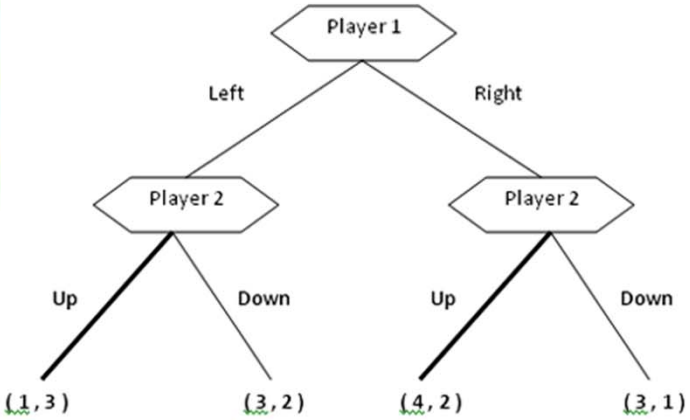
Institutionenökonomische Folgerungen für die ökologische Transformation



Prof. Dr. Erik Gawel

UNIVERSITÄT LEIPZIG

HELMHOLTZ
CENTRE FOR
ENVIRONMENTAL
RESEARCH – UFZ

„Die Schwierigkeit ist nicht, neue Ideen zu finden, sondern den alten zu entkommen.“

John Maynard Keynes

Übersicht

- **Das Transformationsprogramm**
- **Institutionenökonomische Aspekte**
  - Institutionelle Bedingungen für Kooperation
  - Institutionelle Bedingungen für Wandel
- **Fazit**

Stichwort Institutionenökonomik

- **Institutionen = Regeln, die das Handeln von Individuen gestalten, einschl. ihrer Durchsetzungsinstrumente**
  - **Organisationen**
  - **Entscheidungsverfahren** (Markt, Staat (Hierarchie), Verhandlungen, dezentrale Vereinbarungen, …)
  - **Normen** (soziale, rechtliche)
- **Institutionenökonomik** = Ök. Analyse mit Beachtung institutioneller Bedingungen (warum sind Inst. notwendig, wie entstehen und wirken sie, wie wandeln sie sich, wie sollten sie gestaltet werden?)

Übersicht

- **Das Transformationsprogramm**
- Institutionenökonomische Aspekte
  - Institutionelle Bedingungen für Kooperation
  - Institutionelle Bedingungen für Wandel
- Fazit

Das Transformationsprogramm nach WBGU (2011)

In einer gedachten Übereinkunft (**Gesellschaftsvertrag**) verpflichten sich Individuen und Gruppen, Staaten, Unternehmen und Wissenschaft, gemeinsame Verantwortung für den **Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen** zu übernehmen, indem sie **Vereinbarungen für die Erhaltung globaler Gemeinschaftsgüter** treffen.

Kernelement ist der **‚gestaltende Staat‘** mit **erweiterter Bürgerbeteiligung**.

Das Transformationsprogramm nach WBGU (2011)

Institutionelles Änderungsprogramm des WBGU:

- (globaler/mehrskaliger) **Gesellschaftsvertrag**
- **Politik:** Prioritäten/Leitbilder, Regulierung, Bereitstellung von Wissen und Infrastruktur, „Zukunftskammern“
- **Wissenschaft**

Transformationsprozeß

- **schnell** (Zeit-Mengen-Fenster 20 Jahre; und doch „Such- und Lernprozeß“)
- **umfassend** (Energie/Verkehr, Landnutzung, Agglomerationen)
- **geplant** („gestaltender Staat“)

Die „große Transformation“ – ein Luftballon?

C. C. von Weizsäcker:

- **Die Große Transformation: ein Luftballon** (FAZ 29.9.2011)
- **Vorsicht vor dem „gestaltenden Staat“!** (GAIA 4/2011)

Hauptkritikpunkte

- **Größenpathos**
- **Zentralplanungsvertrauen**
- **Demokratiedefizit**

Institutionenökonomisches Erkenntnisinteresse

- **Wie gelingt Kooperation und soziale Organisation der Mäßigung** bei Gemeingütern**?**

- **Wie funktioniert institutioneller Wandel?**
  - Bedingungen
  - Erfolgschancen
  - Gradualismus vs. Schocktherapie | geplant vs. autonom

- **Insbesondere: Wie gelingt ein „geplanter Wandel“**
  - formale vs. informale Institutionen, Pfadabhängigkeiten
  - Wissensanmaßung (Staatsversagen)?
  - Elitenprojekt oder demokratische Teilhabe?
  - Rolle der Interessen bei der Entscheidungsfindung

Übersicht

- Das Transformationsprogramm
- **Institutionenökonomische Aspekte**
  - **Institutionelle Bedingungen für Kooperation**
  - Institutionelle Bedingungen für Wandel
- Fazit

Das ökonomische Grundproblem

Gemeingüter: Risiko des Freifahrertums

= Nutzungsentscheidungen über Gemeingüter ohne zureichende Berücksichtigung der Auswirkungen auf andere

➔ Ineffizienz, Übernutzung, Auslöschung, fehlende Hege (Nachhaltigkeitsdefizite; „Tragedy“)

Bedarf an einer „Organisation der Mäßigung“ durch soziale Institutionen (Güth/Kliemt 2011)
oder: effiziente Organisation der Kooperation

Das ökonomische Grundproblem

Problem
• Individuell rationales Verhalten führt zu kollektivem Selbstschädigungsprozess

Ursachen
• Individuelle Nutzenmaximierung, keine Berücksichtigung der Interaktion • Keine wirksame Verhaltensbindung

Lösung über Institutionen:

- Einschränkung der Handlungsalternativen
- Glaubwürdige Verhaltensbindung über Spielregeln (z.B. Bestrafungsmechanismen)
- Konsistente Anreizstruktur

Die Diagnose:
Tragedy or Comedy: Institutions matter!

Zwei Fragen:

Welche Bedingungen machen Kooperation möglich und erfolgreich?

Welches **institutionelle Arrangement** (spontan oder verordnet) kann diesen **Erfolg (am besten) sichern?**

Ökonomisch-sozialwissenschaftliche Strömungen zur Analyse von Gemeingütern:

- Fall- und Institutionenanalyse (Ostrom)
- Spieltheorie
- Experimentelle Ökonomik

Die Diagnose:
Tragedy or Comedy: Institutions matter!

Spontane Kooperation gelingt unter bestimmten Bedingungen; ansonsten **scheitert** sie.

Ostrom: Design-Prinzipien
Abgrenzbarkeit
Kohärenz mit lokalen Bedingungen
Gruppen-entscheidung
Monitoring
Sanktionen
…

Ergebnisse experimenteller Forschung
Information
Kommunikation
Sanktion

Die Diagnose:
Tragedy or Comedy: Institutions matter!

Die **Freifahrerfalle** wird um so eher überwunden, je …

… besser wechselseitig das Verhalten **beobachtet** werden kann,

… je stärker das **Individualverhalten auf den Gruppenerfolg** wirkt,

… je wirksamere **Sanktionsmöglichkeiten** für den Fall des Freifahrens bestehen
(Wiederholung: „Schatten der Zukunft“; begrenzt-rationale Strafbereitschaft).

Die Therapie:
Local and global commons

Ostrom-Fälle sind lokal und regional: Kleine Gruppen verhandeln über das Hier und Jetzt! (nicht alle erfolgreich!)

Chancen auch für **global commons** und **intergenerationale Konflikte?**

Die Therapie:
Local and global commons – der Fall Klimaschutz

Klimaschutz bietet geradezu pessimale Voraussetzungen für einen Erfolg:

- Relevante Gruppengröße übersteigt jedes sozial handhabbare Maß
- Künftige Generationen können nicht mitverhandeln und sanktionieren!
- Einzelbeitrag zum Klimawandel irrelevant und ohnehin kaum ermittelbar!

Die Therapie:
Local and global commons – der Fall Klimaschutz

Noch schlimmer:

- Regulative Lösung („Super-Staat“) international nicht machbar.
- Privatisierung der Erdatmosphäre technisch unmöglich. (Aber: Emissionshandel!)
- Erfolgsaussichten kollektiven Handelns unter Staaten ebenfalls gering! (Sanktion, Schatten der Zukunft)

➔ **Tragödie 2.0?**

Können (spontane) Verhaltensänderungen von Individuen erfolgreich sein?

Strategie der „Privatisierung der Nachhaltigkeit“:
Bewußtseinswandel, Moralappelle, Verhaltensänderungen

Economics says „no“!

warum?

- zu wenige Hardcore-Altruisten
- große Gruppe von Opportunisten: achten auf die Kosten von Moral und sind von Ausbeutungsangst geplagt!

Ultimatumspiele

Ultimatumspiel mit n = 2:
Ultimatumsteller schlägt Aufteilung eines gegebenen Geldbetrages vor; Mitspieler willigt in den Deal ein oder läßt alles platzen!

Ultimatumspiel mit n > 2:
1 Ultimatumsteller läßt z. B. 2 Bieter entscheiden, ob sie das Gebot annehmen wollen. Dann Losverfahren.

signifikante Erhöhung der Akzeptanzraten und signifikanter Abfall der Gebote!
(Annäherung an homo-oeconomicus-Lösung)

Wettbewerb der Bieter schleift Fairness-Präferenz ab
(faire Personen verhalten sich „unter diesen Bedingungen“ egoistisch).

Die Rolle der Moral im “Wettbewerb”

Moralerosion im Wettbewerb - warum ist das so?

Ausbeutungsangst = andere nehmen den Deal an, man selbst geht leer aus!
Der unfaire Deal bleibt trotz Verweigerung bestehen – und der Entscheider hat nur das Nachsehen!

„**Wettbewerb**“ auch bei **Gemeingütern mit vielen Personen**:
Im Wettbewerb kann man selbst nicht bestrafen
(= Freifahrer zur Kooperation zwingen),

d. h. die eigene Moral bleibt folgenlos, verursacht nur individuelle Kosten!

Können (spontane) Verhaltensänderungen von Individuen erfolgreich sein?

Eine „Minimalmoral“ ist unverzichtbar …

Konsumentscheidungen ohne Kontrolle (wilder Müll, Ablassen von Altöl, Mülltrennung, Pflücken bedrohter Pflanzen ….);

Wahlentscheidungen zugunsten grüner Programme (Wahlparadoxon überwinden!);

Regelbefolgung (Institutionen, Anreize)

Freiwillige internationale Kooperation (fehlende Hierarchie);

… aber auf sie sollte sich die „Transformation“ / die staatliche Umweltpolitik strategisch nicht stützen!

Zwischenfazit: 7 Thesen zur Gemeingüterbewirtschaftung

1. Über die Diagnose von Gemeingüterproblemen herrscht in der Ökonomik weitgehend Konsens: **Es kommt auf die institutionellen Bedingungen an, ob spontane Ordnungen scheitern oder erfolgreich sind.**

2. Institutionelle Fallanalyse und experimentelle Wirtschaftsforschung zeigen übereinstimmend, dass **Information, Kommunikation und Sanktion der Schlüssel zu einer erfolgreichen „spontanen Organisation der Mäßigung“** sind.

Zwischenfazit: 7 Thesen zur Gemeingüterbewirtschaftung

3. **Staatliche Bewirtschaftung, Marktbewirtschaftung und spontane Kollektivordnung** stehen in einer **Institutionenkonkurrenz** zueinander: Je nach Situation ist das jeweilige Regelsystem überhaupt erst möglich bzw. komparativ erfolgreich.

4. Der **Gegensatz Markt vs. Staat** ist nicht nur wegen der Kollektivoption **überholt**: Entscheidend sind die Fragen, wie die Regeln der Gemeinbewirtschaftung entstehen (wer gibt die Regeln?) und worin ihre Allokationslogik besteht.

Zwischenfazit: 7 Thesen zur Gemeingüterbewirtschaftung

5. Die Ergebnisse der Forschungen von Ostrom sind **weder eine Widerlegung der herrschenden Standardökonomik noch können sie für eine durchgängige Bevorzugung von Kollektivarrangements** herangezogen werden. Ostrom ernst nehmen heißt **individuelle Lösungen suchen und Grenzen des Kollektiven erkennen**.

6. Probleme, die über Kleingruppeneffekte im Hier und Jetzt hinausgehen, sind kaum spontan beherrschbar. Der **Klimaschutz ist im Kern jedenfalls kein geeignetes Anwendungsfeld für erfolgreiche Gruppenlösungen**, wie das Scheitern der internationalen Klimapolitik eindrucksvoll belegt. Dies schließt komplementäre Aktionen im lokalen und regionalen Raum nicht aus.

Zwischenfazit: 7 Thesen zur Gemeingüterbewirtschaftung

7. **Individuelle Verhaltensänderungen** sind relevant, aber **keine tragfähige Grundlage für eine Transformationsstrategie**.

Übersicht

- Das Transformationsprogramm
- **Institutionenökonomische Aspekte**
  - Institutionelle Bedingungen für Kooperation
  - **Institutionelle Bedingungen für Wandel**
- Fazit

Institutionelle Bedingungen für Wandel

Theorie des institutionellen Wandels (North):
Entstehung und Änderung von Regeln als ökonomisches Entscheidungsproblem, das Zustandekommen und Wandel gesellschaftlicher Ordnungen mit den Mitteln der ökonomischen Theorie erklärt.

- **Evolutorische vs. geplante Änderungen**
- **Ineffizienz von Institutionen als Triebfeder des Wandels, aber …**
- **Pfadabhängigkeiten: „Alles hat eine Geschichte.“**
  ► carbon lock-in

Institutionelle Bedingungen für Wandel

Pfadabhängigkeiten

Beispiel EEG: Separate Technologie-Förderung (trotz „pfadbezogener Ineffizienz“) auch deshalb erforderlich, weil …

- **… durch marginale Änderungen (Karbonpreis) kein carbon lock-out gelingt,**
- **… die Politik keinen wirksamen Karbonpreis zur Verfügung stellt (► Politische Ökonomie).**

Institutionelle Bedingungen für Wandel

- **Probleme der Paßfähigkeit von fundamentalen/informellen und formellen Institutionen**

Intendierte Reform **formeller** Institutionen

Fit?

Bestehende und träge **informelle** Institutionen

- Glaubwürdiges Commitment der Regierung an Gesetze, Policies und regulatorische Regimes
- Transparenz öffentlicher Finanzen und Verwaltung
- Unbestechliche und unabhängige Gerichte und Bürokraten

- Informationsfluss zu Öffentlichkeit (Medien) bzw. Geschäftspartnern
  ⇨ Kontrollfunktion
- Soziale Akzeptanz der Ordnung und Konsensbereitschaft
- Bereitschaft zu wettbewerblichem Verhalten
- Persönliche Netzwerke, Reputation
- Sekundärtugenden: Pünktlichkeit, Ehrlichkeit,…

Kanalisieren Ressourcen(re-)distribution, Informationsflüsse, Kontrollmöglichkeiten und Verhalten

Institutionelle Bedingungen für Wandel

- **Rolle mentaler Modelle:** Treffen ineffiziente Institutionen auf mentale Modelle, die diese als fair und richtig interpretieren, können diese auf lange Frist fortbestehen.

  ► **Wachstumsparadigma als mentales Modell**

Institutionelle Bedingungen für Wandel

Neue Politische Ökonomie

= Erklärung der pol. Willensbildung repräsentativ-demokratischer Systeme mit Hilfe rational-eigennütziger Akteure

- Politische Unternehmer als Stimmenmaximierer
- Interessengruppen
- Wähler
- Verwaltungen („Bürokratie“)
- Medien

Institutionelle Bedingungen für Wandel

Neue Politische Ökonomie

- **Rekonstruktion des politischen Outputs**
- **Prognose von Hemmnissen** (konstruktiver Beitrag!)

- Bevorzugung von end of pipe, von ordnungsrechtlichen Maßnahmen und von (technologischen) Effizienzstrategien
- Scheitern von internationalen Mäßigungsvereinbarungen (Klima, Fischerei …)
- symbolische Politik (Effizienzlabel Pkw, WRRL?)

Einige Schlußfolgerungen …

Nachhaltigkeitsmanagement – die Schlüsselfrage

SRU: Zielbildung + Umsetzung / Politikintegration
(„Verbindung zur Tagespolitik“, SRU 2011, 13)

Warum so schwierig?

- **Komplexität / Wissensdefizite**
- **Interessenwiderstände**
- **Identifizierung von Nachhaltigkeitsgeboten im Einzelfall** („ökol. Belastungsgrenzen nicht überschreiten“! Aber wie?)
- **Binnenkonflikte selbst der starken Nachhaltigkeit** (Energiewende zu Lasten der Biodiversität, des Gewässerökologie und der Ernährungslage?)
- **Normative Verschränkungen** (gerechte Ressourcenordnung)

Lösungskonzepte: Entscheidungsverfahren

- **Delegation an außerstaatliche Governance (spontane kollektive Ordnung, „Privatisierung der Nachhaltigkeit“)**

- **„gestaltender Staat“?**
  - … produziert u. U. Staatsversagen,
  - symbolische Politik und kontrafaktische Chimären (Integrationsklausel Art. 11 AEUV, Nachhaltigkeitsprüfung)
  - oder gerät gar zum Vollstrecker eines „imperativen Elitenprojekts“

  Materielles vs. prozedurales Nachhaltigkeits-Verständnis?

- **Expertenräte „mit erweiterten Befugnissen“**
  (SRU: Normenkontrollrat, WBGU: Zukunftskammern)

Die „große Transformation“ als Elitenprojekt?

„Quadratur des Kreises“: Formale Beteiligungschancen an einen inhaltlichen Wertekonsens der Nachhaltigkeit binden, damit **„mehr Partizipation“** im Ergebnis **nicht zu „weniger Nachhaltigkeit“** führt (WBGU 2011, 218).

Demokratiedefizit?

- Begrenzung von Alternativenräumen durch konstitutionelle Regeln: nichts Neues!
- Aber: Gewährleistung auf operativer Ebene?

Übersicht

- Das Transformationsprogramm
- Institutionenökonomische Aspekte
  - Institutionelle Bedingungen für Kooperation
  - Institutionelle Bedingungen für Wandel
- **Fazit**

Verzicht auf ideologische Scheingefechte …

- **Transformation**: Ist sie „**groß**“? … so groß wie …?

  ► Sie ist notwendig und signifikant!

- **Markt** oder **Staat**?

  ► Benötigt wird ein geeignetes institutionelles Arrangement, das beide Allokationslogiken nutzt!

- **Demokratie** oder „**Öko-Diktatur**“?

  ► Wie bisher: wissensbasierte, aber konsentierte Entscheidungen mit konstitutioneller Bindung (aufgeklärte Neujustierung nötig)

… aber auch Sensibilität für Grenzen und Konflikte

- Vom status quo her denken und den Transformationsprozeß beschreiben!

- Kosten und Konflikte berücksichtigen und „bearbeiten“.

… aber auch Sensibilität für Grenzen und Konflikte

- Anhaltendes Scheitern der internationalen Klimapolitik belegt, daß kontraktbasierte Lösungskonzepte auf Vernunft- und Einsichtsbasis auf **Transformationsbarrieren** treffen, die auf appellativem Wege („gemeinsam gestalten!“) nicht zu durchbrechen sind.

- **Vision WBGU:** Der gestaltende, aber zugleich vermehrt partizipative Staat in einer weltweiten Gemeinschaft demokratischer Gemeinwesen vernünftiger Gleicher mit dem gemeinsamen Ziel der globalen intergenerationalen Verantwortung **ersetzt die „Transformationsmühen der Ebene“ durch visionäres Pathos**.

- Ein Nachhaltigkeitsmanagement globaler Gemeinschaftsgüter muß **Antworten auf multiple Freifahrerprobleme** geben, **Binnenkonflikte der Nachhaltigkeit** lösen und die **Spannung aus Partizipation und Tragfähigkeitsgrenzen** bearbeiten.

Risiken nicht-integrierter Nachhaltigkeit

Politik: Symbolische Nachhaltigkeitspolitik?
(z. B. Nachhaltigkeitsstrategie BReg)

Individuen: Adaption als **Lifestyle**
(LOHAS; “Öko-Schickeria”?)

SZ-Serie: Die grüne Frage

07.06.2011,

Rettet die Welt vor den Weltrettern

Von Niko Paech

SEITE 1 VON 2

1. Rettet die Welt vor den Weltrettern
2. **Selbsternannte Prediger**

ANZEIGE

Scharlatane, die Wasser predigen, aber Wein trinken, verursachen den größten anzunehmenden Kommunikationsunfall in Sachen Ökologie: Nie wurden Nachhaltigkeitsziele lauter bekundet, während sich die Lebenspraktiken immer weiter davon entfernen. Und eine hochdotierte Nachhaltigkeits-Schickeria jettet so pausen- wie wirkungslos von Kontinent zu Kontinent.

Grünkern und Gucci, **Spiegel Spezial** 5/2005;

Wunderbare Welt der LOHAS, **taz**, 22.9.2007;

Neo-Ökos. Die Guten mit dem Geld, **Stern.de**, 16.6.2008

Risiken nicht-integrierter Nachhaltigkeit

Individuen: … oder gefangen in der **Licensing**-Falle:

Interner Ablaßhandel (Khan/Dhar 2006)

Führung „moralischer Guthabenkonten“
als Rechtfertigung zweifelhafter Handlungen

Soll	Haben

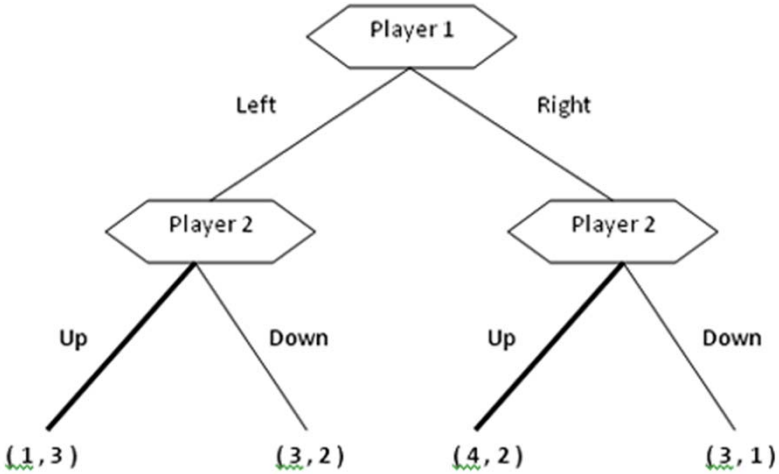
Mein Neuwagen erfüllt die Euro-Norm 5 oder gar 6. Dann sind auch 200 km/h nicht wirklich umweltschädlich!

Risiken nicht-integrierter Nachhaltigkeit

► verkannte oder unverarbeitete Konflikte könnten auch eine Scheinblüte der Nachhaltigkeit hervorbringen;

► “Opakisierung”: Nachhaltigkeit als Schmuckstück

➔ **aufgeklärte Transformationsstrategie**



Vielen Dank!

erik.gawel@ufz.de