

Ein wichtiges
politisches Instrument
für modernes Regieren

Selbstverpflichtungen der Wirtschaft

Klaus Escher

Bei der Gestaltung der immer komplexeren technologischen, sozialen und wirtschaftlichen Ordnung hat die Politik auch die eigenen Aufgaben und Wirkungskreise neu bestimmt und ihre Instrumente fortwährend modernisiert. Über die hergebrachten politischen Ressorts hinaus, die seit jeher auch typisch sind für die Bestimmung politischer Ziele und Gegenstände, hat die moderne Politik seit kurzem auch völlig neue Aufgabenzusammenhänge verbindlich gemacht und lenkt die Gesellschaft und die Wirtschaft zu deren Erfüllung. Beispiele für diese anspruchsvollen, eher qualitativen Leitbilder sind: die ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit, die Stabilitätskriterien der Haushaltsdisziplin oder auch eine nach Art der Generationenbilanz quantifizierbare Gerechtigkeit. Zusammen mit diesen komplexeren Aufgaben beziehungsweise Clustern von Handlungszielen wurden auch neuartige Instrumente erforderlich. Regulierungen und andere traditionelle staatliche Werkzeuge wurden durch vielfältige neue Ansätze ergänzt oder abgelöst.

Der neue Kanon des politischen Handelns ist dabei auf drei Werte beziehungsweise Grundüberzeugungen zurückzuführen. Erstens, dass die Gesellschaft zur Lösung auch öffentlicher Aufgaben aktiviert werden muss, also Regelungen nicht nur empfängt, sondern diese auch von ihr ausgehen. Zweitens, dass die Partnerschaft von Zivilgesellschaft und staatlichen Institutionen zu besseren politischen und gesetzgeberischen Lösungen

führt als jede Subordination. Dies gilt nicht zuletzt deswegen, weil die Politik als lernendes System ebenso auf Input durch die Gesellschaft angewiesen ist wie diese auf staatliche Steuerung. Und schließlich, dass nur der konsequente Einsatz der Instrumente des modernen Regierens die öffentliche Verwaltung leistungsstark und kostengünstig macht – und damit erst tragbar für eine sich weitgehend selbst steuernde Zivilgesellschaft. Im Rahmen dieser neuen Aufgaben- und Zielbestimmungen spielen aus Sicht der Wirtschaftsunternehmen die so genannten Selbstverpflichtungen eine zentrale Rolle.

In einer gemeinsamen Studie haben die BASF und das Meinungsforschungsinstitut EMNID die Elite der wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsträger daher nach ihren Einschätzungen zum Thema Selbstverpflichtung befragt. Der weit überwiegende Teil der Befragten sieht in den Selbstverpflichtungen keinen Rückzug des Staates, sondern staatliches Regieren und politisches Agieren mit anderen Mitteln. Offensichtlich schwächt der zunehmende Einsatz von Selbstverpflichtungen die politisch Verantwortlichen nicht, sondern eröffnet ihnen aus Sicht der Entscheidungsträger sogar weiter reichenden Einfluss. Rund siebzig Prozent der Befragten schätzen dies so ein. Hingegen sehen nur rund dreißig Prozent in dem Einsatz von Selbstverpflichtungen die Politik auf dem Rückzug.

Die Medien und die Politik vermuten im Hinblick auf die Motive der Wirtschaft zu rund neunzig Prozent, dass sie vor

allein jede weitere gesetzliche Regelung vermeiden will und daher gern in den sauren Apfel der Selbstverpflichtung beißt. Ebenso stark, so vermuten die Entscheidungsträger aus Wirtschaft und Politik, werden die Wirtschaftsunternehmen durch die Hoffnung auf einen Imagegewinn geleitet, wenn sie sich auf eine neue Selbstverpflichtung einlassen.

Weit auseinander liegen Politik und Wirtschaft in ihren Einschätzungen, für wen das Instrument der Selbstverpflichtung ein Entgegenkommen ist und für wen es eine Belastung bedeutet. Die politischen Verantwortungsträger unterstellen zu 77 Prozent bei der Wirtschaft auch den Beweggrund, durch Selbstverpflichtungen Kosten senken zu wollen. Für die Wirtschaft selbst ist dieses Motiv jedoch nicht so dominierend (66 Prozent). Sie sieht sich durch Selbstverpflichtungen weniger begünstigt als vielmehr in einer starken gesellschaftspolitischen Verantwortung (92 Prozent). Die Politik aber will der Wirtschaft dieses eher gemeinwohlorientierte Motiv nur mit einem relativ geringen Umfragewert von 55 Prozent attestieren.

Die Wirtschaft bevorzugt das Instrument der Selbstverpflichtungen vor allem, da es eine weitere Bürokratisierung durch Gesetze vermeidet (96 Prozent) und ein schnelleres Reagieren auf Probleme und Regelungstatbestände erlaubt (76 Prozent). Auch hier sind die politischen Entscheidungsträger skeptischer. Dass Selbstverpflichtungen einer weiteren Bürokratisierung entgegenwirken, meinen nur 76 Prozent, und dass auf gesellschaftliche Probleme durch Selbstverpflichtungen schneller reagiert werden könne, gar nur 55 Prozent der Befragten.

Mit großem Abstand wird die Umweltpolitik als Hauptanwendungsfeld für Selbstverpflichtungen identifiziert (52 Prozent – siehe Grafik). Demgegenüber fallen die Werte für die danach genannten Politikfelder, Schaffung und der Erhalt

von Arbeitsplätzen (siebzehn Prozent) oder die Sozialpolitik (sechzehn Prozent), deutlich ab. Arbeitsschutzmaßnahmen (zehn Prozent), die Einführung von Qualitätsstandards (sieben Prozent) und der Bereich Gentechnik (sieben Prozent) werden so selten genannt, dass der Einsatz von Selbstverpflichtungen in diesem Bereich praktisch ausscheiden dürfte. Auf gestaltenden Feldern – wie etwa der Umweltpolitik oder bei der Schaffung von Lehrstellen sowie der Sozialpolitik – werden Selbstverpflichtungen eher akzeptiert als auf jenen Feldern, in denen es um das Eindämmen oder die Abwehr von Gefahren geht, das heißt dort, wo der Staat in seiner Ordnungsfunktion gefragt ist.

Entsprechend verhält es sich im Übrigen mit der Bekanntheit von tatsächlich existierenden Selbstverpflichtungen. Am bekanntesten sind jene aus den Bereichen Umweltschutz (27 Prozent), Abfallpolitik (25 Prozent) oder Klimaschutz (vierzehn Prozent).

Besonders weitreichende Folgen haben die Selbstverpflichtungen für das politische System. Ausgehend von einer positiven Beurteilung dieses Instruments, dringt die Wirtschaft, das heißt Unternehmen und Verbände, massiv auf einen Ausbau von Selbstverpflichtungen zum Ersatz von gesetzlichen Regelungen. Dies befürworten bei den Unternehmen und den Verbänden jeweils rund 95 Prozent der Befragten. Demgegenüber sind Parlament und Regierung (fünfzig Prozent) sowie vor allem die Ministerialbeamten (59 Prozent) eher daran interessiert, die Selbstverpflichtungen einzuschränken und zu klassischen Gesetzgebungsinstrumenten zurückzukehren. Beide Seiten haben übrigens guten Grund, sich in ihren jeweiligen Einschätzungen auf das Bürgervotum zu berufen: Rund 38 Prozent der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger sehen die Bürger eher an der Einschränkung von flexiblen Instrumenten interessiert, rund 53 Prozent –

also ein kleines Übergewicht – rechnen damit, dass die Bürger den Ausbau von Selbstverpflichtungen eher positiv begleiten werden.

Wenn Selbstverpflichtungen an die Stelle von staatlichen Normen treten, verändert sich auch der Kreis der an der „Gesetzgebung“ Beteiligten beziehungsweise die Wichtigkeit und Bedeutung der relevanten Gremien und Organe. In diesem Entscheidungsprozess sehen die wirtschaftliche und die politische Elite die unabhängigen Sachverständigen mit fünfzig Prozent als sehr wichtig an, das sind mehr als Parlament und Regierung (41 Prozent). Rechnet man die Antwortwerte „sehr wichtig“ und „wichtig“ für die Experten (85 Prozent) oder auch für die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) (86 Prozent) zusammen, liegen auch diese Werte über denen von Parlament und Regierung (82 Prozent) und der Ministerien (78 Pro-

zent). Eine gewisse Entinstitutionalisierung des politischen Verfahrens und die Tendenz zur Expertendemokratie lassen sich demnach nicht von der Hand weisen. Dass das Instrument der Selbstverpflichtung in der Bedeutung zunimmt, ist Symptom, aber auch Katalysator für die beschleunigte Veränderung des verfassungspolitischen Spektrums.

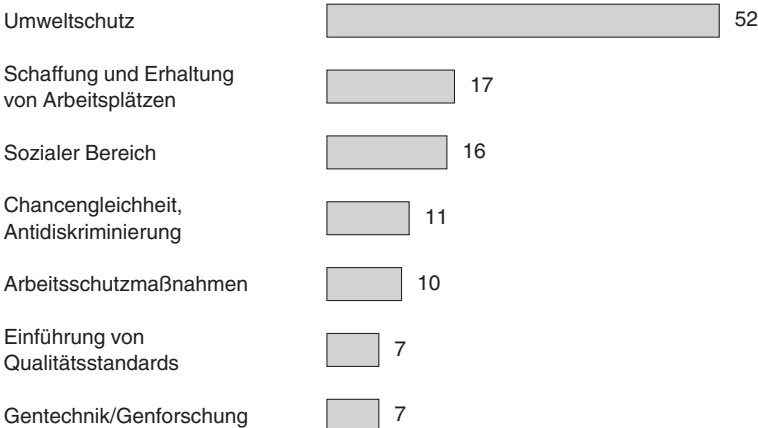
Während die Medien bei der normalen Gesetzgebung eine wichtige Rolle einnehmen, gehören sie mit Blick auf das Zustandekommen von Selbstverpflichtungen eher zu den Nebendarstellern. Immerhin zwanzig Prozent der Befragten erwarten, dass sich der Einfluss der Medien leicht oder deutlich verringert. Doch noch dramatischer ist der Gewichtsverlust der NGOs. Die Befragten aus Politik und Wirtschaft gehen zu 49 Prozent davon aus, dass die Nichtregierungsorganisationen immer dann an Einfluss verlieren,

BASF Aktiengesellschaft
ZOA Corporate Identity and Corporate Reputation Research

Für Selbstverpflichtungen geeignete Bereiche

In welchen Bereichen sollte es Ihrer Ansicht nach Selbstverpflichtungen der Wirtschaft geben?

In Prozent *



* ohne Antwortvorgaben

Quelle: Government Relations Studie II 2001, BASF

wenn sich Politik und Wirtschaft direkt auf gemeinsame Ziele oder Selbstverpflichtungen verständigen. Warum Medien und NGOs zu Zaungästen werden, lässt sich nur vermuten. Möglicherweise eignen sich nur solche Regelungen für Selbstverpflichtungen, die ohnehin Expertenthemen sind und sich daher weniger über eine öffentliche und strittige Behandlung legitimieren als durch fachliche Exzellenz.

Betrachtet man die typischerweise Beteiligten am demokratischen Verfahren – das heißt Parlamente, Ministerien und die Regierungsspitze –, so führt der Einsatz von Selbstverpflichtungen anstelle von Gesetzen oder anderen Normen insgesamt zu einem Rückgang an Einfluss. Am heftigsten trifft er das Parlament. Achtzig Prozent meinen, dass dessen Einfluss sich leicht oder deutlich verringert, wenn Selbstverpflichtungen geschlossen werden. Bei den Ministerien sind es etwa 77 Prozent, die diesen Einflussrückgang unterstellen, und mit Blick auf die Regierung sind rund siebzig Prozent dieser Ansicht. Wohlgemerkt heißt dies nicht, dass die Bedeutung der Aufgaben oder Aktivitäten dieser Organe insgesamt bezweifelt wird. Vielmehr realisiert sich in den Selbstverpflichtungen eine Art von Privatautonomie, sodass mit Blick auf den in der Selbstverpflichtung geregelten Aspekt der öffentliche Einfluss als Ganzes zurückgeht – und damit selbstverständlich auch der Einfluss der öffentlichen Politik.

Die befragten Entscheidungsträger aus Politik und Wirtschaft haben auch klare Einschätzungen zum Nutzenkalkül beim Einsatz der Selbstverpflichtungen. 97 Prozent der Befragten sehen in den an der Selbstverpflichtung beteiligten Unternehmen auch ihre stärksten Nutznießer. Und im direkten Vergleich zwischen Unternehmen und Verbänden meinen 93 Prozent, dass die Unternehmen mit der stärksten Lobby profitieren werden. Dass dies für Wirtschaftsverbände nur von rund 72

Prozent erwartet wird, zeigt, dass die Wirtschaftsverbände in ihrem Einfluss eher zurückgedrängt werden, sobald die Pfade der normalen Gesetzgebung verlassen werden und man sich auf den Weg der Selbstverpflichtung begibt. Kehrt man zum Ausgangspunkt zurück und macht sich erneut bewusst, dass das Instrument der Selbstverpflichtung überhaupt entwickelt wurde, um die Einflussmöglichkeiten der Politik auch in hochkomplexen technischen, ökonomischen und ökologischen Sachverhalten zu sichern, können diese Werte zumindest beruhigen. Die politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger in Staat und Gesellschaft erwarten nämlich zu rund 66 Prozent, dass Selbstverpflichtungen dem Bürger nützen. Den Beweis für die Wirksamkeit von Selbstverpflichtungen muss man allerdings noch deutlicher belegen lernen; 37 Prozent sind hier skeptisch und glauben nicht unbedenken, dass Selbstverpflichtungen nützlich und wirksam sind. Vielleicht ist das der Preis, der für die zwischen Politik und Wirtschaft getroffene Vereinbarung anfällt; denn Skepsis in Bezug auf die Wirksamkeit einer Regelung ist wohl zurückzuführen auf den für Selbstverpflichtungen typischen Mangel an Transparenz.

Diese Vermutung erhärtet sich in der Auswertung gewisser Beurteilungsmaßstäbe, die den Befragten vorgelegt wurden. Dabei erreichen so wichtige Erfolgskriterien wie Kosteneffizienz (acht Prozent), Eigeninitiative des Unternehmens (acht Prozent), der Einsatz von Sanktionsmechanismen (neun Prozent), die effektive Erreichbarkeit der Ziele (sechzehn Prozent) und der Nutzen für die Gesellschaft (sechzehn Prozent) zwar beachtliche Werte – doch die Transparenz und damit der Nachweis, dass das Ziel der Selbstverpflichtung erreicht und die Pflicht erfüllt wurde, ist mit 25 Prozent der absolute Spitzenwert. Hier decken sich bei den Befragten nüchterne Erwartung mit reifer demokratischer Kultur.