subvention pro vermiedene Schadstoffeinheit. Damit setzen beide den gleichen Anreiz zur Vermeidung von Schadstoffemissionen.[19] Dieser Zusammenhang gilt analog im praxisnäheren Standard-Preis-Ansatz nach Baumol/Oates. Jenseits des engen mikroökonomischen Blickwinkels werden in der Umweltökonomik aber eine Reihe von Nachteilen angeführt, welche die allokative und instrumentelle Unterlegenheit von Subventionen zeigen:[20]

- Im Gegensatz zur Grenzgewinnfunktion liegen Durchschnitts- und Gesamtgewinnfunktion bei einer Subvention höher als bei einer Abgabe. Der Stückgewinn ist bei der Subventionslösung natürlich deutlich höher. Bei unvollkommenen (Kapital-)Märkten und damit begrenzten Investitionsbudgets bewirkt die Rentabilitätssteigerung auch eine Steigerung der Investitionsbereitschaft und damit eine Kapazitätsausweitung (ggf. auch Markteintritte) bei der umweltschädlichen Aktivität. So kann die Subventionswirkung teilweise oder ganz aufgehoben werden.
- Im Gegensatz zur Abgabe vermittelt eine Subvention vor Inkrafttreten der Subventionsnorm einen Anreiz, den Schadstoffausstoss zu erhöhen, um anschließend Transfers für die Emissionsminderung zu erhalten.
- Subventionen werden aus steuerfinanzierten öffentlichen Mitteln finanziert. Die Mittelbeschaffung für dieses Instrument erhöht damit tendenziell den excess burden des Steuersystems (da wohl kaum auf verzerrungsfreie Kopfsteuern zurückgegriffen wird).
- Werden umweltpolitische Subventionen nicht – wie bislang unterstellt – als Subventionsbetrag pro vermiedene Emissionseinheit gewährt, sondern als

[19] Siehe *Kötzle* (1980), S. 112 f., *Baumol/Oates* (1988), S. 211 ff.

[20] Die nachfolgende Aufzählung orientiert sich weitgehend an *Kötzle* (1980), S. 113 f., *Baumol/Oates* (1988), S. 211 ff., *Gawel* (1991), S. 46 ff. (jeweils m. w. N.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Förderungen von Umwelschutz*investitionen* (der übliche Weg), kommt ein weiterer Nachteil hinzu: Von Seiten des Subventionsgebers muss festgelegt werden, welche Techniken förderungswürdig sind und welche nicht. Neben dem höheren informatorischen Aufwand, der hierdurch entsteht, werden damit vor allem die unternehmerischen Investitionsentscheidungen insofern verzerrt, als Anreize zur Suche nach effizienteren Umweltschutztechnologien nicht mehr vermittelt werden.

Im Umkehrschluss sind Subventionen dann als First-best-Instrument zu sehen, wenn für eine bestimmte Aktivität *positive* externe Effekte konstatiert werden können. Werden einem Anbieter nicht alle Nutzenzuflüsse, die er bei Dritten bewirkt, im Preis entgolten, liegt das marktliche Angebot unter dem Optimum. Die Gründe, die bei negativen Externalitäten für eine Abgabenlösung sprechen, müssen bei positiven Externalitäten – mit Einschränkungen – zugunsten einer Subventionslösung angeführt werden.[21]

Was Beispiele für positive (technologische) externe Effekte im umweltpolitisch relevanten Bereich angeht, kommt es zuweilen zu Irritationen. So nennen Gerking/Welfens in ihrem Plädoyer für eine ‚ökologisierte Subventionspolitik' mögliche positive externe Effekte ‚dematerialisierter' Produkte als eine Rechtfertigung für die Forderung nach Subventionierung einer solchen Produktionstechnologie.[22] Ohne hier auf das dahinter stehende ‚MIPS-Konzept' näher eingehen zu wollen, geht es bei der ‚Dematerialisierung' in erster Linie darum, im Verständnis des umweltökonomischen ‚Mainstreams' *negative* Externalitäten einer materialintensiven Produktionsweise zu mindern. Dass die Minderung negativer Externalitäten nicht simultan als positiver externer Effekt definiert werden kann, ist offensichtlich. Dennoch geht es hier nicht darum, Gerking/Welfens einen Fehler zu attestieren. Sie gehen genauso wenig fehl wie Pigou, der das Beispiel rauchender Fabrikschornsteine ebenfalls als ein Problem *positiver* externer Effekte interpretierte.[23]

Ob eine umweltpolitisch relevante Externalität ‚positiv' oder ‚negativ' genannt wird, hängt (zunächst) von der Gutsdefinition ab. Wird Umweltverbesserung – der Umwelt*schutz* – als das relevante öffentliche Gut verstanden, ist jeder nicht marktlich kompensierte Beitrag hierzu eine positive Externalität – so auch Emissionsminderungen bei den genannten Fabrikschornsteinen. Ist hingegen die ‚saubere Umwelt' das relevante öffentliche Gut, verursachen die rauchenden Schlote negative Externalitäten. Emissionsminderungen tragen dann lediglich zu deren Senkung bei, ohne in irgendeiner Weise positive externe Effekte zu verursachen. Die Gütertheorie selbst ist für beide Definitionen offen.

[21] Siehe *Kötzle* (1980), S. 120.
[22] Siehe *Gerking/Welfens* (1997), S. 163.
[23] Siehe *Pigou* (1960), S. 183 f. (zit. nach *Lintz*, 1994, S. 62).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Da ihnen aber (implizit) gegensätzliche Annahmen über die Zuordnung der Verfügungsrechte über die Umwelt zu Grunde liegen, hilft ein Blick auf diese Verteilungsfrage bei der Suche nach praktischen Beispielen für positive Externalitäten.

Stehen die Verfügungsrechte an der natürlichen Umwelt (kollektiv) den Menschen zu, die diese nichtschädigend nutzen – saubere Luft nur atmen, sich an intakter Natur lediglich erfreuen –, ist die ‚saubere Umwelt' Gemeineigentum und wegen Nichtrivalität und Nichtausschließbarkeit das umweltpolitisch relevante öffentliche Gut. Dem entspricht die umweltpolitische Kostenzurechnung gemäß dem Verursacherprinzip, verstanden als Haftungsregel: Für die schädigende Inanspruchnahme von Umweltgütern haben die Verursacher Abgaben als ‚Nutzungspreise' bzw. Entschädigungen an den Staat[24] zu zahlen. Nimmt man hingegen an, dass das private Verfügungsrecht über Umweltgüter jedem Einzelnen auch das Recht zu deren Verbrauch bzw. Schädigung zubilligt, steht Verursachern für den (teilweisen) Verzicht auf Nutzung dieses Rechts eine ‚Entschädigung' zu. Mit dieser Art der Eigentumszuordnung korrespondiert die Betrachtung von Umweltschutz als einem Problem *positiver* Externalitäten, da Anbieter von Umweltverbesserungen zu Lasten ihrer eigenen Rechte Aktivitäten entfalten, deren Nutzen auch Dritten zu Gute kommt. Dem entspricht wiederum die Kostenanlastung umweltpolitischer Maßnahmen nach dem Gemeinlastenprinzip; das Instrument der Wahl wäre hier die Subvention.

Die Frage nach dem ‚Vorzeichen' von Externalitäten und den hierzu passenden umweltpolitischen Instrumenten ist damit eine Eigentumsfrage. Grundsätzlich und explizit wird die (außerökonomische) Frage, wem die Eigentums- und Verfügungsrechte über Umweltgüter gehören, nirgends beantwortet. Zwar ist das Verursacherprinzip[25] – und damit das Gemeineigentumspostulat – ein Leitprinzip der *Umwelt*politik. Es begründet sich jedoch nicht explizit in der Eigentumsordnung. Jeder Verbrauch allgemein zugänglicher Umweltgüter ist grundsätzlich so lange erlaubt, wie nicht umweltpolitisch dagegen vorgegangen wird. Damit kommt dem ‚impliziten Gemeinlastprinzip' in der umweltpolitischen Praxis eine durchaus große Rolle zu.[26] Auch dort, wo Umweltpolitik aktiv

---

[24] *Lintz* (1994, S. 58 ff.) betont, dass das „staatsbezogene Verursacherprinzip", wie es in der praktizierten Umweltpolitik zum Ausdruck kommt, nur eine von zwei möglichen Verteilungen der Umweltverfügungsrechte innerhalb des Verursacherprinzips ist. Dem steht ein „geschädigtenbezogenes Verursacherprinzip" gegenüber, demzufolge Umweltabgaben vom lediglich treuhänderisch agierenden Staat an die von Umweltbelastungen Benachteiligten weitergeleitet werden müssten.

[25] Für die Umweltökonomik sei auf das breite Spektrum der Standardlehrbücher verwiesen. Zur ‚amtlichen' Anerkennung des Verursacherprinzips als Leitprinzip der Umweltpolitik siehe Art. 34 Einigungsvertrag (i. V. m. Art. 45 (2) EVertr) und Art. 130r (2) EG-Vertrag.

[26] *Ewringmann* spricht hier von einem „erweiterten Gemeinlastprinzip" (siehe ders., 1998/99, S. 90).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wird, kommt das Verursacherprinzip nicht immer ‚in Reinkultur' zur Anwendung. So müssen zum Beispiel Auflagen – so sie keine Totalverbote sind – als Kombination des Verursacher- und des Gemeinlastprinzips gesehen werden, denn neben einem Teilverbot stellen sie zugleich auch immer eine Teilerlaubnis dar.[27] Mangels eindeutiger Verortung der Umweltgüter in der Eigentumsordung ist es damit die Wahl der umweltpolitischen Instrumente *selbst*, mit der über die Eigentumsrechte für Umweltgüter entschieden wird.[28]

Damit stehen wir vor einem (exogen) nicht lösbaren Dilemma: Wann das Gemeinlastinstrument ‚Subvention' dem Verursacherinstrument ‚Abgabe' vorzuziehen ist und wann nicht, kann nur bestimmt werden, wenn die Verfügungsrechte über Umweltgüter eindeutig definiert sind. Faktisch werden diese Rechte aber erst durch die Wahl einer der beiden Alternativen definiert.

Dass ein Instrument staatlicher Politik seine eigene Rechtfertigung definiert, kann nur Dr. Pangloss befriedigen. Stattdessen soll als Zwischenergebnis an dieser Stelle festgehalten werden: Eine fundamentale Rechtfertigung des Subventionsinstruments kann für kein umweltpolitisches Problem angeführt werden. Ebensowenig für die Abgaben. Diese haben zweifellos gewisse technische Vorteile gegenüber Subventionen.[29] Ohne eine vorangegangene Entscheidung bezüglich der Eigentums- und Verfügungsrechte über Umweltgüter kann aber auch Abgaben kein prinzipieller Vorrang eingeräumt werden.

Die eigentumsrechtlichen Fragen sind für die Wahl umweltpolitischer Instrumente dort kein Problem, wo weitgehender – also ‚gesamtgesellschaftlicher' – Konsens über die Zuordnung dieser Verfügungsrechte besteht. Dieser kann in den klassischen Bereichen der Umweltpolitik (mittlerweile) angenommen werden: Luft, Gewässer, Klima gehören ‚allen'. Die Wahl von Instrumenten des Verursacherprinzips findet hier ihre verfügungsrechtliche Rechtfertigung. Analoge Beispiele für die solcherart gerechtfertigte Nutzung des Gemeinlastinstruments Subvention lassen sich – will man sich nicht auf die skizzierte ‚normative Kraft des Faktischen' zurückziehen – nur auf dem unsicheren Grund eines angenommenen ‚Eigentumskonsenses' oder sogar ‚Eigentumsempfindens' über Umweltgüter formulieren.

In diesem Sinne liegen positive Externalitäten dann vor, wenn Private einen *im Alltagssinne* positiven Umweltbeitrag erbringen, ohne dass ihnen die daraus entstehenden Nutzenzuflüsse bei Dritten (vollständig) entgolten werden. Derar-

---

[27] Siehe *Lintz* (1994), S. 64 f. Vgl. auch *Hansmeyer/Schneider* (1990), S. 32: „Das Ordnungsrecht trennt lediglich zwischen zulässigen und unzulässigen Umweltnutzungen."

[28] Siehe *Gäfgen* (1987), S. 101 ff., *Lintz* (1994), S. 61.

[29] Z. B. müssen Subventionen de facto immer aus allokativ verzerrenden Steuereinnahmen finanziert werden, während Abgaben dessen nicht bedürfen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tige externe Nutzenelemente sind am deutlichsten im Bereich des Naturschutzes zu finden. Es sind dies vor allem die Lebens- und Schutzraumfunktionen für Flora und Fauna, die von extensiver Forst- und Landwirtschaft als Kuppelprodukte bereitgestellt werden.[30] Betrachtet man die natürliche Umwelt auch in ihrer Funktion als Lebens- und Rekreationsraum für den Menschen, können dem die Grünflächen in Siedlungen hinzugerechnet werden.[31]

Diese Beispiele positiver Externalitäten haben, es sei nochmals betont, nur transitorischen Charakter. Sie bezeichnen lediglich die Bereiche, in denen *gegenwärtig* ein Konsens über private Eigentums- und Verfügungsrechte an Umweltgütern vermutet wird. Der Konsens per se ist willkürlich und kann sich im Zeitablauf verschieben. Wenn allgemein akzeptiert ist, dass die Luft *über* einem Grundstück Gemeineigentum ist, und wenn gleichzeitig auch weitgehender Konsens darüber bestehen dürfte, dass mit der Verschmutzung des Grundwassers ‚*unter*' einem Grundstück ein Gemeingut geschädigt wird, dann ist es alles andere als selbstverständlich, dass die naturlebensräumliche Qualität ‚*auf*' einem Grundstück eine Frage privater Verfügungsrechte ist, von der *positive* Externalitäten ausgehen. Die naturschutzpolitisch relevanten Lebensraumfunktionen von privatem Grund und Boden könnten *theoretisch* ebensogut als Teil der kollektiven Verfügungsrechte über Umweltgüter verstanden werden. Jede Einschränkung dieser Funktionen wäre dann als *negative* Externalität zu verstehen, gegen die mit Instrumenten des Verursacherprinzips vorzugehen wäre.

In der Praxis käme ein Wandel weg von der freien Verfügung über Eigentum und hin zu mehr sozialer Bindung in der Eigentumsnutzung[32] nicht von allein zustande. Mit Blick auf die unmittelbar Betroffenen versteht sich dies von selbst: Eigentums- und Verfügungsrechte können zur Einkommenserzielung oder zum Konsum genutzt werden – dementsprechend werden sie kaum freiwillig entschädigungslos aufgegeben. Doch es geht hier nicht nur um eine

---

[30] Siehe *Zimmermann/Benkert* (1989), S. 30 f. *Kissling-Näf* (1998, S. 379) nennt zudem die Schutzwirkung von Bergwäldern als Beispiel für positive Externalitäten.

[31] Es versteht sich, dass positive Externalitäten eine notwendige allokative Bedingung von Subventionen als umweltpolitischem First-best-Instrument sind, eine fiskalisch hinreichende sind sie noch nicht. Die positiven Externalitäten werden – gerade weil sie in Kuppelproduktion entstehen – oftmals freiwillig oder (technisch bedingt) notwendigerweise erbracht, auch ohne dass die öffentliche Hand unterstützend eingreift. Eine Subventionsgewährung würde zwar der Internalisierung der externen Effekte dienen. Aus fiskalischer Perspektive wären zugleich aber enorme Mitnahmeeffekte festzustellen und Subventionen ließen sich für eine wirtschaftliche Haushaltsführung nicht rechtfertigen. Dennoch ‚verbirgt' sich hier ein Subventionspotential, weil sich die technische Notwendigkeit zur Kuppelproduktion im Zeitablauf auflösen kann oder weil sich die Präferenzen des bis dato freiwilligen Bereitstellers wandeln (zum Beispiel bei Eigentumsübergang).

[32] Also innerhalb des Spannungsfeldes, das in Deutschland zwischen Art 14 I und Art. 14 II GG angelegt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

‚schlichte' Verteilungsfrage à la ‚Wenn's der eine nicht hat, hat's der andere'. Die Eigenumsordnung ist eine der wesentlichen konstituierenden Institutionen der Wirtschaftsgesellschaft. Ihre Effizienzwirkung, d. h. insbesondere Minimierung der Transaktionskosten, kann die Eigentumsordnung nur dann optimal erfüllen, wenn sie auf genereller Akzeptanz ruht. Akzeptanz herrscht, wenn Kongruenz zwischen der positiv-rechtlichen *Institution* ‚Eigentum' und der *Ideologie* ‚Eigentum' besteht – beide verstanden als „shared mental models" im Northschen Sinne.[33] Natürlich wäre es unverhältnismäßig, an dieser Stelle etwas wie eine ‚Theorie des institutionellen Wandels' am Beispiel der Verfügungsrechte über Umweltgüter zu skizzieren. Hier genügt die Feststellung, dass verfügungsrechtliche Fragen, wie sie in diesem Abschnitt diskutiert werden, nicht allein durch positive Rechtssetzung ‚geklärt' werden können, sondern ihren Reflex in den kollektiven Wertvorstellungen über Freiheit und Grenzen der Eigentumsverwendung finden müssen. Da sich deren Entstehung und Wandel gewiss nicht ausschließlich unter dem ‚tagesaktuellen' Druck von Umweltproblemen vollzieht, sind sie in der umweltpolitischen Instrumentenentscheidung als ein Datum zu nehmen, das ggf. auch das Verursacherprinzip ‚bricht'.

Eingriffe mit zumindest zweifelhafter Akzeptanz für das (implizit) dahinter stehende Eigentumskonzept lassen sich gerade im Bereich ‚Grund und Boden' benennen: So scheinen z. B. Baumschutzsatzungen in Siedlungen gerade wegen der damit einhergehenden Einschränkungen privater Verfügungsrechte so unpopulär. Derartige Konflikte zeichnen sich auch für die instrumentelle Behandlung der Bodenversiegelung ab, wo das Baurecht auf eigenen Grundstücken durch Versiegelungs*abgaben*[34] eines Freiheitsgrades beraubt werden würde (während Entsiegelungs*subventionen* das private Verfügungsrecht über Grund und Boden bestätigen würden).

Der Abschnitt schließt notwendigerweise ‚unschlüssig'. Es konnte kein Bereich umweltpolitischen Handelns benannt werden, in dem Subventionen – und mit ihnen das Gemeinlastprinzip – eindeutig und dauerhaft als Mittel einer First-best-Politik gekennzeichnet werden könnten. Zugleich kann aber auch die allokative Überlegenheit der Instrumente des Verursacherprinzips nur dort zweifelsfrei bestätigt werden, wo das damit implizierte Gemeineigentumspostulat für die betroffenen Umweltgüter unstrittig ist. In der Grauzone ‚dazwischen' ist die Rechtfertigung von Subventionen und Abgaben gleichermaßen unsicher.

---

[33] *Denzau/North* (1994), S. 4. Grundlegend: *North* (1990), S. 22 ff.

[34] Siehe die Beiträge in *Ewringmann* (Hrsg.) (1995), sowie *Bizer/Linscheidt/Ewringmann* (1998), S. 214 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3.2 Subventionen als Ergänzung oder Second-best-Ersatz anderer umweltpolitischer Instrumente

Subventionen sind – wie gezeigt – nicht oft als Primärinstrumente der Umweltpolitik zu rechtfertigen. Es zeigen sich aber eine Reihe von Einsatzfeldern, in denen mit Subventionen Marktdefizite behoben werden können, die sich auch mittelbar auf den Umweltgütermarkt auswirken, oder wo die Einführung und/ oder der Vollzug anderer umweltpolitischer Instrumente durch begleitende Subventionsgewährung erleichtert oder auch erst ermöglicht wird. Schließlich sind auch die Fälle zu berücksichtigten, in denen Subventionen aus politisch-pragmatischen Gründen als Second-best-Lösungen[35] konzeptionell überlegene Strategien ersetzen (müssen).

3.2.1 Subventionen für Umwelt-F&E

Positive externe Effekte, die zur allokativen Rechtfertigung umweltpolitischer Subventionen dienen, können nicht nur im eigentlichen ‚Teilmarkt' für Umweltgüter auftreten. Die staatliche Förderung von (privater) Forschung und Entwicklung wird üblicherweise mit den positiven Externalitäten gerechtfertigt, die von diesen Aktivitäten ausgehen und die bewirken, dass der Markt *allein* nur eine gesamtwirtschaftlich suboptimale Menge und Struktur an F&E-Aktivitäten generieren würde.[36] Bei Grundlagenforschung sind die Externalitäten offensichtlich: Ihre Ergebnisse sind i. d. R. nicht patentierbar. Da eine forschende Institution so keine Verfügungsrechte über Ergebnisse erhält, lassen diese sich von allen konkurrierenden Institutionen kostenlos nutzen. Durch *free riding* kommt es zum Marktversagen. Dieses Phänomen tritt zweifellos auch bei Grundlagenforschung in den umweltrelevanten Bereichen auf. Insofern ist es aber auch *kein* spezifisch umweltökonomisches Problem und bräuchte an dieser Stelle nicht erwähnt zu werden.

Anders sieht es bei marktnahen innovativen Aktivitäten aus. Je ‚angewandter' die Forschung ist und sich auf die Entwicklung marktfähiger Produkte konzentriert, desto höher ist in aller Regel die Patentierbarkeit der Ergebnisse und desto geringer fallen positive Externalitäten ins Gewicht. Für Unternehmen, die für ihre Neuentwicklungen eine ausreichende Marktnachfrage sehen, sind derartige F&E-Aktivitäten ‚normale' Investitionen, die keiner öffentlichen Förderung bedürfen.

---

[35] Genaugenommen müsste man von ‚Third-best-Lösungen' sprechen, da Subventionen hier Instrumente ersetzen sollen, die selbst nur second-best sind – z. B. Abgaben nach den Standard-Preis-Ansatz im Vergleich zu den (nicht realisierbaren) First-best-Pigou-Abgaben.

[36] Vgl. *Arrow* (1962), *Demsetz* (1969), *Kirsch* (1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In dieser Hinsicht können sich allerdings Innovationen bei Umweltschutztechnologien von normalen Innovationen unterscheiden: Die Nachfrage nach Umweltinnovationen ist nicht primär vom Markt selbst abhängig, sondern von der Einführung und Ausgestaltung umweltpolitischer Instrumente.[37] So kann insbesondere in den Bereichen, in denen auch oder ausschließlich Auflagen genutzt werden (müssen), die ‚reine' Marktnachfrage nach Innovationen unter dem gesamtwirtschaftlich angemessenen Optimum bleiben. Zugleich sehen sich die Unternehmen, die angewandte Umwelt-F&E betreiben, neben dem normalen, marktlichen Absatzrisiko einem marktexogenen Politikrisiko gegenüber, da für sie nun schwerlich absehbar sein kann, wann der Staat die Nachfrage für ihre Innovationen ‚schafft'.

Subventionen für marktnahe Umwelt-F&E können helfen, derartige Risiken zu mindern, die sich mittelbar aus Marktversagen wegen *negativer* Externalitäten am eigentlichen ‚Umweltgütermarkt' ableiten.[38]

3.2.2 Subventionen bei sonstigen Markt- oder Steuerungsdefiziten

Bevor im nächsten Unterabschnitt die Frage angesprochen wird, wann Umweltschutzsubventionen als Ergänzung von Abgaben bzw. Auflagen aus originär politischen Gründen als Konfliktminderungstrategie zumindest als Second-best-Lösungen akzeptiert werden können, soll an dieser Stelle schon kurz das ‚Vermischte' abgehandelt werden. Mögliche Ansatzpunkte für umweltpolitische Fördermaßnahmen leiten sich dabei aus Besonderheiten der einzelnen Regelungsfelder ab, die zum Teil aus dem betreffenden Umweltgütermarkt selbst stammen, sich zum Teil aber auch aus den angewandten Steuerungsinstrumenten ableiten:

Subventionen zur Reduzierung von Anpassungskosten: Aktive Umweltpolitik führt für die von Abgaben und Auflagen betroffenen Wirtschaftssubjekte zu häufigen Änderungen im Datenkranz. Die daraus entstehenden einzel- und gesamtwirtschaftlichen Anpassungskosten schmälern die Effizienzgewinne, die durch die verursachergerechte Anlastung der sozialen Kosten entstehen.[39] So können Umweltschutzanlagen vor ihrem optimalen Ersatzzeitpunkt durch neue, höhere Anforderungen vorzeitig entwertet werden. Je sicherer Unternehmen in solchen Fällen davon hatten ausgehen können, dass ihre ‚alten' Anlagen für ihre

[37] Siehe *Hemmelskamp* (1997), S. 503.

[38] Wobei – so möglich – eine langfristig vorhersehbare Abgabenlösung für das dahinterstehende Umweltproblem die überlegene Strategie ist, weil damit die marktliche Nachfrage nach Umweltinnovationen ursachengerecht auf das gesamtwirtschaftlich angemessene Niveau gehoben wird.

[39] Siehe *Kötzle* (1980), S. 125 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gesamte wirtschaftliche Laufzeit den umweltpolitischen Anforderungen genügen würden, desto eher sind bei der Erhöhung von Abgaben bzw. der Verschärfung von Auflagen temporäre Subventionen zur Abfederung der solcherart ‚unerwarteten' Umstellungskosten zu rechtfertigen.

Subventionen zur Reduzierung von Vollzugskosten: Subventionen können bei Immissionen, deren Schädlichkeit schon in geringen Mengen sehr groß ist, und bei denen zugleich die Kontrolle von ‚reinen' Auflagen sehr schwierig und kostenaufwendig ist, die Auflagengestaltung derart ergänzen, dass bei gleicher Wirkungsintensität die Gesamtkosten dieser Kombination geringer sind als bei Vollzug der ‚reinen' Auflage. Kötzle nennt als Beispiel Öl- und Schadstoffeinleitungen durch die Seeschifffahrt.[40] Die Pflicht, Tankschiffe im Hafen reinigen zu lassen wird mit einer Subvention ergänzt, die die Reinigungskosten übernimmt. Das hierzu nötige Aufkommen kann gegenüber nationalen Reedereien ggf. durch eine Sonderabgabe finanziert werden. Wenn aber – wie dies heute die Regel ist – die betroffenen Schiffe nicht unter nationale Jurisdiktion fallen, werden die Subventionen öffentlich finanziert werden müssen.

Subventionen zur akuten Gefahrenabwehr: Subventionen können schneller und flexibler eingesetzt werden als Auflagen oder Abgaben. Sie bedürfen – vorausgesetzt ein ‚passender' Haushaltstitel ist zugreifbar – keines langwierigen Gesetzgebungsverfahrens. Sie sind damit bei akuten, unerwartet auftretenden Umweltschäden das Instrument der Wahl, wenn es zunächst einmal nur um schnelle Abhilfe geht.[41]

Die jeweilige Eigenart der genannten Steuerungskonstellationen lassen Subventionen jeweils als das bestmögliche Instrument erscheinen. Es ist jedoch offensichtlich, dass es sich hierbei um ‚Spezialfälle' handelt, denen im Gesamtspektrum der Umweltpolitik keine große Bedeutung zukommt.[42]

---

[40] Siehe *Kötzle* (1980), S. 128 f.

[41] Siehe *Kötzle* (1980), S. 129.

[42] *Kötzle* (1980, S. 117 f. und. S. 123 f.) nennt noch zwei weitere Beispiele (wenn auch in anderer, schwer nachvollziehbarer Zuordnung), die dieser Kategorie zugerechnet werden können, wegen sehr geringer empirischer Relevanz hier aber nicht diskutiert werden sollen: a) *Subventionen bei economies of scale der Schadstoffbeseitigung*. Wenn optimal dimensionierte Umweltschutzanlagen wegen Kostendegressionseffekten so groß sind, dass die betroffenen Unternehmen umgesiedelt werden müssen, seien zur Unterstützung dessen Subventionen gerechtfertigt. b) *Subventionen zur Herbeiführung von Coase-Verhandlungslösungen*. Bei Umweltproblemen, die nur wenige Verursacher und Geschädigte betreffen, könnten (Real-)Transfers die Transaktionskosten senken, die womöglich die Aufnahme von Verhandlungen erschweren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3.2.3 Subventionen als Konfliktminderungsinstrument

Die bisher in den Abschnitten 3.1 bis 3.2.2 genannten möglichen Gründe für allokativ oder instrumentell gerechtfertigte Subventionen in der Umweltpolitik erklären noch nicht deren vielfachen und -seitigen Einsatz in der umweltpolitischen Praxis (Abschnitt 2). Festzustellen, dass sich die Politik nicht nur solcher Instrumente bedient, die von der normativen Theorie als die bestmöglichen gekennzeichnet werden, ist beinahe schon trivial – nicht zuletzt wegen der teilweise ‚heroischen' Annahmen[43], die der Theorie zugrunde liegen.

Die Neue Politische Ökonomik zeigt anschaulich, dass Subventionen als Instrument der Wählerstimmenmaximierung für eigennützige Politiker sehr viel attraktiver sind als Abgaben.[44] Bei heterogener Wählerstruktur und begrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten dient es dem Interesse von Politikern, solche Gruppen, die durch hohen Organisationsgrad oder ein anderweitig begründetes, hohes gesellschaftliches ‚Gewicht' relativ starken Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung haben, nicht mit Abgaben zu belasten, wenn die verfolgten (Umwelt-)Ziele mit ähnlicher ‚Publikumswirkung' auch über Subventionen angesteuert werden können, deren steuerliche Finanzierung breit streut und wegen entsprechend schwacher Merklichkeit auf geringere Widerstände stößt.

Dabei muss das eigennützige politische Motiv dieser Art der Subventionsgewährung nicht notwendigerweise mit dem ‚Gemeinwohl' konfligieren. Das wäre nur dann der Fall, wenn das allokationstheoretisch formulierte Sozialoptimum auch ‚eins zu eins' dem gesellschaftspolitischen Ideal in und für einen Staat entspräche. Dann wäre kein Raum für Subventionen als Instrument der Konfliktminderung, da Konflikte – hier wegen allokativ notwendiger umweltpolitischer Maßnahmen – in der Schärfe auszutragen wären, in der sie sich prima facie stellen. Wo es allerdings als grundsätzlich akzeptiertes, gesellschaftspolitisches Ziel gilt, dass auftauchende Konflikte mit Rücksicht auf die soziale Stabilität staatlich ‚abgefedert' werden, entsteht auch Raum für die Subvention als „Instrument des finanzpolitischen Kompromisses".[45]

Natürlich wäre es absurd, diese Differenzierung als ‚Freibrief' für jegliche Subventionsgewährung zu interpretieren. Ebensowenig würde irgend jemand ernsthaft behaupten, dass jede reale (umweltpolitische) Subvention notwendig ist, um sozialer Destabilisierung vorzubeugen. Die ‚tatsächliche' Notwendigkeit der Konfliktminderung ist ex ante – d. h. zum Zeitpunkt der Instrumentwahl – nicht zu beurteilen; deshalb soll an dieser Stelle lediglich festgestellt werden, dass – außerökonomische – Grenzen für die Gestaltung von Abgaben und

[43] *Ewringmann/Hansmeyer* (1975), S. 56 (Anführungszeichen auch im Original).
[44] Siehe z. B. *Ewringmann/Hansmeyer* (1975), S. 56 ff., *Frey* (1992), S. 135 ff.
[45] *Hansmeyer* (1977), S. 986.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– außerökonomische – Grenzen für die Gestaltung von Abgaben und Auflagen anerkannt werden müssen.

Unter solchen politikgenerierten Restriktionen ist die Frage nicht mehr, ob Subventionen ein allokativ effizientes Instrument sind, sondern, wo ihnen als Second-best-Instrument zumindest noch umweltpolitische Effektivität zugebilligt werden kann.

Dies ist im Rahmen der Umweltpolitik durch „gemischten Instrumenteneinsatz"[46] nur bei *abgabenorientierter (Schwerpunkt-)Förderung* der Fall. Ewringmann/Hoffmann haben am Beispiel einer Kombination der Abwasserabgabe mit einer Subventionierung des Kläranlagenbaus gezeigt, dass dieses Mischinstrument unter bestimmten Bedingungen einer ‚reinen' Abgabelösung nahezu gleichkommt.[47] Wenn die Abgabenhöhe aus politischen Gründen begrenzt ist und zugleich mit dieser allein das angestrebte Gewässergüteziel nicht zu realisieren ist, kann durch eine gezielte Förderung der Reinigungsanlagen mit der günstigsten Kostenstruktur (bei Kostendegression den größten) der Reinigungsanreiz so ‚aufgestockt' werden, dass das gleiche Umweltqualitätsziel mit nicht wesentlich höherem[48] volkswirtschaftlichem Ressourceneinsatz erreicht wird wie mit einer (hypothetischen) Abgabenlösung, die nicht politisch begrenzt ist. Im Gegensatz hierzu sind *auflagenorientierte Förderungen* gänzlich ungeeignet, Anreize zur über die Auflage hinausgehenden Vermeidung von Umweltverschmutzungen zu vermitteln oder auch nur den Vollzug von Auflagen zu erleichtern.[49]

Eine andere Form einer politikgenerierten Restriktion für den Einsatz von (isolierten) Abgabenlösungen sind Märkte, auf denen durch (anderweitige) staatliche Eingriffe der Preismechanismus weitgehend außer Kraft gesetzt ist. Als ‚Paradebeispiel' kann – auch heute noch – die Landwirtschaft gelten. Kötzle nennt als Beispiel eine Düngemittelabgabe zur verursachergerechten Anlastung der externen Kosten der Grundwasserbelastung.[50] Zwar würde diese Abgabe einen emissionsmindernden Substitutionsprozess in Gang setzen – vorausgesetzt, die administrierten Abnahmepreise werden nicht parallel angehoben. Dies allerdings verletzt das Einkommensziel für die landwirtschaftlichen Grenz-

---

[46] Zum Begriff und seiner Genese siehe *Gawel* (1991), S. 2 ff.

[47] Siehe *Ewringmann/Hoffmann* (1978), S. 26 ff.

[48] Die ursprüngliche These, das Umweltqualitätsziel könne mit einem *gleich* hohen Einsatz volkswirtschaftlicher Ressourcen erreicht werden, kann im Lichte von *Gawels* Analysen (1991; S. 108 ff) nicht aufrecht erhalten werden.

[49] Siehe *Ewringmann/Hoffmann* (1978), S. 23 ff., *Gawel* (1993), S. 464 ff.

[50] Siehe *Kötzle* (1980), S. 122. Die Begründung wird analog auch bei Nutzungseinschränkungen landwirtschaftlicher Flächen durch wasserrechtliche *Auflagen* und deren Kompensationen durch Subventionen (‚Wasserpfennig') angeführt. Siehe z. B. *Cansier* (1988), S. 45.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

anbieter. Eine Düngemittelabgabe, die durch direkte Transfers an einkommensschwache Betriebe ergänzt wird, bietet hier einen Ausweg – wobei die allokative Verbesserung durch verursachergerechte Anlastung der externen Kosten der Grundwasserbelastung allerdings mit einer (weiteren) Fehlallokation im Landwirtschaftssektor ‚bezahlt' werden muss.

Eine Subvention aus politisch-pragmatischen Gründen liegt auch dann vor, wenn der Abgabensatz einer Umweltabgabe differenziert wird, ohne dass dies aus dem dahinter stehenden, umweltpolitischen Ziel teleologisch abzuleiten wäre. Als Beispiel kann hier die 1999 eingeführte Stromsteuer gelten, wo die Abgabensätze für das produzierende Gewerbe insgesamt und noch einmal gesondert für energieintensive Produktionsbetriebe unter dem Normabgabensatz für private Haushalte und das sonstige Gewerbe gesenkt wurden, um die erste Stufe der ökologischen Steuerreform politisch durchsetzen zu können. Der Umfang einer solchen Subvention hängt natürlich davon ab, wo der teleologische ‚Normabgabensatz' verortet wird. Dass dies nicht immer so leicht ist wie bei der Stromsteuer zeigt ein Blick auf die vielfältig nach Kraftstofftypen und Abgasklassen gestufte Kfz-Steuer.[51]

Zu nennen ist schließlich noch die breite Palette von ‚reinen' umweltpolitischen Subventionen, die aus Gründen der Konfliktvermeidung bzw. der politischen Opportunität gewährt werden und nicht zur ergänzenden ‚Abfederung' von Abgabenlösungen dienen. ‚Reine' Subventionslösungen finden sich – in Deutschland – nur wenige, wenn das umweltpolitische Objekt als Abgrenzungskriterium genommen wird: Da nahezu alle umweltpolitischen Ziele auch mit mehr oder minder differenzierten Abgaben bzw. Auflagen angesteuert werden, könnte bei Subventionsgewährung in die gleiche Richtung von Mischinstrumenten ‚im weiteren Sinne' gesprochen werden.[52] Als ‚reine' Subventionslösungen sollen hier dagegen alle Fördermaßnahmen verstanden werden, bei denen auch ohne parallele Abgaben oder Auflagen die Funktionalität der Transferlösung gewährleistet und eine gleichartige Primärwirkung anzunehmen ist.

Solche ‚reinen' umweltpolitischen Subventionen können hinsichtlich ihrer Effektivität – je nach Subventionstechnik, Umfang und Dauer der Gewährung, Anreizen zum strategischen Handeln, ‚Mitnahme'-Möglichkeiten und Subventionskontrolle – von ‚zweitbesten' Lösungen (deren praktische Alternative nur die Nichtverfolgung des zugehörigen Ziels ist) bis zur bloßen Symbolpolitik reichen, die nur den Eindruck von umweltpolitischem Handeln erweckt, ohne in dieser Richtung die geringste Wirkung zu entfalten.

---

[51] Zum Problem der Festlegung eines ‚Normabgabesatzes' bei der Identifizierung umweltwirksamer Subventionen siehe *Linscheidt/Truger* (1994).

[52] So dient z. B. die Förderung der Verwendung von Solarstromanlagen mit dem 100.000-Dächer-Programm der KfW dem selben Klimaschutzziel wie die zeitnah implementierte erste Stufe der ökologischen Steuerreform.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zu berücksichtigen ist aber, dass die in diesem Abschnitt diskutierten Umweltschutzsubventionen mit politisch-pragmatischer Genese zumindest in den Bereichen, für die kein Eigentumskonsens für Umweltgüter unterstellt werden kann (siehe oben Abschnitt 3.1), auch Ausdruck der Suche nach bzw. der (Um-)Formung von Verfügungsrechten über Umweltgüter sein können. In dieser Grauzone der Definition positiver/negativer Externalitäten ist nicht zu bestimmen, ob umweltpolitische Subventionen First- oder Second-best-Lösungen sind.

3.3 Exkurs: Sind nicht-internalisierte negative Externalitäten Subventionen?

An die Überlegungen zur Umweltgüterallokation des Abschnitts 3.1 schließt sich die Frage an, ob auch die Nicht-Internalisierung von externen Kosten der Umweltnutzung als Subventionierung gelten kann. Dass geldwerte Vorteile, die Verursachern durch die fehlende Anlastung von knappheitsgerechten Preisen für Umweltgüter entstehen, als versteckte Subventionen *grundsätzlich* berücksichtigt werden sollten, wird in der (umweltökonomischen) Literatur i. d. R. befürwortet – wobei auch immer auf die augenfälligen Probleme der praktischen Quantifizierung solcher Subventionen hingewiesen wird.[53]

Die Subventionsqualität nicht (ausreichend) internalisierter externer Kosten wird zumeist im Rahmen von internationalen Vergleichen diskutiert, z. B. der EU oder OECD. Der Grund ist offensichtlich: Zwar bewirken fehlende Internalisierungspolitiken auch binnenwirtschaftlich Kostenentlastungen für schädigende Umweltnutzer gegenüber einer Situation, in der dem Verursacherprinzip Geltung verschafft wird. Dies wird aber – solange die Nicht-Internalisierung gleichmäßig ist – nicht als spezifisches Subventionsproblem, sondern allgemein als ein Problem unzureichender Umweltpolitik[54] diskutiert. Im internationalen Vergleich verschieden ‚strenger' nationaler Umweltpolitiken und ihrer unterschiedlich starken Anlastung von externen Kosten bei den Verursachern wird die Subventionsfrage damit auch vorrangig als *wettbewerbs*politisches Problem behandelt: Welche der (eindeutigen) Kostenvorteile, die Unternehmen in Ländern mit relativ niedrigen Umweltabgaben und -auflagen aufweisen, können als wettbewerbsverzerrende Subvention gelten, welche nicht?

Aus Sicht einer einfachen Güterallokation ist der Wettbewerb dann unverzerrt, wenn es nirgends Marktversagen auf Umwelt- und sonstigen Gütermärkten gibt bzw. dieses überall durch ‚Pigou-Internalisierung' korrigiert ist. Wäre also die optimale Höhe von Pigousteuern bekannt, ginge mit niedrigeren realen

[53] Siehe *Sprenger* u. a. (1995), S. 11 ff., *Toman* (1996), S. 46 f., *Welfens* u. a. (1996), S. 412 ff., *Wolfson* (1996), S. 55.

[54] Das damit implizit angewandte Gemeinlastprinzip weist natürlich auch hier auf das Subventionsproblem hin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Umweltabgaben eine Subventionierung einher. Maßstab für ein solches „Zu wenig = Subvention" wären allerdings nicht gleiche, sondern optimal differenzierte Internalisierungsmaßnahmen:

- Die zu internalisierenden externen Effekte richten sich nach den lokalen Gegebenheiten (Niveau der Emissionen und Immissionen, Assimilationskapazitäten der Natur etc.).
- Mengenmäßig gleiche Schäden können von Land zu Land unterschiedlich bewertet werden, d. h. unterschiedliche Nutzeneinbußen bewirken.[55]
- Das jeweilige Ausmaß und die ‚Richtung' der Internalisierungsmaßnahmen richtet sich nach den nationalen Abgrenzungen der Verfügungsrechte über Umweltgüter.[56]

Diese Qualifizierungen helfen in der umwelt- oder wettbewerbspolitischen Praxis nur wenig; das Wissen über optimal internalisierende Pigoulösungen kann in der realen Welt nicht gewonnen werden.[57] Die idealiter stattdessen betriebene Second-best-Umweltpolitik in Anlehnung an den Standard-Preis-Ansatz nach Baumol/Oates steuert nicht mehr die optimale, sondern nur noch die ‚befriedigende' Umweltgüterallokation an, in dem sie politisch zu setzende Preise bzw. Standards kostenminimal umsetzt. Die Subventionsqualität von ‚laxer' Umweltpolitik kann bei Fehlen des Allokationsoptimums als Orientierungsmarke nicht mehr beurteilt werden.

Stellt sich also die Frage nicht mehr? Liefert jede nationale Umweltpolitik – sei sie streng, lax oder nicht existent – mangels Alternative den Maßstab ihrer ‚individuellen' Optimalität, so dass es keine Subventionierung durch zu wenig Umweltpoltik geben kann, weil das Faktische nicht unterschritten werden kann? Ja und nein. Ja, insofern als – wie gesagt – im Einzelfall nie bestimmt werden kann, ob und ggf. um wieviel die praktische Umweltpolitik unterhalb des nebulosen Allokationsoptimums bleibt. Nein, insofern als es natürlich politisch recht naiv wäre zu ignorieren, dass vielerorten tatsächlich Umweltprobleme aus industriepolitischen Motiven gar nicht oder unzureichend in Angriff genommen werden.

Die Zentralisierung umweltpolitischer Kompetenzen zur Vermeidung eines umweltschädigenden ‚Subventionswettlaufs' kann nur dort eine gewisse Entspannung des Problems herbeiführen, wo für die zentrale Ebene, hier die supranationale, die Bedingungen der fiskalischen Äquivalenz herrschen, wo es also um supranationale Umweltprobleme geht. Liegt aber bei nationalen, regionalen

[55] Dieses und das vorangegangene Argument nach *Sprenger* u. a. (1995), S. 12 f. Gleichlautend für Umweltabgaben schon: *Krause-Junk* (1989), S. 95.

[56] Siehe Abschnitt 3.1.

[57] Vgl. *Baumol/Oates* (1988), Part I.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

oder lokalen Umweltgütern der *Verdacht* von Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Grade dezentraler umweltpolitischer Regulierung vor, würde Zentralisierung lediglich dazu führen, dass ‚der Teufel mit dem Beelzebub ausgetrieben' wird. Auf die (ungelösten) Fragen zum Konnex euro-föderaler Beihilfen- und Umweltpolitik wird im abschließenden Abschnitt 4 eingegangen.

4. Umweltpolitische Subventionen in der europäischen Mehrebenen-Politik

Im vorliegenden Beitrag wurden umweltpolitische Subventionen schon mehrmals aus fiskal-föderalistischer Perspektive beleuchtet. Dieser Blickwinkel soll abschließend noch einmal eingenommen werden: Möglichkeiten und Grenzen der Subventionspolitik in Europa können nicht ohne Berücksichtigung der Beihilfenpolitik der Europäischen Kommission diskutiert werden. Insbesondere die Beihilfen*aufsicht* der Kommission kann dabei mit den Erfordernissen nationaler oder regionaler Umweltpolitik kollidieren, insbesondere wenn sich letztere – wohl oder übel – auch des Subventionsinstruments bedient. Diese Behauptung kann im folgenden nur verkürzt und thesenhaft untermauert werden. Für eine ausführliche theoretische und real-institutionelle Würdigung beihilfe- und subventionspolitischer Kompetenzen der (aus deutscher Sicht) drei relevanten Politikebenen – Länder, Bund, EU – ist hier aus naheliegenden Gründen nicht der Raum. Demgemäß verstehen sich die Thesen lediglich als Anregung zur vertieften Diskussion und ggf. weiteren Forschung.

Das Beihilfenaufsichtsrecht nach Artikel 87 und 88 EG-Vertrag gilt als das „schärfste administrative Schwert"[58] der Europäischen Kommission zur Einwirkung auf die Subventionspolitik der Mitgliedstaaten. Der Beihilfenaufsicht unterliegen grundsätzlich alle staatlichen Subventionen an private oder öffentliche Unternehmen in der Europäischen Union (mit Ausnahme derjenigen Subventionen, die von der EU oder ihren Suborganen selbst vergeben werden). Zur Herstellung und Gewährleistung unverzerrten Wettbewerbs auf den Märkten für ‚normale' Güter und Dienstleistungen im EU-Wirtschaftsraum ist eine supranationale Beihilfenkontrolle zweifellos nützlich und unverzichtbar.

Um zu verhindern, dass wettbewerbsverzerrende Subventionen zur Unterstützung der nationalen Unternehmen durch einen schwachen ‚grünen Anstrich' irreführend legitimiert werden, müssen auch umweltpolitisch motivierte Subventionen der supranationalen Kontrolle unterliegen. Dies trifft im Rahmen der europäischen Beihilfenaufsicht für Umweltschutzsubventionen zu: Sie sind – sofern *potentiell* geeignet, den innergemeinschaftlichen Handel zu beeinträchtigen – mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, können allerdings von der

[58] *Püttner/Spannowsky* (1998), S. 321 (Anführungszeichen auch im Original).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kommission genehmigt werden. Die Kommission teilt den Mitgliedstaaten über (nicht rechtsverbindliche) Gemeinschaftsrahmen mit, unter welchen Bedingungen – insbesondere Förderhöchstgrenzen[59] und Förderzwecke – sie Umweltschutzbeihilfen in der Regel genehmigen wird. Im Zuge von Einzelfallprüfungen können nach Ermessen der Kommission allerdings auch Umweltschutzbeihilfen genehmigt werden, die nicht den Vorgaben des Gemeinschaftsrahmens entsprechen. Analog zur allgemeinen Beihilfenkontrolle wurden die Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen in der Vergangenheit von Mal zu Mal ‚verschärft'.[60]

Im Rahmen der Beihilfenkontrolle sind die Gefahren möglicher Wettbewerbsverzerrungen mit anderen wichtigen und gemeinschaftlichen Interessen abzuwägen (Art. 87, 3 EGV). Trotz dieser dem Anspruch nach „euro-politischen Gesamtperspektive",[61] in der – neben vielen anderen ‚Fachpolitiken' – auch umweltpolitische Belange berücksichtigt werden, bleibt das Leitbild der Beihilfenaufsicht stark – und mitunter einseitig – wettbewerbspolitisch geprägt. Dies kann sich dort wettbewerbs*verzerrend* auswirken, wo das angewandte, einheitliche Wettbewerbsleitbild nicht das gesamte Spektrum und die Differenzierungen der realen Wettbewerbsbedingungen abbildet, denen Unternehmen in der EU unterliegen.

So werden im Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen einheitliche Förderzwecke und einheitliche Förderhöchstgrenzen für ganz Europa gesetzt.[62] Nicht berücksichtigt werden die unterschiedlich belastenden, mitgliedstaatlichen Instrumente in den nicht harmonisierten Umweltpolitikbereichen. Ebensowenig finden – spiegelbildlich – Überlegungen zu möglichen Subventionierungen durch Nicht-Internalisierung negativer Externalitäten Berücksichtigung. Beide sind innerstaatliche Angelegenheiten, auf die Gemeinschaftsrecht nicht anzuwenden ist. Beide können allerdings merklichen Einfluss auf die zwischenstaatlichen Wettbewerbsbedingungen haben.

Hier kommt im Instrument ‚Subvention' das Spannungsverhältnis zum Ausdruck, das schon begrifflich zwischen Gemeinschaftsbildung (über einen beihilfenpolitisch zu schützenden Gemeinsamen Markt) und Umweltpolitik besteht: Integration ist notwendigerweise ein Prozess der Vereinheitlichung, dagegen

---

[59] Ermittelt als Nettosubventionsäquivalente.

[60] Siehe z. B. den Vergleich des 3. mit dem 4. Memorandum in: *Sprenger* u. a. (1995), S. 127.

[61] *Püttner/Spannowsky* (1998), S. 364.

[62] Die einzigen Differenzierungen, die der Gemeinschaftsrahmen bei den Förderhöchstgrenzen ermöglicht, sind (einheitlich) höhere Fördergrenzen für kleine und mittlere Unternehmen und für Unternehmen in den – nach ‚europäischen' Maßstäben festgelegten – Regionalfördergebieten; Differenzierungen also, die nicht nach umweltpolitischen Kriterien festgelegt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

„ist Umweltpolitik von ihrem Tatbestand her ein lokal, regional, national, transnational, international, mondial jeweils unterschiedlich zu definierender Begriff."[63] Im diskutierten Zusammenhang heißt das: Solange Umweltschutzsubventionen ein – wenn auch nicht großer – Platz im umweltpolitischen Instrumentenrepertoire eingeräumt werden kann, müssen auch sie von den Gebietskörperschaften, die gemäß der fiskalischen Äquivalenz der bestmögliche Aufgabenträger sind,[64] differenziert eingesetzt werden können. Die zwei wichtigsten Argumentationsstränge, aus denen hier eine Rechtfertigung für Subventionen in der Umweltpolitik hergeleitet wurde, zeigen gleichermaßen die Notwendigkeit *zumindest* nationaler Differenzierung:

- Subventionen wegen positiver Externalitäten bestimmen sich nach Eigentumsordnung und dahinter stehenden Wertvorstellungen.[65] Der erforderliche ‚gesellschaftliche Konsens' hinsichtlich der Verfügungsrechte über einzelne Umweltgüter wird desto eher vorliegen, je homogener die betrachtete Gruppe ist. Solche ‚Rechts- und Werthomogenität' kann (heute) höchstens für die einzelnen Mitgliedstaaten, nicht aber für die – sich zudem erweiternde – Europäische Union vermutet werden.
- Der Einsatz von umweltpolitischen Subventionen zur Konfliktminderung (ggf. in mischinstrumentellen Strategien)[66] hängt wesentlich ab von den sonstigen eingesetzten Umweltschutzinstrumenten und vom generellen politischen ‚Klima' gegenüber dem Umweltschutz. Beides ist wiederum eher national – ggf. auch regional – determiniert, und nicht ‚europäisch'.

Natürlich steht damit die Beihilfenkontrolle vor dem oben schon skizzierten Dilemma: Nicht jede nationale oder regionale umweltpolitische Differenzierung ist eine Wettbewerbsverzerrung – Differenzierung tut Not, um unterschiedliche örtliche Bedingungen, unterschiedliche Präferenzen und unterschiedliche Abgrenzungen der Verfügungsrechte über Umweltgüter zu berücksichtigen und damit zu einem im weiteren, allokativen Sinne unverzerrten Wettbewerb zu kommen. Auf der anderen Seite ist nicht jede umweltpolitische Differenzierung allokativ gerechtfertigt, so dass hiervon durchaus Wettbewerbsverzerrungen ausgehen können, die in einem umfassenden Beihilfenbegriff nicht unberücksichtigt bleiben dürfen. So verbieten sich auch die zwei scheinbar naheliegenden Auswege:

---

[63] *Weinstock* (1984), S. 302.

[64] Vgl. oben Abschnitt 3.3. Grundlegend zum ‚Umweltföderalismus': *Erwringmann / Hansmeyer* (1980) i. v. M. *Olson* (1980), *Zimmermann / Kahlenborn* (1994), *Karl* (1998).

[65] Siehe Abschnitt 3.1.

[66] Siehe Abschnitt 3.2.3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

- Weitere Harmonisierung der Umweltpolitik in Europa würde zwar die Rahmenbedingungen für die Wettbewerbskontrolle nach außen hin angleichen, so dass auch die faktische Gleichbehandlung von Umweltschutzbeihilfen in einem ‚konsistenten' Rahmen steht. Dass eine Verstärkung der Gleichbehandlung von Ungleichem keine adäquate Problemlösung sein kann, ist offensichtlich.[67]
- Ebensowenig kann – wie in der Beihilfenkontrolle praktiziert – der nationale oder regionale umweltpolitische Gesamtrahmen ganz unbeachtet gelassen werden, denn auch so wird durch ‚gleichmäßige' Nichtbeachtung wiederum Ungleiches gleich behandelt. Dass gerade das nachrangige, oftmals nur ergänzende Instrument Subvention nicht losgelöst vom sonstigen, dezentral eingesetzten umweltpolitischen Instrumentarium betrachtet werden kann, ist nach den Ausführungen dieses Beitrags gleichermaßen offensichtlich.

Der Beitrag schließt mit einer offenen Frage: Ob, und wenn ja, wie eine Beihilfenaufsicht gestaltet werden kann, die bei umweltpolitischen Subventionen zugleich ihre zentrale Funktion der Sicherung des Gemeinsamen Marktes uneingeschränkt erfüllt und die dezentralen umweltpolitischen Rahmenbedingungen und Bedarfe angemessen berücksichtigt, kann hier noch nicht beurteilt werden. Angesichts des Missbrauchsrisikos, das mit Subventionen einhergeht, mag es wünschenswert erscheinen, dass sich die Frage irgendwann nicht mehr stellt, weil das Verursacherprinzip und das damit implizierte Gemeineigentumspostulat für Umweltgüter so generelle Akzeptanz finden, dass Subventionen im Umweltschutz überflüssig werden. Wünschenswert, aber auf absehbare Zeit wohl nicht realistisch.

Literatur

Arrow, K. (1962): Economic Welfare and the Allocation of Ressources for Invention; in: NBER – National Bureau of Economic Research (Hrsg.): The Rate and the Direction of Inventive Activity, Princeton.

Baumol, W. J. / *Oates*, W. E. (1988): The Theory of Environmental Policy, 2. Aufl., Cambridge u. a.

Bizer, K. / *Linscheidt*, B. / *Ewringmann*, D. (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen, Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (1995): Fünfzehnter Subventionsbericht, BT-Drucksache 13/2230, Bonn.

[67] Wobei de facto die Harmonisierung eigentlich dezentraler Kompetenzen wegen gewisser sachlicher Überlappungen mit zentralen Kompetenzen eine der treibenden Kräfte der Zentralisierungstendenzen sowohl im deutschen Föderalismus als auch zunehmend in der europäischen Mehrebenenpolitik ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1997): Sechzehnter Subventionsbericht, BT-Drucksache 13/8420, Bonn.

Boss, A. / *Rosenschon*, A. (1998): Subventionen in Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 320, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Cansier, D. (1988): Öffentliche Finanzen im Dienst der Umweltpolitik. Neuere Ansätze, in: K. Schmidt (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, Schriften des Vereins für Sozialpolitik N.F., Bd. 176/I, Berlin, S. 11–50.

Demsetz, H. (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint; in: Journal of Law and Economics 11, S. 1–22.

Denzau, A. T. / *North*, D. C. (12994): Shared Mental Models: Ideologies and Institutions, in: Kyklos, Vol. 47, S. 3–31.

Ewringmann, D. (Hrsg.) (1995): Ökologische Steuerreform: Steuern in der Flächennutzung, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., Bd. 63, Berlin.

– (1998/99): Ökonomische Grundlagen der Umweltpolitik, Vorlesungsskript, Universität zu Köln, Köln.

Ewringmann, D. / *Hansmeyer*, K.-H. (1975): Zur Beurteilung von Subventionen, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 2468, Opladen.

– (1980): The Institutional Setting of Regional Environmental Policy, in: H. Siebert, I. Walter, K. Zimmermann (Hrsg.): Regional Environmental Policy – The Economic Issues, London/Basingstoke, S. 152–166.

Ewringmann, D. / *Hofmann*, V. (1978): Kriterien und Problematik der Schwerpunktförderung – Das Beispiel Rhein, Beiträge zu Umweltgestaltung Bd. A 65, Berlin.

Frey, B. S. (1992): Umweltökonomie, 3. Aufl., Göttingen.

Gäfgen, G. (1987): Ökonomie und Ökologie – Gegensätze und Vereinbarkeiten, in: R. Wildenmann (Hrsg.): Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft. Wege zu einem Grundverständnis, Gerlingen, S. 89–111.

Gawel, E. (1991): Umweltpolitik durch gemischten Instrumenteneinsatz, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F., Bd. 58, Berlin.

– (1993): Vollzugsunterstützung regulativer Umweltpolitik durch ergänzende Anreizsysteme, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), 16. Jg., S. 461–475.

Gerking, D. / *Welfens*, M. J. (1997): Ökologisch zukunftsfähige Subventionspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., S. 159–165

Hansmeyer, K.-H. (1973): Abbau von Subventionen. Ein finanzpolitischer Evergreen, in: Wirtschaftsdienst, 53. Jg, S. 125–130.

– (1977): Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF), 3. Aufl., Bd. I, Tübingen, S. 959–996.

– (1993): Subventionsabbau – ein finanzpolitischer Evergreen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43. Jg., B 18, S. 19–27.

Hansmeyer, K.-H. / *Schneider*, H. K. (1990): Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen.

Hemmelskamp, J. (1997): Umweltpolitik und Innovationen – Grundlegende Begriffe und Zusammenhänge, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), 20. Jg., S. 481–511.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Karl, H. (1998): Umweltpolitik, in: P. *Klemmer* (Hrsg.): Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 1001–1149.

Kirsch, G. (1977): Technischer Fortschritt: Förderung durch die öffentliche Hand; in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart u. a. O., S. 609–620.

Kissling-Näf, I. (1998): Grosser Wert und wenig Geld? Über die Honorierung von Waldleistungen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), 21. Jg., S. 373–397.

Kötzle, A. (1980): Die Eignung von Subventionen für die Umweltpolitik, Berlin.

Krause-Junk, G. (1989): Probleme einer europäischen Harmonisierung umweltorientierter Finanzpolitik, in: K. Schmidt (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 176/II, Berlin, S. 77–103.

Kreienbaum, C. / *Wacker-Theodorakopoulos*, C. (1997a): Subventionen für die Umwelt? Wider die Wuppertaler Position, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., S. 166–172.

– (1997b): Subventionen aus ökologischer Sicht – Eine Erwiderung, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., S. 661–663.

Linscheidt, B. / *Truger*. A. (1994): Umweltorientierte Reform des Steuersystems, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn.

Lintz, G. (1994): Vom Verursacherprinzip zum Aufteilungsprinzip – Ein Plädoyer für eine differenzierte Betrachtung der umweltpolitischen Kostenzurechnungsprinzipien, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), 17. Jg., S. 57–73.

North, D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge u. a.

OECD (1998a): Improving the environment through reducing subsidies. Part I: Summary and policy conclusions, Paris.

– (1998b): Improving the environment through reducing subsidies. Part II: Analysis and overview of studies, Paris.

Olson, M. (1980): On Regional Pollution and Fiscal Equivalence, in: H. Siebert / I. Walter / K. Zimmermann (Hrsg.): Regional Environmental Policy – The Economic Issues, London/Basingstoke, S. 181–186. [Diskussionsbeitrag zu Ewringmann/ Hansmeyer (1980)].

Pigou, A. C. (1960): Economics of Welfare, 4. ed. repr., London.

Püttner, G. / *Spannowsky*, W. (1998): Beihilfenrecht und Beihilfenaufsicht, in: P. Klemmer (Hrsg.): Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik, München, S. 319–373.

Sprenger, R. U., u. a. (1995): Auswirkungen der EU-Beihilfenkontrolle auf die deutsche Umweltpolitik – Bestandsaufnahme, Perspektiven sowie Handlungsbedarf nach Inkrafttreten des novellierten Gemeinschaftsrahmens für staatliche Umweltschutzbeihilfen, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, ifo-Institut für Wirtschaftsforschung / Westfälische Wilhelms-Universität Münster, München.

Tinbergen, J. (1968): Wirtschaftspolitik, Freiburg i. B.

Toman, M. (1996): Analysing the Environmental Impacts of Subsidies: Issues and Research Directions, in: OECD (1996): Subsidies and Environment – Exploring the Linkages, Paris, S. 43–51.

Truger, A. (1999): Zu den Forderungen nach einem „radikalen" Subventionsabbau, WSI-Diskussionspapier Nr. 70, Düsseldorf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Weiland, R. (1999): Ökologisierte Subventionspolitik? – Ansatz und Grenzen ökologisch motivierter Subventionen in der aktuellen Umweltpolitik, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 12. Jg., S. 120–130.

Weinstock, U. (1984): Nur eine europäische Umwelt? Europäische Umweltpolitik im Spannungsverhältnis von ökologischer Vielfalt und ökonomischer Einheit, in: E. Grabitz (Hrsg.): Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationsprozess?, Kehl, S. 301–344.

Welfens, M. J. (1997): Subventionen aus ökologischer Sicht – Fortsetzung der Diskussion, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., S. 655–661.

Welfens, M. J., u. a. (1996): „Schattensubventionen" im motorisierten Individualverkehr, in: J. Köhn / M. J. Welfens (Hrsg.): Neue Ansätze in der Umweltökonomie, Marburg, S. 409–447.

Wolfson, D. J. (1996): Tax Differentiation, Subsidies and the Environment, in: OECD (Hrsg.): Subsidies and Environment – Exploring the Linkages, Paris, S. 53–65.

Zimmermann, H. / *Benkert*, W. (1989): Öffentliche Finanzen im Rahmen einer gemeinlastorientierten Umweltpolitik, in: K. *Schmidt* (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik II, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 176/II, Berlin, S. 9–46.

Zimmermann, K. W. / *Kahlenborn*, W. (1994): Umweltföderalismus – Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa, Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. *Wolfgang Benkert* ist Professor für Wirtschaftspolitik und öffentliche Finanzen an der privaten Universität Witten/Herdecke.

Dipl.-Volksw. *Eckhard Bergmann* ist Wissenschaftlicher Direktor am Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in Bonn.

Dr. *Kilian Bizer* ist Mitglied der von der Volkswagen-Stiftung geförderten Sonderforschungsgruppe ökonomische und juristische Institutionenanalyse (Sofia) in Darmstadt und Mitarbeiter am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

Prof. Dr. *Malte Faber* ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, am Alfred-Weber-Institut für Sozial- und Staatswissenschaften der Universität Heidelberg.

Prof. Dr. *Dietrich Fürst* ist Professor für Landesplanung und Regionalforschung an der Universität Hannover.

Dr. *Erik Gawel* ist zur Zeit wissenschaftlicher Mitarbeiter der Max-Planck-Projektgruppe „Recht der Gemeinschaftsgüter" in Bonn.

Dr. *Bodo Linscheidt* ist Mitglied des Sonderforschungsbereichs „Umweltprobleme eines industriellen Ballungsraumes" der Universität zu Köln und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

PD Dr. *Thomas Petersen* ist Privatdozent für Philosophie und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Alfred-Weber-Institut für Sozial- und Staatswissenschaften der Universität Heidelberg.

Johannes Schiller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Alfred-Weber-Institut für Sozial- und Staatswissenschaften der Universität Heidelberg.

Dr. *Rainer Scholl* ist Unternehmensberater der HPC Hamburg Port Consulting GmbH.

Dipl.-Volksw. *Michael Thöne* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln und Geschäftsführer der Gesellschaft zur Förderung der Finanzwissenschaftlichen Forschung e.V., Köln.

Dipl.-Volksw. *Olaf Tidelski* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftspolitik und öffentliche Finanzen der Privaten Universität Witten/Herdecke.

Dr. *Achim Truger* ist wissenschaftlicher Referent für Steuer- und Finanzpolitik und Habilitand im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung.

Prof. Dr. *Klaus* W. *Zimmermann* ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der Universität der Bundeswehr Hamburg und geschäftsführender Herausgeber der Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-08 21:48:55
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH