

Volker Jung

Selbstverpflichtungen sind kein Königsweg!

Seit Jahren fordert die Wirtschaft anstelle weiterer ordnungsrechtlicher Vorgaben „flexiblere“ und „marktkonformere“ Instrumente wie Selbstverpflichtungen und freiwillige Vereinbarungen zur Verwirklichung politisch definierter Ziele ein. Können Selbstverpflichtungen das Ordnungsrecht und die gestaltende Politik ersetzen?

Gerade erst waren maßgebliche Wirtschaftsverbände und Industrieunternehmen eine ganze Reihe von Selbstverpflichtungen eingegangen und hatten Konsenserklärungen mit der Bundesregierung zu Umwelt- und Klimaschutz abgegeben, da publizierte das Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) ein vom Wirtschaftsministerium selbst in Auftrag gegebenes Gutachten, in dem das oft so hoch gelobte Instrument der Selbstverpflichtung der Wirtschaft einer kräftigen Kritik unterzogen wurde¹. Die Quintessenz der Studie lautete: Das deutsche Modell der Selbstverpflichtung - exemplarisch behandelt unter anderem am Beispiel der Klimaschutz-Selbstverpflichtung - ist unzuverlässig, wenig substantiiert und marktwirtschaftlich kontraproduktiv - insgesamt also ein nicht geeignetes Instrument der Umweltpolitik, das die Note mangelhaft verdient.

Dies alles war im Jahre 1996 und betraf den damaligen Wirtschaftsminister Rexrodt. Die Argumente bleiben jedoch aktuell. Dies umso mehr, da die Rückschau auf die damals untersuchten Fallbeispiele die ZEW-Studie eher bestätigten als widerlegt haben: die Klimaschutz-Selbstverpflichtung, die Verpflichtung der Automobil-Industrie zur Altkaros-Verwertung und last not least das Versprechen der deutschen Automobil-Konzerne, bis zum Jahr 2000 ein Dreilitermodell marktreif zu machen.

Wenig Konstruktives

Mit der Ausnahme der Klimaschutz-Selbstverpflichtung haben diese Versprechen wenig Konstruktives gebracht. Und selbst beim Klimaschutz, wo zumindest der Industrie- und Kraftwerks-Bereich durch das Zusammenwirken von Strukturwandel und technischem Fortschritt im Soll liegen, weisen die Sektoren Haushalte und Verkehr blamable Bilanzen aus. Alle veröffentlichten Daten deuten darauf hin, dass die Ergebnisse nicht wesentlich außerhalb des „business-as-usual“ liegen. Die Erfahrung bestätigt also die Grundlinie des

Gutachtens - und das ist ja bekanntlich nicht immer der Fall.

Das für Selbstverpflichtungen typische Tauschgeschäft, Verzicht auf gesetzgeberisches Handeln gegen die Zusage einer bestimmten Leistung oder Zielerfüllung, litt bislang interessanterweise vor allem an seinen angeblichen Stärken: der „Freiwilligkeit“ und „Flexibilität“. Diese mutierten in der Praxis schnell zur „Unverbindlichkeit“ und „Unwirksamkeit“, da die mangelnde rechtliche Belastbarkeit geradezu zur Beliebigkeit aufforderte.

Damit wurde und wird das politisch Gewollte nur unzureichend bzw. im schlimmsten Fall überhaupt nicht umgesetzt. Mitnahmeeffekte und Trittbrettfahrer werden begünstigt, die engagierte Erfüllung der Zusagen, die ja in der Regel mit betriebswirtschaftlichen Mehrkosten verbunden sind, wird tendenziell abgestraft - ein geradezu klassisches Beispiel des Gefangenendilemmas, in dem Wohlverhalten nicht belohnt, sondern bestraft wird, und ein Szenario, in dem nach aller ökonomischen Erfahrung nur suboptimale Ergebnisse erzielt werden.

Das Ordnungsrecht ist das klassische Instrument der Politik. Es stößt jedoch zunehmend an seine Grenzen, wenn seine steuernde Wirkung politisch oder ökonomisch unterlaufen oder verhindert wird.

Ebenso klassisch wie gegen das Ordnungsrecht ist die prinzipielle Abneigung der Wirtschaft gegen staatliche Eingriffe in Marktprozesse. Es ist daher aus Sicht der Unternehmen nur konsequent gedacht, wenn sie seit Jahren anstelle weiterer ordnungsrechtlicher Vorgaben „flexiblere“ und „marktkonformere“ Instrumente zur Verwirklichung politisch definierter Ziele einfordern. Die Wunschliste dieser alternativen Instrumente führten dabei in aller Regel Selbstverpflichtungen und freiwillige Vereinbarungen an erster Stelle an.

¹ Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW): Möglichkeiten und Grenzen von freiwilligen Umweltschutzmaßnahmen der Wirtschaft unter ordnungspolitischen Aspekten, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Endbericht, Bearbeiter: Heidi Bergmann, Karl Ludwig Brockmann, Klaus Rennings, Mannheim, 6. Mai 1996.

Volker Jung, 60, Diplompolitologe, MdB, ist energiepolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.

Es stellt sich indes die Frage, wie marktwirtschaftlich solche Selbstverpflichtungen tatsächlich sind. So ist es bereits um die viel bemühte „Freiwilligkeit“ dieses Instruments nicht allzu gut bestellt, als einer Selbstverpflichtung oder Vereinbarung zumeist das Vorzeigen ordnungsrechtlicher „Folterinstrumente“ vorangeht. Das tatsächliche Geschehen ähnelt also eher einem Tauschgeschäft: die Zusage von Wohlverhalten gegen den Verzicht auf ein Vorschreiben von Verhaltensweisen. Und „marktwirtschaftlich“ ist es auch nur dann, wenn tatsächlich marktwirtschaftliche Instrumente und Marktmechanismen bemüht werden. Dies bedeutet jedoch streng genommen nichts anderes, als dass Preisindikatoren gesetzt werden und in das Kosten-/Preisbildungsgefüge eingegriffen wird, denn allein hier findet tatsächlich Marktgeschehen statt. Bleibt das Kosten-/Preis-Gefüge unangetastet, fehlen also harte marktwirtschaftliche Indikatoren wie z.B. Knappheitspreise, wird man ordnungspolitisch kaum von einem marktwirtschaftlichen Instrument sprechen können.

Daher weisen sowohl der Entstehungsprozess als auch die Ausgestaltung der Selbstverpflichtungen starke korporatistische Züge auf. Diese gehen deutlich über die in unserem parlamentarischen System auch bei klassischer ordnungsrechtlicher Zielsetzung bereits grundsätzlich vorhandenen korporatistischen Elemente hinaus, da sie – im Unterschied zu Gesetzen – weitgehend dem Korrektiv parlamentarischer Kontrolle entzogen sind.

So definierte „Freiwilligkeit“ und De-facto-Korporatismus stehen in einem Spannungsverhältnis zu den unabdingbaren Grundlagen der Marktwirtschaft: Transparenz des Marktgeschehens, Chancengleichheit des Wettbewerbs und faire Spielregeln, die für alle Akteure ein hohes Maß an Verbindlichkeit besitzen.

Diskussion um den Emissionshandel

Interessante Aspekte weist in diesem Zusammenhang die aktuelle Diskussion über den Emissionshandel auf. Der Handel mit Emissionszertifikaten wurde seit vielen Jahren von Wissenschaft und Wirtschaft als ein besonders flexibles und kostenminderndes Instrument zur Reduktion von Treibhausgasen propagiert und selbst bei Kritik an den politischen Zielen zumindest als „least bad instrument“ zur Verwirklichung klarer quantitativer Vorgaben anerkannt.

Die Wirksamkeit von „cap & trade“-Systemen ist dabei unstrittig und in der Praxis erprobt: Über handelbare Fischquoten in Kanada, SO₂-Zertifikate in den USA oder den konzerninternen CO₂-Handel bei BP ist die Tauglichkeit des Instruments in mehreren Varianten hinreichend belegt.

Umso bemerkenswerter erscheint die vehemente Kritik von Teilen der deutschen Wirtschaft am Emis-

sionshandel, der nicht nur als unvereinbar mit Selbstverpflichtungen angesehen, sondern als dirigistisches Instrument zurückgewiesen wird. Bei aller in der Sache berechtigten und aus wohlverstandenen deutschen Interesse auch erforderlichen Kritik an dem in vielen wichtigen Punkten dringend präzisierungsbedürftigen Richtlinienentwurf der EU-Kommission zum Emissionshandel ist diese fundamentale Ablehnung nur schwer verständlich, zumal die Zielvorgaben von Kyoto, auf die sich das Emissionshandelsregime bezieht, weit hinter den anspruchsvolleren Klimaschutzzielen Deutschlands zurückbleiben. Es drängt sich daher der Verdacht auf, dass nicht Instrumente kritisch analysiert, sondern die Ziele selbst in Frage gestellt werden. Dies würde jedoch auch die Ernsthaftigkeit der Klimaschutz-Selbstverpflichtung in Zweifel geraten lassen und dieses Instrument in letzter Konsequenz diskriminieren.

Gravierende Frage

Aber noch weitere Gesichtspunkte werfen gravierende Fragen auf. Denn je nach Dauer und Umfang der Selbstverpflichtungen können aus ihnen nicht unerhebliche politische und verfassungsrechtliche Probleme erwachsen. So ist es grundsätzlich fraglich, inwieweit rechtlich unverbindliche Selbstverpflichtungen oder Vereinbarungen der Exekutive mit demokratisch nicht legitimierten Verbänden oder einzelnen Unternehmen den Gesetzgeber binden können. Der Deutsche Bundestag ist als Vertretung des Souveräns zwar de jure nicht durch derartige Zusagen in seiner gesetzgeberischen Handlungsfreiheit eingeschränkt. De facto sieht dies jedoch ganz anders aus, wie die Erfahrungen mit dem Atomkonsens und der Novelle des Atomgesetzes aktuell und sehr anschaulich belegen. Hier trat der äußerst ungewöhnliche Fall ein, dass ein Gesetzentwurf das parlamentarische Verfahren in Punkt und Komma unverändert überstand und gewissermaßen jungfräulich in das Bundesgesetzblatt gelangte. Bei allem Verständnis für den Gestaltungsanspruch der Exekutive und für die deutsche Tradition, den Konsens als hohes gesellschaftliches Gut anzusehen: Dieses Beispiel einer Blaupausen-Umsetzung außerparlamentarischer Vereinbarungen in Gesetzestexte sollte nicht Schule machen. Andernfalls würde sich das Parlament selbst marginalisieren.

Unstrittig ist, dass dem Gesetzgeber je nach Umfang der Selbstverpflichtungen erhebliche Einschränkungen seines Handlungsspielraums auferlegt werden. Dem stehen dynamische ökonomische, politische und gesellschaftliche Entwicklungen gegenüber, so dass es auch von der Sache her prinzipiell fraglich ist, inwieweit eine notabene statische Selbstverpflichtung längerfristige Handlungsbeschränkungen und Optionsausschlüsse beinhalten kann und darf. Insbe-

sondere stellt sich die Frage, inwieweit eine Regierung sich über die Zeitdauer Ihres Mandates, also über die Legislaturperiode hinaus, außer durch das Instrument gesetzgeberischen Handelns binden kann.

Es ließe sich auch sehr trefflich über die Aspekte der „politischen Hygiene“, der ordnungsrechtlichen Qualität sowie der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit streiten, wenn durch korporatistische Vereinbarungen partieller Politikverzicht geübt sowie lukrative Teilmärkte aus dem allgemeinen wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmen entlassen werden. Dieser ökonomische Aspekt ist von erheblicher Bedeutung, da Selbstverpflichtungen in der Regel nicht Petitesse betreffen, sondern wirtschaftlich hoch relevante Fragen auf milliardenschweren Märkten, von deren Gestaltung bedeutende Investitionsentscheidungen und mitunter auch relevante industriepolitische Strukturfragen abhängen.

Europarechtliche Dimension

Bislang noch relativ wenig Beachtung fand die europarechtliche Dimension von Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen. Sofern sie auf gesetzgeberischen Handlungsverzicht oder Vorteilsgewährung abzielen, also im Regelfall, besitzen sie eine wettbewerbs-, warenverkehrs- und beihilferechtliche Dimension. Damit wecken sie zunehmend das kritische Interesse der europäischen Institutionen, insbesondere der Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission. So erwächst z.B. aus der im Rahmen von Selbstverpflichtungen sehr beliebten Verzichtserklärung auf steuerliche Belastungen - für die betroffenen Wirtschaftsgruppen ein geldwerter Vorteil, der aufgrund der potentiellen Natur der Verpflichtung allerdings nicht immer einfach zu bestimmen ist.

Ein weiterer Konflikt besteht in dem Verhältnis zwischen einer - zumindest nach deutschem Verständnis bislang stets so angelegten - Selbstverpflichtung ohne fixierte verbindliche und wirksame Sanktionen oder Pönalen und dem klassischen Ordnungsrecht. Seine rechtsverbindlich fixierten und über den für alle Betroffenen zugänglichen Rechtsweg unmittelbar wirksamen Sanktionsmechanismen bleiben den Teilnehmern an freiwilligen Vereinbarungen - und allen weiteren Marktakteuren - verschlossen.

Unternehmen, die sich in einem allein durch Ordnungsrecht bestimmten Rahmen bewegen, könnten daher mit Fug und Recht vorbringen, dass Konkurrenten, die sich in einem auch oder maßgeblich durch freiwillige Selbstverpflichtungen ohne Sanktionsmechanismen geprägten Rahmen bewegen, einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil genießen. Diese Umstände werden inzwischen auch in den Brüsseler Institutionen intensiv verfolgt und dahingehend beleuchtet, inwieweit darin eine Beeinträchtigung der

Chancengleichheit im Wettbewerb bzw. eine indirekte Beihilfe begründet sein könnte.

Es ist daher auch aus europarechtlichen Erwägungen nahe liegend, dass Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen, die geldwerte Komponenten und damit potentielle Beihilfetatbestände beinhalten, nur dann ein akzeptables Instrument sein können, wenn sie mit klar definiertem Monitoring und Sanktionen bzw. Pönalen verbunden werden. In der Summe müssen sie also eine ähnliche Qualität wie das Ordnungsrecht besitzen.

Kein Ersatz für das Ordnungsrecht

Die Quintessenz aller Überlegungen zur Selbstverpflichtung lautet daher: Flexibilität bei den Instrumenten, Rechtssicherheit bei den Zielen, Kriterien und Sanktionen. Vor diesem Hintergrund erscheint die „klassische“ deutsche Selbstverpflichtung oder Vereinbarung wenig zukunftsweisend. Es spricht einiges dafür, dass es sowohl sachlich angemessener als auch rechtlich vernünftiger ist, aus den mit diesem Instrument gemachten Erfahrungen zu lernen und Schlüsse zu ziehen. Diese zeigen eindeutig in Richtung auf mehr Rechtssicherheit, mehr Transparenz und Überprüfbarkeit und letztendlich auf klare Zielerfüllungskontrolle. So betrachtet wäre eine Selbstverpflichtung oder Vereinbarung nicht wie bislang Ersatz für Ordnungsrecht und gestaltende Politik, sondern eine klar definierte und kontrollierte Ergänzung der rahmensetzenden Gesetzgebung.

Möglicherweise kann das jüngste Gesetz zum Erhalt, zur Modernisierung und zum Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung hierzu einen Beitrag liefern. Mit ihm wird die aktualisierte und erweiterte Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft zum Klimaschutz nicht nur gesetzgeberisch flankiert. Es beinhaltet auch - implizit wie explizit - Anknüpfungspunkte und Vorkehrungen für den Fall, dass die konsensual zwischen der Regierung und der Wirtschaft vereinbarten Ziele des Klimaschutzes nicht erreicht werden und bildet damit ein potentielles ordnungsrechtliches Korrektiv. Daher liegt es nun in einem ganz besonderen Maße in der Verantwortung der Unterzeichner der Vereinbarung mit der Bundesregierung, ihre Zusagen einzulösen. Dies bedeutet auch eine qualitativ neue Bindung der führenden deutschen Verbände der Energiewirtschaft und der Industrie im Verhältnis zu ihren Mitgliedsunternehmen, denen die Umsetzung der Zusagen zufällt.

Unabhängig vom Ausgang dieser jüngsten und möglicherweise sehr weit reichenden Übereinkunft bleibt festzuhalten: Selbstverpflichtungen sind kein Königsweg - weder für die Politik, noch für die Wirtschaft.