Fragen der Freiheit

Heft 261
Januar–März 2002

Ökologie – Ökonomie – Politik

»… Die Erde gehört niemandem, auch nicht den Völkern, auch nicht den Staaten. Die Erde, und mit ihr die Kohle, gehört der Menschheit! Alle, ohne Ausnahme, alle Menschen haben das gleiche Recht, sich mit Kohle dort zu versorgen, wo die Kohle gewachsen ist. Uns spreche ich es gerade aus: Es ist Leichtsinn, es ist Unsinn, von Frieden … zu reden, solange obiger Satz nicht zu einem allgemein anerkannten Menschenrecht wird.«

Silivo Gesell
(aus: „Freikohle: die Formel für den Frieden in Oberschlesien“)

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 261

Januar–März 2002

seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.
Badstraße 35, D-73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73
Internet: www.sffo.de

Inhaltsverzeichnis

Seite

Fritz Andres
Zur Klärung des Begriffs der Bodenrente 3-13
Ökonomische Wirkungen einer Einführung von Zertifikaten oder Abgaben auf die Förderung fossiler Brennstoffe und die Emission von CO_2 – Zum Interessenhintergrund des Rohstoff- und des Klimaproblems 14-47

Jörg Pfuhl
Wasserprobleme in der Türkei und im Nahen Osten 48-49

Michael Schmalholz und Hubert Wiggering
Der Ansturm auf die Fläche 50-59

Fritz Andres
Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer . . 60-62

Tagungsbericht

Herbert Spies
Wenn das Wasser knapp wird 62-64

Die Autoren dieses Heftes 13

Zur Klärung des Begriffs der Bodenrente

Fritz Andres

Im Gegensatz zum Kapitalzins ist der Begriff der *Bodenrente*[1]) heute im allgemeinen Sprachgebrauch nicht verankert. Auch in den ökonomischen Lehrbüchern kommt er kaum vor. Beschäftigt man sich mit der meist älteren Literatur zur Bodenfrage, so tritt zur Klärung, die man erhält, eine gewisse Verwirrung hinzu, die darin besteht, daß

– die Bodenrente weitgehend als eine Differentialrente beschrieben wird, die den Vorteil der jeweiligen Grundstücke vor demjenigen Boden anzeigt, nach dem (noch) keine Nachfrage besteht und dessen Bodenrente folglich gleich Null ist (Freiland),
– solcher Boden ohne Nachfrage in einer immer enger werdenden Welt aber kaum noch zu finden sein dürfte und
– schließlich die Bodenrente als Knappheitsphänomen auch unabhängig von Differentialrenten- und Freilandbetrachtungen einfach aus Angebot und Nachfrage erklärbar sein müßte.

Diese und weitere Irritationen, in die man zunächst einmal zu geraten pflegt, werden die mangelnde Verbreitung des Begriffs und die unzureichende Kenntnis seiner Bedeutung mitverursacht haben. Sie müssen daher aufgeklärt werden. Denn nichts hemmt die Kraft einer Bewegung, die wir für die Reform der Bodenordnung brauchen, so sehr wie Unklarheiten in ihren Grundbegriffen. Ein Beitrag zur Klärung sei hiermit versucht:

1. Die Bodenrente als Differentialrente

Bei der Erklärung der Bodenrente, des arbeitslosen Einkommens aus Bodenbesitz, wird in der Regel angenommen, daß die Besiedlung eines Landes von den besten Bodenqualitäten und -lagen aus erfolgt und bei wachsender Bevölkerung auf immer weniger günstige Böden ausgedehnt wird. Bei ungehinderter Ausbreitung der Bevölkerung ist dann der Boden jenseits der Siedlungsgrenze im ökonomischen Sinne nicht knapp, da keine Nachfrage nach ihm besteht. Würde er als Pachtland angeboten, wäre die zu erzielende Pacht gleich Null. Er wirft keine Bodenrente ab. Aber er steht als Ausweich-

[1]) Zu den in diesem Beitrag verwendeten Begriffen siehe auch die Definitionen im Anhang des nächsten Beitrags.

möglichkeit für die Nutzer jederzeit zur Verfügung, wenn die Eigentümer des genutzten Bodens die Entgeltforderungen für die Nutzung ihres Bodens zu hoch treiben.

Henry George nannte die Grenze zu diesem Boden hin Produktionsgrenze. Da an dieser Linie jedoch nicht nur die Produktion, sondern überhaupt die Nutzung und damit die Nachfrage nach Boden aufhört, spricht man besser von *Nutzungsgrenze*. Diese Grenze verläuft zwischen dem letzten noch genutzten Land, das wir hier *Grenzland* nennen wollen,[2]) und dem nicht mehr nachgefragten Boden, den Silvio Gesell *Freiland* nannte. Die Nutzungsgrenze trennt also Grenzland von Freiland.

Gehen wir für die weitere Betrachtung davon aus, daß sämtlicher Boden gegen laufendes Entgelt zur Nutzung vergeben wird, so zeigt sich die Bodenrente in den Pachten und Erbbauzinsen, die den Eigentümern zufließen. Diesseits der Nutzungsgrenze ergibt sich dann eine vom Grenzland bis hin zu den zentralen Lagen und besten Böden ansteigende Staffel von Pachthöhen und Erbbauzinsen, die der unterschiedlichen Nutzbarkeit der Böden und Lagen entspricht. Die Bodenrenten lassen sich insofern als Differentialrenten erklären, die auf Freiland, dem Boden ohne Bodenrente, aufbauen und bei jedem genutzten Grundstück den Vorteil seiner Nutzung vor Freiland zum Ausdruck bringen. Die Bodenrenten ergeben sich damit aus der Bewertung der Nutzungsvorteile, die die Grundstücke vor Freiland haben, durch die Nachfrage. Niedriger können die Nutzungsentgelte (Pachten und Erbbauzinsen) nicht fallen – das verhindert der Wettbewerb, der beim Meistgebotsverfahren dazu führt, daß die Nutzer in der Regel den vollen Nutzungsvorteil des Bodens, seinen vollen Abstand vor Freiland, an die Eigentümer abführen müssen. Und höhere Nutzungsentgelte können die Bodeneigentümer nicht verlangen, weil sonst die Nutzer auf Freiland ausweichen. Die Existenz von Freiland ist es also, die der Macht der Bodeneigentümer, Bodenrente zu verlangen, nach oben eine klare Grenze setzt.

Auch David Ricardo scheint der Sicht der Bodenrente als einer reinen Differentialrente zu folgen. In seinen „Grundsätzen der politischen Ökonomie und der Besteuerung“ schreibt er im Kapitel »Über die Rente« u.a. folgendes: »Dasjenige Getreide, welches man mit der größten Arbeitsmenge produziert, ist der Regulator des Getreidepreises. Und die Rente wird und kann nicht im geringsten einen Bestandteil seines Preises ausmachen.« Das Getreide mit der größten Arbeitsmenge ist das Getreide, das auf dem letzten noch in Benutzung genommenen Boden, also auf Grenzland angebaut wird.

[2]) vgl. auch Seite 18 in diesem Heft.

Bestimmt seine Arbeitsmenge den Getreidepreis, so darf dieser Boden keine Bodenrente mehr abwerfen, da sonst eben auch diese Rente den Getreidepreis mitbestimmen würde. Diese Aussage war für Ricardo von großer Wichtigkeit, weil er damit die von ihm und den meisten seiner Zeitgenossen vertretene Arbeitswertlehre aufrechterhalten und befestigen konnte. Der Wert und – bei Wettbewerb – auch der Preis des Arbeitsproduktes, hier des Getreides, entsprach für ihn also voll dem Arbeitsaufwand, den seine Produktion auf Grenzland erfordert. Der Umstand, daß auf Böden besserer Qualität und Lage mit weniger Arbeitsaufwand die gleiche Getreidemenge oder mit dem gleichen Arbeitsaufwand eine größere Getreidemenge produziert werden kann, führt aus dieser Sicht zwar für diese Böden zur Bodenrente als einer Differentialrente, macht aber die Bodenrente nicht zu einem Preisbestandteil.[3]) Das zeigt sich auch daran, daß von einem steileren oder einem flacheren Bodenrentenkegel, also dann, wenn sich die Bodenrenten der besseren und besten Böden und Lagen vom Grenzland mehr oder auch weniger abheben, bei gleichen Produktionsmengen kein Einfluß auf den Preis des Getreides ausgeht.

Allerdings ist es nicht gleichgültig, ob man, wie Gesell, für Freiland von einer Bodenrente von Null ausgeht oder, wie Ricardo, für Grenzland. Der Unterschied kann praktisch vernachlässigenswert, aber auch sehr bedeutsam sein. Geht das Grenzland bruchlos in Freiland über, so ist der praktische Unterschied beider Auffassungen gering. Denn dann ist nicht nur die Bodenrente des Freilands Null, sondern es wird auch die Bodenrente des Grenzlands nur wenig darüber liegen, weil die geringste Erhöhung den Grenzländer sofort zum Ausweichen auf Freiland veranlassen würde. Gibt es dagegen zwischen Grenzland und Freiland einen Bruch, ist also z. B. das Freiland nur schwer erreichbar oder seine Nutzung gegenüber der Nutzung von Grenzland mit deutlichen Nachteilen behaftet, dann kann auch der Eigentümer des Grenzlands i.d.R. eine positive Pacht (*Sockelrente*) vom Nutzer seines Bodens erheben. Er kann ggf. den vollen Nutzungsvorteil des Grenzlands vor Freiland als Bodenrente kassieren.[4]) Dann stimmt allerdings die Annahme Ricardos nicht mehr, daß der Preis des Arbeitsprodukts

[3]) Im nachfolgenden Aufsatz wurde demgemäß die Bodenrente, die aus der Förderung der Rohstoffe zu gewinnen ist, zunächst als reine Förderrente dargestellt, die auf Grenzland Null beträgt und von dort entsprechend der Förderkostenersparnis der günstiger gelegenen Vorkommen ansteigt. Der Preis der Rohstoffe ist in diesem Fall durch die Förderkosten auf Grenzland voll abgedeckt. Der Käufer der Rohstoffe bezahlt mit dem Preis die Förderleistung auf Grenzland, aber nichts für den Rohstoff selbst. Dieser hat folglich auch für den Bodeneigentümer des Grenzlands keinen ökonomischen Wert (siehe Seite 18 und 20 in diesem Heft).

[4]) Warum ihm das nicht immer gelingen wird, zeigt das nächste Kapitel.

des Grenzländers allein vom Lohn bestimmt sei, denn neben dem Arbeitseinkommen des Grenzländers geht dann auch die Bodenrente des Eigentümers des Grenzlands in die Produktpreise ein. Hätte Ricardo diesen Fall bedacht, so hätte er seine Arbeitswertlehre mit einer Einschränkung versehen müssen.

Die Theorie der Bodenrente sollte daher nicht von Grenzland ausgehen und von dort aus die Renten der übrigen Böden als Differentialrenten erklären. Denn dann versagt sie, wenn Grenzland selbst eine positive Bodenrente (Sockelrente) abwirft. Sie sollte stattdessen Freiland als Basis der Bodenrentenstaffel nehmen. Dann fügt sich auch – jedenfalls zunächst einmal – der Fall einer positiven Bodenrente des Grenzlands in die Differentialrentenbetrachtung ein.

2. Bodenrente ohne Freiland

Die Theorie der Bodenrente, die sich auf die Existenz von Freiland stützt, erweist sich jedoch ihrerseits als unzureichend, wenn es kein Freiland, also keinen erreichbaren Boden ohne Bodenrente gibt. Das ist nicht nur der Fall, wenn sämtlicher vorhandene Boden bereits genutzt wird, sondern auch dann, wenn der noch vorhandene, ungenutzte Boden nicht nachgefragt wird, weil er nicht nutzbar ist oder gegenüber Grenzland Nachteile hat, die seine Nutzung praktisch oder ökonomisch unmöglich machen, *so daß er als Ausweichmöglichkeit für die Nutzer des Grenzlands vor überhöhten Forderungen der Eigentümer nicht in Betracht kommt.*

Man braucht sich nur eine Bevölkerungsvermehrung und -verbreitung vorzustellen, die zur Besiedlung und Nutzung der ganzen bewohnbaren Erde führen würde, so wird man anerkennen, daß Freiland im bisherigen Sinne komplett verschwinden kann. Auch wäre der Fall einer durch eine Stadtmauer umschlossenen Stadt denkbar, für deren Einwohner eine Auswanderung oder ein Siedeln außerhalb der Mauer ausgeschlossen ist. Auch dort gäbe es im Falle einer Verpachtung sämtlichen Bodens voraussichtlich kein Freiland: selbst der äußerste, zur Stadtmauer hin gelegene und vielleicht noch am wenigsten nachgefragte Ring von Grundstücken würde eine Pacht, d.h. eine positive Bodenrente erbringen, von der aus gesehen die anderen Grundstücke zwar entsprechend der Vorteilhaftigkeit ihrer Nutzung eine sich aus dem Vergleich ergebende höhere Bodenrente als Differentialrente abwerfen würden – aber der Bezugspunkt dieser Bodenrentenstaffel wäre mit dem äußersten Ring der genutzten Grundstücke doch Boden mit einer positiven Bodenrente und eben nicht Freiland. Die Nachfrager bzw. Einwohner haben dann gegenüber erhöhten Pacht- und Erbbauzinsforderungen

der Eigentümer nicht die Möglichkeit, auf Freiland auszuweichen. Damit bleibt die Frage offen, warum die Bodeneigentümer ihre Pachtforderungen nicht bis an die äußerste Grenze dessen heraufschrauben können, was von den Nutzern jenseits ihres Existenzminimums noch aufgebracht werden kann. Jedenfalls ist die Sockelrente, die Bodenrente des Grenzlands, dann nicht, wie die bisher betrachteten Bodenrenten, als Differentialrente aus dem Vergleich mit anderen Böden zu erklären. Die Theorie der Bodenrente als einer reinen Differentialrente zwischen Böden verschiedener Lage und Bonität stößt hier an eine Grenze.

Dies zeigt sich auch bei der Rohstoff-Förderung, wo der letzte noch für den Rohstoffabbau in Benutzung genommene Boden durchaus eine positive Pacht/Bodenrente abwerfen kann, z. B. dann, wenn die Förderkosten der Rohstoffe jenseits dieser Grenze deutlich höher sind als die am Markt erzielbaren Rohstofferlöse, so daß sich ein Abbau nicht lohnt.[5]) Liegen die Rohstofferlöse zugleich über den Förderkosten auf Grenzland, so ergibt sich für dieses eine positive Bodenrente, ohne daß die Förderer auf den Abbau anderer Vorkommen ausweichen können.

Die Bodenrente des Grenzlandes, des äußersten Siedlungsrings innerhalb der Stadt oder auch – bei Ausbreitung der Menschheit über die ganze Erde – des schlechtesten genutzten Bodens ist in diesen Fällen zwar positiv, läßt sich aber ihrerseits nicht aus dem Nutzungsvorteil gegenüber ungenutztem, nicht nachgefragtem und daher ökonomisch nicht knappem Boden, also Freiland, erklären. Diese Bodenrente ist deshalb keine Differentialrente! Was ist sie aber dann? Und wonach richtet sich ihre Höhe?

Gesell verweist bei fehlendem Freiland im bisher beschriebenen Sinne, das er Freiland 1. bzw. 2. Grades[6]) nennt, auf die Möglichkeiten der Nutzer, statt auf anderes Land auf alternative Arten der Bodennutzung auszuweichen, nämlich auf Freiland 3. Grades (Bauen in die Höhe oder intensivere Nutzung des Bodens, z. B. des Ackerlandes als Gartenland). Der Nutzer muß dann zwar mehr Arbeit und/oder Kapital aufwenden, erreicht aber immer noch seinen mit der Bodennutzung verfolgten Zweck. Die Eigentümer des Grenzlands können und werden also, auch wenn kein Freiland 1. oder 2. Grades mehr da ist, ihre Forderungen nur bis auf die Höhe schrauben, bei der die Nutzer auf Freiland 3. Grades auszuweichen beginnen. Verlangen

[5]) siehe dazu die Ausführungen im folgenden Beitrag (Seite 18).

[6]) Freiland ist bei Gesell (bisher) nicht nachgefragter und daher (noch) nicht knapper Boden. Dabei bezeichnet er solchen Boden, soweit er noch sozusagen herrenlos ist, als Freiland 1. Grades und, soweit bereits private Besitzrechte an ihm existieren, als Freiland 2. Grades (siehe Silvio Gesell, »Die natürliche Wirtschaftsordnung«, 1. Teil, 6. Kapitel »Genauere Bestimmung des Begriffs Freiland«).

sie mehr, so droht ihr Boden ungenutzt zu bleiben. Freiland 3. Grades begrenzt daher wie Freiland 1. und 2. Grades die Macht der Bodeneigentümer gegenüber den Nutzern, weil es diesen eine Auweichmöglichkeit bietet.

Wie aber, wenn es weder Freiland 1. oder 2. Grades noch Freiland 3. Grades als praktisch erreichbare Alternative gibt? – wenn es also weder anderen Boden noch alternative Arten der Bodennutzung gibt, z. B. weil das Bauen in die Höhe durch die Stadtplanung und die intensivere Nutzung des Bodens durch landwirtschaftliche Anbauvorschriften ausgeschlossen ist, so daß beides als Ausweichmöglichkeit vor überhöhten Forderungen der Bodeneigentümer entfällt? Sind die Nutzer den Bodeneigentümern dann nicht vollständig ausgeliefert? Wodurch wird die Höhe der Bodenrente dann begrenzt?

Die Antwort ergibt sich daraus, daß es für den Nutzer neben Freiland 1.-3. Grades und unabhängig von ihm immer noch die Alternative der Einschränkung bzw. des Verzichts auf die bisherige Bodennutzung gibt![7]) Die Nutzer werden nämlich nie mehr Pacht bieten, als ihnen die Nutzung dieses Grundstücks im Verhältnis zu anderen Gütern, die sie für das gleiche Geld erlangen können, wert ist. Wird die Pacht über dieser Grenze angesetzt, so werden die Interessenten auf die Nutzung dieser Grundstücke verzichten, sich mit weniger Boden begnügen und es vorziehen, mit dem eingesparten Teil ihres Einkommens Waren und Dienstleistungen zu kaufen oder zu sparen. Obwohl der Boden kein Produkt menschlicher Arbeit, keine Ware und keine Dienstleistung ist, ist der Einkommensteil, den man für seine Nutzung aufbringen muß, doch der Konkurrenz der Arbeitsprodukte ausgesetzt. Ab einer bestimmten Pachthöhe kommt es deswegen zum Verzicht auf die Nutzung dieser Böden, weil die Menschen sich dann lieber in Bezug auf den Boden einschränken und den dadurch ersparten Einkommensteil für andere Zwecke verwenden.

Allerdings werden es die Bodeneigentümer so weit nicht treiben. Eine geringe Pacht ist ihnen lieber als keine. Ehe sie daher ihre Forderungen überziehen und infolge der Einschränkung der Nutzer, die sie dadurch auslösen, keinen Pächter für ihr Grundstück mehr finden, werden sie an der Stelle halt machen, an der die Nutzer die Nutzung des Bodens gerade noch einer ande-

[7]) Gesell hat diese Alternative durchaus gesehen, wie das im 16. Kapitel des 1. Teils seiner »Natürlichen Wirtschaftsordnung« gegebene Beispiel zeigt, in dem die Bodenrentenforderung eines Steinbruchbesitzers nur noch durch die Möglichkeit der Stadt zum Verzicht auf den Bau einer geplanten Straße begrenzt wird. Gesell hat diese Variante, die seine auf Freiland basierende Bodenrentenerklärung um einen weiteren begrenzenden Faktor ergänzt, jedoch nicht ausdrücklich in seine Theorie aufgenommen. Dies nachzuholen ist der wesentliche Sinn dieses Beitrags.

ren Verwendung ihres Einkommens vorziehen. Dabei sind es nicht die Differentialrenten, denen die Konkurrenz der Arbeitsprodukte zu schaffen macht, denn die Unterschiede der Nutzbarkeit zwischen den Grundstücken, auf denen sie beruhen, werden durch eine fallende oder steigende Attraktivität der Arbeitsprodukte nicht beeinflußt. Wohl aber zehrt die Anziehungskraft der Arbeitsprodukte an der Bodenrente des Grenzlands, der Sockelrente. Und nur, wenn eine steigende Attraktivität der Arbeitsprodukte die Sockelrente des Grenzlands ganz aufzehrt und zur Aufgabe der Nutzung dieses Bodens führt, werden auch die Differentialrenten in Mitleidenschaft gezogen, weil das Grenzland, auf das sie sich stützen, nun näher an die übrigen Grundstücke heranrückt. Ist also Grenzland nicht oder kaum knapp, weil es unmittelbar anschließendes Freiland gibt, so brauchen sich die Bodennutzer, nur um Boden in Benutzung nehmen zu können, bei der Befriedigung ihrer übrigen Bedürfnisse, d. h. beim Verbrauch von Arbeitsprodukten nicht einzuschränken – sie können ja kostenloses Freiland in Benutzung nehmen. Gibt es aber kein Freiland in erreichbarer Nähe, ist vielmehr auch das Grenzland bereits knapp und wirft es als schlechtester noch in Benutzung genommener Boden eine positive Bodenrente ab, so ist jegliche Bodennutzung nur zu Lasten der Befriedigung sonstiger Bedürfnisse zu erlangen. Diese Bodenrente, die Sockelrente, ist dann eine Knappheitsrente im eigentlichen Sinne, die den Nutzen des Grenzlands im Verhältnis zum Nutzen anderer Güter, die durch Geld erworben werden können, anzeigt.

Wie bereits gezeigt, setzt eine positive Bodenrente des Grenzlands (Sockelrente) nicht unbedingt voraus, daß Freiland überhaupt nicht mehr vorhanden oder praktisch und ökonomisch nicht erreichbar ist. Sie ergibt sich auch, wenn Grenzland mehr oder weniger deutliche Nutzungsvorteile vor Freiland hat. Solange nur Freiland für den Nutzer des Grenzlands als Ausweichmöglichkeit vor überhöhten Pachtforderungen des Eigentümers in Betracht kommt – und nur dann sollte man überhaupt von Freiland sprechen –, ist auch eine positive Bodenrente des Grenzlands in vollem Umfang Differentialrente, deren Höhe den mehr oder weniger großen Abstand des Grenzlands zum Freiland zum Ausdruck bringt. Es ist die Situation, in der die Eigentümer des Grenzlands den vollen Nutzungsvorteil ihres Bodens vor Freiland als Pacht verlangen können, die Situation also, in der sie nur durch Freiland an noch höheren Pachtforderungen gehindert werden. – Aber es kann auch sein, daß den Eigentümern die Abschöpfung dieser vollen Differenz nicht gelingt, weil die Nutzer schon vorher beginnen, ihre Nutzung einzuschränken und den Erwerb bzw. die Nutzung anderer Güter der Bodennutzung vorzuziehen. Dann findet die Macht der Eigentümer nicht erst an Freiland, selbst wenn es vorhanden ist, ihre Grenze, sondern schon vorher am Nutzen dieser anderen Güter. Erst recht wird natürlich der

Nutzen dieser Güter als begrenzende Kraft für die Pachtforderungen der Bodeneigentümer des Grenzlands dort wirksam, wo es gar kein Freiland mehr gibt.

Die Bodenrente ist also ausschließlich Differentialrente, wenn jede Pachterhöhung für Grenzland die Nutzer zum Ausweichen auf Freiland veranlassen würde. Gibt es aber solches Freiland nicht oder ist der Abstand zu ihm so groß, daß es für die Nutzer als Ausweichmöglichkeit nicht in Betracht kommt, wird also nicht Freiland, sondern der Nutzen anderer Güter als begrenzender Faktor für die Pachtforderungen der Eigentümer wirksam, dann ist die Bodenrente des Grenzlands als Differentialrente nicht zu erklären, weil sie sich nicht aus dem Vergleich mit anderem Boden ergibt. Die Sockelrente ist dann vielmehr eine Knappheitsrente im eigentlichen Sinne. Die Bodenrente aller anderen Grundstücke baut zwar auf dieser Sockelrente auf und ist insofern Differentialrente, sie selbst aber entsteht nicht durch den Vergleich zwischen den Grundstücken, sondern zwischen eben diesem Grenzboden einerseits und dem Nutzen aller anderen Waren, Dienstleistungen und sonst für Geld zu erwerbenden Güter andererseits.

3. Die Bodenrente als Knappheitsrente

Allgemein gesprochen trifft es zu, daß die Bodenrente –wie man an Pachten und Erbbauzinsen sieht– aus Angebot und Nachfrage resultiert und daß sie die Knappheit des Bodens und seiner Nutzungsmöglichkeit anzeigt. Aber es bleibt die Unterscheidung sinnvoll zwischen der Bodenrente, die sich aus dem Vergleich der Grundstücke untereinander ergibt (Differentialrente) und der Bodenrente, die sich aus dem Vergleich der Bodennutzung (Nutzung des Grenzlands) mit dem Nutzen anderer Güter ergibt (eigentliche Knappheitsrente des Bodens, Sockelrente, Rohstoffrente usw.).

Auf der Basis von Freiland als begrenzendem Faktor ist die Bodenrente ausschließlich Differentialrente, und zwar gleichgültig, ob das Grenzland bruchlos und kontinuierlich in Freiland übergeht und daher selbst keine oder praktisch keine Bodenrente abwirft oder ob es wegen eines Bruchs, den aber die Eigentümer in vollem Umfang zu Pacht machen können, selbst noch eine Sockelrente erbringt. Immer ergibt sich die Bodenrente hier aus der vergleichenden Betrachtung und Bewertung der zur Nutzung angebotenen Böden und Lagen gegenüber Freiland durch die Nachfrage. Die Differentialrente ist daher eine Knappheitsrente. Aber auch wenn nicht Freiland, sondern der Nutzen anderer Güter als begrenzender Faktor wirksam wird, ist die sich dabei ergebende Sockelrente ein Resultat von Angebot und

Nachfrage. Nur sollte man sie, da sie nicht die Nutzendifferenz zwischen verschiedenen Böden mißt, nicht als Differentialrente bezeichnen.

Der Vollständigkeit halber sei noch der beim Boden etwas theoretische, aber immerhin denkbare Fall erwähnt, daß es nur eine Knappheits- oder Sockelrente, aber keine Differentialrenten gibt. Man denke an die ummauerte Stadt, wenn deren sämtliche Grundstücke von den Nutzern als gleichwertig angesehen werden: dann gibt es keine Differentialrenten, wohl aber eine Sockelrente, die sich aus der Abwägung der Menschen zwischen den Vorteilen der Grundstücksnutzung und den Vorteilen anderer durch Geld erreichbarer Güter ergibt. Praktisch bedeutsam ist dieser Fall einer Knappheitsrente ohne Differentialrenten allerdings weniger beim Boden als bei anderen, im Gegensatz zum Boden homogenen Umweltgütern wie der Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO2-Emissionen.[8])

4. Bodenrente–Arbeitsertrag–Kapitalzins

Wir hatten gesehen, daß die Sockelrente in die Warenpreise eingeht, weshalb die Arbeitswertlehre nicht aufrechtzuerhalten war. Demgegenüber haben die Differentialrenten keinen Einfluß auf die Preise, sondern zeigen nur einen Kosten- oder sonstigen Nutzungsvorteil des jeweiligen Grundstücks gegenüber Grenzland (und u.U. des Grenzlands gegenüber Freiland) an, den die Bodeneigentümer als zusätzliche Bodenrente vereinnahmen können. Für beide Bestandteile der Bodenrente stellt sich die Frage, wem sie zustehen. Mindern sie das Recht auf den vollen Arbeitsertrag? Stehen sie daher dem Arbeiter zu?

Die Sockelrente kann der Arbeiter nicht für sich beanspruchen, weil das Produkt nicht allein sein Werk ist, sondern zugleich aus Boden, Natur und d.h. aus etwas, das ohne Arbeit vorhanden ist, besteht. Es mag zwar gerechtfertigt sein, den bearbeiteten Stoff unter bestimmten Voraussetzungen ins Eigentum des Bearbeiters übergehen zu lassen, wie dies das Bürgerliche Gesetzbuch tut. Aber auch hier wird gerade nicht ein ursprüngliches Eigentum des Bearbeiters angenommen, sondern erst ein durch die Bearbeitung sich ergebender Erwerb. Der Boden als das ohne Arbeit Vorhandene steht nicht dem Arbeiter zu, sondern kann nur der gesamten Menschheit und ihren Mitgliedern zugeordnet werden. Auch derjenige, der nicht, noch nicht oder nicht mehr arbeiten kann, hat ein Daseinsrecht auf der Erde. Die Bodenrente ist daher kein Arbeiter-Privileg. Wäre die Bodenrente ein unbe-

[8]) siehe dazu S. 32 ff, insbes. S. 35 in diesem Heft.

rechtigter Abzug vom Arbeitsertrag, so müßte sie demselben durch die Bodenreform wieder hinzugefügt werden. Tritt man dagegen für eine gleichmäßige Verteilung der Knappheitsrente des Bodens an alle Menschen ein, so schließt dies eine Ablehnung der Auffassung der Bodenrente als Abzug vom Arbeitsertrag ein.

Nicht anders verhält es sich mit der Bodenrente als Differentialrente. Der Arbeitslohn ist auf allen Böden – vom Grenzland bis zu den besten Böden und Lagen – gleich.[9]) Erhält der Arbeiter auf Grenzland den vollen Arbeitsertrag, so kann auch der Arbeiter auf besseren Böden und in besseren Lagen nicht mehr beanspruchen. Denn diese Unterschiede sind kein Arbeitsergebnis. Auch die Differentialrente steht daher nicht dem Arbeiter zu, sondern der Menschheit und ihren Mitgliedern.

Daraus ergibt sich, daß die Bodenrente kein Abzug vom Arbeitsertrag und keine Beeinträchtigung des Rechts auf den vollen Arbeitsertrag ist. Auch Gesell, obwohl er dies durchaus behauptet, verteilt die Bodenrente in seiner Bodenreform nicht an die Arbeiter, wie es konsequent wäre, sondern an die Mütter nach der Zahl ihrer Kinder.

Nicht nur zur Arbeit, sondern auch zum Kapital hin ist in Bezug auf die Bodenrente noch eine Klarstellung angebracht. Sie betrifft die Bezeichnungen »Pachtzins«, »Erbbauzins« oder auch »Bodenzins«, »Verzinsung des Bodenkapitals« usw. Da Zins zwingend ein Kapital voraussetzt, aus dem er sich ergibt und mit dem er über den Zinssatz verbunden ist, so wird durch die genannten Ausdrücke unterstellt, der Boden habe einen Kapitalwert, aus dem sich seine Verzinsung ergibt. Aber der Kapitalwert des Bodens ist fiktiv. Er ergibt sich selbst erst durch Kapitalisierung der Bodenrente, die daher primär ist. Anders als beim Kapital, das erst einmal vorhanden sein muß, damit es Zinsen abwerfen kann, existiert beim Boden die Bodenrente unabhängig von ihrer Kapitalisierung. M.a.W.: es gibt Kapital ohne Verzinsung, aber keinen Zins ohne Kapital. Die Bodenrente dagegen fließt, auch wenn man von ihr keinen Kapitalwert ableitet, und sinkt sie auf Null, so bleibt auch vom sog. Kapitalwert des Bodens nichts übrig.[10]) Man sollte daher für die Bodenrente, gleichgültig ob sie in Pacht-, Erbbau- oder sonstigen Verhältnissen erscheint, keine Bezeichnungen mit dem Bestandteil »...zins« verwenden – das führt nur zur Verwirrung und zeugt zugleich von ihr. Auch der Gesetzgeber, der im BGB bei Pachtverhältnissen von «Pachtzins« und in der Erbbaurechtsverordnung von »Erbbauzins« spricht, sollte sich zutreffendere Bezeichnungen, z. B. mit dem Wortbestandteil »... rente«, einfallen

[9]) siehe dazu Seite 21 in diesem Heft.
[10]) siehe dazu »Fragen der Freiheit« Heft 257 S. 34 ff und 250 S. 78-80.

lassen. Dafür müßte er aber erst einmal die Natur des Bodens und der Bodenrente durchschauen.

Die Bodenrente sollte also weder zu nahe an die Arbeit gerückt werden, indem man sie als einen Abzug vom Arbeitsertrag bezeichnet, noch zu nahe ans Kapital, indem man sie mit Ausdrücken wie Bodenzins, Erbbauzins usw. bezeichnet, die fälschlicherweise einen originären Kapitalwert des Bodens unterstellen.

Die Autoren dieses Heftes:

Fritz Andres
Dhauner Straße 180, 55606 Kirn

Jörg Pfuhl
% SWR2, Südwestrundfunkt, 76522 Baden-Baden

Michael Schmalholz
% Futurecamp GmbH, Chiemgaustr. 116, 81549 München

Herbert Spies
Pfennigacker 78, 70619 Stuttgart

Prof. Dr. Hubert Wiggering
% Zentrum für Agrar-, Landschafts- und Landnutzungsforschung, Eberswalderstr. 84, 15374 Müncheberg

Ökonomische Wirkungen einer Einführung von Zertifikaten oder Abgaben auf die Förderung fossiler Brennstoffe und die Emission von CO_2 – Zum Interessenhintergrund des Rohstoff- und des Klimaproblems –[1])

Fritz Andres

1. Einleitung

Für die folgende Untersuchung wird – etwas vereinfachend – von einem festen Zusammenhang zwischen der weltweiten Fördermenge fossiler Brennstoffe (Kohle, Erdöl, Erdgas) und dem Volumen der anthropogenen CO_2-Emissionen ausgegangen, und zwar in dem doppelten Sinne, daß alle geförderten fossilen Brennstoffe über ihre Verbrennung zu CO_2-Emissionen führen, aber auch alle anthropogenen CO_2-Emissionen aus den fossilen Brennstoffen stammen.

Tatsächlich werden zwar nicht alle geförderten fossilen Brennstoffe verbrannt und dadurch zum Ausgangspunkt von CO_2-Emissionen. Aber die Ausnahmen wie z.B. die Verwendung von Erdöl zur Herstellung von Kunststoffen in der chemischen Industrie sind leicht erfaßbar und daher im Rahmen der nachfolgenden Betrachtung jederzeit berücksichtigungsfähig, indem sie aus den zu begrenzenden Mengen wieder herausgerechnet bzw. durch Gutschriften auf erfolgte Belastungen neutralisiert werden.[2]) Es ist daher unschädlich, auch die später nicht verbrannten Fördermengen zunächst einmal wie das Hauptvolumen, das der Verbrennung zugeführt wird, zu behandeln.

Auch in umgekehrter Richtung gibt es Ausnahmen, denn nicht alle anthropogenen CO_2-Emissionen stammen aus der Verbrennung von fossilen

[1]) Dieser Beitrag ergänzt meinen Aufsatz über „Klimapolitik als Ordnungspolitik“ in „Fragen der Freiheit“ Heft 258, S. 33-65.

[2]) Zur Ausgestaltung solcher Ausgleichsverfahren siehe Johannes Heister, Peter Michaelis u.a.: »Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten« (Kieler Studien; 237), Tübingen, Mohr 1991, S. 79 ff, 85 f.; ferner »Fragen der Freiheit« Heft 258, S. 44 f.

Brennstoffen. Die Ausnahmen sind allerdings von so geringem Gewicht, daß sie im Rahmen dieser Untersuchung vernachlässigt werden können.[3])

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen kann man also davon ausgehen, daß mit einer bestimmten – nach ihrem Kohlenstoffgehalt gewichteten – Fördermenge fossiler Brennstoffe ein bestimmtes Emissionsvolumen von CO_2 fest korreliert ist, aber auch einem bestimmten Emissionsvolumen eine bestimmte Fördermenge zwingend entspricht. Jede Ausweitung oder Reduzierung der Förder- oder der Emissionsmenge oder auch eines notwendigen Zwischengliedes zwischen der Förderung und der Verbrennung fossiler Brennstoffe hat demnach bei allen anderen Gliedern der Kette eine entsprechende Veränderung zur notwendigen Folge. Das bedeutet auch, daß das Emissionsvolumen von CO_2 über die Fördermenge fossiler Brennstoffe und die Fördermenge über das Emissionsvolumen gesteuert werden kann.

Ausgangspunkt der Wirkungskette ist eine natürliche Gegebenheit: das (begrenzte) Vorkommen der fossilen Brennstoffe. Aber auch an ihrem Ende steht die Natur. Denn durch die Emission von CO_2 wird die Atmosphäre als (begrenzter) Aufnahmespeicher für dieses wie für andere sog. Treibhausgase in Anspruch genommen. Die Atmosphäre ist insofern als eine knappe Ressource anzusehen, deren Nutzung zwar nicht physisch begrenzt ist, aber im Interesse des Klimaschutzes durch Übereinkunft begrenzt werden muß.

Der geschilderte Wirkungszusammenhang weist somit die Besonderheit auf, daß an seinem Anfang und an seinem Ende zwei ganz verschiedene Umweltgüter – die fossilien Brennstoffe und die Atmosphäre als Aufnahmespeicher – stehen, die im Ergebnis durch ein und dieselbe Handlung – die Förderung bzw. die Verbrennung der fossilen Brennstoffe – genutzt werden. Die Förderung der fossilen Energieträger stellt daher nicht nur die Ausbeutung eines knappen Rohstoffs dar, sondern bedeutet – über mehrere Zwischenglieder – stets auch eine Nutzung der Atmosphäre als knapper Ressource, und eine Ausweitung oder Begrenzung der Nutzung des atmosphärischen Aufnahmespeichers für CO_2-Emissionen hat eine Erweiterung oder Drosselung der Fördermenge fossiler Brennstoffe zur notwendigen Folge.

Beide Umweltgüter – die fossilen Brennstoffe und der atmosphärische Aufnahmespeicher – haben allerdings verschiedene Inhaber: bei den fossilen Brennstoffen sind dies meist die Staaten ihrer Belegenheit, beim atmos-

[3]) Näheres dazu in »Klimapolitik als Ordnungspolitik« in »Fragen der Freiheit« Heft 258, Seite 44 ff.

phärischen Aufnahmespeicher werden es in letzter Konsequenz die Vertragsstaaten von Kyoto sein, die sich wechselseitig ihre Emissionsvolumina von 1990 und damit gewissermaßen ihre Speicheranteile als kostenlose Besitzstände bestätigt haben.[4]) Diese Inhaber haben jeweils nicht nur Zugriff auf ihr unmittelbares Eigentum, sondern über den beschriebenen Wirkungszusammenhang auch auf das Umweltgut am anderen Ende: die Ölscheichs also auf die Atmosphäre und die Kyoto-Staaten auf das Opec-Öl! Und beide Seiten verfolgen schließlich bei der Regelung des Zugangs zu ihren Ressourcen ganz unterschiedliche Interessen: Die Inhaber der fossilen Brennstoffe in der Regel das Interesse an einer Maximierung ihres Gewinns aus dem Rohstoffverkauf, die Kyoto-Staaten – hoffentlich – das Interesse am Klimaschutz. Dabei ist auf der einen Seite eine restriktive Förderpolitik, die eine Verfügbarkeit fossiler Brennstoffe auch für künftige Generationen sichert, dringend geboten und auf der anderen Seite ein Abgleiten von Kyoto in eine gewinnorientierte Interessenpolitik nicht auszuschließen. Das alles macht die zwanghafte Verbindung beider Seiten zu einem in jeder Hinsicht spannungsgeladenen Komplex.

Will man sich die ökonomischen Auswirkungen von Zertifikaten oder von Abgaben, d.h. die Wirkungen der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik, auf die Förderung der fossilen Brennstoffe bzw. die Emission von CO_2 klarmachen, so muß man sich zunächst die jeweilige Situation *vor* ihrer Einführung vergegenwärtigen. Vor diesem Hintergrund können dann die Auswirkungen betrachtet werden, die vom Einsatz dieser Instrumente zu erwarten sind.

2. Die Förderung der fossilen Brennstoffe (Rohstoffe)

Auf der Rohstoffseite der fossilien Brennstoffe haben wir es teils mit konkurrierenden Eigentümern – meist Staaten – zu tun und teils mit einem kartellmäßigen Zusammenschluß derselben, für den die Organisation Erdöl exportierender Länder (Opec) steht. Beide Marktformen des Angebots bedeuten wirtschaftlich verschiedenes und sollen daher auch getrennt be-

[4]) Im Kyoto-Protokoll haben sich die Vertragsstaaten zwar zur Reduzierung ihrer CO_2-Emissionen verpflichtet, aber auch wechselseitig die Emissionsvolumina von 1990 als kostenlosen Besitzstand bestätigt. Von seiner Anlage her läuft das Kyoto-Protokoll nach einer späteren Einbeziehung aller übrigen Staaten auf eine vollständige Verteilung des atmosphärischen Aufnahmespeichers auf die Staaten heraus und damit auf eine weltweite Privilegiengesellschaft mit nationalen Besitzständen nach dem Eroberungsstand von 1990! (Vgl. Seite 32f. und »Fragen der Freiheit« Heft 248, S. 37f.).

handelt werden – zunächst der Wettbewerb der Anbieter (a)), später das Kartell (c)).

a) Die Rohstoffeigentümer im Wettbewerb

Die fossilen Brennstoffe befinden sich heute überwiegend in der Hand von Staaten, die über sie wie über Privateigentum verfügen. Ziehen sie von den Erlösen, die sie für ihre Rohstoffe erzielen, die Kosten des Suchens, der Förderung, des Transports usw. ab, so bleibt ihnen die (rohstoffbezogene) *Bodenrente*[5]*)* als arbeitsloses Einkommen aus Boden- bzw. Rohstoffbesitz. Die Bodenrente erzielen sie auch, wenn sie selbst gar nichts tun, sondern den Boden mit dem Förderrecht an ein Unternehmen verpachten. Um die Verhältnisse transparent werden zu lassen, sei hier unterstellt, die Eigentümer des Bodens und der Rohstoffe – nachstehend *Eigentümer* genannt – würden sich jeweils auf diese Variante, d.h. auf die Verpachtung ihres Besitzes beschränken und die Bodenrente als Pacht kassieren, während die mit der Ausbeutung der Vorkommen verbundenen Tätigkeiten von der Suche bis zum Weiter-Verkauf der Rohstoffe von Unternehmern – nachstehend *Förderer* genannt – übernommen werden.

Die Pacht wird sich zwar an der Fördermenge orientieren, in ihrer Höhe pro Mengeneinheit aber entscheidend von dem allgemeinen Preisniveau der Rohstoffe einerseits und den auf dem jeweiligen Pachtgrundstück anfallenden Such-, Förder-, Transport- und sonstigen Kosten andererseits abhängen. Da die Rohstoffpreise – gleiche Qualität unterstellt – von der Herkunft der Rohstoffe unabhängig sind und jeder Förderer für seine unternehmerische Leistung und sein investiertes Kapital in etwa das gleiche Entgelt erwarten wird wie er es auch an anderer Stelle erzielen würde, gehen die natur- und standortbedingten Unterschiede bei den Förder- und sonstigen Kosten voll zu Lasten bzw. zu Gunsten der Pachten und damit der Bodenrenten der Eigentümer. Diese Kosten, die notwendig sind, um die in der Erde lagernden Rohstoffe auf dem Weltmarkt in Erlöse zu verwandeln, bestehen zwar nicht nur aus den Kosten der Förderung, sondern auch aus Such- und Transportkosten und dergleichen, werden aber in dieser Untersuchung der Einfachheit halber *Förderkosten* genannt. Sie beinhalten auch den Gewinn, dessen Erwartung notwendig ist, um die Förderer in ausreichender Zahl zum Ergreifen ihrer Tätigkeit zu veranlassen. Rohstofferlöse auf dem Markt abzüglich Förderkosten – in dieser Differenz besteht die (rohstoffbezogene) Bo-

[5]) Der Begriff der Bodenrente und einige andere, nachfolgend verwendete Begriffe sind im Anhang etwas näher erläutert.

denrente des Eigentümers der Rohstoffe und die von ihm bei der Vergabe des Förderrechts erzielbare Pacht.

Dem Eigentümer ist eine geringe Pacht lieber als keine. Aber klar ist auch, daß dort, wo kein Förderer mehr bereit ist, noch eine positive Pacht zu zahlen, weil die Förderkosten über den Rohstofferlösen liegen, die Rohstoffe im Boden bleiben. Die Förderung wird also bis zu dem Feld ausgedehnt, das gerade noch eine positive Pacht/Bodenrente abwirft. Auf diesem Grundstück werden die Rohstofferlöse durch die anfallenden Förderkosten fast voll aufgezehrt. Für die Pacht und d. h.: für die Übergabe der Rohstoffe vom Eigentümer an den Förderer, bleibt nichts über. Die Rohstoffe sind für den Eigentümer damit ökonomisch so gut wie wertlos. Rohstoffbezogen ist sein Boden *Grenzland*. Wenn daher im folgenden vom *Grenzlandförderer* die Rede ist, so ist damit der *Förderer auf Grenzland* gemeint und keine betriebswirtschaftliche Einstufung eines Förderbetriebes, denn die Förderbetriebe verdienen – Wettbewerb bei der Pachtvergabe unterstellt – im Prinzip alle gleich viel bzw. differieren eben nur nach der Leistungsfähigkeit der Förderer. Die Unterschiede in der Pachthöhe haben aber mit der Leistungsfähigkeit der Förderer nichts zu tun. Sie resultieren ausschließlich aus natürlichen Gegebenheiten und bestimmen die Bodenrente des Eigentümers, nicht den Gewinn des Förderers.

Grenzland muß allerdings nicht immer eine Pacht von Null oder von knapp über Null abwerfen. So braucht man sich nur vorzustellen, daß es Boden gibt, der wegen hoher Förderkosten nur gerade noch eine positive Pacht abwirft, während der nächstgünstige Boden aufgrund wesentlich geringerer Förderkosten eine stattliche Pacht erbringt. Fällt nun das Angebot vom erstgenannten Boden wegen Erschöpfung der Vorkommen weg, so ändert dies an der Pacht des nächstgünstigen Bodens, der jetzt Grenzland wird, nichts. Die Reduzierung des Angebots wird sogar zu einer Erhöhung der Rohstoffpreise führen, die im Ergebnis der Bodenrente der verbliebenen Rohstoffeigentümer zugute kommt. Denn zunächst profitieren zwar die Förderer von den höheren Erlösen. Da sie aber auch in den Pachtverhandlungen mit den Eigentümern miteinander im Wettbewerb stehen, werden sie diesen Vorteil früher oder später in höheren Pachten an die Eigentümer weiterreichen müssen. Der Eigentümer des letzten jetzt noch ausbeutbaren Bodens erhält dann also nicht nur seine bisherige Pacht, sondern –wie alle anderen– sogar eine Erhöhung.[6]) Obwohl dieser Eigentümer dann der letzte ist, auf dessen Grundstück noch gefördert wird, sein Land insofern Grenzland ist, wirft es

[6]) Allerdings gilt dies uneingeschränkt nur, wenn die gestiegenen Rohstoffpreise nicht zur Erschließung neuer – wiederum auf den Preis drückender – Vorkommen Anlaß geben.

doch Bodenrente ab. Diese Bodenrente erzielen auch alle anderen Eigentümer. Sie ist eine standort-unabhängige Knappheitsrente des Rohstoffs und soll hier *Rohstoffrente* oder *Sockelrente* genannt werden.[7])

Gleichgültig nun, ob Grenzland eine Rohstoffrente abwirft oder nicht: die Bodenrente, die die anderen Eigentümer – bei gleichen Erlösen, aber geringeren Kosten – erzielen, wird immer um die Förderkostenersparnis über der des Grenzlands liegen. Sie kommt den jeweiligen Eigentümern ebenfalls als Pacht zugute und ist mit ihrem über der Rente des Grenzlands liegenden Teil eine *Differentialrente,* die auf der Bodenrente des Grenzlandes – sei diese nun Null oder positiv – aufbaut. Diese Differentialrente, eine rohstoffbezogene Bodenrente des jeweiligen Grundstücks, soll, da sie die Differenz der Förderkosten widerspiegelt, im folgenden *Förderrente* genannt werden. Die Bodenrente bzw. Pacht des Eigentümers von Grenzland ist also, wenn sie überhaupt im positiven Bereich liegt, Rohstoffrente, die aller übrigen Eigentümer Rohstoff- zuzüglich Förderrente.[8])

Die Rohstoffrente resultiert aus der Knappheit der Rohstoffe, die Förderrente aus dem Kostenvorteil, den andere Rohstoff-Grundstücke vor Grenzland haben. Rohstoffrente wird von den Käufern des Rohstoffs im Preis gezahlt, wenn dieser Preis über den Förderkosten von Grenzland liegt. Sie ist der Erlös der Rohstoffe abzüglich deren Förderkosten auf Grenzland. Schwankungen der Rohstoffpreise bedeuten daher bei konstanten Förderkosten in der Regel Schwankungen der Rohstoffrenten. Auch eine Erfindung, die die Förderkosten senkt, wird, soweit sie nicht die Erschließung neuer Vorkommen oder eine sonstige Ausweitung der Fördermengen renta-

[7]) Die Rohstoffrente braucht übrigens nicht immer das Ergebnis natürlicher Knappheit der Rohstoffe zu sein, sondern kann auch Folge kartellmäßiger Absprachen der Eigentümer sein, die damit allerdings zum Teil auf die Förderung von durchaus – wenn auch zu niedrigeren Preisen – absetzbaren Rohstoffen verzichten. Ob eine Erhöhung der Rohstoffrente pro Tonne durch kartellmäßige Begrenzung der Tonnage oder eine geringere Rohstoffrente pro Tonne bei ausgeweitetem Absatz die zweckmäßigere Strategie ist, wird innerhalb des Rohstoffkartells stets zu den umstrittenen strategischen Fragen gehören. (siehe dazu weiter unten 2.c) sowie E. Behrens, Ökologische Rohstoffwirtschaft, in »Fragen der Freiheit« Heft 222, Seite 57 f).

[8]) Ausnahmsweise kann auch eine positive Bodenrente des Grenzlands Differentialrente sein, nämlich dann, wenn sie die volle Differenz zwischen den Förderkosten des Grenzlands und des nächst-ungünstigeren, aber nicht genutzten Standorts erfaßt. Wird dieser Standort als begrenzender Faktor für die Forderungen der Eigentümer des Grenzlands wirksam, erwägen also die Förderer des Grenzlands ein Abwandern zu diesen ungünstigeren Standorten, weil die Eigentümer die volle Differenz zu diesem Boden als Pacht verlangen, so ist auch die Bodenrente des Grenzlands eine Differentialrente. Näheres hierzu und zur Charakteristik von Rohstoff- und Förder- bzw. sonstigen Differentialrenten findet sich im Beitrag »Zur Klärung des Begriffs der Bodenrente« in diesem Heft.

bel macht, am Erlös pro Tonne nichts ändern und kommt dann zwar zunächst den Förderern, im Ergebnis aber – ebenso wie eine mengeninduzierte Preiserhöhung (s. Seite 18) – wegen der Konkurrenz der Förderer bei der Anpachtung der Rohstoff-Felder voll den Rohstoffrenten der Eigentümer zugute.

Wenn Rohstoffrente überhaupt anfällt, kommt sie allen Eigentümern zugute, nicht nur dem von Grenzland. Erzielt sie allerdings der Grenzland-Eigentümer nicht, so erzielt sie auch kein anderer. Der Rohstoff wirft dann keine Knappheitsrente ab. Sein Preis ist in diesem Fall durch den Aufwand, der auf Grenzland für seine Förderung notwendig ist, voll gedeckt. Die Käufer des Rohstoffs bezahlen dann nur die Förderleistung, für den Rohstoff selbst bezahlen sie nichts. Dementsprechend erhält auch der Eigentümer des Grenzlands für seinen Rohstoff nichts. Der Rohstoff ist im ökonomischen Sinn nicht knapp. Die Rohstoffrente ist Null. Die Renten der übrigen Eigentümer sind dann ausschließlich Förderrenten.

Grenzland ohne Bodenrenten zeigt, daß es Förderrenten ohne Rohstoffrenten gibt. Aber auch der umgekehrte Fall ist theoretisch denkbar, wenn nämlich alle Eigentümer nur die Rohstoffrente als Pacht erhalten, weil der Rohstoff zwar knapp, die Förderkosten aber bei allen Grundstücken gleich hoch sind. Dann gibt es nur Rohstoffrenten, keine Förderrenten.

Die Rohstoffrenten zeigen den Nutzen an, den die Verwendung bzw. der Verbrauch des Rohstoffs vor dem Einsatz von Alternativen bzw. dem Verzicht zu Gunsten anderer Güter hat. Sie spiegeln das Verhältnis wieder, in dem der Nutzen des Rohstoffs zum Nutzen anderer mit Geld erreichbarer Güter und Vorteile steht.[9]) Die Förderrenten vergleichen dagegen die Grundstücke untereinander. Sie zeigen das Verhältnis an, in dem die Nutzbarkeit des jeweiligen Grundstücks zu der von Grenzland steht.[10])

b) Voraussetzungen und Wirkungen von Zertifikaten und Abgaben

Geht man davon aus, daß die Eigentümer ausschließlich oder überwiegend ihrem ökonomischen Interesse an maximalen Bodenrenten folgen, so ist klar, daß sie nicht geeignet sind, für die Wahrung des gesamtmenschheitlichen Interesses an einer Begrenzung der Rohstoff-Förderung zu sorgen, die eine gewisse Verfügbarkeit auch für spätere Generationen gewährleisten soll. Hierfür wird vielmehr eine Institution erforderlich, die die Aufgabe er-

[9]) Ein Ausnahme hiervon bildet nur der in Fußnote 8 erwähnte Fall.

[10]) Auch bei der rohstoff-unabhängigen Bodenrente ist es zweckmäßig, zwischen der eigentlichen Knappheits- und der Differentialrente zu unterscheiden (siehe dazu den Artikel »Zur Klärung des Begriffs der Bodenrente« in diesem Heft).

hält, die Förderung der Rohstoffe direkt durch Vergabe von Zertifikaten oder mittelbar durch Erhebung von Abgaben zu begrenzen.

Unterstellen wir einmal, es würde auf der Ebene der UNO eine solche Institution geschaffen und mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet. Sie soll sich allerdings im Ergebnis auf eine Begrenzung der *weltweiten* Rohstoff-Förderung beschränken, da diese vor allem im gesamtmenschheitlichen Interesse an einer langfristigen Verfügbarkeit der Rohstoffe liegt, während die Frage, welche Eigentümer weiterhin fördern dürfen und welche in Folge der Begrenzung ihre Förderung einstellen müssen, den Marktkräften überlassen bleiben soll.[11]) Diese Institution soll im folgenden als Zentralstelle für Rohstoffregulierung (ZfR) bezeichnet werden.

Die der ZfR zu Gebote stehenden Instrumente seien Zertifikate und Abgaben auf die Förderung der Rohstoffe. Es ist wegen des eingangs skizzierten Wirkungszusammenhangs letztlich gleichgültig, ob diese Instrumente den Eigentümern oder den Förderern gegenüber eingesetzt werden. Das ist auch eine Frage der politischen und rechtlichen Erreichbarkeit dieser Akteure.[12]) Für die vorliegende Darstellung wurde unterstellt, daß die ZfR ihre Maßnahmen an die Förderer richtet. Diese müssen daher neben dem Pachtvertrag mit den Eigentümern für ihre Fördermengen Förder-Zertifikate von der ZfR erwerben bzw. Abgaben an sie bezahlen.

Für die ökonomischen Wirkungen dieser Instrumente kommt es auf die Ausgangssituation an. Sie lassen sich am besten demonstrieren, wenn man annimmt, daß bei dem Rohstoff, dessen Förderung zertifikat- oder abgabepflichtig werden soll, viele Eigentümer als Anbieter miteinander konkurrieren und bei ihnen sowohl Rohstoffrenten als auch Förderrenten anfallen. Nehmen wir zunächst den Fall der Abgabe an, die von den Förderern erhoben wird. Die Förderer werden die Abgabe, die sie zunächst zahlen müssen, im Ergebnis nicht zu tragen brauchen, da sie damit eine Schmälerung ihres Leistungseinkommens hinnehmen müßten, die sie bei einem Einsatz an anderer Stelle nicht zu tragen hätten. Eine Abwälzung an den Verbraucher hätte allerdings Mengenverluste zur Folge, die wegen der notwendigen Übereinstimmung von Förder- und Verbrauchsmengen auch die Eigentümer

[11]) Daß eine Planung aller Förderstandorte hinsichtlich der Reihenfolge und des Umfangs ihrer Ausbeutung durchaus sinnvoll ist, weist E. Behrens in »Ökologische Rohstoffwirtschaft« (»Fragen der Freiheit« Heft 222 S. 56-62) nach, braucht hier aber nicht weiter berücksichtigt zu werden.

[12]) Vernachlässigt man den Eigenverbrauch der Förderländer, geht man also davon aus, daß die gesamte Förderung in Nicht-Förderländer, d.h. in reine Verbrauchsländer exportiert wird, so könnte diese Institution auch durch Zertifikate oder Abgaben auf den Import der Rohstoffe deren Fördermengen reglementieren. (s. dazu »Fragen der Freiheit«Heft 258, S. 48, 52 f, 58 f,62 f).

treffen würden. Welchen der konkurrierenden Eigentümer soll aber der Mengenverlust treffen? Wer soll sich einschränken? Selbst für den Eigentümer des Grenzlands gibt es keinen Anlaß zu einer Mengenbeschränkung oder gar zu einem Ausscheiden als Anbieter, solange er noch eine positive Bodenrente pro Fördereinheit erzielt. Ehe daher die Abgabe auf die Verbraucher abgewälzt wird, was unweigerlich zu Mengenverlusten auch für die Eigentümer führen würde, werden diese über einen entsprechenden Nachlaß bei der Pacht die Abgabe schließlich tragen, jedenfalls solange ihnen trotz dieser Belastung noch eine positive Rohstoffrente übrig bleibt. Denn auch dem Eigentümer des Grenzlands ist eine geschmälerte Rohstoffrente und damit Pacht lieber als keine. Er wird daher seinen Boden so lange verpachten, wie die Abgabe unter der Rohstoffrente und seine Pacht daher positiv bleibt. Mit der Abgabe kann so im Ergebnis die volle Rohstoffrente abgeschöpft werden, ohne daß sich daraus mengenmäßige Auswirkungen ergeben. Sie wird, auch wenn von den Förderern bezahlt, schließlich allein von den Eigentümern des Bodens bzw. der Rohstoffe, und zwar von allen Eigentümern, nicht nur von denen des Grenzlands, getragen.

Wenn die Abgabe eingeführt und allmählich erhöht wird, so schmälert sie zunächst die Rohstoffrente der Eigentümer und nimmt sie ihnen schließlich vollständig weg. Der Eigentümer des Grenzlands hat zum Schluß keine Rohstoffrente und damit auch keine Pacht mehr, die anderen Eigentümer haben nur noch ihre Förderrente. Bis dahin hat die Abgabe nur eine Umverteilung von den Eigentümern zur ZfR hin zur Folge, aber keinen Mengeneffekt und daher auch keine unmittelbaren ökologischen Auswirkungen. Den Verbraucher berührt sie nicht.

Wird die Abgabe allerdings über die Rohstoffrente hinaus angehoben oder warf schon bei ihrer Einführung Grenzland keine Rohstoffrente ab, so müßte der Eigentümer des Grenzlands jetzt dem Förderer noch eine Zuzahlung geben, wenn er ihn zur weiteren Förderung veranlassen wollte. Die Pacht/Bodenrente würde also negativ, Verpachtung ein Zusatzgeschäft. Die Folge ist klar: die Rohstoffe auf Grenzland bleiben im Boden. Damit wird die Abgabe mengenwirksam! Die Reduktion der Fördermenge hat dann auf der Verbraucherseite eine Preiserhöhung zur Folge. Die Förderer werden im Wettbewerb um die Anpachtung der Grundstücke daher nur den Teil der Abgabe auf die Eigentümer zurückwälzen, den sie nicht auf die Verbraucher abwälzen können. Die Abgabenbelastung wird also zwischen den Verbrauchern und den Eigentümern aufgeteilt, und zwar so, daß sie auf beiden Seiten übereinstimmende Mengeneffekte hervorruft. Denn im Ergebnis müssen Förder- und Verbrauchsmengen übereinstimmen.

Es hängt von den Preiselastizitäten des Angebots und der Nachfrage ab, in welchem Verhältnis sich die Abgabe auf beide verteilen muß, um überein-

stimmende Mengeneffekte hervorzurufen. Ist die Nachfrage im Verhältnis zum Angebot unelastisch, weil die Verbraucher und sonstigen Verwender der fossilen Brennstoffe auch bei gestiegenen Preisen ihren Verbrauch kaum reduzieren, so werden sie den größten Teil der Abgabe zu tragen haben, und zwar ohne daß dies einen nennenswerten Mengeneffekt hat. Bei absolut unelastischer Nachfrage ist sogar denkbar, daß die Abgabe überhaupt keine Mengenwirkung zeitigt. Die Verbraucher schränken sich dann lieber an anderer Stelle ein, um ihren Rohstoffverbrauch im bisherigen Umfang aufrechterhalten zu können. Sie tragen dann die Abgabe allein. Wächst dagegen ab einem bestimmten Abgabenniveau die Preiselastizität der Nachfrage, führen also schon geringe weitere Preiserhöhungen zu erheblichen Nachfragereduzierungen, so steigt der Druck auf die Angebotsseite, einen größeren Teil der Abgabe zu übernehmen, wozu diese im verschärften Wettbewerb um die geringeren Absatzmengen auch bereit sein wird. Genauer gesagt: der Wettbewerb wird die Übernahme desjenigen Teils der Abgabe durch die Rohstoffeigentümer erzwingen, der notwendig ist, um einen der Nachfragereduzierung entsprechenden Teil des Angebots durch negativ werdende Bodenrenten aus dem Wettbewerb ausscheiden zu lassen.

Solange die Abgabe nicht mengenwirksam wird, stellt sie nur eine Umleitung der Rohstoffrente von den Eigentümern an die ZfR dar. An den bestehenden Knappheiten und daher auch an der Höhe der Rohstoffrente ändert sie nichts. Nur der Empfänger wird mit ansteigender Abgabenhöhe allmählich ausgetauscht: Statt den Eigentümern erhält schließlich die ZfR die Rohstoffrente. Sobald die Abgabe aber über die bisherige Rohstoffrente hinausgeht, wird sie mengenwirksam. Sie führt dann zu neuen Knappheiten und, da sich an den Förderkosten nichts ändert, zu einer den neuen Knappheiten entsprechenden höheren Rohstoffrente – jedenfalls pro Fördereinheit. Auch wenn die Rohstoffrente dann komplett an die ZfR fließt und die Rohstoffeigentümer nichts mehr von ihr haben, ist es der Sache nach Rohstoffrente, was hier von der ZfR als Abgabe vereinnahmt wird. Das wird deutlich, wenn man sich vorstellt, daß die durch die Abgabe bewirkte Verknappung durch einen Kartellbeschluß der Rohstoffländer herbeigeführt worden wäre. Dann wäre klar, daß die durch die Verknappung ausgelöste Preissteigerung pro Fördereinheit eine Steigerung der Rohstoffrente bedeutet, die den Eigentümern zugute kommt. Es ändert aber an der Qualität der Differenz zwischen Rohstofferlösen und Förderkosten nichts, ob sie sich aus mengen- oder preispolitischen Gegebenheiten bzw. Maßnahmen ergibt und ob sie den Eigentümern oder der ZfR zufließt: diese Differenz ist Bodenrente, genauer: sie ist Rohstoffrente, d.h. die Knappheitsrente, die der Rohstoff abwirft, und die sich deshalb auch den Veränderungen der Knappheit, von woher dieselben auch immer induziert sein mögen, stets anpaßt.

Macht die ZfR die Förderung der Rohstoffe mengenbezogen zertifikatpflichtig, begrenzt sie also unmittelbar die Förder- und damit zugleich die Verbrauchsmengen, so können die Förderer mit einer Erhöhung ihrer Erlöse pro Fördereinheit rechnen und diesen Mehrerlös im Wettbewerb um die Zertifikate bei ihren Geboten einsetzen. Sie werden ihre Gebote bis zu der Höhe treiben, bei der die angebotene Zertifkatmenge gerade noch nachgefragt und abgesetzt wird (markträumendes Entgeltniveau), eine Höhe also, bei der eine ausreichend große Anzahl von Förderern keine Chance mehr sieht, die auf die Verbraucher nicht abwälzbaren Mehrkosten in den Pachtverhandlungen auf die Eigentümer zurückzuwälzen, weil dadurch deren Pacht auf Null sinken oder negativ werden würde. Diese Förderer scheiden aus dem Markt aus, die von ihnen bisher gepachteten Rohstoff-Felder bleiben brach. Den verbleibenden Förderern wird die Rückwälzung allerdings gelingen, so daß die Entgelte, die die Förderer für die Zertifikate bezahlen, ebenso wie die Rohstoffabgaben, teils von den Verbrauchern und teils von den Eigentümern der Rohstoffe getragen werden. Der Förderer, dem die Rückwälzung auf den Eigentümer gerade noch gelingt, weil die Pacht auch danach gerade noch positiv bleibt, ist der neue Grenzlandförderer: der Förderer auf dem Boden, der nunmehr, infolge der Zertifikatentgelte bzw. der Rohstoffabgabe und der von diesen Instrumenten ausgelösten Mengenreduzierungen, Grenzland geworden ist.

Über die ökonomischen Wirkungen von Rohstoffabgaben läßt sich also zusammenfassend sagen: Vom Verbraucher aus gesehen werden mit den Rohstoffpreisen, die er bezahlt, die Förderkosten auf Grenzland und die Rohstoffrenten abgedeckt. Das Entgelt für die Förderkosten inclusive Gewinn erhält der Förderer, die Rohstoffrente der Eigentümer. Die ZfR macht mit der Abgabe zunächst nur den Eigentümern ihre Rohstoffrente streitig. Was sie durch die Abgabe einnimmt, ist ein mehr oder weniger großer Teil der Rohstoffrente. Solange sie nicht mehr verlangt als die bisherige Rohstoffrente, belastet sie nur die Eigentümer, ohne einen Mengeneffekt hervorzurufen. Die Aufteilung der Rohstoffrente zwischen den Eigentümern und der ZfR berührt den Verbraucher so lange nicht, wie sie auf die Förder- bzw. Verbrauchsmengen und damit -preise keinen Einfluß hat. Aber das ändert sich, wenn die Abgabe über die bisherige Rohstoffrente hinausgeht. Denn dann wird sie mengenwirksam. Die Belastung wird dann im Ergebnis auf die Verbraucher ab- und auf die Eigentümer rückgewälzt, und zwar in dem Verhältnis, das nötig ist, um auf beiden Seiten übereinstimmende Mengenreduktionen herbeizuführen. Da die Abgabe an den Förderkosten nichts ändert, bedeutet sie jetzt – d.h. nach Aufzehrung der bisherigen Rohstoffrente – eine erzwungene Erhöhung der Rohstoffrente pro Fördereinheit, die eine entsprechende Mengenreduktion nach sich zieht. Rohstoffabgaben be-

lasten also immer die Rohstoffrente und stellen, wenn in dieser Hinsicht beim Eigentümer allein nichts mehr zu holen ist, über ihre Mengeneffekte beim Eigentümer und Verbraucher die Knappheiten her, die ihre Erhebung ermöglichen.

Bei Zertifikaten steht die auszugebende Menge am Anfang und die dafür gebotenen Entgelte werden dem entsprechen, was die bietenden Förderer bei den reduzierten Mengen glauben, auf die Verbraucher ab- und die Eigentümer rückwälzen zu können. Die Effekte sind im Ergebnis die gleichen wie bei der Abgabe.

Beide Instrumente erreichen also – direkt oder indirekt – das ökologische Ziel der Mengenbegrenzung, das aus Gründen einer langfristigen Verfügbarkeit der Rohstoffe von der ZfR angestrebt wird. Mit ihnen zieht die ZfR – indirekt oder direkt – die Rohstoffrenten der Eigentümer und damit den Knappheitswert der Rohstoffe an sich.

Beide Instrumente zielen übrigens nicht darauf ab, die Förderrenten abzuschöpfen, aber sie mindern sie, sobald sie über die bisherige Rohstoffrente hinausgehen, und zwar für alle Eigentümer pro Fördereinheit gleich! Denn die Bodenrentendifferenzen zwischen den Grundstücken bleiben zwar erhalten, aber ihre Bezugsbasis, das Grenzland, rückt als Folge des Ausscheidens bisheriger Grenzlandförderer näher an die anderen Eigentümer heran: Boden, der bisher eine positive Bodenrente und damit Pacht abwarf, weil er gegenüber dem letzten zur Marktversorgung noch erforderlichen Boden Vorteile bei den Förderkosten aufzuweisen hatte, wird nun, nach dem Ausscheiden des bisherigen Grenzlandförderers, selbst Grenzland und damit Bezugsbasis für die Förderrenten der übrigen Eigentümer. Rohstoffabgaben und Entgelte für Zertifikate mindern also den Abstand zwischen den Bodenrenten der Grundstücke nicht. Erfassen sie aber mehr als die bisherige Rohstoffrente, so führen sie zum Ausscheiden bisheriger Grenzlandförderer, lassen bisherigen Boden mit Förderrente zu Grenzland werden und damit für alle anderen Eigentümer die Bezugsbasis ihrer Förderrenten näher an sie heranrücken. Die Bodenrentenpyramide bleibt so steil wie zuvor, wird aber infolge geringerer Grundfläche weniger hoch sein.

Will man die Förderrenten vollständig abschöpfen, so muß man dies für jedes einzelne Grundstück tun. Wirft der Rohstoff eine Rohstoffrente ab, so kann diese gleich mitabgeschöpft werden. Im Ergebnis wird dann die gesamte Bodenrente des Grundstücks, soweit sie mit den Rohstoffen zusammenhängt, abgeschöpft. Es wäre eine Abgabe in der Höhe, die heute von den Eigentümern als rohstoffbezogene Pacht erzielt wird oder erzielt werden kann. Diese Abgabe hat zweifellos verteilungspolitische Wirkungen, aber sie hat keine Reduktion der Fördermenge zur Folge. Denn anders als Rohstoffabgaben, die, soweit sie über die bisherigen Rohstoffrenten hinaus-

gehen, den Grenzlandförderer zur Aufgabe bzw. Einstellung der Förderung zwingen, schöpft sie nur ab, was aus dem Grundstück erwirtschaftet werden kann und zwingt daher, solange sie nicht darüber hinaus angehoben wird, niemanden zur Einstellung der Förderung! Diese Abgabe kann daher in ihren unmittelbaren Auswirkungen auch nur verteilungspolitisch, nicht ökologisch begründet werden.[13]) Übrigens würde natürlich auch eine Rohstoffabgabe neben der Rohstoffrente sämtliche Förderrenten abschöpfen können, wenn sie so hoch geschraubt würde, daß die Förderung nur noch auf einem einzigen Grundstück wirtschaftlich möglich bleibt, aber auch dort für den Eigentümer keine Pacht mehr abwirft. Abgesehen von der unerwünschten Monopolisierung der Angebotsseite ginge allerdings auch die damit bewirkte Mengenreduktion des Angebots in der Regel weit über das ökologisch notwendige Maß hinaus.

c) Das Rohstoffkartell

Die Wirklichkeit auf der Angebotsseite der fossilen Brennstoffe sieht heute vielfach anders aus als unter a) beschrieben und in b) vorausgesetzt. Es ist den Eigentümerstaaten nämlich in hohem Maße gelungen, sich zu Kartellen zusammenzuschließen und den Wettbewerb um Absatzmengen und Preise außer Kraft zu setzen. Aber selbst die Opec, das bekannteste Rohstoffkartell überhaupt, muß sich immer wieder mit Außenseitern und unbotsmäßigen Mitgliedern herumschlagen. Ein perfektes Kartell ist auch sie nicht. Für die Betrachtung der ökonomischen Zusammenhänge soll hier aber einmal unterstellt werden, das Rohstoffkartell sei vollständig und funktioniere.

Die Schwierigkeiten der Kartellbildung liegen nach den Ausführungen zu a) auf der Hand: die Mitglieder müssen einen Gesamtwillen bilden, der entweder die Fördermengen begrenzt oder die Preise festsetzt. Werden die Fördermengen begrenzt, muß entschieden werden, ob alle Mitglieder ihre Förderung prozentual oder nach einem anderen Schlüssel drosseln oder einige Mitglieder ihre Förderung vollständig einstellen sollen. Schwierige interne Verteilungsprobleme sind damit zu lösen. Die für das Kartell betriebswirtschaftlich sauberste Lösung bestünde in einer Lastenverteilung, wie sie sich

[13]) Mittelbar ist die Abschöpfung der vollen Bodenrente allerdings notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche ökologische Politik. Denn sie ist – neben einer gleichmäßigen Rückverteilung ihres Aufkommens auf den Kopf der Bevölkerung – wesentliches Element einer gerechten Verteilung der Umweltgüter, ohne die die ökologisch notwendigen Begrenzungsbeschlüsse keine demokratischen Mehrheiten finden werden (siehe dazu »Fragen der Freiheit« Heft 257, S. 3 ff).

bei Wettbewerb zwischen den Eigentümern als Folge einer von außen, etwa durch einen Nachfragerückgang oder durch eine von der ZfR vorgegebene Mengenbegrenzung ergeben würde. Dann würden die wegen natürlicher Bedingungen aufwendigsten Mengen, also die Rohstoffe mit den höchsten Förderkosten, d.h. die Rohstoffe des Grenzlands, zuerst aus dem Angebot ausscheiden.

Für das Kartell ist eine Mengenbegrenzung allerdings nur sinnvoll, wenn die Erlössteigerung für die verbleibende Menge, die eine reine Steigerung der Rohstoffrente darstellt, höher ist als der auf die weggefallene Menge entfallende Verlust an Bodenrente. Mit dem Mehrgewinn kann das Kartell dann bei ungleicher oder unproportionaler Verteilung der Reduktionslast diejenigen Mitglieder entschädigen, die ausscheiden oder einen unverhältnismäßig hohen Anteil dieser Last übernehmen. Nehmen die Mitglieder des Kartells die Reduktionslast dagegen gleichmäßig oder proportional auf sich, so werden sie durch die gestiegene Rohstoffrente ihrer verbleibenden Fördermenge für den Verlust an Bodenrente, den sie mit der weggefallenen Fördermenge hinnehmen müssen, entschädigt.

Auch eine vom Kartell beschlossene Preiserhöhung fordert ihre Mengenopfer. Das interne Veteilungsproblem ist letztlich kein anderes als bei direkter Mengenbegrenzung. Und auch hier bestünde die betriebswirtschaftlich optimale Lösung des Problems für das Kartell in einer Verteilung, wie sie bei einer von außen – etwa durch die ZfR – durch eine Abgabe bewirkten Preiserhöhung unter konkurrierenden Anbietern zwangsweise herbeigeführt würde.

Bei jedem Kartell gibt es für seine Gesamtleistung eine Preis-Mengen-Kombination, bei der der Gesamtgewinn sein Maximum erreicht. Auf dem Wege zu diesem Gewinnmaximum können die ausscheidenden oder sich einschränkenden Mitglieder vom Kartell stets aus der Gewinnsteigerung entschädigt werden, nach Überschreitung des Maximums jedoch nicht mehr. Man kann davon ausgehen, daß das Kartell stets das Gewinnmaximum anstreben wird. Dies soll auch in den weiteren Ausführungen unterstellt werden. Bei externen Einflüssen – etwa den Maßnahmen der ZfR – wird darüber hinaus angenommen, daß sie das Kartell jeweils im Zustand des Gewinnmaximums treffen und es daher von diesem Maximum mehr oder weniger abdrängen.

Festzuhalten bleibt: das Kartell beeinflußt direkt oder indirekt die Rohstoffrente und strebt danach, die insgesamt im Kartell anfallende Rohstoffrente durch das gemeinschaftliche Vorgehen zu maximieren. Festzuhalten bleibt außerdem, daß die betriebswirtschaftlich optimale Lösung der sich dabei ergebenden internen Verteilungsprobleme dem entspricht, was sich

unter Wettbewerbsbedingungen bei von außen kommenden Mengen- und Preisvorgaben mit ökonomischer Gesetzmäßigkeit einstellen würde.

Für das Verhältnis des Kartells zur ZfR hat dies eine wichtige Folge: sieht das Kartell eine mengen- oder preispolitische Maßnahme der ZfR – direkt oder über die Förderer - als unvermeidlich auf sich zukommend an, so hat es ein großes Motiv, den von der Maßnahme zu erwartenden Effekt zu antizipieren und die Mengenreduktion bzw. Preiserhöhung incl. der daran hängenden internen Lastenverteilung freiwillig durchzuführen. Denn bei im übrigen gleichem Resultat gibt es einen wesentlichen Unterschied: was sonst als Zertifikatentgelt oder als Abgabe an die ZfR fließen würde, bleibt dann dem Kartell als Rohstoffrente erhalten! Da solche Vorgaben nicht nur von der ZfR herzurühren brauchen, sondern, wie wir noch sehen werden, auch von der Luftseite her kommen können, soll an dieser Stelle auf die Möglichkeit der Antizipation von außen kommender Lasten und Begrenzungen durch das Kartell schon einmal ausdrücklich hingewiesen werden.

Wie gezeigt kann die ZfR die Rohstoffrenten konkurrierender Rohstoffeigentümer in voller Höhe abschöpfen. Aber die Rohstoffeigentümer können sie ihr mit einem funktionsfähigen Kartell auch wieder wegnehmen. Jedenfalls dann, wenn sich die ZfR auf ihre Aufgabe beschränkt, die Rohstoff-Förderung auf einen mit Nachhaltigkeit vereinbaren Stand zu bringen, muß sie die Rente, die sie dabei durch den Einsatz der ökonomischen Instrumente erlangt, in dem Maße wieder an die Rohstoffeigentümer zurückgeben, wie diese als Kartell von sich aus die Begrenzung antizipieren und die Fördermengen direkt oder mittelbar über eine entsprechende Preispolitik an die Zielsetzungen der ZfR angleichen. Von der ZfR ausgegebene Förderzertifikate erzielen dann keine Preise mehr, weil das kartellmäßig begrenzte Rohstoffangebot der Eigentümer von vornherein auf die angebotene Zertifikatmenge begrenzt ist, und Abgaben dürften von der ZfR nicht erhoben werden, wenn die Preispolitik des Kartells die von der ZfR angestrebten Mengenwirkungen bereits erzielt und eine zusätzliche Abgabe daher die ökologischen Zielsetzungen der ZfR überschreiten würde. Soll eine Zielüberschreitung verhindert werden, müßte die ZfR sogar eine bisher erhobene Abgabe in dem Maße zurücknehmen, wie das Kartell seine Preise erhöht. Die ZfR würde so die von ihr abgeschöpfte Rohstoffrente wieder an das Kartell verlieren. Bei kartellmäßigem Zusammenschluß sind daher die Eigentümer jedenfalls in der Lage, die Abschöpfung der Rohstoffrenten durch die ZfR durch Antizipation der ZfR-Politik zu vermeiden bzw. rückgängig zu machen.

Die Erhaltung bzw. Rückeroberung der Rohstoffrente durch das Kartell hat ihren Preis: das Kartell muß die Mengen- bzw. Preispolitik der ZfR antizipieren und den auf die Mengenreduktion entfallenden Verlust an Bodenrente hinnehmen. Es muß sich also den Maßstäben einer nachhaltigen Roh-

stoffpolitik fügen. Überflüssig würde die ZfR durch ein solches Verhalten des Kartells allerdings nicht. Denn das Kartell verfolgt mit seiner Mengen- und Preispolitik immer nur Einkommens- und Machtinteressen seiner Mitglieder. Die Wahrung des gesamtmenschheitlichen Interesses an einer Mengenbegrenzung im Dienste nachhaltiger Rohstoffpolitik ist von ihm nicht zu erwarten. Hierfür ist daher die ZfR auch dann notwendig, wenn das Kartell ihre Maßstäbe über lange Zeit konsequent befolgt, die ZfR dadurch ökonomisch austrocknet und als Instanz scheinbar überflüssig macht.

Sehen wir uns die internen Probleme des Kartells noch einmal etwas genauer an: jede direkte oder durch eine entsprechende Preispolitik indirekt bewirkte Reduzierung der Fördermengen macht für das Kartell die Entscheidung notwendig, welche Rohstoffeigentümer in welchem Umfang auf ihre Förderungen verzichten sollen. Der Einsatz der ökonomischen Instrumente durch die ZfR läßt bei Wettbewerb zwischen den Rohstoffeigentümern diejenigen mit den höchsten Förderkosten zuerst aus dem Wettbewerb ausscheiden. Wird eine solche Politik der ZfR von den Rohstoffeigentümern als unvermeidlich bevorstehend angesehen, so wäre es denkbar, daß jeder Rohstoffeigentümer das antizipiert, was andernfalls ohnehin eintreten wird. Das bedeutete den freiwilligen und entschädigungslosen Verzicht so vieler Eigentümer von Grenzland, daß die von der ZfR drohende Mengenbegrenzung vorweggenommen wird. Aber die Ausscheidenden werden auch die Vorteile sehen, die die Verbleibenden dabei haben. Nämlich erstens den Anstieg der Rohstofferlöse und damit der Pachten als Folge der Mengenreduktion – dieser Vorteil ergibt sich allerdings unabhängig davon, ob die Mengenreduktion von der ZfR erzwungen oder von den Ausscheidenden freiwillig übernommen wird, und kann von letzteren daher nicht als Druckmittel gegen die Verbleibenden verwendet werden. Ein »freiwilliges« Ausscheiden einiger Eigentümer, durch das die Maßnahmen der ZfR antizipiert werden, hat für die Verbleibenden aber zweitens die angenehme Folge, daß es zu keiner Abgabe an die ZfR kommt, die ihnen ihre Rohstoffrenten/Pachten schmälern würde. Dieser Vorteil oder besser: diese Vermeidung eines Nachteils verdanken sie den Ausscheidenden. Hierin liegt daher auch das Potential, das diese für sich nutzen können. Sie werden deshalb – bei mit Sicherheit zu erwartenden und nur durch Antizipation der Effekte zu vermeidenden Maßnahmen der ZfR – ihr „freiwilliges“ Ausscheiden von einer Entschädigung abhängig zu machen versuchen, die bis an das Gesamtvolumen der andernfalls zu erwartenden Abgabenforderung der ZfR heranreicht. Andererseits können die verbleibenden Anbieter die Grenzländer darauf hinweisen, daß ohne kartellmäßige Absprache die Instrumente der ZfR wirksam werden und die Grenzländer dann überhaupt keine Entschädigung erhalten werden.

Solange die Ausstiegskandidaten und die Verbleibenden innerhalb des Kartells jeweils als geschlossene Gruppe agieren, wird das Verhandlungsergebnis zwar zwischen den beiden genannten Positionen liegen, aber eine ökonomische Notwendigkeit, die es auf einen bestimmten Punkt bringt, gibt es nicht. Der Neid auf die nicht nur bestehen bleibenden, sondern sogar steigenden Rohstoffrenten der verbleibenden, weiterhin fördernden Eigentümer könnte bei den Ausscheidenden dazu führen, daß sie nach der Devise: „Wenn wir schon verlieren, sollt ihr nicht (dadurch) gewinnen!“ die freiwillige Beschränkung ablehnen mit der Folge, daß die Instrumente der ZfR greifen, die sie zur Aufgabe zwingen, und der Erlös aus dem Einsatz der Instrumente der ZfR und nicht den verbleibenden Eigentümern zugute kommt. Diese werden es daher so weit nicht kommen lassen. Ehe sie eine Abgabe auf ihre eigenen Rohstoffe in Kauf nehmen, werden sie lieber bei den Entschädigungsverhandldungen mit den Ausscheidenden einen Kompromiß anstreben.

Sind dagegen Maßnahmen der ZfR nicht zu erwarten, so liegt die Beschränkung ausschließlich im Interesse der verbleibenden Anbieter, und die Grenzländer, die durch ihr Ausscheiden den Verbleibenden höhere Rohstoffrenten ermöglichen, werden für diese Förderbegrenzung bzw. den Förderverzicht eine Entschädigung verlangen können. Hat der Kartellgewinn sein Maximum noch nicht erreicht, so daß die Rohstoffrenten der verbleibenden Eigentümer infolge der Mengenreduzierung um mehr ansteigen als die Ausscheidenden verlieren und damit um mehr als zu ihrer Entschädigung erforderlich ist, dann ist das Kartell auch ohne ZfR am Ausscheiden dieser Eigentümer bzw. an einer sonstwie durch Kartellbeschluß herbeizuführenden entsprechenden Mengenreduzierung interessiert.

Es ist zwar ökonomisch rational, daß Mengenreduzierungen zuerst zu einem Ausscheiden der Rohstoffeigentümer mit den höchsten Förderkosten führen, aber es ist denkbar, daß Rohstoffeigentümer mit geringen Förderkosten, die bei einer rationalen Verteilung der Reduktion ungeschoren blieben und ihre bisherigen Fördermengen in vollem Umfang aufrechterhalten könnten, sich doch freiwillig zu einer Drosselung entschließen. Dies wird auf Rohstoffmärkten mit sehr vielen, kleinen Anbietern nicht zu erwarten sein, ist aber auf Märkten mit relativ wenigen und z.T. sehr großen Anbietern nicht nur denkbar, sondern tägliche Praxis. Auf dem Weltmarkt für Erdöl spielt Saudi-Arabien im wesentlichen diese Rolle des „swing suppliers“, der durch eine flexible Förderung die Schwankungen zwischen weltweitem Angebot und der Nachfrage ausgleicht, um den Preis pro Tonne in der gewünschten Bandbreite zu halten. Damit wird das Problem einer oligopolistischen Struktur innerhalb des Kartells berührt, das hier allerdings nicht weiter verfolgt werden soll.

Erreichen übrigens die Industrieländer mit ihren Verbrauchssteuern auf die Rohstoffe nicht dieselben Effekte wie die ZfR durch ihre Abgaben? Da der Zusammenhang zwischen der Förderung der Rohstoffe und ihrem Verbrauch als zwingend angesehen werden kann (siehe 1.), ist es, wie eingangs ausgeführt, gleichgültig, an welcher Stelle zwischen Förderung und Verbrauch eine Abgabe erhoben wird. Deshalb werden die rohstoffspezifischen Verbrauchssteuern der Industriestaaten heute schon in gleicher Weise auf die Verbraucher ab- und die Rohstoffeigentümer zurückgewälzt wie dies mit Abgaben einer ZfR geschehen würde. Der Anteil der Mineralölsteuer im Benzinpreis liegt in Deutschland sogar schon lange weit über dem der Rohstoffrenten der Förderländer. Vielleicht sollte man besser sagen: der Anteil des deutschen Fiskus an den Rohstoffrenten des Erdöls, den er sich durch die Mineralölsteuer aneignet, ist mittlerweile größer als der der Förderländer. Diese sehen daher – von ihrem Standpunkt aus verständlich – in den rohstoffspezifischen Verbrauchssteuern der Industriestaaten eine Enteignung ihrer Privilegien, eine rein ökonomische Aneignung, gewissermaßen eine Eroberung des Erdöls ohne Krieg. Aber sie übersehen meist, daß der ökonomische Wert ihrer Rohstoffe, ihre Rohstoffrente, lediglich auf der Nachfrage der Industriestaaten beruht, die ihnen mit ihren Verbrauchssteuern daher nur die Rohstoffrente wieder wegnehmen, die sie zuvor durch ihre Nachfrage bei ihnen haben entstehen lassen.

Warum, so könnte man nun fragen, antizipieren die Förderländer nicht die Wirkungen dieser Verbrauchssteuern, indem sie von sich aus eine entsprechende Preispolitik betreiben? Die Antwort liegt teils bei den Förder- und teils bei den Verbrauchsländern: den Förderländern ist es bis jetzt, vor allem mangels interner Einigung, nicht gelungen, sich so konsequent zu einem Kartell zusammenzuschließen, daß ihnen eine solche Preispolitik möglich geworden wäre. Und die Verbrauchsländer haben und hätten auch in Zukunft auf Preissteigerungen der Förderländer nicht mit einer Senkung ihrer Mineralölsteuer reagiert, selbst wenn die Preissteigerungen das Fördervolumen auf ein umweltverträgliches Maß reduziert hätten. Denn ihre Steuer ist nicht am ökologischen Ziel der Mengenbegrenzung, sondern am fiskalischen Ziel der Haushaltsfinanzierung orientiert. Darin liegt der Unterschied zu einer allein mit ökologischer Zielsetzung betrauten ZfR, die bei steigenden Rohstoffpreisen ihre Förderabgabe senken müßte, wenn andernfalls die Förder- und Verbrauchsmengen über das ökologisch notwendige Maß hinaus zurückgingen.

Wie es übrigens für den Kartellgewinn ein Maximum gibt, so auch für die Einnahme der Verbrauchssteuer-Staaten. Es ist erreicht, wenn eine weitere Erhöhung der Abgabe den aus der Mengenreduktion sich ergebenden Verlust nicht mehr ausgleichen würde.

3. Die Nutzung der Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO_2-Emissionen

a) Die Situation vor Einführung von Zertifikaten und Abgaben

Wenden wir jetzt den Blick zum anderen Ende der eingangs beschriebenen Wirkungskette, zur Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO_2-Emissionen. Solange dort, d.h. an diesem Aufnahmespeicher, noch keine Eigentumsrechte begründet worden sind, wie dies beim Boden und den Rohstoffen schon lange der Fall ist, gibt es auch niemanden, der für die Nutzung dieses Gemeinschaftsguts, d.h. für die Aufnahme von CO_2-Emissionen, Geld verlangen und somit aus seinem Besitzrecht eine Rente, die wir hier *Luftrente*[14]) nennen wollen, schlagen könnte. Bisher handelt es sich bei diesem Aufnahmespeicher um ein zwar ökologisch knappes, aber tatsächlich und rechtlich nicht begrenztes und daher auch ökonomisch noch nicht knappes Gut. Deshalb fallen hier auch keine Knappheitsrenten an. Die Luftrente ist vorerst gleich Null.

Aber das kann sich bald ändern. Denn die Bestätigung kostenloser CO_2-Emissionsrechte als Besitzstände durch das Kyoto-Protokoll[15]) stellt den ersten, aber entscheidenden Schritt hin zu einer Aufteilung der Atmosphäre auf die Staaten dar. Spätestens dann, wenn das Protokoll von allen Staaten der Welt unterzeichnet sein wird, kommt dies einer lückenlosen Aufteilung der Atmosphäre auf die Staaten gleich, die dann nach den im Protokoll festgelegten Quoten als deren Eigentümer anzusehen sind. Denn da die Emission von CO_2 eine Nutzung der entsprechenden Aufnahmekapazität der Atmosphäre bedeutet, läuft es auf dasselbe hinaus, ob den Staaten kostenlose CO_2-Emissionsvolumina oder entsprechende kostenlose Speicheranteile an der Atmosphäre zugesprochen werden. Im Ergebnis haben wir dann einen Zustand, der dem am anderen Ende genau entspricht: wie dort der Boden und die Bodenschätze – eigentlich Gemeinschaftsgüter und Erbteil der gesamten Menschheit – von Staaten und einzelnen Privaten usurpiert, besetzt gehalten

[14]) Unter Luftrente werden hier die Einnahmen verstanden, die die Gemeinschaft bei der Vergabe der Atmosphäre zur Nutzung als Aufnahmespeicher für CO_2-Emissionen von den Emittenten durch die Ausgabe von Zertifikaten oder durch die Erhebung von Abgaben erzielen kann. Daneben bleibt natürlich die Vergabe anders gearteter Nutzungsrechte an der Atmosphäre möglich, etwa das Recht zur Emission anderer Gase. Die Gesamt-Luftrente, die allerdings nicht denselben Inhabern, insbesondere nicht den Staaten in dem im Kyoto-Protokoll festgelegten Verhältnis zustehen muß, setzt sich dann aus mehreren Teilrenten zusammen, wie sich auch die Bodenrente eines Waldgrundstücks aus der Jagdpacht, der Pacht des den Wald bewirtschaftenden Försters usw. zusammensetzen kann.

[15]) siehe dazu Fußnote 4)

und nur noch gegen Knappheitsentgelt (Bodenrente) dem Rest der Menschheit zur Nutzung überlassen werden, so werden die Staaten auch mit ihren angemaßten Anteilen an der Atmosphäre umgehen: sie werden diese Anteile den Emittenten ihres Territoriums oder auch anderen Staaten bzw. ausländischen Emittenten durch Vergabe von Zertifikaten zur Nutzung überlassen und durch die Entgelte für die Emissionsrechte oder aber direkt durch die Erhebung von Abgaben auf Emissionen den Knappheitswert ihres Speicheranteils als Luftrente vereinnahmen.[16]) Dann haben wir spiegelbildliche Verhältnisse nach beiden Seiten hin: die Rohstoffe auf der einen Seite und die Atmosphäre auf der anderen Seite befinden sich – in unterschiedlicher Zusammensetzung und Gewichtung – im Eigentum von Staaten, die durch die Vergabe von Förder- bzw. Emissionsrechten oder durch Abgaben die eigentlich der gesamten Menschheit zustehenden Knappheitsrenten, die an diesen Ressourcen hängen, als Bodenrente bzw. als Luftrente vereinnahmen.

Manchem wird die Parallele zwischen den Kyoto- und den Opec-Staaten übertrieben erscheinen. Beuten nicht die Rohstoffstaaten ihre Vorkommen allein im Interesse der Gewinnerzielung und ohne Rücksicht auf langfristige Verfügbarkeit der Rohstoffe aus, während bei Kyoto der Schutz des Klimas im Vordergrund steht? Auch könnte man die Besitzstände, die aus der Aufteilung von Kyoto erwachsen, für weniger agressiv und andere weniger ausschließend halten, da zu ihrer „Korrektur" ein Vertragsbruch genügt, während auf der Rohstoffseite ein Eroberungskrieg erforderlich zu sein scheint.

Aber die beste ökologische Absicht kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Vertragsstaaten von Kyoto durch die Verteilung ewiger, kostenloser Besitzstände in Form von Anteilen am atmosphärischen Aufnahmespeicher eine weltweite Privilegiengesellschaft errichtet haben, eine Feudalordnung in der Luft, die keineswegs harmloser ist als andere Feudalordnungen, nur weil die Besitzstände statt durch geographische Grenzen durch Quoten festgelegt sind. Der Privilegiencharakter dieser Feudalordnung wird schon heute deutlich, wenn man von der weitgehend realistischen Annahme ausgeht, daß die Vertragsstaaten die nationale Umsetzung des Protokolls – der ökologischen Zielsetzung durchaus entsprechend – durch den Einsatz der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik, also durch Emissionszertifikate und -abgaben bewerkstelligen werden. Erst recht würde dieser Privilegiencharakter der Ordnung von Kyoto offenbar, wenn die Staaten das ihnen zugestandene Emissionsvolumen gleich weltweit gegen laufendes Entgelt meistbietend an die Emittenten vergeben könnten.[17]) Denn dann würde,

[16]) Man könnte die Vertragsstaaten von Kyoto daher auch als die »Opec der Lüfte« bezeichnen.
[17]) Dazu, daß dies auf der von Kyoto geschaffenen Basis ohnehin sinnvoll wäre, siehe »Fragen der Freiheit« Heft 258, S. 41.

sichtbar für jedermann, der Knappheitswert des atmosphärischen Aufnahmespeichers, die weltweite Luftrente, nach den im Kyoto-Protokoll festgelegten Quoten, d.h. nach dem Erorberungsstand von 1990, auf die Vertragsstaaten aufgeteilt, ähnlich wie die Bodenschätze und Rohstoffe einschließlich der mit ihnen verbundenen Bodenrenten nach dem einmal – bzw. jeweils! – erreichten Eroberungsstand auf die Staaten ihrer Belegenheit aufgeteilt sind.

Man bedenke ferner, daß der Impuls zur Begrenzung der CO_2-Emissionen, der zu Kyoto geführt hat, irgendwann sein Ziel eines weltweiten, klimapolitisch vertretbaren Emissionsvolumens erreichen könnte, die Beteiligungsquoten der Staaten an diesem Volumen sich aber weiterhin nach dem Schlüssel von Kyoto richten. Was unterscheidet dann Kyoto von einem Rohstoffkartell, das die Verknappung seiner Ressource vom Ursprungsmotiv her zwar aus Gründen des Klimaschutzes eingeführt hat, nach Erreichung dieses Ziels im nun begrenzten Rahmen aber auf eine reine Besitzstands- und Privilegiengesellschaft hinausläuft, deren Mitglieder ihre Knappheitsrenten mit der gleichen Intensität verteidigen werden, mit der sie sich zur Zeit gegen das Eingehen von Reduktionsverpflichtungen sträuben. Und man unterschätze nicht die Macht der Industrieländer, die ihre in Kyoto bestätigten Privilegien gegen die übrigen Länder mit wirtschaftlichen Sanktionen der verschiedensten Art durchzusetzen in der Lage sind und einiges dafür tun können, eine Zunahme der Emissionen außerhalb ihres Territoriums zu unterbinden, um eigene Reduktionsanstrengungen vermeiden zu können.[18])

Je nach Einschätzung dieser Unterschiede zwischen Kyoto einerseits und der Opec und anderen Feudalgebilden andererseits wird man die Fähigkeit und Bereitschaft der Kyoto-Staaten, zu einer klimaverträglichen Begrenzung der CO_2-Emissionen zu kommen, für größer halten als die Chance, daß die Rohstoffländer ihre Förderung auf ein mit den Anforderungen der Nachhaltigkeit verträgliches Maß begrenzen werden – oder nicht. Bedenkt man jedenfalls, daß das Ziel von Kyoto – eine weltweite Reduktion der CO_2-Emissionen – am einfachsten durch eine entsprechende Reduktion der Förderung fossiler Brennstoffe zu erreichen wäre, wenn nur diese Rohstoffe nicht in einzelstaatlichem, sondern in gesamtmenschheitlichem Besitz wären, dann muß es schon verwundern, daß just in dem Zeitpunkt, wo man am meisten Ursache hat, diese Besitzstruktur bei den Rohstoffen zu bedau-

[18]) siehe dazu »Fragen der Freiheit« Heft 258 S. 33 ff, insb. S. 41.

ern, man eine ganz entsprechende Besitzständestruktur nach der anderen Seite, zur Luft hin, aufbaut![19])

Unmittelbare Nutzer des knappen, globalen Guts sind die Emittenten von CO_2. Auch wenn ihre Emissionen direkt schwer zu erfassen sind und wesentlich leichter über den Einsatz fossiler Brennstoffe gesteuert werden könnten, wird hier aus darstellerischen Gründen zunächst einmal davon ausgegangen, daß die Emissionen selbst von den Staaten erfaßt und zertifikat- bzw. abgabepflichtig gemacht werden.[20]) Die Emittenten erwerben dann Emissionszertifikate in ähnlicher Weise wie die Förderer die Förderrechte und zahlen dafür an die Staaten Entgelte wie die Förderer die Pacht. Für die jeweiligen Eigentümer – die Kyoto- bzw. die Rohstoffländer – sind die Einnahmen, die sie damit erzielen, arbeitslose Einkommen aus Naturbesitz: Luftrenten bzw. Bodenrenten. Gezahlt werden diese zwar von den unmittelbaren Nutzern der Ressourcen, den Emittenten bzw. Förderern, getragen werden sie aber von den Verbrauchern als letzten Verursachern der Ressourcennutzung.

Der Zugang zum atmosphärischen Aufnahmespeicher ist für alle Nutzer – die Emittenten – von der Natur her kostenlos. Es gibt hier keine den Förderkosten der Rohstoffe entsprechenden natürlichen Zugangskosten und Kostenunterschiede und daher auch keine den Förderrenten entsprechende Differentialrenten. Die Einheitlichkeit der Ressource bringt es mit sich, daß die durch ihre Verknappung entstehenden Renten, die Luftrenten, nur quasi als Rohstoffrenten anfallen. Die Luftrente ist also eine allein durch die Knappheit der Speicherkapazität der Atmosphäre für CO_2-Emissionen bedingte Rente, die im Prinzip, d.h. bei weltweiter Vergabe der Emissionsrechte durch die Staaten, für alle Eigentümer pro Emissionseinheit gleich hoch ist.[21]) Deshalb gibt es hier auch keinen dem Grenzland entsprechenden Bereich.

[19]) Wie sehr die willkürliche Verteilung der Emissionsrechte und damit letztlich der Luftrenten im Kyoto-Protokoll die angestrebte Emissionsbegrenzung und damit die klimapolitische Wirksamkeit des Regelwerks beeinträchtigen wird, dazu siehe »Klimapolitik als Ordnungspolitik« in »Fragen der Freiheit« Heft 258, S. 33 ff. Eine nachhaltig wirksame Begrenzung der natürlichen Ressourcen läßt sich ohne eine gerechte Verteilung der Nutzungsentgelte, d.h. ohne gleiche Teilhabe aller Menschen am Knappheitswert der Ressourcen nicht erreichen (siehe dazu auch »Für einen erweiterten Begriff der Nachhaltigkeit – keine wirksame Begrenzung der Umweltnutzung ohne gerechte Verteilung« in »Fragen der Freiheit« Heft 257, S. 3-21).

[20]) Zu dieser Problematik ausführlich in »Klimapolitik als Ordnungspolitik« (»Fragen der Freiheit« Heft 258, S. 33 ff, insb. S. 43 ff.).

[21]) Hier liegt der für die Rohstoffseite der fossilen Brennstoffe bereits erwähnte, aber mehr theoretische Fall einer reinen Rohstoffrente also praktisch vor (s. S.20 sowie im Beitrag »Zur Klärung des Begriffs der Bodenrente« in diesem Heft S.11).

b) Voraussetzungen und Wirkungen von Zertifikaten und Abgaben

Man mag die langfristigen Chancen, auf der Basis von Kyoto zu Begrenzungserfolgen zu kommen, einschätzen wie man will: aus darstellerischen Gründen ist es jedenfalls zweckmäßig, der pessimistischen Einschätzung zu folgen und neben Kyoto, d.h. nach Verteilung der Besitzstände am atmosphärischen Aufnahmespeicher auf die Staaten, eine eigene Instanz anzunehmen, die die Aufgabe hat, gegenüber diesen Eigentümern, wie die ZfR gegenüber den Eigentümern der Rohstoffe, das gesamtmenschheitliche Interesse, das hier auf eine klimaverträgliche Begrenzung der CO_2-Emissionen gerichtet ist, durchzusetzen und die Nutzung der Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO_2-Emissionen zertifikat- oder abgabepflichtig zu machen. Diese Instanz wird hier – parallel zur ZfR – Zentralstelle für die Reglementierung der Luftemissionen (ZfL) genannt.[22])

Auch wer Kyoto demgegenüber eine sachgerechte Wahrung des gesamtmenschheitlichen Interesses an der Rettung des Weltklimas zutraut, wird zugeben müssen, daß Kyoto dann nicht bleiben darf, was es ist, sondern sich gründlich wandeln müßte. Weder die Verteilung kostenloser Besitzstände auf die Vertragsstaaten, die Kyoto vornimmt, dürfte dann weiterhin Bestand haben, noch die vollständige Ausklammerung der Verteilungs- und Transferprobleme zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern.[23]) Und es gibt weitere heiße Eisen, die angepackt und gelöst werden müßten, bevor man in Kyoto eine Instanz zur Wahrung gesamtmenschheitlicher Klimainteressen würde sehen können. Die Darstellung einer allein diesen Interessen verpflichteten ZfL und ihrer notwendigen Konflikte mit lediglich ihre Luftrenten-Interessen verfolgenden Kyoto-Staaten soll verdeutlichen, welche inneren Widerstände überwunden werden müssen, wenn Kyoto selbst zum Wahrer gesamtmenschheitlicher Klimainteressen mutieren soll!

Aber im Grunde bleibt es sich gleich, ob man sich die notwendige Entwicklung im Sinne der Installierung einer neuen, nur dem Klimainteresse verpflichteten Instanz wie der ZfL vorstellt, die von außen die in Kyoto befestigten Besitzstände relativieren und schließlich auflösen müßte, oder ob man auf eine Umwandlung von Kyoto selbst setzt. Denn auch einer neuen Instanz könnten die Befugnisse, die sie für ihre Aufgabe benötigt, nur unter der maßgeblichen Mitwirkung der an Kyoto beteiligten Staaten verliehen werden, ohne die also weder die eine noch die andere Alternative zum Tra-

[22]) Obwohl ZfR und ZfL jeweils gesamtmenschheitlichen Interessen verpflichtet sind, werden sie hier, um die Darstellung der Wirkungszusammenhänge transparent werden zu lassen, zunächst als getrennte Institutionen eingeführt. Später wird diese Trennung fallen gelassen (s.S.43).

[23]) siehe dazu „Klimapolitik als Ordnungspolitik“ (Fußnote 1)

gen kommen kann. So sind es vor allem darstellerische Gründe, aus denen im folgenden von einer selbständigen ZfL und ihren Konflikten mit den Kyoto-Staaten und nicht von einer Umwandlung von Kyoto ausgegangen werden soll.

Nehmen wir also eine gegenüber den Kyoto-Staaten unabhängige, wie die ZfR bei der UNO angesiedelte ZfL an, die die Kompetenz zur Begrenzung der weltweiten CO_2-Emissionen im gesamtmenschheitlichen Interesse erhält. Sie würde die Emission von CO_2 zertifikat- oder abgabenpflichtig machen. Ihre Adressaten müßten eigentlich die Emittenten als die unmittelbaren Verursacher und Nutzer des atmosphärischen Aufnahmespeichers sein. Sie entsprechen den Förderern auf der Rohstoffseite und müssen wie diese den Eigentümern, hier den Kyoto-Staaten, den Knappheitswert ihrer Ressource entgelten. Der Pacht, die die Rohstoffeigentümer für die Vergabe des Förderrechts einstreichen, entsprechen dann die Zertifikatentgelte oder Abgaben, die die Kyoto-Staaten für die Nutzung des von ihnen usurpierten Aufnahmespeichers erheben. Allerdings läuft es im Ergebnis auf dasselbe hinaus, wenn man, wie es hier geschehen soll, statt der Emittenten die Kyoto-Staaten selbst zu Adressaten der Instrumente der ZfL macht – wie es übrigens auch auf der Rohstoffseite im Ergebnis keinen Unterschied gemacht hätte, wenn wir statt der Förderer die Eigentümer zu Adressaten der Maßnahmen der ZfR gemacht hätten. Obwohl die Kyoto-Staaten auch dann durchaus noch als Inhaber des atmosphärischen Aufnahmespeichers anzusehen wären, dürften sie den Emittenten dessen Nutzung doch nur noch in dem Umfang gestatten, wie sie selbst bei der ZfL Zertifikate dafür erworben oder Abgaben entrichtet haben. Sie sind also vonseiten der ZfL den gleichen Instrumenten – Zertifikaten und Abgaben – ausgesetzt, die sie selbst gegenüber den Emittenten zum Einsatz bringen.

Es ist klar, daß die ZfL mit den Entgelten für die Zertifikate bzw. mit den Abgaben die Luftrenten der Kyoto-Staaten mehr oder weniger abschöpfen würde. Die Kyoto-Staaten müssten die Luftrenten, die sie selber durch die Vergabe von Zertifikaten oder die Erhebung von Abgaben von den Emittenten erhalten, an die ZfL schließlich vollständig abführen. Da die Luftrenten reine Knappheitsrenten des »Rohstoffs« sind, den die Speicherkapazität der Atmosphäre darstellt, gilt hier entsprechend, was für die Abschöpfung der Rohstoffrenten auf der Rohstoffseite durch die ZfR ausgeführt wurde: die Abgaben und Entgelte, die die ZfL abschöpft, werden zunächst voll und ganz von den Inhabern der Besitzstände, d. h. von den Kyoto-Staaten getragen werden müssen. Jedenfalls dann, wenn die Emissionsrechte von den Staaten weltweit im Wettbewerb angeboten werden, gibt es für den einzelnen Staat keine Möglichkeit, die Last der Abgabe an die Emittenten weiterzuwälzen.

Bis zur Erfassung der vollen Luftrente hat die Emissionsabgabe der ZfL daher auch noch keine Mengenwirkung und somit keinen über Kyoto hinausgehenden ökologischen Effekt. Sie macht nur, wenn sie die bisherige Luftrente vollständig erfaßt, die Besitzstände am atmosphärischen Aufnahmespeicher ökonomisch wertlos und entzieht Kyoto damit seine ökonomische Basis. Erst weitere Erhöhungen der Abgabe führen dann, da sie von den Eigentümern nicht mehr getragen werden können, zu Preiserhöhungen für die Nutzer, die Emittenten bzw. die Verbraucher, und lösen damit Mengeneffekte aus. Welche Luftbesitzer in dieser Situation zuerst auf ihren Besitz verzichten und welche ihnen in welcher Reihenfolge folgen, läßt sich bei einem gleichförmigen, wirtschaftlich entwerteten Gut aus ökonomischer Gesetzlichkeit allerdings nicht ableiten. Es gibt hier, anders als auf der Rohstoffseite, eben kein »Grenzland« und daher keinen Staat, der betriebswirtschaftlich zwingend als erster auf eine Vergabe seines Emissionsvolumens verzichten müßte.

Spätestens ab dem Zeitpunkt, ab dem die Abgabe die bisherigen Luftrenten vollständig erfaßt, ist die Welt von Kyoto der Sache nach untergegangen und könnte auch formell aufgelöst werden. Als anzustrebenden Endzustand könnte man sich ohnehin vorstellen, daß eine mit weltweiter Kompetenz ausgestattete ZfL unmittelbar an die Emittenten von CO_2 Zertifikate gegen laufendes Entgelt vergibt oder von ihnen Abgaben erhebt, über die sie das Volumen der weltweiten CO_2-Emissionen im klimaverträglichen Sinne steuert. Mit den Luftrenten, die sie dabei vereinnahmt, erhält sie den Knappheitswert der Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO_2-Emissionen. Hat Kyoto, jedenfalls in der Endphase, keine Funktion mehr, weil die Besitzstände, auf denen es beruht, unmittelbar oder durch die Entgeltpflicht der Emittenten gegenüber der ZfL ökonomisch entwertet sind, so bleiben nur noch die ZfL und die Emittenten bzw. Verbraucher als Akteure übrig. Im Unterschied zur Rohstoffseite genügen also bei der Luft Zertifikate für bzw. Abgaben auf CO_2-Emissionen/Speichernutzung, d.h. letztlich Entgelte, die den Rohstoffabgaben entsprechen, um die Welt des Eigentums in Form der nationalen Besitzstände (Kyoto) auszutrocknen und aufzulösen! Und zwar, weil es hier – anders als auf der Rohstoffseite – keine den Förderrenten entsprechende Differentialrenten gibt, die auch nach vollständiger Abschöpfung der Rohstoffrenten übrigbleiben und den Besitztiteln einen ökonomischen Wert geben bzw. belassen.

c) Kyoto als Kartell von Luftrentnern

Die Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO_2-Emissionen ist ein knappes Gut, aber die Begrenzung dieses Speichers ist nicht in gleicher Weise zwin-

gend vorgegeben wie die der Rohstoffe, sondern erst Ergebnis eines zur Rettung des Weltklimas notwendigen Entschlusses der Staatengemeinschaft. Auf der Luftseite ist daher von vornherein ein gemeinsamer Begrenzungswille aller beteiligten Staaten konstitutiv für die Begrenzung überhaupt und damit für die Entstehung von Knappheitsrenten. Kyoto ist zwangsläufig ein Kartell. Darin unterscheidet es sich von der Rohstoffseite, auf der auch ohne Kartell Bodenrenten anfallen, die allerdings durch Kartellbildung erhöht werden können.

Das Luft-Kartell ist zwar in vieler Hinsicht dem auf der Rohstoffseite vergleichbar, aber die ökonomischen Interessen seiner Mitglieder sind doch wesentlich leichter zu koordinieren und zu einem Gesamtwillen zusammenzuschließen. Denn da es keine den Förderrenten entsprechende Differentialrenten gibt, ist die Luftrente jedes Staates pro Emissionseinheit gleich hoch. Der Interessengegensatz zwischen den Staaten besteht also nur hinsichtlich der Quotenaufteilung. Diese wird zwar im Rahmen von Kyoto und den von den Vertragsstaaten eingegangenen, unterschiedlichen Minderungsverpflichtungen und erst recht bei Aufnahme der übrigen Staatenwelt sicher noch eine große Rolle spielen. Stehen aber die Quoten fest, so sind an sich alle Staaten ökonomisch am gemeinsamen Ziel, der Maximierung ihrer Luftrente, in gleicher Weise interessiert. Mengenreduktionen werden, anders als auf der Rohstoffseite, keine internen Verteilungskonflikte aufwerfen, weil sie sich bei konstanten Quoten im gleichen Verhältnis auf die Mitglieder verteilen und eine Erhöhung der Rente des Kartells eine entsprechende Erhöhung der Rente aller Kartellmitglieder bedeutet. Da es keine Kostenunterschiede beim Zugang zur Atmosphäre und daher keine Differentialrenten gibt, wird es, wie bereits erwähnt, auch keine Reihenfolge eines betriebswirtschaftlich sinnvollen Ausscheidens und Verhandlungen über Entschädigungsleistungen von Verbleibenden an Ausscheidende usw. geben.

Wegen dieser Deckungsgleichheit der Interessen der Mitglieder des Kartells wird dessen Reaktion auf zu erwartende Maßnahmen der ZfL stets eindeutig sein: es wird sie antizipieren! Interne Divergenzen kann es zwar zu der Frage geben, ob überhaupt eine Notwendigkeit zum Handeln besteht. Wird diese aber bejaht, so gibt es bezüglich der internen Lastenverteilung keine Probleme: wegen des den Quoten entsprechenden Zuflusses der Vorteile kann sie nur quotal sein.

Antizipiert das Kartell die Wirkungen der Maßnahmen der ZfL, dann kann es deren Einnahmen aus der Vergabe von Zertifikaten oder aus der Erhebung von Emissionsabgaben verhindern bzw. auf sich ziehen und die ZfL faktisch funktionslos machen. Die ZfL würde allerdings auch dann ebenso wenig entbehrlich wie auf der Rohstoffseite die ZfR, da nur der drohende Einsatz ihrer mengen- oder preispolitischen Instrumente das Kartell zur –

durch die ZfL im Rahmen ihres Auftrags allerdings nicht verhinderbaren – Antizipation ihrer Maßnahmen veranlassen wird.

4. Das Verhältnis von Boden- und Luftrenten

Boden- und Luftrenten wurden bis jetzt als voneinander unabhängige Größen betrachtet: bei den Bodenrenten wurde unterstellt, es gebe keine Restriktionen auf der Luftseite, und bei den Luftrenten, das Angebot an fossilen Brennstoffen sei nicht begrenzt. Nunmehr müssen wir die Rohstoffeigentümer damit konfrontieren, daß die Begrenzung der CO_2-Emissionen wegen der eingangs beschriebenen Wirkungskette auch eine Begrenzung der Fördermengen bedeutet, daß also die Kyoto-Staaten mit ihren Luftrenten ihre Bodenrenten beeinträchtigen werden. Und die Kyoto-Staaten müssen in Betracht ziehen lernen, daß Verknappungen auf der Rohstoffseite ihre Luftrenten nicht unberührt lassen. Wie verhalten sich also (rohstoffbezogene) Bodenrenten und (CO_2-bezogene) Luftrenten zueinander?

Die wechselweisen Einflußmöglichkeiten *innerhalb* der Lager, also zwischen Rohstoffländern und ZfR und zwischen Kyoto-Staaten und ZfL haben wir bereits betrachtet. Eigentlich kommt es daher jetzt nur noch auf die Gesamtwirkungen an, die von der Rohstoffseite auf die Luftseite und von der Luft- auf die Rohstoffseite ausgehen – gleichgültig wer innerhalb der jeweiligen Seite der Akteur und begrenzende Faktor ist. Trotzdem sollen hier, auch wegen der unterschiedlichen Interessen innerhalb der Lager, die seitenübergreifenden Zusammenhänge aus der Sicht aller 4 Akteure bzw. Gruppierungen, die mit mengen- oder preispolitischen Instrumenten in den Zusammenhang zwischen Rohstoff-Förderung und CO_2-Emission eingreifen können, skizziert werden:

1. Die Rohstoffstaaten: Solange es auf ihrer Seite noch Rohstoffrente gibt, werden Emissionsabgaben der Luftseite nicht auf die Verbraucherpreise und damit auf die Verbrauchs- und Fördermengen durchschlagen, sondern die Rohstoffrenten mindern. Denn eine Abwälzung auf die Verbraucher würde zu einer Reduzierung der Nachfrage und damit der Fördermengen führen. Ehe aber die Rohstoffeigentümer eine Reduzierung der Fördermengen hinnehmen, werden sie, solange sie miteinander im Wettbewerb stehen, die Preise bzw. die Pachten senken, was eine Minderung ihrer Rohstoffrente bedeutet. Erst wenn die Emissionsabgabe die Rohstoffrente komplett aufgezehrt hat, werden die Eigentümer von Grenzland, deren Pacht nur aus Rohstoffrenten besteht, keine Pächter mehr finden. Damit wird die Emissionsabgabe im Ergebnis auf der Rohstoffseite mengenwirksam und muß, wie bei der Rohstoffabgabe der ZfR beschrieben (siehe Seite

21f), von den Rohstoffeigentümern und den Verbrauchern in dem Verhältnis getragen werden, das bei beiden zu übereinstimmenden Mengenreduzierungen führt. Die Wirkungen einer von der Luftseite erhobenen Emissionsabgabe sind daher die gleichen wie die einer von der ZfR erhobenen Rohstoffabgabe. Entsprechendes gilt für direkte Mengenreduktionen.
Schließen sich die Rohstoffstaaten dagegen zu einem Kartell zusammen, dann sind sie den Maßnahmen der Luftseite nicht passiv ausgeliefert, sondern können auf sie reagieren und – ähnlich wie bei den entsprechenden Maßnahmen der ZfR – ihre Wirkungen antizipieren. So braucht sich das Rohstoffkartell z. B. die Aushöhlung seiner Rohstoffrenten durch die Luftseite nicht gefallen zu lassen, sondern kann, wenn ihm das günstiger erscheint, eine Minderung der Pachten durch die Emissionsabgabe ablehnen. Das hat dann zwar einen Anstieg der Verbraucherpreise und damit eine Mengenreduktion zur Folge. Die Minderung des Kartellgewinns fällt aber möglicherweise doch geringer aus als wenn das Kartell die Mengenreduktion verhindert, indem es die Abgabe selbst trägt. Strebt die Luftseite von vornherein eine Reduktion der Emissions- und damit auch der Fördermengen an, so kann das Rohstoff-Kartell dieselbe ebenfalls antizipieren, statt sie nur zu erdulden. Es kann dann wenigstens die auf die verbleibenden Mengen entfallende Rohstoffrente ungeschmälert für sich behalten. Auch hier sind daher die Verhältnisse denen, wie sie für die Rohstoffstaaten und die ZfR beschrieben wurden, ganz analog (siehe Seite 26ff.).
Die Möglichkeit der Antizipation der Maßnahmen der Luftseite durch das Rohstoffkartell zeigt übrigens, daß das Kartell auch in der Lage ist, durch Festsetzung der Mengen oder der Preise der Rohstoffe im Ergebnis die CO_2-Emissionen zu reglementieren. Das Ziel von Kyoto bzw. der ZfL, die weltweiten CO_2-Emissionen bis 2012 um 5% zu verringern, dürfte auf keinem anderen Weg so einfach zu erreichen sein wie durch eine entsprechende Reduktion der Rohstoff-Förderung. Alle internationalen Querelen, wie jetzt insbesondere zwischen Europa und den USA, alle Verwässerungen der Zielsetzung, alle innenpolitischen Probleme der Umsetzung in jedem einzelnen Vertragsstaat von Kyoto (siehe z. B. Ökosteuer in Deutschland), könnte man sich durch eine Drehung an der Förderschraube elegant ersparen und die gesetzten Ziele ordnungspolitisch sauber und ohne Wettbewerbsverzerrungen auf der Emittenten- bzw. Verbraucherseite erreichen. Mit einer solchen, die Ziele von Kyoto oder auch der ZfL antizipierenden Politik könnten die Rohstoffländer der Luftseite ihre Luftrenten wieder wegnehmen bzw. schon deren Entstehen verhindern. Wird nämlich bereits die Förderung der fossilen Brennstoffe von den Eigentümern von vornherein auf ein Volumen begrenzt, dessen Verbrennung keine klimaschädlichen Folgen mehr zeitigt, so bleibt für klimapolitische Restriktionen der Kyoto-

Staaten oder der ZfL kein Platz mehr.[24]) Wie das Rohstoffkartell die ZfR ökonomisch austrocknen konnte, indem es ihre Politik antizipierte (siehe Seite 26ff.), so kann es das auch gegenüber der Luftseite, also der ZfL und den Kyoto-Staaten, tun. Die internen Probleme, die dafür im Kartell bewältigt werden müssen, sind allerdings auch dieselben.

2. Die Zentralstelle zur Reglementierung der Rohstoff-Förderung (ZfR): auch sie könnte durch den entsprechenden Einsatz ihrer Instrumente die Politik der Kyoto-Staaten oder der ZfL antizipieren und ihnen damit ihre Luftrenten abgraben. Ob sie dies tun wird, hängt davon ab, ob die ihrer Aufgabenstellung entsprechende Begrenzung der Rohstoff-Förderung auf ein mit langfristiger Verfügbarkeit vereinbares Maß bereits zugleich zu einem klimaverträglichen Emissionsvolumen führt oder nicht. Wenn ja, würde die ZfR bereits die Ziele der ZfL und der Kyoto-Staaten mit-erreichen und deren Renten abgraben bzw. gar nicht erst entstehen lassen. Wenn nicht, würde die ZfR selbst zum »Opfer« der Aktivitäten der ZfL bzw. der Kyoto-Staaten, weil dann die Klimapolitik der Engpaß wäre und die klimapolitisch bedingten Mengenbegrenzungen stärker wären als die rohstoffpolitischen der ZfR.
3. Die Vertragsstaaten des Kyoto-Protokolls: die sich aus den Privilegien dieser Staaten ergebenden Luftrenten können ihnen nicht nur von der ZfL, sondern ebenso von der ZfR und den Rohstoffländern streitig gemacht werden. Dies geschieht, wie erwähnt, wenn die ZfR durch ihre im Interesse einer langfristigen Verfügbarkeit der Rohstoffe liegenden Maßnahmen zu Mengenbegrenzungen kommt, die über das klimapolitisch notwendige Maß hinausgehen, oder wenn die Rohstoffländer in Antizipation der Politik der ZfL oder aus sonstigen Gründen ihre Fördermengen von vornerein auf diesen Umfang drosseln.
   Sehen sich die Kyoto-Staaten nicht nur der Klimapolitik verpflichtet, so könnten sie allerdings ihrerseits die Restriktionen der Rohstoffseite zu unterlaufen versuchen, indem sie ihr die Rohstoffrenten durch eine noch restriktivere, klimapolitisch aber nicht mehr begründbare Politik streitig machen.
4. Die Zentralstelle für Reglementierung der Emission von CO_2 (ZfL): wie sie von den Kyoto-Staaten ökonomisch ausgetrocknet werden kann, wenn diese ihre Politik antizipieren, so auch – unter der gleichen Voraussetzung – vom Rohstoffkartell und der ZfR. Bleiben die Rohstoffländer und die ZfR sowie die Kyoto-Staaten dagegen passiv und wird die ZfL, ohne durch

[24]) Daß die Kyoto-Staaten aus Gewinninteresse über die klimapolitischen Erfordernisse hinausreichende Maßnahmen ergreifen, ist zwar denkbar, jedoch soll diese Variante hier nicht weiter verfolgt werden.

ihren Auftrag daran gehindert zu werden, schließlich als einziger begrenzender Faktor wirksam, so wachsen die Luftrenten zulasten der Rohstoffrenten und fallen zuletzt der ZfL allein zu.

Man kann übrigens für die Betrachtung der Zusammenhänge zwischen Rohstoff- und Luftseite auch vom Verbraucher ausgehen, dem letzten Verursacher und Nutzer der an beiden Enden des Wirkungzusammenhangs liegenden Umweltbereiche. Da er durch seinen Verbrauch der Rohstoffe für deren Entnahme aus der Erde und mittelbar zugleich für die Nutzung des atmosphärischen Aufnahmespeichers durch die Emission von CO_2 ursächlich ist, bezahlt er mit dem Preise für die Rohstoffe neben den Förderkosten auch die Knappheitsentgelte für die Nutzung dieser Umweltgüter: die Rohstoff- und die Luftrenten! Solange sich an den verbrauchten Rohstoffmengen und damit auch -preisen nichts ändert, können sich wegen der Konstanz der Förderkosten die Luftrenten nur zulasten der Rohstoffrenten entwickeln und umgekehrt. Erst wenn die Restriktionen einer oder beider Seiten mengenwirksam werden, steigen die Renten – jedenfalls pro Fördereinheit – zu Lasten der Verbraucher. *Im Grunde handelt es sich also um eine Gesamt-Rente, nämlich die Differenz aus Erlösen und (Arbeits- und Kapital-)Kosten, die sich die vier Akteure untereinander streitig machen und die zum Schluß als Rohstoff- oder Luftrente bzw. als Abgabe/Zertifikatentgelt auf Rohstoff-Förderung oder CO_2-Emission demjenigen zufließt, der seine Position zum knappsten Faktor zu machen versteht.*

ZfR und ZfL wurden bisher getrennt behandelt, können aber als Institutionen, die gesamtmenschheitlichen Umweltinteressen dienen, auch zusammengefaßt werden. Eine solche Gemeinschaftseinrichtung würde dann je nach Erfordernis Zertifikate oder Abgaben zur Begrenzung der Förderung der Rohstoffe oder zur Emissionsbegrenzung einsetzen. Ob sie diese Instrumente auf der Rohstoff- oder auf der Luftseite einsetzt, ist allerdings unabhängig davon, auf welcher Seite sie Wirkungen erzielen will: auch wenn es ihr um Emissionsbegrenzung geht, kann sie den Weg über die Rohstoffdrosselung gehen, und sie kann – jedenfalls theoretisch – die Rohstoff-Förderung beschränken, indem sie die Emissionen begrenzt. Auch kann sie die Instrumente, die sie auf der Rohstoffseite vielleicht zunächst nur zur Begrenzung der Förderung eingesetzt hat, nach Erreichung ihrer diesbezüglichen Ziele weiterhin und verschärft anwenden, um weitergehende klimapolitische Ziele zu verfolgen. All dies wird keine Frage der prinzipiellen Gangbarkeit einer solchen Wegs, sondern allein eine Frage der Praktikabilität und der politischen Durchsetzbarkeit, insbesondere der Erreichbarkeit der Akteure sein.

5. Die Quellenbesitzer/Wasserrentner betreten den Plan

Es sei noch darauf hingewiesen, daß es nicht nur einen Boden-, Rohstoff- und Luftfeudalismus gibt, sondern auch einen solchen des Wassers und an-

derer Elemente,[25]) und daß sich nicht nur Rohstoff- und Luftbesitzer gegenseitig ihre Renten streitig machen. *Vielmehr werden Privilegien generell außer zur Ausbeutung fremder Leistung auch zur Annektion fremder,* u.U. ganz andersartiger *Privilegien genutzt*. Beides geschieht beispielsweise zur Zeit durch die Türkei, die das Wasser der auf ihrem Territorium entspringenden Flüsse Eufrat und Tigris in gigantischen Staudämmen zurückhält und dadurch den Unterrainern, u.a. den ölreichen Staaten Irak und Iran, regelrecht abgräbt.[26]) Nach der Devise »Unser Wasser ist unser Öl« fordert sie von diesen Staaten nun Öl gegen Wasser, also Privileg gegen Privileg, Bodenrente gegen Wasserrente, und könnte dies – da Wasser, anders als Öl, kaum von anderswo her besorgt werden kann – bis zu kostenlosen Ölliefe-rungen, ja darüber hinaus bis zur Abschöpfung sämtlicher Rohstoff- und Förderrenten der Unterrainer treiben bis an die Grenze, an der eine Entvölkerung dieser Territorien durch Migration der Erpressung ein Ende setzt. Das Gewinnmaximum für die Türkei wäre damit allerdings sicher längst überschritten.

Natürlich brauchen die Unterrainer der Türkei nicht Öl in natura zu liefern. Solange sie keinen anderen Zugang zum Wasser haben, genügt es vollkommen, wenn die Türkei die Flüsse nur noch gegen Entgelt fließen läßt und den Wasserpreis bis zu den genannten Grenzen anhebt. Daß diese Politik über die Rohstoffrenten und Fördermengen auch die Luftrenten nicht unberührt läßt, kann hier nicht weiter ausgeführt werden, ergibt sich aber aus dem vorangegangenen Kapitel dieses Beitrags. Die heutige Verteilung der natürlichen Ressourcen in Privatbesitz von Personen, Unternehmen und Staaten führt somit zu einem interdependenten Gefüge von Privilegienordnungen, in dem sich die Privilegienbesitzer ihre Privilegien wechselseitig streitig machen und die Nicht-Privilegierten nur versuchen können, durch Migration der größten Ausbeutung auszuweichen.[27])

[25]) Die Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung »Wenn das Wasser knapp wird ...« vom 24.-25.11.2001 in Bad Boll war ein erster Anlauf zur Durchleuchtung dieses Bereichs. Einen kurzen Bericht enthält dieses Heft. Ein »Wasserheft« soll in absehbarer Zeit folgen (vgl. zu dem für die gesamte Umweltproblematik zentralen Verhältnis von Quelle, Strom und Wasser bzw. Bestand auch die Ausführungen zu »Verteilt das Wasser, nicht die Quellen« in »Fragen der Freiheit« Heft 257, Seite 31 ff., insbesondere Seite 41 f.).

[26]) siehe dazu den Beitrag von Jörg Pfuhl in diesem Heft.

[27]) Eine Darstellung dieses Gefüges von Privilegienordnungen, die hier für die Bereiche der fossilen Brennstoffe und der Luft als Aufnahmespeicher von CO_2-Emissionen versucht wurde, soll demnächst als Gesamtübersicht und in Verbindung mit dem Problem der Migration in dieser Schriftenreihe folgen.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Die Besonderheit des Klimaproblems besteht darin, daß zwei verschiedene Umweltgüter – die Rohstoffe in der Erde und die Atmosphäre als Aufnahmespeicher für CO_2-Emissionen – mit unterschiedlicher Knappheit und verschiedenen Eigentümern durch ein und dieselbe Handlung, die Verbrennung von fossilen Energieträgern, in Anspruch genommen werden. Die Knappheitsrente, die sich aus dem Überschuß der Erlöse über die Arbeits- und Kapitalkosten ergibt, machen sich demgemäß Rohstoff- und Luftseite wechselseitig streitig. Wem es gelingt, die eigene Position aufgrund der natürlichen Gegebenheiten, durch Kartellbildung oder durch den Einsatz der ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik zum wirksamen Engpaß auszugestalten, dem wird der überwiegende Teil oder die vollständige Rente zufallen. Die Differentialrenten (Förderrenten), die allerdings nur auf der Rohstoffseite anfallen, bleiben davon im Prinzip unberührt. Sie bleiben auch dann bestehen, wenn Knappheitsrenten nur auf der Luftseite anfallen. Förderrenten ergeben sich allerdings auch nur aus der Kostenersparnis eines Förderstandorts vor Grenzland und sinken daher in dem Maße, wie Förderstandorte auf bisherigem Grenzland infolge einer von wo auch immer induzierten Reduktion der Fördermenge geschlossen werden.

Die politischen Auswirkungen der Privilegien am Boden und den Rohstoffen, am Wasser und an der Luft können kaum überschätzt werden. Sie zeigen sich in Geschichte und Gegenwart u.a. in Kriegen. Gelingt ein grundlegender Wandel nicht, so läßt auch die Zukunft nichts Besseres hoffen. Allein die Trinkwasserknappheit wird nach Meinung vieler in diesem Jahrhundert die häufigste Ursache für Kriege sein. Deshalb kommt es entscheidend darauf an, diese Privilegienordnungen aufzulösen und durch eine weltweite, gerechte und funktionsfähige Ordnung des Verhältnisses der Menschheit zu ihrer Naturgrundlage zu ersetzen. In deren Erarbeitung sieht das Seminar für freiheitliche Ordnung eine seiner zentralen Aufgaben.[28])

[28]) Den Fragen einer solchen Ordnung in Bezug auf Luft und Klima war der Aufsatz über »Klimapolitik als Ordnungspolitik« in Heft 258 »Fragen der Freiheit« gewidmet, den der vorliegende Beitrag inhaltlich abrundet. In zahlreichen weiteren Aufsätzen in dieser Schriftenreihe wurde seit Beginn ihres Bestehens, besonders intensiv aber seit 1990 an der geistigen Durchdringung einer solchen Ordnung gearbeitet, zuletzt in Heft 257 zu den Themen »Nachhaltigkeit« und »Bodenordnung« (siehe im übrigen die Hinweise im Gesamt-Inhaltsverzeichnis für die Hefte 201-250, das in Heft 250 abgedruckt ist).

7. Anhang: Definitionen[29])

Eigentümer – Eigentümer des Bodens und der Rohstoffe bzw. des atmosphärischen Aufnahmespeichers für CO_2-Emissionen

Förderer – Unternehmer, der vom Eigentümer das Recht zur Rohstoffausbeute pachtet, die Rohstoffe aus der Erde holt und verkauft

Förderkosten – Kosten der Suche, Erschließung und Förderung der Rohstoffvorkommen sowie des Transports und der Vermarktung. Sie schließen den Unternehmergewinn ein, dessen Erwartung gerade eben eine für die Marktversorgung ausreichende Anzahl von Förderern zur Aufnahme ihrer Tätigkeit veranlaßt.

Freiland – Boden, nach dem (noch) keine Nachfrage besteht und der daher (noch) keine Knappheitsentgelte abwirft. Freiland ist das Ausweichland der Nutzer vor überhöhten Entgeltforderungen der Eigentümer und begrenzt daher deren Macht und Bodenrente (s. dazu S.3ff. in diesem Heft).

Grenzland – Letzter noch genutzter Boden. Seine Nutzung ist mit den höchsten Kosten, seine Rohstoffvorkommen sind mit den höchsten Förderkosten belastet.

Bodenrente – Arbeitsloses Einkommen des Bodeneigentümers, das ihm bei Eigenförderung nach Abzug der Förderkosten von den Rohstofferlösen verbleibt und im Falle der Verpachtung an einen Förderer als Pachtertrag zufällt. Soweit Freiland als begrenzender Faktor der Bodenrente wirksam wird, ist sie – auch für Grenzland – eine Differentialrente, die den Nutzungsvorteil der Böden und Lagen vor Freiland anzeigt. Wird dagegen nicht Freiland, sondern der Nutzen anderer Güter als begrenzende Kraft wirksam, so zeigt die Bodenrente des Grenzlands, die Sockelrente, den relativen Nutzen dieses Bodens im Vergleich zu dem der Arbeitsprodukte an. Auf dieser Sockelrente bauen dann die Bodenrenten der übrigen Grundstücke als Differentialrenten auf (s. dazu ausführlich den Beitrag „Zur Klärung des Begriffs der Bodenrente“ in diesem Heft).

Sockelrente – Bodenrente des Grenzlands

[29]) Die Definitionen gelten auch für den ersten Beitrag in diesem Heft. Sie dienen nur dem Verständnis dieser Beiträge und erheben nicht den Anspruch, ohne weiteres auch darüberhinaus verwendbar zu sein.

Rohstoff-rente	–	Knappheitsrente des Rohstoffs, rohstoffbezogene Form der Sockelrente.
Differential-rente	–	Nutzungsvorteile bzw. Kostenersparnis der Grundstücke vor Freiland oder, wenn Freiland nicht als begrenzender Faktor der Bodenrente wirksam wird, vor Grenzland (s. dazu S. 3ff in diesem Heft).
Förderrente	–	Bodenrente abzüglich Rohstoffrente. Sie ist die – rohstoffbezogene – Differentialrente des Bodens und liegt um die Förderkostenersparnis des jeweiligen Grundstücks über der Bodenrente des Grenzlands, bzw. über Freiland, wenn dieses als begrenzender Faktor der Bodenrente wirksam wird.
Emittent	–	Unmittelbarer Nutzer des atmosphärischen Aufnahmespeichers für CO_2-Emissionen, der für diese Nutzung an die Eigentümer eine Abgabe oder ein Zertifikatentgelt zahlen muß.
Luftrente	–	Knappheitsrente des atmosphärischen Aufnahmespeichers für CO_2-Emissionen, fließt dessen Eigentümern in Form von Abgaben oder Zertifikatentgelten als arbeitsloses Einkommen zu. Sie entspricht der Rohstoffrente der fossilen Brennstoffe und steht im Rahmen des Klimaproblems in Konkurrenz zu dieser.
Gesamtrente	–	Rohstofferlöse beim Verbraucher, abzüglich sämtlicher Arbeits- und Kapitalkosten, insbesondere Förderkosten. Diese Differenz erscheint als Rohstoff- und/oder Luftrente, umfasst aber nicht die Förderrenten. Um sie dreht sich der Konflikt zwischen Boden- und Lufteigentümern. Sie wird durch die ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik als Rohstoff- bzw. Emissionsabgabe oder als Zertifikatentgelt mehr oder weniger zugunsten der Allgemeinheit abschöpft.

Wasserprobleme in der Türkei und im Nahen Osten

Jörg Pfuhl

»Unser Erdöl heißt Wasser« hat der Vater der türkischen Staudämme, Ex-Staatspräsident Demirel, einmal formuliert. Das passt gut zur Prophezeiung des verstorbenen jordanischen Königs Hussein: »Bisherige Kriege wurden um Erdöl geführt, künftige um Wasser«.

Noch ist es nicht so weit, aber nach 3 Jahren Dürre im gesamten Nahen und Mittleren Osten hat selbst die wasserreiche Türkei schon Probleme: in der Hauptstadt Ankara wird seit 2 Monaten rationiert: jeden zweiten Tag wird das Wasser komplett abgestellt – ein absolutes Novum für die Hauptstädter. In Damaskus kennt man das seit Jahren. Syrien hängt am Tropf des Euphrat. Dürre ist ein Naturphänomen, das die Syrer seit jeher gewohnt sind. Ein echter Schock aber war es, als nicht die Natur, sondern die Türkei plötzlich den Hahn abdrehte. 4 Wochen lang, im Jahre 1990, hatte Syrien kein Wasser mehr, weil die Türken ihren gerade fertiggestellten Atatürk-Staudamm vollaufen ließen. Seither ist den Syrern klar, wie abhängig sie sind. Abhängig vom türkischen Wasser sind auch die Irakis, denn auch ihr Tigris entspringt in der Türkei.

Die Türken sind seit Jahren dabei, Euphrat und Tigris mit 22 Staudämmen abzuriegeln, ein Projekt, 3-mal so teuer wie der deutsche Regierungsumzug Bonn-Berlin. Die Wasserkraftwerke dieser Dämme erzeugen mittlerweile so viel Strom wie 7 Atommeiler, ein Viertel des Verbrauchs im ganzen Land. Der Zufluss nach Syrien und Irak hat sich schon jetzt halbiert, dabei sind die Dämme erst zu 2 Dritteln fertig. Zigtausende Menschen wurden dafür umgesiedelt, unzählige Dörfer sind in den Fluten versunken, erst im Oktober das antike Römerstädtchen Zeugma. Außerdem wird das Flusswasser immer salzhaltiger: denn die Türken leiten das Wasser zuerst über ihre Generatoren, dann bewässern sie damit die Felder. Was am Ende wieder in den Euphrat fließt, ist salz- und pestizidhaltig.

Die Türkei steht auf dem Standpunkt, dass es ihr Wasser ist; und wer verlangt, man solle es teilen, der solle gefälligst auch sein Erdöl mit den Türken teilen. In einem vorläufigen Protokoll hat sie sich dennoch verpflichtet, den Syrern über den Euphrat 500 Kubikmeter Wasser pro Sekunde zukommen zu lassen. Mal wird das eingehalten, mal nicht; im Sommer letzten Jahres haben die Türken gerade mal ein Drittel davon durchgelassen. In solchen Zeiten wird in Damaskus dann nicht nur Wasser rationiert, es gehen auch die Lichter aus; denn Syrien braucht das Wasser für die Stromerzeugung an seinem Assad-Staudamm.

Am meisten ärgern sich Syrer und Irakis, dass die Türken zumeist ohne Vorwarnung abdrehen. Allerdings sind auch sie keine Unschuldslämmer: besonders Syrien hat jahrelang den Guerillakampf der PKK unterstützt, in der Hoffnung, so ließe sich der Bau der Staudämme verhindern. Man bot PKK-Chef Öcalan Unterschlupf, solange, bis die türkische Armee an der syrischen Grenze aufzog. Seit die PKK tot ist, hat man sich aufs Verhandeln verlegt: Syrer und Irakis wollen den Fluss des blauen Erdöls besser koordinieren, doch die Türkei verweigert seit 9 Jahren jedes Gespräch. Stattdessen versuchen die Türken, aus ihrem Wasser Geld zu machen. Ins befreundete Nordzypern wird schon seit Jahren Wasser geliefert: in riesigen, wurstförmigen, grauen Ballons, 35.000 Tonnen pro Lieferung, wird das Süßwasser per Schiff von der Türkei quer übers Meer nach Zypern gebracht. Der norwegische Transporteur verdient damit fast 3 Millionen Mark. Auch Israel hat mit den Türken ein erstes Abkommen geschlossen: 50 Mio Tonnen jährlich sollen in umgebauten Öltankern von der türkischen Südküste aus nach Israel gehen – eine Menge, die etwa dem Jahresverbrauch von Köln entspricht. Allerdings verhandelt man seit einem Jahr ergebnislos über den Preis. Auch an Malta, Kreta, Jordanien möchten die Türken liefern, und dafür kassieren.

Ein Gutteil des Problems ließe sich wohl lösen, wenn die Türkei, Syrien und Irak das wenige Wasser nicht auch noch verschwenden würden: durch Feldbewässerung. 1100 Kubikmeter Wasser pro Person und Jahr sind nötig, so sagt man. 90 % dieser Menge geht in die Landwirtschaft.

Der Ansturm auf die Fläche[1])

Die fortschreitende und ungebremste Inanspruchnahme des Bodens zerstört wichtige Lebensgrundlagen

Michael Schmalholz und Hubert Wiggering

In den bisher in dieser Zeitschrift publizierten Überlegungen kamen die ökonomischen Instrumente der Ressourcen-Vergabe nur dort zum Einsatz, wo es darum ging, die von der Gemeinschaft durch öffentliche Planung begrenzten Nutzungsrechte auf die privaten Interessenten zu verteilen. Auf der Ebene der Planung selbst, auf der über Art und Umfang der zulässigen Nutzung des Bodens und der übrigen Umweltgüter entschieden werden muss, haben wir dagegen bisher den Einsatz ökonomischer Instrumente nicht diskutiert. Wichtig war uns nur, dass eine gerechte und effiziente Verteilung der Nutzungsrechte die Planungsprozesse aus den heutigen Interessen-Verstrickungen herauslöst und einer offenen und demokratischen Gestaltung zugänglich macht.

Der folgende Beitrag geht nun davon aus, dass auch im Planungsprozess Verteilungsprobleme, und zwar zwischen den Gebietskörperschaften als Planungsinstanzen, zu lösen sind. Beispielsweise geht es bei der Frage der Bebauung und Versiegelung von Boden vor allem um eine großräumige, etwa bundesweite Einhaltung einer angestrebten Relation zwischen natur- oder naturnah belassenen Flächen einerseits und bebauten und versiegelten Flächen andererseits. Wird die angestrebte Relation bundesweit oder für den Bereich einzelner Regionen eingehalten, so ist es weniger wichtig, wie sich die Flächen im einzelnen auf die Territorien der Städte und Gemeinden verteilen. Schon gar nicht ist es sinnvoll, die für das Gesamtgebiet des Landes angestrebte Realtion auch für jede Kommune einzuhalten. So ergibt sich die Frage, wie die bundesweiten Flächenutzungsrechte auf die Kommunen verteilt werden sollen. Damit haben wir es mit einem Verteilungsproblem innerhalb der staatlichen Sphäre, insbesondere zwischen den Kommunen zu tun.

Hier setzen die Autoren an mit ihrem Vorschlag, die sich aus der Bundesplanung ergebenden Flächenverbrauchsrechte als Flächenausweisungsrechte zwischen den Kommunen und sonstigen öffentlichen Gebietskörper-

[1]) Der Abdruck dieses in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21. 4. 2001 erschienenen Artikels erfolgt mit freundlicher Genehmigung der Autoren und der FAZ.

schaften zu versteigern. Es handelt sich also nicht um eine Versteigerung der Nutzungsrechte selbst, die später an die privaten Interessenten zu erfolgen hat, sondern um die Verteilung und Versteigerung des Rechts der Kommunen und sonstigen Gebietskörperschaften, solche Nutzungsrechte planerisch auszuweisen. Es geht um die Koordinierung und Übersetzung einer bundesweiten planerischen Vorgabe auf die Ebene der Gemeindeautonomie und damit um eine dem föderalen Staatsaufbau angemessene Ausgestaltung des Planungsprozesses!

Red.

Ein unerschöpflicher Dauerbrenner sind die natürlichen Ressourcen nur in der öffentlichen Diskussion über den nachhaltigen Umgang mit ihnen. Im Zuge von BSE und MKS hat die ökologische Landwirtschaft über die klassischen Kreise von Eingeweihten hinaus an Beliebtheit gewonnen, und die starre Haltung Amerikas hat den Klimaschutz peinlich ins allgemeine Bewusstsein gerückt. Nicht immer fällt es leicht, den Fallstricken des Paternalismus auszuweichen. Die Erkenntnis des ökologisch Gebotenen verführt zwar dazu, mit dem Kopf durch die Wand zu gehen und einfach durchzusetzen, was aus hehren Gründen sinnvoll erscheint. Doch immer ist ebenso das Interesse anderer, vor allem aber die Eigendynamik einer freiheitlich verfassten Gesellschaft zu respektieren. Das gilt auch für das Thema der Flächeninanspruchnahme, mit der sich der Generalsekretär des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Hubert Wiggering, und sein wissenschaftlicher Mitarbeiter Michael Schmalholz hier befassen. Ihr Kompromiss, wie häufig in der aufgeklärten Ökonomie: marktkonforme Instrumente. Die Autoren werben für handelbare Flächenausweisungsrechte der Gemeinden. (orn.)

Täglich werden in Deutschland große Flächen überbaut und versiegelt, entstehen neue Gewerbe- und Wohngebiete auf der grünen Wiese, nehmen Verkehrsflächen zu. Täglich wird der Ausbau neuer Straßen eingefordert. Arbeitsplatz und Wohnort entfernen sich voneinander. Wohnqualität wird gleichgesetzt mit Wohnfläche. Als Kehrseite dieser Entwicklung gehen durch die Versiegelung wichtige Lebensräume für Flora und Fauna verloren. Böden werden degradiert, Grundwasser ist immer weniger gegen Einträge geschützt, der für Umweltschutz zur Verfügung stehende Raum nimmt ab.

Die Umweltpolitik hat sich in den vergangenen Jahrzehnten primär mit den mittelbaren Auswirkungen dieser Tätigkeiten beschäftigt, beispielsweise mit den Implikationen des zunehmenden Kraftfahr- und Schwerlastverkehrs für Klima und Ozon, den Gesundheitsgefahren von Dieselruß oder den Umweltbeeinträchtigungen durch Emissionen aus Industrie und Ge-

werbe. Angesichts des fortschreitenden und großräumigen Verlustes an ökologisch wichtigen Flächen wird es daneben aber künftig unerlässlich, neue Konzepte einer umweltverträglichen Raumnutzung zu entwickeln.

Seit Mitte der fünfziger Jahre werden in Deutschland in zunehmendem Umfang Flächen durch Siedlungstätigkeit, Gewerbe und Verkehr in Anspruch genommen. Mit dieser Entwicklung sind erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt verbunden: ein fortschreitender, zum Teil unwiederbringlicher Verlust ökologisch wertvoller Flächen, eine Zerschneidung und Verkleinerung von Lebensräumen, ein steter Verlust an Artenvielfalt oder eine erschwerte Grundwasserneubildung.

Die mit der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr verbundenen unmittelbaren Umweltschäden treten in der Regel schleichend, erst über lange Zeiträume, auf. Ihre Folgewirkungen sind auf den ersten Blick schwer zu erkennen. Daher werden die Gefahren derzeit noch unterschätzt. Der fortschreitende Flächenverbrauch steht im Widerspruch zu zentralen Zielen eines nachhaltigen Natur-, Klima-, Arten-, Gewässer- und Bodenschutzes.

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nimmt in Deutschland durchschnittlich um etwa 120 Hektar am Tag zu. Dies entspricht in etwa einer Fläche von deutlich mehr als 150 Fußballfeldern – täglich! Jedes Jahr werden somit rund 43 800 Hektar (438 Quadratkilometer) Fläche überbaut und versiegelt (zum Vergleich: die Fläche der Stadt München beträgt 310,59 Quadratkilometer, die Fläche Kölns 405,14 Quadratkilometer und die Fläche des Bundeslandes Bremen 404,23 Quadratkilometer).

Durch diese Entwicklung ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche im alten Bundesgebiet von 7 Prozent 1950 auf immerhin 13,3 Prozent 1997 (42 052 Quadratkilometer) gestiegen. Diese Zahl mag allein noch nicht allzu besorgniserregend klingen. Zu berücksichtigen ist dabei aber, dass die Flächennutzung durch Siedlung und Verkehr in Konkurrenz zu einer Fülle anderer flächen- und naturintensiver Nutzungsarten steht: zum Beispiel zum Abbau oberflächennaher Rohstoffe, zur Wasserwirtschaft, in erheblichem Umfang zur Land- und Forstwirtschaft oder auch zu Freizeit- und Erholungsnutzungen, die den Lebensraum für Flora und Fauna zusätzlich einschränken.

Auch darf der zeitliche Aspekt nicht aus den Augen verloren werden. Sollte sich die Flächeninanspruchnahme über die kommenden 20 oder 30 Jahre wie bisher fortsetzen – wovon (trotz aller Schwierigkeiten und Eventualitäten bei derartigen Prognosen) auszugehen ist –, so ist bereits jetzt absehbar, dass dies in greifbarer Zukunft zu einer überbauten und versiegelten Fläche in Deutschland führen wird, die in einem deutlichen Widerspruch zu zentralen Zielen eines nachhaltigen Natur-, Klima-, Arten-, Gewässer- und Bodenschutzes steht.

Deren Folgen werden sich in einer (weiteren) Zersiedelung, Zerschneidung und Verinselung sowie in einer deutlichen Verkleinerung von ökologisch wichtigen Lebensräumen, in einem unwiederbringlichen Verlust an Natur- und Kulturlandschaften sowie in einem fortschreitenden Artenrückgang äußern. Zudem sind Auswirkungen auf das lokale Klima zu erwarten, wenn beispielsweise Frischluftschneisen für den Luftaustausch von Ballungsräumen beseitigt werden. Darüber hinaus gehen durch die Bodenversiegelung fruchtbare Böden in großem Ausmaß verloren oder werden stark verändert.

Aus diesen Gründen ist eine rasche Umkehr des bisherigen Trends in der Flächeninanspruchnahme unausweichlich. Die frühere Bundesregierung hatte unter der Ägide des Bundesumweltministeriums in ihrem Entwurf zu einem umweltpolitischen Schwerpunktprogramm noch vorgeschlagen, den täglichen Flächenverbrauch bis 2020 auf rund 30 Hektar zu verringern. Im Hinblick auf die zu erwartende versiegelte Fläche in 30 Jahren sowie angesichts der damit verbundenen Umweltbeeinträchtigungen wird aber selbst dieses Ziel nicht ausreichen. Zumindest auf lange Sicht wird es in der Flächeninanspruchnahme deshalb auf ein Nullwachstum hinauslaufen müssen.

Flächensparen braucht nicht in ein absolutes Bauverbot zu münden

Die Umsetzung einer konsequenten Flächensparpolitik braucht dabei keineswegs in ein absolutes Bau- und Versiegelungsverbot zu münden, das die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vollkommen blockieren würde und – zu Recht – keine Akzeptanz in Politik, Gewerbe, Industrie und Bevölkerung fände. Vielmehr stehen zahlreiche – auch wirtschaftliche und sozialverträgliche – Alternativen zur Flächeninanspruchnahme zur Verfügung.

Denkbar ist beispielsweise, Nutzungsansprüche verstärkt auf bereits beanspruchte Flächen zu lenken (Flächenrecycling), die vorhandene Anlagen und Bausubstanz besser auszunutzen (Ausbau von Dachgeschossen, Aufstockung von Gebäuden, Überbauung von Verkehrsflächen) oder Baulandreserven zu mobilisieren (Schließung von Baulücken). Ferner könnte eine stärkere innerstädtische Verdichtung angestrebt werden – anstelle einer Bebauung im Außenbereich.

Zur Reduzierung von Neuversiegelungen könnte auch die Förderung städtebaulicher Mischstrukturen beitragen. Hierdurch würde der Tendenz zur räumlichen Trennung von Arbeit und Wohnen mit ihrem erhöhten Bedarf an neuen Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächen entgegengewirkt.

Allerdings darf nicht vernachlässigt werden, dass diese Alternativen mitunter ungewollte, negative Auswirkungen haben können (Veränderungen des Stadtklimas durch Verdichtung und Aufstockung), so dass auf diese Aspekte bei der Umsetzung derartiger Konzepte Rücksicht genommen werden sollte.

Die geltenden Regelungen, die den Flächenverbrauch und die Versiegelung betreffen (Raumordnungsrecht, Landes- und Bauplanungsrecht, Boden- und Naturschutzrecht) sind gegenwärtig aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage, der zunehmenden Versiegelung bislang unverbrauchter Flächen Einhalt zu gebieten. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass das Flächen- und Bodenschonungsgebot in der planerischen Abwägung »weggewogen« werden kann. Von dieser Möglichkeit wird wegen entgegenstehender wirtschaftlicher Interessen regelmäßig Gebrauch gemacht.

Zudem fehlen in einigen wichtigen Gesetzen (zum Beispiel in den Straßengesetzen) nach wie vor Gebote zum Schutz der Böden vor Verbrauch und Versiegelung, wie etwa im Baugesetzbuch oder im Raumordnungsgesetz des Bundes vorgesehen. Auch die im Bundes-Naturschutzgesetz umgesetzte europäische Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie wird eine wirkliche Wende kaum herbeiführen können. Sie macht ihr Schutzsystem von bestimmten natürlichen Lebensräumen und Arten abhängig, die nicht flächendeckend im Bundesgebiet auftreten. Zudem ist die Ausweisungspraxis der Bundesländer für Schutzgebiete bislang so zögernd, dass hiervon keine wirklichen Impulse für den Schutz von Flora und Fauna vor Versiegelung zu erwarten sind.

Das eigentliche Problem der Flächeninanspruchnahme liegt überdies nicht in der defizitären Steuerungskraft des rechtlichen Regelwerkes begründet, sondern darin, dass weder die Notwendigkeit des Flächensparens im Bewusstsein von Politik, Verwaltung und Bevölkerung verankert ist, noch die beteiligten Akteure ein wirkliches Interesse an einer reduzierten Flächeninanspruchnahme haben. Der private Bauherr oder Investor hat kein solches Interesse, weil für ihn damit eine Einschränkung, Verzögerung oder Verteuerung seines Vorhabens verbunden sein kann.

Für die bauleitplanende Kommune ist eine Flächensparpolitik ebenfalls häufig uninteressant, weil sie einem Standortwettbewerb um die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie sowie um attraktive und günstige Wohngebiete ausgesetzt ist. Die Interessen der Kommune sind im Gegenteil darauf gerichtet, Arbeitsplätze auf dem Gemeindegebiet zu schaffen oder Einnahmen aus Gewerbesteuern zu erzielen. Daher setzt sie vieles daran, günstige Ausgangsbedingungen durch eine möglichst umfangreiche, bedingungslose und rasche Neuansiedlung von Industrie, Gewerbe und Wohnungen zu schaffen. Bund und Länder empfinden das Ziel einer sparsamen

Flächeninanspruchnahme oft ebenfalls als Bürde, insbesondere wenn sie als Vorhabenträger Infrastrukturvorhaben verwirklichen.

Auch die geänderten Lebensgewohnheiten mit einem in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gestiegenen Pro-Kopf-Bedarf an Wohnfläche, mit einem Trend zur räumlichen Trennung von Wohnung und Arbeit sowie mit einem Exodus der städtischen Bevölkerung in die ländliche Umgebung tragen zur fortschreitenden Flächeninanspruchnahme bei. Hierdurch setzt sich die Zersiedelung der Landschaft weiter fort; es werden immer neue Wohn- und Verkehrsflächen notwendig.

Diese Interessenlage führt dazu, dass bei der Planung und Entwicklung von Raumnutzungskonzepten oder bei der Realisierung konkreter Vorhaben häufig mögliche Ansätze zum Flächensparen nicht konsequent verfolgt werden. Es ist künftig Aufgabe der Politik, veränderte Strukturen zu schaffen, die ausreichende Anreize für eine grundlegende Neuorientierung bei der Flächennutzung und für flächensparendes Bauen setzen. Dazu eignet sich am besten der stärkere Einsatz ökonomischer Instrumente, die bestehende planungsrechtliche Regelungen ergänzen sowie Anreize schaffen, von den bereits angelegten Möglichkeiten und Vorgaben für eine bodenschonende Flächeninanspruchnahme Gebrauch zu machen.

Um einer weiteren Inanspruchnahme und Versiegelung von Flächen entgegenzuwirken, muss es Ziel einer Flächensparpolitik sein, bislang noch unverbrauchte Flächen (zum Beispiel das Bauen auf der »grünen Wiese«) und besonders wertvolle Böden so weit wie möglich vor Neuversiegelungen zu bewahren. Daneben kommt der Entsiegelung von Flächen eine – wenngleich untergeordnete – Bedeutung zu. Dementsprechend sollte der Einsatz ökonomischer Instrumente flächen- und versiegelungsintensive Arten der Bodennutzung gegenüber flächensparsameren und schonenderen Arten wirtschaftlich inattraktiv machen. Durch Verteuerung der Flächeninanspruchnahme sollte die Nachfrage nach ungenutzten Flächen reduziert und damit zum sparsameren und schonenderen Umgang mit Grund und Boden angehalten werden. Dieses Ziel ließe sich mit Hilfe einer Kombination von Instrumenten verwirklichen, die sich aus einer quantitativen Festlegung der nutzbaren Fläche, der Erhebung von (Lenkungs-)Abgaben, einer Ökologisierung des Finanzausgleichs sowie einiger ergänzender Instrumente zusammensetzt.

Das ökologisch wirksamste und ökonomisch effizienteste Instrument zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme bestünde in handelbaren Flächenverbrauchsrechten. Mit Hilfe dieses Instruments könnte auf nationaler Ebene eine Grobsteuerung der Flächeninanspruchnahme vorgenommen werden. Die Nutzungsansprüche könnten sodann auf kommunaler Ebene über die Erhebung von Versiegelungsabgaben feingesteuert werden. Ergän-

zend hierzu böte sich an, mit finanziellen Leistungen im Rahmen einer Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs zusätzliche Anreize für die Verfolgung einer Flächensparpolitik zu schaffen. Diese Flächensteuerungspolitik mittels marktwirtschaftlicher Instrumente sollte zudem flankiert werden durch den Abbau von Vergünstigungen mit negativer Auswirkung auf Flächenverbrauch und Versiegelung sowie den Einbau von Anreizen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in bestehende Abgaben.

Flexibel reagieren auf ökonomischen Wandel und ökologisches Erfordernis

Kernbestandteil eines veränderten Umgangs mit Flächen könnte die Schaffung so genannter handelbarer Flächenausweisungsrechte der Gemeinden sein. Das Konzept handelbarer Flächenausweisungsrechte ist in der wissenschaftlichen Diskussion nicht ganz neu, hat aber bislang noch nicht die ihm gebührende Aufmerksamkeit erfahren. In einem ersten Schritt ist es Aufgabe der hoheitlichen Planung, die Größe der versiegelbaren Fläche landes- oder bundesweit in periodischen Zeitabständen festzulegen und damit einen Rahmen für die maximal zulässige Flächeninanspruchnahme je Zeiteinheit zu setzen. Die Rechte haben jeweils nur zeitlich befristete Gültigkeit, so dass die Planung regelmäßig wiederholt werden muss.

In einem zweiten Schritt werden diese Flächenverbrauchsrechte nach marktwirtschaftlichen Kriterien verteilt. Bei der Verteilung erhält zunächst jede Gemeinde vorweg ein bestimmtes Kontingent an Rechten gratis zugeteilt, um ihr zumindest eine räumliche Grundentwicklung zu ermöglichen. Will sich eine Gemeinde darüber hinausgehend räumlich weiterentwickeln, so muss sie sich zusätzliche Rechte an einer vom jeweiligen Land einzurichtenden Börse beschaffen. Nicht benötigte Rechte kann sie dagegen an andere Gemeinden verkaufen. Die Einnahmen des Landes aus dem Handel sollten in den kommunalen Finanzausgleich einfließen.

Dieses Konzept hätte gegenüber der jetzigen Situation im Hinblick auf den Flächenverbrauch zahlreiche Vorteile. Im Gegensatz zum bisherigen System, in dem jede Gemeinde (wenn nicht der Bund oder das Land bei Infrastrukturvorhaben) selbständig darüber wacht, dass die planungsrechtlichen Vorgaben über einen sparsamen Flächenverbrauch – mehr oder minder – eingehalten werden, könnte ein System handelbarer Flächenausweisungsrechte sicherstellen, dass die quantitativen Zielvorgaben nicht überschritten werden. Abgesehen davon könnte sich die Politik durch den Zwang zu periodischer Überprüfung nicht mehr der Notwendigkeit entziehen, klare umwelt- sowie raumordnungspolitische Ziele für die Flächennutzung zu entwickeln.

Im Gegenzug würde die periodische Überprüfung und Neufestlegung der überbaubaren und damit handelbaren Fläche flexible Reaktionen auf aktuelle wirtschaftliche Entwicklungen ebenso wie auf geänderte ökologische Notwendigkeiten gewährleisten. Flexibilität böte dieses System aber auch deshalb, weil es den entwicklungswilligen Kommunen nach wie vor die Möglichkeit einräumt, ihre Entwicklungsvorstellungen und Flächennutzungsansprüche zu verwirklichen. Sie können dies entweder mit einer Politik des Flächensparens (zum Beispiel durch Flächenrecycling) oder durch den Handel der Rechte tun. Auf diese Weise könnte sich jede Kommune für die im Einzelfall für sie optimale Kombination mit den geringsten Anpassungskosten entscheiden. Im übrigen würde das vorgeschlagene System automatisch Anreize zur Vermeidung von Neuausweisungen, zur Ausweisung kleinerer Flächen oder aber zu einer Intensivierung der Nutzung bereits ausgewiesener Flächen schaffen.

Mit der Erhebung von Versiegelungsabgaben könnte zudem eine Feinsteuerung im Hinblick auf die versiegelte Fläche erfolgen. Während der Handel mit Flächenausweisungsrechten auf Ebene der Länder und Kommunen angesiedelt ist, richtet sich die Versiegelungsabgabe unmittelbar an den Grundstückseigentümer. Die Abgabe würde bei diesem entweder Anreize dafür schaffen, Neuversiegelungen zu vermeiden oder bereits versiegelte Flächen – soweit möglich – wieder zu entsiegeln. Der Grundstückseigentümer könnte der Abgabe beispielsweise dadurch entgehen, dass er bestehende Gebäude aufstockt, Gebäude mit geringerem Flächenverbrauch plant oder Nebenflächen (zum Beispiel Garagen) nicht vollständig versiegelt und auf diese Weise Neuversiegelungen vermeidet. Anreize zur Entsiegelung bereits versiegelter Flächen würde eine solche Abgabe bei Abdeckungen von Straßen und Wegen, Parkplätzen oder Höfen setzen.

Da die Kommunen einem starken Standortwettbewerb um die Ansiedelung von Industrie, Gewerbe und Wohnraum ausgesetzt sind, müssen sie mitunter einen hohen Preis in Form von unterbliebener Entwicklung oder verpassten Gewerbe-/Einkommensteuern bezahlen, wenn sie in der momentanen Situation eine konsequente Flächensparpolitik verwirklichen wollen. Weisen sie im Bebauungsplan Freiflächen aus, so stehen diese für die wirtschaftliche Entwicklung der Kommune nicht mehr zur Verfügung. Aus diesem Grund sollten als dritte Säule einer Politik des Flächensparens die bisherigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs dahingehend geändert und ergänzt werden, dass künftig die durch Ausweisung von Freiflächen bedingten Einkommensverluste der Gemeinden kompensiert werden. Daneben könnten im Rahmen des ökologischen Finanzausgleichs über Zweckzuweisungen an die Kommunen kommunale Flächensparmaßnah-

men (Entsiegelungsprogramme, Maßnahmen zur Förderung einer flächensparenden Bebauung) finanziell belohnt werden.

Bei den Kriterien der Regionalförderung den Bodenverbrauch bedenken

Die staatliche Förderpolitik des Bundes, der Länder sowie der Europäischen Union im Bereich raumbedeutsamer Bau- und Infrastrukturmaßnahmen stellt in erheblichem Umfang Mittel zur Verfügung, die sich nachteilig auf die Flächeninanspruchnahme auswirken und das Ziel einer sparsamen Inanspruchnahme unverbrauchter Flächen konterkarieren (zum Beispiel Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung strukturschwacher ländlicher Räume, die Vergabe von Landesmitteln für die Schaffung von Gewerbegebieten oder die dortige Ansiedlung von Industrie und Gewerbe). Letztlich kann es nicht das Ziel der Umweltpolitik sein, solche Fördermaßnahmen zu streichen. Gefordert werden muss aber, dass bei der Förderung flächenintensiver Projekte Aspekte des Flächenverbrauchs nicht vollkommen vernachlässigt werden.

Ein denkbarer Ansatz wäre insoweit, den Umfang, das Ausmaß und die Intensität der Flächeninanspruchnahme bei der Ausgestaltung von Förderkritierien zu berücksichtigen. In diesem Sinne hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Hannover 1999 vorgeschlagen, die Vergabe von Wohnungsbauprämien, Investitionen des Bundes in Bundesfern- und Bundeswasserstraßen oder die Förderung des Städtebaus davon abhängig zu machen, ob die Vorhaben sparsam und schonend mit Grund und Boden umgehen. Ebenso wäre denkbar, einen finanziellen Bonus für die flächensparende Verwirklichung von Bauvorhaben zu gewähren.

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt bei der Reform staatlicher Förderinstrumentarien ist die bessere Abstimmung divergierender Förderziele aufeinander. Zu einer inhaltlichen Überschneidung der Förderziele kann es insbesondere dann kommen, wenn die gewährten Beihilfen aus unterschiedlichen Töpfen gespeist, das heißt zum Beispiel von verschiedenen Ministerien bereitgestellt werden. So ist es unter dem Aspekt der Flächeninanspruchnahme wenig hilfreich, wenn ein Landesumweltministerium nur vergleichsweise niedrige Beihilfen für das Flächenrecycling zur Verfügung stellen kann, während gleichzeitig das Wirtschaftsministerium zur Verbesserung regionaler Wirtschaftsstrukturen die Ansiedlung von Gewerbe- und Industrieunternehmen auf der grünen Wiese mit zum Teil erheblichen staatlichen Zuwendungen fördert. Daher sollten die Förderzwecke und -mittel daraufhin überprüft werden, ob sie gegenteilige

Anreize setzen und ob sie gegebenenfalls besser aufeinander abgestimmt werden können.

Neben einer Reform staatlicher Vergünstigungen böte sich als weiterer Ansatzpunkt staatlichen Handelns ferner an, in bereits bestehende Abgaben Anreize zu umweltgerechtem Verhalten einzubauen. Aktuell diskutiert wird insbesondere über eine Reform der Grundsteuer und über deren Fortentwicklung in Richtung auf die Einführung einer Bauland-, einer Bodenwert-/Bodenflächensteuer oder die Überführung in eine Flächennutzungssteuer. Ebenso denkbar wäre, die Gebührenbemessung bei kommunalen Abwassergebühren versiegelungsabhängig auszugestalten, wie dies bereits heute schon in einigen Bundesländern geschieht. So könnte zumindest mittelbar auf das Flächenverbrauchsverhalten der Bürger Einfluss genommen werden.

Die Inanspruchnahme von Flächen durch Siedlung, Industrie, Gewerbe und Verkehr hat in unserem dicht be- und stark zersiedelten Land ein Ausmaß erreicht, bei dem ökologisch sensible und wichtige Gebiete erheblich und in großem Umfang beeinträchtigt werden. Zudem wird die Fortsetzung dieser Entwicklung bald zu schweren, größtenteils irreversiblen (weiteren) Umweltschädigungen führen. Damit drohen viele Bemühungen um nachhaltigen Natur-, Arten- oder Gewässerschutz oder um die Erhaltung wichtiger Natur- und Lebensräume Makulatur zu werden.

Zweifelsohne wären mit einer Reduzierung der täglichen Flächeninanspruchnahme sowie mit der praktischen Umsetzung der hier erörterten Handlungsansätze spürbare Auswirkungen auf manche Lebens-, Arbeits- und Freizeitgewohnheiten verbunden. Zudem sind Verteuerungen bei baulichen Neuinvestitionen in Gebäude und im Verkehrswesen zumindest dann zu erwarten, wenn diese nicht flächensparend ausgeführt werden. Solche Entwicklungen einzuleiten wird keineswegs leichtfallen in einer Zeit, in der sich die Umweltpolitik ohnehin in der Defensive befindet und vor wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten zu kapitulieren droht. In Anbetracht der Schwere und des Ausmaßes der zu erwartenden Umweltbeeinträchtigungen steht jedoch keine wirkliche Alternative zu einer Politik konsequenten Flächensparens zur Verfügung.

Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer

Fritz Andres

Eine Reform der Grundsteuer steht auf der politischen Agenda. Niemand befürwortet die sonst notwendige Fortschreibung der Einheitswerte, an denen diese Steuer als letzte noch hängt. Die Länderfinanzminister haben sich schon darauf verständigt, daß die Grundsteuer auch zukünftig Boden und Bauwerk belasten soll (verbundene Grundsteuer). Auch die SPD hat sich für die Beibehaltung dieser Struktur der Steuer ausgesprochen. Eine aufkommensneutrale Umwandlung der Grundsteuer in eine reine Bodensteuer, die das Bauwerk freistellt und damit Arbeit entlastet, den Boden und damit Naturgebrauch aber entsprechend mehr belastet, wäre dagegen schon allein auf der Erhebungsseite, also unabhängig von der Verwendung der Steuer, eine ökologisch-soziale Steuerreform!

Sieht die Stadtplanung die Bebauung bestimmter Grundstücke vor, so muß man davon ausgehen, daß die Realisierung der Bauten an dieser Stelle auch im öffentlichen Interesse liegt. Wird nämlich auf den bebaubaren Grundstücken nicht gebaut, werden die städtebaulichen Zielsetzungen nicht erreicht. Außerdem wächst im Zweifel der Druck auf die Gemeinde, an anderer Stelle ein weiteres Baugebiet auszuweisen. Baut der Eigentümer aber, tut er also das, was von der Gemeinde gewollt wird und wozu ihn die Besteuerung des Bodens anhält, so wird er heute dafür mit einer Steuererhöhung bestraft. Die verbundene Grundsteuer gleicht einem Hebel, mit dem gleichzeitig Gas gegeben und gebremst wird! Sie ist ein Lenkungszwitter. Die Verfügbarkeit des Produktions- und Standortfaktors Boden wird durch sie nicht optimiert, sondern beeinträchtigt.

Die Effekte einer Umwandlung der Grundsteuer in eine Bodenwertsteuer sind vielfältig: ungenutzter Boden wird mobilisiert und der von der Planung vorgegebenen Nutzung zugeführt, weil die höhere Steuerlast das Liegenlassen oder Horten des Bodens weniger attraktiv macht. Baulücken, die nicht von der Stadtplanung als solche ausgewiesen sind, verschwinden von selbst, eine besondere Hortungssteuer wird überflüssig. Das Angebot von Bauland im bereits beplanten und erschlossenen Bereich wird größer und erspart den Gemeinden die teuere und landschaftsverbrauchende Erschließung neuen Baulands. Darüber hinaus hält die Belastung die Eigentümer zur flächensparenden Nutzung an und fördert, bei weiterer Anhebung, die Nutzungsverdichtung auch im bereits bebauten Bestand. Je nach Höhe der Steuer führt sie zumindest zu einer teilweisen Abschöpfung von Planungswertge-

winnen, womit nicht nur einem Gebot der Gerechtigkeit entsprochen, sondern zugleich dem Interesse der Eigentümer an der Beeinflussung der Planung begegnet wird.

Die Entlastung der Bauwerke überkompensiert dort, wo viel Bau auf wenig Boden steht, die Mehrbelastung des Bodens und wird daher z.B. im Mietwohnungsbau in der Regel eine Mietsenkung zur unmittelbaren vertraglichen Folge haben. Wichtiger aber ist der Doppeleffekt der Strukturreform, die durch die Entlastung der Bauwerke das Investieren erleichtert und durch die Mehrbelastung des Bodens dessen Verfügbarkeit verbessert, was tendenziell preis- und mietsenkend wirkt, trotzdem aber den ökologisch erwünschten, sparsamen Umgang mit dem Boden fördert.

In Dänemark, wo man ab 1922 die damalige Grund- und Gebäudesteuer stufenweise in eine reine Bodensteuer umgewandelt hat, kann man deren hervorragende bodenpolitische Wirkungen besichtigen: keine ungeplanten Baulücken, keine Sanierungsgebiete, eine gedämpfte Bodenpreisentwicklung, so gut wie keine Hortung und Spekulation.

Ein Beispiel möge verdeutlichen, wie sich die Strukturreform auf die Belastung bebauter und unbebauter Grundstücke auswirkt.

Annahmen: Stadt mit 10.000 bebaubaren Grundstücken, von denen 9.000 bebaut, 1.000 also unbebaut sind. Bei den bebauten Grundstücken beträgt die Werterelation zwischen Bau und Boden im Durchschnitt 80:20. Die derzeitige Grundsteuer belastet Bau und Boden in eben diesem Verhältnis. Sie betrage im Durchschnitt DM 800,- für den Bau und DM 200,- für den Boden, für bebaute Grundstücke also insgesamt DM 1.000,-, für unbebaute DM 200,-.

Die Entlastung der Gebäude hätte ein Volumen von 9.000 x 800 = 7.200.000 DM, die bei Aufkommensneutralität den 10.000 Grundstücken anzulasten wären. Deren Belastung steigt dann von DM 200,- um DM 720,- auf DM 920,-. Für die durchschnittlich bebaute Immobilie bedeutet dies im Ergebnis eine Entlastung von DM 80,- oder 8% der bisherigen Grundsteuer, für das unbebaute Grundstück eine Mehrbelastung von DM 720,- oder 46 %. Bei der geringen Höhe der derzeitigen Grundsteuer sind solche Erhöhungen der Belastung des reinen Bodens durchaus erwünscht und notwendig, damit die erwarteten Lenkungseffekte eintreten.

Die Steuer wird in ihrer Struktur erheblich vereinfacht. Darüber hinaus ist klar, daß der Erhebungsaufwand deutlich sinkt, wenn die Bewertung des Gebäudes entfällt und für den Bodenwert die ohnehin für Erbschaftsteuer und sonstige Zwecke ermittelten Bodenrichtwerte der Gutachterausschüsse übernommen werden. Mit einem Bruchteil des Aufwands zum gleichen Ertrag – es ist kaum verständlich, warum ausgerechnet die Länderfinanzminister dagegen sind. Die Bodenwertsteuer ist nicht nur von der Erhebung her

einfacher und billiger (von der Unmöglichkeit der Steuerhinterziehung oder gar der Steuerflucht ins Ausland einmal ganz abgesehen), sie ist auch anerkanntermaßen eine der wenigen, wenn nicht die einzige Steuer, die den Besteuerungsgegenstand durch die Belastung nicht einschränkt, sondern seine Verfügbarkeit erhöht!

Es gibt viel Literatur zum Thema. Eine ausgezeichnete Stellungnahme enthält das im Auftrag der Bundesregierung erstellte Gutachten »Wohnungspolitik auf dem Prüfstand« der »Expertenkommission Wohnungspolitik« aus dem Jahr 1994 in seinem abgabenrechtlichen Teil (BT-Drucksache 13/159 S. 192 ff, abgedruckt in »Fragen der Freiheit« Heft 230, S. 42-51). Eine Stellungnahme zur Position der SPD und zu dem bei Bündnis 90/Die Grünen z.T. vertretenen Vorschlag einer reinen Flächensteuer findet sich im Internet: www.sffo.de unter dem Titel »Die Zukunft der Grundsteuer«, auch abgedruckt in »Fragen der Freiheit« Heft 250, S.59-70.

Tagungsbericht:

Wenn das Wasser knapp wird ...

Herbert G. Spies

Unter diesem Titel veranstaltete das Seminar für freiheitliche Ordnung/ Schriftenreihe »Fragen der Freiheit«, Bad Boll am 24./25. November 2001 eine Tagung, die am konkreten Beispiel des Wassers die grundsätzliche Problematik der Nutzung von Umweltgütern unter den Aspekten der Ökologie und Nachhaltigkeit, der menschenrechtlichen Teilhabeansprüche an den Umweltgütern sowie der ökonomischen Effizienz und Ordnungspolitik ansprach.

Eine sehr vielseitige Einführung in die weithin unbekannten Qualitäten des Elements Wasser brachte Jörg Schauberger (Enkel des bekannten österreichischen Wasserforschers Viktor Schauberger) in seinem Vortrag »Wasser im Wirbel – Beobachtungen an einem außergewöhnlichen Naturelement«. Seine Ausführungen betrafen insbesondere folgende Themen: Das Wasser als Träger des Lebens, totes und lebendiges Wasser, physikalische Anomalien des Wassers, Verbesserung der Wasserqualität durch Wirbelbildung, das Wasser als Träger von Qualitäten (»Informationen« bzw. »das Gedächtnis des Wassers«) mit ausführlichen Hinweisen auf Forschungen von Schwenk, Imoto in Japan, und neuerdings auch Prof. Kröplin, Universität Stuttgart.

In die gesellschaftspolitische Problematik einführend berichtete Dr. Fritz Käser (Mitarbeiter der in der Entwicklungshilfe tätigen GTZ) aus vielfältiger eigener Anschauung über Konflikte ums Wasser. Er gab eine systematische und informative Übersicht über den gegenwärtigen Stand von Wasserbedarf, Wasserqualität und Wasserversorgung für Deutschland und weltweit. Eingehend beschrieb er die Situation und das Konfliktpotential Trinkwasser im Nahen Osten an den konkreten Beispielen Türkei/Irak – Aufstauung und Nutzung der Zuflüsse zu Euphrat und Tigris durch die Türkei – und Israel/Jordanien bezüglich der Ableitung des Jordan durch Israel.

Eine Ergänzung gab Jobst v. Heynitz über »Das Wasser im deutschen Recht«. Seine Darstellung beschrieb die Entwicklung vom ursprünglichen germanischen Gemeinschaftsrecht über die Rechtsveränderungen durch das Eindringen des mehr individualisierenden römischen Rechts bis zu den bundes- und landesrechtlichen Regelungen der Gegenwart hinsichtlich Eigentum und Nutzung von Wasser. Dabei wurde deutlich, dass in der gesamten Rechtsgeschichte der Grundsatz galt, dass fließende Gewässer immer Gemeinschaftseigentum sein müssen. Dies wurde noch kürzlich durch das sogen. »Wasserpfennig-Urteil« des Bundesverfassungsgerichtes bestätigt. Danach ist die Gemeinschaft bzw. der Staat berechtigt, von Grundstückseigentümern ein Entgelt für die Entnahme von Grundwasser als Gemeinschaftsgut zu erheben.

Das eigentliche Tagungsthema war dann im Kern die Frage nach der Vereinbarkeit von ökologisch notwendiger Begrenzung und ökonomisch effizienter Nutzung der Umweltgüter sowie der menschenrechtlichen Teilhabeansprüche an diese. Darüber sprachen unter den Überschriften »Verteilt das Wasser, nicht die Quellen! – Ordnungspolitische Maßstäbe und Leitlinien für eine gerechte und funktionsfähige, weltweite Wasserordnung« und »Bodenknappheit – Wasserknappheit – Migration« Fritz Andres und Eckhard Behrens. Als Vorstände des Seminars trugen sie dazu die Ergebnisse langjähriger Befassung mit den Ordnungsfragen der modernen Gesellschaft, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Ideen der »Dreigliederung des sozialen Organismus« vor und diskutierten diese mit den Teilnehmern des Seminars.

Ganz konzentriert und unter Verzicht auf manche Begründung im einzelnen lässt sich das Ergebnis wie folgt zusammenfassen:

1. Eine aus Gründen von Ökologie und Nachhaltigkeit erforderliche Begrenzung und Regelung der Nutzung von Umweltgütern (Boden, Luft, Wasser, Bodenschätze) kann nicht durch den marktwirtschaftlichen Prozess allein erfolgen, sondern soll und kann nur durch eine demokratisch legitimierte öffentliche Planung geleistet werden.

2. Die durch diese Begrenzung bewirkte und gewollte Verknappung führt zu Wertsteigerungen in Form von erhöhten ökonomischen Renten. Diese dürfen nicht den jeweiligen Eigentümern dieser Umweltgüter zufließen, was grundsätzlich auch für die bereits fließenden Renten gilt. (Eine Rente im ökonomischen Sinne ist der Ertrag aus der Nutzung einer Sache nach Abzug der dazu erforderlichen Aufwendungen an Arbeit und Kapital).
3. Die Nutzungsbegrenzung und Werterhöhung ist nur dann ethisch vertretbar und politisch durchsetzbar, wenn diese Renten durch öffentlich-rechtliche Regelungen (z. B. Besteuerung) beim jeweiligen Inhaber der Umweltgüter abgeschöpft und pro Kopf der Bevölkerung rückverteilt werden. Nur dadurch ist eine menschenrechtlich gebotene ökonomisch gleiche Teilhabe aller an den Gütern der Umwelt bei gleichzeitiger Verknappung und effizienter Nutzung erreichbar. Der aus geographisch ungleicher Verteilung von Umweltgütern folgende stark wachsende Migrationsdruck und die daraus entstehenden Konflikte würden dadurch weitgehend neutralisiert.
4. Dadurch, dass die unmittelbare Nutzung der Umweltgüter bei den jeweiligen Inhabern – Eigentümern oder Pächtern – belassen wird, findet eine staatlich-planwirtschaftliche Bewirtschaftung mit ihren negativen Folgen für Freiheit und Effizienz nicht statt. Die Nutzung der Umweltgüter erfolgt in individueller Initiative im arbeitsteilig – privatwirtschaftlichen Marktgeschehen. Die Nutzungsfreiheit wirkt sich sozial nicht mehr schädlich aus, da den Nutzungsrechten durch die vorgeschlagenen Neuregelungen ihr Privilegiencharakter genommen wird.

Zusammenfassend kann die Tagung bei erfreulicher Teilnehmerzahl als ein gelungener Beginn gewertet werden, das Element Wasser in seiner speziellen Eigenart und weiterhin alle Umweltgüter zu würdigen und zugleich den Umgang mit ihnen in einer übergreifende, umweltpolitische Konzeption einzubeziehen.

Die Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst. Für nichtverlangte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen.
Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Vierteljahresschrift »Fragen der Freiheit«
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Begründet durch Diether Vogel †, Heinz-Hartmut Vogel †, Lothar Vogel †

Redaktion: Fritz Andres % Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.,
Badstr. 35, D-73087 Boll, Telefon (0 71 64) 3573
Fax (0 71 64) 70 34, E-mail info@sffo.de
Internet www.sffo.de

Preis: Jahresabonnement Euro 25,—, sfr. 40,—
Jahresabonnement für Schüler, Studenten und Auszubildende: Euro 15,—, sfr. 25,— (einschließlich Versandkosten)

Einzelhefte: Euro 5,—, sfr. 8,— (zuzügl. Versandkosten)

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von Euro 60,—, sfr. 100,— pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Sammelmappen: jeweils für 1 Jahr Euro 5,—, srf. 8,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20011, BLZ 610 500 00
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004, BLZ 600 697 66

Postbank: Frankfurt am Main 26 14 04-602, BLZ 500 100 60
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9

ISSN 0015-928 X
Satz: Mediendesign Späth GmbH, 73102 Birenbach
Druck: Druckerei Müller, 73102 Birenbach
Printed in Germany