ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hansjürgens, Bernd

Article — Digitized Version

Erfolgsbedingungen für Kooperationslösungen in der Umweltpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hansjürgens, Bernd (1994) : Erfolgsbedingungen für Kooperationslösungen in der Umweltpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 1, pp. 35-42

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/137084

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bernd Hansjürgens

Erfolgsbedingungen für Kooperationslösungen in der Umweltpolitik

Der Einsatz von Kooperationslösungen im Umweltbereich ist häufig mit der Erwartung verknüpft, daß eine stärkere Akzentuierung privatwirtschaftlicher Elemente bessere Ergebnisse in ökologischer und ökonomischer Hinsicht hervorbringt. Ein aktuelles Beispiel für dieses Vorgehen stellt das „Duale Entsorgungssystem" dar. Unter welchen Voraussetzungen ist ein kooperatives Verhalten der Privatwirtschaft zu erwarten, und welche Vorteile besitzt dieses umweltpolitische Instrument?

Die Diskussion um Kooperationslösungen in der Umweltpolitik ist nicht neu. Das Kooperationsprinzip als das diesen Lösungen zugrunde liegende Leitbild wurde schon im ersten Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 erwähnt, und seitdem sind in der Bundesrepublik Deutschland eine ganze Anzahl von Kooperationen sowohl in Form einseitiger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft als auch in Form zweiseitiger Kooperationsabkommen zwischen Staat und Wirtschaft geschlossen und praktiziert worden[1].

Mit der Errichtung des „Dualen Entsorgungssystems" in der Abfallwirtschaft ist eine weitere Kooperationslösung geschaffen worden. Manche Autoren sehen in diesem System einen „Prototyp" zur Lösung umweltpolitischer Probleme[2] und empfehlen diese „attraktive Idee"[3] auch für andere umweltpolitische Einzelbereiche. Doch ebenso wird das „Duale Entsorgungssystem" seit seinen Anfängen von kritischen Stimmen begleitet[4]. Die in den vergangenen Monaten auftretenden Finanzierungsprobleme haben sogar fast zu seiner Auflösung geführt.

Diese Entwicklung deutet an, daß es sich bei Kooperationslösungen um einen Prozeß handelt, dessen Funktionieren von einigen grundlegenden Voraussetzungen abhängt. Es ist daher in grundsätzlicher Weise nach den Motiven für ein kooperatives Verhalten sowie den Erfolgsbedingungen für Kooperationslösungen in der Umweltpolitik zu fragen.

Vorteile von Kooperationslösungen

Daß der Staat überhaupt auf Kooperationslösungen als Instrumente der Umweltpolitik zurückgreift, ist keineswegs selbstverständlich. Aufgrund seiner Hoheitsgewalt hat er prinzipiell immer die Möglichkeit, seine umweltpolitischen Ziele zwangsweise (mit anderen umweltpolitischen Instrumenten) durchzusetzen. Für die Wahl des relativ „weichen" Instruments der Kooperationslösung sprechen aus seiner Sicht jedoch ökonomische, ordnungspolitische und umweltpolitische Gründe:

☐ Aus ökonomischer Sicht weisen die auf „Freiwilligkeit" beruhenden Kooperationslösungen den Vorteil auf, daß ein staatlicherseits vorgegebenes Umweltziel mit minimalem volkswirtschaftlichen Ressourcenaufwand erreicht werden kann. Das „Wie" der Zielerreichung bleibt – anders als bei regulativen staatlichen Eingriffen über das Ordnungsrecht – der Unternehmensebene überlassen. Damit ist die Möglichkeit verbunden, Vermeidungsmaßnahmen zwischen- und innerbetrieblich dort zu ergreifen, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. Kooperationslösungen belassen den Unternehmen größere Autonomiespielräume. Nicht zuletzt deshalb zählen sie zu den ökonomischen Anreizinstrumenten in der Umweltpolitik.

☐ Der Gedanke, Umweltschutz in „Eigenregie" der Beteiligten auf privatwirtschaftlicher Ebene zu betreiben und auf diese Weise den Staatseinfluß zurückzudrängen, weist zugleich auf die Attraktivität von Kooperationslösungen aus ordnungspolitischer Sicht hin. Gerade weil er

Dr. Bernd Hansjürgens, 32, ist wissenschaftlicher Assistent in der Abteilung für Finanzwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg.

[1] Für einen Überblick über die in der Bundesrepublik Deutschland erfolgten Verpflichtungen vgl. L. Wicke: Umweltökonomie, 4. Aufl., München 1993, S. 277. Eine Auswertung bestehender Kooperationslösungen bieten S. Lautenbach, U. Steger, P. Weihrauch: Evaluierung freiwilliger Branchenvereinbarungen im Umweltschutz, in: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI): Freiwillige Kooperationslösungen im Umweltschutz, Köln 1992, S. 45 ff.

[2] So C. Stroetmann: Dem „Dualen System" sollte eine Chance gegeben werden, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 5, S. 228.

[3] H. D. Barbier: Umweltschutz zum Nulltarif?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 9. 1993, S. 1.

[4] Vgl. K. Lennartz: Der Grüne Punkt: Eine umweltpolitische Mogelpackung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 5, S. 230.

nicht zu stark in die privatwirtschaftliche Sphäre eindringen soll, ist der Staat aufgefordert, dort, wo es möglich ist, kooperativen Lösungen einen Vorrang vor anderen umweltpolitischen Instrumenten zu gewähren[5]. Die zugrunde liegenden ordnungspolitischen Argumente sind gegenwärtig einer der Hauptstreitpunkte bei der Beurteilung des „Dualen Entsorgungssystems".

□ Die umweltpolitischen Vorzüge sind darin zu sehen, daß der Staat in manchen Bereichen ohne die Mitarbeit der privaten Wirtschaftssubjekte seine umweltpolitischen Zielsetzungen nur schwer umsetzen kann. Probleme für eine staatliche Umweltpolitik können sich insbesondere aus dem Umstand ergeben, daß der Staat über die an sich erforderlichen Informationen nicht verfügt, weil sie ihm von der Wirtschaft vorenthalten werden[6]. Auch dürfte die als unbefriedigend empfundene bisherige (regulative) Umweltpolitik für die stärkere Beachtung des Kooperationsgedankens eine nicht unwesentliche Rolle spielen[7]. Kooperationslösungen können dazu beitragen, die Durchsetzbarkeit der umweltpolitischen Zielvorstellungen des Staates zu verbessern. Insbesondere wenn das Verursacherprinzip aus verschiedenen Gründen bei einzelnen Unternehmen nicht realisierbar erscheint, kann der Staat, bevor er umweltbezogene Maßnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert (Gemeinlastprinzip), versuchen, die Unternehmen einer Branche im Wege der Kooperation zur Mitarbeit zu bewegen.

Diesen Vorzügen von Kooperationslösungen steht aufgrund der „Freiwilligkeit" der Kooperation die Gefahr gegenüber, daß das umweltpolitische Ziel nicht erreicht wird. In diesem Fall muß der Staat mit Maßnahmen des (offenen) Zwangs eingreifen. Die Eröffnung von Kooperationslösungen durch den Staat weist daher immer auch Elemente von Tauschbeziehungen zwischen Staat und Privaten auf[8]. Nur liegt die Leistung des Staates nicht in der Gewährung von Vorteilen, sondern im Unterlassen hoheitlicher Eingriffe; er verzichtet – für den Fall des Erfolges der Kooperation – auf den Einsatz regulativer Maßnahmen oder anderer ökonomischer Anreizinstrumente. Dafür erwartet er als Gegenleistung ein Verhalten, das diesen Verzicht rechtfertigt.

Neudefinition von Handlungsrechten

Ob Unternehmen an einer Kooperationslösung teilnehmen, hängt von den Kosten und Erträgen ab, die mit der Kooperation verbunden sind. Die Unternehmen bevorzugen unter den umweltpolitischen Instrumenten diejenigen, die die geringsten Vermeidungskosten verursachen und ihnen die höchsten Freiheitsgrade belassen. Unter diesem Blickwinkel schneiden Kooperationslösungen im Vergleich zu anderen umweltpolitischen Instrumenten wie etwa dem Ordnungsrecht oder Umweltabgaben günstig ab: Sie weisen einerseits eine höhere Flexibilität als das in der Umweltpolitik dominierende Ordnungsrecht auf und führen dementsprechend zu geringeren einzelbetrieblichen Kosten. Andererseits gehen mit ihnen keine Einkommensübertragungen vom Privatsektor an den Staat einher, wie dies bei Umweltabgaben der Fall ist.

Kooperationslösungen weisen für die Unternehmen aber nicht nur die Vorzüge geringerer einzelwirtschaftlicher Kosten bei der Verfolgung eines gegebenen Umweltziels auf. Bedeutender erscheint, daß sich im Rahmen von Kooperationslösungen oft die Möglichkeit ergibt, auf die umweltpolitische Zielfindung selbst Einfluß zu nehmen. Diese Einflußnahme bindet zwar Ressourcen und kostet Zeit. Sie kann sich aber auszahlen, beispielsweise wenn der Gesetzgeber mit Blick auf das kooperative Verhalten der Unternehmen auf den Einsatz „härterer" umweltpolitischer Maßnahmen verzichtet. Beim Vergleich verschiedener umweltpolitischer Instrumente sind daher im Rahmen der Kosten-Nutzen-Relationen auch zukünftige (abzudiskontierende) Kosten und Erträge sowie unsichere Erwartungen zu berücksichtigen[9]. Bei Unsicherheit über die zu erwartenden Kosten und Erträge fordert gerade eine betriebswirtschaftlich orientierte Unternehmensstrategie, im Rahmen von Kooperation an staatlichen Programmen mitzuwirken, um auf diese Weise „weiche" Instrumente durchzusetzen[10].

Die mögliche Einflußnahme auf die umweltpolitische Zielformulierung mag erklären, warum Kooperationslösungen unter den umweltpolitischen Instrumenten von der Wirtschaft durchweg favorisiert werden. Dies kann auch anhand ökonomischer Überlegungen gezeigt wer-

---

[5] Damit weisen Kooperationslösungen eine Affinität zum Subsidiaritätsprinzip auf. Siehe auch B. Hansjürgens: Ökonomische Aspekte des Kooperationsprinzips in der Umweltpolitik, in: H. Zimmermann, B. Hansjürgens (Hrsg.): Ökonomische Aspekte der Prinzipien der Umweltpolitik, Bonn, erscheint 1994. Dieses Verständnis von Kooperation findet sich auch in den Ausführungen zum Kooperationsprinzip im Entwurf eines neuen Umweltgesetzbuches; vgl. M. Kloepfer, E. Rehbinder, E. Schmidt-Aßmann: Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berichte des Umweltbundesamtes 7/90, 2. Aufl., Berlin 1991, S. 159.

[6] Siehe J. Weimann: Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, 2. Aufl., Berlin u.a. 1991, S. 195 ff.

[7] Zur Krise der regulativen Umweltpolitik vgl. E. Gawel: Über das „Flexible" in der Umweltpolitik, Regulative Eingriffsmuster in der Legitimationskrise, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 42. Jg. (1993), S. 75 ff.

[8] Vgl. G. Hartkopf, E. Bohne: Umweltpolitik I, Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Opladen 1983, S. 226.

[9] Vgl. S. Lautenbach, U. Steger, P. Weihrauch, a.a.O., S. 42 ff.

[10] Siehe H. Corsten, F. Götzelmann: Das Kooperationsprinzip in umweltpolitischer und unternehmerischer Sicht, in: Das Wirtschaftsstudium, H. 4, 1991, S. 305.

den[11]: Die unternehmerische Einflußnahme auf den umweltpolitischen Zielfindungsprozeß kann nämlich als Verhandlungslösung im Sinne von Coase interpretiert werden. Die Verhandlungen erfolgen zwischen den Unternehmern als Schädigern und dem Staat als Vertreter der Geschädigten. Die Unternehmen streben mit der Kooperation eine Veränderung der Handlungsrechte (property rights) zu ihren Gunsten an, um die Internalisierungskosten zwischen ihnen und dem Staat (den Geschädigten) neu aufzuteilen.

Entscheidend für die Unternehmen ist, daß eine Lösung zustande kommt, bei der sie nicht die gesamten Kosten der Internalisierung zu tragen haben. Im Vergleich zu einer Internalisierungsstrategie gemäß dem Pigou-Ansatz, die die Handlungsrechte exklusiv den Geschädigten zuspricht und somit den Unternehmen die gesamten Kosten der Internalisierung aufbürdet (Haftungsregel), kann so ein Teil der Belastungen auf den Staat bzw. die Allgemeinheit (die Geschädigten) abgewälzt werden. Anstatt also die gesamten Kosten einer umweltbezogenen Internalisierung übernehmen zu müssen, können durch Kooperationen Lösungsansätze realisiert werden, die unter Belastungsaspekten für die Unternehmen günstiger zu beurteilen sind.

Für die Erfolgschancen von Kooperationslösungen lassen sich aus diesen Überlegungen erste Schlußfolgerungen ableiten: Sofern im Rahmen von Kooperationslösungen ein Ergebnis zu erwarten ist, das für die Unternehmen zu gleich hohen Kosten führt wie Instrumente,

[11] Vgl. S. Lautenbach, U. Steger, P. Weihrauch, a.a.O., S. 32 f.; ferner B. Hansjürgens, a.a.O.

Erwin Nießlein
Naturschutz und Industriegesellschaft
Vorschläge für eine neue Politik

1990 ergab eine bundesweite Meinungsumfrage, daß 75% der Bevölkerung meinen, „unsere gesellschaftliche Entwicklung habe zu sehr auf den Wohlstand des einzelnen und zu wenig auf die Sicherung unserer Lebensgrundlagen geachtet, weshalb eine grundsätzliche Änderung dieser Politik erforderlich ist." Den Konsequenzen, die sich daraus ergeben, wird in diesem Buch nachgegangen. Aufbauend auf Untersuchungen im Rahmen eines BMFT-Projektes werden Lösungsstrategien vorgestellt, die beispielhaft neue politische, rechtliche und raumordnerische Instrumente einsetzen. Mit bundesweiten Meinungsumfragen wird die Durchsetzbarkeit dieser Strategien getestet und daraus das Gerüst einer „neuen Politik" entwickelt. Mit der Einbettung in eine gesamthafte gesellschafts- und wirtschaftspolitische Diskussion liefert das Buch nicht nur für die unmittelbar betroffenen Politiker, Beamten und Fachleute (Ökologen, Ökonomen, Juristen, Raumplaner und Raumnutzer), sondern für alle, die an politischen Fragen interessiert sind, aktuelle Denkanstöße und Entscheidungshilfen. Der Autor lehrt an der Universität Freiburg i. Br. und ist dort Direktor des Instituts für Forstpolitik und Raumordnung.

1992, 220 S., brosch., 48,– DM, 338,50 öS, 43,50 sFr, ISBN 3-7890-2732-4

NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT
Postfach 610 • 76484 Baden-Baden

die in der Pigouschen Internalisierungstradition stehen (z.B. Ordnungsrecht, Abgaben), dürften sie nur schwerlich zustande kommen. Gehen mit Kooperationslösungen hingegen Belastungswirkungen einher, die geringer sind als die von alternativen umweltpolitischen Instrumenten, so scheinen die Voraussetzungen für eine Kooperation günstiger. Für die Abfallwirtschaft bedeutet dies konkret, daß die Etablierung des „Dualen Systems Deutschland" (DSD) für die Unternehmen günstiger zu sein scheint als die alternativen, in der Verpackungsverordnung vorgesehenen Rücknahmepflichten. Die dem DSD angeschlossenen Unternehmen gehen offensichtlich davon aus, daß die vom Staat verordneten Rücknahmepflichten zu höheren Transaktionskosten als das in „Eigenregie" entwickelte Entsorgungssystem führen.

Obwohl die Vorteile von Kooperationslösungen im Vergleich zu alternativen umweltpolitischen Instrumenten offensichtlich sind und Unternehmensvertreter sich dieses Tatbestandes auch bewußt sind, handelt – im Gegensatz zum Unternehmensverband – jedes einzelne Unternehmen rational, wenn es sich nicht an der Kooperation beteiligt. Das Unternehmen nimmt dann eine Freifahrerposition ein: Es wartet darauf, daß eine Kooperation auch ohne sein Zutun zustande kommt. In einem solchen Fall kann es an den Vorteilen der Kooperationslösung partizipieren, ohne Kosten aufwenden zu müssen. Jedes einzelne Unternehmen und – bei Beteiligung mehrerer Branchen – jede einzelne Branche versuchen daher, die mit der Kooperation einhergehenden Finanzierungslasten auf andere abzuschieben und trotzdem an den Vorteilen der Kooperation – dem Verzicht auf andere staatliche Maßnahmen – zu partizipieren. Das Freifahrerverhalten stellt gerade für Kooperationslösungen ein großes Problem dar, weil diese Lösungen auf der „freiwilligen" Mitarbeit der Privaten beruhen. Ein Freifahrerverhalten ist bei „freiwilliger" Mitarbeit – anders als bei staatlichen Zwangsmaßnahmen – besonders leicht möglich.

Das Freifahrerverhalten resultiert daraus, daß die meisten Umweltgüter die Eigenschaften öffentlicher Güter aufweisen. Sie kommen mehr oder minder allen Wirtschaftssubjekten zugute, und der einzelne kann von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden. Für den einzelnen besteht daher ein Anreiz, seine Zahlungsbereitschaft zu verschleiern und an der verbesserten Umweltsituation (kostenlos) zu partizipieren. Beim DSD zeigt sich das Freifahrerverhalten darin, daß die einzelnen Unternehmen hoffen, daß die erforderlichen Vermeidungsquoten von den jeweils anderen Unternehmen erbracht werden. Obwohl also ein gesamtwirtschaftlich optimales Ergebnis möglich ist, kommt es wegen des strategischen Verhaltens der einzelnen Unternehmen nicht zustande. Es existiert ein „soziales Dilemma".

Kooperationslösungen beinhalten für das einzelne Unternehmen einen freiwilligen Verzicht auf die Möglichkeit zur Einnahme einer solchen Freifahrerposition. Entscheidend für die Überwindung der Freifahrerproblematik und für das Zustandekommen von Kooperationslösungen ist einerseits das Verhalten des Staates gegenüber der Privatwirtschaft, andererseits sind auch die Bedingungen innerhalb des privatwirtschaftlichen Sektors bedeutsam.

Staatliches „Drohpotential"

Gelingt es dem Staat nicht, eine umfassende Beteiligung aller – oder jedenfalls für das Erreichen des Umweltziels genügend vieler – Unternehmen sicherzustellen, so besteht nicht nur die Gefahr, daß kooperationsunwillige Branchen und Unternehmen außen vor bleiben und damit Potentiale der umweltpolitischen Steuerung verlorengehen. Auch die im Prinzip kooperationswilligen Branchen und Unternehmen werden unter dem Eindruck offensichtlicher Zurückhaltung anderer Beteiligter ihr Engagement zurücknehmen. Die gesamte Kooperationslösung ist dann zum Scheitern verurteilt. Der Staat muß also versuchen, möglichst alle Beteiligten zusammenzuführen. Diesem Erfordernis wurde beim „Dualen Entsorgungssystem" beispielsweise dadurch entsprochen, daß nicht nur der Handel, sondern ebenso die Verpackungs- und die Konsumgüterindustrie und die zugehörigen Dachverbände (BDI, DIHT) an dem System beteiligt wurden. So konnte die Gefahr reduziert werden, daß allein der Handel in die Verantwortung genommen wurde.

Der zentrale Schlüssel für den Staat zur Verringerung eines solchen Freifahrerverhaltens liegt aber in der glaubhaften Androhung alternativer umweltpolitischer Instrumente. Nur wenn die Einführung alternativer Instrumente glaubhaft bevorsteht, ist bei den Unternehmen kooperatives Verhalten zu erwarten. Kooperation bedarf daher stets einer ergänzenden Absicherung durch den handlungsfähigen und -bereiten Staat[12]. Die Mitarbeit der Privaten an einer Kooperationslösung ist insofern praktisch immer eine „gebundene Freiwilligkeit". Kooperationslösungen stehen damit unter dem Damoklesschwert eines schärferen staatlichen Vorgehens. Das drohende Sanktionspotential des Staates wird von den Unternehmen desto ernster genommen, je stärker die Konfliktbereitschaft des Staates ist, je gravierender das Umweltproblem eingestuft wird und je stärker eine umweltbewußte Öffentlichkeit der staatlichen Handlungsbereitschaft Nachdruck verleiht. Die Bemühungen der Unternehmen, eigene Lösungsansätze zu entwickeln, erhalten hierdurch ihre entscheidenden Anstöße.

Ein Beispiel hierfür sind die Kooperationsmodelle zur Altlastensanierung, wie sie in einigen Bundesländern be-

[12] Vgl. M. Kloepfer: Umweltrecht, München 1989, S. 94.

stehen: Gerade im Bereich der Altlastensanierung gelang es den zuständigen Landesbehörden in einzelnen Bundesländern, die Wirtschaft zu Verhandlungen über die freiwillige Mitfinanzierung von Altlastenfonds zu bewegen, weil sie der Wirtschaft auch Zwangsabgaben hätten auferlegen können[13].

Besonders deutlich kommt die staatliche Konfliktbereitschaft in der am 12. Juni 1991 verabschiedeten Verpackungsverordnung (VerpackVO) zum Vorschein. Hier ist das „Drohpotential" des Staates in geradezu mustergültiger Weise angelegt. Die Verpackungsverordnung sieht unter anderem für Verkaufsverpackungen Rücknahmepflichten vor. Sowohl der Einzelhandel als auch die vorgelagerten Handels- und Produktionsstufen („Vorhändler") und Hersteller haben die Verpflichtung, die Verkaufsverpackungen zurückzunehmen und erneut zu verwenden oder sie einer stofflichen Verwertung außerhalb der Abfallwirtschaft zuzuführen (§ 6 Abs. 1 und 2 VerpackVO). Diese Maßnahme würde den Handel und die Verpackungshersteller ganz empfindlich treffen und hätte für die Unternehmen auf jeden Fall eine erhebliche Kostenbelastung zur Folge[14].

Vor dem Hintergrund dieses „Drohpotentials" wird den Herstellern und Vertreibern in § 6 Abs. 3 VerpackVO die Möglichkeit eröffnet, den zuvor genannten Pflichten durch eine Kooperationslösung auszuweichen: „Die Verpflichtungen ... entfallen für solche Hersteller und Vertreiber, die sich an einem System beteiligen, das flächendeckend im Einzugsgebiet des ... Vertreibers eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen beim Endverbraucher oder in der Nähe des Endverbrauchers in ausreichender Weise gewährleistet." Diese „Öffnungsklausel" für freiwillige privatwirtschaftliche Rücknahme- und Verwertungssysteme, die alternativ zu den Verpflichtungen der Verordnung eingesetzt werden können, sind die Basis für das Zustandekommen der Kooperationslösung „Duales System" in diesem Bereich.

Die Entstehung des DSD und die Überwindung der Kollektivgutproblematik kamen also überhaupt nur unter dem starken Druck des Gesetzgebers zustande[15]. Die Androhung in Form der Verpackungsverordnung wurde zudem durch informale Drohgebärden der behördlichen Vertreter begleitet und verstärkt[16]. Der staatlichen Konfliktbereitschaft wurde schließlich auch durch eine umweltbewußte Öffentlichkeit Nachdruck verliehen.

Trotzdem dürfte dieses „Drohpotential" eher die Ausnahme darstellen. In vielen Umweltbereichen sind andere Konstellationen gegeben und die Unternehmen nicht zu einer Mitarbeit zu bewegen. Denn auch die private Wirtschaft ist sich durchaus bewußt, daß, wenn sie nicht mit dem Staat zusammenarbeitet, dieser in große politische Schwierigkeiten kommen kann, weil er beim Versuch des Einsatzes alternativer Zwangsinstrumente wie Ordnungsrecht und Umweltabgaben aufgrund möglicher organisatorischer Schwierigkeiten, der Widerstände in Bevölkerung und Wirtschaft, der Widerstände auf der Ebene der EG usw. keineswegs mit einem Erfolg rechnen kann[17].

Marktstrukturelle Voraussetzungen

Das staatliche „Drohpotential" ist vielleicht das zentrale Element für den Erfolg von Kooperationslösungen. Doch eine erfolgreiche Kooperation ist nicht schon dann gesichert, wenn zwischen den relevanten Verbänden einschließlich der zugehörigen Dachorganisationen Einvernehmen über die privatwirtschaftliche Lösung besteht. Allein mit der Teilnahmebereitschaft einer Branche oder eines sie vertretenden Verbandes ist keineswegs garantiert, daß eine hinreichend große Anzahl von Unternehmen gewonnen werden kann. Auch innerhalb der Branche kann die Einnahme einer Freifahrerposition rational sein. Es ist daher auch nach den Erfolgsbedingungen innerhalb einer Branche zu fragen. Hier sind einerseits die marktstrukturellen Gegebenheiten sowie andererseits das Verhältnis einzelner Verbände zu ihren angeschlossenen Mitgliedern die entscheidenden Determinanten.

Marktstrukturelle Gegebenheiten sind eine Bestimmungsgröße für das Ausmaß des auftretenden Trittbrettfahrerverhaltens innerhalb einer Branche. Die Marktform des engen Oligopols, das durch wenige Marktteilnehmer und eine hohe Reaktionsverbundenheit der Marktteilnehmer gekennzeichnet ist, scheint die günstigsten Voraussetzungen für kooperative Lösungen zu bieten. Hier dürfte es dem Staat relativ leicht fallen, die (wenigen) Beteiligten zu einer Mitarbeit zu bewegen. Bei einer geringen Zahl von Unternehmen ist die gegenseitige soziale Kontrolle groß. Abweichendes Verhalten fällt auf. Die Ein-

[13] Siehe H. Wagener: Kooperation in Rheinland-Pfalz – ein Modell für die Altlastensanierung, in: E. Brandt (Hrsg.): Altlasten. Untersuchung, Sanierung, Finanzierung, Taunusstein 1988, S. 140.

[14] So auch K.-H. Hansmeyer: Das Duale System und die Verpackungsverordnung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 5, S. 233.

[15] L. Wicke spricht in diesem Zusammenhang zutreffend von einem „Branchenabkommen unter Verordnungsdruck"; vgl. L. Wicke, a.a.O., S. 276.

[16] Als Beispiel sei auf die Ausführungen von C. Stroetmann, a.a.O., S. 229, verwiesen: „Die stoffliche Verwertung von eingesammelten Verpackungsabfällen ist eine Forderung, die die gesamte Produktpalette im Verpackungsbereich betrifft. Hier wird es keine Ausnahmen geben, und die Kunststoffhersteller sind gut beraten, die verlorene Zeit bei der Errichtung von Recyclinganlagen nunmehr durch intensive Arbeit aufzuholen."

[17] Vgl. F. W. Scharpf: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen, Politische Vierteljahresschrift, 29. Jg., Sonderheft 19/1988, S. 71.

nahme einer Freifahrerposition ist in einem nur geringen Ausmaß zu erwarten. So läßt sich mit Hilfe der „Theorie der Clubs" zeigen, daß mit abnehmender Gruppengröße und/oder steigender Reaktionsverbundenheit der Gruppenmitglieder die Möglichkeiten zur Überwindung des Freifahrerverhaltens zunehmen[18]. Für das einzelne Unternehmen ist es schwieriger, sich von Kooperationslösungen fernzuhalten. Ein Blick auf die empirisch vorfindbaren marktlichen Strukturen im Rahmen erfolgter Kooperationslösungen in der Bundesrepublik Deutschland scheint dies zu bestätigen[19]. Auch die gegenwärtig zu beobachtenden Schwierigkeiten beim Aufbau des „Dualen Systems Deutschland", wo ausgeprägte oligopolistische Marktstrukturen nicht vorliegen, deuten hierauf hin.

Ist ein Markt auf der Angebotsseite durch eine große Anzahl von Marktakteuren gekennzeichnet (wie beim DSD mit etwa 600 beteiligten Unternehmen), so ist das Zustandekommen der Kooperation an weitere Voraussetzungen gebunden. Hier ist bedeutsam, daß der Staat zunächst die großen Unternehmen einer Branche (Marktführer) für eine Mitarbeit gewinnen muß. Dies ist häufig keine leichte Aufgabe. In der Anfangsphase des Zustandekommens einer Kooperation ist die Zusage für die Unternehmen mit vergleichsweise hohen Risiken verbunden. Diese Unternehmen haben, vor allem wenn sich nur wenige weitere Unternehmen anschließen, unter Umständen hohe Finanzierungslasten zu tragen. Aus diesem Grunde werden in der Anfangsphase vor allem diejenigen Unternehmen ihre Bereitschaft zur Mitarbeit bekunden, die von den drohenden alternativen umweltpolitischen Instrumenten am stärksten betroffen wären. Sie unterliegen damit einem besonderen umweltpolitischen Erwartungsdruck. Die hohen Risiken eines kooperativen Verhaltens werden von ihnen übernommen, weil die Erlöse in Form vermiedener alternativer Instrumente noch höher sind als die Kosten der Kooperation. Im Bereich der Abfallwirtschaft waren es insbesondere bestimmte Handelsunternehmen, die unter einem solchen Handlungsdruck standen und deshalb schon in einer frühen Entstehungsphase des DSD ihre Mitarbeit signalisierten.

Liegt erst einmal die Zusage der großen Unternehmen einer Branche vor, so fällt es den kleineren Unternehmen leichter, sich an der Kooperationslösung zu beteiligen. Die individuellen Risiken sind nunmehr begrenzt und kalkulierbar. Den Vorteilen der Kooperationslösung stehen individuelle Kosten gegenüber, die wegen der ständig steigenden Teilnehmerzahl vergleichsweise geringer sein dürften. Das bedeutet jedoch keinesfalls, daß das Freifahrerverhalten nunmehr gänzlich ausgeschlossen werden kann. Im Gegenteil: Ohne geeignete Anreize bleibt die Einnahme einer Freifahrerposition für die kleinen Unternehmen nach wie vor eine dominante Strategie. Es kann auf diese Weise zu einer „Ausbeutung der Großen durch die Kleinen" (M. Olson) kommen. Dies ändert sich allenfalls, wenn Veränderungen in den individuellen Kosten-Nutzen-Relationen herbeigeführt werden.

Innerverbandliche Anreizmechanismen

So können die Kosten-Nutzen-Relationen der einzelnen Unternehmen durch verbandspolitische Maßnahmen beeinflußt werden. Dies lenkt den Blick auf das Innenverhältnis zwischen Industrieverband und einzelnem Unternehmen. „Der Verband muß ... seine Mitglieder zu einem betriebswirtschaftlich irrationalen Verhalten bewegen können. Er muß gerade jene Rationalitätskriterien bei seinen Mitgliedern ausschalten können, die für Marktakteure kennzeichnend sind"[20]. Kooperationslösungen sind um so erfolgreicher, je stärker das Sanktionspotential des Verbandes in Form positiver oder negativer Anreize ist und je leichter eine Einigung über die aufzuteilenden Finanzierungslasten fällt. Darüber hinaus können z.B. die Verbandsstruktur oder persönliche Beziehungen zwischen Unternehmens- und Verbandsvertretern eine Rolle spielen.

Die Möglichkeiten eines Verbandes zur Beeinflussung seiner Mitglieder liegen darin, Leistungskürzungen durchzusetzen oder für die teilnehmenden Unternehmen exklusive und somit an anderer Stelle nicht zu erhaltende zusätzliche Leistungen anzubieten (z.B. Beratungsleistungen, Verkaufsförderung, Vertretung der Unternehmen gegenüber dem Staat). Es handelt sich in diesem Fall um (Gruppen-) Güter, da innerhalb des Verbandes Nichtrivalität im Konsum besteht und das Ausschlußprinzip gegenüber Nichtmitgliedern angewendet werden kann. Liegen solche Gruppengüter (zumeist in Form bestimmter Dienstleistungen) vor, kann der Verband zumindest versuchen, seine ihm angeschlossenen Unternehmen dazu zu bewegen, an der Kooperationslösung mitzuwirken, indem er entweder mit dem Entzug dieser Leistungen droht oder sie exklusiv nur für die kooperationsbereiten Unternehmen anbietet.

Ob negative Sanktionen erfolgreich sind, ist allerdings fraglich. Eine Kürzung einzelner Leistungen des Verban-

[18] Vgl. J. M. Buchanan: An economic theory of clubs, in: Economics, Bd. 32, 1965, S. 1 ff.; T. Sandler, J. T. Tschirhart: The economic theory of clubs, in: Journal of Economic Literature, Bd. 18, 1980, S. 1481 ff. Zur Entstehung und zum Einfluß von Verbänden vgl. darüber hinaus M. Olson: Die Logik des kollektiven Handelns, 2. Aufl., Tübingen 1992.

[19] Vgl. S. Lautenbach, U. Steger, P. Weihrauch, a.a.O., S. 132 ff.

[20] J. Hilbert, H. Voelzkow: Umweltschutz durch Wirtschaftsverbände – Das Problem verbandlicher Verpflichtungsfähigkeit am Beispiel umweltschutzinduzierter Selbstbeschränkungsabkommen, in: M. Glagow (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld 1984, S. 146.

des gegenüber seinen Mitgliedern ist häufig nicht ohne weiteres möglich. Es bleibt dann als mögliche Sanktionsmaßnahme oft nur der Ausschluß der nicht kooperativen Mitglieder aus dem Verband. Dies ist jedoch eine sehr weitreichende Maßnahme, die wohl kaum ergriffen wird. Der Verlust von Mitgliedern widerspricht dem Verbandsinteresse an einer möglichst umfassenden Mitgliedschaft und gefährdet die Repräsentativität des Verbandes, d.h. seine Fähigkeit, für bestimmte Aufgaben zuständig und kompetent zu sein[21]. Als Maßnahme zur Verhaltenssteuerung ist die Androhung eines Ausschlusses daher nur in eingeschränktem Maße wirksam. Ein Verband wird eher auf anderem Wege versuchen, seine Mitglieder zu beeinflussen.

Die Erfolgsaussichten dürften daher größer sein, wenn positive Anreize gesetzt werden, etwa indem kooperative Unternehmen in den Genuß bestimmter Leistungen gelangen. Dies setzt allerdings voraus, daß das Ausschlußprinzip gegenüber den nicht kooperativen Unternehmen angewendet werden kann. Sofern solche Leistungen den einzelnen Unternehmen zukommen, stellen sie zusätzliche Vorteile dar, die das für die Kooperation ausschlaggebende Kosten-Nutzen-Kalkül der Unternehmen beeinflussen.

Im DSD ist eine solche Differenzierung durch die Vergabe des Grünen Punktes erfolgt. Den Grünen Punkt dürfen die dem DSD angeschlossenen Unternehmen gegen Zahlung einer Lizenzgebühr auf ihre Verpackungen aufdrucken. Damit wird – auch gegenüber den Kunden und der Öffentlichkeit – signalisiert, daß sie dem System als Lizenznehmer angehören. Der Grüne Punkt übernimmt damit die Funktion einer „Insider-Outsider-Differenzierung"[22]. Mit Hilfe dieses Differenzierungsmerkmals wird auf die Unternehmen der Verpackungswirtschaft Druck ausgeübt, sich an dem System zu beteiligen.

Verstärkt wird das Sanktionspotential des Grünen Punktes dadurch, daß der Handel die Selbstverpflichtung ausgesprochen hat, dieses Zeichen zum Listungskriterium bei seiner Artikelauswahl zu machen. Der Handel nimmt auf dem Distributionsweg zwischen Produzent und Konsument eine „gate-keeper-Funktion" wahr: Er entscheidet im Rahmen seiner Sortimentspolitik darüber, ob ein Produkt in die Verkaufsregale gelangt oder nicht[23]. Als Listungskriterium symbolisiert dieses Zeichen somit nicht nur, daß das beteiligte Unternehmen Lizenznehmer des DSD ist. Wesentlich wichtiger ist, daß es eine Anreizfunktion für sämtliche Unternehmen der Verpackungsindustrie entfaltet und damit das Gelingen der Kooperationslösung wahrscheinlicher macht.

Verteilung der Finanzierungslasten

Ob einzelne Unternehmen an einer Kooperation ihres Verbandes mitwirken, hängt neben den Sanktionsmöglichkeiten des Verbandes von der Kostenaufteilung durch den Verband ab. Die Unternehmen werden bei einer zu erwartenden Verschlechterung ihrer Verteilungsposition kooperative Strategien tendenziell unterlassen. Im Falle zusätzlicher Kostenbelastungen ist die Bereitschaft zur Kooperation in aller Regel besonders gering[24]. Eine Aufteilung der anfallenden Kosten, die echte Zusatzbelastungen im Sinne von Gewinnverzichten für die Unternehmen darstellen, ist daher mit besonderen Problemen behaftet[25]. Größere Erfolgsaussichten weisen Kooperationslösungen hingegen dann auf, wenn es zu keiner Verschlechterung der gegebenen Verteilungsstrukturen kommt. Dies deutet an, daß Kooperationslösungen eine Tendenz zur Erhaltung des Status quo aufweisen. Eine Festschreibung bestehender Quoten (Ausstoßmengen) läßt sich eher realisieren als eine Reduzierung von Quoten im Zeitablauf.

Eine gleichmäßige Aufteilung von Finanzierungslasten nach pauschalen Kennziffern (Umsatz, Zahl der Beschäftigten oder ähnliches) kann zwar einen Beitrag leisten, innerhalb des Verbandes zu einem Konsens zu gelangen. Sie dürfte wohl auch das am häufigsten praktizierte Verfahren sein. Unter dem Blickwinkel der ökonomischen Effizienz ist eine solche Maßnahme aber nicht zu begrüßen. Unter dem Effizienzkriterium wäre vielmehr eine Lastenverteilung an diejenigen Unternehmen vorzunehmen, die die Anpassung am ehesten leisten können. Nur so ist gewährleistet, daß die Unternehmen mit den niedrigsten Kosten die Vermeidungsmaßnahme ergreifen. Immerhin bleibt bei einer gleichmäßigen Verteilung der Kosten zumindest innerhalb der einzelnen Unternehmen der erforderliche Dispositionsspielraum erhalten, diese Kosten durch frei zu wählende Anpassungsstrategien zu minimieren.

Eine andere Möglichkeit der Verteilung der Finanzierungslasten liegt darin, den unterschiedlichen Kostenverläufen schon bei der Aufteilung der Kosten im Rahmen zu treffender Vereinbarungen Rechnung zu tragen. Hier stellt sich allerdings das Problem, jenseits von konsens-

---

[21] Vgl. ebenda, S. 149.

[22] Siehe R. Spies: Steuerungsalternativen in der Umweltpolitik: Diskutiert am Beispiel der Verpackungsverordnung, Diplomarbeit, Marburg 1992.

[23] Vgl. dazu K. Barth: Betriebswirtschaftslehre des Handels, Wiesbaden 1988, S. 75.

[24] Vgl. A. Benz: Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, 2. Jg. (1991), H. 1, S. 48 f.

[25] Vor diesem Hintergrund ist keineswegs überraschend, daß es im DSD gerade in der Frage der Verteilung der Finanzierungslasten zu Konflikten kam (und kommt), da die aufzubringenden Mittel erheblich sind.

fähigen pauschalen Kriterien geeignete Anhaltspunkte für die Kostenverteilung zu finden. Wie immer eine Lösung auch aussehen mag: Unterschiedliche Anforderungen an die Unternehmen dürften bei den Betroffenen besonders große Widerstände hervorrufen und eine Konsensfindung tendenziell erschweren.

Daß die Kostenaufteilung ein besonderes innerverbandliches Konfliktpotential beinhaltet, die eine Kooperation erschwert, läßt sich auch am DSD zeigen. Die Lizenzgebühr, die zum Aufdrucken des Grünen Punktes auf die Verpackungen berechtigt, richtete sich beim DSD ursprünglich allein nach dem Volumen sowie der Stückzahl der Verpackungen. Das Entgelt war nicht nach der Schädlichkeit und/oder Wiederverwertbarkeit der Verpackungen differenziert. Eine solche Gebührengestaltung, die auf eine umweltökonomisch orientierte Ausgestaltung nach unterschiedlichen Verpackungsarten verzichtet, mag zwar mit Blick auf die Vermeidung innerverbandlicher Interessenkonflikte verständlich sein. Sie konnte jedoch aufgrund des in der Folgezeit gestiegenen Finanzierungsbedarfs diese innerverbandlichen Konflikte nicht vermeiden. Mittlerweile sind daher Gebührenänderungen für stofflich schwer verwertbare Verpackungen verabschiedet worden[26]. Darüber hinaus ist die Gebührenstaffelung auch aus umweltpolitischer Sicht zu kritisieren, da sie nur bedingt Anreize zur Vermeidung von Schadstoffen setzt[27].

Notwendige Kontrollmaßnahmen

Sowohl aus staatlicher Sicht als auch im Interesse der beteiligten Unternehmen sind ausreichende Kontrollmaßnahmen eine unabdingbare und ergänzende Voraussetzung für das dauerhafte Funktionieren kooperativer Lösungen. Dem Staat dienen Erfolgskontrollen zur Überprüfung seiner umweltpolitischen Zielvorstellungen. Zugleich sind sie für ihn erforderlich, um mögliche Korrekturen einzuleiten oder begleitende Maßnahmen zu ergreifen. Von Erfolgskontrollen hängt nicht zuletzt die grundsätzliche Entscheidung ab, am eingeschlagenen Lösungsweg festzuhalten oder auf alternative umweltpolitische Steuerungsverfahren zurückzugreifen.

Kontrollmaßnahmen sind aber auch erforderlich, um (innerhalb eines Verbandes) die Übernahme der Finanzierungsanteile zu überwachen. Sie dienen der Reduzierung von Freifahrerverhalten und erhalten damit zugleich die Motivation der kooperationswilligen Unternehmen zur Beteiligung an der Kooperation aufrecht. Wenn sich ein Unternehmen sicher sein kann, daß auch alle anderen Unternehmen ihren Anteil beisteuern, werden die eigenen Verpflichtungen mit größerer Gewissenhaftigkeit eingehalten.

Im DSD sind die mangelhaften Kontrollmöglichkeiten eine weitere Schwachstelle und eine wesentliche Ursache der zuletzt aufgetretenen Finanzkrise. So trugen zeitweilig bereits rund 90% der Verpackungen den Grünen Punkt, obwohl nur 50% der Unternehmen Lizenznehmer waren[28]. Das DSD konnte so die fälligen Zahlungen an die Entsorgungsunternehmen so nicht mehr leisten. Eine Ursache für diese Entwicklung ist wohl darin zu sehen, daß die verpackenden Unternehmen in den mit dem DSD abgeschlossenen Lizenzverträgen selbst erklärten, welche Größen und Arten ihre Verpackungen aufweisen und wieviele Produkte sie im Abrechnungsjahr absetzen wollten. Externe Kontrollen waren ebenso wie mögliche Sanktionsmaßnahmen in diesem System nicht vorgesehen[29].

Insgesamt zeigen diese Überlegungen, daß für das Zustandekommen und Funktionieren von Kooperationslösungen eine ganze Reihe von Bedingungen erfüllt sein müssen. Im Zentrum der Bemühungen um das Gelingen von Kooperationslösungen steht die Überwindung des Freifahrerverhaltens. Dazu sind einerseits staatliche Maßnahmen in Form eines geeigneten „Drohpotentials" erforderlich. Andererseits hängen die Erfolgschancen von Kooperationslösungen von den marktstrukturellen Gegebenheiten innerhalb einer Branche und den innerverbandlichen Anreizmechanismen ab.

Vor diesem Hintergrund erscheint es keineswegs überraschend, daß beim „Dualen Entsorgungssystem" Probleme auftauchen. Sie resultieren letztlich aus dem Umstand, daß an dieser Kooperationslösung eine sehr große Anzahl von Unternehmen beteiligt ist, die überdies ganz verschiedene Interessenlagen aufweisen. Den Hauptaspekt bilden dabei die Aufteilung der Finanzierungslasten und die unzureichenden Kontrollverfahren, die das Freifahrerverhalten begünstigen. In diesem Zusammenhang muß jedoch nochmals betont werden, das für den Aufbau und die Einrichtung des „Dualen Entsorgungssystems" in der Tat eine nur geringe Zeit zur Verfügung gestanden hat. Es war daher eine besonders schwierige Aufgabe, bei den Beteiligten die wünschenswerte Akzeptanz zu erzielen. Dies ist bei einer umweltökonomischen Beurteilung des Systems stets zu berücksichtigen[30]. Der weitere Erfolg des DSD wird ganz wesentlich davon abhängen, ob diese Probleme überwunden werden können.

---

[26] Vgl. M. Schäfers: Ein Abfallsystem auf der Kippe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 9. 1993, S. 11.

[27] Vgl. K.-H. Hansmeyer, a.a.O., S. 235 f.

[28] Vgl. o.V.: Liquidität sichern, notwendige Kontrollmechanismen einrichten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 9. 1993, S. 17.

[29] Vgl. ebenda.

[30] Zu einer Beurteilung des „Dualen Entsorgungssystems" aus ökonomischer Sicht vgl. P. Michaelis: Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung, Tübingen 1993, S. 62 ff.