

Ordnungspolitische Erwartungen an das europäische und nationale Ressourceneffizienzrecht¹

Georg Götz, Justus-Liebig-Universität Gießen

1. Vorbemerkung und Caveat

Ich bin gebeten worden, und danke für diese Gelegenheit, etwas zu den ordnungspolitischen Erwartungen an das Ressourcenrecht zu sagen. Gerne komme ich dem nach, auch wenn ich gestehen muss, dass ich als Ökonom wenig vom Recht im Allgemeinen und vom Ressourcenrecht im Besonderen verstehe. Zudem bin ich weder Umwelt- noch Ressourcenökonom, komme also auch nicht aus den sich unmittelbar mit derartigen Fragestellungen beschäftigenden Feldern. Aber ich habe, Gott sei Dank, eine ganze Reihe Vorurteile und Überzeugungen, so dass ich trotzdem etwas zu diesem Thema sagen kann. Meine Aussagen sind darum zwar vielleicht falsch, aber hoffentlich nicht langweilig. Ich werde mich allgemein mit der Frage nach der Notwendigkeit staatlicher Eingriffe im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch beschäftigen und, falls diese Notwendigkeit gegeben ist, nach der effizienten Ausgestaltung derselben fragen. Dies geschieht in der Hoffnung, ja eigentlich in der Überzeugung, dass die folgenden zwanzig Minuten keine Vergeudung Ihrer knappen Ressource Zeit bedeutet.

Vielleicht an dieser Stelle noch zwei, drei Worte zu Ihrer Beruhigung. Ich bin zwar kein Umwelt- und Ressourcenökonom, habe mich aber aus Sicht der Regulierungsökonomie unter anderem mit Fragen der Energieeffizienz und als Industrieökonom insbesondere auch mit der Adoption und Diffusion neuer Technologien beschäftigt, ein Punkt auf den ich später noch zurückkommen werde.

Damit wäre ich beim Thema des Kolloquiums, der Ressourceneffizienz, angelangt. Ich muss gestehen, dass ich diesen Begriff bis vor kurzen gar nicht wahrgenommen hatte. Insbesondere nach der Lektüre von Reimer, Tölle, 2013² ist aber klar, dass ich seit Beginn meines Studiums der Volkswirtschaftslehre vor genau 30 Jahren nie etwas anderes gemacht habe, als mich mit Ressourceneffizienz zu beschäftigen. Die Volkswirtschaftslehre ist die Wissenschaft von der Allokation knapper Ressourcen.

¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um die schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Autor im Rahmen des Kolloquiums „Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?“ am 15.11.2013 an der Justus-Liebig-Universität Gießen gehalten hat. Die Vortragsform wurde beibehalten, erläuternde Anmerkungen und Verweise finden sich in den Fußnoten.

² Reimer, F., Tölle, S.: Ressourceneffizienz als Problembegriff, in: ZUR, 2013, 11, S. 589–598.

N. Gregory Mankiw definiert in seinem Grundlagenlehrbuch³: "Economics: The study of how society manages its scarce resources". Horst Siebert, der in seinem Lehrbuch die Ökonomie als die Kunst des Mangels oder die Lehre von der Knappheit bezeichnet,⁴ beschreibt genauer, was unter diese Ressourcen zu fassen ist. Schon Mitte der 1970er Jahre stellt er fest:⁵ „Viele Güter, die in der Vergangenheit einmal frei waren, wie Luft und Wasser, sind (...) längst zu knappen Gütern“, also zu Ressourcen in unserem Sinn geworden. Entsprechend dieser Vorrede ist nun vielleicht auch klar, dass meine folgenden Aussagen zumindest aus ökonomischer Sicht eher trivial erscheinen mögen. Ich erhebe hier keinen Anspruch auf eine besondere Originalität; entsprechend ist das Folgende eher Essay, teilweise vielleicht sogar Polemik denn wissenschaftlicher Aufsatz bzw. Vortrag. Der Vortrag ist auch eine Variation desjenigen von Herrn Gawel, ohne dass Herr Gawel in irgendeiner Weise für meine Unzulänglichkeiten verantwortlich wäre.⁶

Vorausschicken möchte ich an dieser Stelle noch, dass es nicht um das „ob“ des „Umweltschutzes“ und der Ressourcenschonung geht, sondern um das optimale Maß und darum, durch welche Maßnahmen die entsprechenden Niveaus zu realisieren sind. Anders, und politisch vielleicht weniger korrekt gewendet, beschäftige ich mich mit der optimalen Umweltverschmutzung und der optimalen Ressourcenausbeutung. Beides ist Gegenstand einer Kosten- und Nutzenbewertung in einer dezidiert anthropozentrischen Sichtweise.

Festhalten möchte ich hier auch noch die Prämisse meiner folgenden Analyse: Wir leben in einer Marktwirtschaft, oder vielleicht sollte man besser sagen, in einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung, in der die resultierende Allokation Ergebnis der einzelwirtschaftlichen Entscheidungen von Unternehmen und Haushalten sowie natürlich auch von Gebietskörperschaften ist. Die sowohl von Marktentwicklungen als auch von gesetzgeberischen Vorgaben auf diese Akteure ausgehenden Anreizwirkungen sind deshalb ganz zentrale Daten für das Ressourceneffizienzrecht.

Bevor ich zum Hauptteil des Vortrags übergehe, möchte ich eine kurze Vorausschau auf die zentralen Gegenstände und Argumente geben, mit denen ich mich im Folgenden beschäftige. Es geht dabei um drei Spielarten von Ressourcen bzw. von mit ihrer Nutzung einhergehenden Problemen. Die erste Abgrenzung möchte ich als den *Seltene Erden – Fall* bezeichnen. Aus ökonomischer Sicht gibt es hier gegebenenfalls Koordinierungsbedarf seitens der Wirtschaftspolitik, größere Friktionen sind hier nicht zu erwarten. Der zweite Typus sind die des Öfteren als Umweltmedien bezeichneten Ressourcen. Behandelt wird dabei das „übliche“ Problem der Internalisierung von Externalitäten, das

³ N. Gregory Mankiw: Principles of economics, Dritte Auflage, Thomson South-Western.

⁴ Horst Siebert: Einführung in die Volkswirtschaftslehre, 11. Aufl., Stuttgart 1992.

⁵ Horst Siebert: Ökonomie der Umwelt: Ein Überblick, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 188, 1974, 2, S. 119–151.

⁶ Verweis auf Beitrag von Herrn Gawel.

in erster Linie, aber nicht nur bei früher als nicht knapp betrachteten Gütern wie Luft und Wasser auftritt. Das dritte Problem betrifft die vorgebliche Ressourcenverschwendung durch „unzureichend“ informierte bzw. unwillige Unternehmen und in geringerem Ausmaß Haushalte. Positiv gewendet geht es um die Win-Win-Situation, die sich durch die Möglichkeit der Effizienzsteigerung beim Ressourceneinsatz ergäbe.

Schließen werde ich in den Schlussfolgerungen mit allgemeinen Lehren und ordnungspolitischen Grundsätzen.

2. Drei Arten von Ressourcen bzw. deren Verbrauch und mögliche Anwendungsfelder für Politik und Recht

a. Ressource im Sinne eines knappen, in Deutschland nicht verfügbaren, monopolistisch angebotenen Rohstoffs, paradigmatisch die seltenen Erden

Hier gehe ich nur kurz auf dieses Problem einer Politik ein, die man als nationale Ressourcenstrategie bezeichnen könnte. In Frage steht die sichere Rohstoffversorgung einer rohstoffarmen Volkswirtschaft. Wie man am Beispiel der Seltenen Erden sieht, ist die ökonomische Abhängigkeit von nur einem Lieferanten, also einem Monopol problematisch, dabei gilt das auch für ein staatlich sanktioniertes Kartell. Auf die politischen Probleme, die damit verbunden sind, gehe ich an dieser Stelle nicht ein. Dieses Problem ist allerdings in keiner Weise neu. Unternehmen betreiben schon immer oder zumindest lange, das sogenannte „Second sourcing“.⁷ Aldi verlässt sich in der Regel nicht auf nur einen Lieferanten, Lidl baut durch Abnahmegarantien gezielt alternative Lieferanten auf. Anders ist im Hinblick auf die Seltenen Erden gegebenenfalls, dass die einzelnen Nachfrager zu klein sind, um alternative Rohstoffquellen zu erschließen bzw. deren Erschließung anzustoßen. Hier bedarf es möglicherweise der Koordinierungsfunktion des Staates, um die Nachfrage der verschiedenen Unternehmen zu aggregieren und das Marktmachtproblem zu mildern. Dabei gelangt man hier sehr schnell in den Bereich der Außen(wirtschafts)politik. Hier geht es um Themen wie die Optimalzolltheorie und Fragen des Protektionismus. Darauf gehe ich im Folgenden nicht näher ein. Inwieweit hier inländische Gesetzgebung erforderlich ist, um z.B. das Trittbrettfahrerproblem – jedes Unternehmen ist daran interessiert, dass nur die anderen für den Aufbau der alternativen Bezugsquelle bezahlen – durch eine sektorale Besteuerung zu lösen, ist unklar. Die administrativen

⁷ S. z.B. Anton, James J.; Yao, Dennis A. (1989): Split Awards, Procurement, and Innovation. In: *The RAND Journal of Economics* 20 (4), S. 538–552.

Kosten dafür dürften aber zu hoch sein. Das Koordinierungsproblem könnte auch durch die Interessenverbände, Kammern, etc. lösbar sein.

b. Wirtschaftliches Handeln, insbesondere

Ressourcenverbrauch, bei dem Externalitäten auftreten

Wie in der Einleitung schon angeführt, sind wir aus dem Paradies, in dem natürliche Ressourcen wie Luft und Wasser freie Güter waren, vertrieben. Wir wissen, dass natürliche Ressourcen, für die kein Preis oder kein Markt existiert und bei denen Eigentumsrechte nicht wohl definiert sind, übermäßig genutzt werden. Es ist klar, dass bei Luft, Wasser, Biodiversität, etc. in geeigneter Weise eingegriffen werden muss und tatsächlich auch eingegriffen wird, um die entstehenden Externalitäten, wie die Ökonomen das nennen, zu internalisieren. D.h., das einzelne Wirtschaftssubjekt muss die entstehenden gesellschaftlichen bzw. sozialen Kosten seines Handelns tragen und demzufolge in sein Entscheidungskalkül einbeziehen. Zentral ist hierbei die Bestimmung dieser sogenannten externen Kosten. Sind diese Kosten bekannt, dann kann man sowohl das Niveau der erlaubten Verschmutzung festlegen oder die Wirtschaftssubjekte unmittelbar durch Besteuerung zwingen, diese Kosten zu tragen. Die zweite, marktnahe, weil nicht über Gebote und Verbote wirkende Lösung des Externalitäten-Problems hat Arthur Cecil Pigou schon vor hundert Jahren vorgeschlagen, die Ökonomen bezeichnen die entsprechenden Steuern als Pigousteuern. Wie das europäische CO₂-Emissionszertifikate-Handelssystem zeigt, kann man auch das Problem der Durchsetzung eines als optimal erkannten Verschmutzungssystems im Prinzip marktnah lösen.

Ein zentrales Problem bei der Internalisierung der externen Effekte ist die Bestimmung der externen Kosten und, damit zusammenhängend, die Festlegung des optimalen Verschmutzungsniveaus. Es geht hier um die „Bepreisung“ der entsprechenden Ressource bzw. die mengenmäßige Festlegung des erlaubten Gebrauchs der Ressource. Letzteres ist natürlich auch über Ge- und insbesondere Verbote möglich. Allerdings erreicht man bei einer solchen Vorgehensweise in der Regel keinen Ausgleich der Grenzvermeidungskosten zwischen den verschiedenen Wirtschaftssubjekten und macht Umweltschutz unnötig teuer. Ein Punkt, den ich in der Diskussion gerne noch weiter ausführen kann.⁸ An dieser Stelle möchte ich auch noch darauf verweisen, dass Ge- und Verbote das Problem unzureichender Information über die externen Kosten nicht lösen. Diese Maßnahmen führen zu einer impliziten Bepreisung der Ressourcen bzw. der entsprechenden Aktivitäten, die Ökonomen sprechen

⁸ Eine Lehrbuchdarstellung dieses Zusammenhangs findet sich z.B. in Alfred Endres: Umweltökonomie, 4. Aufl., Stuttgart 2013. Zur Frage, wie bei unzureichend bestimmbar externen Kosten ein gesellschaftlich anderweitig festgelegtes Umweltziel ökonomisch effizient realisiert werden kann, s.a. William J. Baumol, Wallace E. Oates: The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: The Swedish Journal of Economics 73, 1971, 1, S. 42–54.

von Schattenpreisen. Wenn diese nicht mit den externen Kosten übereinstimmen, hat man eben wieder ein Effizienzproblem.

Nun, ich bin mit meinem zweiten Punkt, dem Umgang mit den durch den Gebrauch von Ressourcen verbundenen Externalitäten noch nicht zu Ende. Ich möchte bzw. muss an dieser Stelle noch auf die Second-best-Problematik⁹ eingehen. Diese besagt, dass die regulatorische Maßnahme das Problem an der Wurzel packen muss; vorgeblich „zweitbeste“ Maßnahmen können in die Irre leiten und die Situation sogar verschlimmern. Wenn also das Problem der mit dem Treibstoffverbrauch beim Verkehr verbundene Ausstoß von Treibhausgasen und sonstigen Schadstoffen ist, dann muss man diesen direkt besteuern. Ein Umweg z.B. über eine Verbrauchsregulierung im Sinne der Fuel-Efficiency-Standards in den USA oder des Höchstausstoßes von CO₂ pro km erscheint in höchstem Maße fragwürdig. Ohne das Beispiel hier im Detail ausführen zu können, bedeuten derartige Maßnahmen vereinfacht, dass die neuen Autos teurer und Autofahren mit diesen billiger wird. Hier hat man also den Rebound-Effekt und insbesondere hat man einen Anreiz alte Fahrzeuge mit hohem Verbrauch wegen der hohen Anschaffungskosten der neuen Fahrzeuge länger zu fahren. Man hat also jedenfalls hohe Kosten dieser Maßnahme bei einer unklaren, möglicherweise sogar negativen Umweltwirkung. Inwieweit es demokratiethoretisch in Ordnung ist, das Wahlvolk zu hintergehen, dem man höhere Benzinpreise nicht unterjubeln kann, derartige Regulierungen aber schon, diskutiere ich an dieser Stelle nicht.

Abschließen möchte ich diese Diskussion zur Internalisierung externer Effekte mit zwei konkreten Beispielen, in denen es noch einmal um die Größenordnung der externen Kosten und um einen konkreten Vorschlag aus dem Projekt MaRes zur Ressourceneffizienz geht.¹⁰ Es geht dabei um die in diesem Projekt vorgeschlagene Primärbaustoffsteuer von „mindestens € 2 auf jede abgebaute Tonne Sand, Kies, Schotter und Kalkstein“ (s. S. 10 und 38, AP 7.7 Kernstrategie). Diese Steuer soll auch auf Importe erhoben werden und anfänglich ein Aufkommen von 1,1 Mrd. Euro haben. Gestatten Sie mir an dieser Stelle etwas Polemik: Gerade die Verknüpfung mit dem Importzoll – wir beurteilen also auch wie hoch die Kosten im Ausland sind – zeigt, dass es hier um Lobbyismus geht, bei dem Eigeninteressen oder private Vorlieben als Gemeinwohl verbrämt werden. Da aus den Steuermitteln Beratungsinstitutionen finanziert werden sollen, möglicherweise aus dem Dunstkreis der Projektbeteiligten, würde ich als Ökonom dies als Rent-Seeking bezeichnen. Die Bewertungen der

⁹ Ich verwende den Begriff des zweit-besten Ansatzes hier analog zur Vorgehensweise im Überblicksaufsatz Allcott, H., Greenstone, M.: Is There an Energy Efficiency Gap?, in: Journal of Economic Perspectives 26, 2012, 1, S. 3–28. Verwandt, aber nicht identisch mit dieser Vorgehensweise ist die theory of the second best. Darin wird dargestellt, dass in einer Ökonomie mit einer Vielzahl von Verzerrungen der isolierte Abbau einer einzelnen Verzerrung zu einer Verringerung der Effizienz führen kann. S. Lipsey, R. G., Kelvin Lancaster: The General Theory of Second Best, in: The Review of Economic Studies 24, 1956, 1, S. 11–32.

¹⁰ S. die Projekt-Website unter <http://ressourcen.wupperinst.org/home/index.html>.

externen Kosten von wie auch immer gearteten Eingriffen in die Landschaft und von allfälligen, immer anwendbaren negativen ökologischen Wirkungen scheinen mir jedenfalls gänzlich subjektiv und willkürlich. Ist eigentlich auch an eine entsprechende Besteuerung von Windkraftanlagen und Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen gedacht oder gibt es die schon? Meiner persönlichen Erfahrung nach sind ein großer Teil der Naherholungsgebiete, insbesondere die Seen, ehemalige Abbaugelände.¹¹ Wahrscheinlich liege ich mit meiner Unterstellung des Rent-seeking, die aus Sicht eines Ökonomen natürlich in keiner Weise ehrenrührig ist, sondern lediglich, und vielleicht etwas zynisch, feststellt, dass doch alle nur ihre Interessen verfolgen, wahrscheinlich also liege ich mit meiner Unterstellung völlig falsch. Es geht bei diesem Vorschlag lediglich um eine Verabsolutierung des Recycling-Gedankens unabhängig von den damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten. Recycling ist einfach per se gut. Nun, das ist nicht nur unökonomisch, sondern auch unökologisch. Wenn ich mehr Ressourcen, und dazu gehören auch Arbeitskraft und Kapital, aufwenden muss, um etwas zu wiederaufzuarbeiten als wenn ich es abbaue, dann verschwende ich Ressourcen und handle unökologisch.

Der letzte Punkt ist Teil einer allgemeinen Einsicht, auf die ich im nächsten Abschnitt ausführlicher eingehen werde. Energiesparen kostet, es ist teuer. Anfang der 1990er Jahre gab es eine große Diskussion über die Kosten eines Negawatt, also eines eingesparten Megawatts, die aufgezeigt hat, dass viele Energiesparmaßnahmen ineffizient waren.¹² Sie haben mehr Geld und damit Ressourcen verschlungen als die Produktion selbst bei großzügigster Einbeziehung der externen Kosten verursacht hätte. Es kommt darauf an, dass die Preissignale richtig sind, dann werden die dezentralen Entscheidungen auch zu einem gesellschaftlich halbwegs sinnvollen Ergebnis führen. Zu hohe Preise für natürliche Ressourcen und damit ein übertriebener Ressourcenschutz sind unökologisch. In den meisten Regionen Deutschlands gibt es z.B. keinen Anlass besonders sparsam mit Trinkwasser umzugehen. Der verbrauchsabhängige Teil der Wasserpreise ist aber tendenziell zu hoch und wir verbrauchen zu wenig Wasser.¹³ Hier habe ich den Verdacht, dass Ansätze auf EU-Ebene, die, so mein Vorurteil, im Sinne eines *one size fits all* nord- und südeuropäische Länder über einen Kamm schert, wenig zielführend sind.

¹¹ In der Diskussion im Rahmen des Kolloquiums hat sich gezeigt, dass in Großbritannien, wo die angesprochene Primärbaustoffsteuer schon erhoben wird, Abbaugenehmigungen anders als in Deutschland nicht mit Rekultivierungsverpflichtungen verbunden sind bzw. waren. Die Mittel dienen also dort nicht zuletzt dazu, Maßnahmen zu finanzieren die hier aufgrund der Gesetzeslage nicht nötig sind.

¹² S. dazu z.B. Joskow, Paul L., Marron, Donald B.: What Does a Negawatt Really Cost? Evidence from Utility Conservation Programs, in: The Energy Journal 13, 1992, 4, S. 41–74 sowie Allcott/Greenstone, a.a.O.

¹³ S. dazu eher anekdotisch Pierre-Christian Fink: *Wasserversorgung: Schluss mit dem Wassersparen!*, 03.04.2012, <http://www.zeit.de/2012/14/Wasserversorgung/komplettansicht>, zuletzt geprüft am: 22.01.2014 sowie den Artikel *Sparsamkeit der Lollarer führt zu höherem Preis beim Wasser*, Gießener Anzeiger, 15.10.2011.

c. Ressourceneffizienz, die eierlegende Wollmilchsau

Laut Aussage des MaRes-Projektes gibt es durch die Berücksichtigung von Ressourceneffizienz große Kostensenkungspotentiale in der Produktion. Der Projektbericht deutet ein Potential von wenigstens 80 bis 160 Milliarden Euro pro Jahr an, also drei bis sechs Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung, des BIPs.¹⁴ Da durch diese Maßnahmen sowohl der Ressourcenverbrauch vermindert als auch die Gewinne erhöht werden können, spricht man neudeutsch von einer Win-Win-Situation, Reimer/Tölle nennen das die Effizienzverheißung, ich habe es in der Überschrift als eierlegende Wollmilchsau bezeichnet. Allein mir fehlt der Glaube, dass dies eine, grosso modo, zutreffende Zustandsbeschreibung ist. Es wird hier im Wesentlichen behauptet, dass in den Unternehmen massenhaft 100 Euro-Scheine auf dem Fabrikboden liegen und niemand bereit ist diese aufzuheben.¹⁵ Als Ökonom fehlt mir hier naturgemäß der Glaube, dass dem so sein sollte. Aus dem Blickwinkel der Regulierungsökonomie ist dieser vorgebliche Befund auch in der Tat schwer nachvollziehbar. Dort ist eine Standardannahme, dass die Informationen z.B. über die Produktionskosten asymmetrisch zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen verteilt sind. Üblicherweise wird unterstellt, dass die Unternehmen besser über ihre Kosten informiert sind als der Regulator, auch wenn die Bundesnetzagentur dies möglicherweise anders sieht. Bei der Ressourceneffizienz soll jetzt angeblich das Gegenteil gelten: Externe Beobachter und gegebenenfalls der Staat hätten eine wesentlich bessere Kenntnis der Kostensituation, der optimalen Faktoreinsätze und optimalen Produktionsabläufe als die Unternehmen selbst. Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass, wie Studien im Bereich der Energieeffizienzforschung gezeigt haben, beträchtliche nicht beobachtbare Opportunitätskosten existieren. Der geschäftsführende Alleingesellschafter einer kleinen bis mittelständischen GmbH weiß möglicherweise, dass er im technischen Sinne ineffizient produziert. Er weiß aber genauso, dass seine Kostenrechnung eine mittlere Katastrophe ist. Noch mehr weiß er allerdings, dass sein Unternehmen bankrottgeht, wenn er die nächsten großen Aufträge nicht dadurch gewinnt, dass er die Qualität des von ihm angebotenen Produktes entscheidend verbessert. Sehr viel allgemeiner kann man dieser Perspektive der technischen Effizienz die grundlegende Einsicht der Diffusionsforschung entgegenhalten, dass neue Technologien nicht umgehend von den potentiellen Nutzern adoptiert werden. Im Gegenteil, es kann sehr lange dauern bis eine neue Technologie in allen relevanten Bereichen auch eingesetzt wird. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es wichtig festzuhalten, dass diese verzögerte Durchsetzung technischer Neuerungen keineswegs von vornherein als ineffizient zu beurteilen ist. Joseph Schumpeter hat dies in seiner Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung im Jahre 1911 (Achte

¹⁴ Dies schließt der Autor jedenfalls aus den Aussagen auf S. 10 des Kurzüberblicks über die Projektergebnisse (s. S. 16 der unter http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRes_Endbericht.pdf abrufbaren Datei, geprüft am 21.01.2014).

¹⁵ Für ein vergleichbares Bild s. Allcott/Greystone, a.a.O., in Bezug auf die Energieeffizienz-Debatte.

Auflage, 1934, S. 17f.) wie folgt zum Ausdruck gebracht und erläutert: „Die wirtschaftliche Logik siegt über die technische. Und wir sehen deshalb in der Wirklichkeit um uns schadhafte Stricke statt der Stahlbänder, fehlervolle Arbeitstiere statt der Typen der Ausstellungen, primitivste Handarbeit statt vollkommener Maschinen, plumpe Geldwirtschaft statt des Scheckverkehrs und so weiter. Die wirtschaftlich besten und die technisch vollkommensten Kombinationen fallen so zwar nicht notwendig, aber doch sehr oft auseinander, und zwar nicht bloß infolge von Unkenntnis und Indolenz, sondern infolge der Anpassung der Wirtschaft an richtig erkannte Verhältnisse.“ Auf die Ressourceneffizienz übertragen bedeutet das einfach, dass sich angesichts der herrschenden Faktorpreis- und gegebenenfalls Wettbewerbsverhältnisse die entsprechenden Investitionen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht lohnen.

Diese Diskussion bedeutet nun natürlich nicht, dass alle Unternehmen betriebswirtschaftlich effizient handeln. Aber es ist kein Grund ersichtlich, warum die nötige Information und Beratung nicht privatwirtschaftlich bereitgestellt werden könnte. Es gibt ja klar definierte Profiteure, nämlich die Unternehmen. Und natürlich ist die Beratung hier ein Geschäftsmodell, wenn es denn wirklich ein derart großes Kostensenkungspotential geben sollte. Ich sehe hier jedenfalls kein neues staatliches oder öffentlich-rechtliches Betätigungsfeld, welches über Angebote hinausgeht, die von Kammern und Einrichtungen wie dem RKW nicht sowieso schon bereitgestellt würden. Mir fehlen zugegebenermaßen allerdings auch der Glaube und vor allem die belastbare empirische Evidenz, dass bei den gegenwärtigen Ressourcenpreisen ein großes Potential für einen gewinnerhöhende Verminderung des Ressourcenverbrauchs gibt. Natürlich kann der Staat die Ressourcen verteuern, wenn er der Ansicht ist, die Bewertung ist zu niedrig. Dann bedeutet dies aber höhere Kosten. *There is no free lunch*, es gibt nichts umsonst, auch nicht die Ressourcenschonung.

3. Schlussfolgerungen, allgemeine Lehren und ordnungspolitische Grundsätze

Damit komme ich zu meinen Schlussfolgerungen und den ordnungspolitischen Grundsätzen, denen sich m.E. die Gesetzgebung im Ressourceneffizienzrecht bzw. allgemeiner im Umweltrecht unterwerfen muss. Nach meinen bisherigen Ausführungen wird es Ihnen vielleicht so gehen, wie dem Studenten vergangenen Montag in meiner Erstsemester-Mikroökonomie-Veranstaltung zum Thema Preiskontrollen, in der ich die Mietpreisbremse, den Mindestlohn und Milchquoten behandelt habe. Der Student hat mich gefragt: Wollen Sie denn überhaupt keine Staatseingriffe? Ich erspare Ihnen jetzt meine Meinung zu diesen Themen und wiederhole stattdessen den oben angeführten Punkt: Wenn Marktversagen in Form von Externalitäten vorliegen, dann ist zur Internalisierung ein – möglichst marktnaher – Staatseingriff erforderlich. Dabei scheint mir aber, dass man mit dem Begriff

des Marktversagens relativ schnell bei der Hand ist und man dann automatisch davon ausgeht, dass der Staat die Situation durch einen Eingriff verbessern kann. In diesem Fall begeht man aber den von Harold Demsetz als Nirvana-Fallacy bezeichneten Fehlschluss.¹⁶ Man vergleicht einen unzureichenden Mechanismus, den Markt, mit einem idealtypisch überhöhtem, hier den Staat, und berücksichtigt nicht die konkreten institutionellen Details der Umsetzung. Wenn Umwelt- und Ressourcenpolitik sehr ineffizient sind, ist unklar ob ein staatlicher Eingriff die Situation überhaupt verbessern kann. Umso wichtiger ist es, dass die Staatseingriffe halbwegs effizient sind und nicht zum Beispiel aufgrund der second-best-Problematik zu einer Verschlimmbesserung führen. Staatseingriffe müssen zudem nicht nur effektiv, also wirksam, sondern auch effizient sein. Andernfalls erhöhen sie die Kosten von Umwelt- und Ressourcenschutz und führen damit jedenfalls theoretisch und wahrscheinlich auch aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit zu einem niedrigeren Schutzniveau als es wünschenswert wäre.

Sie sehen, in meiner einfachen Welt ist nicht viel Platz für ein Ressourceneffizienzrecht mit Ge- und Verboten. Dabei stelle ich nicht Abrede, dass bei bestimmten Giften Verbote zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen durchaus angeraten sind. Aber auch hier ist die Sache nicht eindeutig, wie die Diskussion um das Gas in Autoklimaanlagen zeigt. Auch wenn es um so etwas wohl Klingendes wie die Ökodesign-Richtlinie geht, habe ich meine Zweifel, ob der Gesetzgeber über die Informationen verfügt, die nötig sind, um weitgehend in Marktprozesse einzugreifen. Es schürt in dieser Hinsicht nicht gerade Vertrauen, wenn die Politik hochgiftige Ökolampen zulasten der schönen gemütlichen Glühbirne forciert. Ebenso ist z.B. die besondere Betonung des Wasserverbrauchs aus Sicht des Standorts Deutschland verfehlt. Wieso soll es eine Richtlinie geben, die mehr über den Wasserverbrauch einer Waschmaschine vorschreibt als die Pflicht, diesen in der Produktbeschreibung auszuweisen? Wir geraten hier in eine Situation, die die Regulierungsökonomien als heavy-handed regulation und Micromanagement bezeichnen. Dies geht mit einer regulatorischen Komplexität einher, die vor allem aufgrund des beschränkten staatlichen Wissens in einer sich schnell wandelnden Welt beinahe sicher zu großen Reibungs- und Effizienzverlusten führt.

Bevor ich jetzt noch weitere große und weitreichende Behauptungen aufstelle und nicht belege, will ich zum Schluss kommen. Die Effizienzverheißung der Ressourceneffizienz und die vorgebliche Win-Win-Situation hat mich veranlasst in die Rolle des Spielverderbers zu schlüpfen: nein, Ressourcenschonung und die Rettung der Welt sind nicht billig. Wenn wir die Welt denn retten wollen, wird es ohne weitreichenden Verzicht bei uns in den Industrieländern und ohne eine massive

¹⁶ S. Demsetz, Harold (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint. In: *Journal of Law and Economics* 12 (1), S. 1–22.

Umverteilung hin zu den Entwicklungs- und Schwellenländern nicht gehen. Zentral wird die Rate des technischen Fortschritts sein. Die hat die düsteren Vorhersagen des Thomas Robert Malthus vor 200 Jahren schon widerlegt. Wenn es nur um eine Umverteilung der Ressourcen geht, dann sieht es schlecht aus. Retten kann bzw. wird uns nur der Erfindergeist und Geschäftssinn von Entrepreneuren, nicht jedoch das Ressourceneffizienzrecht. Bleibt nur zu hoffen, dass das Ressourceneffizienzrecht nicht zum Hemmschuh dieser Entrepreneure wird.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!