

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

BIZER / LINSCHIEDT / TRUGER (Hrsg.)

Staatshandeln im Umweltschutz

Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Begründet von Günter Schmolders
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 Linscheid
und Achim Truger



Duncker & Humblot · Berlin

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 ☺

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 Bewertungsansätzen 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

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

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
--	-----

Wolfgang Benkert

Ein Plädoyer für staatliche Zurückhaltung bei der Regulierung von Umweltnutzungs- konflikten	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
--------------------------	-----

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 Finanzwissenschaft 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).

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).

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 durchsetzen.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.