

die Rechtsprechung, nicht nur der Gesetzgeber, gefordert. Angesichts der Triumphe bürokratischer Ineffizienz macht immerhin ein gewachsenes Selbstbewußtsein der Bürger Mut für den Kampf um ein »Recht auf ökologische Selbstbestimmung«.

55

## Rainer Wolf

# Ökologische Risiken und politische Kosten der Wohlfahrtsökonomie

Eine Replik auf Jürgen Franks Steuerungskonzeption

Seit Jahren drängen ökonomische Ansätze, die insbesondere in den USA entwickelt und popularisiert wurden, in die umweltpolitische Diskussion. Wo es nicht um die Bilanzierung der ökologischen Kosten der Marktwirtschaft geht, sondern um die Einführung eines neuen Regulierungsmodus, der die hergebrachten Konzepte eines auf die Adaption polizeirechtlicher Eingriffsmuster und die Wahrung des öffentlichen Interesses verpflichteten Umweltrechts zugunsten eines marktvermittelten und auf individuellen Präferenzen beruhenden Steuerungsmodells abzulösen versucht, formieren sich rasch Fronten, in denen sich disziplinäre Argumentationsfamilien und umweltpolitische Kampfgemeinschaften in oft kuriosen Koalitionsbildungen zusammenfinden. Fast alle Argumente des Für und Wider sind schon einmal gefallen, aber kaum in den gegnerischen Lagern diskursiv verarbeitet, geschweige denn verstanden worden.

Was nützt sind daher Lernprozesse mit kommunikativem Ausgang. In ihnen ist über die Prämissen, Reichweite, Voraussetzungen und Folgen der unterschiedlichen Politikansätze zu diskutieren; denn auch unter »kritischen« Ökonomen und »kritischen« Juristen gibt es Kommunikationsbarrieren und disziplinär verengte Sichtblenden. Sie durch den Stachel einer zugespitzten Replik sichtbar und überwindbar zu machen, ist Absicht meiner Kritik an den Ausführungen von Jürgen Frank. Ob daraus ein Beitrag zu der so oft eingeforderten Streitkultur entsteht, wird sich zeigen.

Ein Hauptargument gegen Versuche, Umweltschutz nach dem Design ökonomischer Theorien zu modellieren, war und ist: damit werde der Eigenwert der Natur negiert. Diese Debatte soll hier nicht verüft werden. Und auch nicht die komplementäre Kontroverse, ob die Re-Ethisierung der Natur dieser zu mehr Schutz verhelfen könne. Es geht vielmehr um den Anspruch der Wohlfahrtsökonomie auf höhere ökologische *Allokationseffizienz* und um die Auswirkungen dieses Regulierungsmodus auf unsere politische Kultur.

Kein Zweifel, die Bedrohung von Mensch und Umwelt durch die »Risikogesellschaft«<sup>1</sup> verlangt nach »Gegengiften«<sup>2</sup>. Die »wohlfahrtsökonomische« Medizin, die Jürgen Frank verabreichen will, schmeckt allerdings nicht nur bitter, weil sie gegen die Konventionen und Vorverständnisse polemisiert, die bisher Gemeingut linker Kritik an der kapitalistischen Gesellschaft waren, sondern auch, weil sie in ihren

1 Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Frankfurt 1986).

2 Ulrich Beck, *Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit* (Frankfurt 1988).

Folgen und Nebenwirkungen den Therapien eines Doktor Eisenbart nahekommt. Die Zertifikats-Lösung und die zivilrechtliche Schadensersatzklage, die von Jürgen Frank präferiert werden, könnten bei dem Patienten leicht letale Komplikationen herbeiführen. Da dies offensichtlich auch vom Therapeuten erkannt wird, flankiert er seine zunächst als einfach und selbstregulativ gepriesenen Naturheilmittel mit immer mehr Zusatzbedingungen, so daß sie zu höchst artifiziellen, nur in leichten Dosen und nur zu begrenzten Zwecken einsetzbaren Therapeutika werden.

Jürgen Frank differenziert zwischen politischer Rahmensetzung und dezentraler Feinsteuerung der Umweltbelastung. Zentrale Grundorientierungen der Umweltpolitik sollten so formuliert werden, daß sie die Vorteile dezentraler Entscheidungsmechanismen wirksam werden lassen. Dies klingt plausibel. Attraktiv erscheint dieses Modell für die Risikogesellschaft nicht nur, weil es eine Senkung von Informationskosten verspricht, sondern auch weil es geeignet erscheint, Irrtumskosten im Vergleich zu zentralisierten Entscheidungssystemen in Grenzen zu halten. Die praktische Umsetzung dieses Konzepts für den Umweltschutz erfordert jedoch nicht weniger Politik, sondern mehr, reduziert nicht die Ansprüche auf staatliche Steuerungsfähigkeit, sondern verschärft sie, und die Mechanismen der dezentralen Selbstkoordination mögen »allokationseffizient« für die betroffenen Unternehmen, werden es aber kaum für die betroffene Umwelt sein.

Daß das geltende Umweltrecht für die Risikogesellschaft wenig taugt, bedarf keiner näheren Begründung. Seine polizeirechtlichen Konstruktionsprinzipien sind antiquiert.<sup>3</sup> Daß viele ökologisch Bewegte mit ihren Rufen nach mehr Recht, mehr Sanktion und mehr regulativer Politik nur die Fehler der Vergangenheit optimieren, ist gleichfalls weithin Konsens. Daß reelle Kostenzurechnung nicht stattfindet, obwohl eine adressatengerechte Belastung mit den Kosten für umweltschädigendes Verhalten eine nur zu plausible Lösung ist, um Ignoranz, Informationsdefizite und ökologisches »Trittbrettfahrertum« abzubauen, ist zuzugeben. Der vehemente Widerstand »betroffener Kreise« gegen eine kostengerechte Bemessung der Abwasserabgabe zeigt die prinzipielle Wirksamkeit – staatlich gesetzter (!) – ökonomischer Hebel.

In Streit steht, ob die »wohlfahrtökonomische« Konstruktion der Wirklichkeit ein wirksames Modell zur Steuerung sozialen Verhaltens sein kann. Hier haben zunächst die Vertreter des marktwirtschaftlichen Allokationsideals schlechte Karten. Denn gerade die Mechanismen des Marktes ermöglichen – und erzwingen – die Externalisierung von Kosten und verhindern die Zurechnung von Schäden an die Verursacher. Kritische Beobachter nennen dies »Marktversagen«. Franks wohlfahrtökonomische Sicht der Dinge hält dem entgegen, daß sich die Umwelt nicht marktkonform verhalte: »Ein Gut, dessen Nutzung den Verwendern nicht die Kosten (Schäden) signalisiert, die den anderen auferlegt werden, vermittelt den Eindruck, seiner Verwendung seien keine Knappheitsgrenzen gesetzt. Falsche Signale und Anreize bewirken für die Umwelt verhängnisvolles Verhalten« (S. 39). Damit hätte sich auch das Allokationsideal der Wohlfahrtökonomie durch eine sophistische Beweisführung am eigenen Schopf aus dem Sumpf sozialer Realität gezogen. Folgt man dieser Morgenstern'schen Palmström-Logik, kann man die Umwelt und den Markt gleichermaßen erhalten, wenn man die Umwelt für die Welt der Preise öffnet: »Sind in den Güterpreisen die Kosten der Naturnutzung enthalten, werden uno actu richtige Signale für das Verhalten gesetzt, Informationskosten gespart und Konflikte im individuellen Optimierungskalkül lösbar« (S. 40).

<sup>3</sup> Vgl. dazu meinen Aufsatz »Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft«, in: *Leviathan* 1987, S. 357 ff.

Um die »unsichtbare Hand« des Marktes im Bezug auf Allokationseffizienz für Umweltgüter herstellen zu können, bedarf es aber der »sichtbaren Hand« des Staates, der durch Emission von Zertifikaten der Emission von Schadstoffen begegnen soll.<sup>4</sup> Wie Jürgen Frank bestätigt, ist die Zertifikats-Lösung, der »jolly joker« der Umweltökonomie, allenfalls im Bezug auf die Höhe der Preise der Umweltverschmutzungsrechte eine marktimmanente Strategie, im Hinblick auf Art und Menge der ausgegebenen Zertifikate eine »reine Staatslösung« (Frank). Damit gerät jedoch das Modell unter seine eigene Kritik: Die Bedingungen für Allokationseffizienz mittels »rational choice« hängen von Rahmenvoraussetzungen ab, die gerade nicht mehr nach den Kriterien von individuellen Präferenzen gesetzt werden. Man braucht einen Staat, der definiert, welche Substanzen in welcher Höhe, nach welchen Bemessungsmethoden in den Markt der Umweltzertifikate eingeführt werden. Und dieser Staat agiert in den hergebrachten bürokratischen Handlungsmustern. Über grundlegende Änderungen des politischen Prozesses denkt die Wohlfahrtsökonomie nicht nach. Sie unterstellt, daß die von ihr geforderten Änderungen innerhalb und mit dem bestehenden politischen System möglich sind.

Damit muß Jürgen Frank auf einen Akteur zurückgreifen, den er vorher als bürokratisch und schlecht informiert kritisiert und der sich nach nahezu allen umweltpolitischen Analysen als notorisch schwach herausgestellt hat. Es gehört zu den Grundparadoxien wohlfahrtsökonomischer Theorien, daß das Ideal einer besitzindividualistischen Vergesellschaftung zur Kompensation seiner nicht hinwegzuleugnenden Funktionsdefizite einen übermächtigen und allwissenden Staat unterstellen muß, den man eigentlich gar nicht haben will, und den es in der sozialen Realität auch nicht geben kann. Auf diesen Staat kommt die Aufgabe zu, für mehrere 10 000 umweltgefährdender Stoffe Zertifikate zu emittieren – sicher keine Staatsentlastung –, um dann wegen des freien Zertifikat-Marktes keine Kenntnis zu besitzen, in welchen Regionen sie sich konzentrieren. Also doch Meldepflicht für ein Emissionskataster? Umweltzertifikate entwickeln aus sich selbst heraus keine räumliche und zeitliche Allokationseffizienz für die Ökologie, aber gerade darauf käme es für den effektiven Umweltschutz an. Die Notwendigkeit für eine erneute Nachbesserung des »marktwirtschaftlichen« Modells durch weitere politische Rahmensetzung wird offenkundig. Sie hat, wie Jürgen Frank zutreffend feststellt, die »Verengung« der Zertifikat-Märkte zur Folge – und deren Funktionsfähigkeit. Damit erkennen wir gleichzeitig eine mögliche weitere Ebene der Schuldzuweisung: statt »Marktversagen« nun »Staatsversagen«, wenn es diesem nicht gelingt, die adäquaten Rahmenbedingungen gegen die selbstdestruktiven Mechanismen des Marktes zu setzen.

Immer wieder wird der alte und schwerfällige »Reparaturbetrieb« des Staates für die Rettung der Marktwirtschaft zu Hilfe gerufen. Kein Betrieb ist aus der Natur der Sache gehalten, Umweltzertifikate in der richtigen Art und Menge zu erwerben, ja sich noch nicht einmal über seine Emissionen kundig zu machen. Also wird die Praxis der Zertifikats-Lösung an einem behördlichen Genehmigungs- und Überwachungsverfahren nicht herum kommen. Daß dies einen ähnlichen bürokratischen Aufwand erfordert wie das hoheitliche Konzept regulativer Politik, liegt auf der Hand. Die allokationstheoretisch gefeierte Marktsimulation erweist sich immer mehr als ein nach den eigenen Kriterien funktionsuntaugliches Blendwerk der Marktimitation.

<sup>4</sup> Vgl. zur Kritik an der Zertifikats-Lösung Alexander Blankenagel, Umweltzertifikate – Die rechtliche Problematik, in: Wenz/Issing/Hofmann (Hrsg.), Ökologie, Ökonomie und Jurisprudenz (München 1987), S. 71 ff.

Wie Jürgen Frank zugibt, müßten zudem weite Bereiche von Umweltrisiken von einer marktvermittelten Regulierung ausgeschlossen werden. Dies betrifft insbesondere die in der Risikogesellschaft immer wichtiger werdenden Stoffe mit akuter Toxizität. Das gleiche gilt für die gesamte Problematik der Störfälle, die jenseits der gesetzten Grenzwerte als illegitime Kinder der staatlich lizenzierten kollektiven Dosis an »Normalvergiftung«<sup>5</sup> immer wieder in das Zentrum der Umweltpolitik rücken. Übrig bliebe dann lediglich das relativ harmlose Emissionsspektrum von Stoffen, die auch in vorbelasteten Räumen die Schädlichkeitsschwelle noch nicht erreicht haben, während aktuelle Gefahrstoffe – Furane, Dioxine, PCB, Radioaktivität – mit dem Arsenal regulativer Politik domestiziert werden müßten.

Doch damit fällt nicht nur die moderne Risikogesellschaft der Großchemie, Gentechnologie und Kernenergie aus dem Regelungsfeld der Umweltzertifikate, sondern auch die typischen Schadstoffe der niedergehenden altindustriellen Produktion. Schwefeldioxid, Stickoxide, Kohlenmonoxid etc. verkörpern ja nicht nur latente Risiken, sondern haben höchst virulente Umweltkatastrophen induziert. Eine Zertifikats-Lösung wäre hier ersichtlich nur dann vertretbar, wenn sich ihre lizenzierten Schadstoffmengen durch eine politisch gesetzte inflationäre Entwertung der Zertifikate permanent vermindern würden. Dies dürfte jedoch ihre Marktfähigkeit ruinieren.

Schließlich sind Emissionen nicht die einzigen Umweltprobleme. Gerade die modernen Dienstleistungsgewerbe und die Neuen Technologien stehen in dem Geruch, »sauber« im Sinne von nicht emissionsträchtig zu sein. Wie begegnet man marktkonform und allokatationseffizient den umweltgefährdenden Entwicklungen des Flächenverbrauchs, der Zerschneidung von naturnahen Arealen durch Verkehrsstrassen oder den Nutzungsansprüchen der bewegungsaktiven Erholung auf Natur? Ist nicht der Bodenmarkt der beste Beleg, daß die Allokationseffizienz individueller Präferenzen ökologische und soziale Kosten hat, die vom Markt nicht neutralisiert werden? Warum ist es attraktiv, industriellen Neubau in Landschaftsschutzgebieten zu plazieren, anstatt die altindustriellen Gewerbebranchen neuen Nutzungen zuzuführen? Gerade im Angesicht der zukünftig immer wichtiger werdenden Probleme des Umweltschutzes in der hochtechnologisierten Risikogesellschaft und der naturbeanspruchenden Freizeitgesellschaft sind die auf Emissionen zentrierten Umweltzertifikate ein immer weniger greifendes Instrument, das bereits die noch verbliebenen Reallasten altindustrieller Produktion – die Sanierung kontaminierter Böden – nicht lösen kann.

Ein weiteres Defizit funktionierender Umweltzertifikate sei noch angesprochen. In der Arena der Allokationseffizienz agieren nur die Agenten des Zertifikatmarktes, nicht die von Umweltzerstörung Betroffenen, die sich heute immerhin im Wege des Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahrens zu Wort melden können. Das marktwirtschaftliche Zertifikatsmodell ist demnach ein politisches Konzept ohne Diskurs und Streit, ohne Kommunikation und demokratische Kultur. Wie kann sich im »Gehäuse der Hörigkeit« (Max Weber) von Umweltpreisen politisches Bewußtsein und Handeln in Sachen Ökologie dann noch entwickeln? Ökologisches Verhalten, das nur über den anonymen Preismechanismus gesteuert wird, bleibt unaufgeklärt. Die Menschen agierten nach der Entfremdungsmaxime: »Sie wissen es nicht, aber sie tun es« (Marx). Schlechte Zeiten für eine ökologische Demokratie.

Marktsimulation ist auch das zentrale Motiv für die Konzeption des Umweltrechtsschutzes im Wege der zivilrechtlichen Schadensersatzklage. Jürgen Frank opfert dabei den rechtsdogmatisch und ökologisch prioritären Anspruch auf Unterlassung

<sup>5</sup> Beck (FN. 2), S. 85.

der alten *actio negatoria* dem Institut der monetären Kompensation, um den geheiligten Kräften der individuellen Präferenzen Raum zu geben. »Haften Emittenten für Umweltschaden voll, so werden sie Reduktions- oder Verhinderungsmaßnahmen ergreifen, solange deren Kosten unter denen der Kompensation liegen« (S. 46). Das werden sie natürlich nicht; denn als Mitglieder der realen Welt wissen sie anders als die Theoretiker ökonomisch-rationalen Verhaltens, daß der Weg zum Gericht steinig ist, daß anspruchsmindernde Vergleiche die Regel, voll stattgebende Urteile dagegen die Ausnahme sind, und daß da, wo kein Kläger auch kein Richter ist. Da hilft auch keine Umkehr der Beweislast. Natürlich könnte man theoretisch im Anschluß daran die Grundprinzipien des Zivilprozesses durch die Ablösung der Partei- durch die Inquisitionsmaxime etc. so lange mit öffentlich-rechtlichem Gedankengut subventionieren, bis aus dem Zivilprozeß ein Verwaltungsgerichtsverfahren geworden wäre. Sollte man dann nicht gleich den öffentlich-rechtlichen Streitweg einschlagen? In ihm spielt jedoch der Schadensersatz keine Rolle.

Und gerade das scheint für Jürgen Frank ausschlaggebend, um für den Zivilprozeß als juristisches Forum des Umweltschutzes zu plädieren. In der Welt des Geldes gibt es keine Werte, die für sich selbst stehen. Das Hochrechnen von Umweltqualität in geldwerte Äquivalente steuert systematisch fehl und die nicht quantifizierbaren Belange aus. Wie sollte man den Wert einer verschwundenen Art, eines zerstörten Öko-Systems, des durch »Steinesterben« gefährdeten Kölner Domes bemessen? Und wer sollte die Klage für die verschmutzte Nordsee erheben? Der Horizont des Nachbarschutzes ist ökologisch gesehen banal, das Herumkurieren an den im Rahmen und für die zivilrechtlichen Handlungsgrenzen sinnvollen Funktionsprämissen des Rechts ist für dieses selbst fatal. Statt Individualrechtsschutz gegenüber zurechenbaren Umweltzerstörungen drohte der infinite Regreß und die ubiquitäre Mithaftung bei Schäden, die im System der »organisierten Unverantwortlichkeit« (Ulrich Beck) nicht mehr sinnvoll einzelnen Verursachern zugerechnet werden können.

Die Vorschläge der Wohlfahrtsökonomie sind nicht umsetzbar, weil sie auf Modellannahmen menschlichen Verhaltens gründen, die nicht hinreichend »soziomorph« gefaßt sind. Zweck-Mittel-rationaler Utilitarismus konditioniert nur ein Teilsegment gesellschaftlichen Handelns. Und gerade die Prämisse, »wenn die Individuen über adäquate Informationen verfügen, wissen sie selbst am besten, was für sie (und die Ökologie (!) – R.W.) gut ist« (S. 36), erscheint für die Umweltpolitik zweifelhaft. Der Preismechanismus als Knappheitsindikator gibt keine authentischen Informationen über die Umwelt, sondern nur über Angebot und Nachfrage auf dem Markt der Umweltnutzungsrechte. Wie knapp ein Umweltgut wirklich ist und welche Bedeutung es für ökologische Zusammenhänge hat, vermag mit disziplinen-eigenen Erkenntnismitteln nicht der Ökonom, sondern nur der Ökologe abzuschätzen. Aber auch dies ist in der Risikogesellschaft mehr als zweifelhaft. Gesichertes Wissen ist hier zur Mangelware geworden. Komplexe Wirkungsketten, kumulative und synergetische Zusammenhänge, die Vielzahl möglicher Schadstoffe und die Unterschiede unter den Betroffenen machen eine sichere Aussage über die Schädlichkeit nahezu unmöglich. Mehr als mit gesichertem Wissen muß daher in den Grauzonen mit Nichtwissen, Vermutungen und Abschätzungen gearbeitet werden. Dies untergräbt die Basis des von Jürgen Frank vertretenen ökonomischen Rationalitätsmodells – wie auch des hoheitlichen Eingriffsparadigmas. Neue Erkenntnisse über Risiken entstehen nicht über den Preismechanismus oder eine hypostasierte staatliche »Herrschaft kraft Wissen«, sondern durch Parallelforschung, wissenschaftlichen Disput, soziale Akzeptanzdefizite, politische Kontroversen, disziplin- und interessengruppen übergreifende Streitkultur. Hier liegen die wohl wichtigsten

Innovationsfelder für eine ökologische und demokratische Theorie des Umweltrechts.

Der emphatisch postulierte Rationalitätsanspruch der Wohlfahrtsökonomie erweist sich so unter den Zwängen der Risikogesellschaft als ein kurioses Projekt der Realitätsverleugnung. Blind für soziale Wissensbarrieren, die politischem Handeln nach dem Maximen ökonomischer Rationalität entgegenstehen, taub gegenüber Warnsignalen, daß man Funktionsbedingungen von Staat und Recht nicht beliebig umstellen kann und trunken vom Fusel des »richtigen« Wissens torkeln die Vertreter des Allokationsideals durch den ökologischen Porzellanladen. Dies trifft für Jürgen Frank in vieler Hinsicht nicht zu; denn er hat in seinen Ausführungen an sensiblen Stellen immer wieder auf die eingeschränkte Reichweite wohlfahrtsökonomischer Ansätze hingewiesen. Näher zu spezifizieren wären allerdings die Rahmenbedingungen, Problemfelder und -kontexte, für die er Anwendungsbereiche seiner Individualisierungskonzepte, seiner Mikropolitik des Umweltschutzes sieht. Gleichzeitig thematisiert seine Individualisierung des Umweltschutzes ein virulentes Problem, ohne die dafür maßgeblichen politischen und juristischen Rahmenbedingungen plausibel justieren zu können. Ohne die Individuen ist Umweltschutz nicht zu haben, aber in den gängigen Formen des Individualrechtsschutzes auch nicht zu betreiben. Gemeinsame Positionen für ein Umweltrecht jenseits von Staat und Markt könnten sich dort auf tun, wo nach neuen Modellen der Verbindung von individuellem und kollektivem Handeln gesucht wird. Beispiele dafür sind etwa die Fondsbildung beim Schadensausgleich und bei der Sanierung. Steuern und Abgaben kommen insbesondere als ökonomisch-ökologische Hebel bei Massengebrauchsgütern in Betracht, um durch den stummen und daher leider wenig aufklärerischen Zwang der Kostenbelastung umweltverträgliches Verhalten zu fördern. Würden Umweltbilanzen erstellt und gingen Umweltkosten in die betriebswirtschaftliche Kalkulationslehre sowie in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ein<sup>6</sup>, erhielte auch die Zertifikats-Lösung die materiellen Komplementärkonfigurationen, durch die sie erst zu einer politischen Alternative werden könnte.

Solange diese Rahmenbedingungen einer ökologischen Wirtschaftsverfassung fehlen, liegt die rechtspolitische Aufgabe darin, nach problemgemäßen rechtsprozeduralen Vermittlungsformen von individuellem und kollektivem Handeln zu suchen, also bei der Entwicklung des Gruppenrechtsschutzes, der Reorientierung der staatlichen Umweltpolitik auf die dialog-organisierende Verfahren zu Austragung von pluralistischen Gruppenkonflikten schaffende und zukünftige Entscheidungsoptionen offenhaltende, daher Technikgestaltung ermöglichende Funktion des Rechts. Statt nach der hinlänglich dokumentierten Erosion der althergebrachten Gewißheitssurrogate wie Sicherheit, Gefahrenabwehr oder »Stand der Technik« nun auf die gleichfalls trügerischen Versprechungen der Wohlfahrtsökonomie auf die Gewähr materieller Richtigkeit zu setzen, sollte die gewiß nicht risikolose rechtspolitische Option rationaler Verfahren mehr Aufmerksamkeit erhalten. Wo das »Entdeckungsverfahren Markt« (Hayek) – wie gezeigt – nicht greift, ist die Institutionalisierung eines »Entdeckungs- und Lernverfahrens Politik« zur diskursorientierten Irrtumskorrektur in der Risikogesellschaft überfällig.

6 Vgl. dazu Karl Wilhelm Müller/Wolfgang Strobele, *Wachstumstheorie* (München–Wien 1985).