

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

**Norbert Eickhof**

FREIWILLIGE SELBSTVERPFLICHTUNGEN  
AUS WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHER SICHT



Diskussionsbeitrag Nr. 61

Potsdam 2003

Diskussionsbeitrag Nr. 61

**Norbert Eickhof**

**Freiwillige Selbstverpflichtungen  
aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht**

Potsdam 2003

Prof. Dr. Norbert Eickhof

Universität Potsdam  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät  
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,  
insbesondere Wirtschaftspolitik

Postfach 90 03 27  
D-14439 Potsdam

Tel.: (0331) 977-3256

Fax: (0331) 977-3401

E-Mail: [eickhof@rz.uni-potsdam.de](mailto:eickhof@rz.uni-potsdam.de)

## Inhaltsverzeichnis

1	Gegenstand der Untersuchung .....	2
2	SV aus wirtschaftstheoretischer Sicht: (neoklassische) Umweltökonomik.....	4
3	SV aus wirtschaftspolitischer Sicht: (ordoliberaler) ordnungspolitische Aspekte.....	7
4	SV aus empirischer Sicht.....	9
5	Realitätsbezogene Probleme und Lösungsansätze.....	12
6	Realitätsnähere Analyse der Effektivität, Effizienz und Wettbewerbskonformität von SV .....	15
7	Realitätsnähere Analyse der ordnungspolitischen Aspekte .....	18
8	Kriterien erfolgreicher SV .....	20
9	Aktuelle Problematik: SV versus Emissionsrechtehandel.....	22
	Literaturverzeichnis.....	24

## 1 Gegenstand der Untersuchung

Freiwillige Selbstverpflichtungen (FSV) der Wirtschaft sind relativ weit verbreitet. Seit den 70er Jahren können in Europa über 300 gezählt werden, davon allein in der Bundesrepublik Deutschland über 100. FSV treten vor allem in der Chemie, in der Automobil- und Elektroindustrie sowie in der Papier-, Verpackungs- und Druckindustrie auf.<sup>1</sup> Ein Großteil von ihnen bezieht sich auf den Umweltschutz.

Ganz allgemein versteht man unter einer FSV eine einseitige, rechtlich unverbindliche Erklärung eines Unternehmens oder eines Branchenverbandes, innerhalb einer bestimmten Zeit ein bestimmtes Ziel<sup>2</sup> erreichen zu wollen. Im Folgenden soll von einer relativ engen Definition ausgegangen werden, wobei drei Einschränkungen zu beachten sind.

Erstens sollen keine FSV einzelner Unternehmen behandelt werden. So bleiben beispielsweise die Corporate Governance-Grundsätze der Deutschen Bank, die über die gesetzlichen Grundlagen und den deutschen Corporate Governance-Kodex hinausgehen, außer Betracht. Fortan geht es also nur noch um FSV von Verbänden.

Zweitens sollen FSV, die von einem Verband völlig einseitig und autonom erklärt werden, nur am Rande Berücksichtigung finden. Hierzu zählt etwa die Erklärung der Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels bezüglich „fairer“ Einkaufsbedingungen. Im Mittelpunkt stehen dagegen FSV von Verbänden, die vom Staat angeregt worden sind oder sogar das Ergebnis informeller Absprachen mit dem Staat darstellen. Im letztgenannten Fall wird auch von einem Tauschgeschäft zwischen Verband und Staat gesprochen: Der rechtlich unverbindlichen Erklärung des Verbandes steht ein rechtlich unverbindlicher Verzicht des Staates – konkret: der Regierung – auf hoheitliche Maßnahmen gegenüber, vorausgesetzt, die Selbstverpflichtung erweist sich als erfolgreich. Dieser bedingte Verzicht des Staates führt zu der Frage, wie freiwillig eine FSV nun tatsächlich noch ist. Diese Frage lässt sich nicht eindeutig beantworten. Einerseits übt der Staat auch jetzt keinen Zwang auf den Verband

---

<sup>1</sup> Vgl. Suchanek (2000), S. 146 ff.

<sup>2</sup> Nach Frenz handelt es sich bei diesem Ziel um über die eigenen Interessen hinausreichende Belange „des Gemeinwohls“ (2001, S. 45). Suchanek spricht in diesem Zusammenhang von der „Realisie-

aus, so dass – formal gesehen – die Verbandserklärung als freiwillig bezeichnet werden kann. Andererseits liegt nun eine staatliche Drohung vor, und je nachdem, mit welchem Nachdruck der Staat seine „Folterinstrumente“<sup>3</sup> präsentiert, erfolgt – rein faktisch – eine mehr oder weniger starke Beeinflussung des Verbandsverhaltens.<sup>4</sup> Um der Frage nach dem Ausmaß der Freiwilligkeit von FSV zu entgehen, wird im Folgenden nur noch von Selbstverpflichtungen (SV) gesprochen.

Drittens soll sich die Untersuchung auf den Bereich des Umweltschutzes konzentrieren. Gerade für diesen Bereich liegen relativ viel Erfahrungen mit zahlreichen SV vor, an denen ein großer Teil der deutschen Industrieverbände beteiligt war bzw. ist.

SV werden höchst kontrovers beurteilt. Ihre Anhänger verweisen vor allem auf Merkmale wie Staats- und Bürokratiefreie, Freiwilligkeit und Eigenverantwortlichkeit. Im Vergleich zu staatlichen Maßnahmen ermöglichten SV Zeit- und Kostensparnisse; konkret seien sie zeitlich flexibel, administrativ einfach, schnell wirksam und marktwirtschaftlich. Völlig anders argumentieren dagegen ihre Kritiker: Sie betonen insbesondere die Unverbindlichkeit und Systemfremdheit der SV. Im Einzelnen seien diese anspruchslos, unzuverlässig und unwirksam.<sup>5</sup>

Angesichts dieser kontroversen Einschätzungen und unversöhnlichen Positionen wird im Folgenden versucht, im Rahmen einer wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchung zu fundierten, einheitlichen Ergebnissen hinsichtlich der Beurteilung von SV zu kommen. Im anschließenden, zweiten Kapitel sollen SV aus wirtschaftstheoretischer und danach (drittes Kapitel) aus wirtschaftspolitischer Sicht analysiert werden. Im vierten Kapitel wenden wir uns der empirischen Seite zu. Sie leitet über zu realitätsbezogenen Problemen und Lösungsmöglichkeiten, die im fünften Kapitel behandelt werden sollen. Im sechsten und siebten Kapitel folgt schließlich eine realitätsnähere Analyse der SV, bevor im achten Kapitel Kriterien für erfolgreiche SV erläutert werden. Im neunten Kapitel wird abschließend nach der zukünftigen Rolle der SV im

---

„rung gesellschaftlicher Kooperationsgewinne“ (2000, S. 163). Derartige inhaltliche Festlegungen erscheinen jedoch als unzweckmäßig, worauf im Folgenden noch näher eingegangen werden soll.

<sup>3</sup> Rennings u. a. (1997), S. 141; Jung (2002), S. 350.

<sup>4</sup> Böhringer und Frondel verweisen darauf, dass der hier zuletzt betrachtete Typ von Selbstverpflichtungen „is often said to be not truly voluntary because an industry is essentially choosing the lesser of two evils“ (2002, S. 2). Dort finden sich auch Hinweise auf andere Autoren mit ähnlicher Argumentation.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu beispielsweise Suchanek (2000), S. 163 ff., sowie die folgenden Ausführungen.

Umweltbereich angesichts des geplanten europäischen Emissionsrechtehandels gefragt.

## **2 SV aus wirtschaftstheoretischer Sicht: (neoklassische) Umweltökonomik**

Im Mittelpunkt der vorherrschenden, neoklassischen Umweltökonomik steht die Untersuchung von Ziel-Mittel-Beziehungen. Die Ziele gelten als staatlich vorgegeben. Generelles Ziel ist der Umweltschutz bzw. die Bekämpfung von Umweltgefährdungen. Zu den wichtigsten umweltpolitischen Einzelzielen gehören die Internalisierung der negativen, umweltgefährdenden Externalitäten sowie die Einhaltung maximaler Emissionsmengen.

(Technologische) Externalitäten liegen vor, wenn mit der Produktion oder mit dem Konsum eines Gutes Nach- oder Vorteile für Dritte verbunden sind, die im Rahmen der marktwirtschaftlichen Tauschbeziehungen nicht berücksichtigt werden. Diese negativen oder positiven Externalitäten stellen volkswirtschaftliche Zusatzkosten oder –erträge dar, die ein Auseinanderklaffen von privat berücksichtigten und volkswirtschaftlich existierenden Größen bewirken. Internalisierung bedeutet dann die Erfassung dieser Zusatzkosten oder –erträge, so dass private und volkswirtschaftliche Größen übereinstimmen. Maximale Emissionsmengen geben dagegen an, welche Schadstoffmengen pro Jahr in einem bestimmten Gebiet emittiert werden dürfen. Ein entsprechender Zielwert lautet zum Beispiel 844 Mio. t CO<sub>2</sub> für das Jahr 2006 in Deutschland.<sup>6</sup>

Von der Ziel- ist die Mittelebene zu unterscheiden. Auf ihr geht es um die effiziente, das heißt volkswirtschaftlich kostenminimale Verwirklichung der vorgegebenen Ziele. In der Regel werden zwei Möglichkeiten unterschieden.

Als erste Möglichkeit gilt die Internalisierung durch Besteuerung.<sup>7</sup> Jetzt sollen die negativen, umweltgefährdenden Externalitäten durch eine Steuer im Ausmaß der

---

<sup>6</sup> Vgl. Bode/Butzengeiger (2003), S. 288.

<sup>7</sup> Auf das Konzept der Internalisierung durch Verhandlungen soll hier nicht eingegangen werden. Vgl. dazu insbesondere Weimann (1995), S. 38 ff.; Feess (1995), S. 99 ff.

volkswirtschaftlichen Zusatzkosten erfasst werden. Auf diese Weise lässt sich, so die wirtschaftstheoretische Sicht, eine volkswirtschaftlich optimale Allokation der Ressourcen erreichen.

Eine zweite Möglichkeit der effizienten Zielverwirklichung stellt der Emissionsrechtehandel dar. Alle Wirtschaftssubjekte werden nun mit Verschmutzungsrechten ausgestattet, die sie auf einem Markt verkaufen und kaufen können. Sind bei einem Wirtschaftssubjekt die Vermeidungskosten geringer als die Verschmutzungskosten (das heißt der Wert der Verschmutzungsrechte), wird es die Verschmutzungsrechte verkaufen. Im umgekehrten Fall wird es dagegen seine Verschmutzungsrechte nutzen bzw. weitere hinzukaufen. Jedes Wirtschaftssubjekt kann somit sein Kostenminimum realisieren; volkswirtschaftlich ergibt sich eine effiziente Lösung. Die Emissionsobergrenze wird eingehalten, und der Markt regelt, wer, wann, wo und wie viel Emissionen reduziert.

Etwas anderes gilt, wenn der Staat ordnungsrechtliche Maßnahmen ergreift. Diese bieten eine dritte Möglichkeit, umweltpolitische Ziele zu verwirklichen. Da die entsprechenden Vorschriften jedoch unterschiedslos alle betroffenen Wirtschaftssubjekte erfassen, stellen ordnungsrechtliche Maßnahmen in der Regel keine volkswirtschaftlich effiziente Lösung dar.<sup>8</sup>

Als vierte umweltpolitische Maßnahme können schließlich SV berücksichtigt werden. In wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen geschieht das allerdings relativ selten. In einem Großteil der umweltökonomischen Literatur bleiben SV vielmehr unerwähnt. So gilt auch noch heute die Feststellung von Segerson und Miceli aus dem Jahre 1998: „There has been almost no economic analysis of the use of this policy instrument as compared to alternative instruments“<sup>9</sup>. Damit ergibt sich die Frage, wie SV aus wirtschaftstheoretischer Sicht zu beurteilen sind. Diese Frage soll anhand der Kriterien Effektivität, Effizienz und Wettbewerbskonformität untersucht werden. Beginnen wir mit der Effektivität von SV, oder mit anderen Worten: Können SV die vorgegebenen Ziele erfüllen?

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu etwa Pätzold/Mussel (1996), S. 55 ff.

<sup>9</sup> Segerson/Miceli (1998), S. 110.

Die Effektivität bzw. Wirksamkeit der SV hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zunächst einmal interessiert der Organisationsgrad der Branche. Je größer der Anteil der Branchenmitglieder, die dem Branchenverband angehören, umso effektiver dürfte die SV sein. Nicht weniger wichtig ist es, dass sich die Branchenmitglieder bezüglich der SV zielkonform verhalten. Die Ziele von SV sind indes als Produktion öffentlicher Güter aufzufassen. Darunter werden Leistungen verstanden, von denen kein Interessent ausgeschlossen werden kann, wenn sie einmal bereitgestellt worden sind. Zu diesen Leistungen gehören nun nicht nur der angestrebte Umweltschutz, sondern auch der erhoffte Verzicht des Staates auf eigene, insbesondere hoheitliche Maßnahmen. Als besonderes Problem erweist sich in diesem Zusammenhang die Attraktivität der Außenseiterposition bzw. des Trittbrettfahrerverhaltens.<sup>10</sup> Branchenmitglieder, die sich nicht an der SV beteiligen, erlangen Kosten- und damit Wettbewerbsvorteile, ohne von den genannten öffentlichen Gütern ausgeschlossen werden zu können. Verhalten sich nun viele oder gar alle Branchenmitglieder als Trittbrettfahrer, können öffentliche Güter nicht produziert werden.<sup>11</sup> Die SV wird also nicht wirksam. Mit einem anderen Ergebnis ist zu rechnen, wenn auf die Branchenmitglieder Zwang zu einem zielkonformen Verhalten ausgeübt werden kann. Dem steht jedoch die Unverbindlichkeit der SV entgegen. SV dürften sich daher in der Regel als ineffektiv erweisen.

Damit kommen wir zum Kriterium der Effizienz, oder anders formuliert: Gewährleisten SV eine volkswirtschaftlich kostenminimale Zielverwirklichung? Davon kann allerdings nicht ausgegangen werden. SV erfolgen nicht für die Gesamtwirtschaft, sondern nur für einzelne Branchen. Von den Folgen ihrer Unverbindlichkeit einmal abgesehen, gibt es branchenspezifische Unterschiede. Es werden weder alle Externitäten erfasst, noch gibt es effizienzorientierte Steuerungsverfahren wie beim Emissionsrechtehandel. Das volkswirtschaftliche Allokationsoptimum bzw. Produktionskostenminimum kann somit bestenfalls zufällig erreicht werden. In der Regel dürften sich SV dagegen als ineffizient erweisen.

Schließlich interessiert das Kriterium der Wettbewerbskonformität, das heißt, unterstützen SV die Wettbewerbsordnung, oder gehen von ihnen wettbewerbsbeschrän-

---

<sup>10</sup> Grundlegend vgl. hierzu Olson (1965).

<sup>11</sup> Dieses pessimistische Resultat kann im Anschluss an Hardin auch als „Tragedy of the Commons“ bezeichnet werden (1968).

kende bzw. -gefährdende Effekte aus? Auch hier sind grundsätzliche Bedenken angebracht. SV stellen branchenbezogene Absprachen über zentrale Handlungsparameter der Unternehmen dar. Aus der Notwendigkeit einer gewissen Gruppendisziplin resultiert die Gefahr einer Abschottung des Marktes wie auch einer Abstimmung der Verhaltensweisen der Gruppenmitglieder.<sup>12</sup> Und gelten für einzelne Branchen unterschiedlich anspruchsvolle Ziele oder unterliegt nur ein Teil der Branchen sanktionsbewehrten hoheitlichen Maßnahmen, drohen nun nicht nur intramodale Wettbewerbsbeschränkungen, sondern auch intermodale Wettbewerbsverzerrungen. SV müssen daher grundsätzlich als wettbewerbsgefährdend eingestuft werden.<sup>13</sup>

Aus wirtschaftstheoretischer Sicht ergibt sich somit eine relativ negative Beurteilung: SV dürften sich in der Regel als ineffektiv, ineffizient und wettbewerbsgefährdend erweisen. Wie sind sie jedoch aus wirtschaftspolitischer oder konkreter: aus ordnungspolitischer Sicht zu beurteilen?

### **3 SV aus wirtschaftspolitischer Sicht: (ordoliberal) ordnungspolitische Aspekte**

Geht man vom ordoliberalen Leitbild aus, sind die Aufgaben des Staates und die der Privaten in einer marktwirtschaftlichen Ordnung klar voneinander zu unterscheiden. Der Staat ist der Hüter des Gesamtinteresses, er setzt die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Privaten. Diese agieren dagegen als dezentrale Planträger, sie treffen die zahlreichen wirtschaftlichen Einzelentscheidungen. Die Koordination der Einzelpläne vollzieht sich in der Regel über den Markt-Preis-Mechanismus, und die Kontrolle der Marktteilnehmer erfolgt normalerweise durch unbeschränkte Wettbewerbsprozesse.

---

<sup>12</sup> Vgl. Schlecht (1997), S. IX.

<sup>13</sup> Eine andere Auffassung vertritt Suchanek, nach dessen Staatsverständnis „der Staat den Unternehmen eine Rahmenordnung vorgibt für die partielle Gestaltung der Rahmenordnung des Wettbewerbs durch die Konkurrenten selbst“ (2000, S. 181, Hervorhebung im Original) und nach dem „es sich bei den Selbstverpflichtungen um eine Beschränkung unerwünschter Ausprägungen des Wettbewerbs handelt, und dass deshalb diese Wettbewerbsbeschränkung als gesellschaftlich erwünscht einzustufen ist“ (2000, S. 168 f., teilweise Hervorhebung im Original). Einen Schritt weiter gehen Lautenbach und andere, nach denen SV „im Gegenteil wettbewerbsstimulierende Funktionen (besitzen), indem sie erst die Bedingungen schaffen, unter denen ein funktionsfähiger Wettbewerb überhaupt erst möglich wird“ (1992, S. 44).

SV spielen in diesem Leitbild keine Rolle. Sie bergen die Gefahr des Korporatismus. Mit der Regierung abgesprochene SV der Wirtschaft stellen einen partiellen Politikverzicht der Exekutive dar. Teilweise reichen die Zeiträume über die Wahlperiode hinaus, so dass nachfolgende Regierungen – zwar nicht formell, aber informell – gebunden werden. Darüber hinaus implizieren SV einen Machtverlust des Parlaments. Wichtige Entscheidungen werden nun aus dem politischen Bereich hinaus in den Vorraum der offiziellen Politik verschoben. Auch das gilt nicht de jure, aber de facto.<sup>14</sup>

Gleichzeitig stellt sich die Frage nach der politischen Legitimation und der demokratischen Kontrolle der handelnden Verbandsspitzen. Anders als das Parlament und damit auch die Regierung werden sie nicht von den Bürgern gewählt bzw. können nicht von diesen abgewählt werden. Häufig mangelt es sogar an innerverbandlicher Demokratie. Einzelne Verbände vertreten somit keinesfalls die Interessen der Gesamtbevölkerung, sondern allenfalls die ihrer Klientel. In ihrem Bereich dominieren Partialinteressen. In der Regel ergibt sich ein institutionalisiertes Rent-seeking<sup>15</sup>, oder anders formuliert: eine Suche nach ökonomischen Vorteilen außerhalb des Marktsystems.

Bilaterale Abstimmungen zwischen Regierung und Verbänden zur Vorbereitung von SV bergen zudem die Gefahr der Politik zu Lasten Dritter, das heißt der Nicht-Beteiligten.<sup>16</sup> Der so genannten Ölfleckenthese kommt nun eine erhebliche Relevanz zu. Was der Staat dem einen Verband gewährt, kann er dem anderen nicht verwehren. Einzelne Ausnahmen führen dann zu weiteren Ausnahmen. Die allgemeinen Rahmenbedingungen verlieren immer mehr an Bedeutung. Zu befürchten ist letztlich eine Aushöhlung der Ordnungspolitik. Es besteht die Gefahr der Ordnungsinkonformität.

Insgesamt ergibt sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ein relativ negatives Fazit: SV dürften sich in der Regel nicht nur als ineffektiv, ineffizient und wettbewerbsgefährdend, sondern – wirtschaftspolitisch gesehen – auch als ordnungsinkonform erweisen.

---

<sup>14</sup> Vgl. Jung (2002), S. 350.

<sup>15</sup> Vgl. Voigt (2000), S. 398.

<sup>16</sup> Vgl. Holzhey/Tegner (1996), S. 426.

## 4 SV aus empirischer Sicht

Erheblich differenzierter wird das Bild, wenn SV rein empirisch betrachtet werden. Beschränken wir uns auf die jüngere deutsche Entwicklung, so können zahlreiche, mehr oder weniger erfolgreiche SV unterschieden werden, wobei der gewählte Erfolgsmaßstab erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Werden nur die von den Branchenverbänden gesetzten Ziele berücksichtigt, ist der Anteil der erfolgreichen SV relativ groß.<sup>17</sup> Kommen jedoch noch Zielsetzungen der offiziellen Wirtschaftspolitik sowie die oben genannten wirtschaftswissenschaftlichen Kriterien hinzu, geht dieser Anteil erheblich zurück.

Einen kleinen Überblick über einige der bekannteren deutschen SV im Umweltbereich bietet Abbildung 1. Von ihnen sind die SV zum Schutz der Ozonschicht als relativ erfolgreich einzustufen, während für die SV zum Gewässerschutz eher das Gegenteil gilt.<sup>18</sup> Unterschiedlich ist die SV zur Rücknahme und Verwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen zu beurteilen, die sich aus zwei Bestandteilen zusammensetzt: Während das Duale System Deutschland (DSD) als flächendeckendes Entsorgungs- und Verwertungssystem 1990 gegründet wurde und bis heute besteht, wurde die geforderte Mehrwegquote für Getränkeverpackungen seit 1997 unterschritten.<sup>19</sup> Noch schwieriger fällt die Würdigung der SV zum Klimaschutz. So kann die Erklärung von 1995 dank ihrer weichen Zielformulierung überhaupt nicht scheitern. Und wenn der Zielwert der Erklärung der zwölf Wirtschaftsverbände von 1996 im Jahre 2005 erreicht wird, ist zu berücksichtigen, dass das entsprechende gesamtwirtschaftliche Reduktionsziel der Bundesregierung anspruchsvoller formuliert ist.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> So kommen Knebel und andere zu dem Ergebnis, „daß mindestens rund 4/5 aller deutschen umweltbezogenen Selbstverpflichtungen als erfolgreich (im Sinne der Erreichung der selbstgesteckten Ziele und der Zufriedenheit mit den Umwelt-Ergebnissen) bezeichnet werden können“ (1999, S. 524).

<sup>18</sup> Vgl. Suchanek (2000), S. 152 f.

<sup>19</sup> Vgl. Cansier (2001a), S. 392.

<sup>20</sup> Bekanntlich strebt die Bundesregierung für denselben Zeitraum eine CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion von 25 % an. Vgl. Schafhausen (2003), S. 173.

Abb. 1: Selbstverpflichtungen im Umweltbereich (BR Deutschland)

Gegenstand	Jahr	Branchen	Verpflichtung
Schutz der Ozonschicht	1977	Aerosol-industrie	Reduktion von Freon-Gasen um 30 % von 1975 bis 1979
	1987	Aerosol-industrie	Reduktion von FCKW lt. Montreal-Protokoll um 90 % von 1976 bis 1989
	1990	chemische Industrie	Reduktion von FCKW lt. Montreal-Protokoll um 95 % von 1976 bis 1993
	1992	Hartschaum-industrie	Verzicht auf FCKW bei der Herstellung von Dämmstoffen
	1996	Hartschaum-industrie	Verzicht auf H-FCKW bei der Herstellung von Dämmstoffen
Rücknahme, Verwertung gebrauchter Verpackungen	1990	Hersteller, Handel, Entsorger	Gründung des DSD (Rücknahme und Verwertung) Einhaltung der Mehrwegquote
Gewässerschutz	1991	chemische Industrie	Reduktion von EDTA
PKW-Treibstoffverbrauch	1995	Automobil-industrie	Reduktion des spezifischen PKW-Verbrauchs um 25 % bis 2000; Entwicklung und Markteinführung eines Drei-Liter-Autos bis 2000
Altautoentsorgung	1996	Automobil-industrie	kostenlose Rücknahme und Verwertung von Altautos, die ab 1998 zugelassen werden und mindestens 12 Jahre alt sind
Klimaschutz	1995	15 Wirtschaftsverbände	gemeinsame Verringerung der spezifischen CO <sub>2</sub> -Emissionen bzw. des spezifischen Energieverbrauchs um bis zu 20 % von 1987 bis 2005
	1996	19 Wirtschaftsverbände	gemeinsame Verringerung der spezifischen CO <sub>2</sub> -Emissionen bzw. des spezifischen Energieverbrauchs um 20 % von 1990 bis 2005
		12 Wirtschaftsverbände	Verringerung der absoluten CO <sub>2</sub> -Emissionen bzw. des absoluten Energieverbrauchs um durchschnittlich 20 % von 1990 bis 2005
	2000	19 Wirtschaftsverbände	gemeinsame Verringerung der spezifischen CO <sub>2</sub> -Emissionen bzw. des spezifischen Energieverbrauchs um 28 % von 1990 bis 2005; gemeinsame Verringerung der spezifischen Emissionen von Treibhausgasen lt. Kyoto-Protokoll um 35 % von 1990 bis 2012

Quelle: Söllner (2002), S. 480; Suchanek (2000), S. 151 ff.; Cansier (2001a), S. 389 ff.; Holzhey/Tegner (1996), S. 427.

Wie bereits ausgeführt, werden SV grundsätzlich höchst kontrovers beurteilt. Ihre Anhänger sind vor allem in der Wirtschaft, aber auch in der Politik zu finden.

Unternehmen bzw. deren Branchenverbände verknüpfen mit SV verschiedene Interessen und Erwartungen. Im Extrem erhoffen sie sich ein Business as usual, weisen die SV doch keine rechtliche Verbindlichkeit auf. Lassen sich jedoch bestimmte unternehmensbezogene Veränderungen nicht abwenden, richten sich die Hoffnungen vielfach auf möglichst verwässerte Zielformulierungen.<sup>21</sup> Ein gutes Beispiel hierfür stellt die erste SV zum Klimaschutz dar, mit der eine Emissions- bzw. Energieverbrauchsreduktion um „bis zu 20 %“ erreicht werden sollte, wobei das Basisjahr noch vor die deutsche Wiedervereinigung gelegt wurde. Auf jeden Fall sind die Unternehmen bzw. ihre Branchenverbände an einer Hinauszögerung, wenn nicht gar an einer Verhinderung kostspieligerer Maßnahmen interessiert.<sup>22</sup> Droht beispielsweise eine Erhöhung der Ökosteuer oder die Einführung kostenpflichtiger Emissionsrechte, können SV als kostengünstigere Alternative präferiert werden.

Da sich die SV in der Regel auf einen mehrjährigen Zeitraum beziehen, verschaffen sie den betroffenen Unternehmen sowohl in zeitlicher als auch in quantitativer Hinsicht mehr Flexibilität, verglichen etwa mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Unabhängig davon lassen sich SV zur Imagepflege nutzen, demonstrieren sie doch, dass die jeweilige Branche (angeblich) freiwillig im übergeordneten Interesse handelt. Insofern können SV auch als eine Investition in die Reputation der betroffenen Unternehmen sowie Verbände verstanden werden.<sup>23</sup>

Andere Interessen und Erwartungen werden von politischer Seite mit SV verbunden. So erhoffen sich die Regierungen von SV der Wirtschaft weniger Konflikte mit Unternehmen bzw. deren Branchenverbänden, als wenn sie eigene ordnungsrechtliche, steuerpolitische oder sonstige kostenträchtige Maßnahmen in Angriff nehmen. Wird die Wirtschaft im Rahmen von SV aktiv, drohen der Regierung nicht zuletzt auch weniger Konflikte mit der Opposition sowie mit dem Parlament. Hinzu kommt im

---

<sup>21</sup> Vgl. Holzhey/Tegner (1996), S. 426 f.; Voigt (2000), S. 398.

<sup>22</sup> Vgl. Söllner (2002), S. 481.

<sup>23</sup> Vgl. Suchanek (2000), S. 160, FN 156, S. 192.

Falle von Zielverfehlungen nun eine Haftungsverlagerung auf die Wirtschaft.<sup>24</sup> Von erfolgreichen SV profitiert indes aber auch die Politik, da es den Wählern durchaus nicht immer gelingt, beispielsweise die Ursachen von Verbesserungen der Umweltqualität richtig zuzuordnen.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, wie positiv SV von politischen Entscheidungsträgern bewertet werden. Hieß es in den konservativ-liberalen Koalitionsvereinbarungen von 1994, SV hätten Vorrang gegenüber anderen umweltpolitischen Maßnahmen,<sup>25</sup> so wurde in den rot-grünen Vereinbarungen von 2002 festgehalten, SV dürften durch den geplanten europäischen Emissionsrechtehandel nicht gefährdet werden. Selbst für den relativ wirtschaftsfernen Umweltminister Trittin stellen SV ein wichtiges Instrument der Umweltpolitik dar.<sup>26</sup> Und die EU-Kommission hat zahlreiche Initiativen ergriffen, um SV zu fördern.<sup>27</sup>

## 5 Realitätsbezogene Probleme und Lösungsansätze

Die bisherige Untersuchung hat eine Diskrepanz zwischen Theorie und Empirie deutlich werden lassen. Während SV aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht entweder völlig ignoriert oder relativ negativ beurteilt werden, erfreuen sie sich in weiten Bereichen von Wirtschaft und Politik recht großer Beliebtheit. Diese Diskrepanz kann auf unterschiedliche Ziele, Kriterien und Maßstäbe zurückgeführt werden.

Nicht übersehen werden darf allerdings, dass SV, verglichen mit den wirtschaftstheoretischen Modellempfehlungen, in einem besseren Licht erscheinen, wenn zentrale Prämissen der neoklassischen Umweltökonomik kritisch hinterfragt werden. Kommen wir beispielsweise noch einmal auf das oben angesprochene Modell der alloka-tionsoptimalen Internalisierung von (negativen) Externalitäten durch Besteuerung zurück. Dieses Modell setzt zum einen vollständige Informationen über die Ziele, Lage sowie Maßnahmen und zum anderen die politische Durchsetzbarkeit der opti-

---

<sup>24</sup> SV können insofern im Anschluss an Kirsch auch als „Deponie der Verantwortung“ fungieren (1996, S. 13).

<sup>25</sup> Vgl. Suchanek (2000), S. 147, FN 144.

<sup>26</sup> Vgl. Söllner (2002), S. 478.

<sup>27</sup> Vgl. Suchanek (2000), S. 147.

malen Maßnahmen voraus.<sup>28</sup> Das wiederum bedingt die Kenntnis aller negativen Externalitäten, des jeweiligen „Wertes“ dieser Externalitäten sowie der optimalen Steuersätze. Ferner müssen nun tatsächlich alle Externalitäten internalisierbar und die optimalen Maßnahmen realisierbar sein.

Dem widerspricht jedoch die Realität. Sie kann durch Informations- und Durchsetzbarkeitsprobleme gekennzeichnet werden. So sind weder sämtliche Umwelteffekte der privaten Wirtschaftsaktivitäten noch – mangels marktwirtschaftlicher Preise für Externalitäten – deren Werte bzw. Unwerte bekannt. Dann können aber auch nicht die volkswirtschaftlich optimalen Steuersätze ermittelt werden. Und selbst unter der Voraussetzung, dass sich diese Steuersätze ermitteln ließen, ist es mehr als unwahrscheinlich, dass sie sodann auch vollständig eingeführt werden.<sup>29</sup>

Das führt wiederum zu der Frage, ob und gegebenenfalls wie sich die soeben angesprochenen Informations- und Durchsetzbarkeitsprobleme lösen oder doch zumindest vermindern lassen. Eine Möglichkeit besteht darin, die relevanten Unternehmen und Verbände in den politischen Prozess einzubeziehen. Auf diese Weise kann der Staat den Informationsvorsprung der Marktteilnehmer besser nutzen und deren eventuellen Widerstand gegen geplante Maßnahmen leichter überwinden. Eine Einbeziehung der Marktteilnehmer in den politischen Prozess ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einer Kooperation zwischen gleichberechtigten Partnern<sup>30</sup> oder gar mit einem Rückzug des Staates auf die Rolle eines Moderators.<sup>31</sup> Ein solches Staatsverständnis, das gerade in der umweltpolitischen Literatur relativ häufig anzutreffen ist, verstößt so stark gegen das oben angesprochene ordnungspolitische Leitbild, dass es hier nicht weiter verfolgt werden soll. Welche umweltbezogenen Beiträge können die relevanten Unternehmen und Verbände jedoch im Rahmen des politischen Prozesses leisten? Gemäß den beiden genannten Hauptproblemen lassen sich zwei Ansatzpunkte unterscheiden.

---

<sup>28</sup> Allgemein vgl. hierzu Söllner (2002), S. 482.

<sup>29</sup> So bezweifelt Cansier, dass es der Bundesregierung in den neunziger Jahren überhaupt gelungen wäre, eine Klimaschutzsteuer einzuführen, die die entsprechenden Klimaschutz-SV aus volkswirtschaftlicher Sicht übertroffen hätte (1998, S. 116). Vgl. auch Wicke/Knebel (1997), S. 14.

<sup>30</sup> Hierzu vgl. etwa Frenz (2001), S. 74 f.; Söllner (2002), S. 482.

<sup>31</sup> Zu dieser Position vgl. SRU (1998), Tz. 5.

Zum einen können sowohl die Unternehmen als auch die Branchenverbände die politischen Entscheidungsträger informieren über den ökonomischen und ökologischen Status quo in ihren Wirtschaftsbereichen, über kurz- und langfristige Alternativen, über Interdependenzen zwischen geplanten Reformen und sonstigen Zielen und Maßnahmen sowie über die Neben- und Fernwirkungen der politischen Aktivitäten auf einzel- und gesamtwirtschaftliche Größen. Auf diese Weise lassen sich die ökonomisch-ökologische Komplexität reduzieren, die staatlichen Entscheidungsträger vor der Anmaßung von Wissen bewahren sowie die volkswirtschaftlichen Kosten und Erträge der Umweltpolitik wie auch anderer Handlungsbereiche besser abschätzen.

Zum anderen können Unternehmen und Branchenverbände die politischen Entscheidungsträger bei der Durchführung geplanter Reformen unterstützen. Zunächst einmal kommt es auf die Akzeptanz der verfolgten Ziele und vorgesehenen Maßnahmen an. Eine erfolgreiche Politik lässt sich nicht gegen, sondern nur mit den Betroffenen durchführen.<sup>32</sup> Der Akzeptanz müssen Verhaltensänderungen bei den Unternehmen und Verbänden folgen. Die erforderliche Veränderung der privaten Anreizstrukturen setzt nicht selten Moral suasion seitens der politischen Entscheidungsträger voraus. Von zentraler Bedeutung ist schließlich eine proaktive Haltung der Verbände. Sie stellen das Transaktionskosten senkende Medium zwischen dem Marktsystem und der staatlichen Politik dar.<sup>33</sup> Auf diese Weise können Widerstände gegen Veränderungen vermieden und eine größere Offenheit für Reformen erreicht werden.

Vor dem Hintergrund dieser realitätsbezogenen Überlegungen stellt sich nun noch einmal die Frage nach der Beurteilung von SV.

---

<sup>32</sup> Vgl. Suchanek (2000), S. 207.

<sup>33</sup> Vgl. Suchanek (2000), S. 200 f.

## 6 Realitätsnähere Analyse der Effektivität, Effizienz und Wettbewerbskonformität von SV

Die relativ negative Beurteilung der SV aus wirtschaftstheoretischer Sicht verbessert sich vermutlich im Rahmen einer realitätsnäheren Untersuchung. Greifen wir dazu noch einmal auf die Kriterien Effektivität, Effizienz und Wettbewerbskonformität zurück.

Hinsichtlich des erstgenannten Kriteriums ist anzumerken, dass trotz der Unverbindlichkeit der SV das befürchtete Trittbrettfahrerverhalten durchaus nicht immer auftreten muss. So dürften nicht wenige Unternehmen ein latentes Interesse an Umweltschutz haben. Sie sind grundsätzlich bereit, dementsprechend zu handeln, oder konkret: auch Kosten für den Umweltschutz zu übernehmen, sofern sich daraus keine gravierenden wirtschaftlichen, insbesondere wettbewerblichen Nachteile für sie ergeben. In dieser Situation kann eine vom jeweiligen Branchenverband betriebene SV die erforderliche Interessenkoordination sowie Verhaltensabstimmung bewirken, so dass es nun nicht zum Trittbrettfahrerverhalten, sondern zur Produktion der erwünschten öffentlichen Güter kommt.<sup>34</sup>

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Vorteile des Trittbrettfahrerverhaltens häufig geringer sind als die selektiven Anreize zum kooperativen, zielkonformen Verhalten der Branchenmitglieder. Diese selektiven Anreize können von den drohenden Kosten der Außenseiterposition oder vom erwarteten Nutzen der Kooperationsstrategie ausgehen. Als Beispiel für die erstgenannten Kosten ist vor allem an informelle psychische und soziale Sanktionen gegen Trittbrettfahrer zu denken, während sich der zweitgenannte Nutzen insbesondere aus individuellen Erträgen wie dem Reputationsgewinn oder den Verbandsleistungen zugunsten der kooperativen Unternehmen ergibt. Diese negativen und positiven selektiven Anreize können nicht nur von den Branchenverbänden, sondern auch von den Unternehmensangehörigen, von Marktkonkurrenten und –kontrahenten, vom Staat sowie von den Medien und der Öffentlichkeit verursacht sein.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. Voigt (2000), S. 401 ff.; Cansier (2001a), S. 394; Söllner (2002), S. 483.

<sup>35</sup> Vgl. auch Suchanek (2000), S. 196 ff.

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Branchenverbänden, so genannten kooperativen Kerngruppen sowie dem Staat zu.<sup>36</sup> Branchenverbände haben vielfältige Interaktionsbeziehungen. In diesen spielen das Ansehen des Einzelnen, die individuelle Glaubwürdigkeit und das gegenseitige Vertrauen eine große Rolle. Zudem besteht in der Regel die Möglichkeit des Verbandsausschlusses bei Fehlverhalten. Jedes Unternehmen wird daher genau überlegen, ob die Vorteile des Trittbrettfahrerverhaltens die damit verbundenen individuellen Nachteile tatsächlich übersteigen. Diese Tendenz wird noch verstärkt durch die Aktivitäten kooperativer Kerngruppen. Darunter werden Teilgruppen von Branchenmitgliedern verstanden, die zwar ein relativ starkes Interesse an der Existenz der SV haben, aber damit einhergehende Kosten- und Wettbewerbsnachteile vermeiden wollen. Von diesen Unternehmen ist ein besonders starker Druck auf potenzielle Trittbrettfahrer zu erwarten. Ähnliche Wirkungen gehen aber auch vom Staat aus. Gerade die Drohung der Regierung, hoheitliche Maßnahmen durchzuführen, wenn keine erfolgreichen SV zustande kommen, kann als ein Substitut für deren fehlende Verbindlichkeit angesehen werden. In dem Maße, wie das befürchtete Trittbrettfahrerverhalten jedoch als ökonomisch irrationale Selbstschädigung aufzufassen wäre und daher nicht zu erwarten ist, dürften sich SV als effektiv erweisen.

Damit kommen wir noch einmal zum Kriterium der Effizienz. Zunächst ist auf die Unangemessenheit eines Nirwana-Approach<sup>37</sup> hinzuweisen: Wird die Möglichkeit der Internalisierung von Externalitäten sowie des Emissionsrechtehandels im modelltheoretischen Idealzustand betrachtet und mit SV in der Realität verglichen, kann es eigentlich nicht überraschen, wenn sich letztere in der Regel als ineffizient erweisen. Werden dagegen bei den umweltökonomisch präferierten Maßnahmen die im letzten Kapitel angesprochenen Informations- und Durchsetzbarkeitsprobleme berücksichtigt, bereitet der Effizienzvergleich mit den SV erhebliche Schwierigkeiten.

Diese werden noch größer, wenn die volkswirtschaftlich ohnehin als ineffizient betrachteten ordnungsrechtlichen Maßnahmen in den Vergleich mit einbezogen werden. Im Verhältnis zu den ordnungsrechtlichen Vorschriften rufen gerade die SV in der Regel eine relativ geringe Informationszurückhaltung, verhältnismäßig schwache Abwehrmaßnahmen sowie relativ leicht zu überwindende Implementierungsschwie-

---

<sup>36</sup> Vgl. Cansier (2001b), S. 214 ff.

rigkeiten hervor. In den meisten Fällen sind SV flexibler als ordnungsrechtliche Ge- und Verbote, ermöglichen eine bessere Berücksichtigung der individuellen Reduktionspotenziale und bieten mehr Spielraum für die einzelnen Anpassungsschritte.<sup>38</sup> SV müssen somit keineswegs die ineffizienteste umweltpolitische Alternative darstellen.<sup>39</sup>

Schließlich interessiert noch einmal das Kriterium der Wettbewerbskonformität. Auch bei realitätsnaher Betrachtung geht von SV ganz allgemein eine Gefährdung des intra- wie auch des intermodalen Wettbewerbs aus. Entscheidend ist die konkrete Ausgestaltung der SV, wobei es im Einzelnen darauf ankommt, welche Aktionsparameter der Unternehmen in welcher Weise betroffen sind. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer systematischen kartellbehördlichen Überprüfbarkeit bzw. Überprüfung der SV.

Das Prüfergebnis ist grundsätzlich offen. SV können sich als wettbewerbskonform, aber auch als restriktiv herausstellen. Wettbewerbsbeschränkungen wurden bei uns beispielsweise in folgenden Fällen diagnostiziert: 1995 schlugen Industrie und Handel die Einführung eines Dosengroschens zur Förderung von Mehrwegverpackungen sowie zur Finanzierung des Einsammelns von Dosen vor. Dieser Vorschlag wurde jedoch vom Bundeskartellamt unter Hinweis auf das Kartellverbot des GWB sowie des EG-Vertrages abgelehnt.<sup>40</sup> 2002 leitete das Bundeskartellamt ein Untersagungsverfahren gegen das DSD ein, um für Wettbewerb auf den Entsorgungs- und Verwertungsmärkten zu sorgen. Ohne verschiedene Veränderungen sei das DSD nicht mit dem Kartellverbot vereinbar.<sup>41</sup> Und im März 2003 sah das Landgericht Berlin in der damals geplanten Verbändevereinbarung Gas III „eine unzulässige Kartellabsprache“<sup>42</sup>.

Nur so viel zur Frage der Wettbewerbskonformität von SV. Höchst unterschiedlich ist indessen das Verhältnis ihrer umweltpolitischen Alternativen zu diesem Kriteri-

---

<sup>37</sup> Vgl. Demsetz (1969), S. 1.

<sup>38</sup> Vgl. Suchanek (2000), S. 164 f.

<sup>39</sup> So kommt auch ein OECD-Report über „Voluntary approaches for environmental policy“ aus dem Jahre 2003 zu dem Ergebnis, dass „voluntary approaches can offer higher economic efficiency than such (traditional ‚command and control‘) policies“ (o. V. 2003, S. 20).

<sup>40</sup> Vgl. Cansier (2001a), S. 392 f.

<sup>41</sup> Vgl. Bundeskartellamt (2003), S. 223.

<sup>42</sup> Landgericht Berlin (2003), S. 17.

um: Können von ordnungsrechtlichen Maßnahmen gravierende (staatliche) Wettbewerbsbeschränkungen ausgehen und erweist sich die Besteuerung von Externalitäten in der Regel als wettbewerbsverzerrend, so ist der Emissionsrechtehandel zunächst einmal als wettbewerbsfördernd einzuordnen, setzt er doch die Schaffung eines neuen Wettbewerbsmarktes voraus.

Bei einer realitätsnäheren Untersuchung wird somit deutlich, dass SV zweifellos die angestrebte Effektivität erreichen können. Bezüglich ihrer Effizienz sind sie, verglichen mit den anderen umweltpolitischen Maßnahmen, nicht für den letzten Platz prädestiniert. Und unter Wettbewerbsaspekten können sie durchaus, müssen aber keineswegs immer gegen die kartellrechtlichen Verbote verstoßen. Insgesamt hat sich also die aus wirtschaftstheoretischer Sicht relativ negative Beurteilung der SV bei realitätsnaher Betrachtung deutlich verbessert. Gilt das auch für die ordnungspolitischen Aspekte?

## **7 Realitätsnähere Analyse der ordnungspolitischen Aspekte**

Auch bei realitätsnäherer Untersuchung bleiben die früher geäußerten ordnungspolitischen Einwände gegen SV relevant. Trotz zahlreicher, entgegengesetzter Meinungen können SV nicht als marktwirtschaftlich bezeichnet werden. Bekanntlich vollzieht sich die marktwirtschaftliche Koordination der Anbieter- und Nachfragerpläne dezentral und spontan über den Markt-Preis-Mechanismus. SV erfolgen demgegenüber zentral und ex ante in Form von Kollektivabsprachen.

Verglichen mit hoheitlichen Maßnahmen, kommt es bei SV nicht unbedingt zu weniger, sondern insbesondere zu anderen Markteingriffen. An die Stelle staatlicher Vorschriften treten private Administrationen der Verbände. Auf der anderen Seite ergibt sich eine Einengung des politischen Handlungsspielraums. Die Regierung übt sich in (bedingtem) Verzicht, eine parlamentarische Kontrolle findet de facto nicht statt und Pönalien, oder konkreter: rechtliche Konsequenzen bei Fehlverhalten, unterbleiben.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Vgl. Jung (2002), S. 350 f.

Die Verbandsführungen müssen sowohl die Entwicklung des Organisationsgrades ihrer Branche als auch ihre Wiederwahl im Auge behalten. Sie werden daher nicht so weit wie möglich, aber doch so weit wie nötig Brancheninteressen verfolgen. Diese stehen jedoch vielfach in Konfliktbeziehungen zu anderen Gruppeninteressen sowie zu den Interessen der Gesamtbevölkerung. Volkswirtschaftlich erscheinen branchenorientierte SV daher grundsätzlich als weniger vorzugswürdig, verglichen mit allgemeinen Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien.<sup>44</sup> Hinzu kommt, dass sie erheblich weniger Rechtssicherheit, Transparenz und Überprüfbarkeit gewähren.

SV sind lediglich als „Soft law“ anzusehen.<sup>45</sup> Das heißt nicht, dass ihnen jegliche Existenzberechtigung abzusprechen wäre. So können sie sich dort, wo allgemeine, verbindliche Regelungen nicht oder nur schwer zu erreichen sind, als überlegen erweisen. Man denke insbesondere an die supranationale Ebene. Demgegenüber erscheinen SV auf nationaler Ebene als begründungspflichtig. In diesem Zusammenhang sind die oben angesprochenen Informations- und Durchsetzbarkeitsprobleme der praktischen Umweltpolitik wie auch anderer Politikbereiche zu berücksichtigen. Sie können nicht zuletzt SV eine volkswirtschaftliche Legitimation und damit Akzeptanz verschaffen.

SV stellen somit begründungspflichtige ordnungspolitische Ausnahmeregelungen ohne rechtliche Verbindlichkeit dar. Wegen ihrer mangelnden Verbindlichkeit sind sie – anders als das Ordnungsrecht – nicht zur Abwehr unmittelbarer Gefahren geeignet.<sup>46</sup> Sie können, müssen jedoch nicht immer als Vorläufer oder auch als Begleitung rechtlich verbindlicher Regelungen dienen. Als entsprechende Beispiele sei zum einen auf die bereits früher skizzierten SV zum Schutz der Ozonschicht ab 1987 verwiesen, denen die FCKW-Verordnung von 1991 sowie das FCKW-Gesetz von 1994 folgten,<sup>47</sup> und zum anderen auf die SV zur Rücknahme und Verwertung gebrauchter Verpackungen von 1990, die Befreiungen von den Regelungen der Verpackungsverordnung von 1991 ermöglichte.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Nach Cansier stellen SV „ein sekundäres Instrument der Umweltpolitik“ dar (1998, S. 118).

<sup>45</sup> In der Literatur werden SV auch als „weiche“ Instrumente bezeichnet, denen „harte“ Instrumente wie das Ordnungsrecht, handelbare Emissionsrechte und Abgaben gegenüberstehen. Vgl. SRU (1994), Tz. 68 ff.; Rennings u. a. (1997), S. 169 ff.; Rennings u. a. (1998), S. 263, 268, 273.

<sup>46</sup> Vgl. auch Pätzold/Mussel (1996), S. 56; Wicke/Knebel (1997), S. 44.

<sup>47</sup> Vgl. Suchanek (2000), S. 152, FN 152.

<sup>48</sup> Vgl. Cansier (2001a), S. 389.

Generell sind SV als Ergänzung und nicht als Ersatz marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik zu betrachten.<sup>49</sup> Im Einzelnen hängt ihre Legitimation nicht von ihrer Anzahl oder Verbreitung, sondern allein von ihrer Begründbarkeit ab. SV sollten also nicht akzeptiert werden, weil und solange sie rein quantitativ noch unbedeutend sind, sondern lediglich dann, wenn sie volkswirtschaftlich begründet werden können. Vor dem Hintergrund dieser Beurteilung stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen erfolgreiche SV zu erwarten sind.

## 8 Kriterien erfolgreicher SV

SV sollten nur dann beschlossen werden, wenn sie im Vergleich mit den traditionellen umwelt- bzw. wirtschaftspolitischen Maßnahmen überlegene Problemlösungen erwarten lassen. Das impliziert zunächst einmal, dass sie mehr als Business as usual anstreben müssen.

Wichtig sind ferner eindeutige Zielformulierungen und quantitative Zielwerte, absolute Bezugsgrößen sowie feste Erfüllungsfristen.<sup>50</sup> Das Ziel einer SV sollte also beispielsweise nicht „Reduktion um bis zu x %“ oder „möglichst weitgehende Verminderung“, sondern besser „Reduktion um 20 %“ lauten. Spezifische Bezugsgrößen wie zum Beispiel die Emissionen pro Produkttyp sind weniger zielführend als absolute Größen wie etwa die Emissionen einer Branche. Und statt eines mehrjährigen Erfüllungszeitraums sollte ein konkreter Erfüllungstermin genannt werden.

Erfolgreiche SV setzen darüber hinaus einen konsensualen und machbaren Umsetzungsplan voraus. So kann der Misserfolg hinsichtlich der Einhaltung der Mehrwegquote angesichts der Interessenunterschiede bei den von der entsprechenden SV betroffenen Unternehmen nicht überraschen.<sup>51</sup> Der Erfolg der SV zum Schutz der Ozonschicht ist indessen vor allem auf die Existenz kostengünstiger Alternativen zum FCKW zurückzuführen.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Vgl. auch Merkel (1997), S. 90; Wicke/Knebel (1997), S. 6 ff.; Jung (2002), S. 351.

<sup>50</sup> Vgl. auch Cansier (2001a), S. 390.

<sup>51</sup> Vgl. Cansier (2001a), S. 390 f., 393.

<sup>52</sup> Vgl. Rennings u. a. (1998), S. 265.

Wie bereits angesprochen, sollte der Organisationsgrad des Branchenverbandes nun möglichst hoch sein. Alle wesentlichen Unternehmen müssen erfasst werden. Generell gilt, dass sich kleine, homogene Gruppen eher mit öffentlichen Gütern versorgen können als große, heterogene. Nur bei ersteren ist der Beitrag eines jeden spürbar und für das Gesamtergebnis relevant, so dass das öffentliche Gut unter Umständen hergestellt werden kann. Große, heterogene Gruppen sind dagegen dringend auf selektive Anreize angewiesen, wenn eine SV wirksam werden soll. Dafür kommen, wie ebenfalls schon ausgeführt, sowohl positive als auch negative ökonomische, soziale und/oder psychische Anreize in Frage.<sup>53</sup>

Wegen der Gefahr der Wettbewerbsgefährdung müssen SV zudem der Wettbewerbskontrolle durch die Kartellbehörden unterliegen.<sup>54</sup> Auf diese Weise können natürlich nur intramodale Restriktionen, nicht jedoch intermodale Wettbewerbsverzerrungen erfasst werden.

Erforderlich sind schließlich ein laufendes Monitoring der SV durch eine unabhängige Institution, kurzfristige Erfolgskontrollen sowie klare, glaubhafte Sanktionsandrohungen des Staates bei Fehlverhalten der Privaten. Von den bereits erwähnten Interessenunterschieden der beteiligten Unternehmen einmal abgesehen, krankte die Einhaltung der Mehrwegquote nicht zuletzt auch daran, dass der Zeitraum zwischen der erstmaligen Zielverfehlung und der Einführung des Dosenpfandes als hoheitlicher Konsequenz mit sechs Jahren zu lang war.<sup>55</sup>

In Abhängigkeit von ihren Zielsetzungen können sich erfolgreiche SV selber überflüssig machen. Damit ist aber auch zu rechnen, wenn sie von ihren wirtschafts- bzw. umweltpolitischen Alternativen ernsthaft bedroht werden.

---

<sup>53</sup> Allgemein vgl. hierzu Olson (1982), S. 17 ff.

<sup>54</sup> Vgl. Söllner (2002), S. 485.

<sup>55</sup> Vgl. Cansier (2001a), S. 390.

## 9 Aktuelle Problematik: SV versus Emissionsrechtehandel

Zum Abschluss soll kurz auf die aktuelle Frage eingegangen werden, welche Auswirkungen der geplante europäische Emissionsrechtehandel auf die deutschen SV zum Klimaschutz haben wird.

Die Ausgangslage sei kurz skizziert:<sup>56</sup> 1997 wurde das Kyoto-Protokoll unterzeichnet. Allerdings konnte es noch nicht in Kraft treten, da wichtige Länder wie die USA und Russland seine Ratifizierung bislang ablehnen. Gleichwohl wurde auf der Grundlage des Protokolls im Juli 2003 die europäische Emissionshandels-Richtlinie verabschiedet. Diese Richtlinie wird voraussichtlich bis Mitte 2004 in deutsches Recht umgesetzt.

Auch in Deutschland kommt es damit zum Emissionsrechtehandel. An eine freiwillige Einführungsphase von 2005 bis 2007 schließt sich eine fünfjährige Verpflichtungsphase von 2008 bis 2012 an. Betroffen sind 4.500 bis 5.000 deutsche energieintensive Anlagen, deren CO<sub>2</sub>-Emissionen erfasst werden. Die neuen Regelungen umfassen die Genehmigung (Permit) von Anlagen, die Berechtigung (Allowances) zu Emissionen, bestimmte Pflichten der Betreiber und Sanktionen bei Rechtsverstößen. Zu den wichtigsten institutionellen Voraussetzungen gehören ein Nationaler Allokationsplan mit verbindlichen absoluten Caps, Genehmigungs- und Überwachungsbehörden, die kostenlose Zuteilung von Emissionsrechten sowie ein Handelsplatz für diese Zertifikate.

Welche Konsequenzen ergeben sich nun daraus für die SV zum Klimaschutz, oder anders formuliert: Droht das Ende dieser SV? Bei kurzfristiger Sicht ist die letztgenannte Frage zu verneinen. Bis 2007 sind sowohl das Opting out, das heißt der Verzicht auf den europäischen Emissionsrechtehandel, sofern nationale Maßnahmen dieselbe Reduktion ermöglichen, als auch das Pooling für einzelne Branchen möglich. Vorhandene SV können in den Nationalen Allokationsplan implementiert werden. SV und Emissionsrechtehandel sind somit zunächst einmal grundsätzlich vereinbar.

---

<sup>56</sup> Zum geplanten Emissionsrechtehandel vgl. etwa Schafhausen (2003), S. 172 ff.; Bode/Butzengeiger (2003), S. 287 ff.

Anders verhält es sich demgegenüber mittel- und langfristig. Bestimmte Unternehmen werden von den neuen Regelungen erfasst, andere dagegen nicht. Beim Emissionsrechtehandel wiederum ergeben sich bald Gewinner, die Zertifikate verkaufen können, und Verlierer, die Emissionsrechte aufkaufen müssen. Erstere werden daher vermutlich ihr Interesse an den traditionellen SV verlieren. Die betroffenen Branchenverbände sehen sich somit zunehmend heterogeneren Mitgliederinteressen gegenüber. Wollen sie jedoch Interessenkonflikte vermeiden, werden sie letztlich die SV aufgeben. Es ist deshalb zu erwarten, dass SV zum Klimaschutz bei uns ihre aktuelle Bedeutung in Zukunft verlieren werden.

## Literaturverzeichnis

- Bode, S./Butzengeiger, S. (2003): Zur kostenlosen Allokation von Emissionsrechten in Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 26. Jg., S. 287 – 308.
- Böhringer, C./Fronzel, M. (2002): Assessing Voluntary Commitments: Monitoring is Not Enough!, ZEW Discussion Paper No. 02-62, Mannheim.
- Bundeskartellamt (2003): Tätigkeitsbericht 2001/2002, Deutscher Bundestag – Drucksache 15/1226 vom 27.6.2003.
- Cansier, D. (1998): Erscheinungsformen und ökonomische Aspekte von Selbstverpflichtungen, in: M. Kloepfer (Hrsg.): Selbst-Beherrschung im technischen und ökologischen Bereich. Selbststeuerung und Selbstregulierung in der Technikentwicklung und im Umweltschutz, Berlin, S. 105 – 118.
- Cansier, D. (2001a): Selbstverpflichtungen der Wirtschaft und Einhaltung der Mehrwegquote, in: Wirtschaftsdienst, 81. Jg., S. 389 – 394.
- Cansier, D. (2001b): Freifahrerverhalten und Selbstverpflichtungen im Umweltschutz, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 24. Jg., S. 209 – 239.
- Demsetz, H. (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics, Vol. 12, S. 1 – 22.
- Feess, E. (1995): Umweltökonomie und Umweltpolitik, München.
- Frenz, W. (2001): Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, Tübingen.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons, in: Science, Vol. 162, S. 1243 – 1248.
- Holzhey, M./Tegner, H. (1996): Selbstverpflichtungen – ein Ausweg aus der umweltpolitischen Sackgasse?, in: Wirtschaftsdienst, 76. Jg., S. 425 – 430.
- Jung, V. (2002): Selbstverpflichtungen sind kein Königsweg!, in: Wirtschaftsdienst, 82. Jg., S. 349 – 351.
- Kirsch, G. (1996): Runde Tische sind gefährliche Möbel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 35 vom 10.2.1996, S. 13.
- Knebel, J., u. a. (1999): Selbstverpflichtungen und normenersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, Berlin.
- Landgericht Berlin (2003): Urteil – Geschäftsnummer 16 O 78/03, verkündet am 6.3.2003.

- Lautenbach, S., u. a. (1992): Evaluierung freiwilliger Branchenvereinbarungen im Umweltschutz, in: BDI (Hrsg.): Freiwillige Kooperationslösungen im Umweltschutz, Köln, S. 1 – 166.
- Merkel, A. (1997): Der Stellenwert von umweltbezogenen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft im Rahmen der Umweltpolitik der Bundesregierung, in: L. Wicke u.a. (Hrsg.): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – umweltpolitischer Erfolgsgarant oder Irrweg?, Bonn, S. 87 – 103.
- o. V. (2003): OECD studies efficiency, in: European Chemical News, 30.6. – 6.7.2003, S. 20.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass.
- Olson, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations*, New Haven/London.
- Pätzold, J./Mussel, G. (1996): *Umweltpolitik*, Berlin.
- Rennings, K., u. a. (1997): Ordnungspolitische Bewertung freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft im Umweltschutz, in: K. Rennings u. a.: Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtung, Heidelberg, S. 131 – 292.
- Rennings, K., u. a. (1998): Freiwillige Selbstverpflichtungen: Eine ordoliberalen Kritik korporatistischer Umweltpolitik, in: A. Renner/F. Hinterberger (Hrsg.): Zukunftsfähigkeit und Neoliberalismus, Baden-Baden, S. 257 – 276.
- Schafhausen, F. (2003): Kohlendioxid zu verkaufen! Zum Stand der Umsetzung der Richtlinie zur Einführung eines EU-weiten Handels mit Treibhausgasen, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 27. Jg., S. 171 – 180.
- Schlecht, O. (1997): Geleitwort, in: K. Rennings u. a.: Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtung, Heidelberg.
- Segerson, K./Miceli, T. J. (1998): Voluntary Environmental Agreements: Good or Bad News for Environmental Protection?, in: *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 36, S. 109 – 130.
- Söllner, F. (2002): Die Selbstverpflichtung als umweltpolitisches Instrument, in: *Wirtschaftsdienst*, 82. Jg., S. 478 – 485.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1994): *Umweltgutachten 1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung*, Stuttgart.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998): *Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – neue Wege gehen*, Stuttgart.
- Suchanek, A. (2000): *Normative Umweltökonomik*, Tübingen.

- Voigt, S. (2000): Freiwilligkeit durch Zwangsandrohung? Eine institutionenökonomische Analyse von Selbstverpflichtungserklärungen in der Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 23. Jg., S. 393 – 407.
- Weimann, J. (1995): Umweltökonomik. Eine theorieorientierte Einführung, 3. Aufl., Berlin u. a.
- Wicke, L./Knebel, J. (1997): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – Chancen und Grenzen für Umwelt, (mittelständische) Wirtschaft und Umweltpolitik, in: L. Wicke u. a. (Hrsg.): Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – umweltpolitischer Erfolgsgarant oder Irrweg?, Bonn, S. 1 – 50.

**Bisher erschienene Diskussionsbeiträge:**

- Nr. 1      **Eickhof, Norbert/Franke, Martin:** Die Autobahngebühr für Lastkraftwagen, 1994.
- Nr. 2      **Christoph, Ingo:** Anforderungen an eine standortgerechte Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1995.
- Nr. 3      **Franke, Martin:** Elektronisches Road Pricing auf den Autobahnen, 1995.
- Nr. 4      **Franke, Martin:** Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs durch Zertifikate?, 1995.
- Nr. 5      **Eickhof, Norbert:** Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen, 1995.
- Nr. 6      **Eickhof, Norbert:** Die Industriepolitik der Europäischen Union, 1996.
- Nr. 7      **Schöler, Klaus:** Stadtentwicklung im Transformationsprozeß - Erkenntnisse aus der deutschen Entwicklung -, 1996.
- Nr. 8      **Schöler, Klaus/Hass, Dirk:** Exportsubventionen im internationalen räumlichen Oligopol, 1996.
- Nr. 9      **Schöler, Klaus:** Tariffs and Welfare in a Spatial Oligopoly, 1996.
- Nr. 10     **Kreikenbaum, Dieter:** Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, 1996.
- Nr. 11     **Eickhof, Norbert:** Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen - Rechtfertigungen und Erfahrungen -, 1996.
- Nr. 12     **Sanner, Helge/Schöler, Klaus:** Competition, Price Discrimination and Two-Dimensional Distribution of Demand, 1997.
- Nr. 13     **Schöler, Klaus:** Über die Notwendigkeit der Regionalökonomik, 1997.
- Nr. 14     **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Reform des Energiewirtschaftsrechts und kommunale Bedenken, 1997.
- Nr. 15     **Eickhof, Norbert:** Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, 1997.
- Nr. 16     **Eickhof, Norbert:** Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Union - Herausforderungen, Maßnahmen und Beurteilung -, 1997.
- Nr. 17     **Sanner, Helge:** Arbeitslosenversicherung, Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, 1997.
- Nr. 18     **Schöler, Klaus:** Die räumliche Trennung von Arbeit und Wohnen - Kritik einer populären Kritik -, 1997.

- Nr. 19 **Strecker, Daniel:** Innovationstheorie und Forschungs- und Technologiepolitik, 1997.
- Nr. 20 **Eickhof, Norbert:** Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, 1998.
- Nr. 21 **Strecker, Daniel:** Neue Wachstumstheorie und Theorie der strategischen Industrie- und Handelspolitik - Fundierte Argumente für forschungs- und technologiepolitische Maßnahmen? -, 1998.
- Nr. 22 **Schirmag, Toralf/Schöler, Klaus:** Ökonomische Wirkungen der Universitätsbeschäftigten auf die Stadt Potsdam und das Umland, 1998.
- Nr. 23 **Ksoll, Markus:** Ansätze zur Beurteilung unterschiedlicher Netzzugangs- und Durchleitungsregeln in der Elektrizitätswirtschaft, 1998.
- Nr. 24 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, 1998.
- Nr. 25 **Eickhof, Norbert:** Die deutsche und europäische Forschungs- und Technologiepolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht, 1998.
- Nr. 26 **Sanner, Helge:** Unemployment Insurance in a General Equilibrium Framework with Firms Setting Wages, 1998.
- Nr. 27 **Never, Henning:** Vielfalt, Marktversagen und öffentliche Angebote im Rundfunk, 1998.
- Nr. 28 **Schöler, Klaus:** Internationaler Handel und räumliche Märkte - Handelspolitik aus Sicht der räumlichen Preistheorie -, 1999.
- Nr. 29 **Strecker, Daniel:** Forschungs- und Technologiepolitik im Standortwettbewerb, 1999.
- Nr. 30 **Schöler, Klaus:** Öffentliche Unternehmen aus raumwirtschaftlicher Sicht, 1999.
- Nr. 31 **Schöler, Klaus:** Wohlfahrt und internationaler Handel in einem Modell der räumlichen Preistheorie, 1999.
- Nr. 32 **Wagner, Wolfgang:** Vergleich von ringförmiger und sektoraler Stadtstruktur bei Nachbarschaftsexternalitäten im monozentrischen System, 1999.
- Nr. 33 **Schulze, Andreas:** Die ordnungspolitische Problematik von Netzinfrastrukturen - Eine institutionenökonomische Analyse -, 1999.
- Nr. 34 **Schöler, Klaus:** Regional Market Areas at the EU Border, 2000.
- Nr. 35 **Eickhof, Norbert/Never, Henning:** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb, 2000.
- Nr. 36 **Eickhof, Norbert:** Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem - Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive -, 2000.

- Nr. 37 **Sobania, Katrin:** Von Regulierungen zu Deregulierungen - Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht -, 2000.
- Nr. 38 **Wagner, Wolfgang:** Migration in Großstädten - Folgen der europäischen Osterweiterung für mitteleuropäische Stadtstrukturen, 2000.
- Nr. 39 **Schöler, Klaus:** Vertikal verbundene Märkte im Raum, 2000.
- Nr. 40 **Ksoll, Markus:** Einheitliche Ortspreise im Stromnetz und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft, 2000.
- Nr. 41 **Sanner, Helge:** Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 42 **Schöler, Klaus:** Zweistufige Märkte bei zweidimensionaler räumlicher Verteilung der Nachfrage, 2001.
- Nr. 43 **Isele, Kathrin:** Institutioneller Wettbewerb und neoklassische Modelle, 2001.
- Nr. 44 **Sanner, Helge:** Bargaining Structure and Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 45 **Sanner, Helge:** Endogenous Unemployment Insurance and Regionalisation, 2001.
- Nr. 46 **Ksoll, Markus:** Spatial vs. Non-Spatial Network Pricing in Deregulated Electricity Supply, 2001.
- Nr. 47 **Ksoll, Markus/Schöler, Klaus:** Alternative Organisation zweistufiger Strommärkte - Ein räumliches Marktmodell bei zweidimensionaler Verteilung der Nachfrage, 2001.
- Nr. 48 **Kneis, Gert/Schöler, Klaus:** Zur Begründung der linearen Nachfragefunktion in der Haushaltstheorie, 2002.
- Nr. 49 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik angesichts der EU-Erweiterung, 2002.
- Nr. 50 **Wagner, Wolfgang:** Subventionsabbau um jeden Preis? Wohlfahrtswirkungen von Subventionen im Transportsektor, 2002.
- Nr. 51 **Isele, Kathrin:** Fusionskontrolle im Standortwettbewerb, 2003.
- Nr. 52 **Eickhof, Norbert:** Globalisierung, institutioneller Wettbewerb und nationale Wirtschaftspolitik, 2003.
- Nr. 53 **Schulze, Andreas:** Liberalisierung und Re-Regulierung von Netzindustrien - Ordnungspolitisches Paradoxon oder wettbewerbsökonomische Notwendigkeit? -, 2003.
- Nr. 54 **Schöler, Klaus/Wagner, Wolfgang:** Freizeitbewertung und städtische Bevölkerungsverteilung - Theoretische und empirische Ergebnisse -, 2003.
- Nr. 55 **Sanner, Helge:** Imperfect Goods and Labor Markets, and the Union Wage Gap, 2003.

- Nr. 56     **Sanner, Helge:** Imperfect Goods and Labor Markets, Regulation, and Spillover Effects, 2003.
- Nr. 57     **Holzer, Verena L.:** Überblick über die Energiepolitik der Europäischen Union, 2003.
- Nr. 58     **Westerhoff, Horst-Dieter:** Hightech und Infrastruktur - Die Entwicklung der Geoinformationsbranche -, 2003.
- Nr. 59     **Wagner, Wolfgang:** Simulation von sozialer Segregation im monozentrischen Stadtsystem, 2003.
- Nr. 60     **Wagner, Wolfgang:** Mietpreisbindung für Wohnungen und ihre Wirkung auf die soziale Segregation, 2003.
- Nr. 61     **Eickhof, Norbert:** Freiwillige Selbstverpflichtungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, 2003.