

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 226

Umweltschutz und Entwicklungspolitik

Von

Heinz Ahrens, Torsten Amelung, Ronald Clapham,
Malcolm H. Dunn, Bernhard Fischer, Volkmar Hartje,
Ulrich Hiemenz, Heiko Körner, Karl Wolfgang Menck,
Manfred Nitsch, Hans Christoph Rieger, Hans-Bernd Schäfer,
Wolf Schäfer, Christian Uhlig

Herausgegeben von

Hermann Sautter



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 226

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 226

**Umweltschutz und
Entwicklungspolitik**



Duncker & Humblot · Berlin

Umweltschutz und Entwicklungspolitik

Von

Heinz Ahrens, Torsten Amelung, Ronald Clapham,
Malcolm H. Dunn, Bernhard Fischer, Volkmar Hartje,
Ulrich Hiemenz, Heiko Körner, Karl Wolfgang Menck,
Manfred Nitsch, Hans Christoph Rieger, Hans-Bernd Schäfer,
Wolf Schäfer, Christian Uhlig

Herausgegeben von

Hermann Sautter



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Umweltschutz und Entwicklungspolitik / von Heinz Ahrens . . .
Hrsg. von Hermann Sautter. – Berlin : Duncker und Humblot,
1993

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 226)

ISBN 3-428-07868-3

NE: Ahrens, Heinz; Sautter, Hermann [Hrsg.]; Gesellschaft für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-07868-3

Inhaltsverzeichnis

Umweltschutz und Entwicklungspolitik — Zur Einführung Von <i>Hermann Sautter</i> , Göttingen	7
Umwelt- und Ressourcenschutz durch die Gestaltung von Property Rights in Entwicklungsländern Von <i>Ronald Clapham</i> , Siegen	15
Umwelt- und Ressourcenschutz durch die Gestaltung von Property Rights in Entwicklungsländern. Spezifizierendes Korreferat zum Referat von Ronald Clapham Von <i>Hans-Bernd Schäfer</i> , Hamburg	47
Landnutzungsrechte im Sahel Von <i>Volkmar Hartje</i> , Berlin	61
Umweltsteuern und Finanzierung von öffentlichen und privaten Umweltschutzinvestitionen in Entwicklungsländern Von <i>Karl Wolfgang Menck</i> , Hamburg	107
Umweltsteuern und Finanzierung von öffentlichen und privaten Investitionen zum Umweltschutz. Korreferat zum Referat von Karl Wolfgang Menck Von <i>Ulrich Hiemenz</i> , Kiel	121
Überschwemmungen und Dürren: Umweltprobleme im Himalaya und in der Gangesebene Von <i>Hans Christoph Rieger</i> , Heidelberg	127
Gesellschaftliche Gründe für Umweltprobleme im Himalaya und in der Gangesebene. Ein Kommentar zum Referat von H. C. Rieger Von <i>Heiko Körner</i> , Darmstadt	163
Entwicklungsländer-Tourismus und Umweltschutz: Fluch oder Segen? Von <i>Torsten Amelung</i> , Essen	167

Entwicklungsländer-Tourismus und Umweltschutz. Korreferat zum Beitrag von Torsten Amelung	
Von <i>Malcolm H. Dunn</i> , Eschborn	189
Umweltschutz und Politikdialog	
Von <i>Christian Uhlig</i> , Bochum/Leipzig	197
Einflußnahme der Industrieländer auf die Umweltpolitik der Entwicklungsländer? Korreferat zum Referat von Christian Uhlig	
Von <i>Heinz Ahrens</i> , München-Weihenstephan	221
Vom Nutzen des systemtheoretischen Ansatzes für die Analyse von Umweltschutz und Entwicklung — mit Beispielen aus dem brasilianischen Amazonasgebiet	
Von <i>Manfred Nitsch</i> , Berlin	235
Zur Integration von Umweltschutz und Entwicklungspolitik. Korreferat zum Referat von Manfred Nitsch	
Von <i>Bernhard Fischer</i> , Hamburg	271
Globalgeschichte, Umweltgeschichte, Erkenntnisgeschichte — Kein Kamingespräch	
Von <i>Wolf Schäfer</i> , Stony Brook	277

Umweltschutz und Entwicklungspolitik — Zur Einführung

Von *Hermann Sautter*, Göttingen

In Weiterführung seiner Diskussionen auf der Jahrestagung 1991 hat sich der Ausschuß „Entwicklungsländer“ des Vereins für Socialpolitik auf seiner Jahrestagung 1992 mit dem Zusammenhang von „Umweltschutz und Entwicklungspolitik“ befaßt. Die auf dieser Tagung gehaltenen Referate werden hiermit in einer überarbeiteten Fassung veröffentlicht. Die Erkenntnis, daß nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung nur zusammen mit einem aktiven Ressourcen- und Umweltschutz möglich ist, wird auch bei der Diskussion entwicklungspolitischer Instrumente bestätigt. Es zeigt sich, daß effizienzfördernde Maßnahmen, die die wirtschaftliche Entwicklung stimulieren, auch dem Ressourcen- und Umweltschutz zugute kommen, und daß eine Förderung der gesamtwirtschaftlichen Spartätigkeit, die produktivitätssteigernde Investitionen und damit eine Verbesserung der Einkommenssituation ermöglicht, zugleich die Durchführung öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen zum Umweltschutz erleichtert. Auch die in diesem Band enthaltenen Fallstudien machen deutlich, wie eng auf der Ebene der Entwicklungspolitik Armutsbekämpfung und Umweltschutz verbunden sind.

Clapham geht der Frage nach, wie sich negative externe Effekte auf die Umweltgüter durch eine geeignete Ausgestaltung der „property rights“ vermeiden lassen. Um diese Frage beantworten zu können, erklärt er zuvor das Instrumentarium der neuen Institutionenökonomik. Deren Kernhypothese lautet, daß das Verhalten von Individuen über die Art und Exklusivität der mit dem Eigentum verbundenen Nutzungs- und Verfügungsrechte gesteuert werden kann. Diese Hypothese geht von einem methodologischen Individualismus aus; der Erklärungsansatz unterstellt m. a. W. ein zweckrationales Verhalten des Individuums bei der Verfolgung seines Nutzenmaximums. Man wird diesen Ansatz nur dann für geeignet ansehen können, beispielsweise die Landnutzungsmuster afrikanischer Bauern zu erklären, wenn man sich von der europäischen Vorstellung der Planungseinheit „Individuum“ löst und die Tatsache berücksichtigt, daß die Nutzungsentscheidungen in Entwicklungsländern häufig in Großfamilien getroffen werden. Auf die damit verbundene Frage nach der Abstimmung *innerhalb* der „individuellen“ Planungseinheit geht *Clapham* in seinem Beitrag nicht ein. Er untersucht vielmehr die Folgen, die sich bei *gegebener* Nutzenfunktion des „Individuums“ aus einer unterschiedlichen Gestaltung des Eigentumsrechts am Boden ergeben. Dabei kommt er — ebenso wie andere Autoren in diesem Band — nicht an der populär gewordenen These *Hardins* von der „tragedy of the commons“ vorbei. Sie ist wohl eine der mißverständlichsten Thesen der Umweltöko-

nomik, weil sie nicht genügend scharf zwischen Zugangsregelungen und Eigentumsformen trennt. Die Institution des Gemeinschaftseigentums ist durchaus mit Zugangsbeschränkungen zu vereinbaren und muß dann nicht zu einer „Tragödie“ der Übernutzung führen, während umgekehrt mit einer Privatisierung von Gemeinschaftsgütern nichts gewonnen ist, wenn das Problem des „open access“ nicht gelöst werden kann. Im übrigen ist sich Clapham bewußt, wie „reduktionistisch“ der herkömmliche institutionenökonomische Ansatz ist: Das Individuum wird hier als ein Nutzenmaximierungs-Mechanismus gedacht, der auf gegebene Handlungsrechte und Transaktionskosten reagiert. Daß dabei die Präferenzen als „black box“ behandelt werden, daß die Füllung dieser „box“ sehr unterschiedlich sein kann, und daß davon auch die Reaktion auf gegebene Handlungsanreize beeinflusst wird — dies alles gerät leicht aus dem Blick.

Clapham untersucht, wie die „property rights“ am Boden aussehen müßten, damit ein besserer Schutz erneuerbarer Ressourcen erreicht werden kann. Zunächst ist eine definitive Klärung der Eigentumsrechte sowie deren Registrierung und Sicherung erforderlich. Sodann ist an eine Umverteilung dieser Rechte zu denken — wobei Sicherung und Umverteilung nicht unbedingt konfliktfrei zu haben sind. Clapham diskutiert die verschiedenen Möglichkeiten einer solchen Neuverteilung (Auflagen, Lizenzen usw.) und geht dann auf die notwendige Ergänzung ordnungspolitischer Maßnahmen durch eine geeignete Prozeßpolitik ein. Die besten Schutzrechte für den Boden nützen nichts, wenn beispielsweise subventionierte landwirtschaftliche Inputs eine Übernutzung des Bodens rentabel machen. Der Beitrag macht auf die *Möglichkeiten* aufmerksam, entwicklungs- und umweltpolitische Ziele durch eine entsprechende Ausgestaltung von „property rights“ *gemeinsam* zu verfolgen. Clapham läßt aber auch durchblicken, wie wenig diese Möglichkeiten in Entwicklungsländern bisher genutzt werden.

In seinem spezifizierenden Korreferat vertieft *H. B. Schäfer* einige Aspekte, die von Clapham angesprochen werden: Das in der umweltökonomischen Diskussion häufig präferierte Verursacherprinzip muß keineswegs stets einen effizienten Umweltschutz ermöglichen; das Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit einer exakten Spezifizierung von „property rights“ und den Erwartungstäuschungen bei notwendigen Rechtsänderungen im Zeitablauf läßt sich nicht aus der Welt schaffen; wenn ein Ressourcenschutz durch Beschränkungen im Eigentumsrecht aufgrund hoher Transaktionskosten nicht möglich ist, kommt als zweitbeste Lösung möglicherweise eine Beschränkung des Handels in Frage (Transaktionsbeschränkungen im Blick auf den „usus fructus“ ersetzen Beschränkungen im Blick auf den „usus“); bei Beschränkungen des grenzüberschreitenden Handels ist das Territorialstaatsprinzip zu beachten. Damit wird die Brauchbarkeit des „property rights“-Ansatzes nicht in Frage gestellt. Es wird lediglich auf notwendige Differenzierungen aufmerksam gemacht.

Mit derartigen Differenzierungen befaßt sich auch *Hartje*. Er untersucht, inwiefern die Desertifikation in der Sahel-Zone auf die Struktur von Landnutzungsrech-

ten zurückzuführen ist. Von der eingängigen These, daß die Ausdehnung der Wüsten ein Beispiel für die Hardinsche „tragedy“ sei, bleibt kaum etwas übrig. Auf der Grundlage seiner sehr detaillierten Darstellung der verschiedenen Rechtsformen kommt Hartje zu dem Ergebnis, daß „common property“ keineswegs die wichtigste Rechtsform im Sahel ist. Es gibt vielmehr ein kompliziertes Gefüge von vollständig exklusivem Privateigentum, von exklusiven Nutzungsrechten traditioneller Art, von Staatseigentum und von Gemeinschaftseigentum, wobei sich diese Rechte zwischen Ackerbau (Regenfeldbau, Bewässerungslandwirtschaft), Viehwirtschaft und Baumnutzung unterscheiden können. Das Problem scheint weniger die Existenz von „common property“ zu sein, als vielmehr die Schwächung traditioneller Nutzungsbeschränkungen durch staatliche Eingriffe. Nicht Privatisierung mit zweifelhafter Rechtssicherheit sei deshalb die Lösung, sondern die Erhaltung traditioneller Bodenrechtsregime und der Verzicht auf staatliche Eingriffe. Ein Privatisierungspotential bestehe allenfalls bei großen staatlichen Bewässerungsprojekten. Der Beitrag von Hartje zeigt, wie wenig mit pauschalen Ablehnungen oder „romantischen Verklärungen“ bestimmter Eigentumsformen zu erreichen ist und wie diffizil die Aufgaben sind, denen sich die Ordnungspolitik in einem Entwicklungsland zu stellen hat.

Steuern und öffentliche Investitionen sind ein weiteres entwicklungs- und umweltpolitisches Instrument, mit dem eine nachhaltige Entwicklung angestrebt werden kann. *Menck* diskutiert die Allokations- und Finanzierungsfunktion von Umweltsteuern. Eine effiziente Allokationssteuerung setzt ein „fine tuning“ voraus, das in den Entwicklungsländern noch weniger erwartet werden kann als in den Industrieländern, und die Aufbringung von Finanzierungsmitteln für öffentliche Umweltschutzinvestitionen erfordert eine leistungsfähige Steuerverwaltung, die nach Meinung von *Menck* allenfalls in Schwellenländern gegeben ist, kaum aber in den ärmsten Entwicklungsländern. Bei den Steuerreformen, die gegenwärtig im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen durchgeführt werden, sollten auch umweltpolitische Ziele berücksichtigt werden, meint der Autor.

Hiemenz verbindet in seinem Korreferat diese Gedanken mit den eigentumsrechtlichen Überlegungen, die in den vorangegangenen Referaten eine Rolle gespielt haben. Wenn aufgrund diffuser Wassernutzungsrechte, Holzeinschlagskonzessionen und ähnlicher Verfügungstitel nichts zur Erhaltung natürlicher Ressourcen getan wird, dann ist auch nicht zu erwarten, daß Steuern etwas ausrichten werden. Positiv gewendet: Ordnungspolitik und Prozeßpolitik müssen aufeinander abgestimmt sein - zu dieser Erkenntnis kommt auch *Clapham*. Im übrigen meint *Hiemenz*, daß Steuern als ein marktkonformes Instrument gegenüber Regulierungen einen Effizienzvorteil besitzen und auch leichter durchsetzbar sind. Im politischen Prozeß werden Steuern vermutlich gegenüber handelbaren Umweltzertifikationen bevorzugt, weil sie dem Staat Einnahmen verschaffen, die in ihrer Höhe einigermaßen vorhersehbar sind. Allerdings ist auch *Hiemenz* skeptisch, was die Leistungsfähigkeit der Steuerpolitik angeht. Die Schaffung