

Kooperationen in einer marktwirtschaftlichen Umweltpolitik

Mésalliance oder notwendige Bedingung?

Ist das Verhältnis zwischen Kooperation und marktwirtschaftlicher Umweltpolitik zwangsläufig eine Mésalliance? Im folgenden wird zunächst die Dringlichkeit marktwirtschaftlicher Strategien angesichts eines sich ändernden umweltpolitischen Handlungsbedarfs aufgezeigt. Auf der Basis eines erweiterten Konsens- und Kooperationsbegriffs wird dann begründet, warum Kooperationen sogar eine notwendige Bedingung für die Funktion eines marktwirtschaftlichen Systems darstellen und welche Schlußfolgerungen daraus für die Gestaltung der Umweltpolitik zu ziehen sind.

*Von Dorothee Becker Soest
und Rüdiger Wink*

Die Suche nach Konsens in der Gesellschaft scheint im Moment das politische Tagesgeschehen zu bestimmen (1). Nicht nur zur Bewältigung beschäftigungspolitischer Problemstellungen, sondern vor allem auch im Bereich der Umweltpolitik, in dem die Kollektivgutproblematik ein konzertiertes Handeln als einzigen Ausweg aus Dilemmastrukturen kennzeichnet, wird die Manifestierung bzw. Erneuerung von Konsenslösungen als Ausweg aus gesellschaftlichen Krisensituationen angesehen. Dieses Bestreben nach einer Bündelung aller verfügbaren gesellschaftlichen Kräfte findet seinen Ausdruck in einer zunehmenden Bedeutung kooperativer Ansätze beim Umgang mit Umweltressourcen (2). Diese Kooperationen zwischen privaten Umweltnutzern, Wissensträgern sowie staatlichen Repräsentanten auf der Ebene lokaler Netzwerke bis hin zu internationalen Übereinkünften sind allgemein als Vereinbarungen über konkrete Maßnahmen zur Erreichung gemeinsam akzeptierter Umweltschutzzielvorgaben zu kennzeichnen, die die sonstige – primär ordnungsrechtlich geprägte und auf unmittelbare Gefahrenabwehrsituationen gerichtete – Umweltpolitik flankieren bzw. substituieren sollen. Voraussetzung ist somit ein gesellschaftlicher Konsens über konkrete Festlegungen anzustrebender Pfade der Umweltnutzung – entweder negativ als „Leitplanken“ zur Charakterisierung unzulässiger Umweltnutzung abgegrenzt oder positiv als „Leitstrahl“ mit Dematerialisierungs- und Emissionsminimierungsstrategien formuliert (3) –,

deren Verwirklichung durch Kooperationen erleichtert wird.

So verständlich der Ruf nach einem gesellschaftlichen Zusammenrücken zur Bewältigung zunehmender gesellschaftlicher Konflikte auch erscheint, so notwendig ist zugleich jedoch eine Prüfung, in welchem Umfang und an welcher Stelle Konsens und Kooperation zentrale Bestandteile umweltpolitischer Strategien bilden können. Nicht zuletzt die Diskussionen um Selbstverpflichtungen der Industrie oder Abkommen zwischen einzelnen Unternehmen und Umweltschutzorganisationen zeigen, wie vielfältig Kooperationen interpretiert werden sowie welche Risiken einer Verschiebung von Belastungen auf nicht an der Entscheidungsfindung beteiligte Dritte hierbei entstehen können und welche Bedeutung daher einem Referenzmaßstab zur Beurteilung institutioneller Arrangements, zu denen auch Kooperationen zählen, beizumessen ist (4). Dieser Referenzmaßstab wird in der Ökonomie auf der Basis marktwirtschaftlicher Konzeptionen gebildet, die eine möglichst umfangreiche Einbeziehung aller individuellen Informationen und individuellen Bestrebungen zur Erweiterung des Wissensbestandes in einer Gesellschaft in Entscheidungen über den Umgang mit vorhandenen Umweltressourcen anstreben. Ihnen wohnt daher ein Mißtrauen gegenüber allen umweltpolitischen Ansätzen inne, bei denen Konsens und Kooperation dazu genutzt werden, Ziele in einem auf Interessenvertreter reduzierten pluralen Prozeß zu determinieren und in konzertierten Aktionen umzusetzen. Damit einher gehen Befürchtungen eines Systems, das den Individuen Handlungen aufzwingt und sie zugleich aufgrund des Aufzei-

gens gemeinschaftlich zu beschreitender Wege der Anreize zu eigenständig kreativem Denken beraubt.

Ist daher das Verhältnis zwischen Kooperationen und marktwirtschaftlicher Umweltpolitik zwangsläufig als Mésalliance zu bezeichnen und welche Schlußfolgerung ist aus einem solchen Konflikt für die Gestaltung der Umweltpolitik zu ziehen? Die folgenden Ausführungen sollen primär diesen vorschneilen Fragestellungen einige Aspekte entgegenstellen. Eine Schlußfolgerung, die zur Obsoleszenz einiger Folgeüberlegungen führen könnte, betrifft die Bedeutung eines Konfliktes zwischen Kooperationen und Marktwirtschaft. Ist die ökonomische Fokussierung auf eine marktwirtschaftliche Umweltpolitik nicht zu begründen, verbleibt eine hieraus abgeleitete Kritik an dem zuvor betrachteten Konsens- und Kooperationsverständnis aussage-los. Daher wird zunächst die besondere Dringlichkeit marktwirtschaftlicher Strategien vor dem Hintergrund eines sich ändernden umweltpolitischen Handlungsbedarfs aufgezeigt. Doch bezieht sich die Mésalliance-Überlegung auf den Konsens- und Kooperationsgedanken an sich? Die Beantwortung dieser Frage steht im Mittelpunkt der abschließenden Aussagen. Auf der Basis eines erweiterten und marktwirtschaftlichen Erfordernissen angepaßten Konsens- und Kooperationsbegriffs wird begründet, warum solche Kooperationen sogar eine *conditio sine qua non* für die Funktionsweise eines marktwirtschaftlichen Systems darstellen.

► Begründung einer marktwirtschaftlichen Umweltpolitik

Trotz oder wegen seiner häufigen Verwendung ist der Umgang mit dem Begriff „Marktwirtschaftlicher Umweltpolitik“ von vielfältigen Interpretationen geprägt. Insbesondere die Nähe zu ökonomischen Anreizinstrumenten, die über marktanaloge Preisanpassungen ein erwünschtes Verhalten herbeiführen sollen, sowie allgemein die Einschätzung von Marktvorgängen als einem reinen Instrument zur Erreichung vorab determinierter, in der Regel quantitativer Zielvorgaben wird häufig mit marktwirtschaftlicher Umweltpolitik gleichgesetzt. Marktwirtschaft ist jedoch als komplexes, auf plurale Strukturen ausgerichtetes Koordinations- und Anreizsystem zu sehen, daß sowohl bei der Bestimmung von Zielsetzungen in bezug auf die Umweltnutzung als auch bei der Koordination unterschiedlicher individueller Vorstellungen über die Art und Weise der Zielerfü-

lung auf dezentrale, den einzelnen Akteuren möglichst umfangreiche Handlungsfreiräume verschaffende Prozesse setzt. Hiermit sollen zum einen statisch das vorhandene Wissen und die bestehenden Wertvorstellungen bestmöglich in die umweltpolitische Entscheidungsfindung integriert und so Risiken ineffizienter Ressourcennutzung sowie Vollzugsproblemen entgegengewirkt werden. Vor allem wird jedoch zum anderen ein Such- und Entdeckungsprozeß angestrebt, der auf die möglichst unbegrenzte Entwicklung und Erprobung vielfältiger, eigenständig einzelsituativ angepaßter Ideen zur Veränderung der Umweltnutzung gerichtet ist. Grenzen der individuellen Freiheit werden in einem solchen System durch die Freiheit anderer gesetzt, wobei diese Grenzen den Handlungsfreiraum des einzelnen lediglich negativ definieren und keinerlei konkrete Angaben über die Nutzung des Handlungsfreiraums enthalten.

Wurde bislang bereits seitens der Ökonomie auf die Notwendigkeit marktwirtschaftlicher Reformen in der Umweltpolitik hingewiesen, zeigt sich dies heute vor dem Hintergrund eines veränderten umweltpolitischen Handlungsbedarfs mehr denn je. Allgemein bezieht sich umweltpolitischer Handlungsbedarf auf eine Koordination konkurrierender – generationenübergreifender – Ansprüche an Umweltfunktionen in einer Weise, daß sie ihrer effizientesten Nutzung zugeführt werden bzw. normativen Gerechtigkeits- und Sicherungsüberlegungen entsprochen wird (5). Zu diesem Zweck bedarf es Informationen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge einzelner Umweltnutzungen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht sowie ihrer Bewertung und permanenter Anreize an die einzelnen Akteure, zu diesen Informationen sowie zur Entschärfung des Koordinationsproblems mittels innovativer Ideen in bezug auf die Umweltnutzung – bspw. Produktionsverfahren, Produkte, Organisationsformen oder Konsumweisen – beizutragen. Veränderte Bedingungen sind an zwei entscheidenden Aspekten festzumachen.

► **Veränderte Bedingungen: Komplexität und Vollzugsgrenzen**

Auf der einen Seite wächst zunehmend die Einsicht in die Komplexität umweltpolitischer Problemstellungen (6). Je größer der Fundus natur- und ingenieurwissenschaftlicher Kenntnisse geworden ist, umso deutlicher wird zugleich, daß abschließende Aussagen über

umweltrelevante Kausalzusammenhänge, mögliche Synergie- und Kumulationswirkungen sowie die Gestaltung zukünftiger Belastungsmuster begrenzt und permanenten Veränderungen und Widerlegungen unterworfen sind. Die Entwicklung hin zu globalisierten Marktprozessen, zu einer international diversifizierten Standortpolitik der Unternehmen, zu intensiveren politischen und kulturellen Verflechtungen zwischen den Gesellschaften weltweit, bedingt darüber hinaus, daß Reaktionsmechanismen auf eine begrenzte Verfügbarkeit von Umweltressourcen komplexe Wirkungsketten nach sich ziehen, die ex-ante kaum absehbar erscheinen und die Wirksamkeit staatlicher Umweltpolitik in Frage stellen. Man ist somit informiert über den hohen Grad an Nichtwissen, über die Folgen menschlichen Handelns und denkbarer Eingriffe zu ihrer Verringerung, zugleich aber auch angesichts der nicht absehbaren langfristigen und irreversiblen Effekte über die Möglichkeit weitreichender Konsequenzen eines Nichthandelns. Eine Politik der pauschalen Minimierung des Risikos durch eine kooperativ zwischen gesellschaftlich relevanten Gruppen vereinbarte Reduktion der Umweltnutzung und eine Begrenzung der Einbindung in globalisierte Strukturen mittels einer Konzentration auf regionale Netzwerke erhöht demgegenüber die Wahrscheinlichkeit eines Verlustes von Chancen. Bei einer differenzierten Betrachtung einzelner Risikofälle könnten die mit der Hinnahme von Risiken verbundenen Chancen einer Befriedigung menschlicher Bedürfnisse oder Stützung ökosystemarer Strukturen durchaus überwiegen und die Akzeptanz der umweltpolitischen Strategie insgesamt in Frage stellen. Überdies mindert die pauschale Risikominimierung und der damit verbundene Eindruck von Sicherheit die Fähigkeit, auf angesichts der bestehenden Ungewißheit unausweichlich auftretende neue Risiken reagieren zu können. Marktwirtschaftliche Umweltpolitik setzt demgegenüber auf dezentrale, von den Individuen ausgehende Einschätzungen von Risikofällen und damit verbundene vielfältige Ansätze zum Umgang mit Risiken, was wiederum die Flexibilität der Gesellschaft insgesamt erhöht.

Auf der anderen Seite korrespondiert die Unübersichtlichkeit des Entscheidungsproblems mit einer zunehmenden Offenlegung umweltpolitischer Vollzugsgrenzen. Gerade die Ungewißheit hinsichtlich des Umfangs und der Art erforderlicher Umweltschutzmaßnahmen

weist auf das hohe Maß normativer Einschätzungen bei der Entscheidung über Einschränkungen der Umweltnutzung. Diese normativen Vorstellungen hängen von vielfältigen einzelsituativen Faktoren ab und werden bei jedem Individuum unterschiedlich ausfallen. Eingedenk des – unterschiedliche Räume betreffenden – Kollektivgutcharakters zahlreicher Umweltfunktionen sind diese unterschiedlichen Vorstellungen miteinander zu koordinieren, da isolierte Maßnahmen eines einzelnen von dem Umweltnutzungsverhalten anderer konterkariert werden können. Wird jedoch bei der Koordination staatlicherseits den unterschiedlichen Wertvorstellungen nur unzureichend Rechnung getragen, so verstärken sich Anreize, nach Ausweichmöglichkeiten zu suchen. Umweltschutzmaßnahmen können insoweit ins Leere laufen und – wichtiger noch – die Bereitschaft der Akteure, eigenständig ihr Wissen über Wirkungsmechanismen und Möglichkeiten zur Einschränkung der Umweltnutzung zu erhöhen, wird gesenkt.

► **Wettbewerb und Umweltpolitik**

Dem setzt eine marktwirtschaftliche Umweltpolitik wettbewerbliche Mechanismen gegenüber. Ausgehend von einem Regelungsrahmen, der für alle Beteiligten hinnehmbar erscheint, weil er wesentliche Voraussetzungen für eine verantwortungsbewußte, planbare und den individuellen Wertvorstellungen entsprechende Umweltnutzung enthält – bspw. den Zugang zu Informationen über Anreize zu einer Umweltbilanzierung sowie die Implementierung von Informationsmärkten, einen Mindestschutz vor unmittelbaren Gefahren sowie effektive Haftungsregelungen – wird das Eigeninteresse der Akteure an einer einzelwirtschaftlich effizienten Anpassung an diesen Regelrahmen, die somit bspw. auch spezifischen Bewertungen der Erhaltung von Umweltfunktionen Rechnung tragen kann, dazu genutzt, permanente gesellschaftliche Such- und Entdeckungsprozesse auszulösen. Diejenigen potentiell Geschädigten und Schädiger, die sich kreativ mit der Anpassung an einen solchen Rahmen auseinandersetzen, erhalten somit Wettbewerbsvorteile beim Vollzug und zugleich Anreize, an einer allgemeinen Stärkung der Vollzugswirkung zu partizipieren. Damit werden vielfältige Anpassungsmechanismen ermöglicht, die spezifischen einzelsituativen Besonderheiten Rechnung tragen können. Vollzugsansätze, die hingegen diese Vielfalt zu

erprobender Anpassungsformen begrenzen, mindern den Handlungsfreiraum einer Gesellschaft zur Reaktion auf die Feststellung sich zunehmend verknappender Umweltnutzungsspielräume. Faßt man zusammen, so lassen sich Effizienz-, aber auch Gerechtigkeits- und Sicherheitsargumente für eine Ausrichtung an marktwirtschaftlichen Konzeptionen in der Umweltpolitik anführen.

Bislang wurden Kooperationsformen lediglich negativ von marktwirtschaftlicher Umweltpolitik abgegrenzt. Es wurde darauf hingewiesen, daß in der Praxis vorherrschende Konzeptionen, die unter Konsens die Vereinbarung determinierender Zielvorgaben zwischen Politikern und Interessengruppen verstehen und Kooperationen als Mittel zur gemeinsamen Verwirklichung dieser Ziele einbinden, zu einer Mésalliance mit der Marktwirtschaft führen. Abschließend ist diesem Verständnis eine Konsens- und Kooperationsterminologie entgegenzusetzen, die marktwirtschaftlichen Anforderungen entspricht und marktwirtschaftliche Umweltpolitik erst ermöglicht.

► Kooperation in einer marktwirtschaftlichen Umweltpolitik

Die erweiterte Interpretation des Kooperationsbegriffs bezieht sich auf zwei Ebenen. Zum einen ist abstrakt auf die grundsätzliche Vereinbarung der Art und Weise des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der Austragung gesellschaftlicher Konflikte zu verweisen. Marktwirtschaft basiert auf einem allgemeinen konstitutionellen Rahmen, der allen Individuen gleichberechtigten Zugang zu einem freiheitlich ausgestalteten Koordinations- und Wettbewerbssystem gewährt und dabei die Einhaltung rechtlicher Grenzen sicherstellt, die durch die Freiheit der anderen und die Regeln des Koordinationsverfahrens – bspw. Vertragsschutz und Kartellverbote – definiert werden. Die Implementation und Anwendung eines solchen konstitutionellen Rahmens setzt einen gesellschaftlichen Konsens voraus, der sich nicht auf konkrete Implikationen – bspw. die Zulässigkeit einzelner Umweltnutzungsformen – bezieht, sondern auf die Möglichkeiten des einzelnen, seine Zielsetzungen innerhalb der Koordinationsverfahren mit ungewissem Ausgang zu verfolgen. Kooperation meint auf dieser Ebene nicht nur die Befolgung kodifizierter Regelungen. Wichtiger ist hierbei die

Bereitschaft des einzelnen, Koordinationsprozesse zu akzeptieren und durch eigenständige und selbstverantwortliche Handlungen mit Leben zu füllen. Nur wenn Informations- und Risikomärkte genutzt, Haftungsansprüche eingeklagt und politische Partizipationspotentiale bei der Feststellung unmittelbarer Gefahren wahrgenommen werden, können wettbewerbliche Anreizmechanismen und damit verbundene Zwänge zu verstärktem effizienzorientierten Nachdenken bei der Umweltnutzung Einzug in die Umweltpolitik finden.

Diese Kooperation in der „großen, offenen Gesellschaft“ setzt allerdings zum anderen kleinere dezentrale Kooperationsformen auf unteren Ebenen voraus. Häufig führen Transaktionskosten, begründet durch die Komplexität der Zusammenhänge, aber auch durch ökonomische oder psychologische Blockaden dazu, daß Individuen sich nicht an Koordinationsvorgängen beteiligen. Hier können Kooperationen zu einer Senkung der Transaktionskosten beitragen. Zu unterscheiden sind Kooperationen, die Wirtschaftssubjekte mit gleicher Interessenlage entwickeln, um primär Skalenerträge durch die Gruppengröße zu erzielen (bspw. Bürgerbewegungen, Unternehmensverbände), und Kooperationen zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten und -motivationen, jedoch mit der Möglichkeit von Kooperationserträgen durch die gemeinsame Nutzung von Spezialisierungsvorteilen bei gleichzeitiger Akzeptanz der jeweiligen Zielsetzungen (bspw. zwischen Verbraucher- oder Umweltschutzverbänden, Unternehmen und Informations-Agenturen). Diese Kooperationsformen schaffen häufig erst die Voraussetzungen zur Koordination, indem sie bspw. Schadenersatzklagen oder dezentrale Verhandlungen zwischen Schädigern und Geschädigten ermöglichen.

Dies kennzeichnet wiederum zugleich die Grenzen des Einsatzes dieser Kooperationsformen. Wenn kooperative Vereinbarungen zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen bzw. deren Repräsentanten zu einer Ablösung pluralistischer Entscheidungsprozesse genutzt werden, indem allgemein konkrete Zielvorgaben der Umweltnutzung als „Konsens“ einzig auf der Basis der Interessen der Beteiligten festgeschrieben oder wettbewerbliche Strukturen durch faktische Kartelle ausgehebelt werden, werden an die Stelle einer transaktionskostensenkenden Forcierung des Wettbewerbs

neue Barrieren auf dem Weg zu einer pluralistischen Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Wertvorstellungen und Ideen gesetzt. Kooperation und marktwirtschaftliche Umweltpolitik müssen somit keine Mésalliance eingehen, in der Praxis kommt es jedoch häufig aufgrund eines begrenzten Kooperationsverständnisses zu dieser Konstellation. Kooperation wird sogar zu einer *conditio sine qua non* für marktwirtschaftliche Umweltpolitik, wenn sie auf einem konsensualen Verständnis der Marktwirtschaft aufbaut, die darauf abzielt, widerstreitende normative Vorstellungen über die Umweltnutzung gleichberechtigt einem pluralistischen gesellschaftlichen Abstimmungsverfahren zu unterziehen.

Literatur:

- (1) Buhl, D.: Schluß mit der Harmonie?, in: Die Zeit, Nr. 7 vom 7.2.1997, S. 46.
- (2) Brockhaus, M.: Gesellschaftsorientierte Kooperationen im ökologischen Kontext: Perspektiven für dynamisches Umweltmanagement, Wiesbaden 1996 bzw. Schneidewind, U.: Ökologisch orientierte Kooperationen aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Umweltwirtschaftsforum, Nr. 4 (1995), S. 16-21.
- (3) Zu diesen Ansätzen vgl. Hinterberger, F.; Luks, F.; Stewen, M.: Ökologische Wirtschaftspolitik. Zwischen Ökodiktatur und Umweltkatastrophe, Berlin et al. 1996; Klemmer, P.: Ecological Economics - Ökonomieverträglichkeit einer Stoffpolitik, in: Informationsdienst des IÖW/der VÖW, Jg. 10 (1995), S. 7-9.
- (4) Becker Soest, D.; Wink, R.: Wer zu spät kommt ... Beschränkungen des Verständnisses marktwirtschaftlicher Umweltpolitik als veräumte Gelegenheit, in: Zeitschrift für angewandte Umweltpolitik, Jg. 9 (1996), S. 551-564.
- (5) Wink, R.: Leitbilder der Umweltökonomie, in: Junkerheinrich, M.; Klemmer, P.; Wagner, G.R. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin 1995, S. 99-105.
- (6) Hinterberger, F.; Welfens, M.J.: Warum inputorientierte Umweltpolitik?, in: Köhn, J.; Welfens, M.J. (Hrsg.): Neue Ansätze in der Umweltökonomie, Marburg 1996, S. 21-44.

Die Autorinnen

Dorothee Becker Soest und Dr. Rüdiger Wink sind Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.

Kontakt: Ruhr-Universität Bochum,
Tel.: (0234) 700-1

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.