

Möglichkeiten und Grenzen der politischen Rahmensetzung

Wie können wir Wohlstand generieren und gleichzeitig den Ressourcenverbrauch reduzieren? Welche umweltpolitischen Instrumente führen zum Ziel? Aus theoretischer und praktischer Sicht wurden Ziele und Instrumente der Umweltpolitik erörtert und ihre Grenzen aufgezeigt. Es wurde deutlich, dass das Versprechen einer «grünen Wirtschaft» viele neue und herausfordernde Fragestellungen mit sich bringt, die noch einer Lösung bedürfen.

«Warum sprechen wir immer noch so viel darüber, was eigentlich die richtige Umweltpolitik ist?» fragte Prof. Dr. Frank Krysiak von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Basel und Leiter Competence Center for Research in Energy, Society and Transition SCCER CREST. Die Antwort gab er gleich selbst: «Es braucht dieses Ringen darum, eine gute Lösung zu finden für nachhaltiges Wirtschaften, weil jedes Problem sich etwas anders präsentiert und nach einer eigenen Lösung verlangt».

Welche Ziele verfolgt die Umweltpolitik?

Krysiak unterschied zwischen drei Zielkategorien: Erstens solle die natürliche Umwelt und damit die menschlichen Lebensgrundlagen geschützt werden; zweitens solle dieser Schutz zu geringstmöglichen Kosten passieren und drittens solle grüner technischer Fortschritt den Konflikt zwischen Konsum und Nachhaltigkeit langfristig entschärfen. «Das ist eigentlich die schönste Lösung» und langfristig mit Abstand das wichtigste Ziel, betonte Krysiak.

Zwang, freiwillig oder marktbasiert: umweltpolitische Instrumente

Vorschriften und Standards gehörten zu den beliebtesten Instrumenten, so Krysiak. Sie zeichneten sich dadurch aus, dass sie für alle gleich seien und unmittelbar zum Handeln zwingen würden. Etwas langsamer wirkten Steuern und Subventionen wie die CO₂-Abgabe oder kostendeckende Einspeisevergütung, weil hier die Betroffenen entscheiden würden, ob und wie sie ihr Verhalten ändern möchten.

Auch bei marktbasierter Instrumenten wie dem Emissionshandel entscheiden die Betroffenen selber über ihr Verhalten. Die Gesamtwirkung sei hier aber im Voraus festgelegt worden. Der europäische Emissionshandel sei zurzeit das international grösste und wichtigste umweltpolitische Instrument. Zwar funktioniere der Handel mit den Emissionen, doch der Preis sei zu niedrig: «Schuld ist hier letztlich die Politik, die nicht hart genug war und den Unternehmen zu viele Emissionsrechte zugestanden hat. Deswegen gibt es ein Überangebot und der Preis ist niedrig», erläuterte der Ökonom.

Erreichen die Instrumente die Ziele?

«Alle Instrumente stellen langfristig im Mittel eine ähnliche Umweltqualität zur Verfügung», so Krysiak, trotzdem gebe es Unterschiede. Es brauche immer eine Abwägung zwischen Effizienz und finanziellen Mitteln, zog Krysiak sein Fazit: Eine schnelle Wirkung bedeute meist höhere Kosten, während geringe Kosten zwar die Einführung eines Instruments begünstigten, den grünen Fortschritt aber bremsen würden. Nicht zu vernachlässigen seien zudem Verhaltensänderungen, da eine steigende Effizienz oft auch die Nachfrage ankurble.

Entkoppelung erfordert Wandel

Nachhaltigkeit erfordere Wachstum, begann Gunter Stephan, Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Bern sein Referat: «Wenn wir zu einer nachhaltigeren Wirtschaftsweise kommen wollen, bedeutet das insbesondere, dass wir wirtschaftliche Tätigkeit entkoppeln müssen vom Umwelt- und Ressourcenverbrauch, und das erfordert Wandel». Es sei

offensichtlich, dass in einer wachsenden Wirtschaft die nötigen Ressourcen für den Wandel wesentlich leichter bereitgestellt werden könnten als in einer stagnierenden Wirtschaft, fuhr Stephan fort. In einer wachsenden Wirtschaft könnten wir mehr Wohlstand generieren und gleichzeitig die Umweltbelastung und den Ressourcenverbrauch reduzieren, «das ist das Versprechen, das hinter dem Konzept einer grünen Ökonomie steht». Dafür müssten Anreize so gesetzt werden, dass erstens Wirtschaftswandel stattfindet und sich auch lohnt und zweitens der Ressourcenverbrauch sinkt.

Preise als Anreize: Ja...

Preise leiten als äussere Anreize unsere Entscheidungen. Sie können aber eine optimale Verteilung von Gütern zum Wohle aller nur dann bewirken, wenn sie auch Kostenwahrheit transportieren d.h. «eine vollständige monetäre Kompensation für alle Güter und Dienstleistungen beinhalten, die direkt und indirekt mit dem Verbrauch der Güter verbunden sind». Doch «die negativen Auswirkungen, die der Gebrauch von Gütern und Dienstleistungen auf gegenwärtige und zukünftige Generationen hat, wird in sehr vielen Fällen nicht über den Marktpreis erfasst». Deshalb würden Ökonomen empfehlen, die Preise und über sie die Fehlfunktionen der Märkte zu korrigieren. Was in der Theorie einfach töne, sei in der Praxis schwierig umzusetzen. Anhand dreier Problemfelder erläuterte Stephan seine These.

... aber

Erstens sei der «richtige» Preis eine Illusion, denn dieser müsste sämtliche externe Effekte abbilden. Doch «wir werden nie die Methoden entwickeln, die uns erlauben, Kostenwahrheit festzustellen». Zweitens hätten Preisveränderungen Auswirkungen auf die Einkommensverteilung. Deshalb würden sich viele Menschen gegen Preisveränderungen wehren – «nicht etwa, weil sie von der Massnahme als solche nicht überzeugt sind, sondern weil sie die Verteilungseffekte nicht akzeptieren wollen». Drittens handelten Menschen nicht nur aufgrund von äusseren Anreizen, sondern auch aus innerer Motivation. Diese beiden Motivationsquellen könnten sich jedoch gegenseitig stören, so Stephan. Menschen würden ihre innere Motivation in zwei Situationen drastisch reduzieren: «Zum einen, weil sie glauben, dass sich andere, beispielsweise der Staat, schon um das Problem kümmern, oder weil sie bereits eine Entschädigung bezahlen.» Welche Konsequenz hat dies? «Irgendwann einmal müssen sie in einem demokratischen System die Legitimation ihrer Massnahme an der Urne finden. Und dann muss die intrinsische Motivation da sein, etwas für die Umwelt zu tun, sonst legen die Leute kein Ja ein.»

«Mit Moral allein lässt sich langfristig kein Problem lösen»

Trotzdem müssten wir mit Preismechanismen und anderen umweltökonomischen Instrumenten arbeiten, zeigte sich der Referent überzeugt, denn nur mit Moral lasse sich langfristig kein Problem lösen. Preise könnten durchaus als Lenkungsinstrumente und Anreize wirken, wenn drei Bedingungen erfüllt seien: Erstens müsse für alle klar und nachvollziehbar sein, warum sie eine Abgabe zahlen. Dann brauche es Mechanismen, um mögliche Einkommenseffekte zu kompensieren und drittens sei wichtig, dass wir unser eigenes Verhalten im Vergleich zum Verhalten anderer beobachten könnten, lautete das Fazit von Stephan.

Grüne Wirtschaft durch Umweltgesetzgebung

Dr. Sibyl Anwander, Leiterin Ökonomie und Innovation im Bundesamt für Umwelt (BAFU) sprach nach den theoretischen Ausführungen der beiden Ökonomen über die praktische Umsetzung dessen, «was von der Wissenschaft erwartet wird und die Politik erlaubt».

«Die grüne Wirtschaft soll vor allem zwei Dimensionen optimieren: die Wirtschaft stärken und die natürlichen Ressourcen schonen», so Anwander. Die Umweltgesetzgebung sorgt in der Schweiz dafür, dass die Lebensgrundlage in Raum und Zeit auch für künftige Generationen gesichert bleibt. Sie baut auf zwei Prinzipien auf: auf dem Verursacherprinzip – wer die Umwelt belastet, bezahlt auch dafür – und auf dem Vorsorgeprinzip – der Vermeidung von Umweltschäden.

Harte und weiche Regulierungen

Beim Schutz von Mensch und Umwelt differenziert die Politik zwischen unterschiedlichen Gefährdungsstufen, denen durch harte oder weichere Regulierungen begegnet werden kann. So verlange eine unmittelbare Gefährdung von Mensch und Umwelt zielgerichtete und schnelle Massnahmen, oft in Form von staatlichen Regulierungen, Gesetzen und Verboten. Diese müssten kontrolliert werden und im Verhältnis zu den entstehenden Kosten stehen. Mittel- und langfristige Ziele, aber auch wünschenswerte Entwicklungen – «da gibt es keinen Zielwert nach oben, z.B. die Ressourceneffizienz», könnten durch die Förderung von Forschung und Innovation oder über Lenkungsabgaben gesteuert werden. Sollte dieser «weichere» Weg nicht zielführend sein, könne die Androhung von harten Regulierungen die Forderungen unterstreichen. Dies sei beispielsweise beim PET-Recycling der Fall: «Wenn da nicht ein Zielwert erreicht wird, droht eine Lösung über ein Pfand», veranschaulichte die Referentin ihre Ausführungen.

Die Toolbox des BAFU

Ganz allgemein stehe entlang von Wirkungsketten meist ein weit entwickeltes Instrumentarium zur Verfügung. Es setze auf verschiedenen Ebenen an, vom Wecken der Aufmerksamkeit über die Umsetzung von konkreten Massnahmen bis hin zur Evaluation deren Wirkung. Mit dem Instrument der Innovationsförderung des Bundes, über die ganze Innovationskette von der Grundlagenforschung bis zur Marktdiffusion hinweg, könnten zum Beispiel Kreisläufe geschlossen oder Primärressourcen geschont werden. Um die Bundesgelder transparent und fair einzusetzen, sei ein regulatorischer Rahmen notwendig. Ein anderes Steuerungsinstrument sind die Lenkungsabgaben. «Die Schweiz steuert an mehreren Orten in der Umweltpolitik vorwiegend über den Preis», erläuterte Anwander weiter. So habe beispielsweise die LSVA eine enorme Effizienzsteigerung in der Logistik und eine Verjüngung der Lastwagenflotten bewirkt, also nachhaltige positive Effekte auf die Umwelt. Sollte die Wirkung von Lenkungsabgaben über die Zeit abflachen, müssten je nach Zielsetzung weitere Massnahmen diskutiert werden. Nicht zu unterschätzen in der grossen Toolbox des Bundesamtes für Umwelt sei auch die internationale Zusammenarbeit mit internationalen Agreements und Initiativen wie das Klimaabkommen oder die Green Growth-Initiative.

Neue Fragestellungen fordern heraus

«Wenn wir von der grünen Wirtschaft sprechen, kommen wir noch in ganz andere Fragestellungen hinein, die neu sind für uns und uns herausfordern.» Die Referentin zielte mit dieser Aussage auf die grossen Umweltbelastungen in den Konsumbereichen Ernährung, Wohnen und private Mobilität, die rund 70% des ökologischen Fussabdruckes in der Schweiz ausmachen. Davon falle ein hoher Anteil im Ausland an und es gebe noch keine konkreten Instrumente zur Behebung dieser Missstände. Es blieben lediglich weiche Massnahmen wie freiwillige Vereinbarungen, internationaler Dialog, Bildung oder verhaltensökonomische Ansätze wie Überzeugungskampagnen. Stets aber seien «die drei wichtigsten Leitelemente der Umweltpolitik immer die Wirksamkeit, die Effizienz und Verhältnismässigkeit» fasste Sibyl Anwander ihr Referat zusammen.

Sarah Beyeler und Martina Dubach