

# Vertrauen und Verantwortung

## Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

### Teil II: Wirtschaft

#### Christoph Noebel

## 4.6 Marktversagen: Die „unsichere Hand“ des Marktes

### 4.6.9 Externe Effekte und soziale Kosten

Zu den schwerwiegendsten Problemen der liberalen Marktwirtschaft zählt ein Sachverhalt, der generell in Form des *öffentlichen Unguts* in Erscheinung tritt. Es handelt sich um das volkswirtschaftliche Konzept der *externen Effekte* oder *Externalitäten*, die als *Nebeneffekte* wirtschaftlichen Handelns entstehen. Öffentliche Güter mit positiven Auswirkungen für die Gesellschaft werden in der Fachsprache als *meritorische Güter* bezeichnet, sodass die durch externe Effekte entstandenen Schäden für Natur und Mensch *demeritorische Güter* genannt werden. Sie können sowohl materielle als auch immaterielle Formen annehmen. Zu den positiven Nebeneffekten zählt zum Beispiel der Gebrauch von Parfüm, dessen angenehmer Geruch nicht nur denjenigen erfreut, der es trägt, sondern auch Außenstehende. Auf einer höheren Gesellschaftsebene dient die universelle Bildung nicht nur dem Wohl des einzelnen Menschen, sondern auch der Gesellschaft, wenn er durch kultiviertes Auftreten, Forschungsgeist und Toleranz zum Allgemeinwohl beiträgt. Landwirte tragen neben der Produktion von Nahrungsmitteln oft zur Pflege der Natur und Landschaft bei, deren Anblick und Erlebnis allgemeine Wertschätzung genießt.

Trotz positiver Beispiele wird der Themenbereich externer Effekte von Ökonomen fast ausschließlich auf Grund der negativen Folgen und sozialen Kosten für die Gesellschaft behandelt. Obwohl sich unzählige Fälle schädlicher Auswirkungen nennen lassen, sollen hier nur einige Problembereiche erwähnt werden. Zunächst verursacht ungebremstes Wachstum der Produktion und des Konsums privater Güter ernsthafte Schäden in der Natur. Durch die Verschmutzung der Luft, Erde und des Wassers wird die Umwelt derart in Mitleidenschaft gezogen, dass nicht nur die Tierwelt, sondern auch der Mensch darunter leidet. Verschärft wird das Problem dadurch, dass die Zerstörung der Artenvielfalt und Veränderungen des Wetters durch den Klimawandel die allgemeine Lebensqualität gefährdet. Die durch menschliches Verhalten erzeugte Luftverschmutzung zählt momentan zu den brisantesten Fällen externer Effekte, denn nachweislich werden die Veränderungen des Klimas durch den Ausstoß von CO<sub>2</sub> und anderer Treibhausgase verursacht. Häufig auftretende Wetterkapriolen, die Eisschmelze der Polarregionen und steigende Meeresspiegel sind auf den Klimawandel zurückzuführen. Externe Effekte zulasten von Tier und Mensch treten auch in der Landwirtschaft auf, denn Massentierhaltung verursacht nicht nur zu viel des umweltgefährlichen Gases Methan, sondern auch Resistenzen auf Antibiotika. Der überhöhte Einsatz chemischer Düngemittel beschädigt den Ackerboden und beschleunigt das Insektensterben. Zum Teil lassen sich die erhöhten Risiken des Ausbruchs von Seuchen, der Einfuhr ortsfremder Tiere oder des Rückgangs der Artenvielfalt auf externe Effekte der Globalisierung und die Ausweitung des internationalen Handels zurückführen.

Wirtschaftsentwicklungen verursachen nicht nur Schäden in der Natur, sondern können auch das menschliche Zusammenleben gefährden. Dieses Problem entsteht beispielsweise durch den Onlinehandel oder wenn die Ansiedlung großer Einkaufszentren in Grünflächen dazu führt, dass kleinere Geschäfte aus Städten verdrängt werden. Abge-

sehen von der erhöhten Umweltbelastung durch den Autoverkehr leiden Ortschaften durch das Schließen lokaler Gewerbe und die Beschädigung der Infrastruktur. Mit Vereinheitlichung und Schließung kleiner Geschäfte verlieren Städte und Ortschaften an Attraktivität. Die Verelendung der Stadtkerne durch hohe Leerstandsquoten bedeutet eine geringere Vielfalt und Lebendigkeit sowie einen Verlust der lokalen Identität und Einbußen an innerstädtischer Lebensqualität.

Obwohl der durch Wirtschaftsverhalten herbeigeführte Schaden am Gemeinwohl längst bekannt ist, finden öffentliche Debatten über Handlungsbedarf und Korrekturmaßnahmen erst seit kurzer Zeit ernsthaft statt. Mit der Frage, wie den gesellschaftlichen Problemen externer Effekte zu begegnen sei, beschäftigen sich Volkswirte dagegen seit der Thematisierung externer Kosten durch den Ökonom Arthur Cecil Pigou vor einhundert Jahren. Um aufzuzeigen, dass die Umweltverschmutzung keineswegs einen neuen Fachbereich der Wirtschaftswissenschaften darstellt, sei auf das klassische Lehrbuch des Ökonomen John H. Dales (1968) verwiesen, das über Jahre hinweg regelmäßig aktualisiert wurde. Auch einer der Pioniere im Bereich der Umweltökonomie, David W. Pearce (1976), verfasste ein richtungsweisendes Werk zu diesem Thema. Der Nobelpreisträger William D. Nordhaus (1994) beschäftigte sich bereits seit den 1980ern intensiv mit den Ursachen und Folgen des Klimawandels. Wenn also von Kommentatoren wie der Politökonomin Maja Göpel (2021) gefordert wird, *neue Wege* in der Ökonomik einzuschlagen oder die Welt *neu zu denken* [K4.1], erscheint es vernünftig, sich zuerst mit existierenden Erkenntnissen und Lösungen zu befassen.

Korrekturmaßnahmen und Lösungskonzepte im Umgang mit den sozialen Kosten der Umweltverschmutzung und des Klimawandels lassen sich vereinfacht in drei Kategorien einteilen: Um Veränderung im Wirtschaften einzuleiten, bedarf es zunächst des Drucks von Verbrauchern, Nichtregierungsorganisation und Bürgerinitiativen. Zweitens benötigen Unternehmen genügend kommerzielle Anreize, um mit technologischem Fortschritt die Emissionen schädlicher Treibhausgase derart zu reduzieren, dass sie der Zielsetzung zukünftiger CO<sub>2</sub>-Neutralität gerecht werden. Wie im Problemfall der *Allmendegüter* bereits thematisiert, bedarf es drittens wirtschaftspolitischer Maßnahmen der Marktregulierung, um soziale Schäden durch kollektives Wirtschaftshandeln zu begrenzen oder zu verhindern [K4.6.8]. In der *Umweltökonomik* gilt daher das allgemeine Prinzip, den Verursacher in Haftung zu nehmen, wobei dies in zwei Varianten möglich ist.

Erstens vermag der Staat mit *Verboten* und Sanktionen einzugreifen, um die Menge der gefährlichen Substanzen einzuschränken. Ein Beispiel dafür bot das Gas FCKW, dessen Einsatz wegen der Beschädigung der Ozonschicht und des Klimas für kommerzielle Zwecke gesetzlich verboten wurde. Zweitens kann der Staat auf marktspezifische Maßnahmen zurückgreifen, um die Auswirkungen externer Effekte mit Kosten zu versehen. Im Falle schädlicher Emissionen ließe sich zunächst deren *Preis* anhand einer gezielten *Pigou-Steuer* erhöhen. Aktuell entspricht dieser Ansatz zur Reduktion der Luftverschmutzung den Vorschlägen einer CO<sub>2</sub>-Steuer. Eine alternative und bereits eingeführte Methode bedient sich des Konzepts einer quantitativen Mengengrenzung der CO<sub>2</sub>-Emission durch die Einrichtung eines marktkonformen *Zertifikathandels*. Die Zielsetzung dieser Maßnahme lautet, über den Kauf von *Emissionsrechten* den Ausstoß umweltschädlicher Substanzen den Mengenvorgaben entsprechend zu reduzieren. Ungeachtet der Streitfrage, ob die Vergabe von *Rechten* zur Verschmutzung der Atmosphäre vertretbar ist, hängt die Effektivität dieses Systems kritisch von der Anzahl der versteigerten und im Handel befindlichen Zertifikate ab. Im Fall des Handels von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten zeigte sich in der Vergangenheit, dass besonders während Wirtschaftsflauten die Marktpreise für Emissionsrechte so tief fallen konnten, dass ihre regulatorische Wirkung stark nachließ. Staatliche Maßnahmen der Mengeneingrenzung über Zertifikate benötigen

also zusätzlich eine Kontrolle über das existierende Zertifikatsvolumen, um im Sinne einer ernststen Klimapolitik den vom Verursacher gezahlten Preis der Umweltverschmutzung so unattraktiv wie möglich zu gestalten.

Eine weitere Variante staatlicher Klimapolitik bedient sich zweier Verfahrensweisen, die den Ausbau erneuerbarer Energieträger vorantreiben sollen. Das erste Maßnahmenpaket beruht auf der Förderung privater Unternehmen in der Entwicklung und Anwendung umweltfreundlicher Technologien. Neben der finanziellen Unterstützung spielt in diesem Kontext auch die Kooperation mit öffentlichen Forschungsinstituten eine wichtige Rolle. Das Zusammenwirken ihrer Grundlagenforschung und der praxisnahen Innovationskräfte privater Unternehmen soll zu umsetzbaren Lösungen ökologischer Probleme beitragen. Darüber hinaus ist der Staat als Bereitsteller öffentlicher Güter für den Ausbau notwendiger Infrastrukturen verantwortlich. Sei es die Förderung der Ladestationen für Elektromobilität oder die Installation der Stromtrassen zur Verteilung erneuerbaren Energie, es liegt weitgehend im Aufgabenbereich der öffentlichen Hand derartige Vorhaben so rasch und kostengünstig wie möglich umzusetzen. Die Tatsache, dass Umweltprojekte dieser Art nur äußerst zögerlich vorankommen, lässt sich hinsichtlich des dringenden Handlungsbedarfs als eine Form des Staatsversagens bezeichnen [K5.7].

Da klimafeindliches Verhalten sowohl Unternehmen als auch Verbraucher betrifft, kann der Staat aktiv eingreifen, indem er nicht nur Preise umweltfeindlicher Güter erhöht, sondern auch finanzielle Anreize durch Subventionen umweltfreundlicher Produkte schafft. Im Bereich des Transportwesens bedeutet dies, dass genügend und günstige Mittel des Nahverkehrs zur Verfügung stehen müssen, wenn privater Verkehr eingeschränkt werden soll. Neben einer effektiven Wirtschafts- und Umweltpolitik bedarf es zusätzlich einer zukunftsorientierten Bildungspolitik, deren Lehrkonzepte sich mit den Ursachen, Dilemmas und Lösungen ökologischer Probleme befassen. Der formellen Bildung von Grund- bis Hochschule kommt daher eine wesentliche Bedeutung zu, um mit wissenschaftlichen Erkenntnissen auf die Notwendigkeit sozialer Verantwortung und klimafreundlicher Verhaltensweisen hinzuweisen.

Wie alle Institutionen sind auch Unternehmen in soziokulturelle Werte und Erwartungen eingebettet. Dieser Sachverhalt bedeutet nicht nur, dass ethisch-normative Verhaltensnormen für sie gelten, sondern auch umgekehrt, dass von ihnen in Bezug auf die gesellschaftlichen Muster der Ignoranz und Verdrängung nicht erwartet werden kann, eine Ausnahme zu bilden. Besonders wenn die staatlichen Instanzen der Politik und Verwaltung als Vorbild versagen, indem sie sich nicht ausreichend um die Umwelt kümmern, darf man sich nicht wundern, wenn private Unternehmen ähnlich gesellschaftsschädliche Verhaltensmuster aufweisen. Daher spielen neben der Notwendigkeit staatlicher Maßnahmen sowohl die Qualitätspresse als auch zivilgesellschaftliche Bürgerinitiativen und Proteste eine wichtige Rolle, um Druck auf Unternehmen und Politik zugunsten umweltfreundlicher Transformationsprozesse auszuüben. Vergleichbar mit den Umweltprotesten während der 1980er, deren Druck auf die damalige Wirtschaftspolitik letztlich den Ausstieg aus der atomaren Energieerzeugung herbeiführte, setzen sich heute die Jugendlichen der Bewegung *Fridays for Future* für einen Politikwandel ein. Sie fordern rasches Handeln der Politik, damit die CO<sub>2</sub>-Emissionen den Pariser Klimazielen entsprechend reduziert werden können. Zivilgesellschaftliches Engagement leistet somit einen wesentlichen Beitrag zu Bewusstseinsveränderungen in der Gesellschaft, um für nachhaltiges Produzieren, Konsumieren und Regieren zu sorgen.

In diesem Zusammenhang sollen zwei wichtige Aspekte nicht unerwähnt bleiben. Es handelt sich um das Problem, wie mit den *Risiken* möglicher Schäden in der *Zukunft* umzugehen ist. Oft wird die Frage, ob und wie Produktionsverfahren zukünftig ökologische

und gesundheitsschädliche Effekte mit sich bringen, ignoriert oder verdrängt. Hinsichtlich der potentiell krebserregenden Substanzen, endokrin-aktiven Stoffen, die durch Veränderung des menschlichen Hormonsystems die Gesundheit schädigen oder der zukünftigen Folgen durch den Anbau genveränderter Pflanzen, herrscht über deren mittel- und langfristigen Auswirkungen viel *Unwissen* und Unsicherheit. Daher sind insbesondere die Naturwissenschaften gefordert, interessensfreie Forschung zu betreiben und die Öffentlichkeit sowohl über die Ergebnisse als auch über das Nichtwissen zu informieren. Das Problem der *Risiken des Nichtwissens* lässt sich am besten anhand einiger Fragen verdeutlichen: Wie werden die Wahrscheinlichkeiten zukünftiger Schäden für die Natur und Gesundheit bemessen und gehandhabt? Welche Rolle spielen private und öffentliche Forschungseinrichtungen in der Bestimmung und Interpretation erdenklicher Gefahren? Wie werden die Vor- und Nachteile wirtschaftlichen Handelns abgewogen und Prioritäten gesetzt? Benötigt es staatliche Verbote oder kann durch die Festlegung strikter Grenzwerte das Problem reduziert werden? Wer übernimmt die Verantwortung dafür, wenn offizielle Grenzwerte derart locker gesetzt werden, dass sie kaum einen Beitrag zur Verhinderung der Schäden leisten? Wer haftet für erhebliche Nebenwirkungen, wenn diese trotz aller Beschwichtigungen und Verharmlosungen dennoch eintreten? Die Bewältigung der Ungewissheit wird gelegentlich durch die Gefahr der *Nichtumkehrbarkeit* erschwert. Zu den wirtschaftsbezogenen Schäden muss daher stets das Risiko berücksichtigt werden, dass einige von ihnen nicht mehr rückgängig zu machen sind. Diese ernsthaften Gefahren betreffen aktuell in erster Linie die Beschädigung der Natur und den Klimawandel. Hier spricht man von *Tipping Points* oder *Kippunkten* der Umweltzerstörung, ab denen eine Wende oder Rückkehr zu vorherigen Verhältnissen nicht mehr möglich ist.

Sich mit den Thematiken der Risikobewältigung zu befassen soll primär dazu dienen, auf die Handhabe und Bewältigung ernsthafter Formen des Marktversagens hinzuweisen. Wie in den Fällen von Finanzkrisen oder Seuchen in der Landwirtschaft ist es nicht dienlich, von absichtlicher Moralverletzung zu sprechen und mit *Moral Persuasion* oder *Maßhalteappellen* zu reagieren, solange die Gesellschaft und ihre staatlichen Institutionen die risikobehafteten Handlungen sanktionieren oder gar aktiv unterstützen. Wie bereits argumentiert, lassen sich in einigen Fällen die Konzepte des *Markt- und Staatsversagens* als zwei Seiten einer Medaille bezeichnen [K4.6]. Wenn schädliches Wirtschaftsverhalten von Politik und Behörden gebilligt oder gar gefordert wird, tragen auch sie als *Mitverursacher* der sozialen Kosten für die Gesellschaft eine entsprechend hohe *Mitverantwortung*. Im dritten Teil der Studie werden wir uns mit Aspekten des Staatsversagens befassen, die zum Teil Muster des Marktversagens aufweisen [K5.7]. In diesem Zusammenhang stellt das Phänomen *politischer Irrationalität* ein besonderes Problem dar. Es bezieht sich auf das Ausblenden und Ignorieren der Risiken möglicher Zukunftskatastrophen, die trotz äußerst geringer Eintrittswahrscheinlichkeit wegen ihrer schwerwiegenden Auswirkungen ernst zu nehmen sind. Da diese Art der Fahrlässigkeit zu desaströsen Schäden für die Gesellschaft führen kann, handelt es sich um eine potentiell gravierende Form des politischen Versagens [K5.7.4].

Um das Konzept der externen Effekte einzuordnen, soll noch einmal auf den Spruch „*Gewinne privatisieren, Verluste sozialisieren*“ eingegangen werden, der seit den Finanzkrisen in den Medien und der Politik zum geflügelten Wort wurde [K4.6.6]. Dabei ging es ursprünglich um den Vorwurf, der Staat setzte Steuergelder ein, um systemkritische Großfirmen zu retten, die in Schieflage geraten sind. Zusätzlich lässt sich nun der Spruch auf die externen Wirtschaftseffekte anwenden, denn deren immaterielle und finanzielle Auswirkungen werden grundsätzlich von der Gesellschaft getragen. Der Sachverhalt, dass Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert werden, trifft also in besonderem Maße zu, wenn Unternehmen soziale Kosten verursachen, ohne dafür in Haftung ge-

nommen zu werden. Wenn Umweltschäden durch kommerzielles Verhalten der Unternehmen entstehen, muss zunächst geklärt werden, ob es sich um Fälle der Wirtschaftskriminalität handelt und welche Rolle dabei eine zu lockere Handhabe des Staats spielt [K4.6.2]. In der Regel verhalten sich die Verursacher ökologischer Schäden durch externe Effekte gesetzeskonform und entsprechen den Regelwerken des staatlichen Ordnungsrahmens. Die Kosten sozialisierter Schäden unterliegen somit fast immer einer rechtlichen Legitimierung durch staatliche Institutionen. Daher sind die gesellschaftlichen Verluste durch externe Effekte zwar dem Marktversagen zuzuschreiben, sie verweisen jedoch auch auf ein Scheitern des Staatswesens, sodass Verluste durch Umweltschäden zwangsläufig sozialisiert werden.

Abschließend sei auf einen kontroversen Diskurs zur Ursache des Klimawandels hingewiesen. In öffentlichen Kommentaren wird häufig die These geäußert, er sei auf den *Kapitalismus* zurückzuführen. Dieses Argument leidet allerdings unter Ungenauigkeit, da es sich eines abstrakten Konzepts bedient, das kaum definiert und politisch eingeordnet wird. Geht man von der Annahme aus, der Kapitalismus sei gleichbedeutend mit den Prinzipien der freien Marktwirtschaft und des neoklassischen Marktmodells, lassen sich die gesellschaftlich schädlichen Auswirkungen externer Effekte sowohl den Konzepten des Marktversages als auch dem Kapitalismus zuordnen. Dies wirft die Frage auf, warum auf den vagen Begriff des Kapitalismus verweisen, wenn die liberale Marktwirtschaft mit ihren Problemen gemeint ist. Abgesehen davon, dass die Gleichbedeutung des Kapitalismus mit der freien Marktwirtschaft hinterfragt werden muss [K4.8], sollte der Vollständigkeit halber das Problem der Umweltschäden auch im Kontext anderer Wirtschaftssysteme behandelt werden. In der Vergangenheit zeichnete sich die real-sozialistische Wirtschaftspraxis nicht durch ein ausgeprägtes Engagement für Natur und Umwelt aus. Im Gegenteil, ehemalige Planwirtschaften verursachten zum Teil mehr Schäden in der Natur und soziale Kosten als die unterschiedlichen Variationen sozialer Marktwirtschaft. Daraus ist zu schließen, dass die Verantwortung für Umweltschäden und Klimawandel alleine dem Kapitalismus zuzuweisen ein vereinfachtes und verzerrtes Bild zeichnet. Grundsätzlich handelt es sich um ein weltweites Gesellschaftsproblem, das systemübergreifend sowohl liberale Marktwirtschaften als auch alternative Wirtschaftsmodelle betrifft. Zu einer der bedeutsamsten Erklärungen für verantwortungsloses Wirtschaftsverhalten auf Kosten der Umwelt zählt das Phänomen, das in der Wirtschaftssprache als *soziales Dilemma* bezeichnet wird. Obwohl es auf Grund des *kollektiven Scheiterns* ein systemisches Problem darstellt, lassen sich derartige Dilemmas nicht pauschal den Wirtschaftskonzepten des Kapitalismus oder Sozialismus zuordnen.

## Literatur

- Dales, John H. (1968): "Pollution, Property and Prices", University of Toronto Press; aktualisierte Auflage, Edward Elgar Publishing, 2002
- Göpel, Maja (2020): „Unsere Welt neu denken: Eine Einladung“, Ullstein, 2020
- Nordhaus, William D. (1994): "Managing the Global Commons: The Economics of Climate Change", MIT Press, 1994
- Pearce, David W. (1976): "Environmental Economics", Prentice Hall Press, 1976