

Umweltökonomische Diskussionsbeiträge

Nr. 00 – 1

**Kooperative Steuerung  
als neues Modell der Umweltpolitik  
- eine theoretische Einordnung -**

von

Bodo Linscheidt

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut  
an der Universität zu Köln

Postfach 420 520 / D-50899 Köln  
Zülpicher Straße 182 / D-50937 Köln

Tel: +221 – 42 69 79

Fax: +221 – 42 23 52

E-mail: [fifo@uni-koeln.de](mailto:fifo@uni-koeln.de)

Web: <http://www.wiso.uni-koeln.de/finanzfors/>

Umweltökonomische Diskussionsbeiträge

Nr. 00 – 1

**Kooperative Steuerung  
als neues Modell der Umweltpolitik  
- eine theoretische Einordnung -**

von

Bodo Linscheidt

Beiträge zum Forschungsprogramm  
Institutionelle Arrangements für eine nachhaltige Entwicklung  
Universität zu Köln  
Sonderforschungsbereich 419

ISSN 1439-4545

## Inhaltsübersicht

F

|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 Einleitung .....</b>                                                                                                   | <b>4</b>  |
| <b>2 Zum Begriff der kooperativen Steuerung.....</b>                                                                        | <b>7</b>  |
| <b>3 Theoretische Grundlagen einer kooperativen Steuerung.....</b>                                                          | <b>10</b> |
| 3.1 Der systemtheoretische Ansatz: Kontextsteuerung .....                                                                   | 10        |
| 3.2 Der polit-ökonomische Ansatz: Dominanz der Interessengruppen.....                                                       | 11        |
| 3.3 Der politikwissenschaftliche Ansatz: Neokorporatismus.....                                                              | 13        |
| 3.4 Der institutionenökonomische Ansatz: Transaktionskosten der Steuerung.....                                              | 15        |
| 3.4.1 Grundlagen .....                                                                                                      | 15        |
| 3.4.2 Transaktionskosten alternativer umweltpolitischer Steuerungsformen.....                                               | 17        |
| <b>4 Probleme einer kooperativen Umweltpolitik.....</b>                                                                     | <b>21</b> |
| 4.1 Vereinbarkeit mit den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats .....                                                  | 21        |
| 4.2 Gefahr der symbolischen Umweltpolitik .....                                                                             | 22        |
| <b>5 Kooperation in der Umweltpolitik: Innovativer Steuerungsansatz oder<br/>demokratieaushöhlende Symbolpolitik? .....</b> | <b>24</b> |
| <b>6 Literatur .....</b>                                                                                                    | <b>25</b> |

## 1 Einleitung

Für die Bewältigung von Umweltproblemen liefert die neoklassische Umweltökonomik einen theoretischen Analyserahmen, der sich durch eine eindeutige Rollenverteilung zwischen Staat und Wirtschaft auszeichnet.<sup>1</sup> Umweltgüter weisen meist einen hohen Öffentlichkeitsgrad auf, der eine marktliche Bereitstellung verhindert. Auch wenn jeder Einzelne mehr Umweltqualität wünscht, trägt er aufgrund des Trittbrettfahrerproblems nicht freiwillig dazu bei. Zur Bewältigung dieses Rationalitätsdilemmas bedarf es in einer Marktwirtschaft des Staates, der die individuellen Präferenzen nach öffentlichen Gütern befriedigt. Für die Umweltpolitik bedeutet dies, daß der Staat bestimmte Schutzziele definiert und über einen geeigneten gesetzlichen Rahmen - z.B. eine Lenkungsabgabe - verwirklicht. Die privaten Wirtschaftssubjekte haben dabei keine aktiv gestaltende Rolle und passen sich lediglich an die neuen Preisrelationen an.

Diese ökonomische Sichtweise umweltpolitischer Aufgabenerfüllung weist eine hohe Übereinstimmung mit dem traditionellen staatsrechtlichen Leitbild auf, das unsere gegenwärtige Verfassung prägt.<sup>2</sup> Der Staat hat danach - insbesondere seit Einführung des Art. 20 a GG - die Verantwortung für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Durchsetzung dieser Schutzpflicht erfolgt nach dem Rechtsstaatsprinzip auf der Grundlage verfassungsmäßig erlassener Gesetze. Diese werden über ein formalisiertes und in seinen Spielräumen beschränktes Verfahren von der Verwaltung umgesetzt, so daß sich ein verbindlicher hoheitlicher Rahmen für das individuelle Verhalten ergibt. Bürger und Unternehmen wirken bei diesem Prozeß der Gesetzgebung und Umsetzung lediglich im Rahmen allgemeiner demokratischer Partizipationsrechte mit.

Gerade für die Umweltpolitik sind jedoch Zweifel an der Vereinbarkeit dieses Leitbilds mit der politischen Realität aufgekommen. Mit Blick auf das Vollzugsdefizit im Umweltrecht stellt sich die Frage, ob die Verwaltung zur Bewältigung der im Umweltbereich besonders hohen Komplexität in der Lage ist. Darüber zeigen sich die Grenzen der Handlungsfähigkeit demokratischer Politik, was in den Schlagwörtern „Staatsversagen“, „Steuerungsversagen“ oder „Krise des regulativen Rechts“ zum Ausdruck kommt.<sup>3</sup> Dies kann natürlich nicht bedeuten, die grundlegende ökonomische Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern oder die staatliche Verpflichtung zum Umweltschutz aufzugeben. Gleichwohl spricht vieles

---

<sup>1</sup> Siehe etwa Cansier (1996), S. 13 ff.; Siebert (1995), S. 61 ff.

<sup>2</sup> Zu den Strukturprinzipien des deutschen Staatsrechts siehe Stern (1977), S. 411 ff.

<sup>3</sup> Siehe hierzu etwa Scharpf (1991), Ritter (1990), Günther (1990), Mayntz (1987),

dafür, daß die Möglichkeiten des Staates zur Gestaltung und Durchsetzung eines hoheitlichen Ordnungsrahmens beschränkter sind, als es das traditionelle Steuerungsmodell unterstellt.

Ein weiteres Indiz für die mangelnde Übereinstimmung dieses Politikmodells mit der Realität gesellschaftlicher Problembewältigung sind die vielfältigen Formen privater Beteiligung an der Umweltpolitik, die weit über die neoklassisch-ökonomische Vorstellung hinausgehen. Die Mitwirkung reicht von der Beeinflussung des Umweltschutzniveaus durch Interessengruppen im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung über die weitgehende Vorprägung technischer Normen und Standards durch die Industrie in Arbeitskreisen und Ausschüssen bis hin zur eigenverantwortlichen Gestaltung der Umweltpolitik durch Verbände und Unternehmen im Rahmen freiwilliger Selbstverpflichtungen. Von erheblicher praktischer Bedeutung ist darüber hinaus die (partielle) Aushandlung von Genehmigungsanforderungen zwischen Behörde und Unternehmen, wie sie in Form von Vorverhandlungen oder einer Vorabzuleitung von Entscheidungsentwürfen vor allem bei Großanlagen anzutreffen ist.<sup>4</sup>

Die Einbindung nicht-staatlicher Akteure in die Politikformulierung und -umsetzung ist sicher kein Spezifikum der Umweltpolitik, wie das Bündnis für Arbeit in der Wirtschafts- und Finanzpolitik oder das Zusammenwirken von Ministerium, Ärztekammern und Krankenkassen in der Gesundheitspolitik zeigen. Allerdings ist die Vorstellung einer Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten über das sogenannte Kooperationsprinzip als eine der tragenden Säulen des Umweltrechts verankert.<sup>5</sup> Das Kooperationsprinzip läßt sich als reines Verfahrensprinzip auffassen, das auf die Partizipation der Beteiligten bei der politischen Willensbildung abstellt; in diesem Sinne bringt es lediglich allgemeine demokratisch-pluralistische Vorstellungen zum Ausdruck. In einem weiteren Sinne zielt es jedoch auf die gemeinsame Aufgabenerfüllung von Staat und Wirtschaft, d.h. auf die aktive Mitwirkung privater Akteure bei der Erreichung öffentlicher Ziele.

Derartige Kooperationsformen heben die strikte Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre auf; umwelt*politische* Aufgaben werden partiell auf Industrie und Verwaltung übertragen. Es kann daher nicht verwundern, daß dieses Phänomen sowohl in der rechts- als auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur äußerst kontrovers diskutiert wird: Während Kooperation einerseits als innovative Regulierungsstrategie, Option zur Überwindung umweltpolitischer Blockierung und Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips bewertet wird<sup>6</sup>, wird ande-

---

<sup>4</sup> Siehe hierzu Bohne (1980), Hill (1990), Tomerius (1997).

<sup>5</sup> Zum Kooperationsprinzip siehe aus rechtlicher Sicht Rengeling (1988), Grüter (1990), aus ökonomischer Sicht Hansjürgens (1994). Der Gedanke der Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft zur Lösung der Umweltprobleme wurde bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung 1971 besonders hervorgehoben; er findet sich auch im Entwurf für ein neues Umweltgesetzbuch.

<sup>6</sup> Siehe hierzu etwa Ayres/Braithwaite (1992), Ostrom (1990), Ritter (1990), Minsch et al. (1998), Hansjürgens (1994).

rerseits mangelnde Effektivität und Effizienz, Ordnungsinkonformität und drohende Aushöhlung rechtsstaatlicher Prinzipien kritisiert.<sup>7</sup>

Die traditionelle Umweltökonomik stellen Kooperationslösungen hinsichtlich ihres theoretischen Ansatzes vor besondere Probleme. Im üblicherweise zum Instrumentenvergleich verwendeten neoklassischen Rahmen sind derartige Arrangements kaum sinnvoll analysierbar. Bei vollkommener Information und Ausblendung politischer Umsetzungsprozesse ist eine Kooperation mit der Wirtschaft weder bei der Zielformulierung noch bei der Umsetzung sinnvoll; als instrumentelle Kategorie kommt sie überhaupt nicht in Betracht.<sup>8</sup> Insofern fehlt es bislang an einem geschlossenen Theoriekonzept, das zur ökonomischen Analyse und Bewertung kooperativer Strategien dienen könnte.

Vor diesem Hintergrund wird im folgenden der Frage nachgegangen, wie sich das Phänomen der kooperativen Steuerung theoretisch einordnen läßt. Wie kann eine Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft erklärt werden? Welche Schlußfolgerungen lassen sich hieraus hinsichtlich der Eignung kooperativer Strategien als umweltpolitisches Instrument ziehen? Da die neoklassische Theorie zur Beantwortung dieser Fragen wenig hilfreich ist, stehen hier die Implikationen alternativer Ansätze im Mittelpunkt. Betrachtet werden die soziologische Systemtheorie, die politikwissenschaftliche Theorie des Neokorporatismus, die ökonomische Theorie der Politik und die Neue Institutionenökonomik. Letztere liefert mit dem Transaktionskostenansatz ein Konzept, das sich in besonderem Maße zur vergleichenden Instrumentenanalyse und Identifizierung geeigneter Einsatzfelder für kooperative Strategien anbietet.

---

<sup>7</sup> Siehe etwa Rennings et al. (1996), Kohlhaas/Praetorius (1994), Kreuzberg (1993), Henneke (1991).

<sup>8</sup> Dementsprechend werden kooperative Politikmuster - trotz ihrer großen praktischen Bedeutung - in neoklassisch orientierten Lehrbüchern der Umweltökonomik häufig nicht behandelt. Statt vieler siehe Siebert (1995), Endres (1994).

## 2 Zum Begriff der kooperativen Steuerung

Kooperative umweltpolitische Steuerung wird hier als Oberbegriff für alle Formen der Mitwirkung der Betroffenen bei der Verwirklichung von Umweltschutzziele verstanden. Damit soll ein Muster der gesellschaftlichen Problembewältigung beschrieben werden, das mehr oder weniger stark vom hoheitlich-staatszentrierten Politikmodell abweicht. Die Festlegung von Umweltzielen, institutionellen Umsetzungsmechanismen und Maßnahmenprogrammen erfolgt hier nicht allein durch die zuständigen staatlichen Organe - Parlament, Regierung, Verwaltung - sondern in gewissem Umfang auch durch die betroffenen Unternehmen, Kommunen, Verbände und Vereine. Diese erhalten somit autonome Steuerungsbefugnisse und Entscheidungskompetenzen, die nach dem traditionellen Politikmodell ausschließlich dem Staat zuzuordnen sind. Die gesellschaftlichen Potentiale zur Selbstregulierung sollen dadurch gezielt genutzt werden, um hoheitliche Eingriffe auf ein Mindestmaß zu beschränken.<sup>9</sup>

Die Mitwirkung der nicht-staatlichen Akteure kann sehr unterschiedliche Bereiche betreffen. So kann Experten aus der privaten Wirtschaft die Ermittlung von Informationen (z.B. technische Standards, Nutzungsrestriktionen, Marktanteile) übertragen werden, die als Grundlage für politische Maßnahmen dienen. Private Akteure können darüber hinaus Umsetzungs- und Kontrollaufgaben (z.B. Bewirtschaftung von Naturschutzgebieten, Überwachung von Entsorgungswegen) übernehmen, die ansonsten von der öffentlichen Verwaltung durchgeführt würden. Verbände und Vereine erfüllen teilweise auch Aufgaben im Bereich der Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit (bei ihren Mitgliedern oder allgemein), die dazu dienen, die Akzeptanz für politische Programme zu erhöhen. Schließlich kommt als weitreichendste Kooperationsform die Beteiligung an der Festlegung des umweltpolitischen Schutzniveaus in Betracht, sei es direkt über die Mitentscheidung bei Umweltzielen oder indirekt über die Beeinflussung ordnungsrechtlicher Standards oder des Tarifs von Lenkungsabgaben.

Ein wesentliches Element der Problembewältigung im Rahmen kooperativer Steuerung ist, daß das für hoheitliches Vorgehen typische Subordinationsverhältnis zwischen Staat und Wirtschaft zumindest teilweise aufgeweicht und durch ein System der Verhandlung zwischen gleichberechtigten Partnern ersetzt wird.<sup>10</sup> Der Staat versucht nicht, Umweltschutzprogramme konsistent anhand von Gemeinwohlkriterien herzuleiten und gegen etwaige Widerstände durchzusetzen, sondern sucht den Konsens mit den Beteiligten. Angestrebt wird ein Lösungsweg, der alle wichtigen Interessen berücksichtigt und sich dadurch in der Umsetzung auf

---

<sup>9</sup> Das Staat „reagiert“ folglich auf die Bereitschaft bzw. Fähigkeit der privaten Akteure, Steuerungsaufgaben in eigener Regie zu übernehmen. Ayres/Braithwaite (1992) verwenden für diese Strategie den Begriff *Responsive Regulation*. Siehe auch Bizer (1998).

<sup>10</sup> Siehe hierzu Ritter (1990), Scharpf (1991), Scharpf (1992), Mayntz (1993).

breite Akzeptanz stützen kann. Durch die Konsenssuche bzw. die Bereitschaft zur Verhandlung gewährt der Staat den beteiligten Akteuren Gestaltungs- und Einflußmöglichkeiten und verzichtet auf eine hoheitliche Detailregulierung; dafür erwartet er aktive Unterstützung bei der Verwirklichung der politischen Ziele. Verhandlung und Diskurs erfüllen typischerweise eine doppelte Funktion: einerseits soll gemeinsam nach optimalen Lösungswegen gesucht und eine Aufteilung von Umsetzungsaufgaben vorgenommen werden, andererseits wird ein Kompromiß für auftretende Verteilungskonflikte angestrebt.<sup>11</sup> Der Staat kann dabei eine aktiv verhandelnde bzw. aufgabenverteilende oder auch eine eher moderierende und unterstützende Rolle einnehmen.

Aus diesen Charakteristika kooperativer Steuerung ergibt sich fast zwangsläufig, daß die Auswahl der an einem Verhandlungssystem Beteiligten nicht vorrangig nach demokratisch-pluralistischen Kriterien erfolgt. Der Staat sucht nach Partnern, die zur Artikulation einer einheitlichen Position in der Lage sind, deren Interessen aufgrund ihres politischen Gewichts schwer übergangen werden können, die spezielles Fachwissen zur Entwicklung von Lösungsmodellen einbringen und vor allem Umsetzungsaufgaben übernehmen können. Der Teilnehmerkreis kooperativer Steuerungsformen umfaßt somit in aller Regel nur die unmittelbar von einer möglichen umweltpolitischen Regulierung betroffenen Unternehmen, Wirtschaftsverbände und Kommunen, bestenfalls ergänzt durch Umweltverbände und wissenschaftlich-technische Experten.

Ein derartiges Steuerungsmodell steht vor dem Problem, daß die Interessen der beteiligten Akteure nicht (vollständig) mit dem Gemeinwohl übereinstimmen. Folglich muß eine kooperative Strategie immer auch einen Mechanismus zur Einschränkung autonomer Entscheidungsmöglichkeiten beinhalten. Interessenharmonisierung läßt sich grundsätzlich durch staatliche Leitlinien, Maßnahmenpflichten und Eingriffsbefugnisse erreichen. Diesem Weg sind allerdings Grenzen gesetzt, da er das eigentliche kooperative Element wieder zurücknimmt oder sogar aufhebt. Echte Kooperationslösungen müssen daher stets auch einen informellen Steuerungsmechanismus beinhalten; in aller Regel ist dies die Fähigkeit bzw. Bereitschaft des Staates, im Falle einer gemeinwohlabträglichen Ausnutzung von Handlungsspielräumen zur hoheitlichen Regulierung zurückzukehren. Die Mitwirkung Privater ist daher nur selten freiwillig, sondern mehr oder weniger stark durch staatliche Initiative oder sogar Drohung angestoßen.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Siehe hierzu Scharpf (1992).

<sup>12</sup> Ayres/Braithwaite (1992), S. 35 ff. sehen in einer abgestuften Drohung, die dem Staat eine flexible Reaktion je nach Umfang der Abweichung vom gewünschten Verhalten ermöglicht, ein besonders effektives Mittel zur Erreichung kooperativer Mitwirkung.

Die beschriebenen Merkmale und Beziehungen charakterisieren das allgemeine Grundmuster kooperativer Steuerung; im einzelnen finden sich jedoch sehr unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit und Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in der Umweltpolitik. Grundsätzlich zu unterscheiden sind dabei informelle Beziehungen zwischen den Vertretern von Staat und Wirtschaft und institutionalisierte Formen der Kooperation. Während erstere in ihrer Reichweite und Funktion nicht klar definiert sind, beziehen sich letztere auf ein abgrenzbares Themenfeld mit eindeutig geregelter Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren. Eine vollständige Systematisierung der äußerst heterogenen Realität kann hier nicht geleistet werden. Zur Veranschaulichung sollen die folgenden Beispiele institutionalisierter Kooperation dienen:

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

### 3 Theoretische Grundlagen einer kooperativen Steuerung

#### 3.1 Der systemtheoretische Ansatz: Kontextsteuerung

Eine mögliche Basis zur Erklärung und Rechtfertigung kooperativer Steuerungsversuche liefert die auf Luhmann zurückgehende und u.a. von Willke weiterentwickelte soziologische Systemtheorie.<sup>13</sup> Ausgangspunkt ist die Vorstellung einer polyzentrischen Gesellschaft, die aus mehreren ausdifferenzierten Teilsystemen wie z.B. Politik, Wirtschaft, Recht oder Wissenschaft besteht. Jedes dieser Teilsysteme funktioniert gemäß einer spezifischen Logik und steuert sich mittels eines eigenen, den anderen Systemen nicht verständlichen Kommunikationsmediums; so kommuniziert etwa das politische System durch Macht, das Wirtschaftssystem durch monetäre Zahlungen und das Rechtssystem durch (rechtmäßige bzw. -widrige) Normen. Die Teilsysteme sind weitgehend selbstreferentiell und entwickeln eine komplexe Eigen-dynamik.

Mit dieser Sichtweise sozialer Abläufe wird die Vorstellung eines Staates, der über den anderen Bereichen der Gesellschaft steht und diese auf ein gemeinsames (öffentliches) Interesse hin steuert, verworfen. Die einzelnen Teilsysteme sind prinzipiell gleichrangig und stehen nicht in einem Subordinationsverhältnis zueinander. Eine hoheitliche Regulierung etwa der Wirtschaft durch den Staat ist nicht oder zumindest nur sehr begrenzt möglich; sie scheitert an dem Problem der mangelnden Kommunikationsfähigkeit zwischen den Systemen. Zwar reagieren die einzelnen Teilsysteme aufeinander und sind insofern voneinander abhängig; die Fähigkeit der Politik reicht jedoch nicht aus, um die anderen Systeme gezielt zu steuern. Hoheitliche Einflußnahme ist folglich aus systemtheoretischer Sicht kein gangbarer Weg zur Verwirklichung politischer Ziele.

Auf dieser Diagnose basiert die Idee der Kontextsteuerung. Zentrale Voraussetzung für die Erreichung umweltpolitischer Ziele ist danach, daß Kommunikation und gemeinsame Orientierung der eigentlich nur ihrer inneren Logik folgenden Teilsysteme hergestellt wird. Politische Steuerung ist nicht gegen, sondern nur in Übereinstimmung mit den anderen Teilsystemen möglich. Als Lösungsweg soll daher die Erarbeitung eines gemeinsamen und für alle verbindlichen Kontextes dienen. Hierunter wird ein Gesamtentwurf bzw. Orientierungsrahmen für die zukünftige Entwicklung der Gesellschaft verstanden.<sup>14</sup> Dieser Orientierungsrahmen soll über Diskurs, Verhandlungen und Konsenssuche zwischen den Teilsystemen entwickelt und anschließend gemeinsam umgesetzt werden. Der Politik kann dabei lediglich eine initiierende und moderierende, keinesfalls aber eine hoheitlich dominierende Rolle zukommen.

---

<sup>13</sup> Grundlegend Luhmann (1986), Willke (1993) und (1995).

Die Rechtfertigung kooperativer Steuerung basiert im systemtheoretischen Ansatz auf vermuteten Selbstregulierungspotentialen und evolutionärer Lernfähigkeit der Teilsysteme. Allerdings weist er einige Ungereimtheiten auf, die seine Eignung für eine realitätsnahe Analyse beeinträchtigen. Die Unfähigkeit der Politik zur gezielten Einwirkung auf andere Teilsysteme kann zumindest keine prinzipielle Restriktion einer hoheitlichen Vorgehensweise darstellen. Ansonsten wären die trotz aller Defizite unbestreitbaren Erfolge des Ordnungsrechts nicht erklärbar.<sup>15</sup> Darüber hinaus setzt die ökonomische Idee der Preissteuerung exakt auf die politische Anwendung desjenigen Kommunikationsmediums, das gemäß Luhmann die Funktionslogik des Wirtschaftssystems beherrscht. Da zudem der Einsatz von Lenkungsabgaben durchaus praktikabel ist und in einigen Bereichen auch tatsächlich erfolgt<sup>16</sup>, läßt sich die unzureichende praktische Nutzung dieser Strategie mit Hilfe der Systemtheorie nicht (vollständig) erklären.

Ein weiteres Problem der systemtheoretischen Sichtweise kooperativer Steuerung ist, daß ihr institutionelles Fundament sowie ihre konkrete Umsetzung unklar bleiben.<sup>17</sup> In der Realität kommunizieren nicht Systeme, sondern konkrete Personen als Vertreter der Politik, der Verwaltung oder der Wirtschaft miteinander. Voraussetzung für den Erfolg eines Arrangements ist, daß die Beteiligten bereit sind bzw. dazu bewegt werden, sich an die Ergebnisse des kooperativen Dialogs zu halten. Auch wenn diese Bereitschaft grundsätzlich besteht, ist zu fragen, wie die Durchsetzung konfliktträchtiger Maßnahmen innerhalb der jeweiligen Teilsysteme (z.B. eines Wirtschaftsverbandes) bewältigt wird. Derartige Fragen und Probleme blendet die Systemtheorie aus. Sie kann daher allenfalls Teilaspekte des Phänomens der kooperativen Steuerung erklären.

### **3.2 Der polit-ökonomische Ansatz: Dominanz der Interessengruppen**

Einen vom systemtheoretischen Denken stark abweichenden Ansatz zur Erklärung der Anwendungsprobleme und Realisierungschancen umweltpolitischer Strategien liefert die Neue Politische Ökonomie.<sup>18</sup> Hier stehen die Interessen und das daraus resultierende Handeln der am politischen Prozeß beteiligten Akteure im Mittelpunkt. Diesen wird grundsätzlich ein rati-

---

<sup>14</sup> Siehe hierzu Willke (1993), S. 275. Ein ähnliches Konzept liefert Teubner (1982) mit dem Begriff des reflexiven Rechts, das auf die Lernfähigkeit und Selbstreflexion innerhalb der gesellschaftlichen Teilsysteme setzt.

<sup>15</sup> Ähnlich auch Scharpf (1989), S. 19.

<sup>16</sup> Als Beispiele können etwa die Abwasserabgabe und der Ausbau der Energiebesteuerung zur Verwirklichung von Klimaschutzzielen dienen.

<sup>17</sup> Siehe hierzu Wegner (1993), S. 279 ff.

<sup>18</sup> Zum Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie siehe allgemein Bernholz/Breyer (1994), Blankart (1998), Kirsch (1997), Frey (1981), speziell mit Blick auf umweltpolitische Instrumente beispielsweise Frey (1992), Endres/Finus (1996) und Meyer (1996).

onales und eigennütziges Verhalten unterstellt. Dem Staat wird im Gegensatz zur neoklassisch-wohlfahrtsökonomisch orientierten Umweltökonomik nicht nur normativ die Funktion zugewiesen, unter mehreren verfügbaren Instrumenten das effizienteste auszuwählen und umzusetzen; statt dessen wird positiv gefragt, welche Programme als Ergebnis politischer Prozesse zu erwarten sind. Für die Politik wird dabei von der Annahme ausgegangen, daß sie sich grundsätzlich an den Wiederwahlchancen, d.h. an der Akzeptanz von Maßnahmen beim Wähler, orientiert.

Sofern darüber hinaus unterstellt wird, daß die Wähler über die Sinnhaftigkeit umweltpolitischer Maßnahmen nur unvollständig informiert sind und sich vorrangig an den für sie unmittelbar erkennbaren kurzfristigen Wirkungen orientieren, können gut informierte und einflußreiche politische Akteure bzw. Gruppen die Wahl umweltpolitischer Strategien nach ihren Wünschen prägen. Dabei spielen neben der Verwaltung und den Kommunen vor allem die organisierten Wirtschaftsinteressen - z.B. Industrie- oder Landwirtschaftsverbände - eine dominierende Rolle. Nach der Theorie kollektiver Organisation von Olson (1992) ist damit zu rechnen, daß relativ kleine und finanziell gut ausgestattete Verbände der durch umweltpolitische Maßnahmen betroffenen Wirtschaft ihre Ziele wesentlich besser durchsetzen können als große, heterogene Gruppen wie etwa Konsumenten oder Steuerzahler. Konkret kann die Einflußnahme über die Ausnutzung von Informationsvorsprüngen, die Mobilisierung von Wählergruppen oder persönliche Beziehungen zur Politik erfolgen.<sup>19</sup>

Aus polit-ökonomischer Sicht stehen folglich die instrumentellen Präferenzen der einflußreichen Interessengruppen für die Erklärung kooperativer Strategien im Vordergrund. Im Vergleich zu hoheitlicher Regulierung weisen sie für die Verursacher von Umweltbelastungen einige Vorzüge auf: Erstens bieten sie den betroffenen Unternehmen größere Spielräume zur Zielverwässerung, da sie unverbindlich sind und nur wenige Experten den Anspruch einer Vereinbarung beurteilen können. Zweitens läßt sich eine fiskalische (Netto-)Belastung der Verursacher abwenden, die insbesondere bei Abgaben typischerweise entsteht. Drittens vermeiden sie unflexible ordnungsrechtliche Vorgaben, die im Einzelfall zu hohen Kosten bzw. Eingriffen in die Investitionsplanung führen können. Viertens bieten sie den Verbandsfunktionären die größten Einfluß- und Prestigemöglichkeiten, da ihnen bei der Kooperation eine zentrale Rolle zukommt. Fünftens schließlich ermöglichen sie der Regierung, umweltpolitische Aktivität zu dokumentieren und gleichzeitig Konflikte bzw. Auseinandersetzungen zu vermeiden.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> In ähnlicher Weise können je nach Politikbereich auch die Kommunen einen dominierenden Einfluß erlangen - teilweise verstärkt durch die aus der kommunalen Aufgabenkompetenz erwachsenden Möglichkeiten zur Blockierung unerwünschter Strategien.

<sup>20</sup> Diesen Aspekt betont Frey (1992), S. 136 f.

Die Neue Politische Ökonomie liefert eine mögliche Erklärung für die reale Bedeutung kooperativer Strategien. Unklar ist allerdings, welche ökonomische Bewertung hieraus folgt. Da Kooperation als Resultat unausgewogener politischer Machtverhältnisse aufgefaßt wird, liegt zunächst eine negative Bewertung nahe. Wenn der Zweck der Kooperation vorrangig darin besteht, wirksame Maßnahmen abzuwehren, das umweltpolitische Anspruchsniveau unmerklich abzusenken und selektive Verteilungsinteressen zu fördern, sind kooperative Politikmuster als gemeinwohlschädliches Ergebnis einseitiger Interessendurchsetzung zu werten. Auf der anderen Seite läßt sich Kooperation auch als Ausweg sehen, bei einem bestehenden und kaum veränderbaren gesellschaftlichen Machtgefüge zumindest gewisse umweltpolitische Fortschritte zu erzielen. Eine eindeutige Bewertung kooperativer Steuerungsformen ist folglich mit Hilfe der Neuen Politischen Ökonomie nicht möglich.

### 3.3 Der politikwissenschaftliche Ansatz: Neokorporatismus

Das politische Leitbild des Neokorporatismus<sup>21</sup> basiert auf der Diagnose eines Auseinanderfallens von gesellschaftlichem Koordinationsbedarf und staatlich-hoheitlicher Koordinationsfähigkeit.<sup>22</sup> Einerseits besteht ein großer Bedarf nach Steuerung, um die einzelnen Teilbereiche der Gesellschaft stärker an das Gemeinwohl anzubinden, andererseits stößt der Staat zunehmend an die Grenzen seiner Steuerungsfähigkeit. Diese Grenzen resultieren zunächst aus der hohen Komplexität der politischen Koordinationsaufgaben; darüber hinaus wird eine zentrale staatliche Regulierung durch die mehr oder weniger ausgeprägte Fragmentierung politischer Macht behindert. Hierin besteht eine Ähnlichkeit zur Neuen Politischen Ökonomie: Durch den Einfluß und die Handlungsautonomie der nicht-staatlichen Akteure ist der Staat nur eingeschränkt in der Lage, politische Maßnahmenprogramme hoheitlich durchzusetzen.

Im Gegensatz zur polit-ökonomischen und einflußtheoretischen Sichtweise wird der Staat jedoch nicht nur von den organisierten Wirtschaftsinteressen beeinflusst oder sogar beherrscht, sondern ist umgekehrt auch in der Lage, Verbände für die Erreichung öffentlicher Interessen zu instrumentalisieren. Eine derartige Instrumentalisierung kann vor allem durch die glaubwürdige Ankündigung einer hoheitlichen Regulierung erreicht werden. Dadurch wird das Interesse der Betroffenen an einer eigenständigen Problembewältigung geweckt, um die drohende Regulierung abzuwenden. Die Verbände lassen sich so als Umsetzungspartner oder sogar Erfüllungsgehilfen des Staates bei der Verwirklichung politischer Ziele gewinnen. Durch diese Kooperation erschließt sich der Staat neue Steuerungsressourcen und überwindet damit (par-

---

<sup>21</sup> Grundlegend Schmitter/Lehmbruch (1979), Lehmbruch (1979), Streeck/Schmitter (1985), Williamson (1989), Reutter (1991). Der Neokorporatismus grenzt sich von früheren Formen des Korporatismus wie z.B. der mittelalterlichen Zunftordnung oder gar dem faschistischen Ständestaat dadurch ab, daß die Steuerung auf der Grundlage eines demokratischen und rechtsstaatlichen politischen Systems erfolgt.

<sup>22</sup> Siehe etwa Schimank/Glagow (1984).

tiell) die Grenzen politischer Handlungsfähigkeit. Hochgradig organisierte und mächtige Verbände führen demnach nicht nur zu einer Aushöhlung, sondern auch zu einer Entlastung des Staates und kompensieren im Idealfall die Schwächen hoheitlicher Politik.<sup>23</sup>

Eine derartige Entlastung setzt jedoch voraus, daß in dem jeweiligen Bereich eine entsprechende Selbstregulierungsfähigkeit vorhanden ist. Entscheidende Bedingung für korporatistische Systeme sind „verpflichtungsfähige“ Verbände, die zur Beeinflussung des Verhaltens ihrer Mitglieder in der Lage sind.<sup>24</sup> Die Handlungsautonomie muß hinreichend groß sein, um öffentliche Ziele auch gegen die Interessen der Mitglieder durchsetzen zu können. Die Macht der Verbände wird folglich als positive Steuerungsressource bewertet, an deren Verstärkung der Staat interessiert ist. Dies erfolgt bereits automatisch durch die staatliche Drohung, zu deren Abwendung die Unternehmen einen handlungsfähigen Verband benötigen. Darüber hinaus erhöht sich die Steuerungsfähigkeit, wenn der Verband die betroffenen Interessen möglichst vollständig vertritt und als Monopolist keine Konkurrenz durch andere Kollektivorganisationen fürchten muß. Unter diesem Gesichtspunkt bietet eine staatlich verordnete Zwangsmitgliedschaft - z.B. in Kammern oder Zweckverbänden - die besten Voraussetzungen. Durch die Schaffung derartiger Organisationen kann der Staat die Erfolgchancen korporatistischer Steuerung und damit seine eigene Handlungsfähigkeit zur Verwirklichung öffentlicher Ziele verbessern.

Der neokorporatistische Ansatz liefert grundsätzlich eine plausible Erklärung für das Zustandekommen kooperativer Strategien als Reaktion auf ein bestimmtes institutionelles Steuerungsumfeld. Die in der umweltpolitischen Realität vorfindbaren Kooperationsformen - z.B. Vereinbarungen mit Industrieverbänden oder Verhandlungssysteme zwischen Wasserversorgern, Landwirtschaft und Staat - entsprechen häufig exakt dem korporatistischen Politikmodell. Zudem wird mit der Verpflichtungsfähigkeit bzw. dem verbandlichen Selbstregulierungspotential ein entscheidender theoretischer Einflußfaktor für den Erfolg einer derartigen Strategie geliefert. Gleichwohl bleibt die zentrale These der Erweiterung staatlicher Steuerungsfähigkeit durch Korporatismus angesichts der bislang nur begrenzten Erfolge kooperativer Strategien in der Umweltpolitik zu undifferenziert.<sup>25</sup> Zudem wird keine befriedigende Antwort auf

---

<sup>23</sup> Zur Staatsentlastung durch private Verbände siehe grundlegend Kirberger (1978).

<sup>24</sup> Daraus folgt im Umkehrschluß, daß nicht-verpflichtungsfähige Verbände bzw. schwer organisierbare Interessen an korporatistischen Verhandlungssystemen nicht teilnehmen können. Hierin zeigt sich der wesentliche Unterschied zum Pluralismus, der auf die gleichmäßige und ausgewogene Vertretung der gesellschaftlichen Interessen abstellt. Zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden der beiden politikwissenschaftlichen Leitbilder siehe Reutter (1991), Williamson (1989), S. 49 ff., Groser (1981).

<sup>25</sup> Zu dieser Gesamtbewertung kommt auch Williamson (1989), S. 113: „(T)here is a range of policy areas for which the benefits of associative self-regulation exceeds that of free market, étatism and communal self-help types of regulation. How narrow the range is, however, remains uncertain.

die Frage geliefert, welches Steuerungsinstrument - kooperative Verhandlung oder hoheitliche Regulierung - vorzuziehen ist, wenn der Staat beide Optionen für die Erreichung seiner Ziele zur Verfügung hat, d.h. wenn er nicht mangels Durchsetzungskraft zur Einbeziehung der Betroffenen gezwungen ist.

### **3.4 Der institutionenökonomische Ansatz: Transaktionskosten der Steuerung**

#### *3.4.1 Grundlagen*

Die Neue Institutionenökonomik untersucht, auf welche Weise wirtschaftliche Austauschbeziehungen durch den institutionellen Rahmen einer Volkswirtschaft beeinflusst werden.<sup>26</sup> Dabei liegt der Schwerpunkt auf einer vergleichenden Analyse alternativer Institutionen; gesucht wird nach denjenigen Arrangements, über die sich individuelles Verhalten im jeweiligen Problembereich bestmöglich koordinieren läßt. Als Institution werden sämtliche formellen und informellen Regeln einschließlich der Vorkehrungen zu ihrer Durchsetzung bezeichnet. Diese bestimmen, welche Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsspielräume den Beteiligten verbleiben, welche Leistungen jeweils erwartet werden und welche Sanktionen im Falle einer Regelverletzung drohen.<sup>27</sup> Dem einzelnen Akteur wird grundsätzlich ökonomisch rationales Verhalten unterstellt. Im Gegensatz zur Neoklassik ist diese Rationalität jedoch deutlich eingeschränkt, da von unvollkommener Information und begrenzten kognitiven Fähigkeiten ausgegangen wird. Der Einzelne kennt weder alle verfügbaren Handlungsoptionen, noch ist er in der Lage, das Verhalten anderer vollständig zu überwachen.

Aus dieser Begrenztheit individueller Kenntnisse und Fähigkeiten folgt, daß die Verhaltenskoordination nicht kostenlos sein kann; sie ist mit sog. Transaktionskosten verbunden.<sup>28</sup> In jedem Koordinationssystem müssen erforderliche Informationen beschafft, Handlungsrechte und -pflichten definiert, widerstreitende Interessen ausgeglichen, Vorkehrungen für nicht vorhersehbare Konstellationen getroffen und Kontrollmechanismen installiert werden. Darüber hinaus resultieren zusätzliche Kosten aus der Tatsache, daß die Verhaltenskoordination niemals perfekt sein kann und daher zwangsläufig opportunistische Verhaltensspielräume entstehen bzw. genutzt werden. Die Gesamtheit dieser Kosten, die mit der Einrichtung und Nutzung einer verhaltenssteuernden Institution verbunden sind, werden als Transaktionskosten bezeichnet. Sie dienen als Maßstab für die Koordinationsleistung bzw. Effizienz eines Arrangements.

---

<sup>26</sup> Zum Ansatz der Neuen Institutionenökonomik siehe Richter/Furubotn (1996), Furubotn/Richter (1991), Erlei/Leschke/Sauerland (1999), Milgrom/Roberts (1992).

<sup>27</sup> Siehe hierzu Ostrom (1990), S. 51.

<sup>28</sup> Zum Begriff der Transaktionskosten siehe etwa Richter/Furubotn (1996), S. 47 ff.; Picot/Dietl (1990).

Der Schwerpunkt institutionenökonomischer Arbeiten lag bisher auf der vergleichenden Analyse und Bewertung verschiedener Arten der privatwirtschaftlichen Koordination. In der Tradition von Coase (1937) und Williamson (1985/90) wurde nach Erklärungen für die „ökonomischen Institutionen des Kapitalismus“ gesucht - d.h. für die Existenz so unterschiedlicher Koordinationsformen wie anonyme Märkte, hierarchisch strukturierte Unternehmen und langfristige Verträge. Die vorläufige Antwort lautet, daß sich die einzelnen Institutionen je nach der Art des Problems und institutionellen Rahmenbedingungen unterschiedlich gut zur Organisation wirtschaftlicher Austauschbeziehungen eignen. Nach Williamson (1985/90) hängt die Eignung von der Unsicherheit, Spezifität und Häufigkeit der Transaktionen ab. So werden etwa Transaktionen, die mit spezifischen Investitionen und einem entsprechenden (ein- oder wechselseitigen) Abhängigkeitsverhältnis verbunden sind, eher unternehmensintern oder über langfristige Verträge abgewickelt. Sofern eine hohe Unsicherheit über zukünftige Konstellationen besteht, stößt zudem der Versuch einer vollständigen Regelung aller Eventualitäten schnell an Grenzen, so daß eine kooperative Zusammenarbeit auf der Basis unvollständiger Verträge erforderlich wird. Bei unvorhergesehenen Veränderungen, die neue Möglichkeiten und Risiken eröffnen, muß dabei zwischen den Partnern eine Verständigung erfolgen, wie mit den veränderten Rahmenbedingungen im beiderseitigen Interesse umgegangen werden soll.

Das Beispiel der unvollständigen Verträge zeigt, daß auch private Wirtschaftsaktivitäten nicht nur über vertraglich oder hierarchisch klar geregelte Beziehungen gesteuert werden können. Ohne kooperative Formen der Verhaltensabstimmung würden viele vorteilhafte Austauschbeziehungen nur zu sehr hohen Transaktionskosten oder sogar überhaupt nicht zustande kommen.<sup>29</sup> Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß das Problem opportunistischer Verhaltensspielräume durch informelle Mechanismen - z.B. beiderseitiges Interesse an guten Beziehungen, Reputation als fairer Geschäftspartner, Vertrauen oder soziale Normen - gelöst bzw. in Grenzen gehalten wird. Hieran wird deutlich, daß die Gestaltungsmöglichkeiten für Institutionen nicht nur von der Art der Transaktionen, sondern auch vom vorhandenen Potential zur informellen Verhaltensbindung abhängen; dieser Aspekt wird gelegentlich mit dem Begriff des Sozialkapitals umschrieben.<sup>30</sup> Je stärker in einem Wirtschaftssystem allgemeine Fairnessnor-

---

<sup>29</sup> Als Beispiel sei der Austausch von spezifischen Informationen und neuen Ideen genannt, der nur schwer über Märkte organisierbar ist und deshalb häufig über sog. Netzwerke - d.h. vertrauensbasierte persönliche Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren - erfolgt. Besondere Bedeutung kommt dieser Koordinationsform bei der Entstehung von Innovationen zu; siehe hierzu DeBresson/Amesse (1991).

<sup>30</sup> Siehe hierzu Coleman (1990), S. 300 ff. oder auch Becker (1996), S. 137 ff. Für die Kosten einer informellen Verhaltensbindung verwendet Kubon-Gilke (1997) den Begriff moralische Kosten. Zumindest andeutungsweise findet sich dieser Aspekt auch bei Williamson (1975) mit dem Begriff der Transaktionsatmosphäre sowie bei North (1984) mit der Betonung der Ideologie als Rahmen für die Institutionengestaltung. North (1990) betont darüber hinaus die Bedeutung informeller Regeln (Moral, Sitte etc.) für die Herausbildung einer Wirtschaftsordnung; Zum Verhältnis von informellen zu formellen Institutionen siehe auch Kiwit/Voigt (1995).

men, moralische Prinzipien und Vertrauen verankert sind, desto reibungsloser lassen sich auch komplexe Transaktionen durchführen, ohne auf aufwendige vertragliche Regelungen und Kontrollmechanismen zurückgreifen zu müssen.

Es stellt sich die Frage, ob das vorrangig für eine Theorie privater vertraglicher Koordination entwickelte Konzept der Transaktionskosten auch auf die vergleichende Analyse politischer Steuerungsformen angewendet werden kann. Ähnlich wie die Institutionenökonomik die Vor- und Nachteile der Basisinstitutionen Markt, Unternehmen und kooperativer Vertrag analysiert, könnte sie auch zu einem besseren Verständnis der grundlegenden umweltpolitischen Steuerungsformen Ordnungsrecht, preisliche Anreize und Kooperation beitragen. Zu diesem sehr weiten und lediglich in ersten Ansätzen behandelten Forschungsfeld<sup>31</sup> sollen im folgenden einige Überlegungen angestellt werden.

#### 3.4.2 *Transaktionskosten alternativer umweltpolitischer Steuerungsformen*

Umweltpolitische Steuerung zielt darauf ab, das Verhalten der Verursacher von Umweltbelastungen auf ein gemeinsames Ziel hin zu koordinieren. Die grundlegende Transaktion, die bewältigt werden muß, ist folglich die Einschränkung von individuellen Handlungsrechten auf diejenigen Optionen, die mit der Zielerreichung vereinbar sind.<sup>32</sup> Transaktionskosten fallen für die Definition, Überwachung, Durchsetzung und Nutzung dieser Handlungsrechte an.<sup>33</sup> Sie umfassen eine Vielzahl von Aktivitäten von der (politischen) Konsensfindung über die Beherrschung unerwünschten Verhaltens bis hin zur Beschaffung von Informationen hinsichtlich möglicher Vermeidungsmaßnahmen. Transaktionskosten können sowohl beim Staat als auch bei den Verursachern anfallen; die Aufteilung hängt von der Art des institutionellen Arrangements ab.

Beim *Ordnungsrecht* fallen Transaktionskosten vor allem für die Erarbeitung und Durchsetzung der individuellen Verhaltensanforderungen an. Technisch mögliche und wirtschaftlich zumutbare Standards müssen über Gutachten, Kommissionen und Ausschüsse ermittelt und politisch ausgehandelt werden. Daran schließt sich die Formulierung von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien an. Diese müssen von der Verwaltung für den Einzelfall konkretisiert und bei auftretenden Konflikten gerichtlich überprüft werden. Auf Seiten der Verursacher sind die

---

<sup>31</sup> Zur Möglichkeit einer institutionenökonomischen Erklärung umweltpolitischer Kooperationsformen siehe Lohmann (1999). Eine Bewertung der drei Instrumentenkategorien Ordnungsrecht, Abgaben und Lizenzen, die sich eng an die Transaktionskriterien von Williamson anlehnt, findet sich bei Häder (1997), S. 92. Allgemein zur vergleichenden Institutionenanalyse im Bereich öffentlicher Güter siehe Frey (1990).

<sup>32</sup> Der Transaktionsbegriff von Williamson (1985/90) ist mit seiner Fokussierung auf den Transfer von Gütern bzw. Dienstleistungen für den Bereich der politischen Steuerung nicht geeignet. Die hier verwendete Definition basiert deshalb auf dem Transaktionsbegriff von Commons (1934), der auf den Übergang von Verfügungsrechten abstellt.

<sup>33</sup> Zum Begriff der umweltpolitischen Transaktionskosten siehe Häder (1997), S. 96 ff.; van Mark (1994), S. 62 ff.

Kosten des Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen, die je nach Dauer des Verfahrens, Nachweispflichten und erforderlichen Planungsänderungen beträchtliche Größenordnungen annehmen können. Dieser Implementationsprozeß muß zum Zwecke der Normverschärfung in gewissen Abständen wiederholt werden, bis das umweltpolitische Ziel erreicht ist.

Bei der *preislichen Steuerung* fallen zunächst Transaktionskosten für die Konzipierung des Anreizinstruments an. So müssen etwa bei einer Abgabe die Bemessungsgrundlage, die Abgabepflicht, der Tarif und die Aufkommensverwendung geregelt werden. Bei einem Lizenzsystem ist zudem ein Erstverteilungssystem und ein Rahmen für den Lizenzhandel zu entwickeln. Eine dominierende Rolle spielen dabei die politischen Konflikte; je nach Einfluß der Verursachergruppen besteht die Notwendigkeit, zumutbare Belastungen auszuhandeln und schwierige Abgrenzungsfragen für Ermäßigungsregeln zu lösen. Dabei treten häufig rechtliche Probleme auf, die die Transaktionskosten in die Höhe treiben. In der Regel muß sich der Staat zudem ein Mindestmaß an Information über die Vermeidungsmöglichkeiten beschaffen, da die Festsetzung von Abgabebelastungen sonst politisch kaum vermittelbar ist.<sup>34</sup> Schließlich ist der Vollzug und gegebenenfalls die Verwendung der Mittel zu bewältigen. Dabei können je nach Ausgestaltung erhebliche Meß- und Kontrollkosten entstehen.<sup>35</sup>

Bei der *kooperativen Steuerung* werden politische Konflikte über direkte Verhandlungen ausgetragen. Je nach zeitlicher Dauer können dabei erhebliche Kosten anfallen, bis die Zielbeiträge und Handlungspflichten der Akteure definiert sind. Teilweise ist auch die Schaffung eigener Organisationen (z.B. Verbände oder Arbeitskreise) erforderlich. Hinzu kommen die Kosten der Koordination und Maßnahmenplanung, die zu einem großen Teil von den beteiligten Verbänden zu tragen sind. Je nach Struktur der Verbände und auftretenden Konflikten können diese Kosten prohibitive Größenordnungen erreichen. Auf Seiten des Staates fallen Transaktionskosten für die Überwachung, die Beschaffung von Informationen und die Installation von Sanktionsmechanismen an. Hierzu gehört insbesondere auch die Drohung mit einem hoheitlichen Instrument, so daß ein Teil der Vorbereitungskosten für Ordnungsrecht oder Abgaben auch hier anfallen. Schließlich ist das Risiko einer Nichterfüllung der vereinbarten Ziele zu berücksichtigen; in diesem Fall muß der Staat die vollen Transaktionskosten des „Drohinstruments“ (zusätzlich) tragen.

---

<sup>34</sup> Dieses Problem tritt auch bei Lizenzsystemen auf. Eine Verknappung der Lizenzmenge ist politisch kaum durchsetzbar, sofern der Staat das allfällige Argument der Verursacher, daß weitere Vermeidungen unzumutbar sind, nicht entkräften kann.

<sup>35</sup> Meßkosten entstehen vor allem bei Abgaben/Lizenzen, die an die tatsächlichen Emissionen anknüpfen. Ein Beispiel für das Problem der Kontrolle unerwünschter Ausweichreaktionen ist der Abfallbereich, bei dem eine Lenkung der Abfallströme in geordnete Entsorgungsbahnen schon gegenwärtig große Probleme bereitet.

Aufgrund der Vielfalt möglicher Ausgestaltungen und Einflußfaktoren ist eine allgemeine Einschätzung der Transaktionskosten der betrachteten Steuerungsformen nicht möglich. Der institutionenökonomische Ansatz läuft damit zwangsläufig auf eine vergleichende Analyse real anwendbarer Koordinationsmechanismen unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmenbedingungen des Politikfeldes hinaus. Hinzu tritt jedoch das Problem, daß die jeweils anfallenden Transaktionskosten schwer zu messen sind. Dies gilt insbesondere für kooperative Arrangements. Wie sollen z.B. Verhandlungs- und Drohkosten des Staates oder interne Koordinationskosten eines Verbandes erfaßt und bewertet werden? Als Alternative zu direkten Quantifizierungsversuchen bietet sich eine Vorgehensweise an, die in Anlehnung an Williamson (1985/90) auch bei der vergleichenden Analyse privatwirtschaftlicher Institutionen Anwendung findet. Gesucht wird nach charakteristischen Einflußfaktoren bzw. Kriterien, von denen die Transaktionskosten der Verhaltenskoordination durch die jeweiligen Institutionen abhängen. Im Idealfall lassen sich hieraus Hypothesen ableiten, welche Steuerungsform unter welchen Bedingungen am effizientesten erscheint.

Die relative Eignung verschiedener Institutionen hängt offensichtlich von den *strukturellen Rahmenbedingungen* eines Problembereichs ab. Von Bedeutung sind insbesondere

- 1) die Informationsverteilung zwischen Staat und Verursachern,
- 2) die Höhe der Vermeidungskosten,
- 3) die Anzahl der Verursacher
- 4) sowie deren Organisationsgrad.

Je nach Ausprägung dieser Kriterien verändern sich die Transaktionskosten der einzelnen Steuerungsformen:

- Ordnungsrecht ist gut anwendbar, wenn der Staat über die Vermeidungsoptionen der Privaten informiert und die Anzahl der Verursacher gering ist. Sowohl die Ermittlung als auch die Durchsetzung individueller Auflagen ist dann mit relativ geringen Kosten verbunden. Eine ordnungsrechtliche Steuerung ist hingegen schnell überfordert, wenn es sich um eine große Anzahl heterogener Verursacher handelt und das (komplexe) technologische Anpassungswissen lediglich dezentral verfügbar ist.
- Preisliche Anreize eignen sich hingegen auch für eine große Zahl von Verursachern mit privatem Anpassungswissen, da der Staat die Preise als „Entdeckungsverfahren“ nutzen kann. Implementationsprobleme treten jedoch auf, wenn die (Haupt-)Verursacher gut organisiert sind und ihre Interessen entsprechend wirksam vertreten. Entweder scheitert eine Abgabe dann gänzlich am politischen Widerstand, oder der Staat wird zu Belastungsdiffe-

renzierungen und Ermäßigungen gezwungen, die die Lenkungswirkung mindern und zugleich die Transaktionskosten erhöhen.<sup>36</sup>

- Kooperative Arrangements sind wiederum bei einer relativ kleinen Gruppe hochgradig organisierter Verursacher mit spezifischem Anpassungswissen gut anwendbar, solange die Vermeidungskosten gering sind oder ein Eigeninteresse der Betroffenen an der Problemlösung besteht. Unter diesen Bedingungen können Verbände bzw. Großunternehmen die Koordinationsaufgabe relativ kostengünstig übernehmen. Bei einer großen Anzahl heterogener Verursacher und hohen Vermeidungskosten ist die interne Regulierungsfähigkeit von Verbänden hingegen überfordert; zudem wird die Unverbindlichkeit kooperativer Arrangements zum Problem. Umweltschutzinteressen sind dann nur mit hoheitlicher Macht durchsetzbar.

Gerade bei kooperativen Steuerungsformen ist jedoch - ähnlich wie bei langfristigen privatrechtlichen Vertragsbeziehungen - die Funktionsfähigkeit auch von den *sozialen Rahmenbedingungen* abhängig. Der mögliche Transaktionskostenvorteil einer Kooperation basiert im Kern darauf, daß anstelle einer aufwendigen und konfliktintensiven formellen Regulierung relativ kostengünstige informelle Koordinationsmechanismen genutzt werden können. Dies ist letztlich nur möglich, wenn langfristige Beziehungen, wechselseitiges Vertrauen und soziale Normen die Ausnutzung opportunistischer Handlungsspielräume verhindern und damit die kooperative Zusammenarbeit stützen.<sup>37</sup> Allein durch die Drohung mit hoheitlicher Regulierung läßt sich eine unverbindliche Vereinbarung vielfach nicht absichern. Bei ausschließlich kurzfristiger Verteilungsorientierung der Akteure wird es zudem schwer fallen, über Diskurs und Verhandlung konstruktive Lösungen zu gewinnen.<sup>38</sup> Ein Verband schließlich wird das Problem der Kollektivguterstellung nur lösen können, wenn er auch auf eine wechselseitige Verhaltenskontrolle der Mitglieder bauen kann. Eine transaktionskostensparende Kooperation setzt

---

<sup>36</sup> Abgaben oder Lizenzsysteme mit Versteigerung mobilisieren einen besonders starken Widerstand der Großemittenten, da sie im Gegensatz zu Auflagen oder Vereinbarungen nicht nur zu Anpassungskosten, sondern auch zu fiskalischen Belastungen führen.

<sup>37</sup> Gerade auch die Spieltheorie hat deutlich gemacht, daß freiwillige Kooperation bei strikt rational-egoistischem Verhalten nicht oder zumindest nicht vollständig erklärbar ist. Dies gilt auch für den Fall wiederholter Interaktion, bei dem Kooperation zwar ein denkbare, aber kein notwendiges Gleichgewicht ist. Siehe hierzu Güth/Kliemt (1995).

<sup>38</sup> Mayntz (1993), S. 50 ff. betont die Bedeutung der „Problemlösungsorientierung“ der Beteiligten für den Erfolg einer kooperativen Netzwerkkoordination. Nur wenn es gelingt, in Verhandlungssystemen die Orientierung am Interessenausgleich durch Verhaltensnormen und persönliche Identifikation mit der Aufgabe zumindest partiell auszuschalten, sind sie als Instrument politischer Steuerung einsetzbar.

demnach ein „Sozialkapital“ voraus, das bei einer hoheitlichen Steuerung nicht erforderlich ist.<sup>39</sup>

## 4 Probleme einer kooperativen Umweltpolitik

Die bisherigen Überlegungen dienten dazu, mögliche theoretische Erklärungen für kooperative Steuerungsformen aufzuzeigen, die ihre Anwendung unter bestimmten Umständen rechtfertigen könnten. Gleichwohl weist eine kooperative Umweltpolitik auch schwerwiegende Probleme und Gefahren auf. Diese betreffen zum einen die Effektivität und Transparenz der Umweltpolitik, zum anderen die Frage, bis zu welchem Grad eine informelle Zusammenarbeit zwischen Staat und Verursachern im Bereich öffentlicher Aufgaben mit den grundlegenden demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar ist.

### 4.1 Vereinbarkeit mit den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaats

Aus verfassungsrechtlicher Sicht läßt sich gegen eine enge Kooperation mit der betroffenen Wirtschaft einwenden, daß es Aufgabe des Staates ist, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sicherzustellen. Umweltschutz ist dem Bereich des Gemeinwohls zuzuordnen, das von den demokratisch gewählten Institutionen gegenüber selektiven Wirtschaftsinteressen zu vertreten ist. Dies betrifft insbesondere die umweltpolitischen Ziele; der Staat kann sich nicht seiner in Art. 20 a GG verankerten Verantwortung entziehen, Schutzziele im Interesse der Allgemeinheit und zukünftiger Generationen zu definieren, und diese Aufgabe an private Schädiger delegieren.<sup>40</sup> Dabei droht eine einseitige Interessenberücksichtigung bis hin zur Verletzung der Grundrechte Dritter, die nicht an der Verhandlung beteiligt wurden. Unproblematisch sind Kooperationen unter diesem Aspekt nur dann, wenn sie auf der Basis politischer Umweltziele erfolgen und lediglich zu deren Umsetzung dienen. Bei der Instrumentenwahl hat der Staat einen weiten Spielraum; freiwillig und eigenverantwortlich durchgeführte Maßnahmen entsprechen als Instrument durchaus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Die Tatsache, daß kooperative Steuerungsformen immer auch gewisse Einflußmöglichkeiten und Spielräume der betroffenen Wirtschaft auf das Zielniveau beinhalten, muß allerdings nicht unbedingt als verfassungswidrig bewertet werden. Zu fragen ist dabei nach dem geeigneten Referenzmaßstab. Auch ohne institutionalisierte Kooperation nehmen Interessengruppen auf den Prozeß der politischen Zielbildung - z.B. bei ordnungsrechtlichen Standards oder Abga-

---

<sup>39</sup> Der Staat muß folglich mit seiner Regulierungsstrategie auf die sozialen Rahmenbedingungen - inklusive des Potentials an gesellschaftlicher Verantwortung und moralischer Orientierung bei den Verursachern - reagieren. Siehe hierzu Bizer (1998), S. 17 ff.

<sup>40</sup> Siehe hierzu Grüter (1990), S. 70 ff.; Rennings et al. (1997), S. 178 ff.

besitzen - erheblichen und einseitigen Einfluß. Letztlich sind kooperative Politikmuster eine Reaktion auf bestehende, unabhängig von der instrumentellen Strategie existierende Machtstrukturen. Insofern ist vor allem darauf zu achten, daß Kooperationen und ihre Ziele zumindest im selben Maße wie hoheitliche Politikstrategien öffentlich diskutiert und kontrolliert werden, um der Gefahr einseitiger Interessendurchsetzung entgegenzuwirken.

Ein damit zusammenhängender Problembereich ist das Verhältnis von Kooperationen zum sog. Vorbehalt des Gesetzes.<sup>41</sup> Dieser, aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip abgeleitete Grundsatz besagt, daß alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen sind. Die Bestimmung von Umweltschutzziele und -maßnahmen ist in diesem Sinne als wesentlich anzusehen. Die vollständige Regelung eines Politikfeldes über formlose Vereinbarungen zwischen Exekutive und Verbänden ohne Beteiligung des Parlaments verstößt danach gegen die in der Verfassung vorgesehene Gewaltenteilung. Zudem werden die im Gesetzgebungsverfahren übliche Transparenz, Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung unterwandert. Insofern ist der vielfach erhobenen Forderung zuzustimmen, für kooperative Umweltpolitikformen einen angemessenen rechtlichen Rahmen zu schaffen.<sup>42</sup> Dabei ist etwa an die Schaffung einer gesetzlichen Ermächtigung zur Kooperation, die (nachträgliche) parlamentarische Legitimation der vereinbarten Schutzziele oder Anhörungs- und Beteiligungsrechte für Umweltverbände und gesellschaftliche Gruppen zu denken.

## 4.2 Gefahr der symbolischen Umweltpolitik

Die Kooperation mit der Wirtschaft wird in der politischen Diskussion vielfach als Königsweg zur Versöhnung von Umweltschutz und Wirtschaft gesehen. In dieser Sichtweise liegt jedoch wie bereits angedeutet aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie auch eine Gefahr: Wirksame Umweltpolitik ist stets mit Konflikten verbunden, und zwar sowohl mit einzelnen Wählergruppen als auch mit den emissionsverursachenden Unternehmen. Eine Regierung, die diese bei hoheitlichen Instrumenten offengelegten Konflikte scheut, kann über eine Delegation der Problembewältigung an die Verursacher umweltpolitische Aktivität demonstrieren, obwohl die tatsächlich erreichten bzw. zu erwartenden Erfolge nur relativ bescheiden sind. Mit einer derartigen „symbolischen Umweltpolitik“ lassen sich zwar nicht Ökologie und Ökonomie, möglicherweise aber umweltorientierte Wähler und betroffene Wirtschaftsinteressen in Einklang bringen.

Kooperationen bieten hierfür wesentlich bessere Voraussetzungen als etwa Umweltabgaben. Letztere führen immer zu einer zusätzlichen Belastungs- und damit Lenkungswirkung. Mit

---

<sup>41</sup> Siehe hierzu Grüter (1990), S. 85 ff.; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998), S. 145 f.

<sup>42</sup> Siehe hierzu Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998), S. 146; Rennings et al. (1997), S. 184; Grüter (1990), S. 100.

einer kooperativen Steuerung kann hingegen eine (partielle) Selbstregulierung der Betroffenen ohne klare Zielvorgabe erfolgen, bei der für den Wähler nicht nachvollziehbar ist, inwiefern die durchgeführten Maßnahmen zur Lösung des Problems geeignet sind bzw. über die Referenzentwicklung hinausgehen. Selbst bei scheinbar klar definierten Zielen - z.B. Verringerung der *spezifischen* Emissionen oder Reduzierung der *beseitigten* Abfallmengen um 10 % - ist die tatsächliche Bedeutung der Vereinbarung unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen und der insgesamt erforderlichen Anpassungen häufig nur wenigen Experten bewußt und zudem umstritten. Darüber hinaus besteht über langfristige Vereinbarungen nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für eine durchsetzungsschwache Regierung die Möglichkeit, politisch unliebsame Korrekturen auf unbestimmte Zeit zu verschieben.

Es zeigt sich somit, daß gerade die hohe politische Akzeptanz kooperativer Lösungen zugleich auch ihre entscheidende Schwäche darstellt. Regierung und Verbände erhalten eine (zusätzliche) Möglichkeit, den schlecht informierten Wähler über den wahren Umfang umweltpolitischer Aktivität zu täuschen. Als effektives Instrument können Kooperationen daher nur dann dienen, wenn die vereinbarten Ziele und durchgeführten Maßnahmen in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert und dabei durch unabhängige Experten kontrolliert werden. Hieran zeigt sich jenseits allgemeiner demokratietheoretischer Argumente auch die konkrete umweltpolitische Funktion, die etwa Beteiligungsrechten von Umweltverbänden bei kooperativen Steuerungsformen zukommt.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Die Bedeutung einer Beteiligung unabhängiger Interessengruppen zur Kontrolle kooperativer Arrangements betonen auch Ayres/Braithwaite (1992), S. 54 ff.

## 5 Kooperation in der Umweltpolitik: Innovativer Steuerungsansatz oder demokratieaushöhlende Symbolpolitik?

Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft ist in der Umweltpolitik ein allgegenwärtiges und in vielfältigen Erscheinungsformen auftretendes Phänomen. Dieser Befund ist aus Sicht der neoklassischen Theorie, für die sich das Umweltproblem auf die Anwendung preislicher Korrekturmechanismen reduziert, kaum erklärbar. Die Diskrepanz zwischen theoretischer und praktischer Bedeutung ist allerdings nicht der Realität anzulasten. Zudem zeigen alternative theoretische Ansätze, daß sich Kooperation in der Umweltpolitik durchaus sinnvoll wissenschaftlich analysieren und einordnen läßt. Sie erscheint vorrangig als Reaktion auf bestimmte institutionelle Strukturen, die eine auf den Staat konzentrierte Problembewältigung erschweren und daher andere Politikmuster nahelegen. Die Bewertung fällt dabei zwiespältig aus. Einerseits kann sie eine innovative Steuerungsform darstellen, die Handlungsmöglichkeiten und Effizienz des Staates erhöht. Andererseits birgt sie auch erhebliche Gefahren.

Zur theoretischen Klärung der Voraussetzungen für einen erfolgreichen Einsatz kooperativer Strategien kann insbesondere eine institutionenökonomische Analyse beitragen. Diese zeigt, daß Kooperationen nur unter bestimmten Bedingungen Vorteile aufweisen. Sofern die Verursacher von Umweltbelastungen in ihrer Zahl beschränkt und zugleich hochgradig organisiert, die Vermeidungskosten gering und die Informationen des Staates über die Optionen einer Verhaltensänderung schlecht sind, lassen sich über kooperative Strategien u.U. erhebliche Transaktionskosten einsparen. Besondere Bedeutung dürfte diesem Instrument für die Ausschöpfung von sog. „No-Regret-Potentialen“ zukommen, möglicherweise auch für die Entwicklung von Innovationen; in beiden Fällen ist ein Eigeninteresse der Unternehmen und daher eine entsprechend leichtere Mobilisierbarkeit zu erwarten. Daraus folgt im Umkehrschluß, daß Kooperation keine Allzweckwaffe sein kann; bei ungünstigeren Rahmenbedingungen - z.B. hohe Vermeidungskosten, große Anzahl von Verursachern - läßt sich effektiver und effizienter Umweltschutz nur über hoheitliche Maßnahmen sicherstellen.

Diese Einschätzung bedeutet natürlich nicht, daß Kooperationen in der Realität nur unter geeigneten Rahmenbedingungen mit dem Ziel einer „besseren“ Umweltpolitik durchgeführt werden. Gerade die polit-ökonomische Analyse weist darauf hin, daß sie ebenso gut zur einseitigen Interessenberücksichtigung, Verzögerung von Umweltschutzmaßnahmen und Täuschung der Öffentlichkeit genutzt werden können. Auf diese Risiken weist letztlich auch die rechtsstaatliche Kritik an Kooperationen hin. Wenn eine Regierung die Verantwortung für die Verwirklichung des Umweltschutzes partiell an die Verursacher von Schäden abtritt und auf die sonst übliche demokratische Legitimation bzw. Verfahrensweise verzichtet, besteht naturgemäß die Gefahr einer Aufweichung der zur Sicherung des Gemeinwohls entwickelten Verfassungsgrundsätze.

Eine allgemeine Antwort auf die Frage nach der Eignung kooperativer Steuerung als umweltpolitisches Instrument läßt sich demnach nicht geben. Immerhin zeigt die theoretische Analyse jedoch, unter welchen Voraussetzungen diese Politikstrategie ökonomisch sinnvoll sein kann. Zur Begrenzung der politischen Risiken kooperativer Steuerung bieten sich insbesondere zwei Möglichkeiten: Erstens läßt sich über eine Verstärkung demokratisch-rechtsstaatlicher Mechanismen - z.B. parlamentarische Legitimation, Beteiligungs- und Anhörungsrechte, Mitwirkung von Umweltverbänden, öffentliche Diskussion der vereinbarten Ziele - die Gefahr einer einseitigen Interessenberücksichtigung zu Lasten des Gemeinwohls mindern. Zweitens kann über eine differenzierte ökonomische Analyse der Funktionsweise kooperativer Arrangements ein Beitrag zur Unterscheidung aussichtsreicher von aussichtslosen Anwendungsfällen und damit zur Kontrolle der politischen Institutionenwahl geleistet werden.

## 6 Literatur

- Ayres, I./Braithwaite, J. (1992), *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, Oxford.
- Becker, G.S. (1996), *Accounting for Tastes*, Cambridge.
- Bernholz, P./Breyer, F. (1994), *Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik*, 3. Aufl., Tübingen.
- Bizer, K. (1998), *Individuelles Verhalten, Institutionen und responsives Recht*, Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 98-3, Darmstadt.
- Blankart, C.B. (1998), *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 3. Aufl., München.
- Bohne, E. (1980), *Informales Handeln im Gesetzesvollzug*, in: Blankenburg, E./Lenk, K. (Hrsg.): *Organisation und Recht, organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs*, Opladen, S. 20-80.
- Cansier, D. (1996), *Umweltökonomie*, 2. Aufl., Stuttgart.
- Coase, R.H. (1937), *The Nature of the Firm*, in: *Economica*, Vol. 4, S. 386-405.
- Coleman, J.S. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge.
- Commons, J.R. (1934), *Institutional Economics*, Madison.
- DeBresson, C./Amesse, F. (1991), *Networks of innovators: A review and introduction to the issue*, in: *Research Policy*, Vol. 20, S. 363-379.
- Endres, A. (1994), *Umweltökonomie*, Darmstadt.
- Endres, A./Finus, M. (1996), *Zur Neuen Politischen Ökonomie der Umweltgesetzgebung - Umweltschutzinstrumente im politischen Prozeß*, in: Gawel, E. (Hrsg.): *Institutionelle Probleme der Umweltpolitik*, Berlin, S. 88-103.
- Erlei, M./Leschke, M./Sauerland, D. (1999), *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart.
- Frey, B.S. (1981), *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München.
- (1990), *Vergleichende Analyse von Institutionen: Die Sicht der politischen Ökonomie*, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, Jg. 1, S. 158-175.
- (1992), *Umweltökonomie*, Göttingen.

- Furubotn, E.G./Richter, R. (1991) (eds.), *The New Institutional Economics*, Tübingen.
- Groser, M. (1981), Pluralismus, Korporatismus und Neue Politische Ökonomie, in: Alemann, U. (Hrsg.): *Neokorporatismus*, Frankfurt, S. 117-134.
- Grüter, M. (1990), *Umweltrecht und Kooperationsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland*, Düsseldorf.
- Günther, K. (1990), Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts, in: Grimm, D. (Hrsg.): *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*, Baden-Baden, S. 51-68.
- Güth, W./Kliemt, H. (1995), Elementare spieltheoretische Modelle sozialer Kooperation, in: *Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft*, Bd. 12, S. 12-62.
- Häder, M. (1997), *Umweltpolitische Instrumente und Neue Institutionenökonomik*, Wiesbaden.
- Hansjürgens, B. (1994), Ökonomische Aspekte des Kooperationsprinzips in der Umweltpolitik, in: Zimmermann, H./Hansjürgens, B. (Hrsg.): *Prinzipien der Umweltpolitik in ökonomischer Sicht*, Bonn, S. 68-107.
- Henneke, H.-G. (1991), Informelles Verwaltungshandeln im Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht, in: *Natur und Recht*, Jg. 13, S. 267-275.
- Hill, H. (1990) (Hrsg.): *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*, Baden-Baden.
- Kirberger, W. (1978), *Staatsentlastung durch private Verbände*, Baden-Baden.
- Kirsch, G. (1997), *Neue Politische Ökonomie*, 4. Aufl., Düsseldorf.
- Kiwit, D./Voigt, S. (1995), Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: *ORDO*, Bd. 46, S. 117-147.
- Kohlhaas, M./Praetorius, B. (1994), *Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO<sub>2</sub>-Reduktion*, Berlin.
- Kreuzberg, P. (1993), Zur ökonomischen Rationalität „freiwilliger Kooperationslösungen“ für das Klimaproblem, in: *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, S. 304-309.
- Kubon-Gilke, G. (1997), *Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen*, Marburg.
- Lehmbruch, G. (1979), Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in: Alemann, U./Heinze, R.G. (Hrsg.): *Verbände und Staat*, Opladen, S. 50-71.
- Lohmann, D. (1999), *Umweltpolitische Kooperationen zwischen Staat und Unternehmen aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik*, Marburg.
- Luhmann, N. (1986), *Ökologische Kommunikation*, Opladen.
- van Mark, M. (1994), *Vollzugskosten der Umweltpolitik*, Bergisch Gladbach.
- Mayntz, R. (1987), Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Jg. 1, S. 89-110.
- (1993), Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, A. (Hrsg.): *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung*, Opladen, S. 39-56.
- Meyer, S. (1996), *Ökonomische Theorie der Umweltpolitik: Der Erklärungswert der Neuen Politischen Ökonomie für umweltpolitische Entscheidungsprozesse*, Bergisch Gladbach.
- Milgrom, P./Roberts, J. (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs.
- Minsch, J./Feindt, P.-H./Meister, H.-P./Schneidewind, U./Schulz, T. (1998), *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit*, Berlin, Heidelberg.

- North, D.C. (1984), Transaction Costs, Institutions, and Economic History, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg. 140, S. 7-17.
- (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.
- Olson, M. (1992), Die Logik des kollektiven Handelns, 3. Aufl., Tübingen.
- Ostrom, E. (1990), Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge.
- Picot, A./Dietl, H. (1990), Transaktionskostentheorie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 19, S. 178-183.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1998), Umweltgutachten 1998, Stuttgart.
- Rengeling, H.-W. (1988): Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Köln u.a.
- Rennings, K./Brockmann, K.L./Koschel, H./Bergmann, H./Kühn, I. (1996), Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtungen, Heidelberg.
- Reutter, W. (1991), Korporatismustheorien, Frankfurt.
- Richter, R./Furubotn, E.G. (1996), Neue Institutionenökonomik, Tübingen.
- Ritter, E.-H. (1990), Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 1, S. 50-88.
- Scharpf, F.W. (1989), Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: Hartwich, H.-H. (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen, S. 17-29.
- (1991), Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 32, S. 621-634.
- (1992), Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in: Benz, A./Scharpf, F.W./Zimtl, R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung, Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt, S. 11-27.
- Schimank, U./Glagow, M. (1984), Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: Glagow, M. (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld, S. 4-28.
- Schmitter, P.C./Lehmbruch, G. (1979) (eds.), Trends Toward Corporatist Intermediation, London.
- Siebert, H. (1995), Economics of the Environment, Heidelberg.
- Stern, K. (1977), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München.
- Streek, W./Schmitter, P.C. (1985) (eds.), Private Interest Government, Beyond Market and State, London.
- Teubner, G. (1982), Reflexives Recht, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Jg. 62, S. 13-59.
- Tomerius, S. (1997), Kooperatives Verwaltungshandeln und Demokratieprinzip - Verfassungsrechtliche Strukturvorgaben am Beispiel informeller Absprachen in Genehmigungsverfahren, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis, Jg. 8, S. 289-312.
- Wegner, G. (1993), Kontextsteuerung - Alternative zu Dirigismus und Laissez-Faire? in: ORDO, Vol. 44, S. 271-290.
- Williamson, O.E. (1975), Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York.
- (1985/90), Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen.
- Williamson, P.J. (1989), Corporatism in Perspective, London.
- Willke, H. (1993), Systemtheorie, 3. Aufl., Stuttgart.

- (1995), Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart.