

Zur Rolle harter und weicher Instrumente in der Umweltpolitik

Selbstverpflichtungen in der Marktwirtschaft

Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft hat das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung eine ordnungspolitische Bewertung von Selbstverpflichtungen vorgenommen. Der Artikel faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen. Es hat sich gezeigt, daß vor allem Anreizmängel von außen für anspruchlos formulierte Selbstverpflichtungen verantwortlich sind.

Von Heidi Bergmann, Karl Ludwig Brockmann und Klaus Rennings
 Vorsorgender Umweltschutz kann bei einem Rückgriff auf traditionelles hartes Ordnungsrecht in Form von Ge- und Verboten eine bedenkliche Ausweitung staatlicher Eingriffe mit sich bringen. Dem kann – so wird häufig argumentiert – eine verstärkt kooperativ agierende Umweltpolitik entgegenwirken, unter anderem durch freiwillige Umweltschutzmaßnahmen der Wirtschaft. Das Ansinnen dieser weichen Instrumente, die Einflußsphäre staatlicher Macht auf das notwendige Maß zu beschränken, birgt jedoch die Gefahr in sich, die umweltpolitische Verantwortung des Staates mehr oder weniger preiszugeben. Besonders umstritten sind in diesem Zusammenhang freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden wie die Erklärung zur Entwicklung von Drei-Liter-Autos, zur Altautorücknahme oder zur Reduktion von Kohlendioxid-Emissionen.

► Kooperationslösung als Tauschgeschäft

Selbstverpflichtungen der Wirtschaft werden gemeinhin als freiwillig bezeichnet. Vergleichbar ist das Vorgehen des Staates aber eher mit dem Vorzeigen der Folterinstrumente als „erste Stufe“ der Folter. Wenn heute die Umweltministerin den Entwurf einer Rechtsverordnung vorlegt, so entsteht die Bereitschaft zu freiwilligen Zusagen“ (Dietrich Murswiek). Grundsätzlich lassen sich derartige Kooperationslösungen deshalb als Tauschgeschäfte interpretieren, bei denen sich die Industrie eine Verpflichtung zu einem bestimmten Verhalten auferlegt und der Staat als Gegenleistung auf eine Festschreibung des gewünschten Verhaltens verzichtet. In der umweltpolitischen Diskussion werden frei-

willige Selbstverpflichtungen mitunter als marktwirtschaftliches Instrument dargestellt. Gerechtfertigt ist diese Bezeichnung nur für Instrumente, die sich des Marktmechanismus bedienen und am Gefüge der relativen Preise ansetzen. Es gibt aber nur wenige Beispiele freiwilliger Selbstverpflichtungen, die auf dieses grundlegende marktwirtschaftliche Prinzip zurückgreifen. Zu diesen Ausnahmen zählt beispielsweise der Grüne Punkt, der zu einer verursachungsgerechten Anlastung der Kosten beiträgt, die mit der Verwertung von Verpackungen verbunden sind. Die Industrie schreckt allerdings in aller Regel bei freiwilligen Selbstverpflichtungen vor solchen ökonomischen Instrumenten zurück und läßt das Gefüge der relativen Preise unangetastet.

Freiwillige Selbstverpflichtungen entspringen politischen Verhandlungen zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden. Ein Ansatz, der im wesentlichen auf Verhandlungslösungen basiert und keine Preissignale setzt, kann aber nicht als marktwirtschaftlich, sondern muß als korporatistisch bezeichnet werden.

► Ordnungspolitische Konsequenzen

Freiwillige Selbstverpflichtungen etablieren sich zunehmend als umweltpolitisches Instrument. Die nationale und internationale Diskussion dreht sich inzwischen kaum noch um die grundsätzliche Frage ihrer Anerkennung oder Ablehnung. Vielmehr geht es darum, zu identifizieren, unter welchen Bedingungen freiwillige Selbstverpflichtungen umweltpolitisch erfolgreich sein können. Im Vordergrund des Interesses stehen dabei Fragen der Kopplung an vorgegebene Umweltziele und der Transparenz – vor allem eines nachvollziehbaren Monitorings der zugesagten Umweltschutzanstrengungen.

Aus einer ordoliberalen ordnungspolitischen Perspektive betrachtet, führen freiwillige Selbstverpflichtungen aber offenkundig in eine Sackgasse. Der Staat steckt nicht mehr – wie im ordoliberalen Leitbild – den Ordnungsrahmen ab, innerhalb dessen sich Unternehmer ihren Gewinninteressen widmen, sondern delegiert diese Verantwortung an die Unternehmen selbst. Eine Politik des laissez faire mit einer sich selbst überlassenen Marktwirtschaft aber hat nach ordoliberaler Auffassung die Tendenz, sich selbst außer Kraft zu setzen. Wird Wettbewerb nicht ordnungspolitisch geschützt und gefördert, kommt es zur Abschottung von Märkten, Kartellen, Preisabsprachen und letztlich einer verzerrten Preisstruktur.

Fehlender Wettbewerb und falsche Preissignale wiederum ziehen eine Flut staatlicher Interventionen nach sich, z.B. Maßnahmen zur Preisaufsicht und ordnungsrechtliche Auflagen zum Einsatz bestimmter Umweltschutztechniken (aufgrund mangelnder preislicher Anreize). Entsprechend registrieren Ökonomen, die den Staat in der Tradition von Walter Eucken als starken Ordnungshüter begreifen, den umweltpolitischen Trend zu weichen Instrumenten und insbesondere zu freiwilligen Selbstverpflichtungen mit großer Sorge.

► Methodik und Wahl der Fallbeispiele

Freiwillige Selbstverpflichtungen lassen deutlich die Konturen eines korporatistischen Ansatzes der Gestaltung des umweltpolitischen Ordnungsrahmens erkennen, der von dem traditionellen hoheitlichen Vorgehen abzugrenzen ist. Dabei darf nicht übersehen werden, daß im bisher dominierenden hoheitlichen Verfahren schon einige korporatistische Elemente vorzufinden sind, die von Lobby-Aktivitäten im Vorfeld von Verordnungen und Gesetzen bis zur Mitwirkung bei der konkreten Ausgestaltung von technischen Anweisungen reichen.

Ist von einem korporatistischen Ansatz bei der Gestaltung des Ordnungsrahmens die Rede, so ist auch leicht nachvollziehbar, daß sich die Diskussion um die Sinnhaftigkeit freiwilliger Selbstverpflichtungen auf Fragen der Zielverwässerung und der Kontrollmöglichkeiten konzentriert hat. Gegenstand der ordnungspolitischen Bewertung ist somit nicht ein klar abgrenzbares Instrument, sondern der beschriebene korporatistische Ansatz. Wesentliche Prüfsteine der Bewertung der gewählten Fallbeispiele sind:

- **Fragen der Zieloperationalisierung:** Auf welches umweltpolitische Ziel bezieht sich die im jeweiligen Fallbeispiel untersuchte Maßnahme? Wie ist dieses Ziel ordnungspolitisch zu beurteilen? Wurde das ursprünglich verfolgte Ziel durch den korporatistischen Ansatz bereits im politischen Zielfindungsprozeß inhaltlich verwässert oder traten zeitliche Verzögerungen ein?
- **Die Wahl der Entscheidungsebene beziehungsweise des Entscheidungsprozesses:** Werden Entscheidungen unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten auf einer angemessenen Ebene getroffen? Erfolgt eine Delegation umweltpolitischer Verantwortung und wie ist diese gegebenenfalls ordnungspolitisch einzuschätzen?
- **Fragen der Zielkonformität:** Kann das jeweilige zugrundeliegende umweltpolitische Ziel mit der vereinbarten Selbstverpflichtung erreicht werden?
- **Fragen der Systemkonformität:** Steht die Maßnahme im Einklang mit dem System der sozialen Marktwirtschaft? Wird das System gestärkt, bleibt es unverändert oder wird es geschwächt?
- **Fragen der ökonomischen Effizienz:** Sind die Kosten höher oder niedriger als bei anderen Instrumenten? Welche Anreize werden gegeben, um technischen Fortschritt zu erreichen?
- **Fragen der institutionellen Beherrschbarkeit:** Wie robust sind freiwillige Selbstverpflichtungen gegen politische Einflüsse, die ihre beabsichtigte Wirkung schwächen können? Wie wird mit dem Problem der Trittbrettfahrer innerhalb der Verbände umgegangen?

Die genannten Fragen lassen sich anhand eines ordoliberalen Prüfrasters zur Bewertung umweltpolitischer Maßnahmen untersuchen. Als Anwendungen dienen im Rahmen der ZEW-Studie aktuelle Fallbeispiele aus den Bereichen Klimaschutz (FCKW-Ausstieg, Aktualisierte Selbstverpflichtung der deutschen Industrie zur CO₂-Reduktion vom März 1996), Kreislaufwirtschaft (Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur Altautotücknahme, Duales System Deutschland) sowie die Förderung integrierter Umwelttechnik (Selbstverpflichtungen zur Entwicklung kraftstoffsparender Fahrzeuge).

► Ergebnis: vor allem Anreizmängel

In den genannten Fallbeispielen wurden Anreizmängel als der schwerwiegendste Konstruktiv-

onsfehler der meisten freiwilligen Vereinbarungen identifiziert. Anreizmängel führen dazu, daß Selbstverpflichtungen entweder bereits inhaltlich anspruchslos formuliert werden oder bei anspruchsvolleren Zusagen mit einem hohen Durchsetzungs- und Kontrollaufwand verbunden sind. Anreizmängel führen auch dazu, daß in der Regel nur spezifische und keine absoluten Reduktionen zugesagt werden. Ohne Signale für einen grundsätzlich schonenderen Umgang mit Umweltressourcen besteht aber selbst bei anspruchsvollen spezifischen Reduktionszielen die Gefahr, daß diese durch einen insgesamt steigenden Verbrauch an Umweltressourcen überkompensiert werden.

Die zunehmende Bedeutung freiwilliger Selbstverpflichtungen in der derzeitigen Umweltpolitik mag damit zusammenhängen, daß sie als marktwirtschaftliche Instrumente etikettiert und mit ihrem verstärkten Gebrauch Hoffnungen auf eine Stärkung des Marktsystems verbunden sind. Eine nähere Analyse zeigt jedoch, daß eine marktwirtschaftliche Ausgestaltung freiwilliger Selbstverpflichtungen zwar prinzipiell möglich ist, aber meistens umgangen wird. Wie die untersuchten Beispiele zeigen, kommt eine solche marktwirtschaftlich orientierte Ausgestaltung nicht als freiwillige, spontane Ordnung zustande, sondern bedarf staatlicher Vorgaben und Rahmensetzung.

Aus diesem Grund ist von einer Selbstbindung der Regierung dringend abzuraten, die darin besteht, als Gegenleistung für freiwillige Umweltschutzerklärungen auf den Einsatz anderer Instrumente zu verzichten. Dies schränkt die Freiheitsgrade der Politiker für künftiges Handeln und damit ihre Problemlösungskapazität unverhältnismäßig stark ein. Der Zugang zu anderen, möglicherweise problemadäquateren Lösungen, wie etwa ein gemischter Einsatz umweltpolitischer Instrumente, wird versperrt. Auch die allgemeine oder frühzeitige Festlegung auf einen Vorrang für freiwillige Lösungen ist kontraproduktiv, weil auf diese Weise die Substanz von Verhandlungslösungen (das staatliche „Drohpotential“) geschwächt und Zeitverzögerungen in Form eines Stehvermögenswettsreits provoziert werden. Die untersuchten Beispiele haben bestätigt, daß freiwillige Selbstverpflichtungen ohne erheblichen staatlichen Druck keine Zusagen hervorbringen, die über ein business as usual oder über no-regrets-Maßnahmen hinausgehen. Um keine Zweifel aufkommen zu lassen, daß die Regierung wirklich „das Heft in

der Hand behält“, muß der umweltpolitische Gestaltungsspielraum offen und flexibel gehalten werden. Eine grundsätzliche Bevorzugung freiwilliger Lösungen schränkt den Staat dagegen unverhältnismäßig stark ein, wenn es darum geht, bei nicht zufriedenstellenden Verhandlungsergebnissen oder verzögerter Umsetzung zügig auf harte umweltpolitische Instrumente zurückzugreifen.

Anmerkung

Das Gutachten ist veröffentlicht in der Schriftenreihe Umwelt- und Ressourcenökonomie des ZEW: H. Bermann, K.L. Brockmann, H. Koschel, I. Kühn, K. Rennings: Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtung. Springer/Physica-Verlag, Heidelberg 1996, 304 Seiten, 98 Mark

Die Autoren

Heidi Bergmann, Karl Ludwig Brockmann und Klaus Rennings sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

Kontakt: ZEW, Kaiserring 14 - 16, 68161 Mannheim, Tel. (0621) 123501

Werden Sie
ruhig
reich

... indem Sie Ihr Geld

ökologisch und sozial verträglich

anlegen. Seit 1988

investiert Ethik in eine

lebenswerte Zukunft:

Mit hoher Sicherheit

und guten Renditen.

es Investment Kö

Ethik

Ethisches Investment Köln

Seyengasse 2 • 50678 Köln

Tel. 0221 / 32 52 72

Fax 0221 / 3 31 83 83

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.