

Holzhey, Michael; Tegner, Henning

**Article — Digitized Version**

## Selbstverpflichtungen - ein Ausweg aus der umweltpolitischen Sackgasse?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Holzhey, Michael; Tegner, Henning (1996) : Selbstverpflichtungen - ein Ausweg aus der umweltpolitischen Sackgasse?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 8, pp. 425-430

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137382>

**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.*

Michael Holzhey, Henning Tegner

## Selbstverpflichtungen – ein Ausweg aus der umweltpolitischen Sackgasse?

*Sowohl Politiker als auch Wirtschaftsvertreter verweisen in der umweltpolitischen Debatte verstärkt auf vermeintliche Vorzüge von Selbstverpflichtungen zur Verringerung umweltschädigender Aktivitäten. Dieses Instrument soll nicht nur effiziente Lösungen auf marktwirtschaftlichem Wege sicherstellen, sondern auch nach dem Subsidiaritätsprinzip das Mittel der Wahl sein. Sind „freiwillige Selbstverpflichtungen“ das ökologische Allheilmittel der Zukunft?*

Schenkt man aktuellen Verlautbarungen aus Politik und Wirtschaft Glauben, so hat der umweltökonomische Diskurs bislang ein Instrument ausgeblendet, das den zähen, auf der Stelle tretenden Suchprozeß nach konsensfähigen Umweltschutzmaßnahmen erfolgreich abschließen könnte<sup>1</sup>: freiwillige Selbstverpflichtungen – die neue ökologische Allzweckwaffe, die alle Umsetzungshindernisse einer marktwirtschaftlichen Umweltpolitik und die festgefahrenen Interessengegensätze in Luft auflöst. Nahezu euphorisch werden dem Hoffnungsträger Eigenschaften wie „effizient“, „marktkonform“, „innovativ“ und „subsidiär“ zugesprochen, die in dieser Ballung geradezu zwangsläufig Sympathie erwecken müssen.

Bei näherem Hinsehen wird deutlich, daß Selbstverpflichtungen gar keine echte Neuerung sind. Seit Beginn der 70er Jahre sind in Deutschland rund 80 Selbstverpflichtungserklärungen mit umweltschützenden Inhalten dokumentiert. Wie die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, die Diskussion um eine Selbstbeschränkung von Multimediainhalten und der Runde Tisch um das „Bündnis für Arbeit“ jedoch zeigen<sup>2</sup>, beschränkt sich dieser Instrumententypus keineswegs auf die Umweltpolitik. Im Bereich der Umweltpolitik ist die Popularität freiwilliger Selbstverpflichtungen insbesondere anhand der Erklärungen der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge vom 10. März 1995 und 27. März 1996, die inzwischen als Vorbild für die Europäische Union gelten, sowie der Selbstverpflichtung der Automobilindustrie vom 21. Februar 1996 zur umweltgerechten Altkarrosentsorgung

im Rahmen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu erkennen.

Freiwillige Selbstverpflichtungen im Umweltschutz entspringen dem in der Umweltpolitik verankerten Kooperationsprinzip und sind das Resultat von Verhandlungen zwischen Staat als (zuweilen selbsternanntem) Anwalt der physisch Geschädigten und einem ökologischen Problemträger<sup>3</sup>. Gegenstand der Kooperationsvereinbarung ist ein Tauschgeschäft, bei dem die Wirtschaft eine bestimmte Umweltschutzleistung zu erbringen verspricht, für die der Staat im Gegenzug sein Stillhalten zusagt. Dieses Unterlassen kann darin bestehen, daß der Staat darauf verzichtet, Umweltmaßnahmen auf den Gesetz- und Verordnungsweg zu geben, oder zusagt, allgemein stabile Rahmenbedingungen zu erhalten.

Die behauptete Freiwilligkeit von Selbstverpflichtungen ist insofern fragwürdig, als sich niemand aus freien Stücken zu einer ressourcenzehrenden Leistung verpflichtet, wenn nicht im Hintergrund eine noch schmerzlichere Alternative lauert. „Vergleichbar ist das Vorgehen des Staates aber eher mit dem Vorzeigen der Folterinstrumente als erster Stufe der Folter.“<sup>4</sup> In der Umweltpolitik übernimmt der Umweltmini-

<sup>1</sup> Vgl. H.-O. Henkel: CO<sub>2</sub>-Monitoring Konzept steht, in: BDI-Pressenmitteilung 24/96 vom 27.3.1996.

<sup>2</sup> Vgl. G. Kirsch: Runde Tische sind gefährliche Möbel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 35 vom 10. 2. 1996, S. 13. Zur Systematik von Selbstverpflichtungen, Branchen- und Kooperationsabkommen vgl. S. Lautenbach, U. Steger, P. Wehrauch: Evaluierung freiwilliger Branchenvereinbarungen (Kooperationslösungen) im Umweltschutz, in: BDI (Hrsg.): Freiwillige Kooperationslösungen im Umweltschutz, Ergebnisse eines Gutachtens und Workshops, Köln 1992, S. 18 ff.

<sup>3</sup> Im folgenden wird der Einfachheit halber mit der Wirtschaft, vertreten durch ihre Verbände, als Verhandlungspartner des Staates argumentiert.

<sup>4</sup> H. Bergmann, K. L. Brockmann, K. Rennings: Möglichkeiten und Grenzen von freiwilligen Umweltschutzvereinbarungen der Wirtschaft unter ordnungspolitischen Aspekten, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Endbericht, Mannheim 1996, S. 1.

*Michael Holzhey, 27, Dipl.-Volkswirt, und Henning Tegner, 28, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Verkehrswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.*

ster diese Rolle, indem er den Entwurf einer Rechtsverordnung vorzeigt, um die Wirtschaft zu kooperativem Verhalten anzuhalten. Ebenso eindeutig ist aber auch, daß es sich um einen realen Tausch handeln muß, der beiden Beteiligten eine Leistungspflicht auferlegt. Ohne die Perspektive eines Zusatznutzens aus der Selbstverpflichtung (staatliches Unterlassen, Zeitaufschub, verlässliche Rahmenbedingungen) schlugen für die Industrie allein die Kosten der Verhandlung auf der Sollseite zu Buche. Insofern wohnt jedem Kooperationsansinnen ein institutionalisierter Zwang zur Kompromißbildung inne, den beide Seiten dazu nutzen können, der Öffentlichkeit ihren guten Willen zu signalisieren. Da dieser Mehrwert für beide Beteiligten nur unter der Hinnahme von Zielverzichten erreicht werden kann, ist die Generierung umweltpolitischer Ziele damit nicht unabhängig von der Mittelwahl.

#### Kompromisse zu Lasten Dritter

Ist für das zugrundeliegende Umweltproblem noch kein ökologisches Ziel vorgegeben, bieten Selbstverpflichtungen dem Staat einen geeigneten Hebel, die Entscheidungen über Ziele und Mittel im Umweltschutz zu vermengen. Diese Verquickung wird deutlich, wenn man sich zunächst einen idealisierten Weg der umweltpolitischen Zielbestimmung vergegenwärtigt: Im ersten Schritt müssen für mehrere alternative Zielausprägungen – zum Beispiel Senkung der Emissionen einer Substanz um x, y oder z Prozent bis zum Jahr 2000 – die dazugehörigen Kosten grob abgeschätzt werden. Dann ist diejenige Zielausprägung auszuwählen, die das beste Nutzen-Kosten-Verhältnis verspricht. Im dritten Schritt wird dasjenige Instrumentarium implementiert, mit dem sich das angestrebte Ziel kostenminimal erreichen läßt.

Eine solche idealtypische Zielfindungsstrategie ist jedoch mit erheblichen, zum Teil utopischen Informationsanforderungen verbunden. Verhandlungen um Selbstverpflichtungen könnten deshalb für die staatlichen Entscheidungsträger ein willkommenes Mittel sein, diese Informationshürden zu überwinden. Zum einen kann mit ihrer Hilfe die kostenabhängige Schmerzgrenze einzelner Produktionssektoren getestet werden, was weniger ehrgeizig und aufwendig ist als eine fundierte Kostenanalyse. Zum anderen scheint die Notwendigkeit zu entfallen, den Nutzen einer Ziel-Mittel-Kombination abzuschätzen.

Allerdings vermögen beide Argumente nicht zu überzeugen. So ist die Schmerzgrenze eines Sektors, sofern sie dessen Vertretern überhaupt bekannt ist und dem Staat im Wege von Verhandlungen unver-

zerrt offenbart wird, kein Ansatzpunkt einer rationalen Umweltpolitik. Vielmehr würde eine rationale Umweltpolitik die Ziel-Mittel-Kombination anstreben, die den größten Nutzenüberschuß über die Kosten verspricht. Daß dieser Überschub gerade an der Schmerzgrenze eines Sektors maximal ist, wäre reiner Zufall. Des weiteren ist es mit dem System einer demokratisch verfaßten Marktwirtschaft nicht konform, daß staatliche Organe mit Verbandsvertretern über den Nutzen-gewinn entscheiden, der den privaten Haushalten in Form verbesserter Umweltqualitäten zukommen soll. Eine solche Spielart des Neokorporatismus steht zu Recht unter dem Verdacht, Kompromisse zu Lasten Dritter zu produzieren<sup>5</sup>.

#### Zielverwässerung vorprogrammiert

Gelten ökologische Ziele bereits als gesellschaftlich akzeptiert, naturwissenschaftlich vorgegeben oder wie das international verkündete CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel als politisch unumkehrbar, besteht die Gefahr, daß sie im Gefolge von Selbstverpflichtungen nachträglich aufgeweicht werden. Alle bisher veröffentlichten Selbstverpflichtungen belegen den Versuch der Wirtschaftsverbände, klare Definitionen von Umweltzielen zu vermeiden oder Ziele dort, wo sie politisch vorgegeben sind, zu verwässern<sup>6</sup>. Die konkrete Form der Zielverwässerung hängt in erster Linie vom Typ der jeweiligen Selbstverpflichtung ab. In der Tabelle sind die wesentlichen Typen bisheriger Selbstverpflichtungen enthalten.

Selbstverpflichtungen mit absoluten Reduktionszielen sind bisher eindeutig die Ausnahme, was damit zusammenhängen mag, daß sich Zielverwässerungen darin kaum verbergen lassen. Eine dieser seltenen Ausnahmen ist das CO<sub>2</sub>-Minderungsziel, zu dem sich zwölf von 19 Branchen im Rahmen der nachgebesserten Klimaschutzzerklärung vom 27. März 1996 verpflichtet haben. Allerdings weicht ihr Ziel mit der angestrebten Reduzierung um 20% zwischen 1990 und 2005 vom gesamtwirtschaftlichen Ziel der Bundesregierung (25%) und den Empfehlungen der Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ (30%) deutlich nach unten ab.

Die meisten Selbstverpflichtungen beschränken sich indes auf sogenannte spezifische Emissionsminderungen, die auf den Produktionswert bezogen

<sup>5</sup> Vgl. zur Kritik des Neokorporatismus auch M. E. Streit: Wohlfahrtsstaatlicher Interessenpluralismus und marktwirtschaftliche Ordnung – Eine Kritik verbändestaatlicher Ordnungsvorstellungen, in: ders. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, Wiesbaden 1988, S. 264 ff.

<sup>6</sup> Vgl. H. Bergmann, K. L. Brockmann, K. Rennings a.a.O., S. 9 f.

Typen von Selbstverpflichtungen

Selbstverpflichtung mit absoluten stofflichen Reduktionszielen	Selbstverpflichtung mit relativen stofflichen Reduktionszielen	Selbstverpflichtung zu Produktinnovationen	Selbstverpflichtung zur Produktverantwortung
zwölf Industrieverbände im Rahmen der Erklärung zur Klimavorsorge vom 27. 3. 1996	Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge vom 10. 3. 1995	Entwicklung eines 3-Liter-Autos durch die deutschen Automobilkonzerne bis zum Jahr 2000 (1995)	Kennzeichnung der Inhaltsstoffe von Produkten (z.B. von Kunststoffprodukten, seit 1990)
Stufenplan der Chemischen Industrie zum Verzicht auf die FCKW-Produktion gemäß Montrealer Protokoll (1990)		Verminderung des Pkw-Verbrauchs um 25% bis zum Jahr 2000 (1995)	Rücknahme und Verwertung von Altprodukten (z.B. Erklärung zur Altautorücknahme und -verwertung durch die deutsche Automobilindustrie vom 21.2.1996)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

sind. So verpflichtet sich die deutsche Industrie in ihrer Erklärung zur Klimavorsorge von 1996 insgesamt auf eine Senkung der spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen um 20%, die absoluten Minderungsziele der zwölf Branchen eingeschlossen. Daß relative Reduktionen in einer wachsenden Wirtschaft durchaus mit einer Zunahme oder einer Stagnation der absoluten Emissionen verbunden sein können, dürfte unmittelbar einleuchten.

Einen noch geringeren Zielbezug weisen Erklärungen auf, die zur Entwicklung und Förderung umwelttechnischer Innovationen verpflichten. Gemessen am Maßstab absoluter Reduktionsziele sind solche Zusagen wertlos, weil sie zwar die spezifischen Emissionen eines Produktes, jedoch weder die Zahl der inverkehrgebrachten Produkte noch die qualitativen und quantitativen Gebrauchsmuster berücksichtigen. Sparsamere Autos etwa bleiben in bezug auf das CO<sub>2</sub>-Ziel wirkungslos, wenn – wie zu beobachten ist – die gesamte Fahrleistung stetig zunimmt<sup>7</sup>. An der Festlegung auf bestimmte Innovationen ist ferner zu kritisieren, daß sie ein Element des Innovationswettbewerbs eliminiert und ein Marktergebnis vorwegnimmt, das sich in einem System ökologischer Knappheitspreise von selbst einstellen würde.

Im Bereich der Selbstverpflichtung zur Produktverantwortung ist insbesondere auf die Kennzeichnungs-, Rücknahme- und Verwertungspflichten hinzuweisen. Diese sollen – so das Kalkül des Gesetzgebers – dazu beitragen, Ressourcen und Entsorgungskapazitäten zu schonen sowie die Gefährlichkeit von Abfällen herabzusetzen<sup>8</sup>. Ohne einer eingehenden Analyse vorzugreifen, sei hier nur folgendes angemerkt: Die Modelle zur freiwilligen Rücknahme von Altprodukten gestatten so viele Ausnahmen, daß das politische, ökonomisch nicht einmal durchgängig legitime Ziel der Anlastung aller Entsorgungskosten beim Hersteller verfehlt wird<sup>9</sup>. Derartige Sonderregelungen, zu-

meist unklar formuliert, führen unabhängig vom Typ der Selbstverpflichtung regelmäßig zu verdeckten Zielverwässerungen<sup>10</sup>. Auch in der Umsetzungsphase von Branchenvereinbarungen können noch Verwässerungen wirksam werden; zu denken ist hier insbesondere an mangelhafte Kontrollmechanismen und gezielte Verschleppungstaktiken.

Zweifelsohne sind nicht nur dem Instrument der Selbstverpflichtung unerwünschte Ziel-Mittel-Interdependenzen zu unterstellen. Jede geplante umweltpolitische Maßnahme ruft im Vorfeld einen Reflex der Betroffenen hervor, die ihre legitimen Interessen in die politische Willensbildung einzuschleusen versuchen. So sind sektorale Ausnahmeregelungen fiskalischer Lösungen regelmäßig auf ein erfolgreiches Rent-seeking zurückzuführen. Dennoch schneiden Selbstverpflichtungen im Vergleich mit Abgaben oder Zertifikaten schlechter ab, weil schon das Selbstverständnis dieses kooperativen Instrumentes eine Zielmodifikation mit sich bringt.

**Sinnvolle Delegation an Private?**

Erkennt man ökologische Zieleinbußen als Tribut an die Realität an, bleibt zu prüfen, ob die Selbstverpflichtungen hinsichtlich ordnungspolitischer und umweltökonomischer Kriterien dem Vergleich mit alternativen Instrumenten standhalten. Die Meßlatte wird von den Befürwortern der Selbstverpflichtungen selbst

<sup>7</sup> Vgl. R. Bommer: Das Drei-Liter-Auto: Ein sinnvoller Lösungsansatz?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 5, S. 256-260.

<sup>8</sup> Vgl. etwa die Erklärungen der Arbeitsgemeinschaft Graphische Papiere vom September 1994 oder den Entwurf des Zentralverbands der Elektrotechnik- und Elektronikindustrie zur Rücknahme von Elektroschrott, September 1993.

<sup>9</sup> Vgl. E. Sacksofsky: Anmerkungen zu verschiedenen Konzepten einer Neuregelung der Altautoentsorgung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 19. Jg. (1996), H. 1, S. 101 ff.

<sup>10</sup> Vgl. H. Bergmann, K. L. Brockmann, K. Rennings, a.a.O., S. 61.

recht hoch gehängt. Aus der Gegenüberstellung mit Abgabensystemen gelangen sie zu dem Urteil, Selbstverpflichtungen seien mindestens genauso effizient, ihre Vorzüge bestünden aber in der größeren Marktwirtschaftlichkeit und der Verlagerung der zu lösenden Aufgabe auf die Ebene der Betroffenen.

Um den Realitätsgehalt dieser These abschätzen zu können, ist es erforderlich, jene ordnungspolitischen Leitlinien in Erinnerung zu rufen, die bei der Wahl effizienter Koordinationsmechanismen zur Bewirtschaftung von Knappheitssituationen zu beachten sind. Ein zentrales Charakteristikum marktlich organisierter Wirtschaftssysteme stellt die den Privaten überantwortete dezentrale Bereitstellung marktfähiger Güter dar. Solange Nicht-Zahler von der Nutzung eines Gutes ausgeschlossen werden können, bietet der Marktmechanismus die beste Gewähr, daß bei gegebener Einkommensverteilung sowohl produktive als auch allokativer Effizienz erreicht werden. Zugleich wird das Güterangebot an den Wünschen der Konsumenten ausgerichtet, die mit der Höhe ihrer Zahlungsbereitschaft den individuellen Präferenzintensitäten Nachdruck verleihen. Abgerundet werden diese statischen Funktionen durch die dynamische Anreizwirkung einer Wettbewerbsordnung, die den Such- und Ausleseprozeß im Zeitablauf aufrechterhält. Dieses Zuteilungsverfahren genügt in hohem Maße dem Subsidiaritätspostulat, sofern man die freiheitlich-individualistische Auffassung teilt, daß der einzelne seine Bedürfnisse am authentischsten selbst einzuschätzen weiß.

Wenngleich der Staat aufgefordert ist, die Koordinierung der Einzelpläne den Individuen zu überlassen, ist er keinesfalls zur Untätigkeit verdammt. Seine Funktion liegt in der Festlegung und Wahrung eines allgemeingültigen, möglichst negativ definierten Ordnungsrahmens, innerhalb dessen der einzelne seinen Interessen nachgehen kann. Jede funktionierende Marktwirtschaft setzt ein regelgebundenes Maß an staatlicher Regulierung und Kontrolle voraus, damit das Prinzip der Selbststeuerung nicht infolge wettbewerbsabträglicher Bestrebungen außer Kraft gesetzt wird.

Selbstverpflichtungen im Umweltschutz dienen regelmäßig der Bewirtschaftung einer Güterart, deren private Bereitstellung an dem technisch unmöglichen oder ökonomisch ineffizienten Ausschluß zahlungsunwilliger Nutzer scheitert. Rein öffentliche Güter wie die Eindämmung des Treibhauseffektes können einen exorbitanten sozialen Nutzen stiften, unterliegen jedoch dem Gefangenendilemma, das ihre Bereitstellung verhindert<sup>11</sup>. Weil ein jeder individuell darauf

hofft, daß die Umweltschutzleistung trotz eigener Verweigerungshaltung durch die anderen zustande kommt, spekulieren alle auf die Trittbrettfahrerposition, die zu einer kollektiv unerwünschten Zementierung des Status quo führt. Selbst wenn man von der Prämisse ausgeht, daß jeder Bundesbürger das von der Bundesregierung verkündete Ziel einer 25%igen CO<sub>2</sub>-Reduktion bis zum Jahr 2005 (Basis 1990) ausdrücklich befürwortet, ist demnach die Zielerreichung unmittelbar von dem Einsatz staatlicher Autorität abhängig.

Die bisherigen Ergebnisse weisen auf den vermeintlichen Subsidiaritätsgehalt von Selbstverpflichtungen hin. Hinter dem Begriff der Subsidiarität verbirgt sich ein Ordnungsprinzip, das abstrakte Gestaltungsregeln für die Bewältigung von Anspruchskonkurrenzen in einem Gemeinwesen aufstellt. Eine besondere Bedeutung kommt der Abgrenzung staatlicher und privatrechtlicher Kompetenzen zu. Übersetzt man Subsidiarität vereinfachend mit der Formel „Soviel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich“, wird offenkundig, daß privaten Freiheiten qualitative Grenzen gesteckt sind. In bezug auf die Selbstverpflichtungen ist zu folgern, daß der staatliche Eingriff tatsächlich denkbar gering ausfällt, die notwendige Bedingung der ökologischen Effektivität aufgrund der Trittbrettfahrerproblematik jedoch kaum erfüllbar ist. Daher können Selbstverpflichtungen nicht als subsidiär, sondern nur als zielinadäquate Delegation staatlicher Verantwortung an private Schädiger bezeichnet werden. Insofern ist die von der Wirtschaft propagierte Freiheitlichkeit dieses Instrumentes fragwürdig, zumal die von der Zielverwässerung betroffenen Geschädigten den Kompromiß zu ihren Lasten als wenig liberal empfinden dürften.

#### Notwendige Knappheitssignale

Öffentliche Güter sind ein Spezialfall externer Effekte, die ein totales Marktversagen induzieren, wenn die Opportunitätskosten einer individuellen Umweltschutzleistung deren individuellen Nutzen übersteigen. Soll das öffentliche Gut aufgrund seines intersubjektiv nachvollziehbaren sozialen Nutzens dennoch bereitgestellt werden, ist der Eingriff eines Hoheitsträgers unumgänglich. Ob und mit welchen Mitteln ein staatliches Tätigwerden ökonomisch sinnvoll ist, muß anhand der Kriterien der ökologischen Effektivität und der mikro- und makroökonomischen Effizienz ermittelt werden. Als Koordinationsmechanismen stehen dem Staat hoheitliche, korporatistische

<sup>11</sup> Vgl. H. Bonus: Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma, in: List-Forum, Bd. 10 (1979), S 69 ff.

und marktanalogue<sup>12</sup> Algorithmen zur Verfügung. Während beim Ordnungsrecht der Staat sein Gewaltmonopol über den Gesetzes- bzw. Verordnungsweg ausübt, machen sich marktanalogue Instrumente (Abgaben, Zertifikate) den Preismechanismus zu eigen.

Marktanalogue im Bereich externer Effekte/öffentlicher Güter kann nur dadurch simuliert werden, daß die aus konkurrierenden Nutzungsansprüchen erwachsenden sozialen Kosten minimiert werden. Dieser Anforderung wird noch nicht Genüge geleistet, sobald ein Instrument das Gefüge der relativen Preise punktuell verändert. Da jede Einführung eines Instrumentes einer faktischen Neuregelung von Verfügungsrechten gleichkommt, ist das Kriterium der Beeinflußbarkeit relativer Preise nicht hinreichend. Vielmehr ist eine systematische Aussendung von Knappheitssignalen gefragt, die die Kosten in Abhängigkeit von der beanspruchten Menge des öffentlichen Gutes reflektieren.

### Induzierte Wettbewerbsbehinderungen

Ob das korporatistische Instrument der Selbstverpflichtungen nach seiner Umsetzung marktanalogue Restbestandteile enthält, läßt sich bei Branchenvereinbarungen nicht a priori bestimmen, weil die Erklärung für sich genommen noch nichts über den brancheninternen Mechanismus der Kostenaufteilung verrät. Fest steht, daß die Verbände dazu über keine anderen Instrumente verfügen als der Staat. Nunmehr liegt es an ihnen, das innerverbandliche Gefangenendilemma zu lösen. Inwieweit dieses zum Tragen kommt, hängt von der Gruppengröße und den relativen Machtanteilen innerhalb des Verbandes ab.

In Verbänden mit wenigen Mitgliedern oder in einer oligopolistischen Marktstruktur wäre es denkbar, die Umweltschutzlasten auszuhandeln<sup>13</sup>. Bedenklich an solchen Verhandlungslösungen ist, daß der Umweltschutz als weicher Wettbewerbsfaktor außer Kraft gesetzt wird. Es sind im Oligopol aber gerade die weichen Aktionsparameter, die auch bei einem friedlichen Zusammenspiel aller Anbieter einen Restwettbewerb ermöglichen, weil sie – anders als preisliche Maßnah-

men – vom Konkurrenten vergleichsweise schwierig zu erkennen sind. Auch ist zu bedenken, daß eine effiziente Lastenverteilung erfordert, die Anbieter mit den günstigsten Vermeidungskosten ausfindig zu machen. Sofern Kostenstrukturen tatsächlich auf dem Verhandlungsweg offenbart werden, liegen die negativen Folgen für den Wettbewerb auf der Hand. Durch die Notwendigkeit von Kompensationen für diejenigen Mitglieder, die ökologische Zielbeiträge erbracht haben, werden Koordinationsmechanismen geschaffen, die sich auch für weitergehende Absprachen mobilisieren lassen. Da sich ökologisch motivierte von wettbewerbsbeschränkenden Seitenzahlungen nicht unterscheiden, wird den Kartellbehörden am Ende ein anspruchsvolles neues Aufgabenfeld beschert.

Es spricht also aus wettbewerbspolitischer Sicht und aus Effizienzgründen vieles dafür, bei der innerverbandlichen Lastenverteilung auf marktanalogue Instrumente wie einen internen Zertifikatehandel zurückzugreifen. Insbesondere in großen Verbänden beziehungsweise in polypolistischen Angebotsstrukturen wird ein interner Zertifikatemarkt die einzige Chance sein, die notwendigen Umweltschutzanstrengungen den Anbietern mit den geringsten Vermeidungskosten zuzuteilen. Ein innerverbandlicher Lizenzmarkt würde zwar zu einem intern effizienten Ergebnis führen, jedoch erfordert eine gesamtwirtschaftlich effiziente Lösung darüber hinaus, daß alle Emittenten mit kostengünstigen Vermeidungspotentialen – also etwa auch Haushalte, Verkehr und Landwirtschaft – in die Zertifikatelösung einbezogen werden. Es dürfte plausibel sein, daß die kostengünstigsten Vermeidungspotentiale nicht in einem einzigen Sektor oder in einer einzigen Branche verborgen sind. Eine Zertifikatslösung auf Teilgruppen von Emittenten zu beschränken ist daher ökonomisch unsinnig, zumal die administrativen Kosten eines Lizenzmarktes mit der Aufnahme weiterer Branchen und Sektoren vermutlich nur degressiv ansteigen.

### Skepsis angebracht

Angesichts der vielfältigen Kritik am Instrument der Selbstverpflichtung aus den Reihen der Wissenschaft stellt sich die Frage, warum sich dieses Instrument in der praktischen Wirtschaftspolitik solch großer Beliebtheit erfreut. Ein Blick auf die Anreizstruktur der beteiligten Akteure liefert die Antwort: In vielen Fällen gibt es rationale Gründe, das Instrument der Selbstverpflichtung gesamtwirtschaftlich überlegenen Alternativen vorzuziehen. Für die Politik haben Selbstverpflichtungen den Vorteil, daß sie sich vergleichsweise zügig vereinbaren und als Erfolg öffentlich vermelden

<sup>12</sup> Weil „Marktwirtschaftlichkeit“ idealtypisch die selbständige Orientierung des Angebotes an den Präferenzen der Nachfrager voraussetzt, kann die zur Korrektur vorgenommene staatliche Organisation der Nachfrage nicht dem originären Verständnis von Marktwirtschaft entsprechen. Zur Hervorhebung dieses Unterschiedes sollen Abgaben daher als marktanalogue klassifiziert werden; vgl. E. Gawel: Umweltpolitik zwischen Verrechtlichung und Ökonomisierung, in: ORDO, 45. Jg. (1994), S. 67.

<sup>13</sup> Vgl. B. Hansjürgens: Erfolgsbedingungen für Kooperationslösungen in der Umweltpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 1, S. 39 f.

lassen, während sie sich zugleich als „Deponie der Verantwortung“<sup>14</sup> mißbrauchen lassen. Sollte sich etwa herausstellen, daß die angestrebten ökologischen Ziele nicht erreicht werden, können die Wirtschaftsverbände dafür verantwortlich gemacht werden. Kommt es zu dem unwahrscheinlicheren Fall, daß mit der Erfüllung der Selbstverpflichtung unerwünschte Beschäftigungswirkungen verbunden sind, liegt die Verantwortung ebenfalls bei der selbstverpflichteten Wirtschaft; schließlich war sie es, die – freiwillig – die Erklärung abgegeben hat, ohne die drohenden Strukturbrüche zu berücksichtigen.

Ein weiterer Grund für die politische Akzeptanz von Selbstverpflichtungen mag im internationalen Standortwettbewerb liegen: Anders als Preislösungen vermeiden sie den Eindruck staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen. Vor dem Hintergrund, daß Selbstverpflichtungen mit Freiwilligkeit nicht viel zu tun haben und daß sie – ernsthaft umgesetzt – keine Mark weniger Kosten verursachen als umweltökonomische Instrumente, hat dieses Argument keinen realen Bestand. Dennoch können Selbstverpflichtungen zumindest kurzfristig geeignet sein, Imageschäden am Standort Deutschland zu vermeiden.

Auch aus Sicht der Verbände ist die Vorliebe für Selbstverpflichtungen rational. Zum einen können sie damit restriktivere staatliche Eingriffe abwenden, die in der Regel keineswegs effizient sind. Im Gegensatz zur Wissenschaft tun die Verbände gut daran, als Referenzmaßstab nicht das theoretisch empfohlene Instrumentarium, sondern die ernüchternden Erfahrungen mit der politischen Wirklichkeit heranzuziehen. In diesem Kontext erweisen sich Selbstverpflichtungen als kleineres Übel. Zum anderen können die Verbandsvertreter – neben der kompromißbedingten Aufweichung von Umweltzielen – auf eine lückenhafte Umsetzung der Selbstverpflichtung setzen, die erst mit erheblicher Zeitverzögerung entdeckt werden dürfte. Im günstigeren Fall läßt sich dann unter Einsatz von Verhandlungsgeschick ein staatlicher Eingriff erneut abwenden; schlechtestenfalls ist er zumindest um einige Jahre oder sogar Jahrzehnte hinausgeschoben.

Es erweist sich als verhängnisvoller Trugschluß, al-

lein die offensichtlichen Akzeptanzvorteile von Selbstverpflichtungen zu ihrer Legitimation heranzuziehen, denn marktwirtschaftliche Politik ist weder den politischen Akteuren noch den Wirtschaftsverbänden verpflichtet. Fehlgehen dürfte auch das Kalkül, Selbstverpflichtungen als trojanisches Pferd zu instrumentalisieren, um zunächst der festgefahrenen Umweltpolitik neuen Schwung zu verleihen, ehe der Kurs in Richtung effizienter Instrumentarien und anspruchsvollerer Ziele verschärft wird<sup>15</sup>. Dann nämlich besteht die Gefahr einer unerwünschten pfadabhängigen Entwicklung<sup>16</sup>: Im Umfeld der umweltpolitischen Strategie der Selbstverpflichtungserklärungen entwickeln sich beharrungsträchtige Institutionen, die bei einem Umsteuern auf echte marktanaloge Instrumente nur unter hohen Kosten angepaßt werden können.

### Unerfüllbare Erfolgsbedingungen

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß Selbstverpflichtungen im Umweltschutz weder freiwillig noch marktwirtschaftlich, noch a priori effizient sind. Vielmehr zeigt sich, daß sie in der Regel mit ökologischen Zieleinbußen, Beeinträchtigungen des Wettbewerbs und Gefahren für die marktwirtschaftliche Ordnung verbunden sind. Nur unter sehr heroischen Bedingungen können sie ein effizienter Bestandteil der Umweltpolitik sein:

- Sowohl Kosten als auch Nutzen der angestrebten Umweltqualität bzw. Schadstoffreduktion fließen in die Zielfindung ein.
- Selbstverpflichtungen beziehen sich auf absolute Reduktionsziele, die aus dem gesellschaftlich angestrebten Umweltzustand abgeleitet werden.
- Der Kreis der Verpflichteten umfaßt all diejenigen, die in der gesamten Volkswirtschaft am kostengünstigsten zur Erreichung des angestrebten Reduktionsziels beitragen können.
- Das Reduktionssoll wird mit marktanalogen und wettbewerbskonformen Mitteln auf die Verpflichteten aufgeteilt.
- Vorhandene Institutionen werden in die Überwachung und Kontrolle der Selbstverpflichtung einbezogen und verfügen über Sanktionen, die individuelle Verstöße mit spürbaren Kosten belegen.

Da der Realitätsgehalt dieser Erfolgsbedingungen gering ist, ist von einem breit angelegten und unkritischen Einsatz von „freiwilligen“ Branchenverpflichtungen im Umweltschutz unbedingt abzuraten. Eine Umweltpolitik mit marktanalogen Instrumenten können sie nicht ersetzen.

<sup>14</sup> G. Kirsch, a.a.O.

<sup>15</sup> Vgl. J. Clausen, S. Zundel: Freiwillige Selbstverpflichtungen – Versuch einer Neubewertung, in: IÖW/VÖW-Informationen, 10. Jg. (1995), Nr. 2, S. 10.

<sup>16</sup> Vgl. K.-H. Hansmeyer, H. K. Schneider: Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, 2. Aufl., Göttingen 1992, S. 11 und 22 f.