

Recht auf Arbeit und Recht auf Umwelt: Staatszielbestimmungen als Mittel der Wirtschaftspolitik?

1. Einführung
2. Lenkungsmechanismen der Marktwirtschaft
3. Begründungszusammenhänge für konstitutionelle Normen
4. Arbeitsmarktmechanismen und Beschäftigungsstand
5. Staatszielbestimmung Recht auf Arbeit
6. Marktwirtschaft und Umweltsicherung
7. Probleme der Assimilationskapazität der Umwelt
8. Intertemporale Ressourcennutzung
9. Staatszielbestimmung Recht auf Umwelt

1. Einführung

Es gibt eine fortdauernde Diskussion um die Sicherung zentraler Stabilitätsziele in der sozialen Marktwirtschaft durch ihre Aufnahme in die Verfassung. Das Recht auf Arbeit und das Recht auf Umwelt als mögliche Staatszielbestimmungen sind insbesondere auch durch die deutsche Vereinigung Gegenstand der Diskussion von Politikern, Ökonomen und Verfassungsjuristen geworden. Darin spiegelt sich die Vorstellung, die realen Probleme der Beschäftigungs- und Umweltkrise seien mit dem institutionellen Hebel des Rechts leichter und besser zu bewältigen als mit den prozessualen Instrumenten und Sanktionen des Marktes. Dabei spielt die Tatsache eine Rolle, daß auch nach einer von 1982 bis 1991 anhaltenden Hochkonjunktur mit beachtlichen Wachstumstendenzen immer noch rund zwei Millio-

nen Arbeitslose im Westen registriert werden und die Strukturkrise im Osten Deutschlands dramatische Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt zeigt. Parallel zu den Problemen der Beschäftigung zeigen sich die ökologischen Folgen korrupter Planwirtschaft in ihren vollen Ausmaßen in Ostdeutschland, und fortdauernde Gefährdungen globaler und regionaler Ökosysteme werden einer kritischen Öffentlichkeit im Westen zunehmend bewußt.

Zentrale Rechte im Verfassungsrang sollen somit das soziale Übel der Arbeitslosigkeit und die kollektive Verschlechterung der Lebensqualität eingrenzen im Rahmen einer Lösung, die in der Sprache der neuen politischen Ökonomie auch als vertraglicher Konstitutionalismus bezeichnet wird. Die institutionelle Sicherung des Arbeitsplatzes soll dabei die Marktchancen auf den Arbeitsplatz ersetzen, das mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes möglicherweise komplementär verbundene „Recht auf Umweltschädigung“ weitergehend eingeschränkt werden als bisherige Rechtsnormen dies leisten.¹

2. Lenkungsmechanismen der Marktwirtschaft

Die Lenkungseffizienz des marktwirtschaftlichen Systems wird in der Theorie modellhaft vereinfacht auf den Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Dabei entstehen simultan die wichtigen Ergebnisse der Preisfindung und der Markträumung. Dies bedeutet, daß beim gegebenen Informationsstand der Akteure des ökonomi-

schen Systems ein bestimmter Marktpreis, der auch Zins, Lohn, Devisenkurs oder Börsennotierung heißen kann, der gegenwärtigen Einschätzung des Knappheitsgrads von Waren, Dienstleistungen, Kapital, Arbeit und anderen Gütern entspricht. Aus der Sicht der Angebotsseite enthalten die Preise die Kostensignale, die mit dem Produktionsprozeß verbunden sind. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind dies die Sachkapitalkosten, die Geldkapitalkosten, produktionsbezogene Steuerlasten, Importkosten sowie die in einem Hochlohnland wie der Bundesrepublik besonders wichtigen Lohnkosten. Demgegenüber erfaßt die Nachfrageseite eines Marktsystems die zusammengefaßten Präferenzen, also Nutzen- und Wertvorstellungen, verbunden mit der durch Einkommen und korrespondierende Preissysteme definierten Kaufkraft. Versuche, Prozeß und Resultat des Marktsystems verbal zu verdeutlichen, führten zu den Sprachbildern der „unsichtbaren Hand“ oder des „unsichtbaren Auktionators“. Adam Smith, der berühmteste der Klassiker der Nationalökonomie, beschreibt darüber hinaus die Wechselwirkung von Angebot und Nachfrage mit dem Ausdruck, hier werde der „Gaul des Eigeninteresses“ vor den „Karren des Gemeinwohls“ gespannt. Trotz des Egoismus der Marktparteien entsteht in funktionsfähigen Märkten ein sozialökonomisch befriedigendes Resultat. In gesamtwirtschaftlicher Sicht ist dies das Sozialprodukt und das Preisniveau; letzteres ist Spiegelbild des Geldwerts. Es ist häufig dem leider geringen wirtschaftlichen Informations- und Kenntnisstand mancher Kritiker marktwirtschaftlicher Ordnungssysteme zuzuschreiben, wenn generell der Markt als ein höchst inhumaner, mechanistischer und kalter Automatismus verstanden wird. In seinen Funktionen löst er im Gegenteil zentrale Informations-,

Sanktions-, Bewertungs- und Ausgleichsaufgaben unter einem Höchstmaß an Freiheitsgraden, mindert effizient Knappheitsprobleme und steuert Wachstumsprozesse sehr viel besser als alternative zentralverwaltete Systeme. Gleichwohl sind immanente und partielle Schwächen des marktwirtschaftlichen Systems zu erkennen. Daraus folgt auch die Forderung nach Verbesserung des institutionellen Rahmens *und* des funktionellen Ablaufs; in diesem Kontext ist auch die Diskussion um Staatszielbestimmungen zu sehen. Soziale Marktwirtschaft ist kein fertiges, sondern ein entwicklungsbedürftiges Konzept.

3. Begründungszusammenhänge für konstitutionelle Normen

Für die Ableitung und Einführung von Rechten im Verfassungsrang gibt es eine ganze Reihe rechtlicher und rechtspolitischer Begründungen. Gemäß den Spielregeln der sozialen Marktwirtschaft interveniert der Staat in den marktwirtschaftlichen Prozeß und in die Vertragsfreiheit in vielen Bereichen. Schwerpunktmäßig sind dies vier zentrale Segmente, in denen die Marktergebnisse unerwünscht, unvollständig, verzerrend oder sozialen Konsensvorstellungen nicht entsprechend sind. Im Bereich der *Stabilitätssicherung* geht es um Beschäftigung, Konjunktur und Wachstum. Im Bereich der *Verteilung* ist die funktionale (nach Produktionsfaktoren strukturierte) und die personale (nach Empfängergruppen strukturierte) Primärverteilung durch Umverteilung zu korrigieren. Die Machtverteilung in der Wirtschaft ist Gegenstand der *Wettbewerbspolitik*, die mitunter wechselnden Leitvorstellungen folgend die Vermachtung der Märkte, den Konzentrationsprozeß also, kontrollieren soll. Die *ökologische Orientierung* der sozialen Marktwirtschaft soll

die Übernutzung natürlicher Systeme, die Regeneration und Erhaltung der Artenvielfalt und die intertemporale Lebensqualität der Generationen sichern. Dies wurde bisher durch Gesetze und Verordnungen, wie zum Beispiel das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, die Gesetze zur sozialen Sicherung, das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen oder das Immissions- und Naturschutzrecht sichergestellt.

Werden wirtschaftspolitische Zielvorstellungen in den Rang von Staatszielen erhoben, so geben sich dafür zahlreiche Legitimationsversuche verfassungspolitischer Art:²

- die Wichtigkeit einer Staatsaufgabe
- die Regelung kontingenten Verhaltens
- die Normsetzung für die Politik
- das Sozialstaatsdenken als Verfassungsprinzip
- die Schutzpflicht des Staates aus den Grundrechten.

Die Grundrechtsdiskussion um Arbeit und Umwelt sollte aber nicht aus ideologischer und allgemeinpolitischer Sicht geführt werden, sondern den wirtschaftlichen Systemzusammenhängen Rechnung tragen. Es ist die Ordnungskonformität und die Verträglichkeit für den Wirtschaftsprozeß zu überprüfen. Folglich sollte auch aus der Sicht der Wirtschaftstheorie geprüft werden, welche Folgen aus Grundgesetzänderungen in den genannten Bereichen der Beschäftigungs- und Umweltsicherung erwachsen können.

4. Arbeitsmarktmechanismen und Beschäftigungsstand

Häufig wird die Arbeitslosigkeit in hochindustrialisierten Volkswirtschaften als Symptom des Marktversagens gewertet. Marktgleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt tritt nicht ein, obwohl Konjunktur

und Beschäftigung sich positiv entwickeln. Die gesamtwirtschaftliche Sicht (Makroökonomik) und die einzelwirtschaftliche Sicht (Mikroökonomik) liefern unterschiedliche Erklärungsmechanismen. Aus der Sicht der traditionellen Arbeitsmarkttheorie (Lohnwettbewerbmodell) handelt es sich bei einem Teil des Arbeitslosenproblems um eine Folge der faktischen Mindestlohnsysteme am Arbeitsmarkt. Nach unten durch Tarifverträge abgesicherte, durch Lohnnebenkosten belastete Löhne verhindern die normale Anpassung dieses Marktes an eine Situation des Überschußangebots. Mag es dafür hinreichende sozialpolitische Begründungen geben, so kann doch von Marktversagen nicht die Rede sein. Es entspricht dem Ergebnis anderer Mindestpreissysteme, wie zum Beispiel im europäischen Agrarpreissystem, daß sich in derart reglementierten Märkten Angebotsüberschüsse bilden und demnach die Märkte nicht „geräumt“ werden.

Der Argumentation des traditionellen Lohnwettbewerbmodells wird häufig vorgeworfen, daß sie durch die enge Wahl der Prämissen eine Selbstimmunisierung betreibt. Damit ist im Grunde gemeint, daß das Modell zu abstrakt ist, die Realität des Arbeitsmarktes nicht hinreichend beschreibt. Die neue Mikroökonomie hat realitätsnähere Erklärungsansätze entwickelt und berücksichtigt stärker soziologische, rechtliche und entscheidungsbezogene Aspekte.³

Im Rahmen der *Suchtheorie des Arbeitsmarktes* wird speziell die friktionelle Arbeitslosigkeit erklärt aus den Informations- und Transaktionskosten, die ein Arbeitsplatzwechsel verursacht. Dabei zeigt sich, daß der Grad der sozialen Sicherheit eine wichtige Determinante für die Dauer und Intensität der Arbeitsplatzsuche ist. Eine hohe und/oder lange soziale Absicherung verlängert den Suchprozeß und

erhöht temporär diese Art der Arbeitslosigkeit.

Die *Humankapitaltheorie* des Arbeitsmarktes sieht die berufliche Qualifikation als einen dem Investitionsprozeß analogen Vorgang an, bei dem die Aussichten, in einem subjektiv und objektiv erfolgreichen Arbeitsverhältnis zu stehen, mit dem Aufwand wachsen, den man in die eigene Ausbildung investiert. Das Risiko der Fehlinvestition ist dabei ebenso begründend für Arbeitslosigkeit wie das Problem der Entwertung alter Qualifikations- und Wissenspotentiale.

Die *implizite Kontrakttheorie* des Arbeitsmarktes mißt den Determinanten außerhalb des Lohns eine besondere Bedeutung für die Arbeitsmarktprozesse und -resultate zu. Konkret bedeutet dies, daß Arbeitsmärkte Merkmale von Versicherungsmärkten zeigen: Es wird das Risiko der Arbeitslosigkeit minimiert. Die Risikoscheu der Beschäftigten bzw. Arbeitssuchenden zeigt sich in der Bereitschaft, geringere Löhne gegen Arbeitsplatzsicherheit einzutauschen oder alternative Vorteile durch Statussymbole, Zusagen und Aufstiegschancen der Barloohnerhöhung vorzuziehen. Der Lohnsatz verliert dann zum Teil seine Bedeutung zur Lenkung von Arbeitsmärkten, der implizite Kontrakt besteht im wechselseitigen Einvernehmen zwischen Beschäftigten und Unternehmen über die eingeschränkte Bedeutung der nominellen Entlohnung.

Die *Segmentationstheorie des Arbeitsmarktes* zeigt den Dualismus sicherer interner und unsicherer externer Arbeitsmärkte. Unternehmen begegnen den Risiken ihres Absatzmarktes mit möglicherweise zyklischen Schwankungen der Nachfrage durch personale Teilung ihres Beschäftigungssystems. Im inneren Segment wird der Stammebelegschaft ein sicherer Arbeitsplatz gewährt, das äußere Segment umfaßt „hire and fire“-Arbeits-

plätze, Leiharbeit oder befristete Arbeitsverträge. Auf diese Weise wird das „Humankapital“ der Stammebelegschaft an die Unternehmung gebunden und das Risiko der Arbeitslosigkeit trifft in erster Linie das externe Segment.

Die mikroökonomische Sicht des Arbeitsmarktprozesses ist sinnvollerweise zu ergänzen um die makroökonomische Perspektive. Während ältere, von der keynesianischen Globalsteuerungseuphorie ausgehende Ansätze die Angebotsseite des Produktions- und Beschäftigungsproblems vernachlässigen, wird gegenwärtig die Bedeutung der Angebotsfaktoren („Supply-Side-Economics“) für Geldwert, Beschäftigung und Wachstum erkannt.

Im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Analyse gelten folgende Zusammenhänge als besonders wichtig für das Erreichen eines befriedigenden Beschäftigungsstands und stabilen Geldwerts: Die Nachfrage nach Arbeit hängt bei gegebener Produktivität (Leistung pro Arbeitsstunde) vom Reallohn ab, der durch das Verhältnis von Nominallohn zu Preisniveau ($I_r = I_n/p$) definiert ist. Das Reallohnniveau steuert das Outputniveau, das heißt gesamtwirtschaftlich gesehen, das reale Sozialprodukt und die Beschäftigung von Arbeit und Kapital. Schwankungen am Arbeitsmarkt sind sehr abhängig von der Reallohnentwicklung. Sie wiederum integriert den Lohnfindungsprozeß des Tarifstreits, allgemeine Preis- und Konjunkturbewegungen und den technischen Fortschritt in die volkswirtschaftliche Angebotsfunktion als funktionale Beziehung von Preis- und Produktionsniveau. Ob Preise und Beschäftigung steigen oder fallen, ob demzufolge Inflation oder Deflation, Vollbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit auftreten, hängt vor allem von Erwartungs- und Entscheidungsstrukturen rund um das Arbeitsmarktgeschehen ab. Vor

allem folgende Aspekte spielen dabei eine wichtige Rolle:

Erwartungsstrukturen: Erwartungsbildung kann unter verschiedenen Prinzipien erfolgen. Die extrapolative Erwartung verlängert Erfahrung in die Zukunft, die adaptive Erwartung baut Lernprozesse ein, die rationale Erwartungsbildung verarbeitet alle zugänglichen Informationen. Liegen Erwartungsasymmetrien vor, antizipieren Gewerkschaften die zukünftige Preissteigerung schlechter als die Arbeitgeber beispielsweise, so senkt die Inflationsrate den Reallohn stärker, und das Beschäftigungssystem expandiert. Alternative Szenarien sind denkbar.

Geldillusion: Arbeitnehmer sind traditionell auf die Erhöhung der Nominallöhne fixiert, nur diese können Gewerkschaften definitiv aushandeln. Kommt es infolge der Lohnpolitik zu Preissteigerungen (Lohn-Preis-Spirale), so können sie die Nominallohnerhöhungen neutralisieren, die Beschäftigung bleibt stabil bei steigenden Preisen und stabilen Reallohnen.

Lohnstarrheit: Nachfrageeinflüsse auf den Produktmärkten (Konjunktüreinbruch) können das Preisniveau senken. Dies erhöht das Reallohnniveau bei starren Nominallöhnen. Die Gewerkschaften geben erreichte Lohnpositionen nicht auf, und die Beschäftigung sinkt wegen der realen Verteuerung der Arbeitskraft.

5. Staatszielbestimmung Recht auf Arbeit

Arbeitslosigkeit ist sicher ein Phänomen, das nicht nur aus der Perspektive der ökonomischen Theorie beurteilt werden kann. Dazu sind die historischen Erfahrungen mit diesem sozialökonomischen Problem zu schwerwiegend und die politökonomischen Aspekte der Destabilisierung zu bedrohlich. Darüber hinaus ist die individuelle Betroffenheit mit der wohlfahrtsökonomischen Maxime des „größ-

ten Glücks der größten Zahl“ nicht vereinbar. Die Problemlösungssuche außerhalb des rein Ökonomischen ist also legitim. Soll das Recht auf Arbeit zu einem Grundrecht werden, dann hätte dies die banale Konsequenz, daß das Beschäftigungssystem und im letzten Ende der Staat soviel Arbeitsplätze zur Verfügung stellen muß, wie die Zahl der arbeitsfähigen Erwerbspersonen ausmacht. In der Terminologie des Arbeitsmarktes würde die Beschäftigungsmenge, die im Arbeitsmarktgeschehen Resultat ist, zur Vorgabe: ein Fixmengenmodell der Beschäftigung.

Für die Arbeitsnachfrage der Wirtschaft entfielen der Lenkungsmechanismus des Produktivitätszusammenhangs. Dies bedeutet, daß die auch im Mindestlohnsystem fortgeltende Regel vom Gesetz der kurzen Marktseite aufgehoben wird, nach dem bei marktinkonformen Hochlöhnen die Nachfrage weiter an der Produktivität orientiert bleibt. Die fatale Auswirkung dieser Entkopplung für technischen Fortschritt, Wachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit dürfte auch dem ökonomischen Laien klar werden. Die Beschäftigungssysteme osteuropäischer Volkswirtschaften bieten genügend Anschauungsmaterial.

Die Beschäftigten als Arbeitsanbieter können in einem System verfassungsgarantierter Arbeit sicher den Vorteil gerichtlicher Durchsetzung ihrer Interessen wahren. Das Sozialstaatsprinzip liefert dann die Legitimation und möglicherweise bietet diese Modalität noch weiteren Schutz als die bisherigen Verordnungen und sozialen Schutzgesetze samt der dazugehörigen Gerichtsbarkeit. Dabei ist auch zu konstatieren, daß dieses soziale Netz bisher schon in der Bundesrepublik enger und sicherer ist als in anderen Staaten. Für die Beschäftigten insgesamt und damit die Gewerkschaftsseite entfielen jedoch

ein ganz wesentlicher Gestaltungsrahmen innerhalb der Lohnpolitik. Sind die Real-löhne selbst in funktionierenden Märkten nur begrenzt Aktionsparameter der Gewerkschaften, so wäre selbst ihr Einfluß auf die Nominallöhne gering einzuschätzen. Gewerkschaften würden keine Rolle in der Einkommensverteilung mehr spielen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht dürfte die Prognose wenig riskant sein, daß Wachstum, technischer Fortschritt und internationale Arbeitsteilung Not leiden. Ein funktionierender Arbeitsmarkt ist selbst unter den stark regulierten Bedingungen jetziger Gesetzes- und Rechtslage und in der ökonomisch bedenklichen Kartellierung heutiger Tarifsituationen unerläßliches Bindeglied der gesamtwirtschaftlichen Marktvernetzung, das heißt der Faktor-, Produkt- und Finanzmärkte.

Für die gesamtwirtschaftliche Stabilisierung entfele mit der Fähigkeit der Notenbank, über die Steuerung der Zinsen und der Liquidität die monetäre Gesamtnachfrage zu lenken, die Möglichkeit der Einwirkung auf Preise und Beschäftigung. Die Konsequenzen für die Währung wären fatal. Recht auf Arbeit als Recht auf den Arbeitsplatz bedeutet ordnungspolitisch die Abkehr von der sozialen Marktwirtschaft und prozeßpolitisch die Zerstörung ihrer zentralen Steuermechanismen, da Löhne, Zinsen und Preise ihre Lenkungsfunktion verlieren. Nun ist diese rigide, wenngleich in der politischen Szene verbreitete Variante des Rechts auf Arbeit im Sinne des Rechtsanspruchs auf den Arbeitsplatz nur eine – ökonomisch sicher leicht widerlegbare – Sicht des Problems. In einer subtileren Version dagegen soll das Staatsziel „Recht auf Arbeit“ im Rahmen der traditionell im „magischen Viereck“ konkurrierenden Stabilitätsziele (Geldwertstabilität, Wirtschaftswachs-

tum, außerwirtschaftliches Gleichgewicht, Vollbeschäftigung) Vorrang sichern für das Beschäftigungsziel. Hinter dieser Variante versteckt sich eine gleichwohl für die praktische Wirtschaftspolitik sehr problematische Intention. Vorrang für das Ziel der Beschäftigungssicherung, beispielsweise vor dem Ziel der Geldwertstabilität, kann, abgesichert durch eine Verfassungsnorm, zu einer fatalen Fehlentwicklung im Sinne kurzfristiger Konjunkturstabilisierung führen, die langfristige Wohlfahrtsziele massiv verletzt. In der Nationalökonomie hat diese Debatte eine lange kontroverse Tradition. Sie reicht in der Fiskalismus-Monetarismus-Debatte zurück in die Weltwirtschaftskrise, zeigt sich in neuen und alten Forderungen nach Staatsinterventionismus, Industriepolitik, Konservierung alter Strukturen und übersieht die Gefährdung der Arbeitsplätze durch inflationäre Prozesse.

Vor dem Hintergrund historischer Erfahrung und analytischer Bewertung kann auch vor dieser im Zeitgeist liegenden Entwicklung in Übereinstimmung mit der konzeptionellen Linie der Deutschen Bundesbank nur gewarnt werden. Die gegenwärtigen Zielfestschreibungen, beispielsweise in den Gesetzen zur Einsetzung des Sachverständigen und zur Sicherung der Stabilität und des Wachstums sowie im Bundesbankgesetz bedürfen keiner zusätzlichen Restriktionen durch eine neue Staatszielbestimmung.

6. Marktwirtschaft und Umweltsicherung

In der neoklassischen Analyse existiert neben den Paradigmen der wirksamen Knappheitslenkung über den Markt und den Wettbewerb die These von Marktversagen und Fehlallokation. Außer anderen Erklärungsansätzen sind es vor allem negative externe technologische Effekte und

die Existenz öffentlicher Güter, die zur Fehllenkung von knappen Gütern führen. Unter technologischen externen Effekten versteht man die Einwirkung, die eine wirtschaftliche Aktivität auf die Wohlfahrt Dritter auslöst. Sie sind negativ, wenn es sich um Nachteile handelt, und positiv, wenn Vorteile entstehen. Die hier interessierenden negativen externen Effekte sind Zusatzkosten, die in den betriebsinternen Kostenrechnungen nicht erscheinen, sondern als volkswirtschaftliche Zusatzkosten wie zum Beispiel Lärm, Luft- und Wasserverschmutzung, unternehmensextern wirksam werden. Fehllenkungen im Umweltbereich können als Folge falscher Kostensignale in der Produktion erklärt werden und sind somit verbunden mit dem Problem, daß das Preissystem ökologische Knappheitsgrade nicht korrekt spiegelt.

Fehlallokation bei öffentlichen Gütern zeigt sich im Zusammenhang mit dem Umweltproblem in Übernutzung und Überfüllung. Bei öffentlichen Gütern wird ein Nutzungsausschluß, wie bei privaten Gütern, nicht praktiziert; sie sind allen Bürgern zugänglich. Als Folge fehlender Preise gibt es auch keine Bremsen im Verbrauch, denn der Konsum öffentlicher Güter kostet den Einzelnen keine Verzichtleistung bei anderen Gütern. „Trittbrettfahrerverhalten“ ist die Folge; man erklärt zwar Präferenzen für bessere Umweltqualität, läßt aber andere dafür die Kosten tragen. Technisch läßt sich durch die Forderung nach Rückverlagerung der Kosten auf den Verursacher Marktversagen kompensieren, und auch für das Problem der öffentlichen Güter gibt es Verfahren, die eine Präferenzdeckung erzwingen und somit Fehlleitung bei öffentlichen Gütern steuerbar machen. Es ist jedoch der politische Wille weitverbreitet, Marktversagen auf diesem Feld mit den Mitteln der ökonomischen Theorie der

Politik zu erklären und folgerichtig mit Mitteln der Rechtssetzung zu therapieren. Im Hintergrund steht dabei das sogenannte Gefangenendilemma, das die Situation eines umwelt- und ressourcennutzenden Akteurs unter spieltheoretischen Aspekten sieht. Umweltsicherndes Verhalten ist sozusagen unter Motiven individueller und kollektiver Rationalität zu sehen. Umweltschädliches Verhalten kann den Einzelnen Vorteile bringen; oft wird es durch existenzielle Not sogar erzwungen, wenn man an die übervölkerten Entwicklungsländer denkt. Verfassungsregeln sollen, wie bereits kurz erwähnt, kontingentes, kooperatives Verhalten erzwingen. Dabei spielen auch Aspekte der längerfristigen generationsüberschreitenden Stabilität eine Rolle, die es zu sichern gilt. Damit tritt auch das Ressourcenproblem als dynamisches Effizienz- und Knappheitsproblem neben die Aspekte der kurzfristigen Umweltnutzungen. Als Beispiel aus dem deutschen Verfassungsrecht, das den logischen Ansatz verdeutlicht, eignet sich die Regelung über die Staatsverschuldung, die aufgrund der Gefahr für den Geldwert eine weitergehende Kreditaufnahme des Staates bei der Zentralbank verbietet. Ein Recht auf Umwelt, in der Verfassung fixiert, soll analog die erkannten ökologischen Gefahren abwenden und Politik, Gesetzgeber und Wirtschaft stärker als bisher konditionieren.

7. Probleme der Assimilationskapazität der Umwelt

Aus den Begründungszusammenhängen des Marktversagens und der Destabilisierung durch destruktives Verhalten lassen sich gewichtige Gründe für eine konstitutionelle Strategie der Umweltsicherung formulieren. Aus umweltökonomischer Sicht ist es jedoch für eine angemessene Beurteilung unter Effizienzkriterien erfor-

derlich, die ökonomisch-technische Dimension des Umweltproblems zu durchschauen. Dies bedeutet, daß zumindest die Problemsituation transparent werden muß, so daß auch die wirtschaftlichen Folgen einer neuen Staatszielbestimmung richtig eingeschätzt werden können. Auf der Ebene der Produktionsprozesse sind die *Emissionen* die häufig unerwünschten, aber nicht vermeidbaren Kuppelprodukte bei der Erzeugung von Konsum- und Investitionsgütern. Die technischen und chemischen Prozeßabläufe werden in makroökonomischen Produktionsfunktionen nicht deutlich sichtbar, da hier nur die funktionale Verknüpfung von Inputgütern und Outputgütern erfaßt wird. Eine noch in Ansätzen befindliche umweltbezogene Input-Output-Rechnung könnte näheren Aufschluß geben über die „Schadstoff-Ladungen“ einzelner Produkte, wie auch über die Verbrauchswerte an Umweltgütern wie Wasser und Energie, die in der Erzeugung von Endprodukten anfallen. Die Diffusion von emittierten Schadstoffen in den Umweltmedien Luft, Wasser und Landschaft beispielsweise ist aus technologischer Sicht das nächste umweltökonomische Problem. Es geht dabei um die räumliche Verfrachtung, wie auch um die Deposition und Transformation von Schadstoffen; sie wird in der Immissionsfunktion beschrieben.⁴ Die Problemdimension wird deutlich, wenn man bedenkt, daß allein für Ausbreitungsrechnungen der wichtigsten Luftschadstoffe riesige Rechnerkapazitäten erforderlich sind. Unter Beachtung der Vernetzung und Interaktion von Umweltmedien potenzieren sich Meß-, Beurteilungs- und Erfassungsprobleme. Dies gilt noch stärker für die Erstellung und Beurteilung von Schadensfunktionen. Auf der Makroebene beschreibt die Schadensfunktion den Zusammenhang von Outputmenge an Schadstoffen und dem

darauf einflußnehmenden realen Produktionsumfang sowie das im Umweltschutz gebundene „Entsorgungskapital“ und die natürlichen Reinigungsprozesse. Dabei werden die Umwelttoxizität, die Produktivität des Entsorgungskapitals sowie ein Faktor, der die Intensität und Reversibilität natürlicher Abbauvorgänge von Schadstoffen beschreibt, als Parameter in der Funktion wirksam. Die Linearitätsannahme für alle diese Faktoren stellt eine grobe Vereinfachung solcher Schadensfunktionen dar. Ihre monetäre Bewertung nach dem Opportunitätskostenprinzip anhand der Kompensationskosten der eingetretenen oder vermuteten Folgen sind ein weiteres, in vielen Fällen unlösbares, Problem.

8. Intertemporale Ressourcennutzung

Der dynamische Aspekt der Lebensqualität besteht vor allem in der Verfügbarkeit von Ressourcen. Darunter versteht man Quellen potentiellen und tatsächlichen Wohlstands, wie zum Beispiel Energie und Mineralien, aber auch Pflanzen- und Tierbestände. Es ist innerhalb der umweltökonomischen Analyse üblich, erneuerbare und erschöpfbare Ressourcen zu unterscheiden und deren ökonomische Nutzungsprobleme separat zu analysieren. Da es sich hier um ein intertemporales, über Generationen gespanntes Wohlfahrtsproblem handelt, darf man die metaökonomischen Aspekte von Moral, Ethik und kultureller Bewertung nicht aus den Augen verlieren. Dies ist um so mehr notwendig, als der Prämissenkranz und die Methodik des Ökonomischen sehr stark die Ergebnisse strukturiert und die anthropozentrische Sicht der Ressourcennutzung in den Vordergrund stellt.

Nutzungsprofile im Zeitverlauf machen einen Präferenzmaßstab erforderlich, wenn es um die Bestimmung optimaler

Entnahmezeitpunkte und optimaler intertemporaler „Lagerhaltung“ geht. Die Zinsrate gilt in der ökonomischen Theorie als „Zeitüberbrückungsfaktor“.⁵ Sie stellt sowohl die Kosten des Wartens als auch die Erträge des Wartens dar, deutlich erkennbar beim Spar- und Kreditproblem, wobei der Sparer mit Zins und Zinseszins für gegenwärtigen Konsumverzicht belohnt wird und damit in der Zukunft zusätzliche Konsummöglichkeiten hat. Der Kreditnehmer bezahlt seinen Zugriff auf zukünftiges, noch nicht erwirtschaftetes Einkommen, seine Präferenz für Gegenwartskonsum, durch Verzicht auf zukünftigen Konsum in Höhe des Diskontierungsabschlags auf sein Zukunftseinkommen.

Werden begrenzte Ressourcenlager erschlossen, so stellt sich ein Optimierungsproblem. Es besteht darin, daß die Wiederanlage von Ressourcenkapitalgewinnen Zinserträge generiert und andererseits die Verknappung der in der Lagerstätte konservierten Ressource den Ressourcenpreis steigen läßt. Der optimale Entnahmezeitpunkt liegt dann vor, wenn die erwartete Preissteigerungsrate der Zinsrate entspricht. Niedrige Kapitalzinsen wirken deshalb tendenziell ressourcenschonend, Preissteigerungserwartungen ebenfalls. Als weitere Aspekte der Ressourcenpolitik müssen Fragen der Preisstruktur in der Ausgangssituation, der Entnahmetechnologie und der Entnahmekosten sowie markt- und wettbewerbsspezifische Aspekte mit in das Kalkül einbezogen werden. Regenerierbare Ressourcen zeigen Eigendynamik ihrer jeweiligen Regenerationsfunktionen und kritische Bestandsgrenzen an der oberen Marge (innerartliche Bestandskontrolle) und an der unteren Grenze (Ausrottung). Ökonomische Entnahmefunktionen determinieren zusammen mit der Regenerationsfunktion die jeweilige Bestandshöhe. Dies er-

Systematik umweltökonomischer Funktionszusammenhänge

Produktionsfunktion	Output-Input-Relationen
Emissionsfunktion	Output-Schadstoff-Relationen
Diffusionsfunktion	Schadstoff-Verteilungs-Relationen
Schadensfunktion	Immissions-Umweltqualitäts-Relationen

möglicht es, entsprechende biologische Informationen vorausgesetzt, in kontrolltheoretischer Analyse artspezifische Bestandsschutznormen zu erstellen, um intertemporal optimale Ressourcennutzung mit dem Ziel der Erhaltung der Artenvielfalt zu erreichen. Die ökonomische Entnahmefunktion spiegelt dabei wieder Kosten- und Ertragsaspekte der Ressourcenausbeutung.

9. Staatszielbestimmung Recht auf Umwelt

Die kurze Beschreibung statischer und dynamischer Allokationseffizienzprobleme macht deutlich, welche Komplexität des Problems allein aus ökonomisch-technischer Sicht besteht. Die Einsetzung einer Staatszielbestimmung Umweltschutz läßt sich aus destruktivem Verhalten, Marktversagen und Freifahrerdenken legitimieren, jedoch sollten auf der Durchführungsebene die entsprechenden Gesetze und Verordnungen begleitend und konditionierend vorhanden sein oder entwickelt werden. Andernfalls wird den Gerichten im Einzelfall Kompetenz abverlangt, die nicht erwartet werden kann. Die Verrechtlichung der Politik setzt sich dann auch im Umweltbereich fort, mit der Wirkung, daß wirtschaftliche Prozesse noch stärker unter dem Primat der Institutionen stehen. Gleichwohl dürfte eine Verfassungsregel in Teilen des Umweltschutzes Vor-

teile bringen, insbesondere dort, wo die Entnahmekosten aus der Natur gering sind, die Regenerationsfunktionen labil sind und die ökonomische Verwertung aufgrund der Marktsituation sich lukrativ darstellt.⁶ Auch der rechtspolitische Aspekt, daß das faktische Grundrecht auf Umweltschädigung, das sich mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes verbinden läßt, einer Gegenposition bedarf, ist zu beachten. Der politische Aspekt, sich mit einer im Trend der öffentlichen Meinung liegenden Grundrechtsänderung in der Öffentlichkeit zu profilieren, dürfte für Parteien ebenfalls nicht ohne Bedeutung sein. Doch bleibt die Vermutung, daß eine Staatszielbestimmung Umweltschutz die ökonomische Bewältigung der Verschmutzungs- und Nutzungsprobleme nicht ersetzen kann. Einzelne spektakuläre Projekte im Konfliktfeld von Ökonomie, Ökologie und Recht werden davon betroffen sein, ansonsten ist auch eine solche neue Verfassungsregel aus umweltökonomischer Sicht mit Skepsis zu bewerten.

Anmerkungen:

- ¹ Siehe dazu *Hans G. Monissen*, Haftungsregeln und Allokation, Einige einfache analytische Zusammenhänge, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, Bd. 27, 1976, S. 391–412, insbes. S. 393 ff.
- ² Vgl. dazu *Brun-Otto Bryde*, Vom Grundrecht auf Umweltverschmutzung zum Staatsziel Umweltschutz, *Gießener Universitätsblätter*, Jg. 23, Heft 2, 1990, S. 17–27
- ³ Vgl. *Friedrich Buttler* und *Knut Gerlach*, Arbeitstheorien, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 9, Hrsg. *Willi Albers* u. a., Stuttgart, New York, Tübingen, Zürich 1982, S. 686–698
- ⁴ Siehe dazu *Herbert Müller*, Denkmalschutz aus umweltökonomischer Sicht, *Didaktik der Berufs- und Arbeitswelt*, 9. Jg. 1990, S. 14–24, S. 17
- ⁵ Zur Bedeutung der Diskontrate in der Ressourcenökonomie, vgl. auch *Horst Siebert*, *Ökonomische Theorie der Umwelt*, Tübingen 1978, S. 150
- ⁶ Vgl. *Herbert Müller*, Ökonomie und Ökologie – Ein unvereinbares Gegensatzpaar? *Didaktik der Berufs- und Arbeitswelt*, 8. Jg. 1989, S. 4–16, S. 10