



Institut für Volkswirtschaftslehre

Universität Augsburg

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

**Ökologische Effektivität und ökonomische
Effizienz von umweltbezogenen
Selbstverpflichtungen**

Peter Zerle

Beitrag Nr. 262, Mai 2004

Ökologische Effektivität und ökonomische Effizienz von umweltbezogenen Selbstverpflichtungen

Peter Zerle*

Mai 2004

Zusammenfassung:

Der folgende Beitrag befasst sich mit umweltbezogenen Selbstverpflichtungen als eine Variante von Kooperations- oder Verhandlungslösungen. Selbstverpflichtungen werden als neues Instrument in der Umweltpolitik diskutiert, um flexibel und günstig Umweltprobleme zu lösen. Bei umweltbezogenen Selbstverpflichtungen verhandeln Firmen oder Industrieverbände und der Staat und vereinbaren Umweltschutzmaßnahmen, die die Firmen zu erfüllen haben. Vertreter der Industrie schreiben dem Instrument der Selbstverpflichtungen ein hohes Maß an ökologischer Effektivität und ökonomischer Effizienz zu. Die Industrie befürwortet Selbstverpflichtungen um andere umweltpolitische Instrumente des Staates zu verhindern und um dadurch einen größeren Handlungsspielraum zu gewinnen. Deshalb werden Selbstverpflichtungen als Alternative zu anderen umweltpolitischen Instrumenten diskutiert.

Im Ergebnis bieten umweltbezogene Selbstverpflichtungen keine Vorteile gegenüber anderen Instrumenten der Umweltpolitik: Das Problem des Freifahrerverhaltens und einer meist unregulierten Verteilung der Vermeidungslasten zwischen den verpflichteten Firmen führen zu einer geringen ökologischen Effektivität und zur ökonomischen Ineffizienz. Die Kombination einer Selbstverpflichtungen mit einer Zertifikats- oder Abgabensystemen zu einem ‚Policy-Mix‘ können das Freifahrerverhalten verhindern und Ineffizienzen vermeiden. Dies würde aber zum Anstieg des administrativen Aufwands, zum Verlust an Flexibilität und Zeit führen.

Abstract:

The following paper discusses environmental agreements as a variant of cooperative or negotiated approaches. Environmental agreements are increasingly discussed as a new policy instrument to deal with environmental problems in a flexible manner at low cost. Environmental agreements are negotiated commitments from firms or industrial associations with the government to improve their environmental performance. Agents of the industry impute environmental agreements as an instrument of environmental policy a high level of environmental effectiveness and economic efficiency. Polluting industries make use of an environmental agreement in order to prevent government intervention by other instruments. Thereby they suppose to have a greater degree of freedom to act. That is the reason why environmental agreements are discussed as an alternative to other instruments of environmental policy.

The result of this paper is that environmental agreements offer no advantages in comparison to other instruments of environmental policy: The problem of free-riding and the mostly unregulated abatement effort among the firms lead to low environmental effectiveness and economic inefficiency. Combining an environmental agreement with a tradable permit system or a tax in a ‘policy mix’ can limit free-riding and inefficiency. It may lead to increasing administrative costs, lost flexibility and no time saving in implementation.

Keywords: Environmental agreements, environmental effectiveness, economic efficiency

JEL Classification: Q 58

* Peter Zerle, Universität Augsburg, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universitätsstr. 16, D-86159 Augsburg, Telefon: 0821/598 4063 Fax: 0821/598 4217, e-mail: peter.zerle@wiwi.uni-augsburg.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	4
2. Selbstverpflichtungen als eine Form der Kooperationslösungen	5
2.1 Kooperationsformen zwischen Staat und Wirtschaft im Umweltbereich.....	5
2.2 Selbstverpflichtungen/Umweltvereinbarungen unterschiedlicher staatlicher Eingriffsintensität.....	7
2.2.1 Einseitige Erklärungen	7
2.2.2 Freiwillige Selbstverpflichtungen.....	8
2.2.3 Vertragliche Selbstverpflichtungen.....	8
2.2.4 Umweltrechtlich flankierte Selbstverpflichtungen.....	9
2.3 Selbstverpflichtungen unterschiedlicher umweltpolitischer Zielsetzung	10
3. Bewertung von Selbstverpflichtungen	12
3.1 Zielfestlegung	15
3.2 Ökologische Effektivität	18
3.3 Ökonomische Effizienz	20
4. Erfolgsvoraussetzungen von erfolgreichen Selbstverpflichtungen.....	25
4.1 Zielfestlegung	25
4.2 Sanktionierung.....	25
4.3 Lastenverteilung	25
4.4 Marktgegebenheiten und die Wettbewerbssituation.....	26
4.5 Monitoring	27
5. Bewertung von Selbstverpflichtungen unterschiedlicher staatlicher Eingriffsintensität	28
5.1 Einseitige Erklärungen.....	28
5.2 Freiwillige Selbstverpflichtungen	28
5.3 Vertragliche Selbstverpflichtungen	29
5.4 Umweltrechtlich flankierte Selbstverpflichtungen	29
6. Schlussfolgerung: Selbstverpflichtungen im Instrumentenmix	30
Literaturverzeichnis	32

1. Einleitung

Gegenstand dieses Beitrages ist eine Würdigung umweltbezogener Selbstverpflichtungen und deren Ausgestaltungsformen. Allgemein können umweltbezogene Selbstverpflichtung als Vereinbarungen angesehen werden, in denen die Wirtschaft bzw. einzelne Industrieverbände oder auch Unternehmen sich verpflichten, Maßnahmen zum Umweltschutz durchzuführen oder umweltbelastende Aktivitäten zu unterlassen bzw. zu reduzieren, um gemeinsam mit dem Staat festgelegte Umweltschutzziele zu erreichen. Sie sind eine Variante von Kooperations- bzw. Verhandlungslösungen.

Das Ergebnis ist eine ambivalente Beurteilung, die auch von empirischen Daten und Praxiserfahrungen aus mehreren Studien gestützt wird: Einerseits bietet das Instrument der Selbstverpflichtung interessante Ansatzpunkte für eine kooperative Umweltpolitik, wenn damit tatsächlich eine Verständigung der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen verfolgt wird. Andererseits müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine Selbstverpflichtung den Kriterien der ökologischen Effektivität und der ökonomischen Effizienz genügt und so als erfolgreich bezeichnet werden kann. So müsste der Verband, der mit dem Staat eine Selbstverpflichtung abschließt, sowohl ein mögliches Freifahrerverhalten der Verpflichteten unterbinden als auch eine effiziente Lastenverteilung zwischen den beteiligten Unternehmen umsetzen. Dies kann ein Verband ohne hoheitliche Befugnisse nicht leisten. Deshalb kann der Einschätzung nicht gefolgt werden, Selbstverpflichtungen seien sowohl ein ökonomisch als auch ökologisch effizientes Instrument zur Erreichung umweltpolitischer Ziele (BDI, 2003, S. 2). Vielmehr besteht die Gefahr, dass mit Selbstverpflichtungen lediglich ein ‚Business-as-usual‘ Pfad festgeschrieben wird. Die Veränderungen im Bereich eines ‚Business-as-usual‘ Szenarios treten ohnehin ein und der Abschluss einer Selbstverpflichtung als solcher würde sich erübrigen. Werden anspruchsvolle Umweltqualitätsziele verfolgt, zu deren Erreichen umweltpolitisches Eingreifen des Staates erforderlich ist, stellen Selbstverpflichtungen als eigenständiges Instrument weder eine ökologisch effektive noch ökonomisch effiziente Alternative zu den herkömmlichen ordnungsrechtlichen oder ökonomischen Instrumenten dar. Als Ergänzung zu anderen Instrumenten können Selbstverpflichtungen jedoch einen sinnvollen Rahmen bieten.

Diese Einschätzung soll in den nachfolgenden Kapiteln näher erläutert werden. Dazu werden in Kapitel 2 verschiedene Arten von Kooperationslösungen vorgestellt um dann den Blick auf die Selbstverpflichtungen bzw. die Umweltvereinbarungen zu richten. Zur Bewertung einer Selbstverpflichtung hinsichtlich deren Erfolgs ist ein Rahmen festzulegen (Kapitel 3). In den Ausführungen des dritten Kapitels werden bereits einige Erfolgsvoraussetzungen von Selbstverpflichtungen deutlich, auf die in Kapitel 4 insbesondere unter Berücksichtigung der Marktgegebenheiten und der Konkurrenzsituation sowie des Monitorings näher eingegangen wird.

Anschließend wird in Kapitel 5 eine Einschätzung gegeben, inwieweit die vier Typen von Selbstverpflichtungen, die einseitige Erklärung, die freiwillige Selbstverpflichtung, die vertragliche Selbstverpflichtung und die umweltrechtlich flankierte Selbstverpflichtung zu einem erfolgreichen Instrument der Umweltpolitik ausgestaltet werden können. Abschließend wird in Kapitel 6 eine Gesamteinschätzung über die ökologische Effektivität und ökonomische Effizienz von Selbstverpflichtungen gegeben.

2. Selbstverpflichtungen als eine Form der Kooperationslösungen

Die Ausgestaltungsmöglichkeiten von Kooperationslösungen im Umweltbereich sind äußerst vielfältig, so dass in der Praxis eine Vielzahl von Kooperationen mit verschiedenen Partnern zu finden ist. Sie können auf unterschiedlichste Weise kategorisiert werden (bsw. WICKE, 1993, S.267 ff.; STEGER, 1992).

2.1 Kooperationsformen zwischen Staat und Wirtschaft im Umweltbereich

LINSCHIEDT (2000) unterscheidet informelle Beziehungen zwischen den Vertretern von Staat und Wirtschaft und institutionalisierte Formen von Kooperationen. Während Erstere in ihrer Funktion und Ausgestaltung nicht genau definiert sind, beziehen sich institutionalisierte Kooperationen auf ein abgrenzbares Themenfeld mit eindeutig geregelter Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren. Beispielhaft wären hier zu nennen (LINSCHIEDT, 2000, S. 7; aktuelle Beispiele dazu finden sich auch bei BDI, 2003):

- Vereinbarungen zwischen Staat und Industrie (z.B. Klimaschutzklärung der deutschen Wirtschaft, Sonderabfallvereinbarung zwischen Landesregierung und Wirtschaft in Hessen, Umweltpakt Bayern, Umweltdialog zukunftsfähiges Baden-Württemberg)
- Vereinbarungen zwischen Verursachern und Geschädigten, die durch staatliche Initiative angestoßen wurden (z.B. Gewässerschutzkooperationen zwischen Wasserversorgungsunternehmen und Landwirtschaft)
- Zusammenarbeit von kommunalen und privaten Akteuren im Rahmen staatlicher Vorgaben (z.B. Regionalkonferenzen in Nordrhein-Westfalen)
- Kommunale Zweckverbände zur Durchführung staatlicher Aufgaben (z.B. Wasserverbände im Ruhrgebiet)
- Arbeitskreise zwischen privaten und staatlichen Experten (z.B. Arbeitskreise der Abwassertechnischen Vereinigung oder Ausschüsse des Deutschen Instituts für Normung)

Im Folgenden werden ausschließlich Selbstverpflichtungen/Umweltvereinbarungen zwischen Staat und Industrie behandelt, da diese Form der Kooperationslösungen vornehmlich in der Diskussion steht, wenn es um Alternativen zum herkömmlichen umweltpolitischen Instrumentarium geht. Diese Umweltvereinbarungen wiederum weisen je nach staatlicher Eingriffsintensität unterschiedlichste Eigenschaften auf, die die Eignung zum umweltpolitischen Instrument bestimmen. Dies wird im nachfolgenden Kapitel näher behandelt, die untenstehende Abbildung 1 soll nochmals den Zusammenhang der Begriffe verdeutlichen.

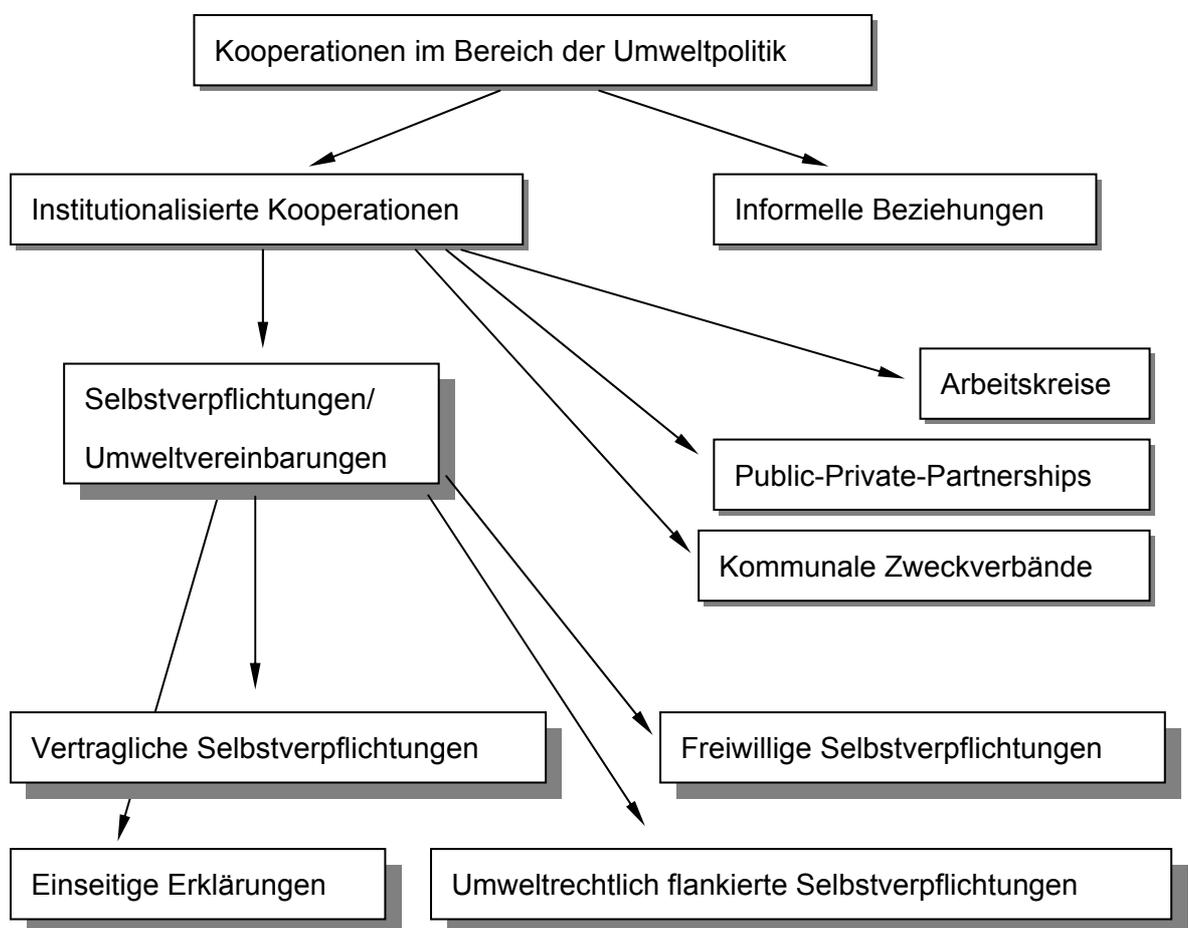


Abbildung 1: Arten von Kooperationen im Umweltbereich (eigene Darstellung)

2.2 Selbstverpflichtungen/Umweltvereinbarungen unterschiedlicher staatlicher Eingriffsintensität

Die staatliche Eingriffsintensität bestimmt sich einerseits durch das Maß der staatlichen Beteiligung an den Kooperationsverhandlungen sowie der Leistungserstellung und andererseits durch die Eintrittswahrscheinlichkeit der Sanktion im Falle der Zielverfehlung. In Anlehnung an die staatliche Eingriffsintensität, die unmittelbar den Freiheitsgrad bzw. den Grad der Freiwilligkeit widerspiegelt, lassen sich Selbstverpflichtungen¹ in vier Typen unterscheiden (CANSIER, 1997, S. 2f.).²

2.2.1 Einseitige Erklärungen

Einseitige Erklärungen werden von der Wirtschaft abgegeben und beinhalten Zusagen zu Umweltschutzmaßnahmen. Die Initiative zu einer Erklärung geht von der Industrie aus und erfolgt freiwillig und in der Hoffnung, damit umweltpolitische Eingriffe zu verhindern. Der Staat nimmt diese nicht offiziell zur Kenntnis und macht keine politischen Zugeständnisse.

Das hohe Maß an Unverbindlichkeit bei diesen Erklärungen gestattet der Wirtschaft keine Planungssicherheit hinsichtlich umweltpolitischer Eingriffe, die seitens des Staates trotz (oder gerade wegen) zugesagter umweltverbessernder Maßnahmen gemacht werden können. Zugleich hat die Wirtschaft bei Nichterfüllung deswegen keinerlei negative Sanktionen von staatlicher Seite zu erwarten.

Die Europäische Kommission nennt diese Form der Umweltvereinbarungen ‚Selbstregulierung‘ (Europäische Kommission, 2002). Auch hier ist die Begrifflichkeit in der Literatur nicht einheitlich zu finden. Bei De CLERQ (2002) entsprechen die ‚einseitigen Erklärungen‘ den ‚voluntary approaches‘. LEVEQUE (1998) bezeichnet die einseitigen Erklärungen als ‚unilateral commitments‘. Seine Kategorisierung orientiert sich an dem Grad der staatlichen Initiierung von Selbstverpflichtungen und gelangt dabei zu drei Kategorien, eben den unilateral commitments, den negotiated agreements und den public voluntary programmes. Während bei den negotiated agreements der Wirtschaft noch ein gewisses Mitsprache- und Verhandlungsrecht zugebilligt

¹Die Begriffe Selbstverpflichtungen und Umweltvereinbarungen werden synonym verwendet. Beide Begriffe haben ihre Schwächen: Während bei einseitigen Erklärungen von staatlicher Seite keine Vereinbarungen getroffen werden, nimmt mit zunehmender staatlicher Eingriffsintensität die Möglichkeit der Wirtschaft, sich ‚selbst‘ zu etwas zu verpflichten ab. Im Weiteren wird aber der gebräuchlichere Begriff der ‚Selbstverpflichtungen‘ verwendet.

²CANSIER (1997) unterscheidet lediglich drei Typen. In der Literatur ist keine einheitlich verwendete Begrifflichkeit auszumachen.

wird, werden die public voluntary programs vom Staat ausgearbeitet, anschließend wird die Industrie zur freiwilligen Beteiligung eingeladen.

2.2.2 Freiwillige Selbstverpflichtungen

Freiwillige Selbstverpflichtungen³ sind Absprachen, die bilateral in Verhandlungen mit dem Staat vereinbart werden, aber wie die einseitigen Erklärungen rechtlich unverbindlich sind. Es wird ein zu erreichendes Ziel vereinbart und dafür eine Frist festgelegt. Der Staat stellt bei Einhaltung einen Verzicht auf hoheitliche Maßnahmen in Aussicht, bei Nichterfüllung kündigt er umweltpolitische Maßnahmen an, deren Durchsetzung keineswegs mit Sicherheit von der Wirtschaft erwartet wird. CANSIER (1997) nennt diese Art der Kooperationslösung lediglich Absprachen, doch diese Art wird gewöhnlich unter dem Begriff der „freiwilligen Selbstverpflichtung“ subsumiert und soll hier deshalb Verwendung finden.

2.2.3 Vertragliche Selbstverpflichtungen

Bei vertraglichen Selbstverpflichtungen werden rechtlich verbindliche Verträge über Umweltschutzmaßnahmen zwischen Staat und Wirtschaft geschlossen (KNEBEL et al., 1999, S. 155 ff.). Damit ist ein Verlust an staatlicher und gesellschaftlicher Freiheit verbunden, da sowohl der Staat als auch die Wirtschaft an den Umweltvertrag gebunden sind: Der Staat kann während der Vertragslaufzeit in diesem Regelungsumfeld keine umweltpolitischen Maßnahmen ergreifen und die Wirtschaft muss den Vertrag wie eine Verordnung befolgen. Einschränkend auf das Abschließen einer vertraglichen Selbstverpflichtung wirken die potentiell in Frage kommenden Vertragspartner. Auf Seiten des Staates ist diejenige Stelle in der öffentlichen Verwaltung verantwortlich, bei der die Zuständigkeit zur Normsetzung liegt. Bei ordnungsvertretenden oder gesetzvertretenden Verträgen ist dies die Bundesregierung bzw. der Ressortminister (KNEBEL et al., 1999, S. 145 ff.). Auf Seiten der Wirtschaft kommen der Verband, die Verbandsmitglieder oder einzelne Unternehmen in Betracht. Entsprechend der freiwilligen Selbstverpflichtung liegt es nahe, auch hier den Verband als Vertreter der Unternehmen als Vertragspartner heranzuziehen. Verhandlungen über den Vertragsinhalt werden mit der Verbandsspitze geführt, die die Interessen der Mitglieder gebündelt vertritt. Problematisch ist in dieser Konstellation, dass der Verband als Vertragspartner in seiner Person dafür eintritt, die Vertragsschuld zu erfüllen, die Erfüllungslast liegt jedoch bei den einzelnen Mitgliedsunternehmen. Im Falle eines Vertrages mit dem Staat, kann der Verband ein Mitgliedsunternehmen nicht gegen seinen Willen verpflichten, da auch im öffentlichen Recht ein Vertrag zu Lasten

³DE CLERQ (2002) spricht bei der Erscheinungsform der freiwilligen Selbstverpflichtung von 'Negotiated Agreements'.

Dritter nicht möglich ist (vgl. KNEBEL et al. 1999, S.163 und die dort angegebene Literatur). Der Verband kommt also als Vertragspartner nicht in Frage, er koordiniert lediglich die Willensbildung seiner Mitglieder und kann höchstens aufgrund satzungsrechtlicher Regelungen innerverbandliche Disziplin einfordern.

2.2.4 Umweltrechtlich flankierte Selbstverpflichtungen

Bei umweltrechtlich flankierten Selbstverpflichtungen setzt der Staat zunächst hoheitliche Maßnahmen ein, gibt dann aber den Unternehmen die Möglichkeit sich von den Maßnahmen befreien zu lassen, wenn sie die ökologische Zielsetzung unter eigener Regie erreichen. Bei Nichterfüllung wird die Freistellung entzogen und die anfangs hoheitlichen Maßnahmen sind nun einzuhalten. Als bekanntestes Beispiel ist die Umsetzung der Rücknahmepflicht durch das ‚Duale System Deutschland‘ (DSD) zu nennen (MICHAELIS, 1998).

Eine weitere Möglichkeit der umweltrechtlichen Flankierung von Selbstverpflichtungen besteht darin, den Inhalt einer Vereinbarung in einem gesetzlichen Rahmen zu fixieren. In diesem Fall besteht nicht die Möglichkeit der Befreiung, wenn die Selbstverpflichtung eingehalten wird. In dem gesetzlichen Rahmen sind neben der Laufzeit und den (Zwischen-) Zielen auch die Sanktionsmechanismen festgelegt. Die Grenzen zur rein ordnungsrechtlichen Lösung sind in diesem Fall fließend. Damit verbunden sinkt die Flexibilität des Instruments in der Handhabung und eventuellen Kurskorrektur ebenso wie die schnelle Einsetzbarkeit, dafür besteht kaum mehr Anreiz zum Freifahren und es können anspruchsvolle Ziele verfolgt werden. Diese Form der Selbstverpflichtung verfolgt die EU-Kommission in ihrem Ansatz der ‚Koregulation‘ (Europäische Kommission, 2002).

Neben der staatlichen Eingriffsintensität können Umweltvereinbarungen hinsichtlich ihrer umweltpolitischen Zielsetzung unterschieden werden.

2.3 Selbstverpflichtungen unterschiedlicher umweltpolitischer Zielsetzung

Nach umweltpolitischer Zielsetzung unterscheidet WICKE acht verschiedene Formen der Selbstverpflichtungen (KNEBEL et al., 1999, S.286 f.; WICKE und KNEBEL, 1997, S. 5; UBA, 1996):

- Altlastensanierungsverpflichtungen,
- Handelsbeschränkungsverpflichtungen,
- Melde- und Informationsverpflichtungen,
- Kennzeichnungsverpflichtungen,
- Verpflichtungen zur Produktsicherheit,
- Rücknahme-, Recycling- und Entsorgungsverpflichtungen,
- Reduktionsverpflichtungen (bezogen auf Schadstoffemissionen, Ressourcenverbrauch, Inputs und Verpackungen etc.) und
- Phasing-out-Verpflichtung (bezogen auf die Verwendung bestimmter Einsatzstoffe, die Produktion bestimmter Güter).

KNEBEL et al. nehmen zu diesen acht Selbstverpflichtungsarten „verbands- und zielübergreifende Selbstverpflichtungen“ hinzu (KNEBEL et al., 1999, S. 289 f.). Die Einordnung in den obigen Katalog wird jedoch äußerst problematisch gesehen, da einerseits verbandsübergreifende Selbstverpflichtungen verschiedene Zielsetzungen verfolgen können und daher nicht eine weitere Kategorie von Zielsetzung darstellen, andererseits „zielübergreifende Selbstverpflichtungen“ so ungenau definiert sind, dass sie zunächst einer näheren Bestimmung bedürfen. „Zielübergreifend“ meint wohl mehrere Ziele verfolgend; in der Wirtschaftspolitik tritt das Problem der Zielkonkurrenz auf, wenn sich die Mittel oder Instrumente, die zur Erreichung verschiedener Ziele eingesetzt werden, in ihrer Wirkung negativ beeinflussen und den Zielerreichungsgrad (Effektivität) mindern (ALTMANN, 2000). So ist es kritisch zu sehen, wenn mit dem „Umweltpakt Bayern“ neben der Umweltverbesserung auch wachstums- und beschäftigungspolitische Ziele erreicht werden sollen.

Soll eine Selbstverpflichtung zielübergreifend gestaltet sein, wird so möglicherweise eine Ungenauigkeit und Inhaltsleere provoziert, dass die Selbstverpflichtung selbst in Frage gestellt werden kann: So verpflichtete sich der Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI) 1991 zu „Verantwortlichem Handeln in Umweltschutz, Gesundheit und Sicherheit.“

Die Häufigkeit der registrierten Umweltvereinbarungen liegt zu ca. 50% bei Phasing-out-Verpflichtungen und Reduktionsverpflichtungen. KNEBEL et al. haben 95 Verpflichtungen, die in Deutschland abgeschlossen wurden, erfasst und dahingehend ausgewertet (KNEBEL et al., 1999, S. 301).⁴

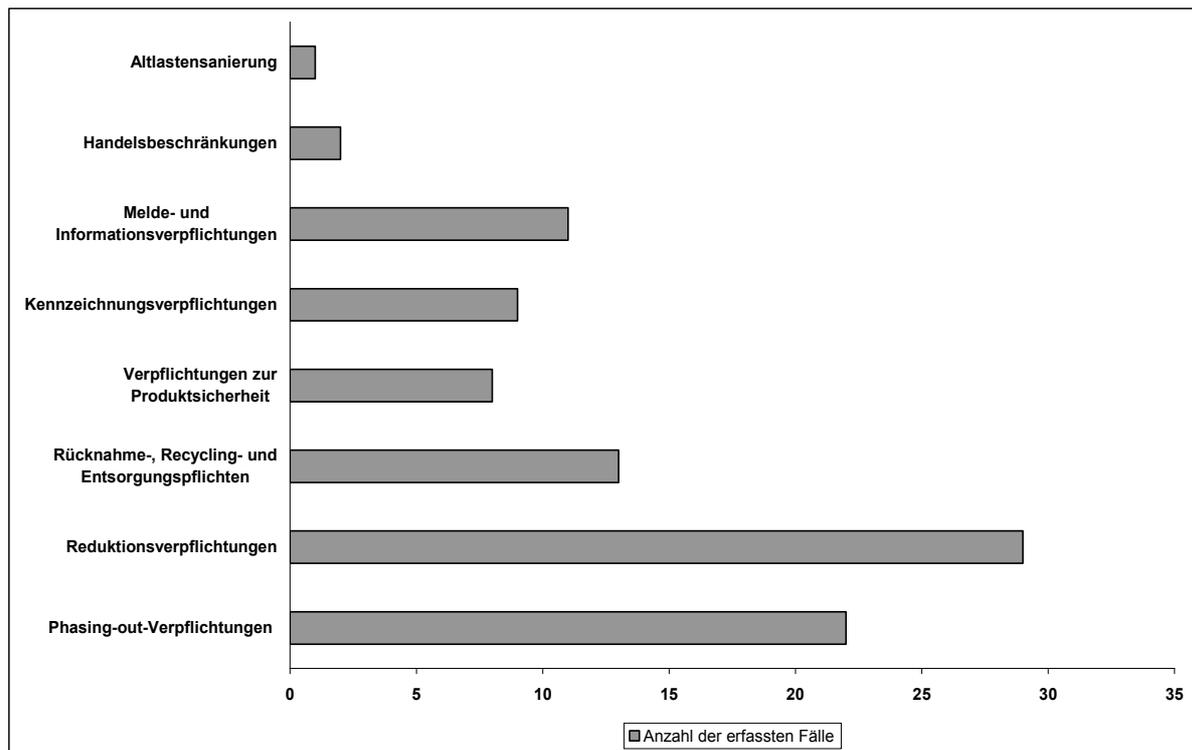


Tabelle 1: Quantitative Auswertung der erfassten Umweltvereinbarungen (Basierend auf KNEBEL et al., 1999, S. 301)

Phasing-out-Verpflichtungen und Reduktionsverpflichtungen berühren direkt den Produktionsprozess und lassen den größten Aufwand auf Seiten der Unternehmen erwarten. Rücknahme-, Recycling- und Entsorgungspflichten verändern nur indirekt den Produktionsprozess, vielmehr ist eine Produktpassung oder -veränderung zu erwarten. Umweltvereinbarungen der Kennzeichnungs- sowie Melde- und Informationsverpflichtungen sind als ‚weiche‘ Umweltvereinbarungen anzusehen, da sie weder Produktionsprozess noch Produkteigenschaften wesentlich beeinflussen.

⁴ Obgleich die Untersuchung von KNEBEL et al. nicht den aktuellsten Stand abgeschlossener Selbstverpflichtungen widerspiegelt, kommt ein Abgleich mit Selbstverpflichtungen der aktuellen Bestandsaufnahme des BDI (BDI, 2003) zu einer ähnlichen Verteilung auf die unterschiedlichen Selbstverpflichtungsarten.

In den letzten Jahren ist ein Anstieg abgeschlossener Selbstverpflichtungen sowohl in Deutschland (KNEBEL et al., 1999, S. 303 f.) als auch auf EU-Ebene (DE CLERCQ, 2002, S. 11) zu verzeichnen. Die Attraktivität von Selbstverpflichtungen wird hauptsächlich auf die vielen Vorteile zurückgeführt, die ihnen gegenüber anderen Instrumenten der Umweltpolitik zugeschrieben werden. Jedoch rufen Selbstverpflichtungen als Alternative zu anderen umweltpolitischen Instrumenten zum Teil erhebliche Bedenken hervor.

Dies macht eine objektive Bewertung des Instruments erforderlich. Im Folgenden soll daher ein Rahmen gefunden werden, der eine Bewertung von Selbstverpflichtungen gestattet.

3. Bewertung von Selbstverpflichtungen

In der politischen Diskussion sowie in der Literatur ist oft von ‚erfolgreichen Selbstverpflichtungen‘ die Rede. Dabei ist nur ein diffuses Verständnis davon anzutreffen, was denn eigentlich unter dem ‚Erfolg‘ einer Selbstverpflichtung zu verstehen ist. Es liegen nur unzureichende Konzepte vor, wie und mit welchen Kriterien dieser Erfolg gemessen werden kann. Dabei wurden verschiedene Vergleichsmomente in den Blick genommen, die zur Bewertung von Selbstverpflichtungen herangezogen werden könnten (SRU, 1998, Tz. 275):

- der Entwicklung der Umweltbelastung aufgrund eines Trendszenarios (‚Business as usual‘ -Szenario)
- der Umweltbelastung im Basisjahr (Vorher-Nacher-Vergleich)
- das technische Vermeidungspotential (inwieweit ist technische Machbarkeit gegeben und auch wirtschaftlich zumutbar)
- alternative Instrumente (Ordnungsrecht, ökonomische Instrumente)
- durchsetzbare alternative Instrumente

Diese Vergleichsmomente sind nicht geeignet, Selbstverpflichtungen objektiv bewerten zu können. Beispielsweise ist eine kausale Zurechnung von Umweltverbesserungen einer Selbstverpflichtung im Vergleich zur Trendentwicklung (Business-as-usual) selten möglich. Die Trendentwicklung geschieht nämlich nicht im ‚luftleeren Raum‘, sondern findet vor dem ‚Hintergrundrauschen‘ anderer umweltpolitischer sowie allgemeiner wirtschaftspolitischer Maßnahmen statt. Für den Umweltpolitiker wird es somit unmöglich, Wirkung und Einfluss einzelner Instrumente aus einem Policy-Mix zu selektieren. Datenprobleme und Informationsdefizite erschweren Aussagen über den Erfolg und Misserfolg von Selbstverpflichtungen und machen auch das technische Vermeidungspotenzial schwer erkennbar. Zudem ist das Vergleichsmo-

ment des technischen Vermeidungspotenzials ein äußerst ungenaues Kriterium, da sich Selbstverpflichtungen meist über mehrere Jahre erstrecken. Zum Zeitpunkt des Abschlusses von Selbstverpflichtungen sind die technischen Entwicklungen nur vage vorherzusehen. Die wirtschaftliche Belastung von Umweltmaßnahmen lässt sich damit nur schwer bestimmen. Jegliche Bewertung an Hand dieser Vergleichsmomente weist damit erhebliche methodische Unschärfen auf (SRU, 1998, Tz. 276 f.).

Ein Instrumentenvergleich, wie er in der umweltökonomischen Literatur häufig am Beispiel der Emissionsminderung zu finden ist, ist kritisch zu betrachten, da dort meist ein extrem idealisiertes Kontrollscenario unterstellt wird. In der Realität finden sich freilich kaum relevante Umweltprobleme, die durch ein unterstelltes Lehrbuchscenario hinreichend genau beschrieben werden können (MICHAELIS, 1996, S. 34 f.). Die Kluft zwischen idealen Theoriegebäuden und Praxisbezug erschwert den Instrumentenvergleich, zumal diese beiden Ebenen im Fall der Bewertung von Selbstverpflichtungen gegeneinander ausgespielt werden. Es ist unverkennbar, „festgestellte oder vermutete Mängel von praktizierten oder projektierten Selbstverpflichtungen in der realen Welt mit den Vorteilen idealer ordnungsrechtlicher Regulierung oder idealer ökonomischer Instrumente zu vergleichen.“ (SRU, 1998, Tz. 276) Allgemeingültige Aussagen über die zu erwartenden Folgen beim Einsatz alternativer Instrumente sind schwerlich zu treffen, zumal die verschiedenartigsten Ausgestaltungsmöglichkeiten von Selbstverpflichtungen verbunden mit unterschiedlichsten Umweltbedingungen die Komplexität potenzieren. Eine sinnvolle Beurteilung des Instrumentes der Selbstverpflichtung auch unter dem Kanon alternativer Instrumente ist nur im konkreten umweltpolitisch einzugreifenden Einzelfall zu bewerkstelligen (WICKE und KNEBEL, 1997, S.10 f.). Auf Grund dieser Schwierigkeiten bietet ein Instrumentenvergleich keinen geeigneten Bewertungsrahmen. Die politische Durchsetzbarkeit eignet sich ebenso wenig zur Bewertung, da den Kooperationslösungen allgemein der Vorwurf anhaftet, nur eingesetzt zu werden, weil andere (wirksamere) Instrumente nicht durchsetzbar seien (u.a. FLASBARTH, 1997, S. 65). Werden Selbstverpflichtungen als ‚second-best‘ Lösungen eingesetzt, hat ein ‚Ranking‘ bereits stattgefunden und ein bewertender Vergleich mit der ‚first-best‘ Lösung ist nicht mehr sinnvoll. Zudem hängt die politische Durchsetzbarkeit eines Instruments nicht nur von den einzusetzenden alternativen Instrumenten ab, sondern vielmehr von der umweltpolitischen Zielsetzung. Daher ist die Güte der umweltpolitischen Ziele ein zentrales Element bei der Bewertung von Selbstverpflichtungen (siehe Abschnitt 3.1).

Letztendlich muss sich eine allgemeine Bewertung von Selbstverpflichtungen, die nicht nur für den Einzelfall Geltung haben soll, an den Kriterien der ökologischen Effektivität und der ökonomischen Effizienz orientieren. Eine solche Bewertung ist aber überhaupt nur dann sinnvoll, wenn es sich um eine Selbstverpflichtung handelt, die über das ‚Business-as-usual‘ Niveau hinausgeht. Ansonsten besteht die Gefahr, dass eine Selbstverpflichtung positiv bewertet wer-

den könnte, weil sie den Kriterien der ökologischen Effektivität und ökonomischen Effizienz genügt, obwohl der Zielwert im Bereich des ‚Business-as-usual‘ Niveaus liegt und damit auch ohne Selbstverpflichtung erreicht würde. (vgl. dazu KNEBEL et al., 1999, S. 326 f.).

Das Kriterium der ökologischen Effektivität ist erfüllt, wenn ein vorgegebener Zielwert durch den Einsatz eines Instruments erreicht wird. Da eine Abweichung von einem Zielwert, der gesellschaftlich erstrebenswert erscheint, sowohl nach oben als auch nach unten unerwünscht ist, kann ein Instrument, das dem Kriterium der ökologischen Effektivität genügt, als erfolgreich bezeichnet werden.

Unter dem Kriterium der ökonomischen Effizienz werden die Kosten betrachtet, die der Einsatz eines Instrumentes verursacht. Da unnötig anfallende Kosten gesamtwirtschaftlich unerwünscht sind, erscheint auch die Beurteilung von Selbstverpflichtungen anhand des Kriteriums der ökonomischen Effizienz sinnvoll. Es ist erfüllt, wenn ein Umweltziel zu minimalen Kosten erreicht wird.

Die Bewertung von Selbstverpflichtungen sollte dementsprechend in Abfolge der drei nachfolgenden Fragen durchgeführt werden:

- 1) Wird mit der Selbstverpflichtung ein ehrgeiziges Ziel verfolgt, das über den ‚Business-as-usual‘ Pfad hinausgeht?
- 2) Sind die Rahmenbedingungen so ausgestaltet, dass das vereinbarte Ziel erreicht wird und so ökologische Effektivität gegeben ist?
- 3) Sind die Lasten der Selbstverpflichtung so verteilt, dass die Belastung der verpflichteten Unternehmen insgesamt minimal ist und so ökonomische Effizienz gegeben ist?

Eine Selbstverpflichtung kann als erfolgreich gelten, wenn diese drei Fragen mit Abschluss der Selbstverpflichtung und nach Beendigung ihrer Laufzeit positiv beantwortet werden können. Führt die Bewertung in der Phase der Ausgestaltung einer Selbstverpflichtung zu dem Ergebnis, dass auch nur eine der drei Fragen nicht zu einer positiven Antwort kommen wird, ist weitergehend zu fragen, ob die Möglichkeit oder die Notwendigkeit besteht, den Mangel durch die Flankierung der Selbstverpflichtung mit anderen umweltpolitischen Instrumenten zu beheben. Eine solche Flankierung führt dann zu einem so genannten ‚Policy-Mix‘, bei dem mehrere umweltpolitische Instrumente miteinander verknüpft eingesetzt werden.

Der erste Bewertungsabschnitt beschäftigt sich also mit dem Ziel und dem Prozess der Zielsetzung im Rahmen der Ausgestaltung einer Selbstverpflichtung.

3.1 Zielfestlegung

In der Literatur herrscht Einigkeit darüber, dass Selbstverpflichtungen mit klaren, quantifizierbaren und messbaren Zielen versehen werden müssen. Diese sollen dann zu einem festgesetzten Zeitpunkt erreicht sein (für viele: EU-Kommission, 1996, 2002; WICKE und KNEBEL, 1997; KNEBEL et al. 1999).

Gegen Selbstverpflichtungen wird oftmals der Vorwurf erhoben, die Ziele, zu denen sich die Unternehmen oder Verbände verpflichten, entsprechen den ohnehin erwarteten Trends. Die eintretenden Änderungen würden somit auch ohne umweltpolitische Maßnahmen erreicht. Beispielsweise werden mit der allgemein angestrebten Steigerung der Ressourceneffizienz auch relative Emissionsminderungen durch den gesunkenen relativen Energieeinsatz erwartet. Dieser so genannte ‚Business-as-usual‘ Trend würde auf einen künftigen Zeitpunkt hin prognostiziert und diente dann als Grundlage für den zu erreichenden Zielwert einer Selbstverpflichtung. Derartige Zielvorgaben verfestigen und legitimieren dann für viele Jahre eine Entwicklung wirtschaftlichen Handelns, die paradoxerweise durch die Zielfestlegung eine Richtungsänderung erfahren sollte. Verbunden damit ist ein Zeitverlust, da der Einsatz anderweitiger, wirkungsvoller umweltpolitischer Maßnahmen verzögert wird. Die Gründe für die Zielfestlegung auf ‚Business-as-usual‘ Niveau sind nahe liegend: Nach einzelwirtschaftlichem Maximierungskalkül sind Kosten von Umweltverbesserungen zu vermeiden, die nicht durch Imagegewinne oder Wettbewerbsvorteile kompensiert werden. Bei einer Verpflichtung auf den ‚Business-as-usual‘ Pfad sind keine zusätzlichen Kosten durch Umweltschutzmaßnahmen zu erwarten. Außerdem führen die freiwillige Verbandsmitgliedschaft der Unternehmen und eine fehlende hoheitliche Durchsetzungsmacht der Verbände zur Zielfestlegung auf niedrigem Niveau. Selbst wenn die Verbandsmitglieder gegenüber der Verbandsspitze einer Beteiligung an einer Selbstverpflichtung zustimmen, entscheidet jedes einzelne Mitgliedsunternehmen über seinen individuellen Zielbeitrag, nach dem Prinzip: „Jeder nach seinen finanziellen und technischen Möglichkeiten.“ (CANSIER, 1999, S. 365). Dieses Kalkül der Mitgliedsunternehmen antizipiert die Verbandsspitze, wenn es darum geht, in einer Umweltvereinbarung Ziele und Fristen festzulegen (WICKE und KNEBEL, 1997, S. 22 ff.).

Einige Probleme der Zielfestlegung betreffen ausschließlich den Staat. Inwieweit der Staat in den Verhandlungen ehrgeizige Ziele durchsetzt, die über das ‚Business-as-usual‘ Szenario hinausgehen, hängt ab vom politischen Willen, von der Verhandlungsstärke und den angedrohten Sanktionen im Falle des Scheiterns. Der Staat befindet sich dabei in einer Dilemmasituation, da einerseits geringe Zielvorgaben ein hohes Maß an politischer Durchsetzungsfähigkeit genießen und zugleich schnell zu scheinbaren umweltpolitischen Er-

folgen führen. Andererseits büßt der Staat an Vertrauen ein, wenn er allzu willfährig den Forderungen der Industrie nachkommt. Verlässt man das hehre Rationalkonzept und wendet sich der Praxis des umweltpolitischen Prozesses zu, so kann man nach den Erkenntnissen der Politökonomik davon ausgehen, dass eine ökonomisch rationale Umweltpolitik als normatives Politikkonzept möglicherweise überhaupt nicht angestrebt wird. Das Eigeninteresse der Akteure verhindert eine wohlfahrtsorientierte Umweltpolitik, besonders wenn die Entscheidenden individuell ökonomisch rational handeln und ihren Eigennutzen unter den gegebenen Bedingungen maximieren (EWRINGMANN, 1999, S. 394 f.). Diese Sichtweise lässt Kooperationslösungen als politische Tauschgeschäfte erscheinen: in den Verhandlungen erweitert der Staat durch Verzicht auf hoheitliche Detailregelungen die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der beteiligten Akteure und erwartet im Gegenzug eine aktive Unterstützung seiner umweltpolitischen Ziele (DÖRING und PAHL, 2003, S. 92). Dabei kann der Staat umweltpolitische Aktivität vortäuschen und im geschickten Kompromiss sowohl ökonomischen als auch ökologischen Interessenlagen genügen. Die Gefahr zu symbolischer Umweltpolitik, deren niedrige Ansprüche leicht zu verschleiern sind, ist dabei sehr hoch. Zudem wird bei Selbstverpflichtungen mit langer Laufzeit eine Zielverfehlung erst in nachfolgenden Legislaturperioden sichtbar.

Aber auch aus normativer Perspektive kommen auf den Staat einige institutionelle Probleme hinzu, die eine wohlfahrtsorientierte Umweltpolitik erschweren. Beispielsweise können zwischen Industrie und Staat Informationsasymmetrien vorliegen, die eine Zielfestlegung und die Bewertung einer Umweltvereinbarung auf staatlicher Seite erschweren. Der Staat sollte bereits vor den Verhandlungen um die Ausgestaltung von Selbstverpflichtungen ein hohes Informationsniveau haben. Er muss sich im Vorfeld, und nicht erst am Verhandlungstisch Klarheit über die anzustrebenden Ziele verschaffen. Das Argument, kooperatives Regierungshandeln (DOSE, 2003, S. 22), insbesondere das Instrument der Selbstverpflichtung (CANSIER, 1999, S. 374 ff.), böte die Möglichkeit, in Verhandlungen mit der Industrie an wichtige (innerbetriebliche) Informationen zu gelangen, konnte nicht bestätigt werden und hält – unterstellt man strategisches Verhalten auf Seiten der Wirtschaft – auch keiner Plausibilitätsüberlegung stand. Es besteht vielmehr die Gefahr, wenn staatliche Stellen über Jahre hinweg eine enge Zusammenarbeit mit Vertretern der Wirtschaft pflegen, dass der Regulierende gegenüber dem Regulierten nicht mehr objektiv ist und unabhängig Entscheidungen trifft (STIGLER, 1971). Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn Verhandlungen bilateral zwischen staatlichen Stellen und Wirtschaft geführt werden. Selbstverpflichtungen setzen sich dann auch dem Widerspruch aus, einerseits als kooperatives Instrument gemäß dem Kooperationsprinzip die Mitgestaltung einer breiten Öffentlichkeit und den Konsens verfolgen zu wollen, andererseits betroffene Kreise zu vernachlässigen und demokratische Entscheidungswege zu verlassen. Neueste Studien zeigen, dass das Instrument der Selbstverpflichtung mitunter von staatlichen Stellen bewusst ge-

wählt wird, um andere Interessengruppen wie NGO's oder andere staatliche Stellen wie Parlament oder Bundesrat von der Politikgestaltung auszuschließen (JÖRGENS und BUSH, forthcoming). Bilateral ausgehandelte Selbstverpflichtungen fallen somit hinter ordnungsrechtliche Instrumente zurück: für Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften gibt die Rechtsordnung gewisse Verfahrensregeln vor wie Anhörungen beteiligter Kreise. Beispielsweise sehen beim ordnungsrechtlichen Instrumentarium zahlreiche Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen in Umweltgesetzen die Anhörung beteiligter Kreise vor, so § 51 BImSchG, § 60 KrW-/AbfG, § 20 BBodSchG, § 17 Abs. 7 ChemG. Die Auswahl der beteiligten Kreise in einem solchen Verfahren ist sorgfältig und ausgewogen zu treffen, um auch konkurrierende, abweichende und alternative Meinungen zu Wort kommen zu lassen (WILRICH, 2002). Für die Verhandlungen von Selbstverpflichtungen ist dagegen formal keine Anhörung beteiligter Kreise festgelegt. Da bei der Ausgestaltung von Selbstverpflichtungen kein ‚wahrheitssuchender‘ Informationsprozess vorgesehen ist, werden Vorwürfe wie „Kungelei, Kollaboration und Koalitionsbildung zum Nachteil des Umweltschutzes“ erhoben (KNEBEL et al., 1999, S. 46 m.w.N.). Nach dem Postulat des § 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) muss sich aber die Verwaltung bei der Entscheidung über den Inhalt einer Selbstverpflichtung auf einem hohen Informations- und Erkenntnisniveau befinden um verantwortlich entscheiden zu können. Daher ist ein Informationsprozess unerlässlich, um auch die Interessen der Gesellschaftsmitglieder, die nicht am Verhandlungstisch vertreten sind, angemessen zu berücksichtigen. Gerade wegen der Lobbying-Strategien der Verhandlungspartner (ZIMMERMANN und SCHWARZE, 1996; WEIMANN, 1991) ist die Gefahr der einseitigen Entscheidungsfindung hoch.

Ein Grund für diese verkürzte Vorgehensweise in der Ausgestaltung von Selbstverpflichtungen liegt darin, dass ein ausgewogener Informationsprozess den administrativen Aufwand erhöht. Damit gehen die vermeintlichen ‚Vorteile‘ des Instruments der Selbstverpflichtung wie Zeiterparnis und Flexibilität verloren. Diese Vorteile, die oftmals mit dem Schlagwort des ‚schlanken Staates‘ hervorgehoben werden, erweisen sich jedoch als Nachteile und sind abzulehnen, wenn sie mit undemokratischen Entscheidungsprozessen erkaufte werden. Es ist daher unumgänglich, der Öffentlichkeit, insbesondere den Umweltverbänden bei einer beabsichtigten Selbstverpflichtung Gelegenheit zum intensiven Dialog zu geben. Gemäß dieser Herangehensweise würde mit einer Selbstverpflichtung der Zielwert einer Umweltverbesserung angestrebt, der ein von der Gesellschaft erwünschtes Umweltqualitätsniveau realisiert. Dies ist eine sinnvolle und demokratisch einwandfreie Möglichkeit, die Probleme der Zielfestlegung um ein schwer feststellbares ‚Business-as-usual‘ Niveau zu lösen.

Nachdem eine Zielfestlegung erfolgt ist, die über das ‚Business-as-usual‘ Niveau hinausgeht, sind die Antworten nach den so genannten „Erfolgskriterien“ der ökologischen Effektivität und der ökonomischen Effizienz zu geben.

3.2 Ökologische Effektivität

Selbstverpflichtungen genügen dem Kriterium der ökologischen Effektivität, wenn das vereinbarte Ziel innerhalb der Laufzeit der Selbstverpflichtung erreicht wird. Dazu muss in der Regel jedes verpflichtete Unternehmen seinen Beitrag leisten. Jedoch bewegen nur ökonomische Vorteile im Sinne positiver Gewinnaussichten die Unternehmen, zur Umsetzung einer Selbstverpflichtung beizutragen. Mehrere Faktoren können die Gewinnsituation bei aktiver Unterstützung einer Selbstverpflichtung positiv beeinflussen:

- 1) Ein Unternehmen verspricht sich Imagegewinne durch die Teilnahme an einer Selbstverpflichtung. Dies kann zum einen in eine Verbesserung des Klimas mit den Behörden münden, in der Hoffnung, dass sich Genehmigungsverfahren und Ähnliches beschleunigen lassen. Zum anderen kann ein Imagegewinn auf der Nachfrageseite zu besseren Absatzchancen führen. Dies trifft aber nur für solche Unternehmen zu, die „nahe am Markt“ im direkten Kontakt zum kritischen Endkunden stehen.
- 2) Für ein Unternehmen kann es gewinnsteigernd sein, die Kostenbelastung einer Selbstverpflichtung in Kauf zu nehmen, um dadurch andere, kostenintensivere umweltpolitische Eingriffe abzuwehren.

Bestehen keine oder nur geringe finanzielle Anreize der oben unter 1) genannten Art, ist es für den Staat unerlässlich, Sanktionen in Form anderweitiger umweltpolitischer Eingriffe glaubhaft anzudrohen oder bereits (unter-)gesetzlich festzuschreiben, um die Einhaltung der Selbstverpflichtung zu sichern. Lässt eine Selbstverpflichtung aus Sicht der Unternehmen eine Verschlechterung der Kostensituation erwarten, können diese darauf unterschiedlich reagieren:

- 1) Es wird keine Selbstverpflichtung abgegeben, oder die Verhandlungen darüber werden in die Länge gezogen, um Spielraum zu schaffen und/oder andere Maßnahmen zu verzögern.
- 2) In der innerverbandlichen Diskussion wird die Selbstverpflichtung derart „entschärft“, dass nur Verpflichtungen im Rahmen des ‚Business-as-usual‘ Pfades abgegeben werden (siehe dazu den vorausgehenden Abschnitt).
- 3) Wird eine Selbstverpflichtung mit Zielen abgegeben, die über das ‚Business-as-usual‘ Niveau hinausgehen, besteht für die verpflichteten Unternehmen der Anreiz zum Freifahrerverhalten und damit die Gefahr des Scheiterns der Selbstverpflichtung.

Diese drei Punkte erschweren es, eine Verminderung der Umweltbelastung durch das Instrument der Selbstverpflichtung herbeizuführen. Die größte Herausforderung für den Verband und den Staat liegt dabei jedoch darin, das Freifahrerverhalten der verpflichteten Unternehmen zu verhindern. Der Freifahreranreiz entsteht dadurch, dass umweltpolitische Eingriffe, die durch den Abschluss einer Selbstverpflichtung abgewendet werden, den Charakter eines öffentlichen Gutes besitzen. Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität wecken den so genannten Freifahreranreiz und führen so zu unkooperativem Verhalten: Individuell ist es rational, die eigene Leistung zurückzuhalten und von der Leistungserstellung der anderen zu profitieren. Handelt jeder Akteur nach diesem Rationalitätskalkül, wird die Leistungserstellung gänzlich unterbleiben, obwohl die Bereitstellung wünschenswert wäre, da sie die Nutzenniveaus aller Akteure erhöht. Diese soziale Dilemma-Situation wird in der Spieltheorie mit dem Gefangenendilemma beschrieben (HOLLER und ILLING, 2000; RASMUSEN, 2001; DIXIT und SKEATH, 1999, S. 356 ff.).

Nur Sanktionen, die im Fall des Scheiterns einer Selbstverpflichtung eintreten, können Unternehmen zu kooperativem Verhalten bewegen. Dabei sind drei Arten von Sanktionen denkbar, die sich hinsichtlich der sanktionierenden Akteure und ihrer Wirkung unterscheiden.

- 1) Das Sanktionspotenzial der Verbände reicht maximal zum Verbandausschluss. Das Droh- und Sanktionspotential der Verbände ist somit gering und wirkt vornehmlich auf kleine und mittlere Unternehmen, da für sie eine eigene Lobbyaktivität zu kostspielig wäre und sie daher mehr Vorteile aus der Verbandsmitgliedschaft ziehen als große Unternehmen. (CANSIER, 1999, S. 361).
- 2) Sanktionen durch den Markt wirken nur handlungsleitend auf Unternehmen, die direkt mit ökologisch orientierten Nachfragern konfrontiert sind und Umsatzeinbußen befürchten müssen, wenn ihr unkooperatives Verhalten Imageverlust in der Öffentlichkeit verursacht. In den meisten Fällen der aktuell gültigen Selbstverpflichtungen (siehe dazu die Bestandsaufnahme freiwilliger Selbstverpflichtung des BDI, 2003) ist kein direkter Kontakt zu ökologisch orientierten Nachfragern gegeben und daher sind marktliche Sanktionen kaum wirksam.
- 3) Deshalb müssen Selbstverpflichtungen in den meisten Fällen durch staatliche Sanktionen begleitet werden. Staatliche Sanktionen, die ungenau formuliert sind, besitzen nur ein geringes Drohpotential. Werden die staatlichen Sanktionen nicht an das individuelle Fehlverhalten des einzelnen Unternehmens geknüpft, können sie das Freifahrerverhalten nicht wirkungsvoll verhindern. Damit besteht trotz festgelegter Sanktionen die Gefahr, dass die unerwünschte Situation des Gefangenendilemmas eintritt und die Selbstverpflichtung scheitert. Das Freifahrerverhalten des einzelnen Unter-

nehmens kann umso wirksamer unterbunden werden, je direkter die Sanktionshöhe an das individuelle Fehlverhalten des einzelnen Unternehmens geknüpft wird. Ferner muss ein Mechanismus festgelegt werden, der im Vorhinein für alle Beteiligten das unausweichliche Inkrafttreten der staatlichen Sanktion regelt. Zu streng formulierte Sanktionen genießen auf Grund geringer Durchsetzbarkeit wenig Glaubwürdigkeit. Staatliche Sanktionen, die auf Grund der Laufzeit der Selbstverpflichtung erst nach vielen Jahren und möglicherweise sogar mehreren Legislaturperioden eintreten, geben den Unternehmen die Hoffnung, dass zum Zeitpunkt der Sanktionierung andere politische Mehrheitsverhältnisse herrschen, und so drohende staatliche Sanktionen zurückgenommen werden könnten. Zudem werden Sanktionszahlungen späterer Perioden diskontiert und verlieren dadurch an Drohpotenzial. Staatliche Sanktionen, die erst in ferner Zukunft eintreten, haben daher nur geringes Potenzial zur Verhaltenssteuerung. Eine wirkungsvolle Sanktionierung sollte deshalb an Zwischenziele geknüpft sein, die noch während der Laufzeit einer Selbstverpflichtung defektierendes Verhalten einzelner Unternehmen bestraft. Zwischenziele sind unerlässlich für das Monitoring während der Laufzeit einer Selbstverpflichtung. Werden jedoch Zwischenziele ebenso verbindlich wie Hauptziele gesetzt, so wird die zeitliche Flexibilität der Unternehmen hinsichtlich deren Anpassungsinvestitionen beeinträchtigt. (SRU, 1998, Tz. 315).

Grundsätzlich muss eine Sanktion immer so hoch sein, dass für das einzelne Unternehmen die kooperative Beteiligung an einer Selbstverpflichtung weniger Kosten verursacht als defektierendes Verhalten.

3.3 Ökonomische Effizienz

Selbstverpflichtungen werden oftmals als flexibles Instrument angesehen, das ohne großen bürokratischen Aufwand eingesetzt werden kann und die Marktkräfte kaum beeinträchtigt. Jedes Unternehmen habe die Möglichkeit, Investitionen in die Umweltverbesserung gemäß seinem Investitionszyklus zum betriebswirtschaftlich günstigsten Zeitpunkt durchzuführen. Somit habe jedes Unternehmen für die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen freien Spielraum, den es dann im Sinne der Kostenminimierung ausnutzt (CANSIER, 1999, S. 366). Dieses Effizienzpotential wird durch das Instrument der Selbstverpflichtungen um so mehr entfaltet, je länger die Verpflichtungsdauer und damit der Planungszeitraum ist, der für Anpassungsmaßnahmen vorgesehen ist. Daher ließen sich mit dem Instrument der Selbstverpflichtungen Verminderungen der Umweltbelastung zu minimalen Kosten erreichen (GLACHANT, 1994). Zudem begründe sich die Effizienz des Instruments auch mit der Flexibilität, die sich aus der

Aufteilung der Kosten zur Verminderungen von Umweltbelastung unter den Unternehmen gemäß ihrer Grenzkostensituation ergibt.

Diese Argumente könnten zu dem vorschnellen Schluss verleiten, Selbstverpflichtungen seien ein effizientes Instrument. Der Spielraum eines jeden einzelnen Unternehmens und die Flexibilität auf Ebene der verpflichteten Unternehmen bieten aber nur die *Option* zu einer effizienten Umsetzung, die sich jedoch keineswegs von alleine einstellt.

Selbstverpflichtungen, die zwischen dem Staat und einem Verband abgeschlossen werden, sind vielmehr mit einer ordnungsrechtlichen Auflage vergleichbar, die der Verband zu erfüllen hat: In den Verhandlungen werden Umweltziel und Zeitraum zur Umsetzung vereinbart, der Verband hat dann dafür zu sorgen, dass seine Mitgliedsunternehmen die Leistung erbringen. Die vermeintliche Flexibilität und der geringe bürokratische Aufwand sind deshalb nur scheinbare Vorteile: Die Pflichten der Umsetzung und Kontrollen werden lediglich vom Staat auf den Verband übertragen, d.h. privatisiert. Diese Privatisierung stellt für beide Seiten eine interessante Lösung dar: der Staat kann auf umweltpolitische Aktivität verweisen und den bürokratischen Aufwand abwälzen, der Verband sieht seine Position gegenüber seinen Mitgliedsunternehmen gestärkt und erhofft sich mit der Übertragung der Umsetzungspflicht mehr Spielräume als bei alternativen Instrumenten.

Unter Effizienzgesichtspunkten darf sich die Aufgabe des Verbandes nicht auf das Aushandeln und Abschließen einer Selbstverpflichtung beschränken. Denn in der Praxis finden sich gerade bei der Umsetzung von Selbstverpflichtungen erhebliche Quellen von Ineffizienzen.

Unter Effizienzgesichtspunkten hat der Verband mit der Umsetzung einer Selbstverpflichtung zwei Aufgaben zu übernehmen:

Zum einen ist die Begleitung und Betreuung der verpflichteten Unternehmen bei der Umsetzung durch den Verband eine wichtige Voraussetzung für die effiziente Umsetzung auf Ebene des einzelnen Unternehmens. Exemplarisch für das produzierende Gewerbe können die Erfahrungen aus der Studie von FLOTOW und SCHMIDT (2001) herangezogen werden⁵, die im Auftrag des VCI die Selbstverpflichtungen der Verbände der chemischen Industrie evaluierten. Gerade kleinere und mittlere Unternehmen der chemischen Industrie beklagten, dass Selbstverpflichtungen vornehmlich auf die Möglichkeiten der Großunternehmen zugeschnitten seien und die Kapazitäten und Probleme kleinerer Unternehmen vernachlässigten (FLOTOW und SCHMIDT, 2001, S. 40).

⁵ Diese Studie über die Selbstverpflichtungen der chemischen Industrie bietet sich im Besonderen als Referenz an, da die Mehrzahl der deutschen Selbstverpflichtungen vom Verband der chemischen Industrie (VCI) und seinen Fachverbänden abgegeben wurde.

So wünschten sich die Unternehmen im Falle der Selbstverpflichtung von 1997 zur Erfassung und Bewertung von Altstoffen detailliertere Handlungsanweisungen und Hilfen des Verbandes (FLOTOW und SCHMIDT, 2001, S. 65). Wenn in dieser Selbstverpflichtung von den Unternehmen „eine verstärkte Hilfestellung von Seiten des Verbandes bei der Umsetzung und ein größerer Austausch von Stoffdaten zwischen den Unternehmen angemahnt [wird], um Doppelarbeiten zu vermeiden“ (FLOTOW und SCHMIDT, 2001, S. 40), lässt dies auf erhebliche unnötige Kostenbelastungen der Unternehmen schließen und Effizienzverluste vermuten. Auf Ebene des einzelnen Unternehmens ist es also Aufgabe des Verbandes, durch Informations- und Beratungsleistung den Unternehmen innerbetriebliche Potenziale der Umweltverbesserung aufzuzeigen, die im Saldo keine Kostenbelastung darstellen müssen. Werden dabei ‚No-regret‘ Maßnahmen aufgedeckt, lassen sich Ziele verwirklichen, die über das ‚Business-as-usual‘ Niveau hinausgehen können. Diese Beratungs- und Umsetzungshilfe des Verbandes ist unerlässlich, wenn mit der Selbstverpflichtung Ziele verfolgt werden, die im Unternehmen komplexere strukturelle Änderungen erfordern. Komplex umzusetzende Selbstverpflichtungen oder eine hohe Mitgliederzahl bringen den Verband jedoch schnell an seine Kapazitätsgrenzen. Nimmt der Verband die Betreuung seiner Mitgliedsunternehmen ernst, kann er durch seine Beratungsleistung ein Informationspool aufbauen, der für die Unternehmen exklusive Optimierungshilfen eröffnet. Damit verlieren die Leistungen der Verbände den Charakter eines öffentlichen Gutes mit der Möglichkeit, die Bindung der Mitgliedsunternehmen zu stärken und Neumitglieder zu akquirieren. Unter den Notwendigkeiten eines immer stärker werdenden Wettbewerbs zwischen den Unternehmen stellt eine exklusive Beratung durch die Verbände ein bisher ungenutztes Informationsinstrument dar.

Zum zweiten wird unter Effizienzgesichtspunkten eine Selbstverpflichtung erst dann zu einem effizienten Instrument, wenn es auch gelingt, die Lasten der Selbstverpflichtung auf die Mitgliedsunternehmen gemäß deren Produktionstechnologie und Kostensituation zu verteilen. Gemäß dem „weiten Vermeidungskostenbegriff“ ist Effizienz erst dann gegeben, wenn die Gewinneinbußen, die sich aus dem umweltpolitischen Eingriff (möglicherweise) ergeben, über alle Unternehmen hin minimiert werden können. Während zu den Vermeidungskosten im engeren Sinne die Kosten für integrierte oder end-of-pipe Technologien zählen, umfassen die Vermeidungskosten im weiteren Sinne sämtliche Kosten, die mit umweltpolitischen Eingriffen verbunden sein können. Diese Ausweitung ist insbesondere im Hinblick auf Selbstverpflichtungen wie Melde- und Informationsverpflichtungen oder Kennzeichnungsverpflichtungen sinnvoll, die nicht zwingend Investitionen in den Kapitalstock erfordern. Außerdem besteht neben den technischen Optionen und organisatorischen Maßnahmen zur Reduzierung umweltschädigender Unternehmensprozesse grundsätzlich die oft unberücksichtigte Möglichkeit der Outputreduzierung, wenn die Umweltschädigung mit der Outputerstellung positiv korreliert ist. Die daraus

resultierenden Umsatzminderungen verbunden mit einer (Produktions-)Kostensenkung werden vollständig nur in der Gewinnfunktion abgebildet. Deshalb ist die gesamte Belastung der Unternehmen aufgrund umweltpolitischer Eingriffe nur durch die Gewinnänderung zu erfassen. Eine Lastenverteilung auf die verpflichteten Unternehmen unter Berücksichtigung deren individuellen Vermeidungsoptionen wie technische und organisatorische Maßnahmen oder Outputveränderungen stellt für einen zentralen Planer – sei es der Staat oder der Verband – eine äußerst komplexe Aufgabe dar. In der Praxis wird dies kaum zu leisten sein. Insofern erfordert die Lastenverteilung der Selbstverpflichtung, gerade wegen der Flexibilität und des Spielraums jeden Mitgliedsunternehmens einen effizienten Verteilungsmechanismus. Auf der Suche nach einem geeigneten Verteilungsmechanismus muss auch die Um- bzw. Durchsetzung einer wie auch immer ermittelten Lastenverteilung durch den Verband berücksichtigt werden. Die freiwillige Mitgliedschaft der Unternehmen, die fehlende hoheitliche Durchsetzungsmacht sowie die nicht vorhandenen Kapazitäten und Strukturen einer Clearingstelle, lassen den Verband als Exekutivorgan ungeeignet erscheinen, eine Verteilung gemäß der Gewinnsituation der einzelnen Unternehmen zu realisieren.

Selbstverpflichtungen sind folglich nur effizient, wenn unter den verpflichteten Unternehmen ein Mechanismus zur effizienten Lastenverteilung implementiert wird. Eine effiziente Umsetzung verlangt Anreizmechanismen, die auf das Vermeidungskalkül der verpflichteten Unternehmen dieselbe Wirkung entfalten wie eine Zertifikats- oder Abgabenlösung. Insofern wäre es in der deutschen Klimapolitik nur konsequent, die in den Selbstverpflichtungen festgelegten CO₂-Minderungsziele mit dem derzeit in der Einführungsphase befindlichen Instrument des Emissionshandels effizient umzusetzen. Ein wirksamer Mechanismus zur Lastenverteilung erhöht jedoch den bürokratischen Aufwand. Damit werden die genannten Vorteile von Selbstverpflichtungen wie die ‚Flexibilität‘ und der ‚Zeitvorteil‘ immer mehr eingeschränkt.

Die so genannte ‚Flexibilität‘ von Selbstverpflichtungen liegt zum einen in der Freiheit, die Leistung beliebig auf die verpflichteten Unternehmen verteilen zu können. Damit verbunden ist die Möglichkeit, die erforderlichen Maßnahmen innerhalb der Laufzeit, aber ohne genauere zeitliche Vorgaben, zu erbringen. Einen anderen Aspekt der Flexibilität macht die rechtliche Unverbindlichkeit von Selbstverpflichtungen aus. Nach verbreiteter Meinung besteht dabei der Vorteil, dass sowohl Staat als auch Wirtschaft während der Laufzeit der Selbstverpflichtung schnell und unkompliziert Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen vornehmen können. Damit verbunden ist jedoch der Nachteil, dass die mittel- und langfristige Planbarkeit leidet und weittragende Entscheidungen auf Seiten der Unternehmen wie Investitionsvorhaben unkalkulierbaren Risiken unterworfen werden. Die so genannte Flexibilität birgt neben der Chance einer sinnvollen Kurskorrektur insofern jedoch auch die Gefahr einer umweltpolitischen Richtungslosigkeit und unkalkulierbaren Beliebigkeit. Gerade im Umweltbereich besteht die

Möglichkeit und ist es sinnvoll, zeitlich weitreichende Umweltziele festzulegen. Beispielsweise ist im Klimaschutz eine Reduktion des CO₂-Ausstosses unausweichlich und die dafür notwendige Umstrukturierung der Volkswirtschaft erfordert umweltpolitisches Eingreifen, das langsam aber kontinuierlich, und für alle Beteiligten vorhersehbar ist. Ebenso erfordern viele andere (persistente) Umweltprobleme wie diffuse Stoffeinträge in Böden und Gewässer, die Abnahme der Biodiversität etc. keine Flexibilität sondern Kontinuität im Einsatz des Instrumentariums. Bei der Betrachtung abgeschlossener Selbstverpflichtungen drängt sich mitunter der Eindruck auf, dass die Flexibilität von Kooperationslösungen als Hintertür freigehalten wird, um betriebswirtschaftlich unrentable Umweltmaßnahmen zu umgehen.

Der so genannte ‚Zeitvorteil‘ von Selbstverpflichtungen kann je nach formeller Ausgestaltung sehr unterschiedlich sein. So können einseitige Erklärungen nach kurzer innerverbandlicher Abstimmung abgegeben werden, während hingegen das in Kraft setzen umweltrechtlich flankierter Selbstverpflichtungen die Dauer eines Gesetzgebungsprozesses in Anspruch nimmt. Grundsätzlich muss aber davon ausgegangen werden, dass eine Selbstverpflichtung keinen Zeitvorteil gegenüber anderen Instrumenten bietet: Selbstverpflichtungen mit Erfolgchancen müssen neben einer konkreten Zielfestlegung mit Zwischenzielen ein Monitoringsystem, ein Überwachungs- und Kontrollsystem, sowie Sanktionsmechanismen enthalten. Alle diese Bestandteile müssen verhandelt werden. Unter Effizienzgesichtspunkten ist die Implementation eines Mechanismus zur Lastenverteilung erforderlich, die wiederum Zeit beansprucht. Die Erfahrungen aus der Praxis bei weit weniger anspruchsvollen Selbstverpflichtungen zeigen, dass in der Chemieindustrie die Zeitspanne für die Ausarbeitung von Selbstverpflichtungen von wenigen Monaten bis (mehrheitlich) ein bis zwei Jahren reicht, in Einzelfällen auch länger. (FLOTOW und SCHMIDT, 2001, S. 22). Selbst die Selbstverpflichtung der europäischen Automobilhersteller, an der lediglich eine überschaubare Anzahl von Unternehmen beteiligt ist und die wenig ehrgeizige Ziele verfolgt, die über den ‚Business-as-usual‘ Pfad hinausgehen, hatte eine Ausarbeitungsphase von annähernd fünf Jahren in Anspruch genommen.

Daher ist davon auszugehen, dass eine Selbstverpflichtung, die nicht das Business-as-usual Szenario festschreibt und die einen wirksamen Lastenverteilungs- und Sanktionsmechanismus sowie ein Monitoring- und Kontrollsystem beinhaltet, in der Ausgestaltung keinen Zeitvorteil gegenüber anderen umweltpolitischen Instrumenten schafft. Aus den vorangegangenen Ausführungen wurde auch die Gefahr deutlich, dass die so genannte ‚Flexibilität‘ und der ‚Zeitvorteil‘ von Selbstverpflichtungen mit einem rudimentären Zielfindungsprozess und einer wirkungslosen, zumindest ineffizienten Umsetzungsstrategie erkaufte werden.

4. Erfolgsvoraussetzungen von erfolgreichen Selbstverpflichtungen

In den Ausführungen zu den Bewertungskriterien wurden bereits einige Voraussetzungen genannt, die den Erfolg des Instruments der Selbstverpflichtungen ausmachen. Diese sind zusammenfassend in den Abschnitten 4.1 bis 4.3 aufgeführt. Weitere Erfolgsvoraussetzungen umfassen die Marktgegebenheiten bzw. die Wettbewerbssituation (Abschnitt 4.4) sowie das Monitoring (Abschnitt 4.5).

4.1 Zielfestlegung

Mit dem Instrument der Selbstverpflichtungen muss ein Ziel angestrebt werden, das über das ‚Business-as-usual‘ Niveau hinausgeht. Ist dies nicht der Fall, ist eine weitere Bewertung hinfällig und die Selbstverpflichtung kann auch nicht als erfolgreich bezeichnet werden. Die Problematik der Zielfestlegung um ein schwer feststellbares ‚Business-as-usual‘ Niveau ist nur zu entschärfen, wenn die Verhandlungen nicht in der ‚Dunkelkammer des Rechtsstaats‘ geführt werden, sondern wenn die Ausgestaltung der Selbstverpflichtung insbesondere die Zielfestlegung unter Anhörung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und unter Abwägung wissenschaftlicher Erkenntnisse erfolgt.

4.2 Sanktionierung

Selbstverpflichtungen, die über das ‚Business-as-usual‘ Niveau hinausgehen, müssen mit Sanktionen begleitet werden, die so hoch sind, dass für das einzelne Unternehmen die kooperative Beteiligung an einer Selbstverpflichtung weniger Kosten verursacht als defektierendes Verhalten. Unkooperatives Verhalten können der Verband, der Markt und der Staat sanktionieren. Während die Sanktionsmacht des Verbandes aufgrund hoheitlicher Befugnisse äußerst gering ist, wirkt die Sanktionierung durch den Markt nur auf Unternehmen, die in direktem Kontakt mit dem ökologisch orientierten Nachfrager stehen. In den meisten Fällen müssen Selbstverpflichtungen durch staatliche Sanktionen begleitet werden, die umso wirksamer sind, je mehr das individuelle Fehlverhalten des einzelnen Unternehmens anknüpfen. Nur so kann die Zielerreichung gewährleistet werden.

4.3 Lastenverteilung

Selbstverpflichtungen sind nur effizient, wenn unter den verpflichteten Unternehmen ein Mechanismus zur effizienten Lastenverteilung implementiert wird. Eine effiziente Umsetzung verlangt Anreizmechanismen, die auf das Umsetzungskalkül der verpflichteten Unternehmen

dieselbe Wirkung entfalten wie eine Zertifikats- oder Abgabenslösung. Dann ist gewährleistet, dass die Maßnahmen zum Umweltschutz an der kostengünstigsten Stelle erbracht und so der Zielwert über alle Unternehmen hin mit minimalen Gewinneinbußen erreicht wird.

4.4 Marktgegebenheiten und die Wettbewerbssituation

Selbstverpflichtungen sind als umweltpolitisches Instrument gänzlich ungeeignet, wenn neben den verpflichteten Unternehmen die vor- und nachgelagerten Unternehmen, die nicht direkt verpflichtet sind, zur Einhaltung der Verpflichtung beitragen müssen. Auf ähnliche Weise unerfüllbar sind Selbstverpflichtungen, die auf Produzentenseite abgegeben werden, deren Erfüllung aber im Wesentlichen von den Entscheidungen auf der Nachfrageseite abhängt: Im Rahmen der ACEA Selbstverpflichtung beispielsweise verpflichteten sich die europäischen Automobilhersteller auf ein CO₂-Reduktionsziel, das am durchschnittlichen CO₂-Ausstoß der verkauften Fahrzeuge anknüpft. Die Automobilhersteller können jedoch die Nachfrage nach Modellen mit unterschiedlichem CO₂-Ausstoß bestenfalls indirekt steuern. Um eine Selbstverpflichtung sicher erfüllen zu können müssen die dafür notwendigen Maßnahmen ausschließlich in den Verantwortungsbereich der verpflichteten Unternehmen fallen.

Die Anzahl der verpflichteten Unternehmen beeinflusst entscheidend den Erfolg einer Selbstverpflichtung. Der Freifahreranreiz wirkt umso stärker, je weniger wichtig das einzelne Unternehmen seinen Beitrag zur Zielerreichung einschätzt. Je größer die Anzahl der verpflichteten Unternehmen, desto größer ist die Gefahr einer Fehleinschätzung. Eine Vielzahl an verpflichteten Unternehmen lässt somit die Erfolgchancen einer Selbstverpflichtung sinken. Zudem nehmen die für eine effiziente Lastenverteilung zu erfüllenden Voraussetzungen zu, insbesondere wenn mit der Anzahl auch die Heterogenität der Produktions- und Kostenstrukturen der verpflichteten Unternehmen zunimmt. Parallel steigen die Monitoring- und Überwachungskosten an und erreichen Höhen, die die dafür eingeplanten und bereitgestellten Ressourcen schnell übersteigen können. Dass die Umsetzung umso schwieriger und komplexer ist, je mehr Unternehmen an der Umsetzung beteiligt sind, belegt auch die Evaluation der Selbstverpflichtungen in der chemischen Industrie (FLOTOW und SCHMIDT, 2001).

Die Kooperationsbereitschaft hängt sehr stark von der Wettbewerbssituation ab. Lässt eine Beteiligung an der Selbstverpflichtung Wettbewerbsnachteile gegenüber nicht verpflichteten und/oder ausländischen Unternehmen erwarten, hat eine Selbstverpflichtung mit ehrgeizigen Zielen, die über den ‚Business-as-usual‘ Pfad hinausgehen wenig Aussicht auf Erfolg. Eine wichtige Möglichkeit, die Wettbewerbsnachteile zu vermindern, stellen Selbstverpflichtungen auf Ebene der europäischen Union dar. Die Verantwortung für eine EU-weite Selbstverpflichtung auf Industrieverbände zu übertragen, übersteigt deren Umsetzungskapazität bei weitem.

Denn es ist zu erwarten, dass eine Vielzahl von Unternehmen mit heterogenen Produktions- und Kostenstrukturen als Teilnehmer in Frage kommen. In einem solchen Fall muss ein ordnungsrechtlicher Rahmen den Lastenverteilungs- und Sanktionsmechanismus sowie ein Monitoring- und Kontrollsystem regeln. Somit kann eine Selbstverpflichtung mit einem großen Teilnehmerkreis, wie auf EU-Ebene zu erwarten ist, nur als Ergänzung zum herkömmlichen umweltpolitischen Instrumentarium angewendet werden.

4.5 Monitoring

Ein Monitoringsystem ist für den Erfolg einer Selbstverpflichtung unerlässlich. Mit dem Monitoring sollen die Anpassungsmaßnahmen der verpflichteten Unternehmen aufgezeichnet werden um den Beitrag eines jeden einzelnen Unternehmens zu erfassen. Dieses Informationssystem ist mit einigen Problemen behaftet. Aus staatlicher Sicht ist es wünschenswert, Transparenz in die Unternehmensabläufe zu bringen um damit möglichst wirksam umweltpolitisch eingreifen zu können. Die Unternehmen wiederum haben kein Interesse daran, interne Informationen zu veröffentlichen, die dann auch den Konkurrenten zur Verfügung stehen oder als Grundlage für staatliche Sanktionen herangezogen werden könnten. Die Idee, das Monitoring im Rahmen von Selbstverpflichtungen von unabhängigen Dritten durchführen zu lassen, löst dieses Problem nur scheinbar. Die Erfahrungen mit dem Monitoring im Rahmen der Selbstverpflichtung zum Klimaschutz der deutschen Wirtschaft zeigen, dass das betraute unabhängige Forschungsinstitut (RWI) letztendlich doch auf seriöse Informationen aus den einzelnen Unternehmen bzw. Verbänden angewiesen ist. In vielen Fällen seien laut RWI die Informationen der Unternehmen jedoch weder nachvollziehbar noch nachprüfbar. So beklagen BUTTERMANN und HILLENBRAND in ihrem Monitoringbericht 2000 (Kapitel 6), „dass die Meldungen der Verbände auch nach vier Berichten immer noch sehr heterogen sind: Während einige die Emissionsminderungen im Detail belegen und mit aussagefähigen Analysen bereichern, sind andere Berichte zum Teil noch lückenhaft und werden den Ansprüchen an ein nachvollziehbares Monitoring nicht gerecht. In diesen Fällen fehlen beispielsweise Angaben zu den Emissionsminderungen, zu den dazu notwendigen Investitionen oder zu beiden Sachverhalten. Eine unkommentierte Ansammlung einer Vielzahl von Maßnahmen kann die detaillierte Darstellung von Einzelmaßnahmen nicht ersetzen. Besonders kritisch ist die zunehmende Tendenz der Verbände zu werten, an die Stelle amtlicher Erhebungen eigene zu setzen. Auch wenn dies aufgrund von Mängeln der amtlichen Statistik im Einzelfall gerechtfertigt erscheinen mag, so dürfte klar sein, dass damit die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse erheblich eingeschränkt und die Überprüfung durch einen unabhängigen Dritten nahezu unmöglich wird.“ Eine transparente Berichterstattung erfordert jedoch einen hohen bürokratischen und personellen Aufwand

und trübt das Bild eines flexiblen und marktwirtschaftlichen Instruments. Diese Einschätzung wird von der Evaluation von Selbstverpflichtungen der Verbände der chemischen Industrie gestützt (FLOTOW und SCHMIDT, 2001). Je mehr Flexibilität und private Eigenverantwortung ein Instrument zulässt, desto wichtiger wird ein wirksames Monitoring- und Kontrollsystem.

5. Bewertung von Selbstverpflichtungen unterschiedlicher staatlicher Eingriffsintensität

In den nachfolgenden Ausführungen zu den Selbstverpflichtungen bzw. Umweltvereinbarungen werden nach aufsteigender staatlicher Eingriffsintensität geordnet die vier Typen von Selbstverpflichtungen, die einseitige Erklärung, die freiwillige Selbstverpflichtung, die vertragliche Selbstverpflichtung und die umweltrechtlich flankierte Selbstverpflichtung zusammenfassend aufgegriffen und danach beurteilt, inwieweit sie zu einem erfolgreichen Instrument der Umweltpolitik ausgestaltet werden können.

5.1 Einseitige Erklärungen

Einseitige Erklärungen, die von Seiten der Industrie abgegeben werden, um einer diffus wahrgenommenen Gefahr umweltpolitischer Eingriffe vorzubeugen, lassen kaum ehrgeizige Umweltziele erwarten, die über den ‚Business-as-usual‘ Pfad hinausgehen. Allein die Ungewissheit über den umweltpolitischen Steuerungswillen und die fehlende staatliche Zusage des Steuerungsverzichts bei Abgabe der Erklärung wird kein Unternehmen veranlassen, Kosten und Gewinneinbußen hinzunehmen. Werden in solchen Erklärungen Ziele und Zeiträume festgelegt, ist davon auszugehen, dass diese das Business-as-usual Szenario beschreiben. Einseitige Erklärungen können somit nicht zu den aktiven Steuerungsinstrumenten der Umweltpolitik gezählt werden.

Die Europäische Kommission greift diese Form der Selbstverpflichtung in ihrem Vorschlag für gemeinsame Standards innerhalb der europäischen Gemeinschaft zur Ausgestaltung von Umweltvereinbarungen (Europäische Kommission, 2002) als ‚Selbstregulierung‘ auf.

5.2 Freiwillige Selbstverpflichtungen

Freiwillige Selbstverpflichtungen sind rechtlich unverbindliche Vereinbarungen, die in Verhandlungen mit dem Staat getroffen werden. Wird kein konkretes Ziel vereinbart und dafür keine Frist festgelegt, kann eine solche Selbstverpflichtung von vornherein als wirkungslos eingeschätzt werden. Stellt der Staat bei Einhaltung einen Verzicht auf hoheitliche Maßnahmen in Aussicht oder kündigt er bei Nichterfüllung umweltpolitische Maßnahmen an, kann er eine Be-

teilung der Unternehmen anreizen, jedoch das Freifahrerverhalten der Unternehmen nicht unterbinden. Eine Zielerreichung kann nur gewährleistet werden, wenn die Sanktionen an das individuelle Fehlverhalten des einzelnen Unternehmens anknüpfen. Ein Verband kann jedoch keine effiziente Umsetzung bei den Unternehmen sicherstellen. Freiwillige Selbstverpflichtungen eignen sich daher nicht für alle umweltpolitischen Zielsetzungen. Sie sind vornehmlich geeignet für Maßnahmen, die keinen großen Kostenaufwand für die Unternehmen darstellen und keine Lastenverteilung erfordern: Dies kann insbesondere für Melde- und Informationsverpflichtungen, Kennzeichnungsverpflichtungen sowie für Verpflichtungen zur Produktsicherheit zutreffen.

5.3 Vertragliche Selbstverpflichtungen

Bei so genannten ‚vertraglichen Selbstverpflichtungen‘ schließt der Staat einen formellen Vertrag mit den Unternehmen ab. In dem Vertrag können auch Sanktionen fixiert werden, die ein unkooperatives Verhalten ausschließen und so die Zielerreichung garantieren. Da lediglich mit einzelnen Unternehmen Umweltverträge abgeschlossen werden können, ist das Instrument der vertraglichen Selbstverpflichtung nicht geeignet, „flächendeckend“ wirkende Umweltpolitik zu betreiben. Eine national verstandene Umweltpolitik würde vertragliche Vereinbarungen mit sämtlichen betroffenen Unternehmen erfordern, verbunden mit entsprechend hohen Transaktionskosten. Der Vorteil einer schnellen und unbürokratischen Umweltpolitik wäre damit verloren. Zudem würde eine national verstandene Umweltpolitik unter Effizienz Gesichtspunkten eine Lastenverteilung erfordern. Dies erhöht den Informationsbedarf des Staates und übersteigt bereits bei wenigen Unternehmen die staatlichen Kapazitäten. Diese Form der Selbstverpflichtung kann lediglich bei einer überschaubaren Anzahl von Unternehmen mit möglichst homogenen Vermeidungskostenstrukturen zu einem effektiven und effizienten Instrument der Umweltpolitik ausgestaltet werden.

5.4 Umweltrechtlich flankierte Selbstverpflichtungen

Bei umweltrechtlich flankierten Selbstverpflichtungen werden Bestandteile einer Selbstverpflichtung wie das Regelungsziel, Laufzeit oder die Sanktionen in einem gesetzlichen Rahmen fixiert. Die Grenzen zur rein ordnungsrechtlichen Lösung sind in diesem Fall fließend. Damit verbunden sinkt die Flexibilität des Instruments in der Handhabung und eventuellen Kurskorrektur ebenso wie die schnelle Einsetzbarkeit, dafür besteht kaum mehr Anreiz zum Freifahren und es können anspruchsvolle Ziele verfolgt werden.

Umfasst der rechtliche Rahmen keinen Mechanismus zur effizienten Umsetzung, erfüllt eine umweltrechtlich flankierte Selbstverpflichtung durch den Ordnungsrahmen das Kriterium der Effektivität, nicht aber das Kriterium der Effizienz.

Diese Form der umweltrechtlich flankierten Selbstverpflichtung bezeichnet die EU-Kommission in ihrem Vorschlag (Europäische Kommission, 2002) als Koregulierung. Sie stellen ein wirkungsvolles umweltpolitisches Instrument dar, wenn der rechtliche Rahmen hinreichend eng ist und damit das Erreichen der gesteckten Ziele garantiert wird. Bei einer umfangreichen gesetzlichen Flankierung, die Regelungen bis hin zur Implementierung vorsieht, unterscheiden sich diese Art der Selbstverpflichtungen jedoch kaum noch vom rein ordnungsrechtlichen Instrumentarium. Insbesondere wird damit die Flexibilität dieses Instruments erheblich eingeschränkt, und es dürfte erheblich an Attraktivität für die Wirtschaft verlieren.

6. Schlussfolgerung: Selbstverpflichtungen im Instrumentenmix

Die Bewertung von Selbstverpflichtungen unterschiedlicher staatlicher Eingriffsintensität hat gezeigt, dass die Verwirklichung anspruchsvoller Umweltziele und „flächendeckend“ wirkende Umweltpolitik einen verbindlichen Ordnungsrahmen benötigen, um die Adressaten von Umweltschutzmaßnahmen tatsächlich zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Zu ehrgeizigen Umweltmaßnahmen, die Gewinneinbußen vermuten lassen, verpflichten sich Unternehmen nicht freiwillig. Um kooperatives Verhalten zu fördern, das über alle verpflichteten Unternehmen weg zum Einhalten der Selbstverpflichtung führt, muss ein Sanktionsmechanismus eingerichtet werden, der möglichst das individuelle Fehlverhalten des Einzelnen bestraft. Das einzelne Unternehmen wird sich eher an einer Selbstverpflichtung beteiligen, wenn ausgeschlossen werden kann, dass andere verpflichtete Mitgliedsunternehmen die Freifahrerposition einnehmen oder ausländische, nicht verpflichtete Konkurrenten eine bessere Wettbewerbsposition erlangen können.

Eine effiziente Umsetzung von Umweltzielen kann weder durch den Verband noch durch staatliche Vorgaben mit planwirtschaftlichem Charakter erreicht werden. Eine effiziente Umsetzung erfordert Anreizmechanismen, die auf das Vermeidungskalkül der verpflichteten Unternehmen dieselbe Wirkung entfalten wie eine Zertifikats- oder Abgabenlösung. Eine effektive und effiziente Umsetzung von anspruchsvollen Umweltzielen kann also nur im Instrumentenmix erfolgen. Damit wird unmittelbar die Frage aufgeworfen, welche Rolle das Instrument der Selbstverpflichtungen in einer effektiven und effizienten Umweltpolitik noch einnimmt?

Innovative Elemente für die Umweltpolitik bieten Selbstverpflichtungen, wenn mit den Verhandlungen eine Verständigung der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen verfolgt wird. Der intensive Dialog mit verschiedenen Interessengruppen würde den gegenüber Selbstverpflichtungen erhobenen Vorwurf der ‚Kungelei zum Nachteil des Gemeinwohls‘ entkräften. Des Weiteren bieten Selbstverpflichtungen innovative Elemente, wenn der Verband seine Aufgabe als Informations- und Beratungsinstanz für seine Mitgliedsunternehmen versteht. So können Produktionsabläufe und Managementprozesse überprüft und möglicherweise vorhandene innerbetriebliche Potenziale der Umweltverbesserung aufgezeigt werden, die im Saldo keine Kostenbelastung darstellen. Mit derartigen ‚No-regret‘ Maßnahmen lassen sich mit Selbstverpflichtungen auch Ziele verwirklichen, die über das ‚Business-as-usual‘ Niveau hinausgehen können.

Dennoch sind die Anwendungsgebiete von Selbstverpflichtungen im Rahmen effektiver und effizienter Umweltpolitik eng begrenzt: Sie erstrecken sich vornehmlich auf Maßnahmen, die keinen großen Kostenaufwand für die Unternehmen darstellen und keine Lastenverteilung erfordern, wie beispielsweise Melde- und Informationsverpflichtungen oder Kennzeichnungsverpflichtungen.

Selbstverpflichtungen zur Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen, die strukturelle Veränderungen, verbunden mit Gewinneinbußen erfordern, müssen durch andere Instrumente begleitet werden, so dass die eigentliche Selbstverpflichtung in den Hintergrund tritt, in vielen Fällen gänzlich überflüssig wird. In solchen Fällen bleiben Kooperationslösungen auf die Zielfindungsebene beschränkt, auf der alle Beteiligten und Betroffenen einer Gesellschaft gleichermaßen einen Konsens zur Lösung eines Umweltproblems suchen. Die Umsetzung muss dann mit dem herkömmlichen umweltpolitischen Instrumentarium erfolgen, wobei Zertifikats- oder Abgabenlösungen als geeignete Instrumente zur effizienten Lastenverteilung eingesetzt werden können.

Literaturverzeichnis

Altmann, J. (2000): Wirtschaftspolitik. Eine praxisorientierte Einführung. 7., erweiterte und völlig überarbeitete Auflage. Stuttgart: Lucius & Lucius.

BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.)(2003): Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen. Bestandsaufnahme freiwilliger Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen im Umweltschutz (Stand: November 2003).

Buttermann, H.-G., Hillenbrand B. (2000): Die Klimaschutzklärung der deutschen Industrie vom März 1996 – eine abschließende Bilanz (Monitoring – Bericht 2000). Untersuchungen des RWI. Heft 40. Die Zusammenfassung und Abschlussbilanz kann auch online im Internet eingesehen werden unter: <http://www.rwi-essen.de>

Cansier, D. (1997): Erscheinungsformen und ökonomische Aspekte von Selbstverpflichtungen. Diskussionsbeitrag Nr. 99 des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars. Tübingen.

Cansier, D. (1999): Zielverwässerung der Umweltpolitik durch Selbstverpflichtungen der Wirtschaft? In Maußner, A., Binder, K.-G. (Hrsg.): Abhandlungen zur Nationalökonomie, Band 11. Berlin: Duncker & Humblot. S. 359-380.

De Clercq, M. (Hrsg.)(2002): Negotiating Environmental Agreements in Europe: Critical Factors for success. Cheltenham (UK), Northampton (Ma, USA): Edward Elgar Publishing, Inc.

Dixit A., Skeath, S. (1999): Games of Strategy. New York, London: W. W. Norton & Company.

Döring, T., Pahl, T (2003): Kooperative Lösungen in der Umweltpolitik – eine ökonomische Sicht. In: Hansjürgens, B., Köck, W., Kneer, G. (Hrsg.): Kooperative Umweltpolitik. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 89-112.

Dose, N. (2003): Kooperatives Staatshandeln in der Umweltpolitik. In: Hansjürgens, B., Köck, W., Kneer, G. (Hrsg.): Kooperative Umweltpolitik. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 19- 41.

Europäische Kommission (1996): Über Selbstverpflichtungen. KOM (1996) 561 endg.

Europäische Kommission (2002): Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplanes „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes“. KOM (2002) 412 endg.

Ewringmann, D. (1999): Ökonomisch rationale Umweltpolitik – rechtswidrig? Die ökonomische Sicht. In: Gawel, E., Lübbe-Wolf, G. (Hrsg.): Rationale Umweltpolitik – Rationales Umweltrecht: Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 387-409.

Flasbarth, J. (1997): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft aus Sicht des Naturschutzbundes Deutschland e.V.. In: Wicke, L., Knebel, J., Braeseke, G. (Hrsg.): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – Erfolgsgarant oder Irrweg? Bonn: Economica Verlag. S.63-72.

Flotow, P. von, Schmidt, J. (2001): Evaluation von Selbstverpflichtungen der Verbände der chemischen Industrie. Studie im Auftrag der Chemischen Industrie e.V.. Arbeitspapier des Instituts für Ökologie und Unternehmensführung an der European Business School e.V., Band 36.

Glachant, M. (1994): The Setting of Voluntary Agreements between Industry and Government: Bargaining and Efficiency. In: Business Strategy and the Environment. Vol. 3, Part 2, S. 43-49.

Holler, M., Illing, G. (2000): Einführung in die Spieltheorie. 4. Auflage. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

Jürgens, H., Busch, P.-O. (forthcoming): Voluntary Approaches in Waste Management – The Case of the German ELV-Program. In: de Bruijn, T., Norberg-Bohm, V. (eds.): Sharing Responsibilities. Voluntary, Collaborative and Information-Based Approaches in Environmental Policies in the US and Europe. Cambridge, Mass.: MIT Press (forthcoming).

Knebel, J., Wicke, L., Michael, G. (1999): Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes. Forschungsbericht 296 18 081, UBA-FB 98-123 im Auftrag des Umweltbundesamtes. Berlin.

Levêque, F. (1998): Voluntary Approaches. Environmental Policy Research Briefs. Nr. 1. CERNA. Paris.

Lindenberger, D. (2000): Wachstumsdynamik industrieller Volkswirtschaften – Energieabhängige Produktionsfunktionen und ein faktorpreisgesteuertes Optimierungsmodell. Marburg: Metropolis-Verlag.

Linscheidt, B. (2000): Kooperative Steuerung als neues Modell der Umweltpolitik – Eine theoretische Einordnung, in: Bizer, K., Linscheidt, B., Truger, A. (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz. Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik. Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, Neue Folge Band 69. Berlin: Duncker & Humblot. S. 169-193.

Michaelis, P. (1996): Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik: Eine anwendungsorientierte Einführung. Heidelberg: Physica-Verlag.

Michaelis, P. (1998): Verpackungsverordnung und Duales System aus ökonomischer Sicht. Umwelt- und Planungsrecht 6/98, S. 210-216.

Rasmusen, E. (2001): Games and Information. An Introduction to Game Theory. 3. Auflage. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1998): Umweltgutachten 1998. Stuttgart. Metzler-Poeschel.

Steger, U. (1992): Evaluierung freiwilliger Branchenvereinbarungen (Kooperationslösungen) im Umweltschutz. In: Lautenbach, S., Steger, U., Weihrauch, P. (Hrsg.): Freiwillige Kooperationslösungen im Umweltschutz. Ergebnisse eines Gutachtens und Workshops. BDI-Drucksache Nr. 249. Köln: Industrie-Förderung GmbH.

Stigler, G.-J. (1971): The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics, Volume 2, No. 1 (Spring 1971), S. 3-21.

UBA (Umweltbundesamt) (1996): Anforderungen an Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, unveröffentlichtes Manuskript des Umweltbundesamtes. Berlin.

Wicke, L. (1993): Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung. 4. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen.

Wicke, L., Knebel, G. (1997): Umweltbezogene Selbstverpflichtung der Wirtschaft- Chancen und Grenzen für Umwelt, (mittelständische) Wirtschaft und Umweltpolitik. In: Wicke L., Knebel, J., Braeseke, G. (Hrsg.): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – Erfolgsgarant oder Irrweg? Bonn: Economica Verlag. S. 1-50.