

ARBEITSPAPIERE DES INSTITUTS FÜR GENOSSENSCHAFTSWESEN
DER WESTFÄLISCHEN WILHELMS-UNIVERSITÄT

Nr. 1 August 1984

Holger Bonus

WIRTSCHAFTLICHES INTERESSE
UND IDEOLOGIE
IM UMWELTSCHUTZ



INSTITUT FÜR GENOSSENSCHAFTSWESEN
AM STADTGRABEN 9
D-4400 MÜNSTER
TEL. (0251) 83 28 91 / 83 28 01 · TELEX 892 529 uni msd

Nr. 1

WIRTSCHAFTLICHES INTERESSE UND IDEOLOGIE
IM UMWELTSCHUTZ

Prof. Dr. Holger Bonus

August 1984

Vorläufige Fassung

Kommentare willkommen

Bitte nur endgültige Fassung zitieren

Holger Bonus

WIRTSCHAFTLICHES INTERESSE UND IDEOLOGIE

IM UMWELTSCHUTZ

28.8.1984

	<u>Seite</u>
1. EINFÜHRUNG: ECHE UND FIKTIVE VORTEILE	5
2. FALLSTUDIE: EMISSIONSZERTIFIKATE	8
a. Umweltschutz mit Hilfe des Preissystems	8
b. Ein Konzept wird nicht angenommen	9
c. Ökonomie: Wer profitiert?	10
(1) Bürokraten	10
(2) Wissenschaftler	11
(3) Wirtschaft	12
(4) Umweltexperten der Wirtschaft	13
(5) Ergebnis: Vorteile des status quo	13
(6) Der fehlende Rest	14
d. Ideologie: Kurzschlüsse und Sperrzonen	15
(1) Buschhaus als ideologische Provokation	16
(2) Die Magie des technisch Möglichen	16
(3) Ideologie - Funktion und Verführung	18
(4) Der Verursacher als Schuldiger?	19
(5) Der "Stand der Technik" als Fortschrittsbremse	20
3. SCHLUSS: DIE ABGEWEHRTE INFORMATION	21
Literatur	22
Fußnoten	24

WIRTSCHAFTLICHES INTERESSE UND IDEOLOGIE

IM UMWELTSCHUTZ

28.8.1984

1. Einführung: echte und fiktive Vorteile

"Cherchez la femme!", rät ein liebenswürdiges Genre schöngeistiger Literatur dem momentan verwirrten Leser, wenn er besonders subtilen Verschlingungen des Handlungsfadens auf die Spur zu kommen trachtet. Ganz ähnlich macht sich der Ökonom an die Analyse verwickelter wirtschaftspolitischer Konstellationen heran: er prüft zunächst einmal, wer denn wohl einen wirtschaftlichen Vorteil davon haben mag, daß sich die Dinge so beharrlich ganz anders entwickeln, als es den Maßstäben ökonomischer Rationalität eigentlich entspräche. Der Ökonom tut im allgemeinen gut daran, den Augenaufschlägen und Beteuerungen der Beteiligten keinen Glauben zu schenken, die sämtlich versichern, alleine dem Gemeinwohl verpflichtet zu sein. Solche Versicherungen sind oft nichts als kunstvolle Verbrämungen des schieren Eigeninteresses, das völlig unverhüllt den Mann auf der Straße denn doch vor den Kopf stoßen könnte.

Nun gibt es freilich Situationen, in denen alle Beteiligten ihrem gemeinsamen wirtschaftlichen Interesse konsequent zuwiderhandeln. Aber das geschieht dann zumeist gerade, weil die Akteure nur den eigenen eng gefaßten Vorteil im Auge haben. In solchen "Rationalitätsfallen" könnten die Beteiligten ihr eigenes wirtschaftliches Interesse nur wahrnehmen, wenn sie auf das Wohl der übrigen Beteiligten gleichfalls Rücksicht nähmen; aber da sie engstirnig immer nur an sich selbst denken mögen, gehen sie zuletzt alle gemeinsam leer aus.

Gerade das Umweltproblem resultiert bekanntlich aus einer solchen Konstellation (vgl. etwa Bonus 1983 b): Umweltqualität kann als ein "öffentliches Gut" interpretiert werden, das - soweit

vorhanden - allen in gleicher Weise zugute kommt. Auch wenn alle ein Interesse an mehr Umweltqualität haben und im Prinzip durchaus bereit wären, die beträchtlichen Kosten zu tragen, kommt die gewünschte Verbesserung dennoch nicht zustande. Denn jeder individuelle Beitrag des Einzelnen, wie hoch er auch immer sein mag, verpufft völlig wirkungslos, solange nicht alle übrigen ebenfalls etwas tun. Beispielsweise hilft es den Wäldern überhaupt nichts, wenn ein vereinzelter Kraftfahrer seinen Wagen mit einem Katalysator ausstattet: alle (oder doch fast alle) müssten es tun, damit die Luftbelastung mit Stickoxiden und Kohlenwasserstoffen merklich heruntergeht. Da Katalysatoren teuer sind, würde der vereinzelt Kraftfahrer eine vierstellige Geldsumme für nichts und wieder nichts ausgeben, wenn er die Initiative ergreifen und für sich alleine den Katalysator installieren würde. Für den einzelnen wäre es einfach nicht rational, so zu handeln, weshalb er es unterläßt - und mit ihm alle übrigen. Aber für die Gesamtheit wäre genau das, was dem einzelnen ökonomisch sinnwidrig erscheint, im höchsten Grade erstrebenswert; denn alle wollen ja die Verbesserung der Umweltqualität und leiden daran, daß sie unterbleibt. Sie müssten dazu nur das tun, was allen gemeinsam nützt; solange sie aber nichts als das isolierte Eigeninteresse im Auge haben, bleibt ihnen allen die gewünschte Verbesserung vorenthalten.

Diese Art von Verwicklung erschließt sich dem Ökonomen nur, wenn er den wirtschaftlichen Motiven jedes einzelnen Beteiligten nachgeht und sodann die "Ökologie der Mikromotive" (Schelling 1971) untersucht, also nachprüft, wie sich das Zusammenspiel der individuellen, vom Eigennutz diktierten Entscheidungen auf die Gesamtheit aller Beteiligten auswirkt. Der Ökonom ist auch hier gut beraten, wenn er nach dem Eigeninteresse der Beteiligten fragt und sich von ihrer Rhetorik nicht ablenken läßt, die edlere Motive in den Vordergrund schiebt.

Vertrackterweise gibt es nun aber auch andere Konstellationen, in denen gerade das kühle Wegschieben von rhetorischem Begleitwerk den Ökonomen in die Irre führen würde. Es kann nämlich sein, daß eine Ideologie - also ein wertgeladenes Weltbild, an dem Menschen sich zu orientieren suchen (Karstedt 1979) - den Beteiligten eine bestimmte Sicht der Dinge suggeriert und sie zu Entscheidungen bringt, die nun wirklich niemandem nützen, und die nicht einmal im eng verstandenen Eigeninteresse liegen. Die Indi-

viduen tun dann im Grunde nichts anderes als sonst auch: sie suchen den eigenen Vorteil wahrzunehmen, wobei ein "Vorteil" immer das ist, was den eigenen Zielen dient. Aber ihre ideologische Sicht kann ihnen als "vorteilhaft" Dinge nahelegen, die es bei Licht betrachtet nicht sind, weil sie mit den eigenen Zielen tatsächlich nicht im Einklang stehen. Der Ökonom, darauf trainiert, wirtschaftliche Anreize aufzudecken und einem manchmal kunstvoll verborgenen Eigeninteresse nachzuspüren, darf sich dann nicht mehr bloß an den realen wirtschaftlichen Vorteilen einer Konstellation für die Beteiligten orientieren (also bloß darauf sehen, was die Beteiligten den eigenen Zielen näherbringt), sondern er muß auch auf die ideologische Sicht eingehen, welche jetzt die wirklichen Motive der Akteure nicht mehr verbrämt, sondern überhaupt erst offenlegt¹.

Es ist an sich ganz selbstverständlich, daß die ökonomische Analyse so und nicht anders vorzugehen hat. Denn natürlich kann auch der hartgesottenste Eigennutz die Welt immer nur so nehmen, wie er sie wahrnimmt; und wer die Folgen eigennützigem Verhalten untersuchen will, muß zunächst durch die gleiche Brille sehen wie der Akteur selbst. Aber es kann wirtschaftspolitisch einen bedeutsamen Unterschied machen, ob der Akteur sich bei der Einschätzung des eigenen Vorteils bloß irrt und man ihn also durch korrekte Information über seine wirklichen Vorteile rasch aufklären und sein Verhalten ändern kann (Frey 1981, S. 284-92), oder aber ob er in einer Ideologie Orientierung und inneren Halt findet und sich deshalb gegen Informationen wehrt, welche ihn von dieser Ideologie abbringen könnten.

Gerade das ist nun in der Politik keineswegs selten und kann dann rationale wirtschaftspolitische Entscheidungen nachhaltig blockieren (Bonus 1982 a). Typischerweise wird man in solchen Fällen auf Konfigurationen treffen, in denen "herkömmliches" Eigeninteresse und ideologische Mißweisung nebeneinander wirksam sind und sich gegenseitig verstärken². Dann wird es besonders schwierig, ja kurzfristig unmöglich sein, zu sachgerechten politischen Lösungen zu kommen. Aber das soll den Ökonomen natürlich nicht daran hindern, das in der Praxis vorerst unüberwindliche Gestrüpp aus wirtschaftlichem Interesse und Ideologie wenigstens theoretisch einigermaßen zu durchdringen³.

Ein so ehrgeiziges Projekt kann im Rahmen dieser kleinen Studie freilich nicht ernsthaft attackiert werden. Aber man kann das Zusammenwirken ökonomischer und ideologischer Motive doch wenigstens am konkreten Einzelfall skizzieren, um mögliche Pfade für weiter ausgreifende Analysen vorzuzeichnen.

2. Fallstudie: Emissionszertifikate

a. Umweltschutz mit Hilfe des Preissystems

Im vorliegenden Fall geht es um ein bestimmtes Instrument der marktwirtschaftlich orientierten Umweltpolitik, das sich für solche Analysen gerade wegen der heftigen Widerstände gut eignet, die seiner Einführung in die Praxis entgegengesetzt werden: um Emissionszertifikate, mit deren Hilfe ökologische Nebenbedingungen in das wirtschaftliche Kalkül der Emittenten übersetzt werden können⁴. Umweltschutz heißt ja, daß die Emission von Schadstoffen insgesamt und regional fortwährend reduziert werden muß. Statt dies nun aber durch immer neue Verbote und Verordnungen im Einzelfall zu erzwingen, kann derselbe Effekt rascher und billiger erzielt werden, indem man das Recht, bestimmte Schadstoffmengen in einer Region zu emittieren, an den Besitz entsprechender Zertifikate bindet, die ihrerseits knapp sind und durch laufende Abwertungen vom Staat weiter verknappt werden. Da solche Zertifikate innerhalb einer Region übertragbar sind, bilden sich Preise für sie heraus. Es handelt sich dann um knappe und entsprechend teure Produktionsfaktoren, die von den Betreibern wegrationalisiert werden, um Kosten zu sparen. Die Entwicklung neuer, umweltsparender Technologien wird ökonomisch lukrativ, da solche Technologien weniger Zertifikate binden als ihre Vorgänger; aus dem Erlös der dadurch freigesetzten Zertifikate kann dann ein Teil der Investitionskosten wieder hereingeholt werden. Empirische Untersuchungen in den USA haben gezeigt, daß man auf diese Weise bis zu 90 Prozent der Kosten des Umweltschutzes einsparen und dann natürlich erheblich mehr Umweltschutz betreiben könnte, als das bisher aus wirtschaftlichen Gründen möglich ist⁵. Wenn Einsparungsmöglichkeiten dieser Größenordnung in der Praxis wohl auch nicht annähernd ausgeschöpft werden könnten, so bleibt doch ein gewaltiges Einsparungspotential übrig, das man tatsächlich realisieren könnte und das bei reichlich 50 Prozent der gegenwärtigen Aufwendungen liegen dürfte.

b. Ein Konzept wird nicht angenommen

Dieses Konzept wird von der Praxis, wie gesagt, nicht angenommen. Das könnte natürlich daran liegen, daß offenkundige Nachteile von Emissionszertifikaten die erwähnten Vorzüge mehr als aufwiegen. Solche Nachteile werden in der politischen Diskussion auch laufend angeführt - so etwa, daß dieses Instrumentarium zu viel bürokratischen Aufwand erfordere, oder daß es von ökonomisch Stärkeren zur Ausschaltung kleinerer Konkurrenten mißbraucht werden könne, und daß im übrigen das angebliche Kosteneinsparungspotential wohl nur in der Phantasie einiger Wissenschaftler existiere. Aber dabei wird die Fülle der internationalen Literatur zu diesem Thema, sofern ihre Ergebnisse zugunsten von Zertifikaten ausfallen, meist schlichtweg ignoriert; vor allem fällt auf, daß die zuständigen Ressorts es über die beinahe zwei Dekaden seit der Vorstellung dieses Konzepts hartnäckig unterlassen haben, seriöse und empirisch fundierte Studien über die wirklichen Vor- und Nachteile von Zertifikaten durchzuführen oder durchführen zu lassen. Wettbewerbsverzerrungen durch Zertifikate wurden behauptet, aber nicht systematisch untersucht, und mögliche Gegenmaßnahmen gegen solche Verzerrungen blieben ungeprüft. Das in der Bundesrepublik tatsächlich vorhandene Kosteneinsparungspotential wurde nicht oder nur unter viel zu restriktiven Annahmen empirisch ausgelotet; und eine detaillierte Gegenüberstellung der nötigen bürokratischen Flankierung von Emissionszertifikaten einerseits und der eingesparten Bürokratie andererseits wurde nicht erstellt. Angesichts des enormen ökonomischen Potentials dieses Instruments ist es ungewöhnlich, daß die betroffenen Ressorts über so lange Zeit hinweg so wenig unternommen haben, um sich ein fundiertes Urteil über die praktische Brauchbarkeit von Emissionszertifikaten bilden zu können.

Wie ist diese hartnäckige Weigerung, das Konzept auch nur gründlich unter die Lupe zu nehmen, zu erklären? Prüfen wir in guter ökonomischer Tradition zunächst einmal, wer denn wirtschaftliche Vorteile aus dem gegenwärtigen System der alles durchdringenden Reglementierung im Umweltschutz ziehen könnte; danach werden wir sehen, ob daneben noch Raum bleibt für ideologische Motive.

c. Ökonomie: Wer profitiert?

Wer also profitiert von der gegenwärtigen administrativen Praxis des Umweltschutzes? Dabei müssen die gesuchten wirtschaftlichen Anreize keineswegs die Form von Geldzahlungen annehmen; sie können auch in einem verbesserten Status bestehen, in mehr Sicherheit, Ansehen und Macht.

(1) Bürokraten

So gesehen steht natürlich die Bürokratie selbst an vorderster Stelle der durch die geltende Regelung ökonomisch Begünstigten, und man braucht sich nicht zu wundern, wenn sie ein Konzept nicht näher erwägen möchte, das solche Vorteile erheblich beschneiden würde⁶.

Die gegenwärtige Handhabung des Umweltschutzes ist so aufwendig nicht zuletzt deshalb, weil sie falsche Anreize schafft, die es für die Beteiligten wirtschaftlich interessant machen, das Gegenteil dessen zu tun, was eigentlich nötig wäre. So wäre es umweltpolitisch wichtig, Altanlagen möglichst schnell durch neue, umweltfreundlichere zu ersetzen oder sie wenigstens zu modernisieren. Dadurch aber würde der Betreiber wertvoller Emissionsrechte verlustig gehen, die er de facto ja hat (er darf die Altanlage betreiben und dabei Schadstoffe in die Umwelt entlassen). Diese Emissionsrechte, tatsächlich ein wertvoller Teil des Betriebsvermögens, würde er bei einer vorzeitigen Stilllegung der Anlage einbüßen, da sie ja an den physischen Bestand der Anlage gebunden sind und nach Stilllegung ersatzlos an den Staat zurückfallen. Also besteht ein kräftiger wirtschaftlicher Anreiz für die Betreiber von Altanlagen, diese solange wie irgend möglich weiterzufahren bzw. ihre Modernisierung herauszuzögern, wodurch die Umweltbelastung auf einem künstlich überhöhten Niveau bleibt.

Falsche Anreize bedeuten aber, daß die Administration dem durch sie induzierten kontraproduktiven Verhalten der Akteure immer neue und komplexere Vorschriften und Auflagen entgegensetzen muß, die freilich ihrerseits mit falschen Anreizen durchgesetzt sind und deshalb weitere, noch komplexere staatliche Regulierungen nach sich ziehen. Je komplexer das resultierende Auflagenwerk, desto besser für die Bürokratie; denn solche Auflagen müssen ausgearbei-

tet, überwacht und verfeinert werden, was die Einstellung zusätzlicher Bürokraten erforderlich macht und deshalb die Aufstiegsmöglichkeiten innerhalb der wachsenden Behörde verbessert. Die Einführung eines Instruments, das einen großen Teil der komplexen Regulierungen überflüssig machen würde, wäre für die Bürokraten sicherlich ein böser Nachteil.

Sie würden dabei auch einen schmerzlichen Verlust von Ansehen und Macht hinnehmen müssen. Denn es sind ja sie selbst, die ständig neue und modifizierte Verordnungen verfassen und verwalten; und niemand kann die einmal erlassenen und in ihrer Kompliziertheit schwer zu verarbeitenden Texte kompetenter interpretieren als eben die Bürokraten. Sie treten also als Autoren oder Mitautoren angesehener Kommentare hervor; ihr Rat ist überall gefragt, und man wird nicht versäumen, sie sorgfältig zu konsultieren, wo immer über Auslegungsprobleme gesprochen wird. Vor Ort sind sie einflußreich. Von ihrer Entscheidung im Einzelfall hängt für die betroffenen Firmen überaus viel ab; und man wird es nach Möglichkeit vermeiden, sich mit ihnen anzulegen. Kurz und gut, das bestehende, komplizierte und weiter ausufernde Regelungswerk erhöht den Wert der Bürokraten, und sie werden sich gegen alles sträuben, was diesen Wert wieder herabsetzen könnte.

(2) Wissenschaftler

Mit aller für einen Wissenschaftler gebotenen Delikatesse sei erwähnt, daß auch die Wissenschaftler zu den Begünstigten gehören, soweit sie mit der Erforschung praktischer Details der Umweltpolitik befaßt sind. Denn die hohe mit bürokratischer Durchregulierung einhergehende Komplexität der Materie führt in der Praxis zu einer Fülle von schwierigen Spezialproblemen, bei deren Aufhellung auf wissenschaftlichen Beistand nicht verzichtet werden kann. Es wird also eine Reihe besonders kompetenter, auf dem einen oder anderen Anwendungsgebiet erstklassig ausgewiesener Forscher geben, die um Forschungsaufträge nicht zu bangen brauchen. Um sie bearbeiten zu können, brauchen sie einen Stab jüngerer Wissenschaftler, die immer neu rekrutiert werden müssen; umgekehrt müssen immer wieder Anschlußaufträge eingeworben werden, um die einmal rekrutierten Wissenschaftler halten zu können. Die erhebliche Zwangslage solcher Konstellationen ist unübersehbar.

(3) Wirtschaft

In einer komplizierten Lage befindet sich die Wirtschaft; hier ist es besonders schwer (und deswegen professionell besonders reizvoll), die Struktur der ökonomischen Anreize zu entwirren. Die aufgeblähten Kosten des bürokratischen Umweltschutzes sind natürlich ein erhebliches Ärgernis und eine akute Gefahr für die internationale Konkurrenzfähigkeit der betroffenen Firmen. Man müßte also eigentlich erwarten, daß die Wirtschaft und ihre Verbände nach Kräften gegen das augenblickliche System der umfassenden Reglementierung zu Felde ziehen und sich stattdessen für Zertifikatslösungen einsetzen, welche sich durch hohe Flexibilität und drastisch gesenkte Kosten auszeichnen. Das geschah früher aber so gut wie nie und ist auch heute noch selten. Warum?

Die Interessenlage großer Firmen ist auf diesem Felde nicht identisch mit derjenigen von kleinen; es sind aber die großen, deren Stimme politisches Gewicht hat. Wenn kleine Firmen durch die hohen Kosten von Umweltauflagen in Gefahr geraten oder tatsächlich zugrunde gehen, so findet das wenig Interesse, obwohl natürlich die Kleinen insgesamt für die wirtschaftliche Entwicklung von gehöriger Bedeutung sind. Aber jeder Einzelfall ist, für sich gesehen, einfach nicht spektakulär genug, um die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zu lenken. Das ist anders bei den großen Arbeitgebern einer Region. Sie können sich mit den lokalen Aufsichtsbehörden arrangieren, wobei der Hinweis auf die vielen Arbeitsplätze, die bei rigoroser Durchsetzung aller Umweltauflagen verloren gehen könnten, nicht ohne Wirkung bleibt. Hier hat das "Vollzugsdefizit" einen seiner Gründe. In jedem Falle arbeitet die große Firma mit den lokalen Aufsichtsbehörden fast täglich zusammen; man kennt sich und kommt einander entgegen, wo immer das angeht. Wenn es einmal hart auf hart kommt, kann die Firma immer noch vor Gericht ziehen und dort viele Jahre Zeit gewinnen, ehe sie die unvermeidlichen Millionen in den Umweltschutz investieren muß; das weiß wiederum die Aufsichtsbehörde und ist auch deshalb zu Kompromissen bereit. Wie auch immer die Dinge im einzelnen gehandhabt werden: die Firma bewegt sich bei der bürokratischen Form des Umweltschutzes auf vertrautem Terrain, sie kennt sich aus und kann sich gut arrangieren. Für die mit dem Umweltschutz innerhalb der Firma befaßten leitenden Angestellten sind solche Vorteile von der täglichen Erfahrung her greifbar, die einer denkba-

ren Zertifikatslösung aber nicht. Sicher ist nur, daß man sich mit Zertifikatslösungen auf Neuland begeben müßte, dessen mögliche Gefahren und Fallstricke niemand unter den zuständigen Angestellten wirklich abschätzen kann und dessen mögliche Vorzüge ihnen vorerst abstrakt und spekulativ erscheinen müssen.

(4) Umweltexperten der Wirtschaft

Die Interessen der Firma decken sich hierbei nicht notwendig mit denen der Firmenangehörigen. Das trifft verstärkt für einen anderen Aspekt des Problems zu. Die innerhalb der Firma für Umweltschutz zuständigen Angestellten haben Jahre gebraucht, um sich in die heikle und komplizierte Materie einzuarbeiten. Es erfordert ein hohes Maß an Umsicht und mühsam erworbenem Know-how, an Einfühlungsvermögen und Fingerspitzengefühl, um das schwer zu übersehende Regelwerk zu handhaben und um den Aufsichtsbeamten gegenüber die richtigen Taktiken einzuschlagen. Diese idiosynkratische Erfahrung ist für die Firma ein unersetzlicher Bestandteil des Betriebskapitals, was seinen Trägern, eben den hochspezialisierten Firmenangehörigen, einen großen Wert verleiht und sich in ihrer Bezahlung, in ihrem Ansehen und Einfluß niederschlägt. Insofern sind die mit Umweltschutz befaßten Angestellten der Firma die natürlichen Verbündeten der Umweltbürokraten innerhalb der Behörden: so sehr sie sich im Alltag miteinander streiten und einander zu überlisten trachten, so ausgeprägt ist doch auch ihr gemeinsames Interesse am Fortbestehen des gegenwärtigen Umweltschutzes durch umfassende behördliche Reglementierung.

(5) Ergebnis: Vorteile des status quo

Es zeigt sich, daß gerade die im täglichen Geschäft mit Umweltschutz Befaßten, alle diejenigen also, die sich in den praktischen und verwickelten Details des heutigen Systems wirklich auskennen, auch ein erhebliches Interesse daran haben müssen, das System so zu belassen wie es ist. Sie verdanken ihm einen hohen "Marktwert", und es muß ihnen daran liegen, alles abzuwehren, was diesen in harter Arbeit aufgebauten Marktwert schmälern könnte. Dies ist eine formidable Interessenkonfiguration, gegen die neue Konzepte wie Emissionszertifikate durchzusetzen ein mühseliges und fast aussichtsloses Unterfangen sein muß.

So etwa lautet das Ergebnis einer konventionellen ökonomischen Analyse, und der Ökonom wäre sehr irritiert, wenn etwas anderes dabei herauskäme. Wohlgemerkt: die Analyse ergibt nicht etwa, daß der einzelne Bürokrat, leitende Angestellte oder Wissenschaftler durch den eigenen Vorteil korrumpiert wäre und im Einzelfall anders entschiede oder forschte, als ihm selbst von der Sache her geboten erscheint. Sie ergibt aber, daß auf diese Gruppen insgesamt ein machtvoller ökonomischer Sog in Richtung auf die Verteidigung der geltenden Regulierung ausgeübt wird; und es ist in der Tat das Credo aller Ökonomen, daß so ausgeprägte wirtschaftliche Anreize im Ergebnis ihre Wirkung nicht verfehlen werden.

(6) Der fehlende Rest

Ist damit der enorme Widerstand gegen das Konzept aber bereits hinreichend erklärt? Wir haben starke wirtschaftliche Interessen gefunden, die seiner Einführung entgegenstehen. Reicht das nicht längst aus, um die tatsächlich beobachteten Schwierigkeiten zu erklären?

Wohl kaum. Denn auf der anderen Seite steht ein enormer und täglich wachsender politischer Druck, mehr für den Umweltschutz zu tun als bisher. Der demokratische Souverän, der Wähler, ist äußerst ungehalten über den status quo, und er will Ergebnisse sehen. Das aber läßt sich mit dem herkömmlichen, starren System im nötigen Ausmaß einfach nicht mehr machen; die Kosten würden rasch prohibitiv. Das System steht also in seiner heutigen Form dem Wählerwillen diametral entgegen: nur wenn die Kosten des Umweltschutzes dramatisch gesenkt werden können, ist wesentlich mehr Umweltschutz ökonomisch machbar. Das Konzept der Emissionszertifikate ist aber nun einmal ein hervorragender Kandidat, wenn es darum geht, den Kosten des Umweltschutzes einschneidend zu Leibe zu gehen. Politiker, denen es darum gehen muß, den Umweltschutz zu verbilligen, um mehr Umweltschutz zu ermöglichen und so vor dem Wähler besser zu bestehen, sind am Ende allemal stärker als die Praktiker, sofern es ihnen nur wirklich darauf ankommt. Die oben beschriebenen ökonomischen Interessen wären alleine nicht mächtig genug, sich starkem politischen Druck zu widersetzen; obsiegen können sie nur, solange sie der politischen Stoßrichtung nicht geradewegs zuwiderlaufen.

Tatsächlich sind die Politiker dem Konzept ebenso abhold wie die Praktiker selbst. Man könnte das natürlich als Ergebnis einseitiger Beratung durch bürokratische Experten ansehen, auf die sich die Politiker ja letztlich verlassen müssen. Aber wenn es wirklich darauf ankommt, hört der Politiker auf den Wähler mehr als auf bürokratische Experten; wenn er also dem Konzept überhaupt nicht näher treten mag, so muß ihn sein politischer Instinkt davor warnen. Dieser politische Instinkt ist es, der dem Konzept letztlich entgegensteht; und man muß fragen, warum das so ist. Was kann der Wähler gegen Emissionszertifikate haben, ein ihm im großen und ganzen unbekanntes und im Detail doch eher technisches Instrument des Umweltschutzes?

d. Ideologie: Kurzschlüsse und Sperrzonen

Frey (1981, S. 342) führt diesen Widerstand auf eine gewisse Abneigung gegenüber der Einführung des Preissystems auf neue Gebiete zurück, die nicht zuletzt deshalb bestehe, weil in der Bevölkerung oft nicht verstanden werde, wie Preise das Verhalten beeinflussen. Das ist sehr wahr. Aber der Widerstand geht doch tiefer. Man muß nur einmal in einschlägigen Bundestagsprotokollen (etwa dem vom 15. September 1983) nachlesen oder selbst in politische Diskussionen zu diesem Thema verwickelt gewesen sein, um zu sehen, daß hinter dem heftigen Widerstand in der Bevölkerung mehr steht als bloßes Unverständnis über der Funktionsweise von Preisen. Kaum ein anderes Thema (Nachrüstung und Kernkraftwerke ausgenommen) kann ähnliche Emotionen auslösen wie Emissionszertifikate und die dabei aufgeworfenen Probleme; das Konzept wird geradezu als sündhaft empfunden, als verabscheuungswürdig. Der Mann auf der Straße hält das bestehende System von bürokratischen Reglements nicht nur für zweckmäßig, sondern auch für gut; und er läßt sich auf Emissionsabgaben als Alternative erst dann ein, wenn ihm plausibel gemacht wird, daß solche Abgaben im Grunde Strafzahlungen für Umweltsünder sind. Emissionszertifikate empfindet er demgegenüber als käufliche Rechte zur Umweltzerstörung, also als etwas durch und durch Destruktives, das man bekämpfen muß. "Die Natur ist Deine Mutter - und seine Mutter verkauft man nicht!", das etwa ist der Tenor der Gegner des Konzepts. Da wird Prostitution und Blutschande angesprochen, gegen die heiliger Zorn am Platze ist. Daß der Inhaber eines Zertifikats Vorschriften, welche

anderen die Umweltbelastung verbieten, offenbar straflos ignorieren darf, nur weil er das Geld für den Kauf von Zertifikaten hat, wird mit Empörung und Wut registriert. Das ist nicht mehr Unkenntnis - denn man wird sich vergebens bemühen, die wirklichen Zusammenhänge zu erläutern -, sondern ein wertgeladenes Verdikt; eine ideologische Sperrzone ist betreten, deren Verletzung als schweres Sakrileg aufgefaßt wird.

(1) Buschhaus als ideologische Provokation

Es sind nicht alleine die Emissionszertifikate, welche in der ideologisch tabuisierten Sperrzone liegen; nur wird durch sie besonders viel Sprengstoff mobilisiert. Alle "sogenannten neuen marktwirtschaftlichen Instrumente" (Hauff), also neben den Zertifikaten auch die in den USA entwickelten marktbezogenen Kooperationsstrategien⁹, fallen in die Sperrzone. Der Fall des niedersächsischen Kohlenkraftwerkes Buschhaus hat gezeigt, wie aufgeladen diese Zone ist. Die geplante Inbetriebnahme führte, wie erinnerlich, zu einem derartigen Aufruhr, daß der Bundestag aus den Parlamentsferien heraus zu einer Sondersitzung zusammengerufen werden mußte. Es machte auf die Gegner der Inbetriebnahme überhaupt keinen Eindruck, daß die Schwefeldioxidbelastung der Atmosphäre nach Anlaufen des Kraftwerks geringer sein würde als vorher, während doch eigentlich die Höhe der Umweltbelastung der ausschlaggebende Punkt hätte sein müssen. Obwohl also ein Versagen der Betriebsgenehmigung die Drosselung der Umweltbelastung blockieren würde, durfte die Genehmigung in den Augen der Gegner nicht erteilt werden; und wieder muß man fragen, warum denn nicht die tatsächlich erreichte Entlastung der Atmosphäre das oberste Kriterium sein sollte, da der Umweltschutz doch das erklärte Ziel der Gegner war.

(2) Die Magie des technisch Möglichen

Diese Frage führt in den Kern der hier wirksamen ideologischen Sehweise. Daß die Umweltbelastung tatsächlich zurückgehen sollte, fiel überhaupt nicht ins Gewicht gegenüber dem Umstand, daß technisch weit mehr machbar gewesen wäre als in Buschhaus zunächst einmal vorgesehen war. Dieses Kraftwerk - formal zwar eine "Altanlage", in Wirklichkeit aber natürlich nagelneu - sollte für eine Übergangszeit ohne Entschwefelungsanlage in Betrieb ge-

hen, und darin lag eine ungeheure Provokation. Da unsere Umwelt so sehr in Gefahr ist und unsere Wälder abzusterben drohen, muß doch offenbar alles getan werden, was irgend möglich ist, um die Belastung der Atmosphäre zu verringern; und das sollte hier in geradezu grotesker Weise unterlassen werden. Denn Entschwefelungsanlagen sind ja nun wirklich technisch möglich und für Neuanlagen dieser Größe sogar bindend vorgeschrieben. In der Sicht der Gegner wurde hier also ein primitiver Trick - die Deklarierung einer brandneuen Großfeuerungsanlage als "alt" - dazu benutzt, um ungestraft große Schadstoffmengen in die ohnehin überlastete Atmosphäre zu pumpen. Dagegen richtete sich die Empörung - eine verständliche und von ihren Intentionen her sympathische Empörung. Nur handelte es sich gleichwohl um eine ideologische Sicht des Problems. Warum?

Eine rationale Sehweise müßte danach fragen, auf welche Weise die Umweltbelastung so rasch und durchgreifend wie irgend möglich reduziert werden kann. Sie würde alternative Strategien darauf abklopfen, was von ihnen in dieser Hinsicht zu erwarten ist, und am Ende diejenige auswählen, die am schnellsten zum Ziele führt. Dabei könnte sie irren; aber sie würde den Irrtum bereitwillig revidieren, wenn sie über die wahre Wirkungsweise erst einmal Klarheit gewonnen hätte. Es wäre ja alleine das Erreichen des Zieles, worauf es ankäme.

Was wir im Falle Buschhaus erlebt haben, ist nicht dieses Vorgehen. Eine ganz bestimmte Strategie - das jeweils technisch Mögliche durchzusetzen - wird auf den Schild gehoben. Dies ist eine von mehreren denkbaren Strategien; was unterbleibt, ist der nüchterne Vergleich dieser einen Strategie mit ihren Alternativen. Ist es wirklich wahr, daß man die Belastung der Umwelt am raschesten herunterbringt, wenn man nur darauf achtet, daß beim Bau umweltbelastender Anlagen jeweils der Stand der Technik für Kontrolltechnologien realisiert wird?

Diese Frage muß verneint werden, was weiter unten noch begründet wird. Darauf kommt es im Augenblick aber gar nicht an; denn nicht jeder, der eine irrige Ansicht vertritt, ist deswegen schon ideologisch motiviert. Nicht, ob die verfochtene These richtig oder falsch ist, zählt für die Bestimmung des ideologischen Gehalts der These, sondern ob man bereit ist, sie im Interesse des eigenen Zieles auch in Frage zu stellen. Und hier hapert es: warum

wird eine These mit so viel Engagement eisern und unter wütender Zurückweisung von Gegenargumenten aufrecht erhalten, die doch möglicherweise den eigenen Zielen nur schadet? Warum wird es als Zumutung aufgefaßt, unter verschiedenen denkbaren Kursen der Umweltpolitik rational abzuwägen? Hier ist es, wo die Ideologie wirksam wird.

(3) Ideologie: Funktion und Verführung

Ideologien sollen Orientierung ermöglichen. Sie sollen in einer undurchsichtigen Welt Wege weisen, Richtung angeben, Werte setzen. Sie sollen klar machen, wo oben und wo unten ist, was gut ist und was schlecht, und was zu geschehen hat, damit wieder Ordnung in die Welt kommt. Sie müssen den Emotionen des Alltags, die den Menschen bedrängen und ihn zu überschwemmen drohen, Richtung und Sinn geben; solche Emotionen werden durch die Ideologie gebündelt und mit einem Ziel versehen. Auf diese Weise können gewaltige Energien mobilisiert werden. Um solche Funktionen zu erfüllen, muß die Ideologie komplexe Zusammenhänge einsichtig machen, "begreiflich". Das kann mit Hilfe von plastischen Bildern glücken¹⁰. Eine große Verführung liegt aber darin, zu simple und eingängige Kausalitäten zu suggerieren, welche die tatsächlichen Zusammenhänge grob entstellen und deshalb in die Irre führen. Ideologien sind Wegweiser, und es gibt neben solchen, die eine gute Orientierung ermöglichen, auch andere, die durchaus desorientieren¹¹.

Die drohende Umweltzerstörung macht den Menschen Angst, zumal der einzelne sich gegen Umweltschäden nicht wehren kann. Dieser Angst und der aus ihr folgenden Wut fehlt es an hinreichend greifbaren Angriffspunkten, da die Ursachen von Umweltschäden so überaus komplex sind. Die mächtigen Emotionen bleiben zunächst diffus, was schwer zu ertragen ist. Solche Konstellation ruft nach ideologischer Klärung. Die Ideologie muß aus den undurchsichtigen Kausalitäten einfache Ursachen und klare Rezepte gegen das Übel herausfiltern, um entlastend zu wirken. Im Falle der Umweltbelastung tut sie das, indem sie die Emittenten zu Schuldigen stempelt, welche zur Ordnung gerufen, überwacht und bestraft werden müssen, und indem sie im übrigen darauf besteht, daß alles, was zur Verhinderung von Umweltbelastungen technisch möglich ist, unverzüglich auch getan werden müsse.

Beide Postulate beruhen auf einem ideologischen Kurzschluß, da sie den alles durchdringenden und die wirtschaftlichen Entscheidungen prägenden Einfluß ökonomischer Anreize und des Preissystems übergehen.

(4) Der Verursacher als Schuldiger?

Die Emission von Schadstoffen erfolgt gerade so lange, wie sie ökonomisch vorteilhafter ist als ihre Unterlassung. Aber deswegen kann man den Emittenten noch nicht als "schuldig" ansehen; denn er tut nichts anderes, als was in einer Marktwirtschaft sonst überall von ihm erwartet wird: Preise sind Lenkungssignale, die den Beteiligten bedeuten, welches Verhalten volkswirtschaftlich sinnvoll ist und welches nicht. Im Falle der Umwelt ist es das Preissystem, welches versagt, nicht aber der Emittent; und daran müssen erfolgversprechende Therapien anknüpfen.

Die hier angesprochene ideologische Strömung blendet diesen entscheidenden Aspekt aber aus, weil das Preissystem für den Mann auf der Straße undurchschaubar ist¹² und deswegen in das klare, geordnete und anschauliche Weltbild, das seinen diffusen Emotionen Richtung und Sinn verleihen soll, nicht hineinpaßt. An seine Stelle setzt die Ideologie Schuld, einen geläufigen und emotional eindeutigen Begriff: wenn man den Schuldigen erst einmal dingfest macht, hat man das Problem aufgeklärt, wenn nicht sogar gelöst. Es ist viel schwerer, sich einzugestehen, daß es "Schuldige" nicht gibt, sondern nur verhängnisvoll Verstrickte.

Wer deshalb die klare ideologische Schuldzuweisung an den Emittenten durch rationale Argumente erschüttern möchte, wird als Feind empfunden, der die mühsam errungene innere Ordnung gefährdet; und seine Argumente werden abgewehrt, nicht abgewogen. Deshalb sind auch Verbote und Strafen "in Ordnung", Emissionsabgaben immerhin dann, wenn sie als Strafzahlungen aufgefaßt werden können, während aber Zertifikate, an denen der Emittent unter Umständen sogar noch verdient, als Verhöhnung der Bevölkerung aufgefaßt und entsprechend empört zurückgewiesen werden. Verdienen soll eben nur, wer es wirklich "verdient"; und das kann niemals der schuldige Emittent sein. - Entsprechend ist die pikirierte Ablehnung des ökonomischen Begriffs der "Emissionsrechte" zu verste-

hen: ein Recht kann man immer nur zum Tun des "Rechten" haben, während aber die Emission "unrecht" ist.

(5) Der "Stand der Technik" als Fortschrittsbremse

Ideologisch kurzschlüssig ist auch die Forderung, im Umweltschutz müsse stets das technisch Mögliche getan werden. Denn wenn es - wie den Gegnern der Inbetriebnahme von Buschhaus - darauf ankommt, die Umweltbelastung möglichst schnell zu reduzieren, müssen die ökonomischen Anreize so gestaltet werden, daß es im wirtschaftlichen Eigeninteresse jedes Betreibers liegen muß, die modernsten Kontrolltechnologien zu installieren und auf diesem Gebiet den Stand der Technik möglichst rasch voranzutreiben. Gerade das geschieht aber nicht, wenn der "Stand der Technik" vorgeschrieben wird¹³.

Eine solche Vorschrift macht umweltfreundliche Innovationen nämlich für den Betreiber gefährlich und kostenträchtig. Wer die bestehende Kontrolltechnologie verbessert, treibt damit ja den "Stand der Technik" voran und erhöht die Kosten des Umweltschutzes; denn in dem Maße, wie ernst gemacht wird mit der Maxime, muß die neue Technologie nunmehr allen Betreibern emittierender Anlagen überhaupt zur Auflage gemacht werden. Nicht umsonst klagen leitende Umweltbeamte über das "Schweigekartell der Oberingenieure", welche mit neuen technischen Möglichkeiten hinter dem Berge halten, um die Fortschreibung des "Standes der Technik" zu verzögern. Was die Produktion verteuert, wird nach Möglichkeit vermieden - und solches Verhalten ist wiederum nicht "sündig" oder verwerflich, sondern die Voraussetzung für Effizienz in der Produktion überhaupt, für eine gute Versorgung der Wirtschaft mit Gütern, für internationale Konkurrenzfähigkeit. Dieses Verhalten muß nur in den Dienst des Umweltschutzes gestellt werden, statt gegen ihn zu arbeiten; man muß also durch geeignete institutionelle Vorkehrungen dafür sorgen, daß auch rentabel wird, was umweltschutzpolitisch wünschenswert ist¹⁴. Dazu gehört paradoxerweise, daß auf der Installation des technisch Möglichen gerade nicht bestanden wird. Der Innovator soll einen Kostenvorsprung vor seinen Konkurrenten haben und dadurch zu weiteren Innovationen angereizt werden; und seine Konkurrenten müssen ihm nachzueifern trachten, um konkurrenzfähig zu bleiben.

Wieder sind diese Zusammenhänge für den Mann auf der Straße uneinsichtig und deshalb ideologisch so nicht akzeptabel. Angesichts der Angst und der wirklichen Gefahr, der die Menschen ausgesetzt sind, ist der ideologische Kurzschluß zu verführerisch, zu befreiend, daß man das technisch Mögliche einfach erzwingen müsse, statt den menschlichen Erfindergeist in den Dienst der Umweltpolitik zu stellen. Der Gedanke, etwas nicht zu verbieten, das doch schädlich ist und vermieden werden kann, ist so schwer erträglich, daß er mit äußerster Erregung abgewiesen wird.

3. Schluß: Die abgewehrte Information

Damit kommen wir zum Anfang zurück. Die ökonomische Tradition unterstellt - mit großem Erfolg -, daß Menschen auf ihren eigenen Vorteil bedacht sind. Sie untersucht institutionelle Arrangements daraufhin, wie die wirtschaftlichen Anreize strukturiert sind und in welcher Weise sie zusammenwirken. Aber Menschen können ein irreales Bild davon haben, wo ihr Vorteil liegt und wie sie ihn erreichen können. Dann verfolgen sie nicht mehr ihren "wirklichen" Vorteil (also das, was sie ihren eigenen Zielen näherbringen würde), sondern das im Lichte des irrealen Bildes Bestmögliche. So weit dies auf mangelnder oder fehlerhafter Information beruht, kann man dem Problem mit Hilfe der Informationsökonomik beikommen. Das irreale Bild kann aber auch tragender Pfeiler einer Ideologie sein; dann wird die Korrektur des Bildes abgewehrt, weil sie die innere Ordnung des Menschen gefährden würde und deshalb Angst auslöst. Der Mensch will dann die Realität nicht sehen, und der Wirtschaftspolitiker ist gut beraten, dies in seiner Strategie gebührend zu berücksichtigen.

Literatur

- Bailey, F.G. (1980), Stratagems and Spoils. A Social Anthropology of Politics, Oxford.
- Binswanger, H.C., Bonus, H. und Timmermann, M. (1981), Wirtschaft und Umwelt, Stuttgart u.a.
- Bonus, H. (1981a), "The Political Party as a Firm", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 137, 710-16.
- (1981b), "Das wissenschaftliche Gutachten in der Politik", pp. 269-98 in: M. Timmermann (Hrsg.), Nationalökonomie morgen, Stuttgart u.a.
- (1982a), "Information und Emotion in der Politikberatung - Zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 138, 1-21.
- (1982b), "On Social Justice", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 138, 599-617.
- (1983a), "Mehr Markt im Verkehrswesen!", pp. 206-31 in: H. Giersch (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart.
- (1983b), "Ökologische Marktwirtschaft", pp. 289-327 in: H. Markl (Hrsg.), Natur und Geschichte, München/Wien.
- (1984a), Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz, Stuttgart.
- (1984b), "Obstacles to Changing the Incentive System: The Case of the Federal Republic of Germany". Erscheint in: H. Giersch (Hrsg.), Economic Incentives.
- (1984c), "Marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz", Wirtschaftsdienst 1984/IV, 169-72.
- (1984d), "Zwei Philosophien der Umweltpolitik: Lehren aus der amerikanischen Luftreinhaltepolitik", List Forum 12 (1983/84), Heft 5, 323-40.
- Claessens, D. (1980), Das Konkrete und das Abstrakte. Soziologische Skizzen zur Anthropologie, Frankfurt/M.
- Downs, A. (1968), Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.
- Frey, B.S. (1981), Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München.

- Gäfigen, G. (1975), "Zur Ökonomie der Ideologiebildung - eine analytische Vorstudie", pp. 163-82 in: H. Sauermann und E.J. Mestmäcker (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag, Tübingen.
- (1976), "Politische Ökonomie und Lehre von der Wirtschaftspolitik: Zur Realisierbarkeit wirtschaftspolitischer Vorschläge". pp. 123-43 in: E. Körner u.a., Wirtschaftspolitik: Wissenschaft und politische Aufgabe, Bern/Stuttgart.
- Hauff, V. (1984), "Umweltpolitische Konzeptionen aus politischer Sicht", Wirtschaftsdienst 1984/IV, 163-66.
- Kabelitz, K.R. (1983), "Nutzungslizenzen als Instrument der Luftreinhaltungspolitik", Zeitschrift für Umweltpolitik 4, 153-85.
- Karstedt, P. (1979), Ideologie: Versuch über prometheisches Bewußtsein, Meisenheim/Glan.
- Lübbe, H. (1979), "Zur Identitätspräsentationsfunktion der Historie", pp. 277-92 in: O. Marquard und K. Stierle (Hrsg.), Identität, München.
- (1982), "Erfahrungsverluste und Kompensationen - Zum philosophischen Problem der Erfahrung in der gegenwärtigen Welt", pp. 145-68 in: H. Lübbe u.a., Der Mensch als Orientierungsweise, Freiburg/München.
- Oates, W.E. (1981), "Corrective Taxes and Auctions of Rights in the Control of Externalities: Some Further Thoughts", Public Finance Quarterly 9, 471-78.
- Schelling, T.S. (1971), "On the Ecology of Micromotives", Public Interest 25, 61-98.
- Weidenfeld, W. (1983), "Die Identität der Deutschen - Fragen, Positionen, Perspektiven". pp. 13-49 in: W. Weidenfeld (Hrsg.), Die Identität der Deutschen, Bonn (München).

Fußnoten

- 1 Um Mißverständnissen vorzubeugen sei klargestellt, daß der Ausdruck "Ideologie" hier wertfrei gebraucht wird. Vgl. BONUS (1981a, 1981b, 1982a, 1982b). Allerdings wird "Ideologie" auch nicht, wie etwa bei DOWNS (1968), nur als strategisches Instrument der Parteipolitik aufgefaßt, das die Partei nach Belieben modifizieren könnte, um Wähler besser anzusprechen. Eine Ideologie muß elementare Aspekte des Alltags, die den Menschen beunruhigen, aufnehmen und zufriedenstellend deuten; wenn sie das nicht mehr zu tun vermag, ist sie "bankrott" und kann dann gerade die überzeugten Parteimitglieder nicht mehr binden (BAILEY 1980). Sie muß überdies Ausdruck der kollektiven Identität einer Gruppierung sein, also jenen "Ordnungsrahmen für die eingehenden Informationen, für die Lokalisierung sozialer Objekte" abgeben, welchen die kollektive Identität einer Gruppierung für ihre Mitglieder bereithält (WEIDENFELD 1983, S. 19; LÜBBE 1979, 1982). Vgl. auch GÄFGEN (1975).
- 2 Ein geradezu klassisches Beispiel dafür bietet die Verkehrspolitik. Vgl. BONUS (1983a, 1984b).
- 3 Vgl. auch: GÄFGEN (1976).
- 4 Vgl. dazu etwa BINSWANGER, BONUS und TIMMERMANN (1981, S. 84-163), BONUS (1983b), KABELITZ (1983).
- 5 BONUS (1984a), Abschnitt 3.4 und die dort angegebene Literatur.
- 6 Vgl. hierzu FREY (1981), S. 342.
- 7 Emissionsabgaben wären ein anderer denkbarer Kandidat. Sie sind jedoch ökologisch ineffizient, d.h. sie garantieren nicht, daß die allenfalls zulässige Höchstbelastung der Umwelt nicht tatsächlich überschritten wird. Vgl. im einzelnen OATES (1981); zu den ideologischen Aspekten von Zertifikaten einerseits und Emissionsabgaben andererseits s. BONUS (1984c).
- 8 So drängt sich dem Umweltexperten der SPD, Volker Hauff - in dessen Augen die Union bereits zum Befürworter von Zertifikationslösungen geworden ist - "der Verdacht auf, daß es der CDU/CSU im wesentlichen darum geht, über die sogenannten neuen marktwirtschaftlichen Instrumente eine ideologische Scheindebatte zu führen: statt konkretem Umweltschutz modelltheoretische Überlegungen" (HAUFF 1984, S. 164). Wer für Zertifikate ist, will in Wahrheit keinen Umweltschutz.
- 9 Vgl. dazu im einzelnen: BONUS (1984a, 1984d).
- 10 Vgl. dazu CLAESSENS (1980, S. 294 ff.).
- 11 Man kann also von geglückten Ideologien sprechen, aber auch von Ideologien, die scheitern, weil ihre Normen mit der Realität nicht mehr in Einklang zu bringen sind (BAILEY 1980, S. 44), oder weil sie untereinander inkompatibel sind (KARSTEDT 1979, S. 251).
- 12 Insofern berührt die Interpretation von FREY (1981, S. 342) den Kern des Problems; was dort aber fehlt, ist der emotionale und damit ideologieträchtige Aspekt des Unverständnisses.
- 13 Vgl. dazu im einzelnen: BONUS (1984a, 1984d).

14 Emissionszertifikate wären eine Möglichkeit, dies zu tun: da sie teure Produktionsfaktoren darstellen, kann man mit Hilfe des technischen Fortschritts bedeutende Produktionskosten einsparen.

Nr. 1 Holger Bonus
WIRTSCHAFTLICHES INTER-
ESSE UND IDEOLOGIE IM
UMWELTSCHUTZ
August 1984