

# Für einen erweiterten Begriff der Nachhaltigkeit

## Keine wirksame Begrenzung der Umweltnutzung ohne gerechte Verteilung!

*Fritz Andres*

In der umweltpolitischen Diskussion wird seit einigen Jahren betont, daß die *ökologisch* notwendigen Begrenzungen des Naturgebrauchs nur dann wirksam und dauerhaft in der Gesellschaft verankert werden können, wenn dabei deren *ökonomische* und *soziale* Auswirkungen mitberücksichtigt werden. Umweltpolitische Lösungen müßten diesen drei Aspekten Rechnung tragen, wenn sie als nachhaltig bezeichnet werden sollen.

Die drei Aspekte der Nachhaltigkeit werden nachfolgend als drei Ebenen gesehen, die sich wechselseitig stützen und in Funktion setzen. Die These geht dahin, daß die bisherigen umweltpolitischen Konzepte auch dort, wo sie – wie die Zertifikatlösungen und die ökologische Steuerreform – sich ökonomischer Instrumente bedienen, die die ökologische und die ökonomische Ebene durchaus sinnvoll zueinander in Beziehung setzen, doch in eine Sackgasse geraten, weil sie die dritte, gewöhnlich als »sozial« bezeichnete Ebene in ihrer Bedeutung verkennen, indem sie ihr nur eine Korrekturfunktion gegenüber den Resultaten der ersten beiden Ebenen zubilligen. Diese Konzepte gleichen einem Melkschemel mit nur zwei Beinen, dem man, um zu verhindern, daß er kippt, beide Beine kürzt, statt ihnen ein eigenständiges drittes hinzuzufügen. Man kommt zweifellos auch auf diesem Wege zu einer gewissen Standfestigkeit, erreicht das Ziel aber erst, wenn man beide Beine komplett weggekürzt und damit den Schemel seiner Funktion gänzlich beraubt hat. Den Weg der Kürzung der beiden Beine wird nur gehen, wem die Vorstellung von einem dritten Bein fehlt. Und das ist es, woran die derzeitige umweltpolitische Diskussion vor allem krankt: ihr geht die Idee ab, die ihre bisherigen Instrumente zu einem belastbaren Konzept vervollständigen würde – die Idee eines menschenrechtlichen Anspruchs auf gleiche Teilhabe an den Umweltgütern.

Dieser Anspruch steht, wo er heute überhaupt erwähnt wird, merkwürdig außerhalb aller systematischen Betrachtungen. Ihm wird die Chance nicht eingeräumt, unter Beweis zu stellen, was er zur ökologischen und ökonomischen Funktion der umweltpolitischen Konzepte – helfend oder störend – beitragen kann. Das soll hier nachgeholt werden.<sup>1)</sup> Mit dem Ergebnis, daß erst durch die

---

<sup>1)</sup> Eine Betrachtung, die einem allgemeinen Konzept ökologischer Nachhaltigkeit gewidmet ist, hat es mit der Schwierigkeit zu tun, daß die ökologischen Probleme in den verschiedenen Elementen und Naturreichen neben Gemeinsamkeiten z.T. auch unterschied-

Einbeziehung eines solchen für jeden Menschen gleichen Teilhaberechts an den Umweltgütern auch die ökologischen und ökonomischen Funktionen bisheriger Umweltkonzepte tragfähig werden, daß also erst ein von den beiden anderen *unabhängiges* Bein dem Schemel zur Standfestigkeit verhilft: Erst das Trio der Funktionen ergibt ein brauchbares Konzept von Nachhaltigkeit. Nicht fehlerhaft sind daher die bisherigen Konzepte, sondern unvollständig. An dieser Unvollständigkeit droht aber schon jetzt ihre politische Realisierung zu scheitern.

### *1. Ökologie als Begrenzungsproblem (1. Ebene)<sup>2</sup>*

Als erstes hat es ökologische Nachhaltigkeit mit der Begrenzung menschlicher Nutzung von Umweltgütern zu tun. Ob es um die Nachhaltigkeit der Waldnutzung ging, die den Einschlag im Interesse ökonomischer Dauerhaftigkeit der Erträge begrenzte, oder um Nachhaltigkeit im Sinne des Brundtland-Berichts, die die Ressourcennutzung einer Generation nur soweit zuläßt, als gleichwertige Nutzungsansprüche späterer Generationen nicht beeinträchtigt werden – zum Schluß stehen immer Grenzen des anthropogenen Naturgebrauchs, die im ökologischen und letztlich auch im ökonomischen Interesse gezogen werden müssen.

Die vielfältigen ökologischen Probleme zeigen, daß sich die notwendigen Begrenzungen in der Regel nicht aus dem Einzelinteresse heraus ergeben. Der Einzelne hat weder den Überblick über das Maß der notwendigen Begrenzungen noch hat er wegen der Kostenlosigkeit der Nutzung und der Externalität der Schäden ein ökonomisches Interesse an Selbstbeschränkung. Deshalb ist es Aufgabe der Gemeinschaft, für die notwendigen Begrenzungen zu sorgen.

---

Fortsetzung Fußnote <sup>1</sup>):

liche Strukturen aufweisen. Daraus ergibt sich die sprachliche Schwierigkeit, Formulierungen zu finden, die alle Bereiche abdecken.

Bei der Abfassung dieses Textes wurde in erster Linie an das Klimaproblem gedacht, also an die Nutzung der Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO<sub>2</sub>-Emissionen, die auf internationaler Ebene mehr im Sinne von Zertifikatlösungen, auf nationaler Ebene jedoch im Sinne von Abgabenslösungen (Ökosteuer) diskutiert wird. Es ist daher zweckmäßig, bei der Lektüre der folgenden Ausführungen dieses Umweltbeispiel vor allem vor Augen zu haben. Die Anwendung der dargelegten Grundsätze auf das Klimabeispiel wird dann im Anhang kurz skizziert. Für andere Bereiche der Umweltnutzung wäre sicherlich der Nachweis der Übertragbarkeit noch im einzelnen zu führen.

Ausgangspunkt der hier vertretenen Nachhaltigkeitskonzeption waren allerdings Überlegungen zur Bodenordnung, wie sie im nächsten Beitrag in diesem Heft dargestellt sind. Dort wird manches detaillierter ausgeführt, als es hier passend erschien. An den entsprechenden Stellen wird daher in diesem Beitrag auf jene verwiesen. Weitere Details zu den hier angeschnittenen Strukturfragen sind in meinem Beitrag »Die drei Funktionsebenen der Bodenordnung und ihre Zusammenhänge« in »Fragen der Freiheit« Heft 245 S. 39–51 enthalten. Dieser Beitrag ist auch im Internet zu finden unter [www.sffo.de](http://www.sffo.de).

<sup>2</sup>) siehe dazu auch im nächsten Beitrag dieses Heftes Abschnitt II.B.1.a)

Aus einem obrigkeitlichen Staatsverständnis heraus setzte die Umweltpolitik mit ihren Begrenzungsbemühungen zunächst ordnungsrechtlich mit Ge- und Verboten usw., d. h. beim Verhalten des Verursachers an. Der Staat beschränkte sich nicht darauf, die zulässige Nutzung der jeweiligen Umweltgüter so zu verknappen, daß sie, gemessen am Maßstab der Nachhaltigkeit, vertretbar blieb, sondern griff weit in den gesellschaftlichen Raum hinein in reglementierender Weise ein, um ein Verhalten der Menschen zu erzwingen, das zu einer geringeren Nutzung des Umweltguts führen sollte (der Staat als Oberingenieur, z. B. durch Verordnung des Dreiwegekatalysators usw.).

Die Schwächen ordnungsrechtlicher Umweltpolitik sind bekannt: der Staat legt sich auf bestimmte Techniken fest, von denen er meist wenig versteht. Er gibt keine Anreize zur Minderung des Naturgebrauchs. Er weiß nicht, ob er das Begrenzungsziel erreicht oder gar überschreitet und er belastet die verschiedenen Gruppen von Umweltnutzern, z. B. die Autofahrer und die heizenden Einwohner, zueinander in einem rational nicht nachvollziehbaren Verhältnis, jedenfalls nicht im Verhältnis ihrer Inanspruchnahme der Umweltgüter.

## *2. Die Verteilung der Nutzungsrechte (2. Ebene)<sup>3</sup>*

Die offensichtlichen Schwächen ordnungsrechtlicher Lösungen haben zur Entwicklung der sog. *ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik* geführt.

### *a) Der mengenpolitische Ansatz: die Zertifikatlösungen*

Vom ökologischen Ansatz her am konsequentesten ausgestaltet sind die mengenpolitischen Instrumente, insbesondere die Zertifikatlösungen. Denn sie setzen nicht beim Verhalten des Einzelnen an, um es zu reglementieren, sondern bei dem zu schützenden Umweltgut, dessen Nutzung sie begrenzen, indem sie sie erlaubnispflichtig machen. Die Menge der auszugebenden Erlaubnisse (Zertifikate) wird dabei auf das Maß beschränkt, bei dem eine nachhaltige Nutzbarkeit und Verfügbarkeit des Umweltgutes gewährleistet bleibt. Der ökonomische Gegenwert der Zertifikate fließt der Gemeinschaft zu.

Die Vorteile dieses Lösungsansatzes liegen auf der Hand: Das ökologische Begrenzungsziel wird zuverlässig erreicht. Der Staat beschränkt sich auf den Schutz des Umweltgutes und greift nicht reglementierend in die Gesellschaft ein. Die Entgeltlichkeit der Zertifikate gibt einen Anreiz zur Minderung der Nut-

---

<sup>3</sup>) siehe dazu auch im nächsten Beitrag dieses Heftes Abschnitt II.B.1.b)

zung des Umweltguts. Es ergibt sich eine gesamtwirtschaftlich sinnvolle Verteilung der Nutzungsrechte auf diejenigen, bei denen eine Reduzierung des Umweltgebrauch die höchsten Kosten oder sonstigen Beeinträchtigungen mit sich bringen würde. Die Belastung erfolgt nach dem Verursacherprinzip.

Damit soll allerdings nur der Ansatz der Zertifikatlösungen gutgeheißen werden. Viele Fragen der Durchführung werden bei den zur Zeit diskutierten Modellen ordnungspolitisch falsch, halbherzig oder unzweckmäßig gelöst. So ergeben sich aus einer unsachgemäßen Regelung der Entgeltfrage Gefahren der Hortung und Spekulation mit den Zertifikaten, der Monopolisierung auf der Nutzerseite usw. Das alles soll nicht verkannt werden, berührt aber nicht die Richtigkeit des Ansatzes, um den es hier allein geht.

*b) Der preispolitische Ansatz: die Abgabenlösungen (Ökosteuer usw.)*

Die andere Gruppe von ökonomischen Instrumenten der Umweltpolitik folgt einem preispolitischen Ansatz. Sie belastet die Nutzung von Umweltgütern mit Abgaben, die dann die richtige Höhe erreicht haben, wenn sie die angestrebten Mengenreduzierungen herbeiführen. Setzen diese Lösungen auch nicht unmittelbar am Umwelt- und damit am Schutzgut selbst an, so erreichen sie das Ziel der Mengenbegrenzung der Umweltnutzung durch deren Verteuerung mittelbar doch ebenfalls mit ökonomischer Notwendigkeit.

Auch wenn es politisch problematisch ist, wenn der Staat unmittelbare Mitverantwortung für die Preise wichtiger Güter übernimmt, so spricht für diesen Weg, daß die Kostenbelastung und der Erhöhungspfad, dem diese Belastung im Laufe der Zeit folgen wird, für alle Nutzer im vorhinein feststeht. Diese Klarheit ist gerade in der Übergangsphase, d.h. in der Phase des ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft, für die Nutzer von großer Bedeutung, weil sie sich in ihrer Planung, insbesondere in ihren Investitionen darauf einstellen können. Sie wird allerdings erkaufte mit der Unsicherheit über die mengenmäßigen Wirkungen, also die Effizienz bei der Erreichung des Umweltziels. Sicher ist zwar, daß die Wirkungen in die gewollte Richtung einer Reduktion der Umweltnutzung gehen, aber ihr Ausmaß bleibt ungewiß. Vor allem in diesem Punkt sind die Zertifikatlösungen im Vorteil: sie erreichen sicher das Umweltziel, geben den Nutzern aber keine vergleichbare Sicherheit über die Höhe der zukünftigen ökonomischen Belastung, die ihnen für den Umweltgebrauch abverlangt werden wird.

*c) Bewertung der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik*

Offensichtlich ist, daß beide Verfahren dasselbe Ziel der Mengenbegrenzung (1. Ebene) verfolgen und vom Prinzip her auch geeignet sind, es zu erreichen: die

Zertifikatlösung auf dem direkten Wege, die Abgabenlösung indirekt über den Preis. Durch die Belastung bzw. Verteuerung des Umweltgebrauchs reduzieren sie die Nachfrage auf ökonomischem Wege auf die aus ökologischen Gründen begrenzten Mengen. Die Nachfrage nach den Umweltgütern macht also *bei den festgelegten bzw. sich einspielenden Entgelten* aus ökonomischen Gründen genau dort halt, wo der Nutzung aus ökologischen Gründen eine Grenze gezogen wurde. Es gibt selbstverständlich interessenbedingten, politischen Widerstand gegen die Einführung eines solchen Preis-Mengen-Zusammenhangs. Ist aber das System – als Abgaben- oder als Zertifikatlösung – erst einmal installiert, so gibt es innerhalb desselben keinen ökonomischen Interessendruck mehr auf eine Erweiterung der Nutzungsgrenzen: ökonomische und ökologische Grenze sind zur Deckung gebracht. Die 1. Ebene, auf der die ökologisch notwendigen Begrenzungen beschlossen werden, ist dann – innerhalb dieses Systems – vom Druck und der Einflußnahme ökonomischer Interessen befreit. Damit ist eine wesentliche Voraussetzung für ihre Funktionsfähigkeit, die Begrenzungs- oder *Planungsneutralität der Umweltordnung*, erfüllt.

Optimieren die ökonomischen Instrumente somit die Begrenzungsfunktion der Umweltpolitik (1. Ebene), so wird oft übersehen, daß sie die wirksam begrenzten Mengen auch verteilen! Bei den Zertifikatlösungen tritt die Verteilungswirkung allerdings deutlich zutage – diese Lösungen können geradezu als Verfahren zur Verteilung der zuvor begrenzten Nutzungsmengen angesehen werden. Demgegenüber steht bei den Abgabenlösungen die Verteuerung der Nutzung und die sich daraus ergebende Mengenbegrenzung im Vordergrund. Aber auch bei ihnen ist nicht zu bestreiten, daß die Verteuerung eine Auswahl unter den Nutzern bewirkt und die Verteilungswirkungen sich langfristig von denen der Zertifikatlösungen nicht unterscheiden.

Bei der Verteilung von Umweltgütern sind allerdings zwei Aspekte zu beachten:<sup>4)</sup>

- Die Nutzungsrechte (Zertifikatlösung) bzw. die faktische Nutzung (Abgabenlösung) gelangen bei beiden Verfahren zu denjenigen, denen sie den größten Nutzen bringen bzw. die die höchsten Kosten oder größten Beeinträchtigungen auf sich nehmen müßten, wenn sie die Nutzung vermeiden wollten. Die ökonomische Belastung der Nutzung führt zu einer Verteilung der Umweltgüter nach dem Maßstab der ökonomisch effizientesten Verwendung, der höchsten Ressourcenproduktivität usw., die zwar durchaus im ökologischen Interesse eines sparsamen Umgangs liegt, die Teilhabe an den Umweltgütern aber allein von der *ökonomischen Leistungsfähigkeit der Nutzer* abhängig macht.

---

<sup>4)</sup> siehe dazu auch im nächsten Beitrag dieses Heftes Abschnitt I.

- Dieser rein ökonomische Verteilungsmaßstab berücksichtigt nicht, daß es sich bei den Umweltgütern um die Lebensgrundlage aller Menschen handelt und daß eine Verteilung nach der ökonomischen Leistungsfähigkeit bei zunehmender Knappheit der Ressourcenbasis die Entgelte in eine Höhe treibt, bei der ein immer größerer Teil der Menschen von der Teilhabe an den Umweltgütern ausgeschlossen wird. Die Verteilungswirkungen, die von den ökonomischen Instrumenten der Umweltpolitik ausgehen, berücksichtigen also nur die Effizienz der Verwendung der Nutzungsrechte, die aber im Widerspruch steht zu dem menschenrechtlichen Aspekt einer gleichen Teilhabe aller an den Umweltgütern.<sup>5)</sup>

Die einseitig ökonomische Ausrichtung der Verteilung, die durch Zertifikat- und Abgabenslösungen bewirkt wird, hindert oder erschwert erheblich ihre demokratische Durchsetzung. Das zeigt – erwartungsgemäß – die Diskussion über die ökologische Steuerreform. Die Belastung der Ressourcennutzung wird nur als Verteuerung der Lebenshaltung und als Wohlstandskürzung wahrgenommen, die bei denjenigen nicht weiter ins Gewicht fällt, die im Wohlstand leben, die aber die anderen mehr und mehr von der Teilhabe an den Umweltgütern abschneidet<sup>6)</sup> und schließlich die Gesellschaft bzw. die Menschheit spaltet in einen Teil, der überleben kann, und einen anderen, der mangels ökonomischer Ausstattung keinen Zugang zu den Lebensgrundlagen mehr findet.

Aber nicht nur das Verteilungsverfahren für die Nutzungsrechte (2. Ebene) wird demokratisch gefährdet, sondern auch das Begrenzungsziel selbst (1. Ebene). Denn eine Verteilung des Zugangs zu den Lebensgrundlagen nach dem Maßstab der ökonomischen Leistungsfähigkeit läßt den ökonomisch nicht oder weniger Leistungsfähigen, sobald ihnen der Verlust des Zugangs droht, nur die Wahl: entweder sie wenden sich gegen dieses Verteilungsverfahren oder gegen die Begrenzung selbst (oder gegen beides). Sie werden daher nicht nur die Einführung der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik verhindern oder ihre Abschaffung oder Erodierung durch Kompensationen verlangen, sobald die Folgen spürbar werden, sondern sie werden auch die Begrenzung selbst demokratisch verhindern bzw. ihre Aufhebung fordern. Und sie werden bei ihrem Wider-

---

<sup>5)</sup> Auch soweit die Umwelt als Aufnahmemedium für Emissionen genutzt wird, muß man von einem grundsätzlich gleichen Teilhaberecht aller Menschen an ihr ausgehen. Denn selbst wenn eine existentielle Angewiesenheit des Einzelnen auf eine solche Art der Umweltnutzung wie z. B. der Nutzung der Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO<sub>2</sub>-Emissionen fraglich sein sollte, so handelt es sich doch um von Menschen nicht geschaffene und daher auch keinem Einzelnen bevorrechtigt zustehende Ressourcen, an denen folglich jedem ein gleiches Teilhaberecht zugebilligt werden muß.

<sup>6)</sup> So hat der Bundeskanzler kürzlich gefordert, Autofahren dürfe nicht nur eine Sache für Wohlhabende werden.

stand zum Teil auch mit der demokratischen Solidarität aus dem Lager derer rechnen können, die dank ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit zwar selbst noch ohne weiteres ihren Zugang zu den natürlichen Ressourcen aufrechterhalten können, aber nicht mit ansehen können oder wollen, wie anderen dieser Zugang immer mehr abgeschnitten wird.

Die ökonomischen Instrumente (2. Ebene) haben daher auf die Begrenzungsfunktion der Umweltpolitik (1. Ebene) eine zwiespältige Wirkung:

- Durch den in sich konsistenten Preis-Mengen-Zusammenhang, den sie herstellen, entlasten sie, wie gezeigt, die aus ökologischen Gründen gezogenen Grenzen vom Druck ökonomischer Interessen. Denn es gibt – wegen der Entgelte – keine Nachfrage, die über die festgesetzten Mengen hinausgeht. Die Nachfrage wird durch die Entgelte auf die begrenzten Mengen reduziert! Man kann daher insofern von begrenzungs- oder planungsneutralen Verteilungsverfahren sprechen.
- Durch die Stringenz der Preis-Mengen-Zusammenhangs, die den Ressourcenzugang allein von der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Nutzer abhängig macht, bleiben aber menschenrechtliche Teilhabeansprüche an den Umweltgütern unberücksichtigt. Das führt bei steigender Höhe der Entgelte zum Ausschluß eines wachsenden Teils der Bevölkerung von den Ressourcen, damit aber in demokratischen Gesellschaften auch zur politischen Undurchsetzbarkeit der als ökologisch notwendig erkannten Begrenzungen. Die Begrenzungen erweisen sich daher gerade wegen der mit ihnen verbundenen Verteilung politisch als instabil.

Wem die große Bedeutung der Planungsneutralität bewußt ist, die durch eine rein ökonomische Verteilung der Umweltgüter erreicht wird, der wird auf sie im Interesse der ökologischen Ausrichtung der Gesellschaft, der sie dient, nicht verzichten wollen. Aber er muß sich eingestehen, daß bei zunehmender Ressourcenknappheit die Chance schwindet, für eine solche Politik noch demokratische Mehrheiten zu finden!

Mit dem Einsatz der ökonomischen Instrumente entsteht somit ein konfliktreiches Problemfeld, in dem die dringend notwendigen Begrenzungsregelungen nicht beschlossen und durchgesetzt werden, weil die Verteilungsprobleme ungelöst sind, und die Verteilungsprobleme ungelöst bleiben, weil die Kriterien der Verteilung – effiziente Nutzung und menschenrechtlicher Teilhabeanspruch – in einem scheinbar unauflösbaren Widerspruch zueinander stehen.

Die Verteilung dessen, was durch Arbeit zustande gekommen ist, mag, jedenfalls vom Ansatz her, eine Frage der rein ökonomischen Leistungsfähigkeit der Nachfrager sein und bleiben dürfen. Wer jedoch die Teilhabe an dem, das durch niemanden geschaffen wurde, aber jeder Mensch als natürliche Lebensgrundla-

ge braucht, von der ökonomischen Leistungsfähigkeit des Einzelnen abhängig macht, verkennt die spezifische Qualität des Verteilungsproblems dieses Bereichs und führt die Umweltpolitik mit Notwendigkeit in eine Sackgasse. Es ist die Sackgasse, in der die Umweltpolitik heute steckt.

Dabei sollte klar sein: Der Ausweg kann nicht darin liegen, daß man die ökologisch notwendigen Begrenzungen relativiert oder aufgibt – das wäre der direkte Bankrott der Umweltpolitik. Er kann auch nicht darin bestehen, daß der Staat in den Preis-Mengen-Zusammenhang eingreift, die Preise auf voller Breite oder zugunsten einzelner Nutzergruppen manipuliert und so die Allokationswirkungen der ökonomischen Instrumente beeinträchtigt – das wäre der indirekte Bankrott der Umweltpolitik. Die Lösung kann nur außerhalb des Preis-Mengen-Zusammenhangs gefunden werden, dessen Rationalität und Effizienz nicht beeinträchtigt werden sollte. Sie muß durch die *Verwendung der Entgelte* erreicht werden!

### 3. Die Verwendung bzw. Verteilung der ökonomischen Werte der Nutzungsrechte (3. Ebene)<sup>7)</sup>

Schematisch dargestellt handelt es sich um 3 Ebenen, auf denen qualitativ unterschiedliche Probleme gelöst werden müssen:

1. Planungs- oder Begrenzungsebene (Ebene der eigentlichen ökologischen Zielsetzung)
2. Verteilungsebene<sup>8)</sup> (Verteilung der auf der 1. Ebene begrenzten Menge der Nutzungsrechte bzw. der faktischen Nutzungsmöglichkeiten)
3. Verwendungsebene<sup>8)</sup> (Regelung der Frage, wem die ökonomischen Gegenwerte der Umweltnutzung, die bei den Verteilungsverfahren der 2. Ebene anfallen, letztlich zufließen sollen)

---

<sup>7)</sup> siehe dazu auch im nächsten Beitrag dieses Heftes Abschnitt II.B.1.c)

<sup>8)</sup> Die Bezeichnungen der 2. und 3. Ebene knüpfen an das bisherige Verständnis an, wonach auf der 2. Ebene die Umweltgüter verteilt werden und sich sodann die Frage nach der Verwendung der Erlöse stellt. Nach der hier dargestellten Konzeption werden aber auf der 2. Ebene nur die Nutzungsrechte an den Umweltgütern den Nutzern zugeordnet, so daß man vielleicht treffender von der *Allokationsebene* sprechen könnte, während die Verwendung der ökonomischen Werte der Umweltgüter in ihrer Verteilung bestehen soll, was die Bezeichnung der 3. Ebene als *Verteilungsebene* zweckmäßig machen dürfte.

Die bisherige Diskussion ökologischer Nachhaltigkeit ist mit der Entwicklung der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik zu einem rationalen System der Begrenzung (1. Ebene) und der Verteilung der Umweltnutzung (2. Ebene) gekommen. Aber es bleiben, wie aufgezeigt, gravierende Probleme bestehen. Der Schlüssel zu deren Lösung und damit zur theoretischen Abrundung und zur praktischen Durchführbarkeit des Gesamtkonzepts ökologischer Nachhaltigkeit liegt – so die hier vertretene These – in einer sachgerechten Ausgestaltung der Verwendungsebene. Deshalb soll nachfolgend auf die Schwierigkeiten der zur Zeit diskutierten Verwendungskonzepte hingewiesen (a)) und sodann eine m. E. schlüssige Verwendungskonzeption aufgezeigt und in ihrer Bedeutung für einen erweiterten Begriff von Nachhaltigkeit dargestellt werden (b)).

#### *a) Bisherige Verwendungskonzepte*

Die ökonomischen Gegenwerte für die Nutzung knapper Umweltgüter erhält die Gemeinschaft durch die Entgelte für Zertifikate (Zertifikatlösungen) oder durch Abgaben auf die faktische Nutzung der Umweltgüter (Ökosteuer-Lösungen). Von ihrer Aufkommenseite her, d. h. als Belastung der Umweltnutzung werden diese ökonomischen Werte heute durchaus als notwendige Bestandteile eines Konzepts von nachhaltiger Umweltpolitik gesehen, nicht aber von ihrer Verwendungsseite. Da werden sie vielmehr als Staatseinnahmen betrachtet, deren Verwendung im Prinzip so frei ist wie die Verwendung aller anderen Steuern.

Gegen die Verwendung im Staatshaushalt spricht noch nicht das berichtigte Argument, daß mit Einnahmen nur zu rechnen ist, solange das ökologische Ziel nicht erreicht wird, während mit seiner Erreichung die Einnahmen verschwinden. Denn verschwinden können die Einnahmen nur, wenn das ökologische Ziel in der vollständigen Unterbindung der belastenden Umweltnutzung besteht und erreicht wird. Ist aber eine bestimmte Umweltnutzung so unerwünscht, daß sie ganz verschwinden soll (wie z. B. die Emission von FCKW), dann können ökonomische Instrumente ohnehin nur eine Übergangslösung sein, die letztlich auf ein Verbot abzielt. In den Bereichen, in denen Umweltgüter knapp sind, d.h. aber in gewissem, eben nur beschränktem Umfang durchaus nutzbar bleiben sollen, werden sich dagegen dauerhafte Einnahmen aus der Zulassung der Umweltnutzung ergeben. Die Verwendung dieser dauerhaften Knappheitsentgelte ist es, die hier in Frage steht.

Sieht man in den Umweltgütern Gemeinschaftsgüter, so stehen ihre ökonomischen Gegenwerte sicher zunächst einmal der Gemeinschaft zu. Sieht man ihnen aber zugleich die natürliche Grundlage des Daseins jedes einzelnen Menschen, dann liegt es nahe, ein Anrecht aller Menschen auf gleiche Teilhabe an den Umweltgütern bzw. ihren ökonomischen Werten anzuerkennen. Werden diese Werte

jedoch zur Finanzierung des Staatshaushalts verwendet, so läuft das, gemessen am Anspruch jedes Menschen auf gleiche Teilhabe, auf eine gleichmäßige Pro-Kopf-Besteuerung hinaus, – ein bei zunehmender Ressourcenknappheit immer weniger tragbares Ergebnis. Die eigentlichen Argumente gegen die Verwendung zur Staatsfinanzierung ergeben sich daher erst als Reflex auf die Anerkennung eines Menschenrechts auf gleiche Teilhabe an den Umweltgütern, das unter b) behandelt werden soll.

Die z. Zt. diskutierten bzw. praktizierten Verwendungen für ökologische Projekte bzw. zur Senkung der Arbeitskosten (Lohnnebenkosten) stellen den Versuch dar, die ökonomischen Gegenwerte der Umweltgüter in ein sinnvolles Gesamtsystem zu integrieren.

- Die Verwendung der ökonomischen Werte der Umweltgüter für ökologische Projekte läßt sich allerdings kaum begründen, wenn man nicht der naiven, aber populären Forderung folgen will, die Ökosteuern müßten – anders als alle anderen Steuern – ihre Bezeichnung durch ihre *Verwendung* statt durch ihre *Erhebung* oder durch ihre Erhebung und ihre Verwendung rechtfertigen. Wenn und soweit man ökologische Projekte überhaupt als Staatsangelegenheit ansieht, so steht überdies ihr Finanzbedarf in keinem sinnvollen Zusammenhang mit den ökonomischen Entgelten für Umweltnutzung. Hält man die Projekte für notwendig, müssen sie auch ohne Ökosteuern aus anderen Steuern finanziert werden. Hält man sie dagegen für überflüssig, so wird der Einsatz der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik noch lange nicht hinfällig. Mit anderen Worten: es gibt hier zwar eine äußerliche, aber keine notwendige Verbindung zwischen Aufkommen und Verwendung.
  
- Eine innerlich notwendige Verknüpfung wird dagegen bei der Verwendung zur Senkung der Arbeitskosten (Lohnnebenkosten) behauptet: Arbeit sei zu teuer, Umwelt zu billig - daher gäbe es zu wenig Nachfrage nach Arbeit mit der Folge der Arbeitslosigkeit und zu viel Nachfrage nach Umweltgütern mit der Folge unserer ökologischen Probleme. Es ist im Rahmen dieser Betrachtung nicht möglich und auch nicht notwendig, im Detail auf diese angeblich notwendige Verbindung einzugehen, daher hier nur einige Thesen:  
Die ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik sind so ausgelegt, daß sie infolge des als stringent angenommenen Zusammenhangs zwischen Nutzungsmengen und Nutzungsentgelten entweder durch direkte Mengenbegrenzung oder indirekt durch Abgabenerhebung zu den ökologisch tolerablen und angestrebten Mengenbegrenzungen führen. Sie erreichen dieses Ziel auf dem einen oder anderen Weg. Als Instrumente sind sie erforderlich, aber auch ausreichend. Auf jeden Fall sind sie unabhängig vom Beschäftigungsgrad und ihre Notwendigkeit würde sich bei Vollbeschäftigung, die eine Senkung der Ar-

beitskosten nicht mehr erforderlich macht, sogar in besonderem Maße erweisen. Also auch dann, wenn die Arbeitskosten gar nicht mehr gesenkt zu werden brauchten, wäre die Erhebung der Umweltabgaben erforderlich.

Es kann hier nicht den Gründen der heutigen Arbeitslosigkeit und der Frage, ob die Höhe der Arbeitskosten dabei eine wesentliche Rolle spielt, nachgegangen werden. Klar dürfte aber sein, daß es nicht eine relative Überbelastung der Arbeit gegenüber den Kosten des Naturgebrauchs ist, die zur Arbeitslosigkeit führt. Mit anderen Worten: es ist sicher so, daß der Naturgebrauch zu billig ist und darin eine oder die wesentliche Ursache für unsere Umweltprobleme zu sehen ist. Auch mag es sein, daß Arbeit zu teuer ist und dadurch Arbeitslosigkeit mitverursacht wird. Aber ganz sicher handelt es sich dabei um zwei getrennte Übel: Umweltverschmutzung und Arbeitslosigkeit sind nicht Folgen eines Ungleichgewichts zwischen Umwelt- und Arbeitskosten, das durch eine Verschiebung der Belastung zum Gleichgewicht, zum Optimum, d. h. auf der einen Seite zu einer intakten Umwelt und auf der anderen Seite zu Vollbeschäftigung gebracht werden könnte.

Es mag sein, daß in einer Zeit langanhaltender hoher Arbeitslosigkeit, die dem Umweltschutz politisch die Stoßkraft genommen hat, ein Reformansatz richtig war, der eine Verbindung beider Problemkreise herstellte, zumal aus dem einen Einnahmen zu erzielen waren und für den anderen Ausgaben notwendig erschienen. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Verbindung nur eine aus der politischen Aktualität heraus hergestellte und keine innerlich notwendige ist.

Es bleibt daher die Frage, ob es bei der prinzipiellen Beliebigkeit der Verwendung der ökonomischen Gegenwerte der Umweltgüter bleiben darf oder ob nicht gerade diese Beliebigkeit in der Verwendung etwas mit den Problemen, die ihre Erhebung verursacht, zu tun hat.

#### *b) Die gleichmäßige Rückverteilung der ökonomischen Werte der Nutzungsrechte*

Die hier vertretene These geht dahin, daß die ökonomischen Gegenwerte der Umweltgüter gleichmäßig pro Kopf der Bevölkerung zurückverteilt werden sollten, und zwar erstens aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit, insbesondere aus menschenrechtlichen Gründen (3. Ebene, siehe (a)), zweitens, um die Erhebung der vollen Entgelte der Nutzungsrechte zu ermöglichen und damit die Steuerungsfunktion dieser Entgelte uneingeschränkt zu realisieren (2. Ebene, siehe (b)) und drittens, um die Gemeinschaft in eine Verfassung zu bringen, in der sie in der Lage ist, die ökologisch für notwendig befundenen Begrenzungen auch zu beschließen und durchzusetzen, d. h. um die Gemeinschaft ökologisch handlungsfähig zu machen (1. Ebene, siehe (c)).

Vor Darstellung dieser drei Gründe, die für eine gleichmäßige Rückverteilung der Entgelte auf Umweltnutzung sprechen, ist es zweckmäßig, sich noch einmal genauer anzusehen, was hier eigentlich zurückverteilt werden soll. Bei den Zertifikatlösungen wird es besonders deutlich: werden die Zertifikate unter Wettbewerbsbedingungen, also etwa wie die UMTS-Lizenzen, verteilt, so veranlaßt der Wettbewerb die Nutzungsinteressenten dazu, den vollen ökonomischen Gegenwert der Zertifikate an die ausgebende Gemeinschaft abzuliefern. Damit dieses im Interesse der Gemeinschaft liegende Resultat erreicht wird, muß das Vergabeverfahren bestimmten Anforderungen genügen, auf die hier nicht eingegangen zu werden braucht.<sup>9)</sup> Wesentlich ist das Ergebnis, zu dem das Verfahren – bei sachgerechter Ausgestaltung – führt: daß der volle ökonomische Gegenwert der Nutzungsrechte an den Umweltgütern der Gemeinschaft zufließt.

Was bleibt dann dem Nutzer? Ein Nutzungsrecht ohne ökonomischen Wert! Es ist, wie wenn Boden meistbietend verpachtet wird: mit der Pacht wird der volle Knappheitswert der laufenden Bodennutzung an den Verpächter abgeführt, so daß das Nutzungsrecht des Pächters keinen ökonomischen Wert mehr hat. Das bedeutet nicht, daß das Nutzungsrecht für den Pächter durch die Pachtzahlung uninteressant wird – er braucht es als Grundlage der Entfaltung seiner Tätigkeit bzw. zur Befriedigung seiner Bedürfnisse, z. B. für Zwecke des Wohnens. Aber sein Nutzungsrecht würde, wenn er es zur Nutzung durch andere anbieten würde, keinen Preis oder sonstiges Entgelt mehr erzielen! Es handelt sich um ein – im Prinzip – entökonomisiertes, d. h. von seinem ökonomischen Wert abgetrenntes Nutzungsrecht!

Auch wenn das Verfahren der Abgabenlösungen anders funktioniert als das der Zertifikatlösungen, ist das Resultat doch das gleiche: die Last der Abgabe reduziert die Nachfrage gerade auf die Menge an Umweltgütern, deren Grenznutzen unter Berücksichtigung der Abgabe gleich Null ist. Denn alle, die nicht in der Lage sind, aus dem Gebrauch der Umweltgüter einen über der Abgabe liegenden Nutzen zu ziehen, werden die Nutzung aufgeben. Damit ist es der Knappheitswert der faktischen Umweltnutzung, der dort, wo die Abgabenlösungen eingesetzt werden, der Gemeinschaft zufließt.

Beide Arten von Instrumenten führen also zu einer Trennung der Nutzungsrechte bzw. der faktischen Nutzung von ihrem ökonomischen Wert. Wenn man von der Allokationswirkung der Instrumente für die Umweltgüter spricht, so bedarf dies daher der Präzisierung: es sind die Nutzungsrechte, die allociert werden. Der ökonomische Wert der Umweltgüter wird dagegen gleichsam abgesaugt und der Gemeinschaft zugeführt. Der entscheidende Punkt ist nun, *daß die*

---

<sup>9)</sup> Näheres dazu im folgenden Aufsatz in diesem Heft Abschnitt II.A.1. und 2. So ist z. B. bei Umweltgütern, deren Gebrauch nicht zu ihrem Verbrauch führt, wichtig, daß Nutzungsrechte nur gegen laufendes Entgelt und nicht gegen einmalige Preise vergeben werden.

*Trennung des ökonomischen Werts von den Nutzungsrechten eine Verteilung bei-der nach verschiedenen Kriterien möglich macht: während die Nutzungsrechte durch die ökonomischen Instrumente nach der Effizienz auf die Nutzer verteilt werden, ist es nun möglich, ihre ökonomischen Gegenwerte nach der Gleichheit auf alle Menschen zu verteilen.*

*(a) Das Teilhabe- und Zugangsrecht als Menschenrecht (3. Ebene)<sup>10)</sup>*

Die gleichmäßige Rückverteilung der ökonomischen Gegenwerte der Umweltgüter realisiert für alle Menschen ein gleiches Zugangs- und Teilhaberecht an diesen Gütern. Sie bedeutet, daß für den Einzelnen eine durchschnittliche Nutzung der Umweltgüter im Ergebnis kostenlos ist, weil er durch die Rückverteilung so viel erhält, wie er für die Nutzung zahlt. Bedenkt man, daß die Menschheit als ganze für die Güter der Natur nichts gezahlt hat und nichts zahlt, so konnte man sich schon immer fragen, wieso dieser angenehme Umstand nicht anteilig bei allen Menschen ankommt. Bei den Umweltgütern handelt es sich schließlich zu einem großen Teil um solche, die jeder Mensch so notwendig braucht wie die Atemluft. Aber einige Menschen besitzen sie seit eh und jeh bzw. haben sie geerbt und andere müssen erst einmal zahlen, um an diese Ressourcen heranzukommen, letztlich also um überhaupt existieren zu können, ja, um da sein zu dürfen. Die Rückverteilung gewährleistet dagegen ein für alle Menschen gleiches ökonomisches Teilhaberecht an den natürlichen Lebensgrundlagen, durch das jedem Menschen ein im Ergebnis kostenloser Zugang zu einer durchschnittlichen Ressourcennutzung eröffnet wird.

Es geht bei der 3. Ebene also nicht um eine Korrektur des sozialen Flurschadens, der auf der 2. Ebene durch die Vergabe der Nutzungsrechte allein nach der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Nutzer angerichtet wird, sondern von vornherein um eine ganz andere Zielsetzung und Qualität: um die Etablierung des Menschenrechts auf gleiche Teilhabe an den Umweltgütern, wodurch allerdings auch die sozialen Verwerfungen einer rein ökonomischen Verteilung der Nutzungsrechte ausgeglichen werden.<sup>11)</sup>

Was übrigens aus der Sicht des Nutzers als Abgabe erscheint, erweist sich bei Einbeziehung der Rückverteilung als die Aufkommenseite eines *Umlagever-*

---

<sup>10)</sup> siehe dazu im nächsten Beitrag dieses Heftes Abschnitt I.

<sup>11)</sup> Das Teilhabe- und Zugangsrecht zu den Lebensgrundlagen ist ein Menschenrecht, keine Frage des sozialen Ausgleichs. Von »sozial« sollte man nur sprechen, wo es um die Verteilung der von Menschen geschaffenen Güter geht. Auch deshalb wird hier neben dem ökologischen und dem ökonomischen der 3. Aspekt der Nachhaltigkeit entgegen üblicher Kennzeichnung nicht als sozialer, sondern als menschenrechtlicher Aspekt bezeichnet.

*fahrens*, in dem die überdurchschnittlichen Nutzer einen Ausgleich an die unterdurchschnittlichen Nutzer zahlen. Erstere sind Nettozahler, letztere Nettoempfänger, während der Durchschnittsnutzer im Ergebnis unentgeltlich nutzt. Der Umlagecharakter der Zahlungen ist kennzeichnend für den ökonomischen Ausgleich unterschiedlicher Inanspruchnahmen von Gemeinschaftsgütern und steht im Gegensatz zu Entgelten, die als Gegenleistung für die einseitige Überlassung ökonomischer Vorteile zu zahlen sind. Das Umlage- oder Ausgleichsverfahren stellt ein in sich geschlossenes System von Zahlungsströmen dar, das den Staatshaushalt nicht berührt. Anders als der einzelne Nutzer, der durchaus – bei überdurchschnittlicher Nutzung – Zuzahlungen aus seinem Leistungseinkommen und – bei unterdurchschnittlicher Nutzung – Entnahmen für seinen Konsum tätigt, kennt das Umlagesystem als ganzes auch keine Überschneidung mit dem Leistungsbereich der Gesellschaft. Von den Kosten seiner Verwaltung abgesehen finanziert es sich aus sich selbst heraus und bedarf deshalb, sofern es nicht für externe Zwecke angezapft wird, auch keiner externen Unterstützung.

*(b) Die Gleich-Verteilung der ökonomischen Werte an alle (3. Ebene) als Voraussetzung der Verteilung der Nutzungsrechte nach der Leistungsfähigkeit (2. Ebene)<sup>12)</sup>*

So knapp die natürlichen Ressourcen auch werden und so hoch infolge dessen die Entgelte für ihre Nutzung auch steigen: die Rückverteilung gibt dem Einzelnen immer die finanzielle Ausstattung, mitzuhalten. Teilhabe bzw. Besitz von Umweltgütern spaltet dann die Gesellschaft nicht mehr. Niemand fällt – national oder international – aus ihr heraus, weil er wegen mangelnder Leistungsfähigkeit keinen Zugang zu den Umweltgütern findet.

Die Rückverteilung macht so erst eine ökonomisch stringente Vergabe der Nutzungsrechte an den Umweltgütern und damit eine vollständige Trennung der Nutzungsrechte von ihren ökonomischen Werten (2. Ebene) möglich. Sie erlaubt eine Verteilung der Nutzungsrechte streng nach dem Maßstab der Effizienz. Erst auf menschenrechtlicher Grundlage werden die ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik daher zur vollen Entfaltung ihrer allokativen Wirkungen kommen. Die Vergabe der Nutzungsrechte nach rein ökonomischen Kriterien wird so organisch verbunden mit dem Recht auf gleiche Teilhabe. Die Rückverteilung löst damit die Blockade, in der sich Umweltpolitik zur Zeit befindet und die darin besteht, daß die im Interesse der effizienten Lenkung der Nutzungsrechte notwendige Verteuerung wegen ihrer Verteilungswirkungen keine demokratische Mehrheit findet.

---

<sup>12)</sup> siehe dazu auch im nächsten Beitrag dieses Heftes Abschnitt II.B.4.a)

*(c) Die gerechte Verteilung (2. und 3. Ebene) als Voraussetzung wirksamer Begrenzung (1. Ebene)<sup>13)</sup>*

Die Verteilung der Nutzungsrechte nach der Effizienz (2. Ebene) und ihrer ökonomischen Gegenwerte nach der Gleichheit (3. Ebene) bringt das Gemeinwesen erst in eine Verfassung, in der es fähig wird, die ökologisch notwendigen Begrenzungen zu beschließen und durchzusetzen (1. Ebene).

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Verteilung der Umweltgüter, wie sie durch die ökonomischen Instrumente ausgelöst wird, auf die Fähigkeit der Gemeinschaft zur Durchsetzung der notwendigen Begrenzungen des Naturgebrauchs eine zwiespältige Wirkung ausübt: die Instrumente reduzieren zwar durch die Entgeltlichkeit bzw. Verteuerung des Naturgebrauchs die Nachfrage nach Umweltgütern auf die aus ökologischen Gründen zugelassenen bzw. angestrebten Mengen. Aber sie spalten auch die Gesellschaft, indem sie den Zugang zu den Umweltgütern allein von der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Nutzer abhängig machen, und gefährden dadurch die demokratische Basis der Begrenzungsentscheidungen: Wer wird schon einer Begrenzung zustimmen, durch die die Entgelte für die Umweltnutzung auf eine für ihn unbezahlbare Höhe steigen? Wer kann eine Begrenzung akzeptieren, durch die ihm der Lebensfaden abgeschnitten wird? Erst ein Verteilungsverfahren, das den Menschen eine gleiche Teilhabe an den Umweltgütern jedenfalls ermöglicht (3. Ebene), auch wenn sie dann tatsächlich sehr unterschiedlichen Gebrauch davon machen (2. Ebene), wird ihre Einsicht in die Notwendigkeit ökologischer Begrenzungen zu der demokratischen Bereitschaft erweitern, diese Erkenntnis in Beschlüsse der ökologischen Begrenzung umzusetzen und die ökonomischen Folgen auf sich zu nehmen.

Die gleichmäßige Rückverteilung des ökonomischen Werts der Umwelt verteilt, indem sie jedem eine gleiche Zugangsmöglichkeit gibt, auch die Begrenzungslast gleichmäßig auf alle Schultern. Bleiben alle Menschen gleiche Teilhaber an dem begrenzten Gut, so sind sie auch von den Begrenzungsentscheidungen ökonomisch gleichmäßig betroffen. Das ist die beste Voraussetzung dafür, daß die Entscheidungen, wo sie ökologisch notwendig sind, auch tatsächlich demokratisch zustande kommen.

Wird die Umwelt durch gerechte Verteilung wirklich zu einem Gemeinschaftsgut, so verwandelt sich – als Reflex hierauf – die Menschheit in eine Gutsgemeinschaft, die durch ihre innere Solidarität in die Lage versetzt wird, wie ein Gärtner seinen Garten, die Umwelt zu pflegen und sich selbst die dabei notwendigen Begrenzungen aufzuerlegen. Mit anderen Worten: durch die gerechte Verteilung der Umweltgüter wird die Gesellschaft – endlich – ökologisch handlungsfähig!

---

<sup>13)</sup> siehe dazu auch im nächsten Beitrag dieses Heftes Abschnitt II.B.4.b)

#### 4. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann man sagen: die ökologischen Begrenzungsprobleme sind nicht lösbar ohne die durch sie entstehenden oder verschärften Verteilungsprobleme. Und die Verteilungsprobleme sind nicht lösbar, solange man nicht zwischen den Nutzungsrechten und deren ökonomischen Gegenwerten unterscheidet, beide voneinander trennt und sie dadurch nach verschiedenen Maßstäben verteilungsfähig macht: die Nutzungsrechte nach der Effizienz und die ökonomischen Gegenwerte nach der Gleichheit. Dann allerdings ergänzen und stützen sich die Regelungen der 3 Problemebenen wechselseitig: das durch die gleichmäßige Rückverteilung real gewordene gleiche Teilhaberecht aller Menschen an den Umweltgütern (3. Ebene) wird sie die ökonomisch stringente Verteilung der Nutzung (2. Ebene) akzeptieren lassen, da jeder für den Wettbewerb um die Nutzungsrechte bei jeder Höhe der Entgelte ausreichend gerüstet ist. Und die gerechte Verteilung der Nutzungsrechte und ihrer ökonomischen Werte (2. und 3. Ebene) nimmt dem demokratischen Entscheidungsprozeß, in dem die ökologisch notwendigen Begrenzungen beschlossen und durchgesetzt werden müssen, die inneren Spannungen, die ihn z. Zt. blockieren. Erst dieses Zusammenspiel der 3 Ebenen berechtigt, von einer Lösung der Umweltprobleme im Sinne der Nachhaltigkeit zu sprechen.

Politisch geht es darum, die Halbheit der Ökosteuer und ähnlicher Konzepte zu überwinden, die darin besteht, daß sie das Verhältnis des Menschen zur Natur wie einen ökonomischen Leistungsaustausch regeln und schlicht unter den Tisch fallen lassen, daß jeder Mensch ein Anrecht auf gleiche, im Ergebnis kostenlose Teilhabe an den Gütern der Natur beanspruchen kann. Die menschenrechtliche Seite, die für das Verhältnis des Menschen zur Natur konstitutiv ist, taucht in diesen Konzepten einfach nicht auf. Und wo sie in der ökologischen Diskussion beachtet wird, steht sie völlig unverbunden neben den ökonomischen Instrumenten, so als hätten beide nichts miteinander zu tun. Dabei entziehen die Instrumente den Umweltgütern gerade den *ökonomischen Wert*, auf den sich der Teilhabeanspruch bezieht und sinnvollerweise beziehen muß, wenn er nicht egalitär wirken, sondern jedem nur eine *Zugangsmöglichkeit* eröffnen soll. Ökonomische Instrumente und menschenrechtlicher Teilhabeanspruch erweisen sich dadurch geradezu als zwei Seiten einer Medaille!

Erst wenn im hier angedeuteten Sinn das Verhältnis des Menschen zur Natur sowohl als Nutzungs- als auch als Teilhabeverhältnis interpretiert und ausgestaltet wird, werden die bisherigen Konzeptionen tragfähig. Sie sind daher nicht falsch, aber ergänzungsbedürftig. Und das Material zu ihrer Ergänzung muß ihnen nicht erst von anderswo her zugeführt werden, sondern es fällt schon jetzt bei ihnen selbst an und liegt ihnen als ökonomischer Gegenwert der Umwelt sozusagen vor den Füßen. Es fehlt nur die Verwendungsidee, die Erkenntnis, daß das

Material nicht für x-beliebige Zwecke zur Verfügung steht, sondern im eigenen Konzept gebraucht wird, und zwar nicht zur Abfederung sozialer Härten, die durch die Begrenzungs- und die Verteilungsfunktion der Umweltpolitik hervorgerufen werden, d. h. nicht für einen von diesen beiden Funktionen abgeleiteten Zweck, sondern für eine eigenständige, unabgeleitete, ganz und gar in sich selbst begründete, zur ökonomischen Verteilungsfunktion vordergründig sogar in scharfem Gegensatz (Gleichheit gegen Effizienz!) stehende Funktion: Zur Finanzierung des für alle Menschen gleichen Teilhaberechts an den Umweltgütern! Erst in diesem Trio der Funktionen werden die Zertifikat- und Abgabensysteme und insbesondere auch das Konzept der ökologischen Steuerreform zu dem wirklich großen politischen Wurf, der in ihnen angelegt ist.

### 5. Weitere Aspekte

- a) Das Teilhabe- und Zugangsrecht zu den Umweltgütern als Menschenrecht, wie es hier angedeutet wurde, würde der Umweltbewegung ein menschenrechtliches Fundament geben. Gerade in einer globalisierten Welt hätte sie damit ein wirksames Gegengewicht zum vorherrschenden neoliberalen Markt-  
radikalismus.
- b) Die zunehmende Ressourcenverknappung wird die Verteilungskonflikte erheblich verschärfen. Experten erwarten, daß die Knappheit des Süßwassers in diesem Jahrhundert zur häufigsten Kriegsursache werden wird. Die hier und in anderen Bereichen notwendigen ökologischen Begrenzungen lassen sich zwar durch Erhöhung der Ressourcenproduktivität hinausschieben<sup>14)</sup>, aber nicht beseitigen. Für den Frieden kommt es daher vor allem darauf an, ob es gelingt, die Verteilung der Ressourcen gerecht zu regeln. Eine Politik der Nachhaltigkeit, die die ökologischen Ziele auf der Basis einer gerechten Verteilung anstrebt, wird daher gerade in diesem Jahrhundert in einem elementaren Sinne zugleich Friedenspolitik sein. Andersherum gewendet: eine Friedenspolitik, der es nicht gelingt, das Verteilungsproblem bei den natürlichen Ressourcen in der skizzierten Weise differenziert zu lösen, wird ihr Ziel in einem zentralen Bereich verfehlen.

---

<sup>14)</sup> Unter dem Stichwort »Faktor 4« und ähnlichen Bezeichnungen wurde im Wuppertal-Institut und anderswo eine Fülle von Vorschlägen zusammengetragen, nach denen der Ressourcenverbrauch pro Output-Einheit erheblich reduziert oder der Output bei gleichbleibendem Ressourceneinsatz vervielfacht werden kann.

## *6. Anhang: Klimapolitik als Anwendungsbeispiel der Nachhaltigkeitsgrundsätze<sup>15)</sup>*

Die Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO<sub>2</sub>-Emissionen ist ein öffentliches Gut, dessen Kapazität begrenzt ist bzw. zur Vermeidung einer Veränderung des Weltklimas begrenzt werden muß (1. Ebene).

Der Einsatz der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik würde dazu führen, daß entweder die Nutzung dieses knappen Guts durch Emission von CO<sub>2</sub> erlaubnispflichtig gemacht und die Erlaubnis nur gegen laufendes Entgelt vergeben wird (Zertifikatlösung) oder die faktische Nutzung durch Emission von CO<sub>2</sub> abgabepflichtig wird (Ökosteuerlösung) (2. Ebene).

Die Einnahmen, die die Gemeinschaft dann als Entgelte für Zertifikate oder aus Abgaben auf CO<sub>2</sub>-Emissionen erhält, sollte sie gleichmäßig auf den Kopf der Erdbevölkerung (oder, soweit dies noch nicht möglich ist, zunächst einmal an die Länder nach dem Maß ihrer Bevölkerungszahl) zurückverteilen (3. Ebene)<sup>16)</sup>.

Vor diesem Hintergrund erweist sich der Weg der Klimakonferenzen seit Kyoto als Sackgasse: denn dort werden keine Menschenrechte auf Teilhabe anerkannt und keine Nutzungsrechte an die Nutzer vergeben, sondern nationale Besitzstände zementiert und nationale Reduktionspflichten postuliert. Der Nationalstaat, im Bereich der Ökonomie eigentlich längst auf dem Rückzug, wird hier in der Luft neu etabliert! Das sorgt für weltweite Wettbewerbsverzerrungen, die dem WTO-Prozeß voll zu widerlaufen und irgendwann später wieder mühsam aufgelöst werden müssen. Die Folge dieses falschen Ansatzes ist es, daß China, Indien und andere Länder sich erst gar nicht daran beteiligen, da sie nicht akzeptieren wollen und können, daß der Vorsprung der Industriestaaten festgeschrieben wird. Vor allem von der Steigerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, die in diesen Ländern zu erwarten ist, werden aber die größten Gefahren für das Weltklima befürchtet. Die Kyoto-Politik der nationalen Besitzstände versagt hier vollständig.

---

<sup>15)</sup> Die Ausführungen zu diesem Abschnitt entsprachen in der ursprünglichen Fassung dieses Beitrags der Darstellung, die inzwischen bereits in Heft 254 der »Fragen der Freiheit« auf den Seiten 52 bis 56 abgedruckt ist. Um Wiederholungen zu vermeiden, folgt daher hier nur eine kurze Zusammenfassung, zumal eine gründliche Bearbeitung des Problems unter dem Titel »Klimapolitik als Ordnungspolitik« im nächsten Heft erscheinen wird.

<sup>16)</sup> Die Emissionen brauchen nicht an der unmittelbaren Emissionsquelle selbst (Auto, Heizbrenner usw.) erfaßt zu werden. Ihre Begrenzung und Belastung kann vielmehr ohne nennenswerten Verlust an Treffsicherheit sehr viel leichter bei der Förderung bzw. beim Import fossiler Energieträger nach ihrem CO<sub>2</sub>-Gehalt erfolgen (siehe dazu J. Heister, P. Michaelis u. a.: Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten, Tübingen 1990).

Nur gewaltige finanzielle Transfers werden China und andere Länder davon abhalten können, den gleichen emissionsreichen Weg der Motorisierung wie die Industriestaaten zu beschreiten. Solche Transfers ergeben sich aber aus der hier vorgestellten Konzeption: das Menschenrecht auf gleiche Teilhabe führt bei der stark unterschiedlichen Nutzung der Atmosphäre über die weltweite gleichmäßige Rückverteilung der Entgelte zu gewaltigen Transfers von den Industriestaaten nach China, Indien usw. Diese Länder haben dann ein mächtiges Motiv, einen Weg der Motorisierung zu gehen, durch den sie sich diese Transfers nicht beeinträchtigen. Sie erhalten durch diese Transfers zugleich die Mittel zur Finanzierung von Alternativen, etwa zum Aufbau einer auf der Schiene basierenden Infrastruktur. Die hohen Netto-Belastungen der Industriestaaten bedeuten dagegen für diese den notwendigen Ansporn zur Emissionsreduktion. Zunächst erkaufen sie sich freilich mit den Transfers die Möglichkeit zur Aufrechterhaltung ihrer Emissionen. Man kann das als Finanzierung von Auslandsinvestitionen zur Emissionsvermeidung interpretieren. Aber im Gegensatz zum Kyoto-Protokoll, das solche Investitionen ebenfalls vorsieht, ergibt sich ihre Höhe in einem sachgerechten Verfahren und die Finanzierungslasten werden von vornherein verursachergerecht und wettbewerbsneutral auf die Emittenten verteilt.

Ökosteuer in Deutschland und internationaler Klimaschutz befinden sich aus dem gleichen Grunde in einer Sackgasse: Sie wollen das Begrenzungsproblem ohne die ökonomische Seite des Verteilungsproblems lösen. Ihnen fehlt – nach Festlegung der ökologischen Grenzen des Naturgebrauchs und der Allokation der Nutzungsrechte – das »3. Standbein«, die Anerkennung eines Menschenrechts auf gleiche Teilhabe an den Umweltgütern! Erst mit dieser Ergänzung werden die ökonomischen Instrumente (Zertifikat- und Abgabenlösungen) voll funktionsfähig und im politischen Raum – auch international – mehrheitsfähig. Auch das Klimaproblem wird nur auf diesem Wege nachhaltig gelöst werden können.