

Hermann Ott & Jana Holz (Wuppertal Institut)

Im Nachklang zur Arbeit der Enquete-Kommission in der 17. Wahlperiode

Best of Enquete

Auszüge aus dem Bericht der "Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität"

**Alle dargestellten Auszüge sind aus dem Schlussbericht (Drucksache 17/13300) der Kommission, dieser ist am 03.05.2013 erschienen.
Der Inhalt des Berichts wurde nicht verändert.**

Best of Enquete

Inhaltsübersicht

	<u>Zwischenblatt</u>	<u>Seitenzahlen</u> <u>Schlussbericht</u>
<i>Ideengeschichte des Fortschritts</i>	I	S. 190-205
<i>Projektgruppe 1</i> <i>Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft</i>	II	
Kapitel 1 „Einleitung“ Sondervotum der Oppositionsfraktionen		S. 43-45 S. 123-130; S. 187-189
<i>Projektgruppe 2</i> <i>Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- und Fortschrittsindikators</i>	III	
Der W3-Indikatorensatz		S. 28-29; S. 234-235; S. 238
Das grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass Das Trio der Lebensqualität		S. 277-283 S. 288-290
<i>Projektgruppe 3</i> <i>Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt: Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung</i>	IV	
Kapitel 5 „Systematik und Dynamik von Entkopplungsprozessen“ Kapitel 7 „Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands bei Entkopplungsprozessen“		S. 430-451 S. 477-490; S. 500-514
<i>Inklusive Sondervoten:</i> - “Globale Probleme – globale Regulierung? Entkopplung bedarf einer grundlegenden Reform der Weltwirtschaftsordnung” - “Sozialökologische Transformation” - “Gegen die Gefahr des Eurozentrismus: Verwobene Moderne” - “Große Transformation – Karl Polany heute” - “Handlungsempfehlungen”		S. 478-480 S. 483-485 S. 485-486 S. 487-488 S. 500-514
<i>Projektgruppe 4</i> <i>Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik</i>	V	
Kapitel 2 „Regulierung der Finanzmärkte“		S. 572-573

	589
Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Marc Oliver Bettzüge und Prof. Dr. André Habisch sowie des Abgeordneten Matthias Zimmer zum Kapitel 1	S. 548-554
<i>Sondervoten der Oppositionsfraktionen zu:</i>	
- "Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik"	S. 554-558
- "Wege zu einer zukunftsfähigen Finanzpolitik - weitere Maßnahmen"	S. 589-595
Projektgruppe 5 Arbeitswelt, Konsum, Lebensstile	VI
Kapitel 3 "Arbeit und Nachhaltigkeit"	S. 684-689; 693
Sondervoten zum Gesamtbericht	VII
Sondervotum der Oppositionsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN	S. 786-791
Das Horn der Fülle und die Fülle des Lebens: Offene Fragen der Enquetekommission	S. 791-796
Geschlechterpolitische und feministische Perspektiven auf Wohlstand und Lebensqualität	S. 796-799

Die Arbeit der "Enquetekommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität" ist seit Sommer 2013 beendet, die Mitglieder sind in den Alltag als Bundestagsabgeordnete, in die Verbände oder in die Wissenschaft etc. zurückgekehrt. Nach einem kurzen medialen Hoch ist die Diskussion um die Themen der Enquete wieder im kollektiven Unbewussten versunken. Ein Grund dafür ist die Unzugänglichkeit des Berichts: Umfang und Gliederung machen die Lektüre und auch eine Suche nach bestimmten Themen nicht leicht.

Mit dem Reader "Best of Enquete" soll versucht werden, die Ergebnisse der Enquetekommission zugänglicher zu machen, sodass sie im politischen und gesellschaftlichen Raum ihre Wirkung entfalten können. Zu diesem Zweck sind aus den ursprünglich 850 Seiten diejenigen ausgewählt, die exemplarisch für die Arbeit der Enquete stehen, die besonders erkenntnisleitend oder besonders zukunftsweisend sind. Die Seiten sind in Form und Inhalt nicht verändert worden. Die nun folgenden Abschnitte entsprechen somit dem Original des Schlussberichts, es sind lediglich große Teile des Berichts ausgelassen worden.

Die in vielen Kapiteln formulierten "offenen Forschungsfragen" sind in einem zweiten Reader von ca. 20 Seiten zusammengefasst (Best of Enquete - die offenen Forschungsfragen). Zusätzlich wird ein Vademecum vorbereitet, also eine Art Reiseführer durch die Arbeit der Enquete-Kommission, ihren Auftrag, ihre Zusammensetzung und Arbeitsweise sowie den Aufbau des Enquete-Berichts.

Die Herausgeber wünschen eine gute Lektüre und hoffentlich einigen Erkenntnisgewinn.

Zentrale Aspekte aus dem Berichtsteil B

Namensbeitrag des Sachverständigen Michael Müller und des Abgeordneten Matthias Zimmer zum Berichtsteil der Projektgruppe 1

“Ideengeschichte des Fortschritts” (S. 190-205)

Michael Müller (berufen als Sachverständiger für die SPD) und Matthias Zimmer (MdB, CDU) beleuchten in diesem Essay die Ideengeschichte des Fortschritts von der Antike bis heute. Diese enge Zusammenarbeit zweier Mitglieder aus Regierungs- und Oppositionsfraktion war ungewöhnlich und hat für einige Furore gesorgt. Er wurde aufgrund des Insistierens der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP lediglich im Kontext der Berichts der PG 1 veröffentlicht, zielte jedoch auf die Arbeit der Enquete-Kommission als Ganzes. Deshalb steht er in diesem Reader auch als Einführung in das Thema vorne.

Die Autoren diskutieren die Legitimationskraft der Fortschrittsidee, ihre Verbindung zum Wachstum sowie dessen fortschreitenden Niedergang und Kritik an dieser. Der Essay bietet eine gute Einführung zu den Fragen von Fortschritt in Bezug auf das Thema „Wachstum“ und dessen Bedeutung in unserer Gesellschaft. Die Autoren wagen zum Schluss einen Ausblick auf eine grundlegende Neuordnung von Wirtschaft und Gesellschaft inklusive eines neuen Wachstumsverständnisses und neuer Maßstäbe für Wohlstand und Lebensqualität.

Namensbeitrag des Sachverständigen Michael Müller und des Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer⁵⁴⁵

Ideengeschichte des Fortschritts

Der Beitrag wird unterstützt von den Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Daniela Kolbe und Dr. Hermann E. Ott sowie den Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Dr. Anke Hassel, Prof. Hanns-Michael Hölz, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke, Prof. Dr. Meinhard Miegel, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind.

Inhalt:

	Seite
I Vorbemerkung: Fortschritt und europäische Moderne	191
Auftrag der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität	191
II Fortschritt als Produkt der europäischen Moderne	192
Historische Einführung	192
Antike und Mittelalter	192
Der Weg in die Moderne	193
Die Aufklärung und ihre Folgen	193
Die Aufklärung und ihre Dialektik	193
Naturvergessenheit und Subjekt-Objekt-Spaltung	195
Historizismus und Fortschrittserwartung	197
Der Aufstieg zur Legitimationsideologie	198
III Der Niedergang der Legitimationskraft	200
Anfänge der wachstumskritischen Ökonomie	200
Missbrauch und Zweifel	200
Erschütterungen der Legitimation	202
Wachstum als Kern beziehungsweise Rest der Fortschrittsideologie	203
Wachstumskritik und Epochenbruch	203
IV Ausblick	205
Am Beginn einer grundlegenden Neuordnung	205
Die Eine Welt	206

⁵⁴⁵ Eine Replik des Sachverständigen Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué auf den Namensbeitrag Müller/Zimmer liegt auf Kommissionsdrucksache 17(26)108 vor.

I Vorbemerkung: Fortschritt und europäische Moderne

Auftrag der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität

Die Enquete-Kommission wurde mit dem Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages damit beauftragt, den Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft zu beschreiben und zu bewerten.⁵⁴⁶ Diese Aufgabe ist aus vier Gründen von zentraler Bedeutung, weil nur so die Dimension und Tragweite der Aufgabenstellung beschrieben werden kann:

1. Die europäische Idee von Fortschritt, aus der in den letzten 200 Jahren auch eine Gleichsetzung von Fortschritt mit Wachstum wurde, ist ein Phänomen der Moderne. Ohne eine „expansive Grenzenlosigkeit“, die sich durch die systematische Entfaltung und Nutzung der Technik entwickeln konnte, ist die okzidentale Dynamik, die Europa und seine Ableger in aller Welt in eine führende Rolle gebracht hat, nur schwer vorstellbar. Nach Max Weber war die Idee des Fortschritts die Grundlage für den europäischen Rationalismus mit aktiver Weltbeherrschung⁵⁴⁷.

Der Drang, Grenzen zu überschreiten und Neues zu entwickeln, ist mit der Entfaltung von Kreativität, Originalität und mit Innovationen als Ausdruck menschlicher Freiheit verbunden. Insofern wurde Wachstum als wichtige Voraussetzung für Freiheit und Wohlstand gesehen. Von daher kann die Frage nach Wachstum nicht auf die ökonomische Dimension reduziert werden, sie muss in die Geschichte der europäischen Moderne eingeordnet werden.

2. Der Mangel an historischer Erfahrung mit wachstumslosen Perioden führte zwangsläufig dazu, dass heute ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Marktwirtschaft, Wachstum und Fortschritt gesehen wird. In der eurozentristischen Konzentration tun wir uns schwer, uns Alternativen vorzustellen, denn es gibt kaum noch Erfahrungen mit Perioden ohne Wachstum. Zudem sind solche Erfahrungen aus vergangenen Perioden oder anderen Weltregionen entweder nicht übertragbar oder alles andere als attraktiv.

3. Die Wachstumsgesellschaft hat Prozesse ausgelöst, die sich die Ideengeber der europäischen Moderne vor 200 und mehr Jahren nicht vorstellen konnten. Das ist heute anders. Neben eindrucksvollen Beispielen für Fortschrittlichkeit und die Verbesserung der Gesundheit der Menschen und der Ernährungslage oder der Zugang zu Bildung und Informationen sind nämlich auch negative Folgen offensichtlich. Der vom Menschen verursachte

⁵⁴⁶ Vgl. Deutscher Bundestag, Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2010). Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Antrag. Bundestagsdrucksache 17/3853 vom 23. November 2010.

⁵⁴⁷ Vgl. Schluchter, Wolfgang (1980). Rationalismus der Weltbeherrschung.

Klimawandel, der „ökologische Fußabdruck“, der die anthropogene Belastung der natürlichen Kreisläufe an der dafür notwendigen Fläche misst, oder „Peak-Oil“, also der Höhepunkt der wirtschaftlich oder ökologisch vertretbaren Ölförderung, sind dafür herausgehobene Beispiele.

Ebenso werden soziale Grenzen des Wachstums deutlich, die sich aus dem rasanten Wachstum der Positionsgüter in Unterscheidung zwischen absoluten (zum Beispiel Nahrung, Kleidung, Wohnen) und relativen (zum Beispiel größeres Auto) Bedürfnissen ergibt. Ab einem bestimmten Einkommensniveau werden Positionsgüter zum Wachstumstreiber, ohne dass es dadurch zu einer Verbesserung der Wirtschafts- und Lebensqualität insgesamt kommen muss.⁵⁴⁸

Zudem sind längerfristig sinkende Wachstumsraten, eine gewaltige Ungleichheit in der Vermögensverteilung und eine explosionsartig angestiegene Verschuldung der Staaten Hinweise, dass auch ökonomische Grenzen des Wachstums möglich werden.

4. Schließlich ist die europäische Moderne unvollendet geblieben. In ihrem Gedankengebäude zeigen sich nicht nur Schwachstellen, sie ist auch in wichtigen Bereichen hinter ihrem Anspruch zurückgeblieben. So ist beispielsweise die Emanzipationsfrage lange Zeit auf den Mann konzentriert worden, während die Gleichberechtigung der Frau bis heute hart erkämpft werden muss.

Dieser Wirklichkeit soll sich die Enquete-Kommission laut Einsetzungsbeschluss stellen. Unbestritten waren mit hohem Wachstum beachtliche Verbesserungen und Erfolge für das Leben und die Lebensqualität der Menschen verbunden. Aber die Frage ist drängend, ob diese Ausrichtung in der heutigen Welt mit ihren gewaltigen sozialen und ökologischen Herausforderungen noch vertretbar ist oder ob wir zu neuen Maßstäben und zu neuen Wegen für Wohlstand und Lebensqualität kommen müssen. Der bisherige Zielpunkt für Fortschritt, die Fixierung auf ein möglichst hohes wirtschaftliches Wachstum, ist fragwürdig geworden: Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität sind nicht per se deckungsgleich, wie vor allem die ökologischen Gefährdungen zeigen.

Den Stellenwert des Wachstums- und Fortschrittsdenkens zu bewerten, erfordert allerdings, dieses Denken in einem historischen und ideengeschichtlichen Zusammenhang zu sehen. Die Idee des Fortschritts gründet auf Erfahrungen, Werten und Mentalitäten, die sich über Jahrhunderte aufgebaut haben. Schon die Aufklärer im 17. und 18. Jahrhundert meinten, dass allein die Akkumulation von Wissen und Errungenschaften Fortschritt mit sich bringt. Im Glauben an Linearität gründet die allgemeine Idee des Fortschritts: die Überzeugung von einer sich in der Geschichte vorwärts bewegenden Gesellschaft.

Die Verengung der Fortschrittsidee auf wirtschaftliches Wachstum entstand vor allem unter dem Eindruck der gewaltigen Entfaltung der industriellen Produktivkräfte im 19. und 20. Jahrhundert, aber auch durch die Verabschie-

⁵⁴⁸ Vgl. Hirsch, Fred (1976). Social Limits to Growth.

derung von einem umfassenden Fortschrittsbegriff nach dem Zivilisationsbruch der beiden Weltkriege und des Holocaust.

Erste Formen einer Verweltlichung der Lebensauffassungen, auch verbunden mit einer steigenden Wertschätzung des Geldbesitzes, entstanden am Ende des Mittelalters. Langsam setzte sich der Gedanke durch, mit einer alltäglichen wirtschaftlichen Tätigkeit Geld zu verdienen und damit Wohlstand und relative Selbständigkeit zu erreichen. Nach Werner Sombart war das der Beginn eines „ökonomischen Rationalismus“⁵⁴⁹, der bis dahin unbekannt gewesen ist. Wachstum wurde dabei nicht nur zum Treiber des Fortschritts, sondern auch zum Ziel an sich. Umgekehrt wurde Fortschritt immer mehr auf die Steigerung des materiellen Wachstums verengt.

Die Idee des Fortschritts, wie sie sich seit den Zeiten der Aufklärung herausgebildet hat, bleibt in ihrer Zielsetzung, der Emanzipation des Menschen, grundsätzlich richtig. Unbestritten stand wirtschaftliches Wachstum lange Zeit in einem engen Zusammenhang mit der Durchsetzung von Freiheitsrechten, sozialer Sicherheit und der allgemeinen Verbesserung der Lebensbedingungen. Aus der Geschichte der modernen Zivilisation gibt es also zahlreiche Argumente, die für die Notwendigkeit eines Wirtschaftswachstums angeführt werden können.

Wirtschaftswachstum kann aber auch für die Vertiefung von Ungleichheit und damit für die Armut und Teilung der Welt stehen, für periodische Überdehnungen im Wirtschaftsprozess mit der Folge schwerer Erschütterungen und für soziale Krisen sowie für ökologische Herausforderungen wie Klimawandel, Ressourcenverknappung oder Artenverlust, auch für die Zuspitzung alter und neuer Formen von Knappheit, die sich in der Erhöhung der Nahrungsmittel- oder Rohstoffpreise zeigen.

In einer Welt mit endlichen Rohstoffen und überlasteten Senken ist die Vorstellung eines grenzenlosen Wirtschaftswachstums abwegig, zumal in den Industriestaaten der Aufwand für nur gleichbleibende Wachstumsraten von Jahr zu Jahr enorm steigt. Bereits seit Längerem ist eine abschwächende Tendenz erkennbar. Der seit den 1980er-Jahren unternommene Versuch, die Wirtschaft mit dem Druck des Kapitalmarkts zu höheren Wachstumsraten anzutreiben, hat nach kurzen Anfangserfolgen vornehmlich in Großbritannien und den USA, von denen die Dominanz der Geldpolitik über die Realwirtschaft ausging, in die Finanzkrise von 2008 geführt.

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stehen vor qualitativ neuen Herausforderungen. Ohne das Füllhorn des Wirtschaftswachstums können sich die Verteilungskämpfe zwischen den Produktionsfaktoren Kapital, Natur und Arbeit, den Generationen, den Regionen, Sektoren und Budgets gefährlich zuspitzen. Ohne eine Neuvermessung ihrer Konzepte und Instrumente verliert auch die Politik an Handlungsfähigkeit.

⁵⁴⁹ Sombart, Werner (1902, 1919). Der moderne Kapitalismus: 320.

II Fortschritt als Produkt der europäischen Moderne

Historische Einführung

Fortschritt, der sich aus der Fortschrittserfahrung heraus über eine Fortschrittserwartung zu einem Fortschrittsglauben oder sogar einer Fortschrittsideologie verfestigt hat, ist das Ergebnis der europäischen Entwicklung vor allem des 18. und 19. Jahrhunderts.⁵⁵⁰ Seine philosophischen und programmatischen Wurzeln reichen allerdings weiter zurück.

Kein anderer Kulturkreis hat eine solch affirmative und emphatische Tradition eines geschichtsphilosophischen Optimismus hervorgebracht, der weite Bereiche der sozialen und gesellschaftlichen Wirklichkeit erfasst und sie auf eine bessere Zukunft hin ausgerichtet hat. Europa hat es mit seinen Ideen vermocht, andere Kulturen zu durchdringen und zu transformieren, teils in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft, teils mit der Erwartung, lediglich von einer höheren Stufe einer notwendigen historischen Entwicklung aus eine nachholende Modernisierung in die Wege zu leiten und dann die weitere Entwicklung zu dominieren.

Im zwanzigsten Jahrhundert ist dieser geschichtsphilosophische Optimismus zwar fragwürdig geworden. Er stellt aber immer noch ein Koordinatensystem bereit, in dem die Fragen von Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität diskutiert werden.

Antike und Mittelalter

Die Antike kannte zwar eine Fortschrittserfahrung, setzte sie jedoch selten in eine Fortschrittserwartung um. Antikes Denken war von ordnungspolitischen Kategorien der Stabilität bestimmt, nicht von der Idee einer permanenten gesellschaftlichen Dynamik. Insofern blieben die geschichtsphilosophischen Gesamtentwürfe eher unverbindlich und ließen sowohl Platz für zyklische Geschichtsauffassungen, in denen sich Perioden des Auf- und Abschwungs abwechseln, als auch für Ideen eines goldenen Zeitalters, von dem sich die Menschen entfernt haben.

In der judäo-christlichen Perspektive überwog die geschichtliche Vorstellung von der Entfernung aus dem Paradies (als Beginn der Zeitrechnung) und eines späteren Einbruchs des Göttlichen in die Geschichte, die dann in die messianische Endzeit überführt wird. Paulus universalisierte diese ursprünglich nur an das jüdische Volk adressierte Endzeithoffnung, ohne daraus jedoch einen Weg in der Geschichte vorzugeben: Die Parusie blieb das Unerwartete, später das noch Ungeschehene und wurde zum außerweltlichen Fluchtpunkt von Hoffnungen, die eine noch so beschädigte Gegenwart zu legitimieren in der Lage ist.⁵⁵¹

⁵⁵⁰ Vgl. zur Terminologie von Fortschrittsdimensionen Faul, Erwin (1984). Ursprünge, Ausprägungen und Krise der Fortschrittsidee: 250 f.

⁵⁵¹ Zu Paulus vgl. Agamben, Giorgio (2006). Die Zeit, die bleibt.

Dieser Dualismus erhielt in der augustinischen Gegenüberstellung der Civitas Dei und der Civitas Terrena eine durch das Mittelalter gültige Formulierung; innerhalb der Welt war das Heil oder eine neue Epoche der Menschheitsgeschichte nicht mehr zu erwarten. Einzig Joachim de Fiore lieferte mit seiner Erwartung des dritten Reiches, dem Reich des Geistes (nach dem des Vaters und des Sohnes), die Begründung einer neuen innerweltlichen Epoche vor der erneuten Wiederkunft Christi.

Die Krisenerfahrungen des frühen Mittelalters waren kaum dazu angetan, eine Fortschrittserfahrung auch nur begründen zu können. Der Verfall des Römischen Reiches (und damit der Verlust an Zivilisation und Kultur) und neue Formen menschlicher Grausamkeit bestimmten über viele Jahrhunderte das Bild einer Historie, in der die den leuchtenden Vorbildern Griechenlands oder Roms nacheifernden Generationen nicht hoffen konnten, jemals zu ähnlicher Kulturblüte kommen zu können. Die säkularen Katastrophen wie etwa die Völkerwanderungen und die damit einhergehenden Verschiebungen oder die große Pest von 1348/49 mit einem Verlust von etwa 30 Prozent der europäischen Bevölkerung taten ein Übriges, um eine optimistische Sicht auf die Zukunft einzutreiben.

Der Weg in die Moderne

Vor allem in der Kernepoche der Renaissance kam es zu einer Neubestimmung der historischen Verortung. Die Entdeckungen und Erforschungen, auch die neuen wissenschaftlichen Ideen, führten in sich noch nicht zu einer verfestigten Fortschrittsgewissheit; dazu bedurfte es der Verbindung mit der aufstrebenden Schicht des Bürgertums, die – gegen die verfestigte feudale Ordnung – die Anwendung der neuen Techniken mit ihren ökonomischen, sozialen und politischen Interessen verband und damit das absolutistische Gehäuse sprengen konnte.

Die seit der Antike vertraute und bis ins Aufklärungszeitalter fortlebende Vorstellung einer Stufenleiter des Seins (scala naturae), die die Lebewesen von der einfachsten bis zu den komplexesten Erscheinungen hierarchisch ordnet, wurde zur Folie, auf die sich die frühen Fortschrittsvorstellungen projizieren lassen. Zur Theorie des Fortschritts wurde die Verzeitlichung der Seinspyramide: Das Ranghöhere ist zugleich das jeweils zeitlich Spätere. Als jahrhundertealte Erbschaft hat sich diese Idee tief im Bewusstsein der Menschen verankert.

Wie vielen Zentralbegriffen der Neuzeit kommt auch dem des Fortschritts ursprünglich eine religiöse Bedeutung zu. In der linearen, heilgeschichtlich begründeten Vorstellung des Christentums wurde Fortschritt als Weg der moralischen Läuterung zu Gott verstanden. Aus der großen Zahl der schriftlichen Zeugnisse, die dieses Verständnis belegen, sei auf John Bunyans berühmtes Werk *The Pilgrim's Progress* von 1678 beispielhaft verwiesen.⁵⁵²

Die große Hoffnung auf eine rational begründete, auf der Basis von Vernunft und umfassender Nutzung der Natur-

wissenschaften fortschreitende Welt, die im Rationalismus des 17. Jahrhunderts angelegt und im 18. Jahrhundert von aufklärerischen Philosophen begründet wurde, nistete sich tief ein im Bewusstsein der modernen Menschen. Zwar ist der Mensch in dieser Sicht nicht perfekt, aber eben verbesserungsfähig. Und dieser Prozess der Vervollkommnung des Menschen ist prinzipiell nicht abschließbar.

Im 17. Jahrhundert wuchs die Überzeugung, dass sich Gesellschaften in einer Linearität der Geschichte entwickeln. Die europäische Moderne zielte auf ein lineares Zeitverständnis und wendete die heilsgeschichtliche Deutung des Fortschritts ins Säkulare. Forthin verstand man darunter die allgemeine Verbreitung und Vertiefung des Wissens, fortschreitende Naturbeherrschung, wachsenden Wohlstand, die Erkämpfung von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit und zumindest anfänglich auch die moralische Vervollkommnung der Menschen.

Zum großen Ziel wurde die Emanzipation des Menschen von Kräften und Mächten, von Lehren, Dogmen und Denkweisen, die seiner Befreiung und seinem Mündigwerden entgegenstanden. Der Weg dahin liegt in der Berufung auf die Vernunft als universelle Urteilsinstanz und in der Hinwendung zu den Naturwissenschaften, verbunden mit der Toleranz gegenüber anderen Weltanschauungen und einer Orientierung am Naturrecht. Mit diesen Ideen verbinden sich progressive Prozesse in Wissenschaft und Gesellschaft, die am Ende des 18. Jahrhunderts mit der Französischen Revolution epochal wurden.⁵⁵³

Im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert verengte sich das Fortschrittsdenken jedoch immer stärker auf das Wachstum von Wirtschaft und Technik, nicht aus Selbstzweck, sondern in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft. Nicht die Produktionsweisen und Lebensweisen standen im Zentrum, sondern die Produktionsverhältnisse. Zentral für diese Einschätzung war die industrielle Revolution.⁵⁵⁴

Die Industrialisierung verdampfte alle ständischen Strukturen; das Bürgertum begründete seinen Herrschaftsanspruch nicht nur auf den aus den Menschenrechtsdiskursen entstandenen politischen Forderungen, sondern auch auf dem Versprechen einer besseren Zukunft, das schon durch die Fortschrittserfahrung eine hinreichende Legitimationsgrundlage erhielt. Dies war zunächst ein europäischer Prozess, der aber im 19. Jahrhundert auch die USA erreichte und eine eigene Ausprägung erhielt.

Die Aufklärung und ihre Folgen

Die Aufklärung und ihre Dialektik

Im Zentrum der europäischen Moderne steht die Idee der Aufklärung mit der darin enthaltenen Lichtmetaphorik der Erleuchtung. Die Lichtmetaphorik stellte dem finsternen Mittelalter ein neues helleres Zeitalter entgegen, die Auseinandersetzung zwischen Anciens et Modernes. In

⁵⁵² Vgl. Bunyan, John (1678, 1960). *The Pilgrim's Progress*.

⁵⁵³ Vgl. Müller, Michael; Strasser, Johano (2011). *Transformation 3.0*.

⁵⁵⁴ Vgl. Landes, David S. (1983). *Der entfesselte Prometheus*.

Frankreich war es das Siècle des Lumières, im 19. Jahrhundert setzte sich auch der englische Begriff „Enlightenment“ durch, in Italien nannten sich die Aufklärer „Illuminati“ – die Erleuchteten. Der Streit zwischen der alten und der neuen Zeit war zwischen 1680 und 1720 ein tiefer Einschnitt, der zur Herausbildung der europäischen Moderne führte.

Mit der Französischen Revolution und ihren Zielen Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit sowie mit den Unabhängigkeits- und Freiheitsbewegungen schuf die Moderne dauerhaft die Voraussetzungen für die bürgerliche Gesellschaft und die Herausbildung der Nationalstaaten. Damit wurden ihre Ideen epochal.

Zu den Grundlagen der europäischen Moderne wurden eine allgemeine Pädagogik, die Presse- und Meinungsfreiheit, ein modernes Staatswesen und die Garantie der Bürger- und Menschenrechte. Im Zentrum standen dabei die Verbreiterung und Vertiefung des Wissens und die systematische Nutzung technischer Möglichkeiten, die zur stärksten Kraft für die Modernisierung der Gesellschaft und die Emanzipation des Einzelnen wurden. Sie wurden zur großen Hoffnung auf Fortschritt. Mit der Aufklärung wurde die Annäherung an die Freiheit und an eine vernunftorientierte Gesellschaft zum Sinn der Zivilisationsgeschichte. Seitdem gilt Vernunft als das Prinzip, das der Wirklichkeit Sinn, Struktur und Ordnung verleiht. Gemeint ist das Vermögen, aus eigenen Grundsätzen zu urteilen (theoretische Vernunft) und/oder zu handeln (praktische Vernunft).

Der theoretische Vernunftbegriff sieht das menschliche Erkenntnisvermögen als Voraussetzung, um allgemeine Schlüsse zu ziehen und regulative Prinzipien zu entwickeln. Im engeren Sinne begründet Immanuel Kant Vernunft als die Fähigkeit, nach dem Unbedingten zu suchen, nach der objektivierenden Erkenntnis. Während die klassischen Rationalisten wie René Descartes, Gottfried Wilhelm Leibniz oder Benedictus Spinoza Wissenschaft und Philosophie ohne Sinnlichkeit als reine Vernunft verstehen, machte es sich Immanuel Kant in seiner Kritik an den Rationalisten und Empiristen zur Aufgabe, den Gebrauch der reinen Vernunft in Umfang und Grenzen genauer zu bestimmen.

Unter praktischer Vernunft verstand Kant das Vermögen, Handlungen an ethischen Prinzipien auszurichten. Sie hat bei ihm nicht nur einen von der Theorie abgeleiteten, sondern auch einen selbstständigen Status. Es sei nämlich nicht möglich, alles mit Hilfe theoretischer Vernunft zu begründen, beispielsweise könne auch die Intensität der Intuition oder der Sinnlichkeit eine wichtige Rolle spielen.

Das Ziel der Aufklärung war nach Immanuel Kant die Emanzipation des Menschen, die Befreiung aus seiner selbst verschuldeten Unmündigkeit (Kant). Darauf beziehen sich die modernen Fortschrittsvorstellungen. In der scheinbar selbstläufigen Fortschrittswelt ist jedoch die Naturvergessenheit (Günter Altner⁵⁵⁵) in unseren Er-

kenntnismustern und Handlungsgewohnheiten ebenso angelegt wie die seit dem 19. Jahrhundert mit einer selbstgewiss demonstrierten Weltanschauung immer stärker werdende Wachstumsorientierung.

Insbesondere vier Punkte müssen für die Ambivalenz des Fortschrittsgedankens herausgestellt werden. Die wohl wichtigste Ursache für Schwachstellen ist, dass sich die Vordenkerinnen und Vordenker der europäischen Moderne oftmals verständlicherweise die Herausforderungen der heutigen „überbevölkerten, verschmutzten, stör anfälligen und ungleichen Welt“⁵⁵⁶, wie sie der Brundtland-Bericht der Vereinten Nationen beschrieben hat, nicht vorstellen konnten.

1. Das traditionelle Fortschrittsdenken versteht die Natur nicht als Mitwelt, woran sich bis heute bei allen Veränderungen im Naturverständnis erst wenig geändert hat, sondern als etwas Weibliches, das beherrscht werden muss. Sowohl in der religiösen als auch in der weltlichen Deutung des Fortschritts spielt die Polarität der Geschlechter eine nicht unwichtige Rolle, ebenso in der Bewertung der Natur. Das Männliche stand gemeinhin für den Geist, das Weibliche für den Körper. Darin lag auch eine Ursache, warum es lange Zeit zu einer geschlechterspezifischen Spaltung der Emanzipation kam.⁵⁵⁷
2. Es wurde ignoriert, dass Wertvermehrung auch Wertvernichtung sein kann. Alle ökonomischen Prozesse haben den doppelten Charakter, wonach in ihnen monetär bemessene Werte produziert und gleichzeitig Stoffe und Energie verbraucht werden und die Wertigkeit dieser Stoffe und Energien verringert wird. So werden zwar die gewünschten Gebrauchswerte geschaffen, aber auch Abfälle, Abgase und Abwasser produziert, die in den Schadstoffsenken der Erde gelagert oder entsorgt werden.
3. Die moderne Steigerungsprogrammatik mit ihrer Beschleunigungsdynamik und der falschen Gleichsetzung von Wachstum mit Fortschritt verdrängte die Grenzen, die sich aus der Endlichkeit der Erde und ihrer Ressourcen ergeben, was durch die nachholende Industrialisierung und das Bevölkerungswachstum der Entwicklungs- und Schwellenländer zugespitzt wird.
4. Durch die ökonomische Dynamik kommt es immer wieder zu einer Entbettung der Wirtschaft aus der Gesellschaft, denn die politische Modernisierung bleibt oft hinter den wirtschaftlichen Prozessen zurück. Wenn es nicht frühzeitig zu einer politischen Modernisierung kommt, löst die Marktgesellschaft massive Erschütterungen und tiefe Krisen aus, die auch Ursache für die großen Katastrophen des letzten Jahrhunderts waren.⁵⁵⁸ Mehr noch: Die unzureichende Modernisie-

⁵⁵⁶ Vgl. Hauff, Volker (Hrsg.) (1987). Unsere gemeinsame Zukunft.

⁵⁵⁷ Vgl. Winterfeld, Uta von (2006). Naturpatriarchen. Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; Winterfeld, Uta von (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität.

⁵⁵⁸ Vgl. Polanyi, Karl (1944). The Great Transformation; Polanyi, Karl (1990). The Great Transformation.

⁵⁵⁵ Vgl. Altner, Günter (1991). Naturvergessenheit.

rung der sozialen und kulturellen Lebensbedingungen kann die erreichten Fortschritte in der Emanzipation untergraben.

Dennoch lieferte die Geschichte der europäischen Moderne eindrucksvolle Beispiele für Fortschrittlichkeit: die fortschreitende Beherrschung der Natur durch die Entfaltung der Technik, die Verbesserung von Gesundheit und Nahrungsversorgung, höhere Lebenserwartung, neue Techniken zur Entlastung des Menschen oder die mittlerweile umfassende Verfügbarkeit von Informationen – die Liste der technologischen Innovationen, die unser Leben heute bestimmen und bereichern, ist lang.

Über längere Zeiträume ist auch, wie Dieter Senghaas am Beispiel der europäischen Geschichte herausgearbeitet hat, eine Zivilisierung und Steigerung der Sittlichkeit festzustellen.⁵⁵⁹ Natürlich war die Emanzipation des Menschen, die zur Französischen Revolution, den großen Menschenrechtsbewegungen und der Entfaltung der Demokratie geführt hat, eine wertvolle Errungenschaft, die aus dem heutigen Selbstverständnis europäisch geprägter Demokratien nicht mehr wegzudenken ist. Die Länder der entwickelten europäischen Moderne sind aus gutem Grund zu Vorbildern für Wohlstand und Lebensqualität, für Freiheit und Rechtsstaatlichkeit in einer demokratischen Ordnung geworden.

Auf der anderen Seite gab es dunkle Perioden menschlicher Barbarei, die Eric Dunning als „dezivilisatorischen Downswing“ bezeichnet hat und dessen schlimmstes Beispiel der Holocaust im letzten Jahrhundert war.⁵⁶⁰ Das Wachstums- und Fortschrittsdenken ist also ambivalent: Ohne den Drang, immer neue Grenzen zu überwinden, wäre die Dynamik des Fortschritts und des technologischen wie wirtschaftlichen Wachstums nicht vorstellbar gewesen. Die andere Seite sind jedoch Gier und Machtstreben, Ausbeutung der Natur und ein permanenter Verwertungszwang, die ohne institutionelle Arrangements, die von der Politik und der Zivilgesellschaft zu organisieren sind, in ökonomische Krisen, soziale Ungleichheiten und in ökologische Katastrophen führen.

Naturvergessenheit und Subjekt-Objekt-Spaltung

Die Wurzel des problematischen Verhältnisses des okzidentalen Menschen zur Natur kann durchaus in der jüdisch-christlichen Tradition selbst gesehen werden.⁵⁶¹ Die Aufforderung Gottes, der Mensch solle sich die Erde untertan machen (1. Buch Moses 1,28), hat dazu beigetragen, die Natur den Lebenszwecken des Menschen zu unterwerfen. Sie sei zum Nutzen des Menschen von Gott erschaffen worden – und eben nicht göttlich. Verletzungen der Natur erfordern deswegen auch keine Sühne gegenüber einem Gott, der in die Natur eingeboren ist.

⁵⁵⁹ Vgl. Senghaas, Dieter (1998). Zivilisierung wider Willen.

⁵⁶⁰ Vgl. Dunning, Eric (1999). Sport Matters; Vgl. in diesem Zusammenhang auch Bauman, Zygmunt (1989). *Modernity and the Holocaust*.

⁵⁶¹ Vgl. Groh, Dieter (2003). *Schöpfung im Widerspruch*.

Die Entgegensetzung von intelligentem Menschen und nicht denkfähiger Natur ist bereits im späten Mittelalter zu finden, so in den Forderungen nach Experimenten, in denen der Mensch die Natur auf die Erforschbarkeit hin zurechtet. Das war damals sogar ein kühner Gedanke, denn im jüdisch-christlichen Monotheismus herrschte die Vorstellung vor, in der Natur trete das Böse zutage, Schöpfer und Schöpfung seien voneinander getrennt. Der Mensch habe sich, um seines Heiles willen, auf den nicht naturhaften Gott auszurichten. Von daher sei die Natur das dem Menschen Gegenüberstehende. In dieser Sichtweise wurden Schöpfer und Schöpfung unterschieden. Und der Mensch, Geschöpf und Naturwesen, muss sich um seines Heiles willen auf den nicht naturhaften Gott ausrichten. Naturwissenschaft erweise sich als eine Art Atheismus, habe mit dem Heiligen nichts zu tun, weil der Natur keine Heiligkeit zukomme.

Vor diesem Hintergrund kann man zu dem Ergebnis kommen, dass die Wissenschaft mit ihrem Objektivitätsanspruch gegenüber der Natur nur in einer monotheistischen Denktradition entstehen konnte, nicht als partnerschaftliche Mitwelt, sondern als eine zubereitete, isolierte, selektive Natur, die nicht wirklich wahrgenommen wird, schon gar nicht als partnerschaftliche Mitwelt.

Wichtig für das besondere Verhältnis der Moderne zur Natur war die Abkehr von der aristotelischen Kausalitätslehre, die in der Spätscholastik vorbereitet wurde, sich ab der italienischen Renaissance auch breit durchsetzte. Vor allem die Abkehr von der *causa finalis* versperrte jedwede Konzeption der Zielgerichtetheit (und damit einer eigenen Bestimmung) der Natur selbst. Die Natur wurde als bestimmungsloses Gegenüber des Menschen seinen Zwecken unterworfen. Die neue Sicht auf die Natur ermöglichte Fortschrittserfahrungen gegenüber der Mitwelt (mit der Entdeckung neuer Kontinente als dem dramatischsten Beispiel) und gegenüber der Vorwelt. Durch die Entdeckungen der Naturwissenschaften wurde das seit der Scholastik gängige Bild von den Zwergen, die auf Schultern von Riesen stehen, obsolet.⁵⁶²

Nicht mehr die Alten waren das hohe Vorbild, zumal sie weder über den Kompass, noch über das Schießpulver oder den Buchdruck verfügten. Die geschichtsphilosophische Perspektive drehte sich um. Die Alten wurden in der historischen Neuinterpretation in den Status wissenschaftlicher Kindheit versetzt, während die Gegenwart durch die größere Reife, die höhere Erkenntnis, geprägt war. Getreu der These von Francis Bacon, dass Wissen Macht sei („for knowledge itself is power“⁵⁶³), wurde die Organisation des Wissens nicht mehr dem Zufall überlassen, sondern Gegenstand methodischer Planung und Steuerung.

Dadurch wurde der Gegensatz Mensch – Natur radikalisiert. Der französische Aufklärer René Descartes forderte, dass der Mensch Herr und Besitzer der Natur (*Maître et possesseur de la nature*) mittels der methodischen An-

⁵⁶² Vgl. Merton, Robert K. (1980). *Auf den Schultern von Riesen*.

⁵⁶³ Bacon, Francis (1597, 1961 bis 1963). *Meditationes Sacrae*: 253.

wendung von Wissenschaft und Rationalität werden müsse.⁵⁶⁴ Geist und Denken einerseits und Natur andererseits wurden als Gegensätze verstanden: Einerseits das Immaterielle (*res cogitans*), das allein dem Menschen gehört, und andererseits das Materielle (*res extensa*), das uns umgibt und von Descartes im Bild einer Maschine gefasst wurde. Dahinter steht die Unterscheidung von immateriellem Denken im Menschen und materieller, unbelebter Maschinenkörperlichkeit.

Wie eine Maschine wurde das Funktionieren der Natur beschrieben. Descartes sah selbst in Tieren bewegte Maschinen, die wie ein Uhrwerk funktionierten; auch die Menschen waren solche Maschinen, ergänzt allerdings um eine Seele. Die Möglichkeit, die bewegte Natur als Maschine nachzubauen, war im 18. Jahrhundert populär.

Wie eine Maschine sollte auch der Staat aufgebaut sein, der von Menschen geschaffene Leviathan.⁵⁶⁵ Folglich stand auch die Idee der rationalen Planung im Vordergrund. Der Gedanke einer Politik, die nach dem Vorbild der Geometrie funktionieren könne, war in der frühen Aufklärung von Samuel Pufendorf bis Christian Thomasius staatsphilosophisches Leitbild.⁵⁶⁶ Die Entstehung des souveränen Staates, der das alte System überlappender Loyalitäten spätestens nach dem Dreißigjährigen Krieg ablöste, schuf die Voraussetzung für einen einheitlichen Wirtschaftsraum ebenso wie für die planmäßige Förderung der Wissenschaften. Die Vorstellung, der Staat müsse den Fortschritt planen, bestimmte noch das Denken Immanuel Kants, der die Fortschrittsgewissheit zum Postulat der praktischen Vernunft verklärte.

Die Vertreibung aus dem Paradies (dem Naturzustand des Menschen nach der Schöpfung) war mit dem Fluch besiegelt, dass der Mensch nun im Schweiß seines Angesichts sein Brot essen musste. In der neuzeitlichen Interpretation drehte sich das Verständnis von Naturzustand und Arbeit um. Bei Thomas Hobbes und John Locke blieb der Naturzustand negativ konnotiert; das Leben dort sei, so die berühmte Charakterisierung von Hobbes, „einsam, armelig, ekelhaft, tierisch und kurz“⁵⁶⁷.

Auch Locke sah den Naturzustand (temperierter als Hobbes) als wenig erstrebenswert an, aber seine Wegweiser aus dem Naturzustand heraus (und für unseren Zusammenhang interessant) betonen den Begriff der Arbeit als Möglichkeit der Schaffung von Eigentum und dessen legitimer Akkumulation. Wenn die menschliche Arbeit mit den Objekten der Natur gemischt werde, entstehe Eigentum – eine völlig andere Auffassung als die tradierte christliche, die ja immer vom Eigentum Gottes an der Schöpfung und dem Menschen lediglich bleibenden Nutzungsrecht ausgegangen war. Gerade diese Figur der

⁵⁶⁴ Vgl. Descartes, René (1637). *Discours sur la méthode pour bien conduire sa raison et chercher la vérité dans la sciences*; sowie vgl. Descartes, René (1637, 1863, 1995). *Abhandlung über die Methode des richtigen Vernunftgebrauchs und der wissenschaftlichen Wahrheitsforschung*. Darstellung und Kritik in: Winterfeld, Uta von (2006). *Naturpatriarchen*: 39–110.

⁵⁶⁵ Vgl. Stollberg-Rilinger, Barbara (1986). *Der Staat als Maschine*.

⁵⁶⁶ Vgl. Röd, Wolfgang (1970). *Geometrischer Geist und Naturrecht*.

⁵⁶⁷ Hobbes, Thomas (1651, 1966). *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*: 96.

Schaffung von Eigentum durch Arbeit erwies sich als eine der wirkmächtigsten Begründungen der modernen Gesellschaft.⁵⁶⁸

Dahinter steckten zwei Grundannahmen: Zum einen die Aufspaltung von Subjekt und Objekt als erkenntnistheoretische Leistung der Neuzeit, also von *res cogitans* und *res extensa*, die die Natur als etwas dem Menschen gegenüberstehendes verstand. Daraus abgeleitet wurde die Natur zur Ressource menschlicher Zwecke. Die Aussage Bacons, man müsse der Natur ihre Geheimnisse entreißen, war der Auftakt zu einem Naturverständnis, dem gegenüber die Erkenntnis, dass der Mensch eben selbst auch Teil der Natur ist, in den Hintergrund trat. Tatsächlich muss sie als natürliche Mitwelt verstanden werden.

Die Erde wurde aber als bloßer Gebrauchs- und Verbrauchsgegenstand gedacht, ganz so wie Francis Bacon dies in seiner Utopie *Neu-Atlantis* beschrieben hat. Die Bewohnerinnen und Bewohner müssten nutzen, was überhaupt aus der Natur herauszuholen sei. Dafür müsse sie auf die Folterbank der Experimente gespannt werden. Nur so könne man ihr – wie einer Hexe – die Geheimnisse und Gesetze entreißen.⁵⁶⁹

Diese Subjekt-Objekt-Entgegensetzung beinhaltet eine Entfremdung – sogar bis heute, denn wir sprechen fälschlicherweise von der Umwelt, als sei nicht auch der Mensch ein Teil der Natur. Tatsächlich ist es richtig, sie als natürliche Mitwelt zu verstehen. Es ist kein Zufall, dass gerade Francis Bacon auch als einer der intellektuellen Wegbereiter der industriellen Revolution gesehen wurde.⁵⁷⁰ Die Industrialisierung, welche die wissenschaftlichen Erkenntnisse praktisch und gewinnbringend methodisch umsetzte, setzte sich ab Mitte des 18. Jahrhunderts zunächst in England durch. Sie entstand aus drei wesentlichen Faktoren: der Nutzung neuer Energien (Dampf, Kohle), der Neuorganisation von Arbeit in Fabriken und der maschinellen Verarbeitung von Rohstoffen in einer Massenproduktion. Dadurch wurde eine deutliche Steigerung der Produktivität möglich.

Die Industrialisierung beruhte auf einem instrumentellen Verhältnis des Menschen zu Natur und Arbeit und der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Begleitet wurde die Industrialisierung durch eine Erschließung der Räume (Wasserstraßen- und Wegebau, Eisenbahn), die Schaffung einer modernen Infrastruktur, eine zunehmende soziale Mobilität, Urbanisierung, Alphabetisierung, aber auch durch neue Formen sozialer Disziplinierung und das Aufkommen der nationalen Idee als Form der Vergemeinschaftung und des Nationalismus als Ideologie nationaler Selbständigkeit und Größe.

Nach Bacon muss der Mensch die Natur besiegen, Descartes nannte Entdeckungen siegreiche Schlachten.

⁵⁶⁸ Vgl. Brouck, Manfred (1992). *Arbeit und Eigentum*. Ein zweiter Aspekt wurde ebenfalls wichtig: das Eigentum an der „Idee“ einer Sache, also das Urheberrecht – sofern diese Sache keine natürliche Form hatte, also nicht auf der Imitation der Natur, sondern der Neuschöpfung aus dem Geiste heraus resultierte.

⁵⁶⁹ Vgl. Merchant, Carolyn (1989). *The Death of Nature*: 164–190, 169.

⁵⁷⁰ Vgl. Farrington, Benjamin (1949). *Francis Bacon*.

Die ökologischen Krisen der Gegenwart – Klimawandel, die Überlastung durch die Stickstoffeinträge, die heraufziehende Knappheit bei Rohstoffen, insbesondere bei Erdöl, oder die Zerstörung der Biodiversität – können als ein Ergebnis der Entgegensetzung Mensch – Natur interpretiert werden. Allerdings ist der Gedanke, dass die Natur dem Menschen feindlich gegenübersteht, bereits seit der Reformation und Gegenreformation brüchig geworden. Dazu trug auch die Entwicklung der Malerei bei, insbesondere die aufstrebende Landschaftsmalerei im 17. Jahrhundert, die eine lebendige Darstellung der Natur zeigte, die auch mit menschlicher Geistigkeit zu tun hatte.

Eine Gegenposition kam auch bereits im späten 18. Jahrhundert in dem Johann Wolfgang von Goethe zugeschriebenen Text „Die Natur“ zum Ausdruck, wobei Urheber-schaft und Einordnung bis heute umstritten sind, zumal bei Goethe selbst auch widersprüchliche Aussagen zur Idee des Fortschritts zu finden sind: „Wir sind von ihr umgeben und umschlungen – unvernünftig aus ihr herauszutreten, und unvernünftig tiefer in sie hineinzukommen. [...] Sie spricht unaufhörlich mit uns und verrät uns ihr Geheimnis nicht. Wir wirken beständig auf sie ein und haben doch keine Gewalt über sie.“⁵⁷¹

Historizismus und Fortschrittserwartung

Die großen Utopisten (Thomas Morus, Tommaso Campanella und Francis Bacon) beschrieben perfekte und in ihrer Sicht vollkommen rationale Alternativentwürfe zu einer vorgefundenen Wirklichkeit, die vor dem Bild dieser vernünftig aufgebauten Gegenwelt umso defizitärer erscheinen musste.⁵⁷² Freilich blieben diese Gegenwelten, in denen sich Kritik am Bestehenden mit der Sehnsucht nach dem Vernünftigen (und Gerechten) verband, aus der Geschichte ausgelagert, außerhalb eines benennbaren Weges, ein solches Ziel auch zu erreichen.

Das galt auch noch für die Utopien der frühen Aufklärung. Die Fortschrittsideologie der Philosophinnen und Philosophen des 18. Jahrhunderts hingegen holte diese Sterne gewissermaßen vom Himmel und erklärte die innerweltliche und historische Möglichkeit der Realisierung des utopischen Geistes.

Fortschritt verhiess Macht und Freiheit: Macht über die Natur und die Wechselfälle des Lebens, Freiheit von den Notwendigkeiten, auch den Strukturen, die zuvor als gottgegeben fraglos akzeptiert waren: Der Mensch, und dies ist der Kern der neuzeitlichen Idee des Fortschritts, nimmt sein Schicksal selbst in die Hand ohne Bezug auf Gott. Der Begriff des Fortschritts in der Aufklärung ist ein säkularer, in dem zunächst durchaus aber noch die theologische Weltansicht nachhallt: Gott wurde durch die Menschheit ersetzt, das Jüngste Gericht (und die Unsterblichkeit in der Civitas Dei) durch das Urteil der Geschichte und das Erinnern künftiger Generationen.⁵⁷³

⁵⁷¹ Goethe, Johann W. (1783, 1998). Die Natur: 8621.

⁵⁷² Vgl. Saage, Richard (1991). Politische Utopien der Neuzeit: 77 ff.

⁵⁷³ Vgl. Becker, Carl L. (1932). The Heavenly City of the Eighteenth-Century Philosophers.

Die damaligen Ideengeberinnen und Ideengeber haben diesen Fortschritt auf verschiedenen Ebenen beschrieben und zusammenhängende Theorien entworfen. Fortschritt war zunächst einmal (und das ist auch empirisch durchaus plausibel) im Bereich der Naturwissenschaften, also der Beherrschung der Natur, zu konstatieren. Dies bedeutete zum zweiten, dass die Möglichkeiten der Verbesserung des menschlichen Lebens, vor allem die Chance, es von Krankheiten, Mühe und Armut zu befreien, ebenfalls deutlich zunahm; der Lebensstandard stieg. Schließlich trug all dies dazu bei, dass der Mensch seine Möglichkeiten besser entfalten konnte, er im umfassenden Sinn seine Humanität verwirklichen und damit auch zivilisatorisch sich über die Natur und ihre Begrenzungen und Imperative erheben konnte.

In dieser Vorstellung sind dem menschlichen Verstand und seiner Gestaltungskraft keine Grenzen gesetzt und der Mensch kann – in alle Zeiten hinein – umgestalten, verbessern und vorwärts bewegen. Fortschritt wurde zur Entdeckung und zur Enträtselung und damit zur Beherrschung von Natur und Technik.

Der Mensch kann schon auf Erden sein Glück finden, wenn die „Selbstproduktion von Gesellschaft“ (Alain Touraine) durch die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft nach sozialen und politischen Zielen genutzt wird – ermöglicht durch die Dynamik und Veränderungskraft von Wirtschaft und Technik.⁵⁷⁴ Schon allein die Akkumulation der Errungenschaften muss einen Wissensfortschritt mit sich bringen, der eine höhere Qualität des Lebens möglich macht. Darin liegt die allgemeine Idee des Fortschritts: der Glaube, dass sich die Gesellschaft vorwärts bewegt – und zwar sowohl in die erwünschte Richtung als auch auf eine höhere Ebene.

Die große Hoffnung auf eine rational begründete, sichere und fortschreitende Welt, wie sie Gottfried Wilhelm Leibniz Ende des 17. Jahrhunderts definierte, hat sich tief im modernen Menschen- und Gesellschaftsbild eingenistet. Danach läuft alles im Sinne einer perfectibilité ab, der schrittweisen Vervollkommenbarkeit, wenn sich – aufklärerisch gesprochen – die Menschheit Tag für Tag für mehr „Befreiung“ einsetzt.⁵⁷⁵ Im 18. Jahrhundert, dem Zeitalter der Vernunft, bedeutete die Idee der Vervollkommnung die Entfaltung der Humanität, so beispielsweise in den Ideen von Johann Gottfried Herder oder Gotthold Ephraim Lessing. Auch die Enzyklopädisten der Französischen Revolution waren von dem Gedanken überzeugt, dass sich die Menschheit durch eine fortschreitende Weltkenntnis von den Grundübeln des Lebens befreien könne – von Leid und Schmerz, von Elend und Krankheit.

Turgot konstatierte in seiner Rede 1750 an der Sorbonne ein allgemeines, universales Gesetz des Fortschritts, dem alle Kulturen, freilich in unterschiedlichem Tempo, unterworfen seien. Die unterschiedlichen Stadien der Entwicklung seien zunächst ein animistisch-religiöses Zeitalter, gefolgt von einem Zeitalter der Philosophie und der ab-

⁵⁷⁴ Vgl. Touraine, Alain (1973). La Production de la Société.

⁵⁷⁵ Leibniz, Gottfried W. (o. J.). Sämtliche Schriften und Briefe.

strakt-metaphysischen Welterklärungen. Den Abschluss bilde ein Zeitalter, das geprägt ist von der Physik und den empirischen Wissenschaften, dem Endpunkt von Fortschritt und historischer Entwicklung.⁵⁷⁶

Aus der Geschichte heraus war auch für Condorcet der endlosen Vervollkommnungsfähigkeit des Menschen keine Grenze gesetzt, wenngleich er auch die gegenwärtige Zeit in der neunten von zehn möglichen Entwicklungsstufen sah.⁵⁷⁷ Condorcet bejahte die Anwendung mathematischer Methoden in der Kultur- und Gesellschaftswissenschaft, vor allem in Form der Statistik, und Wahrscheinlichkeitsrechnung stand mit an der Wiege moderner Sozialwissenschaft. Wissenschaftlich geprägt, frei von den menschlichen Unberechenbarkeiten und einer Zufälligkeit des Schicksals sollte denn auch die abschließende zehnte Epoche der Menschheitsgeschichte sein: eine Epoche unter dem Glanz der Voraussicht und der wissenschaftlich berechneten Genauigkeit.

Für Auguste Comte war es das erreichte Niveau von Industrie und Technik, das das Niveau einer Kultur ausmachte und damit auch die soziale und politische Verfassung bestimmte – ein deutlicher Vorgriff auf die einige Jahre später formulierten Thesen von Marx. Comte, der ähnlich wie Karl Marx und Herbert Spencer eine deterministische Soziallehre vertrat, gilt als Vater der Soziologie und als Begründer des Positivismus.⁵⁷⁸ Seine Abfolge der Gesellschaftsformationen sind den Entwicklungsformen des Geistes nachempfunden: theologisch (fiktiv), metaphysisch (abstrakt) und wissenschaftlich (positiv). Mit dem Aufkommen des positiven Zeitalters wird für Comte auch die im metaphysischen Zeitalter verloren gegangene Ordnung im Geistigen und Sozialen wiedergewonnen, allerdings unter dem Signum des Fortschritts.

Fortschritt ist also – und hier wurden die französischen Systematisierer durch die empirisch gesättigten Untersuchungen der schottischen Moralphilosophen wie David Hume ergänzt – nicht nur Prinzip des geschichtlichen Erkennens, sondern auch Gegenstand gesellschaftlicher Planung. Diese aus dem sektoralen Fortschrittserkennen in das Universalgeschichtliche ausgreifende Ideologie des Fortschritts durchbricht die Idee eines Endes der Weltzeit zugunsten einer offenen, von Menschen planbar gestalteten Zukunft.

Die Entwicklung der Menschheit mochte dabei linear oder dialektisch verlaufen, sie konnte sich als prinzipiell unabgeschlossen oder, wie in den geschichtsphilosophischen Spekulationen von Marquis de Condorcet oder

⁵⁷⁶ Vgl. Turgot, Anne R. (1990). Über die Fortschritte des menschlichen Geistes.

⁵⁷⁷ Vgl. Condorcet, Jean A. N. de (1963). Entwurf einer historischen Darstellung der Fortschritte des menschlichen Geistes.

⁵⁷⁸ Sein Hauptwerk „Système de politique positive“ (1851 bis 1854) ist in der deutschen Ausgabe 1923 unter dem Titel „Soziologie“ erschienen, der bei Comte selbst nur im Untertitel vorkommt. Dies ist eine eigentümliche Mischung einer aus dem Lateinischen stammenden Vorsilbe (societas) und einer griechischen Nachsilbe (logos); ähnliche Wortbildungen wie Psychologie und Theologie bedienen sich nur des Griechischen. Vgl. Comte, Auguste (1854). Système de politique positive.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel, als begrenzte Stufenfolge erweisen; entscheidend war die Aufzeigbarkeit und Unvermeidbarkeit des Fortschritts, sein umfassender Anspruch der Umgestaltung aller Lebensbeziehungen und die positive Grundeinstellung zu diesem Prozess, der als Selbstveredelung des Menschen beschrieben werden kann.

Für das Bürgertum, das sich des Fortschrittsgedankens bemächtigte, kam im Zuge der politischen Emanzipation ein wichtiger Gedanke hinzu, dass der Fortschritt nämlich weniger der staatlichen Planung und Intervention bedürfe, sondern aus sich heraus manifest werde. In vielen Bereichen (Zunftwesen, Zollbestimmungen) war der Staat doch eher einer ungehinderten Entfaltung der wirtschaftlichen Potenzen hinderlich. Die Begründung dazu hatte Adam Smith geliefert, der davon ausging, dass die wirtschaftlich freie Betätigung, die Verfolgung individueller Interessen, durch das Wirken einer unsichtbaren Hand der gesamten Gesellschaft zugute kam.

Die Eigengesetzlichkeit historischer Kräfte und Entwicklungen war ein aus Sicht des Bürgertums grundsätzlich positives Faktum, und es bedurfte nur wenig staatlicher Intervention, um diesen Prozess zu perpetuieren und die nachteiligen Wirkungen auszugleichen. In den neuen Erkenntnissen der Wissenschaft und der Steigerung der industriellen Produktion manifestierte sich ein Fortschritt, der der Gesellschaft als Ganzem zugute kam. In dieser Grundüberzeugung liegt die eigentliche Schlüsselideologie des Bürgertums.

Aber auch für die neu entstehende Arbeiterbewegung wurde die Entwicklung der Produktivkräfte zum fast unbefragten Referenzrahmen. Die Unterstellung, dass die Entwicklung der Produktivkräfte unter allen Umständen positiv sei, weil sie prinzipiell den Fortschritt fördert, hat die Arbeiterbewegung nach den Anfängen der Maschinenstürmerei zur Vorreiterin der modernen Industriegesellschaft gemacht. Selbstbewusst hieß es „Mit uns zieht die neue Zeit“. Dabei wurden die negativen Seiten des Fortschrittsprozesses lange Zeit übersehen.

Der Aufstieg zur Legitimationsideologie

Die bürgerliche Fortschrittsideologie beruhte auf einer Anerkennung und Freisetzung des Individuellen. Zugespielt: Sie beruhte auf einer Veredelung der in der Antike und im christlichen Denken verpönten Leidenschaften zu bloßen Interessen, deren gemeinwohlförderliche Wirkung durch die Idee der unsichtbaren Hand von Adam Smith auf den Begriff gebracht worden war.⁵⁷⁹ Folgerichtig wurden auch diejenigen philosophischen Leitideen zur Grundlage bürgerlichen Selbstverständnisses, die das Individuum und seine Rechte schützten.

Die Vertragstheorien von Thomas Hobbes und John Locke leisteten wertvolle Schützenhilfe, weil hier die Idee vorstaatlicher Rechte des Menschen und ihre Rolle in der Gründung von Gesellschaft und Staat thematisiert

⁵⁷⁹ Vgl. Hirschmann, Albert O. (1987). Leidenschaften und Interessen.

wurden. Die Idee, dass der Staat primär zum Schutz der Rechte des einzelnen Menschen errichtet worden war, entfaltete seine Wirkung gegen den absolutistischen Staat und wurde zum Begründungskontext der bürgerlichen Freiheiten.

Die Erhaltung der natürlichen und unvergänglichen Menschenrechte bildete in der berühmten Formulierung der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der Französischen Revolution den Endzweck jeder politischen Vereinigung. Was diese seien, darüber gab es diesseits und jenseits des Atlantiks weitgehende Übereinstimmung: Die französische Aufzählung von Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen Unterdrückung wurde in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung durch die stärker von der Anerkennung individualistischen Glücksstrebens geprägte *Trias life, liberty and the pursuit of happiness* ergänzt.

Freilich blieb es nicht bei dem konstitutionellen Projekt, sondern das bürgerliche Selbstverständnis wurde geschichtsphilosophisch grundiert. Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit, diese Grundforderungen bürgerlicher Emanzipation seit der Französischen Revolution waren vom Begriff des Fortschritts durchtränkt.

Hegel brachte dies auf den Begriff, indem er die „Weltgeschichte“ als „Fortschritt im Bewusstsein der Freiheit“⁵⁸⁰ postulierte. Das Bürgertum konnte sich mit seinen politischen Forderungen als Avantgarde des Fortschritts verstehen. Es bestand der Anspruch, nicht nur welthistorisch, sondern tatsächlich durch die wissenschaftlichen Fortschritte und die Umgestaltung der Gesellschaft die Lage der Menschen zu verbessern. Zu besichtigen waren diese Fortschritte in den seit 1851 periodisch stattfindenden Weltausstellungen als Leistungsschauen der bürgerlichen Potenz.

Die dahinter stehende Ideologie brachte der englische Prinz Albert treffend zum Ausdruck, als er die industrielle Technik und ihren Fortschritt eben auch als „Quelle moralischen Fortschritts“⁵⁸¹ bezeichnete. Die Freisetzung des einzelnen Menschen und seiner kreativen Energien, das Projekt des bürgerlichen Verfassungsstaates und die Aneignung der Natur durch die Entwicklung der Wissenschaften, all dies diente somit auch der Hebung des allgemeinen materiellen Wohlstands und der moralischen Entwicklung des Menschengeschlechts und blieb potenziell unbegrenzt, solange es eben im Rahmen der bürgerlichen Ordnung stattfand.

An dieser Stelle meldete die marxistische Sicht Widerspruch an – weniger an dem zugrunde liegenden Fortschrittsbegriff als vielmehr an der Gleichsetzung desselben mit der bürgerlichen Ordnung. Hegels Idee eines Gangs des Geistes durch die Weltgeschichte vom Kopf auf die Füße stellend, präsentierte Karl Marx eine Geschichtsphilosophie, in der aus der Dialektik von Produk-

tivkräften und Produktionsverhältnissen heraus die Geschichte nicht mit der bürgerlichen Gesellschaft, sondern erst mit der darauf folgenden kommunistischen Gesellschaft ein Ende haben sollte, genauer: Die Vorgeschichte der Menschheit wird erst mit dem Heraufkommen der kommunistischen Gesellschaft beendet. Durch die Entfaltung der Produktivkräfte kommt es zur Geburt einer neuen Gesellschaft im Schoße der alten.

Bürgerliche Produktionsweise und Handel schafften die materiellen Bedingungen der nachbürgerlichen Gesellschaft. Unklar blieb, ob sich diese Umwälzung zwangsläufig aus der Entwicklung der Produktivkräfte ergab oder doch des Tätigwerdens eines wie auch immer definierten revolutionären (oder später: evolutionären) Subjekts bedurfte, wobei Marx dem Proletariat eine zentrale Rolle zuschrieb. Nicht nur, aber vor allem die Interpretinnen und Interpreten von Marx gingen von einem Zusammenbruch des Kapitalismus, einer gewaltigen Dynamik der Produktivkräfte und der Proletarisierung der Gesellschaft als systemsprengenden Kräften aus. Entscheidend blieb dabei die Möglichkeit der Aneignung der Produktivkräfte, mit der nicht nur eine historische Entwicklung von Klassenkämpfen ihr Ende finde, sondern auch der Sprung vom Reich der Notwendigkeit in das der Freiheit gelingen sollte. Damit sollte sich auch die Aufhebung der mehrfachen Entfremdung des Menschen vollziehen.

Stärker noch als in der bürgerlichen Leitideologie waren marxistische Varianten durch eine umfassend fundierte geschichtsphilosophische Fortschrittsgewissheit geprägt und selbst gegen empirisch fundierte Einwände immun. Im real existierenden Sozialismus der Nachkriegszeit trübte sich die Leitvorstellung eines industriell induzierten Fortschritts auch dann nicht ein, als in westlichen Ländern schon längst über Grenzen des Fortschritts offen und laut nachgedacht wurde. Dabei gab es auch bei reformkommunistischen Theoretikern wie der Gruppe um Radovan Richta von der Prager Akademie der Wissenschaften oder auch bei Robert Havemann durchaus wachstumskritische Positionen,⁵⁸² die jedoch randständig blieben,⁵⁸³ schon allein deshalb, weil mit Engels in der geschichtsphilosophischen Gesamtschau argumentiert werden konnte, dass es in der Geschichte nichts gebe, was nicht, wenn auch oft auf einem ungeheuren Umwege, letztlich in der einen oder anderen Weise dem menschlichen Fortschritt diene.⁵⁸⁴ Engels drehte – ganz im Geist des Szientismus seiner Zeit – das Bedingungsverhältnis von geschichtlicher und naturwissenschaftlicher Theorie in gewisser Weise wieder um, indem er am Grab von Karl Marx davon sprach, dass dieser das Gesetz der menschlichen Geschichtsentwicklung entdeckt habe wie Charles Darwin zuvor das der Entwicklung der organischen Natur.⁵⁸⁵

⁵⁸⁰ Hegel, Georg W. F.; Gans, Eduard (Hrsg.) (1837, 1848). Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte: 24.

⁵⁸¹ Zitiert nach Loewenstein, Bedrich (2009). Der Fortschrittsglaube: 287.

⁵⁸² Vgl. beispielhaft Richta, Radovan (1968). *Civilisace na rozcestí*; sowie vgl. Richta, Radovan; Kollektiv (Hrsg.) (1971). *Richta-Report*.

⁵⁸³ Zu den Ausnahmen gehört auch: Harich, Wolfgang (1975). *Kommunismus ohne Wachstum? Vgl. aber zu den frühen, beinahe ökologischen Anklängen bei Karl Liebknecht Flechthelm, Ossip K.* (1978). *Von Marx bis Kolakowski*: 133 ff.

⁵⁸⁴ Vgl. Engels, Friedrich (1890, 1968). *Briefe*: 363.

⁵⁸⁵ Damit soll nicht eine Gleichsetzung von Marx und Engels mit den späteren realhistorischen Entwicklungen suggeriert werden.

III. Der Niedergang der Legitimationskraft

Anfänge der wachstumskritischen Ökonomie

Eine Vielzahl klassischer, aber auch moderner Denker beschäftigte sich mit einem stationären Zustand der Wirtschaft. Die klassischen Ökonomen waren durchweg in ihren Erwartungen deutlich bescheidener. Sie hielten es für naheliegend, dass sich mit der Reife einer Wirtschaft die dynamischen Kräfte abschwächen werden. Adam Smith vertrat die Ansicht, dass ein fortgesetztes Wachstum über eine verschärfte Konkurrenz, eine Verschlechterung der Kapitalanlagemöglichkeiten und eine steigende Nachfrage nach Arbeitskräften zu einer Reduzierung der Gewinne führen müsse, sodass in Zukunft auch die Akkumulation stagnieren müsse. Dafür prägte er den Begriff „stationary state“ („stationäre[n] [...] Wirtschaft“⁵⁸⁶). Er sah darin den trostlosen Zustand, der einer Periode des Wirtschaftswachstums folgen würde. Smith begründete einen engen Zusammenhang zwischen Wohlstand und Wirtschaftswachstum. Aber er sah eben auch Grenzen des Wachstums.

Noch kritischer beschrieb Thomas Robert Malthus die Zukunft, weil durch den naturgegebenen Zustand der Menschheit Elend drohe. Malthus sah angesichts der auch ökologisch begrenzten landwirtschaftlichen Flächen Grenzen heraufziehen, die er am Bevölkerungswachstum und der Nahrungsmittelproduktion festmachte.⁵⁸⁷ Eine Ausnahme war er nicht, denn auch David Ricardo sorgte sich im Jahr 1817 um die Endlichkeit fruchtbarer Böden und auch William Stanley Jevons fürchtete bereits 1866 die Erschöpfbarkeit endlicher Ressourcen.

Als einer der wichtigsten Ökonomen der klassischen Theorie kritisierte John Stuart Mill die Wachstumsorientierung seiner Kollegen. Er beschrieb den Zustand einer stationären Ökonomie durchaus als wünschenswert, als Fortschritt gegenüber der gegenwärtigen Situation.⁵⁸⁸ Mill wünschte sich, dass sich die Menschen aus Überzeugung dieser Steady-State-Ökonomie annäherten, statt durch die Umstände dazu gezwungen zu werden. Er wollte keine Gesellschaft, in der einzelne Menschen unvorstellbare Reichtümer anhäuferten, sondern strebte eine ausgeglichene Entwicklung an, in der auch gut bezahlte Arbeiter die Wunder des Lebens genießen können. Fortschritt war immer noch möglich, freilich im Bereich der moralischen und sozialen Weiterentwicklung der Menschen. Viele der damaligen Ökonomen haben die Dyna-

mik des wirtschaftlichen Systems, seine Fähigkeit zur Überwindung von Widerständen und Hindernissen unterschätzt. Die industrielle Revolution und der enorme technische Fortschritt, den vor allem die Nutzung der Kohle und später des Erdöls mit sich brachten, drängten kritische Positionen in eine völlige Außenseiterrolle. Jede Sorge erschien durch die gewaltige Expansion ungerechtfertigt, ja altmodisch.

Eine Ausnahme zu Beginn des letzten Jahrhunderts war Joseph Schumpeter, der sich intensiv mit einer stationären Wirtschaft beschäftigte. Seine Idee war die innovative Kreislaufwirtschaft, die aus seiner Sicht nicht vereinbar war mit einem kapitalistischen System. Auch John Maynard Keynes sah den grenzenlosen technisch-ökonomischen Optimismus kritisch. In seinem Aufsatz über die ökonomischen Möglichkeiten für die Enkel skizzierte er 1930 eine ontologisch begründete stationäre Wirtschaft der Zukunft.⁵⁸⁹ Nicholas Georgescu-Roegen, der von Joseph Schumpeter gefördert wurde, beschrieb die thermodynamischen Grenzen im wirtschaftlichen Wachstumsprozess. Nach dem zweiten Hauptsatz der Wärmelehre nimmt die Entropie im gesamten Universum stetig zu; Wirtschaftswachstum beschleunigt die Prozesse der Entropie auf unserem Planeten.⁵⁹⁰

Herman Daly, früher Direktor der Weltbank, ist heute ein führender Vertreter einer Steady-State-Economy, welche die hier aufgezeigten theoriegeschichtlichen Wurzeln mit der thermodynamischen Wachstumskritik verbindet. Danach soll der Durchsatz von Energie und Rohstoffen über den gesamten Wirtschaftsprozess auf einem gemeinschaftlich festgelegten Niveau gehalten werden, das die Tragkapazität der Ökosysteme nicht übersteigt. Dahinter steht der Gedanke von Dienstleistungen (Services), die mit einem möglichst geringen Material- und Energieumsatz gewährleistet werden sollen. Daly schlägt dafür Mengenbeschränkungen, Verteilungsgerechtigkeit und eine Bevölkerungskontrolle vor.⁵⁹¹

Missbrauch und Zweifel

Turgot hatte den hoch entwickelten Nationen die Rolle zugesprochen, Menschheitserzieher zu werden, und im Europa des frühen 19. Jahrhundert galt es als ausgemacht, dass sich das zivilisatorische Niveau der europäischen Staaten deutlich von dem in der arabischen oder afrikanischen Welt unterschied. Die Welt wurde mit der europäischen Elle vermessen; kulturübergreifende Perspektiven, wie sie etwa in den „Lettres Persanes“ von Charles-Louis de Secondat Montesquieu ihren Ausdruck fanden, blieben die Ausnahme.

Mit der Übernahme biologischer Kategorien in die Sozialwissenschaft – der These, dass sowohl die Natur als auch die menschliche Gesellschaft ähnlichen Gesetzen unterworfen sind – wurde vor allem mit den Schriften

Insbesondere der von Perry Anderson so bezeichnete „westliche Marxismus“ (Vgl. Anderson, Perry (1987). Über den westlichen Marxismus.) wie die Frankfurter Schule, Antonio Gramsci, Luis Althusser sowie Jean-Paul Sartre haben den realen Sozialismus bzw. Staatskommunismus und sein Fortschrittsverständnis sowie den damit verbundenen „klassischen Marxismus“ scharf kritisiert. Wichtig für die westliche Debatte war zudem die Studie von Schmidt, Alfred (1993). Der Begriff der Natur in der Lehre von Marx.

⁵⁸⁶ Smith, Adam (1776, 1974). Der Wohlstand der Nationen: 70.

⁵⁸⁷ Vgl. Malthus, Thomas R. (London 1798, 1977). Das Bevölkerungsgesetz.

⁵⁸⁸ Vgl. Mill, John S. (1848, 1965). Principles of political economy with some of their applications to social philosophy: Bd. 4, Kapitel 6.

⁵⁸⁹ Vgl. Keynes, John M. (1930, 1963). Economic Possibilities for our Grandchildren: 358–373.

⁵⁹⁰ Vgl. Georgescu-Roegen, Nicholas (1971). The Entropy Law and the Economic Process.

⁵⁹¹ Vgl. Daly, Herman (1999). Wirtschaft jenseits von Wachstum.

von Herbert Spencer ein neues Kapitel aufgeschlagen. Spencer prägte die später als sozialdarwinistisch diskreditierten Termini des „survival of the fittest“ und des „struggle for existence“.⁵⁹²

Bei Spencer waren diese Prozesse eingebettet in ein allgemeines Fortschrittsgesetz, das sich prinzipiell in allen Lebensbereichen gleich vollzog, nämlich in der Entwicklung vom unzusammenhängenden Homogenen zum wechselseitig abhängigen Heterogenen. Wegen der Naturwüchsigkeit des Prozesses wollte Spencer dem Staat nur eine passive Rolle zuteilen, weil sich die Gesellschaft als System selbst regulierte, der Staat also nur störend sein konnte.

Dieser in Fortschrittsgewissheit eingetauchte staatsferne Liberalismus diente als politische Legitimationsideologie, aber Versatzstücke dieser Theorie konnten dunkleren Zwecken zugeführt werden. So wurde die Biologisierung der sozialen Beziehungen zum Einfallstor rassistischer Ideen, die sich entweder kollektiv auf die unterschiedlichen Entwicklungsstufen menschlicher Rassen bezog oder sich individuell mit eugenischen Lehren verband.

Aus Spencers Theorien konnte man auch das Gleichzeitige ungleichzeitiger Entwicklung ableiten. Anders als im 18. Jahrhundert, als die Zuordnungen von frühen und späten Kulturen noch wesentlich in der Geschichtsphilosophie selbst stattfand, vollzog sie sich nun kulturvergleichend, und hier hatten die europäischen Staaten durch die Praxis ihrer kolonialen und imperialen Politik reichhaltiges empirisches Anschauungsmaterial.

Was aber war die Verpflichtung der vermeintlich höher entwickelten, also westlichen Kultur, gegenüber den niedriger entwickelten? Was war „the white man’s burden“ (Rudyard Kipling)?⁵⁹³ Hatte man gegenüber weniger entwickelten Völkern eine Art missionarischer Treuhandschaft, eine Verpflichtung, wie ein erwachsener Mensch einem Kind gegenüber? Oder musste die Vielfalt der Entwicklungen in jeweiliger Eigenständigkeit akzeptiert werden? Tatsächlich war der europäische Imperialismus zunächst ein Mittel der Selbstbehauptung, er gab aber auch Raum für ethisch fundierte Missionsideen, die beinahe ein Jahrhundert hindurch im Namen des Fortschritts andere kulturelle Horizonte einer Zwangsmodernisierung unterzog.

Der Export des westlichen Modernisierungsmodells endete nicht mit der Dekolonisierung. Die Entwicklungstheorie postulierte unterschiedliche Stufen ökonomischer Entwicklung als Masterplan der Industrialisierung,⁵⁹⁴ zuletzt im sogenannten Washington-Konsens als Blaupause für eine Wirtschafts- und Finanzpolitik im Interesse der großen Banken. Aber auch das staatssozialistische Pendant zur bürgerlichen Fortschrittsideologie betrieb Zwangsmodernisierungen auf der antizipierten imaginierten Entwicklungslinie, seien es die Methoden der

Zwangsindustrialisierung in der Sowjetunion oder die Auswüchse der Kulturrevolution in China. Immer sollten die Opfer in historischer Gesamtschau gerechtfertigt werden, weil am Ende der Geschichte das Heilsversprechen alles menschliche Leiden aufheben würde. Der ökonomische Sündenfall, die sogenannte ursprüngliche Akkumulation, mit der die strukturelle Gewalt ökonomischer Abhängigkeiten in die Welt gekommen war,⁵⁹⁵ konnte nur historisch, unter Führung einer aufgeklärten Elite (der kommunistischen Partei), überwunden werden, sofern die materiellen Bedingungen vorlagen.

In Deutschland entstand im 19. Jahrhundert durch den Historismus eine Gegenbewegung zu der Ideologie eines universalgeschichtlich wirksamen Fortschritts. Im Diktum Leopold Rankes, alle Epochen seien unmittelbar zu Gott, spiegelte sich auch eine Skepsis gegenüber dem Universalismus eines aufklärerischen Denkens, der die unterschiedlichen kulturellen Horizonte der Identitätsbildung außer Acht ließ. In der Tradition von Rousseau konnte die Frage gestellt werden, ob sich der Mensch durch die immer stärkere Entfernung der Natur durch den Versuch ihrer Beherrschung nicht von seinem eigenen Wesen entferne.

In den fortschrittskritischen Affekten spielten Ressentiments gegen die Stadt, gegen die Auflösung der überkommenen Ordnung, gegen die Lockerung der Sitten und Traditionen eine gewichtige Rolle, aber auch das Unbehagen angesichts einer sozialen Frage, die nicht mehr durch bloße Caritas oder Philanthropie lösbar schien. Auch die Entwicklung der Soziallehre der katholischen Kirche mit ihrem Gründungsdokument *De Rerum Novarum* 1891 ist in diesem Zusammenhang zu sehen, obwohl die Enzyklika alles andere als eine konservative Ausrichtung prägt. Dennoch lagen schon Ende des 19. Jahrhunderts all jene Versatzstücke der Technik- und Fortschrittskritik vor, derer sich auch die Alternativbewegungen ab den 1970er-Jahren zunehmend bedienten.⁵⁹⁶

Zeitweise war mit dem technischen Fortschritt (der sich allerdings häufig in militärischer Technik niederschlug) die Hoffnung verbunden, dass er dem friedlichen Austausch der Staaten untereinander und damit der allgemeinen Befriedung der internationalen Beziehungen dienen werde. Die Urkatastrophe des Ersten Weltkriegs hat diese Hoffnungen zunichte gemacht. Mit dem Zivilisationsbruch des Holocaust im Zweiten Weltkrieg wurden zentrale Annahmen der Moderne und der Fortschrittsideologie fragwürdig. In der Kritik an der positivistisch halbierten Vernunft traf sich bei allen Unterschieden auch die Zeitkritik der Frankfurter Schule mit konservativen Denkströmungen.⁵⁹⁷

⁵⁹² Vgl. Offer, John (2010). *Herbert Spencer and Social Theory*.

⁵⁹³ Vgl. Kipling, Rudyard (1899). *The White Man’s Burden*.

⁵⁹⁴ Vgl. Rostow, Walt W. (1960). *The Stages of Economic Growth*.

⁵⁹⁵ Vgl. Marx, Karl; Engels, Friedrich (1867, 1968). *Das Kapital*: 741 f.

⁵⁹⁶ Die Enzyklika *Rerum Novarum* gilt als die Mutter aller Sozialenzykliken. Papst Leo XIII. ging damit als Arbeiterpapst in die Geschichte ein.

⁵⁹⁷ Vgl. dazu paradigmatisch Adorno, Theodor; Horkheimer, Max (1944, 1947, 1969). *Dialektik der Aufklärung*; vgl. auch Freyer, Hans (1955). *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*.

Der geschichtsphilosophische Optimismus, auch durch die Katastrophen hindurch noch einen Fortschritt erkennen zu können, wurde durch das wirkmächtige Gegenbild des Angelus Novus auf den Begriff gebracht. So beschrieb Walter Benjamin das Bild von Paul Klee, auf dem ein Engel rückwärts mit Blick auf die Vergangenheit aus dem Paradies geblasen wird. Auf seinem Weg durch die Geschichte bekommt er nur die Folgen zu sehen, was sich als Fortschritt geriert: die Anhäufung von Katastrophen und von Trümmern auf Trümmern. Und der Sturm ist das, was wir Fortschritt nennen.⁵⁹⁸

Das 20. Jahrhundert ist gegenüber den großen Narrativen skeptisch geworden, weil ein Grundwiderspruch erkennbar wurde. Der bürgerliche Staat zog seine Legitimation aus dem Versprechen, umfassende Sicherheit zu garantieren: Leben und Freiheit der einzelnen Menschen zu schützen und auch die materielle Besserung der Lebensumstände herbeizuführen durch die Entfesselung der innovativen Kräfte.

Am Ende des 20. Jahrhunderts stand die Erkenntnis, dass dieser Prozess auch die Sicherheit der Menschen umfassend gefährden kann. Mehr noch: Die Entwicklung der Technik, häufig auch aus der Notwendigkeit entstanden, Risiken zu minimieren, schuf neue und größere Risiken, auf die wiederum technische Antworten gesucht wurden. Das wiederum korrespondiert mit der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass die Entwicklung der Technik ein sozial bestimmter Prozess ist, in dem nicht nur der Stand der Wissenschaft, die Entwicklung der Technik und wirtschaftliche Verwertungsinteressen einfließen, sondern auch soziale Bedürfnisse und kulturelle Werturteile. Hieraus konnten zwei beinahe entgegengesetzte Folgerungen gezogen werden:

- Die Krisenhaftigkeit ist der Technik eigen, ein unabwendbares Schicksal, das fortzusetzen wir aus der Eigendynamik der technischen Entwicklung heraus gezwungen sein werden, weil neue Technik Folgetechnik von Technikfolgen ist.⁵⁹⁹
- Wir haben die Mahnung Bacons nicht genügend beachtet, dass nur der die Natur beherrschen könne, der sie verstehe. Damit wären Technikfolgen ein vorübergehendes Problem, dem mit zunehmendem Verständnis der Natur und mit sozialen Folgewirkungen beizukommen wäre. Die ökologische Krise wäre kein Argument gegen den technischen Fortschritt, sondern lediglich gegen Formen der Technisierung, denen das notwendige ökologische Wissen fehlt.⁶⁰⁰

Möglicherweise sind es sowohl unzureichende Kenntnisse als auch die Grenzen technischer Prozesse. Auf jeden Fall darf Technik nicht als Ziel verstanden werden, sondern muss als Instrument gesehen werden, das sich am Erreichen von Zielen messen lassen muss.

⁵⁹⁸ Vgl. Benjamin, Walter (1974, 1991). Über den Begriff der Geschichte: 697 f.

⁵⁹⁹ Vgl. Teusch, Ulrich (2008). Die Katastrophengesellschaft: 210.

⁶⁰⁰ Vgl. Ropohl, Günter (1991). Technologische Aufklärung: 251.

Erschütterungen der Legitimation

Gerade zu einem Zeitpunkt, an dem nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts in einer falschen Euphorie das „Ende der Geschichte“ (Francis Fukuyama) ausgerufen wurde und durch die Globalisierung und Verflechtung aller Nationen sich eine eigentliche Weltgeschichte manifestiert, verliert die dahinterstehende bürgerliche Leitvorstellung des Fortschritts an Kraft. Das wird umso mehr zu einer Herausforderung für Europa, weil zugleich mit der Globalisierung die Welt durch die aufstrebenden Schwellenländer neu geordnet wird.

Die Erschöpfung der utopischen Energie hatte sich schon im Absterben der säkularen Begründung des Fortschritts gezeigt; Technik erscheint als Möglichkeit der Zerstörung, der Manipulation, der Herrschaftsausübung, als Instrument des Eindringens in Freiheitsräume; nicht umsonst sind die großen negativen Utopien des 20. Jahrhunderts in diesem Themenbereich angesiedelt (Jewgenij Samjatin, Aldous Huxley, George Orwell).

Aber nicht nur die säkulare Begründung des Fortschritts ist zerbrochen, zudem findet in einer nun säkularisierten Welt keine *causa finalis* mehr verbindliche Antworten auf das „Warum“ des menschlichen Tuns, weil ja die moderne Fortschrittsidee schon auf einer Absage an jegliches Telos begründet war. Die Sinnggebung menschlichen Tuns vollzieht sich unter einem leeren Himmel, in einem Erwartungsraum ohne verbindliche normative Leitplanken.

Die theologische Diskussion nimmt darauf Bezug, indem sie von einem veränderten Bild von Wahrheit spricht, die das technische Denken transportiert: Die Welt erscheint nicht mehr als das feste Gehäuse des Seins, sondern als Ort der Möglichkeit. Wahr ist, was der Mensch gemacht hat beziehungsweise machen kann.⁶⁰¹ Von dieser mangelnden Seinsverankerung ist es nur ein kurzer Weg zu dem, was Günter Anders als die „prometheische Scham“ bezeichnet hat: dass sich der Mensch schäme, geworden statt gemacht worden zu sein.⁶⁰² Sowohl für Josef Ratzinger wie auch für Günter Anders folgt aus diesem Befund die Möglichkeit der Selbstverdinglichung des Menschen, die freilich einem wirklichen Humanum feindlich gegenüber steht.

Aber auch die Frage nach dem Wohin des Fortschritts ist kaum zu beantworten, setzt sie doch nicht nur eine Verständigung über Ziele, sondern auch einen Konsens über die Steuerungsmöglichkeiten voraus. Gerade die Frage der Steuerungsmöglichkeiten ist umstritten. Die Ökonomisierung und Technisierung der Welt bis hinein in die sozialen Zusammenhänge hatte schon aus Sicht von Max Weber ein ehernes Gehäuse der Hörigkeit geschaffen. Dieser Befund spiegelt sich nicht nur wider in der weltweiten Kritik am neoliberalen Finanzkapitalismus, sie scheint auch in neueren Technikdiskussionen unter dem

⁶⁰¹ Vgl. Ratzinger, Joseph (1968, 2005). Einführung in das Christentum: 56–59.

⁶⁰² Vgl. Anders, Günter (1956, ND 1968). Die Antiquiertheit des Menschen: 21 ff.

Begriff der technozentrischen Perspektive eine Verstärkung zu erfahren. Gegenüber sozio-zentrischen Ansätzen, die von einer gesellschaftlichen Steuerungsmöglichkeit der Technik ausgehen, betont die technozentrische Perspektive die Eigendynamik technischer Entwicklungen und die Tiefenreform der Gesellschaft nach technischen Imperativen.⁶⁰³

Die Voraussage des Francis Bacon, dass sich der technische Fortschritt durch Erfindungen beschleunigen werde, ist längst zu einem exponentiellen Wachstum des Wissens geworden. Gleichzeitig hat man sich von der noch in der Logik Bacons liegenden Argumentation verabschiedet, dass die Annäherung an die gleichbleibende Natur eine Zielbestimmung beinhaltet, die den Fortschritt begrenzt. Technischer Fortschritt gebiert sich selbst, ohne Bezug auf einen Entwurf des guten Lebens. Freilich bleibt der Bezug zu Wachstum, Steigerung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und letztlich Verteilung von Gütern, Ressourcen und Teilhabechancen erhalten.

Diese Form des Wachstums ist normativ blind; Verteilung von Zuwächsen allein ist als normatives Ziel nicht ausreichend. Zu drängend sind die Fragen nach den externalisierten Folgekosten: für die Natur, für das soziale Zusammenleben, für die kulturelle Identität, für die politische Ordnung. Wachstum erscheint heute als bloße Restgröße eines einstmals emphatischen Fortschrittsbegriffes, der auf den ganzen Menschen zielte und in ihm mehr sah als nur eine Kundin beziehungsweise einen Kunden oder eine Konsumentin beziehungsweise einen Konsumenten. Umgekehrt ist aber vielleicht gerade dadurch die Funktionsfähigkeit einer Vielzahl gesellschaftlicher und sozialer Systeme so stark von Wachstum abhängig geworden.

Wachstum als Kern beziehungsweise Rest der Fortschrittsideologie

Mit der instrumentellen Vernunft und technischen Rationalität wurde zumindest in einem Teil der Welt ein Prozess des gesellschaftlichen Fortschritts und der Emanzipation der Menschen möglich. Darin liegen allerdings auch erste Ursachen für die Wachstumsfixierung, die sich vor allem im 19. und 20. Jahrhundert herausgebildet hat. Gleichheit und Freiheit erforderten nach John Locke, der ein wichtiger Ideengeber für die Freiheitsbewegungen in der amerikanischen und französischen Gesellschaft war, nämlich nicht nur die Loslösung von der Natur, sondern auch ein Nutzen, Benutzen und Vernutzen, also den Gebrauch und Verbrauch von Materie.

Er leitete das Ziel der Freiheit aus der Gleichheit ab. Sie erst verbürge demokratische Freiheit. Zu den unabdingbaren Grundlagen der Freiheit gehöre deshalb auch das Recht auf Besitz, vor allem auf Vermehrung des Besitzes. Diese Vorstellung zur Erreichung von Emanzipation kann man auch als besitzergreifende Vernunft bezeichnen. Von daher kann die Wachstumsfrage auch nicht losgelöst gesehen werden von der Verfasstheit der jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung.

⁶⁰³ Vgl. grundlegend Teusch, Ulrich (1993). Freiheit und Sachzwang.

Neben der Naturbeherrschung war Besitz (auch der Natur) ein zentrales Thema in der Entwicklung der europäischen Moderne. Bereits in der Entstehungszeit zeigt sich eine tief gehende Ambivalenz: Auf der einen Seite steht das Streben nach Besitz auch in einem engen Zusammenhang mit dem europäischen Kolonialismus, auf der anderen Seite bezieht es sich auf den neu entdeckten Gedanken der Freiheit.

In der puritanischen Gewinnsucht des frühen Kapitalismus zeigten sich bereits eine Eigentumsbesessenheit (Eric Voegelin)⁶⁰⁴ oder ein Besitzindividualismus (Crawford B. Macpherson)⁶⁰⁵. Sie waren in der damaligen Zeit eine prägende Vorstellung, denn Besitzergreifung und Besitzvermehrung wurden als Zeichen für die Erwähltheit des Menschen durch Gott verstanden. In der freiheitlichen Besitzmehrung bei John Locke liegt die Grundlage für das Streben nach einem Immer-Mehr und vor allem nach einem Immer-mehr-Haben.

Wachstum wurde zu einer zentralen Leitidee für Fortschritt. Und Fortschritt wurde zuerst das Wachstum der äußeren Dinge, während die allmähliche Befreiung, die zur allgemeinen Humanität führen soll, an Bedeutung verlor. Fortschritt, das Versprechen der Moderne, wurde zu einem Immer-Mehr, Immer-Weiter und Immer-Schneller. Ins Zentrum rückten die Beschleunigung aller Prozesse und die dafür notwendigen Maschinen – von der Dampfmaschine bis zum Computerzeitalter. Schritt für Schritt wurde Wachstum zu einer Ersatzreligion. Niklas Luhmann bezeichnete die hohe Bedeutung des Wachstums als Suggestion.

Das macht deutlich, wie sehr die Fixierung auf Wachstum die Maßstäbe verschoben hat. Deshalb konnte sich nach dem Zusammenbruch der staatswirtschaftlichen Gesellschaftsexperimente fast überall die ebenso irrige wie interessengeleitete Vorstellung durchsetzen, dass hohe Wachstumsraten am ehesten durch die Entfesselung des Kapitals und die Radikalisierung der Marktbeziehungen zu erzielen seien.

Wachstumskritik und Epochenbruch

Die Beschleunigungsdynamik hat nicht, wie es die große Hoffnung war, überall mehr Freiheit und Wohlstand gebracht. Das Ergebnis ist auch neue Ungleichheit und Unsicherheit, Zeitdruck, Zeitnotstand und Entleerung der sozialen und kulturellen Beziehungen. Bis heute ist der Anspruch der Moderne unvollendet geblieben.

Doch die Moderne ist tief in die Abhängigkeit von wirtschaftlichen Wachstumszwängen geraten. Unbeschadet der unbestrittenen Erfolge der Wachstumsgesellschaft stellt sich drängend die Frage, ob wir diesen Kurs fortsetzen können. Vieles spricht dafür, dass neue Gestaltungs- und Reformstrategien dafür notwendig sind, erreichte Erfolge zu sichern.

⁶⁰⁴ Vgl. Voegelin, Eric (1975). From Enlightenment to Revolution.

⁶⁰⁵ Vgl. Macpherson, Crawford B. (1973). Die politische Theorie des Besitzindividualismus.

Dazu ist nach Auffassung einiger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eine Wachstumsentschleunigung notwendig, sowohl um in den Organisationsformen von Wirtschaft und Gesellschaft den Rhythmen der natürlichen Regenerationsprozesse gerecht zu werden als auch um mehr Zeit zu gewinnen, welche die Demokratie für den grundlegenden Umbau braucht. Dafür müsse vor allem der Zeitverbrauch zulasten der Zukunft reduziert werden.

Im 18. Jahrhundert gab es bereits Ideen für eine zeitsparende Effizienz, bis 1765 James Watt mit der Dampfmaschine die Voraussetzung für die alles durchdringende Beschleunigung erfand. Weitere Maschinen der massiven Entgrenzung und Beschleunigung folgten: das Auto, das Flugzeug, sogar die Rakete. Die Widerstände in Zeit und Raum wurden radikal überwunden.

Hinzu kommen der Ressourcenverbrauch und die Umweltbelastung, die seit der industriellen Revolution geradezu explodiert sind und trotz der zunehmenden technischen Effizienz weiterhin stark zunehmen. Doch der Umweltraum, der von Menschen benutzt werden kann, ohne unserem Planeten irreversible Schäden zuzufügen, ist physisch beschränkt. Ihn so zu nutzen, dass dies auf Dauer schadlos auch für künftige Generationen bleibt, das hat nicht nur eine ökologische, sondern auch eine sozial-kulturelle Dimension.

Nach dem Gerechtigkeitsprinzip hat jeder Mensch prinzipiell das Recht auf ein vergleichbares Niveau in der Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen.⁶⁰⁶ Das gilt nicht nur für die gegenwärtigen, sondern auch für die künftigen Generationen. Nach heutigem Wissensstand ist es schlicht nicht möglich, den ressourcenintensiven Wirtschafts- und Lebensstils der Industriestaaten schon auf heute sieben und erst Recht auf künftig vielleicht zehn und mehr Milliarden Menschen auszuweiten.

Zwar gab es bereits in den 1970er-Jahren eine erste Phase der Verunsicherung über die Zukunft des Wachstums, sogar wichtige ökologisch begründete Überlegungen für einen Bruch mit der Wachstumsgesellschaft. Es kam zu einer Debatte, ob nicht am Ende des gigantischen Wachstumsprozesses zwangsläufig ein Nullwachstum stehen würde, ob nicht ein Wachstumsmoratorium geboten sei und ob es nicht an der Zeit sei, auf einen neuen, dauerhaften Gleichgewichtszustand zuzusteuern.

Gegen die sinkenden Wachstumsraten ihrer Volkswirtschaften setzten die USA und Großbritannien, die führenden Wirtschaftsmächte des 19. und 20. Jahrhunderts, in den letzten drei Jahrzehnten auf eine Deregulierung der Finanzmärkte. Die Finanzmärkte sollten das Aufputschmittel liefern, die Wachstumsraten wieder zu steigern. Damit war in den folgenden Jahren auch die Epoche vorüber, in der in den westlichen Staaten hohes wirtschaftliches Wachstum mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates verbunden wurde und die von 1950 bis Mitte der 1970er-Jahre viele Gesellschaften geprägt hatte.

⁶⁰⁶ Vgl. zur systematischen Entfaltung des Arguments Gesang, Bernward (2011). Klimaethik.

Statt der berechenbaren Formen der sozialstaatlichen Marktwirtschaft kam es immer stärker zu einer Ökonomie der Kurzfristigkeit, die in den Folgejahren angetrieben wurde durch eine Politik des billigen Geldes. Allerdings waren zwischen den einzelnen Staaten deutliche Unterschiede in der Wirtschaftspolitik zu verzeichnen. Während Großbritannien auf den Ausbau der Finanzprodukte setzte, gab es beispielsweise in Deutschland über eine längere Zeit Zurückhaltung. Doch nach kurzen Phasen der Wachstumssteigerung gab es nirgendwo eine Rückkehr zu den hohen Wachstumsraten der Nachkriegsjahrzehnte.

Allein die Aufrechterhaltung von konstanten Wachstumsraten erfordert in entwickelten Industriegesellschaften immer höhere absolute Beträge, die immer schwerer zu erreichen sind. Auch wurden lange Zeit die monetären Folgen der Wachstumsförderung vernachlässigt, denn für die Förderung des Wachstums wurde die Kreditfinanzierung enorm ausgeweitet. Auf diese Weise entstanden problematische Gläubiger-Schuldner-Beziehungen, die sich seit den 1980er-Jahren in immer neuen Schuldenkrisen entladen. Zudem treten in der Weltwirtschaft neue starke Akteure und Konkurrenten hinzu, die – wie China oder Indien – weit weniger von den Ideen der europäischen Moderne geprägt sind. Insgesamt hat die nachholende Industrialisierung der großen, bevölkerungsreichen Schwellenländer die ökologischen Grenzen des Wachstums zugespitzt, den sozialen Druck erhöht und die ökonomische Konkurrenz verschärft.

Die Beispiele zeigen: Die Welt hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. Neue Antworten sind notwendig: Die Politik muss sie geben, ohne die Fortschritte der europäischen Moderne zu gefährden. Denn die großen Ideen der Aufklärung – vor allem Emanzipation und Freiheit, Pluralismus, Toleranz und Demokratie – sind wertvolle Errungenschaften, das große europäische Erbe. Doch die durchforschte Welt erweist sich als immer komplizierter, ökonomischer und undurchschaubarer, als immer weniger verstehbar und gestaltbar – umso mehr wurde die Funktionsfähigkeit ihrer Systeme abhängig von der Wachstumsmaschine.

Erst mit einem Paukenschlag, der düsteren Weltprognose von Denis Meadows aus den Rechenmaschinen des MIT für den Club of Rome am Beginn der 1970er-Jahre, wurden die „Limits of Growth“⁶⁰⁷ weltweit zum Thema. Zwar hatte zehn Jahre vorher Rachel Carson im stummen Frühling die grenzenlose Vergiftung der Natur beschrieben⁶⁰⁸ und vier Jahre zuvor der Richta-Report der Prager Akademie der Wissenschaften die Ausrichtung auf mehr Lebensqualität gefordert. Doch erst mit der Botschaft des Club of Rome wurde die Prognose vom unausweichlichen Ende der menschlichen Zivilisation verbunden. Sie erschütterte die Idee des auf Wachstum reduzierten Fortschritts.

⁶⁰⁷ Vgl. Meadows, Dennis L. et al. (1972). The Limits to Growth.

⁶⁰⁸ Vgl. dazu Rachel, Carson; Radkau, Joachim (2011). Die Ära der Ökologie: 118–123. Für die 1970er Jahre spricht er von der ökologischen Revolution. Vgl. ebd.: 124 ff.

Zahlreiche Folgearbeiten mit der Option, das Wechselverhältnis zwischen Mensch und Natur neu zu bestimmen,⁶⁰⁹ belegen, dass es sehr wohl Möglichkeiten für ein entschlossenes Umsteuern gibt. Doch bisher wurde eine solche Politik der Rückkehr zum menschlichen Maß nicht in Gang gesetzt. Das hat unterschiedliche Gründe, zu denen auch die Einschätzung der Möglichkeiten der wissenschaftlich-technischen Entwicklung gehört.

Nach einer Debatte über die Grenzen des Wachstums in den 1970er Jahren, in der klar wurde, dass ungebremstes Wachstum nicht nur die Chancen der Kinder aufzehrt, sondern schon den Wohlstand der Eltern, kam es in den Folgejahrzehnten auch durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und der Verschärfung der Konkurrenz auf den Märkten zu einer Verdrängung der Herausforderungen. Die Gefahr ist groß, dass in der Abhängigkeit von dem überwältigenden Zwang des Wachstums, dem mächtigen Triebwerk der modernen Wirtschaftsordnung (Max Weber), dem sich niemand entziehen kann, die Überwindung der selbstverschuldeten Unmündigkeit zu einer uneinlösbaren Utopie wird.⁶¹⁰

Daraus ergibt sich die entscheidende Frage, die in der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ geklärt werden soll: Ist am Beginn des 21. Jahrhunderts die Wachstumsorientierung der entwickelten Gesellschaften eine Frage politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entscheidungen oder ist sie ein alternativloses System?

IV Ausblick

Am Beginn einer grundlegenden Neuordnung

Nach dem Ende der Ideologien und der Historisierung des bürgerlichen Fortschrittsoptimismus kann Fortschritt nicht mehr auf die vor allem im 18. und 19. Jahrhundert entwickelten Sinnhorizonte als Generallegitimation von Wachstum, technischer Innovation und gesellschaftlicher Veränderung zurückgreifen. Der Hinweis auf die Risiken technologischer Entwicklung ist dabei so richtig wie der Befund der Globalisierung, der Folgewirkung von Technologien und der Ausbeutung natürlicher Ressourcen.

Richtig ist aber auch, dass die tatsächlichen Freiheits- und Lebensmöglichkeiten sich in einem großen Umfang den Erfolgen von Naturwissenschaft und Technik in den letzten beiden Jahrhunderten verdanken. Erst als es nach einer längeren Vorgeschichte zur Etablierung der modernen Mentalitäten und Institutionen in den europäischen Ord-

nungen kam, vollzog sich die eindrucksvolle Expansion, die zum globalen Modell für Fortschritt und Entwicklung wurde.

Ein Ausstieg aus Naturwissenschaft und Technik und eine generelle Absage an die Idee des Fortschritts wären ebenso falsch wie inhuman, zumal die heutige Situation keineswegs der paulinischen Endzeit unter negativen Vorzeichen gleicht.

Um die Zerstörung der Biosphäre aufzuhalten, müssen wir mithilfe eines möglichst genauen Wissens um die hier waltenden komplexen Zusammenhänge und mit einer höheren Verantwortungsethik eine zweite, eine nachhaltige, menschen- und lebensfreundliche Natur schaffen. Funktionierende Ökosysteme wird es in Zukunft nur geben, wenn sie vom Menschen im Bündnis mit der Natur gemacht und pflegerisch betreut werden. Zum Menschen als Gärtner, wie es einmal dem biblischen Auftrag entsprach, gibt es keine Alternative.

Deshalb kommt es darauf an, die tiefe Kluft zwischen unserem Wissen über die desaströsen Folgen einer Überschreitung der Wachstumsgrenzen und der unzureichenden Beschäftigung mit der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung zu überwinden. Aufklärung und ethische Appelle allein werden nicht ausreichen, die Transformation zu gestalten, zumal insbesondere die Kluft zwischen Arm und Reich eine tiefgreifende Gerechtigkeitspolitik erfordert.

Aber inwieweit können wir das? Der finanzmarktgetriebene Kapitalismus sieht Null-Wachstum oder Degrowth nicht vor. In den letzten 200 Jahren ist es zu einer immer stärkeren Ökonomisierung im Denken und Handeln gekommen, das uns in eine immer größere Abhängigkeit von einem möglichst hohen Wachstum brachte und uns auch geistig in Geiselhaft genommen hat. Max Weber hat zu Recht von einem ehernen Gehäuse der Hörigkeit gesprochen. Dieses Gehäuse der Hörigkeit hat viele Facetten: technologische Sachzwänge, tief verwurzelte kulturelle Gewohnheiten, aber auch scheinbare gesellschaftliche Notwendigkeiten.

Wachstum wurde zur entscheidenden Größe zur Stabilisierung wirtschaftlicher Ordnungen, nicht nur im Kapitalismus, sondern auch in den staatswirtschaftlichen Systemen und den diversen Formen eines dritten Weges. Wachstum ist die irenische Formel moderner Gesellschaften. Deshalb geht eine Wachstumsschwäche weit über eine ökonomische Herausforderung hinaus, sie wird zum Notfall der Gesellschaft.

Vor diesem Hintergrund sind Ängste und Warnungen vor einer Degrowth-Strategie zu sehen. Aber wir kommen an den Tatsachen sozialer und ökologischer Großgefahren und Wachstumsraten, die mit der industriellen Entfaltung abnehmen, nicht vorbei. Deshalb geht es darum, sich dieser Wirklichkeit zu stellen und zu einem neuen Modell von Wachstum und zu neuen Maßstäben für Wohlstand und Lebensqualität zu kommen. Das ist auch deshalb möglich, weil es mit der Leitidee der nachhaltigen Entwicklung eine weltweit diskutierte und erfolgversprechende Alternative gibt.

⁶⁰⁹ Vgl. Mesarovic, Mihajlo; Pestel, Eduard (1974). Menschheit am Wendepunkt; vgl. Tinbergen, Jan; Polak, Jaques J. (1950, 1974). The Dynamics of Business Cycles; Council on Environmental Quality; vgl. United States Department of State (1980). Global 2000 Report to the US-President; vgl. Kaiser, Reinhard (1980). Global 2000: Der Bericht an den Präsidenten; vgl. Pestel, Eduard (1988). Jenseits der Grenzen des Wachstums; vgl. Stern, Nicolas (2006). Review on the Economics of Climate Change; vgl. von Weizsäcker, Ernst Ulrich; Hargroves, Karlson; Smith, Michael (2010). Faktor Fünf; vgl. Müller, Michael; Kai Niebert (2009). Epochenwechsel.

⁶¹⁰ Vgl. Weber, Max (1904). Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus.

Die Eine-Welt

Zu den großen Herausforderungen unserer Zeit gehört, endlich zu einer globalen Verantwortungsethik zu kommen, die auf Dauer trägt. Fast alle Ziele, die zum Beispiel die internationale Klimadiplomatie vorgibt, sind an konkreten nationalen Interessen für mehr wirtschaftliches Wachstum gescheitert. Dabei sind zumindest in den Industriestaaten die Vorteile in einigen Bereichen längst in eine Verschlechterung von Wirtschafts- und Lebensqualität umgeschlagen. Das zeigen beispielhaft die Berechnungen des nationalen Wohlfahrtsindex (NWI).

Wir werden entweder eine gemeinsame oder keine Zukunft haben. Deshalb haben die Vereinten Nationen alle ihre großen Berichte unter den Begriff der Gemeinsamkeit gestellt. Das betrifft besonders die Frage nach dem Wachstum. Sie stellt ganz neue Herausforderungen bezüglich Gerechtigkeit und Verteilung, die nicht länger verdrängt werden dürfen. Die reichen Industriestaaten müssen lernen, sich zu begrenzen und den Entwicklungs- und Schwellenländern mehr Raum geben, ein menschenwürdiges Leben zu verwirklichen, ohne dass es zur Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen kommt. Dazu zeigt die Enquete-Kommission Herausforderungen wie Lösungsansätze auf.

Zentrale Aspekte aus dem Berichtsteil B

Projektgruppe 1 “Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft”

Kapitel 1 „Einleitung“ (S. 43-45)

Sondervotum der Oppositionsfraktionen SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN sowie Sachverständige zum Berichtsteil der Projektgruppe 1 (S. 123-189) davon hier abgebildet: S. 123-130 S. 187-189

In der PG 1 konnten sich Regierungs- und die Oppositionsfraktionen nicht auf eine gemeinsame Arbeitsweise und einen gemeinsamen Bericht einigen, somit sind zwei voneinander getrennte Berichte entstanden. Auf eine wichtige Aussage konnte sich jedoch geeinigt werden: Wachstum kann niemals Zweck, sondern immer nur Mittel der Politik sein.

Diese Zusammenfassung bezieht sich nur auf das Sondervotum der Oppositionsfraktionen, das als eigenständiger 66-seitiger Bericht zur Fragestellung nach dem “Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft” besteht. Da es das Volumen dieser Zusammenfassung sprengen würde, diesen komplett wiederzugeben, stellen wir hier nur die ersten drei Seiten des Berichtsteils dar, in denen dieser eingeführt. Außerdem haben wir uns für die Darstellung der ersten und der letzten Seiten des Sondervotums entschlossen, also der Einführung und der Schlussfolgerungen. Diese gewähren Einblick in den Zugang zum Thema und die Analyse der Oppositionsfraktionen.

B Beratungsergebnisse zum Themenbereich „Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft“ (Projektgruppe 1)

1 Einleitung

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stehen im 21. Jahrhundert vor großen globalen und nationalen Herausforderungen. Die europäische Staatsschuldenkrise verdeutlicht eindrücklich, dass eine ausufernde Verschuldung zu massiven Verwerfungen in unserem auf Vertrauen und Vertragstreue aufbauenden Wirtschaftssystem führen kann – mit dramatischen Folgen für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Der demografische Wandel gefährdet die Finanzierung der Alterssicherungssysteme und damit letztlich den gesellschaftlichen Zusammenhalt zwischen Jung und Alt. Der Klimawandel veranschaulicht auf bedrohliche Weise, dass wir uns den Belastungsgrenzen unseres Planeten nähern oder sie gar schon überschritten haben – mit möglicherweise fatalen Konsequenzen nicht nur für unseren zukünftigen Wohlstand, sondern auch für unsere Umwelt. In all diesen Beispielen besteht das Kernproblem in fehlender Nachhaltigkeit. Doch es ist nicht zu spät, korrigierend einzugreifen. Denn bisher ist die Bundesrepublik problemlos zahlungsfähig, das Rentensystem weist Überschüsse auf und selbst die Erderwärmung kann noch begrenzt werden.

Dazu ist es notwendig, die derzeit in weiten Teilen der Gesellschaft geführte Diskussion, wie diesen Herausforderungen begegnet werden soll, rasch in konkrete Politik umzusetzen. Dies ist schon allein deshalb schwierig, weil nicht alle Probleme auf nationaler Ebene zu lösen sind. Vor allem das Problem des Klimawandels kann nur im globalen Kontext angegangen werden. Dabei kommt es darauf an, das Gebot der Nachhaltigkeit in der Politik fest zu verankern. Eine nachhaltige Politik zielt darauf ab, die Entwicklungs- und Zukunftschancen folgender Generationen zu wahren: Weder Schuldenberge noch ein Kollaps des Rentensystems, weder fehlende Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg noch eine zerstörte Umwelt dürfen die Chancen zukünftiger Generationen verringern.

Doch häufig diskutierte Lösungsansätze für die einzelnen Problemkreise scheinen einander zu widersprechen. So wird mit Blick auf die ökologische Nachhaltigkeit häufig eine Begrenzung des wirtschaftlichen Wachstums oder sogar eine Minderung des materiellen Wohlstands gefordert, um auf diese Weise die Umweltschäden zu verringern, die mit der gegenwärtigen Form des Wirtschaftens einhergehen. Demgegenüber wird hoch verschuldeten Staaten – auch die deutsche Staatsverschuldung ist mit rund 80 Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung alles andere als moderat – eine langfristige Ankurbelung der Wirtschaft geraten, um aus der Verschuldung gleichsam herauszuwachsen. Auch zur Sicherung eines hohen Lebensstandards im Alter ist wirtschaftliches Wachstum von großer Bedeutung. Zugleich wird zuweilen befürchtet, dass in einer alternden und gesättigten Wohlstandsgesellschaft die Risikobereitschaft und das Vorwärtstreben ge-

nerell abnehmen, was zu niedrigeren Wachstumsraten in der Zukunft führen könnte.⁸

Der Deutsche Bundestag hat sich diesen Herausforderungen angenommen und hierzu im Dezember 2010 eine Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der sozialen Marktwirtschaft“ eingesetzt.

Mit der sozialen Marktwirtschaft hat Deutschland einen Ordnungsrahmen, innerhalb dessen die anstehenden Herausforderungen gemeistert werden können. Dazu muss er allerdings auch konsequent angewendet werden. Das ist nicht immer hinreichend geschehen.

Die Rolle der Politik beziehungsweise staatlichen Handelns ist dabei klar definiert; nämlich den Rahmen und damit die ökologischen, ökonomischen und sozialen Leitplanken festzulegen, innerhalb derer sich Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen frei entfalten können. Das gesamtwirtschaftliche Produktionsergebnis – das Bruttoinlandsprodukt – resultiert dabei aus den vielen einzelwirtschaftlichen Tätigkeiten im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft. Ob es langfristig gesehen zunimmt, ob also Wachstum entsteht, hängt nicht nur von den staatlich gesetzten Rahmenbedingungen, sondern auch ganz entscheidend von der Leistungsbereitschaft, Kreativität, Innovationskraft und dem Fortschrittswillen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Unternehmerinnen und Unternehmer ab. Diese Akteure zielen in ihren Entscheidungen aber gerade nicht auf gesamtwirtschaftliches Wachstum, sondern auf ihren eigenen Wohlstand.

Ludwig Erhard hat dies treffend formuliert:

„Wohlstand für alle und Wohlstand durch Wettbewerb gehören untrennbar zusammen; das erste Postulat kennzeichnet das Ziel, das zweite den Weg, der zu diesem Ziel führt.“⁹

Das zentrale Ziel der Politik ist also der Wohlstand aller Bürgerinnen und Bürger. Wirtschaftliches Wachstum dagegen ist kein politisches Ziel. Es ist vielmehr ein guter – wenn auch unvollkommener – Indikator dafür, wie sich die wirtschaftliche Situation und damit der materielle Wohlstand der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Unternehmerinnen und Unternehmer im Durchschnitt verändert. Unberücksichtigt bleiben dabei insbesondere Verteilungsaspekte, die Entwicklung der nichtmateriellen Lebensqualität sowie die Erfordernisse der Nachhaltigkeit. So kann Wachstum auch bedeuten, dass nur wenige einen materiellen Fortschritt erfahren, während die wirtschaftliche Situation aller anderen stagniert. Auch kann eine mit steigendem Einkommen zunehmende Präferenz für Freizeit eine Abnahme der Wachstumsraten bewirken, die aber gleichwohl gewünscht und daher kein Anzeichen für eine rückläufige Lebensqualität ist. Schließlich können kurzfristigem

⁸ Vgl. Miegel, Meinhard; Wahl, Stefanie; Schulte, Martin (2011). Für einen Bewusstseinswandel.

⁹ Erhard, Ludwig (1964). Wohlstand für Alle: 9.

Wachstum erhebliche mittel- und langfristige Schäden gegenüberstehen, wenn etwa Rendite und Haftung voneinander getrennt oder externe Effekte in der Nutzung natürlicher Ressourcen nicht in den Kosten ihrer Nutzung internalisiert sind.

Die Interpretation von Wachstum ist daher schon grundsätzlich nicht eindeutig. Auch im Einsetzungsbeschluss dieser Enquete-Kommission kommt die Ambivalenz des Wachstums zum Ausdruck. Einerseits wird aus ökologischer Perspektive gefragt, ob nicht „eine stabile Entwicklung auch ohne oder mit nur geringem Wachstum möglich“ ist. Andererseits wird befürchtet, dass „schnell eine Reihe von sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen“ entsteht, wenn Wachstum ausbleibt.

Die Projektgruppe 1 nimmt sich gemäß dem Einsetzungsbeschluss diesen Sorgen an und versucht, den Stellenwert des Wachstums in Wirtschaft und Gesellschaft zu beleuchten. Sie soll untersuchen, ob Deutschland unter den Einschränkungen des demografischen Wandels, der Staatsschuldenkrise in Europa und der notwendigen Haushaltskonsolidierung seinen Wohlstand sichern beziehungsweise welche Konsequenzen das Ausbleiben eines Wirtschaftswachstums für den Staat sowie die Bürgerinnen und Bürger haben kann. Dabei ist sich die Projektgruppe 1 darüber im Klaren, dass das Wachstum, also hier ein zunehmendes Bruttoinlandsprodukt, kein hinreichender Indikator für Wohlstand und Lebensqualität ist. Das Bruttoinlandsprodukt bildet nämlich außerökonomische Aspekte (unter anderem Gesundheit, Freiheit, Teilhabe und bürgerschaftliches Engagement) nicht ab. Es ist Aufgabe der Projektgruppe 2 zu untersuchen, welche Dimensionen für Wohlstand und Lebensqualität erforderlich sind.

Bei alledem sollte jedoch nicht unterschlagen werden, dass Wachstum im historischen Verlauf und im Ländervergleich stark mit anderen wichtigen Wohlstandsmaßen korreliert. Dies ist wenig überraschend, denn eine Zunahme des materiellen Wohlstands erlaubt beispielsweise eine bessere Gesundheitsversorgung und damit eine geringere Kindersterblichkeit sowie eine höhere Lebenserwartung. Auch Anstrengungen für eine intakte Umwelt sind in entwickelteren Volkswirtschaften typischerweise stärker ausgeprägt. Schließlich sind erfüllende Freizeitaktivitäten – in Befragungen werden hier vor allem die Zeit mit der Familie und die Begegnung mit Freunden, aber auch das Engagement für die Gesellschaft genannt – erst dann möglich, wenn die Einkommenshöhe eine gewisse materielle Sicherheit verspricht. Aus dieser Perspektive ist Wachstum ein Indikator für ein breiter definiertes Wohlstandsziel.

Darüber hinaus ist in Rechnung zu stellen, dass wirtschaftliches Wachstum es erleichtert, bestehende Staatsschulden abzubauen. Denn nicht die absolute Verschuldungshöhe ist entscheidend, sondern das Verhältnis von Schulden zu wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Steigt diese an, so reduziert sich die Schuldenquote, ohne dass die Finanzpolitik Haushaltsüberschüsse erzielen muss. Auch für die Sicherung eines angemessenen Rentenniveaus ist Wachstum von großer Bedeutung. Verschlech-

tert sich im Zuge des demografischen Wandels nämlich das Verhältnis von Menschen, die in die Rente einzahlen, und solchen, die Rente erhalten, so müssen bei konstanter Wirtschaftsleistung entweder die Rentenbeiträge steigen oder die Altersrenten sinken. Steigt jedoch das Bruttoinlandsprodukt, so können die Wachstumsgewinne genutzt werden, um die Beitragserhöhungen oder die Rentenkürzungen zu vermeiden oder zumindest abzumildern. Aus diesem Blickwinkel ist Wachstum ein nützliches Instrument zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt.

In Kapitel 2 wird dazu der Wachstumsbegriff umfassend erörtert. Dabei wird auch der Grundgedanke des nachhaltigen Wachstums behandelt. Aus Sicht der Projektgruppe 1 muss nachhaltiges Wachstum zwei Bedingungen erfüllen:

- Alle Mitglieder der Gesellschaft müssen am Wachstum teilhaben können. Zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft muss Chancengerechtigkeit bestehen. Die Leistung des einzelnen Menschen muss sich lohnen. Denn „*am Anfang muss die eigene Verantwortung stehen, und erst dort, wo diese nicht ausreicht oder versagen muss, setzt die Verpflichtung des Staates und der Gemeinschaft ein*“.¹⁰
- Wachstum und Ressourcenverbrauch müssen absolut entkoppelt werden. Die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit müssen respektiert werden.¹¹

Allerdings ist sich die Projektgruppe 1 weitgehend darüber einig, dass sich Wachstum endogen aus den Entscheidungen der einzelwirtschaftlichen Akteure ergibt und dass die politische Steuerung von Wachstumsraten kein geeignetes Instrument zur Bewältigung der genannten Herausforderungen sein kann, zumal sich in einer dezentral organisierten Marktwirtschaft keine politisch gewünschten Wachstumsraten verordnen lassen.

Dagegen bleiben in Politik, Wissenschaft und Gesellschaft die Ansichten über die Auswirkungen der beschriebenen Notwendigkeiten einer nachhaltigen Politik auf wirtschaftliches Wachstum kontrovers. So kommen Jackson¹² und Paech¹³ zu dem Schluss, dass lediglich eine starke Mäßigung oder gar ein gänzlicher Verzicht auf Wachstum die Grundlage für eine Politik im Sinne der Nachhaltigkeit sein kann. Miegel¹⁴ geht davon aus, dass selbst bei großen Anstrengungen das Wachstum in Regionen wie der Europäischen Union künftig gering sein oder auch ganz ausbleiben wird. Gemeinsam weisen die Autoren unter anderem auf die Tragfähigkeitsgrenzen der Erde hin, die in vielen Bereichen bereits deutlich überschritten sind.¹⁵

¹⁰ Ludwig Erhard, zitiert nach Göppel, Josef; Pfeiffer, Joachim (2005). Konjunktur durch Natur.

¹¹ Vgl. Bericht der Projektgruppe 3.

¹² Vgl. Jackson, Tim (2011). Wohlstand ohne Wachstum.

¹³ Vgl. Paech, Niko (2012). Befreiung vom Überfluss.

¹⁴ Vgl. Miegel, Meinhard (2012). Welches Wachstum und welchen Wohlstand wollen wir?

¹⁵ Vgl. Bericht der Projektgruppe 3.

Dem steht nicht entgegen, dass Menschen weiter forschen, ihr Wissen erweitern und ihre technischen Fertigkeiten vervollkommen. Dadurch könnte zunächst immaterielles Wachstum generiert werden.

Aus der Besorgnis über den Zustand der Umwelt einen ‚freiwilligen oder gar erzwungenen Verzicht auf Wachstum‘ abzuleiten, steht jedoch grundsätzlich im Widerspruch zur dezentralen Organisation der Marktwirtschaft und zum Erfinder- und Unternehmergeist in einer freiheitlichen demokratischen Gesellschaft. Wachstum entsteht letztlich aus dem Streben nach Neuem und Besserem, seien es neue Produkte, effizientere Herstellungsverfahren oder bessere betriebliche Organisationsformen. Diese Suche generiert Ideen, neues Wissen und neue technische Fertigkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft, die es erlauben, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mehr oder bessere Güter oder Dienstleistungen produzieren können. Diese Zunahme der Produktivität ist der Kern des Wachstums.¹⁶ Sie geht nur dann mit einem größeren Verbrauch der Natur einher, wenn die Rahmenbedingungen dies zulassen. Die gern geführte Diskussion über die „richtige“ Höhe des Wachstums geht daher am Kern der Sache vorbei. Vielmehr sind neue Ideen und Produktionsverfahren – und damit Wachstum – dringend notwendig zur Lösung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen. Die Politik hat dabei die Aufgabe, dem Wettbewerb die richtigen Leitplanken zu geben, damit die wirtschaftliche Aktivität nicht zu unerwünschten Ergebnissen führt. Es kommt also darauf an, das Wachstum in die richtige Richtung zu lenken. Dabei fungieren die Nachhaltigkeit, aber auch zunehmend der demografische Wandel als Querschnittsthemen in der Politik, die dazu führen, dass zukünftig alle Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich dieser Querschnittsthemen zu prüfen sind.¹⁷

Wenn aber die Begrenzung von Wachstum für sich genommen kein politisches Ziel ist, Wachstum aber ein sinnvolles Instrument zur Lösung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen darstellt, dann muss es politisch darum gehen, Wachstum in die richtigen Bahnen zu lenken. Dafür ist es notwendig, die Wechselwirkungen zwischen dem Wirtschaftswachstum und wichtigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen zu untersuchen. Dies leistet Kapitel 3. Die historische Bedeutung der sozialen Marktwirtschaft für die Nachkriegsentwicklung in Deutschland wird in Abschnitt 3.1 dargestellt. Anschließend wird der Zusammenhang zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und Wachstum diskutiert: In Abschnitt 3.2 geht es um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte, in Abschnitt 3.3 um eine nachhaltige Entwicklung der Finanzmärkte. Die Rolle der Unternehmen als Innovationsmotor der Wirtschaft wird in Ab-

schnitt 3.4 behandelt und die Arbeitsmarktpolitik und Verteilung der Einkommen in den Abschnitten 3.5 und 3.6.

Kapitel 4 stellt die wichtigsten finanz- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen dar. Hierzu zählen zweifellos der demografische Wandel und die damit verbundenen Aufgaben für die Finanz-, Bildungs- und Innovationspolitik in Deutschland. Mit Schlussbemerkungen endet der Bericht der Projektgruppe 1.

¹⁶ Vgl. Paqué, Karl-Heinz (2010). Wachstum!: Kapitel 1.

¹⁷ Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE) ist ein Gremium des Deutschen Bundestages, das sämtliche Gesetzgebungsverfahren bereits auf Nachhaltigkeit hin prüft. Die Bundesregierung hat im April 2012 eine Demografiestrategie mit auf den Weg gebracht, die den demografischen Wandel in Deutschland als ein Querschnittsthema durch alle Politikbereiche ansieht.

Sondervotum der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Dr. Anke Hassel, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter, Prof. Dr. Uwe Schneidewind und Prof. Dr. Gert Wagner zum Berichtsteil der Projektgruppe 1

Inhaltsverzeichnis des Sondervotums

	<i>Seite</i>
Vorbemerkung: Die Aufgabe von Enquete-Kommissionen	126
1 Multiple Krisen und Notwendigkeit einer sozial-ökologischen Transformation	126
1.1 Einleitung: An einem Wendepunkt	126
1.2 Folgen des derzeitigen Wachstumspfad	127
1.3 Die Wiederkehr der Wachstumsdebatte	128
1.4 Pfadwechsel für neuen Wohlstand	129
2 Wirtschaftswachstum: Grundlagen	130
2.1 Was ist das Bruttoinlandsprodukt?	130
2.2 Erfassungsprobleme des BIP und seiner Veränderung	131
2.3 Das BIP als Wohlstandsindikator	133
2.4 BIP-Wachstum und Umweltfolgen	133
2.5 Die Entwicklung des BIP-Wachstums in Deutschland in der Vergangenheit	134
2.6 Zur künftigen Entwicklung des BIP-Wachstums	137
3 Wechselwirkungen von Wachstum, Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft	139
3.1 Wachstum und öffentliche Haushalte	139
3.1.1 Nachhaltige Finanzierung öffentlicher Aufgaben	139
3.1.2 Öffentliche Schulden und private Vermögen	140
3.1.3 Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen	142
3.1.4 Die Staatsquote	143
3.1.4.1 Die öffentlichen Investitionen	145
3.1.4.2 Die öffentliche Beschäftigung	146
3.1.4.3 Bildungsausgaben	147
3.1.4.4 Ausgaben für Forschung und Entwicklung	147
3.1.4.5 Abschätzung des Investitionsbedarfs	148
3.1.5 Fazit	148
3.2 Wachstum und Finanzmarkt	148
3.2.1 Zusammenwirken von Wachstum und Finanzmarkt	148
3.2.2 Finanzmarktwachstum und Stagnation der Realwirtschaft	150

	Seite
3.2.3 <i>Gefahren für Wachstum und Wohlstand am Beispiel Finanzkrise</i>	151
3.2.4 <i>Handlungsoptionen</i>	151
3.3 <i>Wachstum und Umwelt</i>	152
3.3.1 <i>Umweltschäden als negativer Wirtschaftsfaktor</i>	152
3.3.2 <i>Die Situation in Deutschland</i>	155
3.3.3 <i>„Green Economy“ als wirtschaftliche Chance</i>	155
3.3.4 <i>Kann Deutschland die ökologischen Herausforderungen auch mit geringerem Wachstum bewältigen?</i>	156
3.4 <i>Wachstum und Unternehmen</i>	157
3.4.1 <i>Grundlagen</i>	157
3.4.1.1 <i>Unternehmen und Wachstum</i>	157
3.4.1.2 <i>Fortschritt und Innovation</i>	158
3.4.1.3 <i>Unternehmerische Lernprozesse und Anpassungserfordernisse</i> ..	158
3.4.1.4 <i>Shareholder-Value-Problematik</i>	159
3.4.2 <i>Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen und Gemeinwohlorientierung</i>	159
3.4.3 <i>Leitbild nachhaltiger Unternehmensführung</i>	159
3.4.4 <i>Leitplanken für nachhaltiges Wirtschaften</i>	160
3.4.5 <i>Schlussfolgerungen</i>	161
3.5 <i>Wachstum und Beschäftigung</i>	161
3.5.1 <i>Grundlegende Zusammenhänge von Wachstum und Beschäftigung</i>	161
3.5.2 <i>Zur empirischen Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung</i>	163
3.5.3 <i>Rückgang der Vollzeitbeschäftigung und sinkende Löhne – der falsche Weg zu steigender Beschäftigung bei niedrigen Wachstumsraten</i>	166
3.5.4 <i>Zusammenfassung und Ausblick</i>	169
3.6 <i>Wachstum und Verteilung</i>	171
3.6.1 <i>Messung von Ungleichheit</i>	171
3.6.2 <i>Internationale Ergebnisse</i>	172
3.6.3 <i>Nationale Ergebnisse</i>	173
3.6.4 <i>Erklärungsansätze für die zunehmende Ungleichheit</i>	175
4 <i>Soziale und fiskalische Herausforderungen vor dem Hinter- grund globaler und demografischer Veränderungen</i>	177
4.1 <i>Demografie, Finanzpolitik und Sozialstaat</i>	177
4.1.1 <i>Herausforderung Demografie</i>	177
4.1.2 <i>Zukunft der öffentlichen Haushalte</i>	178
4.1.3 <i>Handlungsoptionen für nachhaltige öffentliche Finanzen</i>	180
4.1.4 <i>Demografie und Sozialstaat</i>	180
4.1.4.1 <i>Zur Konstruktion des deutschen Sozialstaats</i>	180
4.1.4.2 <i>Sozialversicherungen unter den Bedingungen niedriger Wachstumsraten</i>	181

	Seite
4.1.5 Zusammenfassung und politische Folgerungen	181
4.2 Herausforderung Bildung	182
4.2.1 Einleitung	182
4.2.2 Ausgangslage	183
4.2.3 Schlussfolgerungen	186
5 Schlussfolgerungen	187
5.1 Der Stellenwert des Wachstums in den gesellschaftlichen Teilbereichen: zentrale Erkenntnisse	187
5.1.1 Wachstum und öffentliche Haushalte	187
5.1.2 Wachstum und Finanzmärkte	187
5.1.3 Wachstum und Umwelt	187
5.1.4 Wachstum und Unternehmen	187
5.1.5 Wachstum und Beschäftigung	188
5.1.6 Wachstum und Verteilung	188
5.1.7 Demografie, Finanzpolitik und Sozialstaat	188
5.1.8 Herausforderung Bildung	188
5.2 Einen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen schaffen	189

Vorbemerkung: Die Aufgabe von Enquete-Kommissionen

Enquete-Kommissionen sind Gremien, die losgelöst von der Tagespolitik komplexe Sachverhalte analysieren, politische Entwicklungs- und Lösungsvorschläge aufzeigen und dem Deutschen Bundestag Empfehlungen geben sollen. Nach der Geschäftsordnung des Bundestages arbeiten Abgeordnete und die von den Fraktionen benannten Sachverständigen gleichberechtigt zusammen.

Die Notwendigkeit eines offenen und diskursiven Arbeitsprozesses gilt in besonderer Weise für die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“, um den weitreichenden Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages zu erfüllen. Die Kommission sollte schwierige Fragen mit der notwendigen Intensität bearbeiten und dem Deutschen Bundestag qualifizierte Empfehlungen geben, die über den Tag hinausweisen.

Enquete-Kommissionen können nur dann ihrer Aufgabe gerecht werden, wenn ihre Mitglieder sich von parteipolitischen Zwängen lösen, keine kurzfristige machtpolitische Taktik verfolgen, die wichtigsten Zusammenhänge in einem intensiven Diskurs erarbeiten und die Konsequenzen umfassend diskutieren sowie aus der Bedeutung der Aufgabe heraus ein Grundvertrauen ineinander entwickeln. Nur so können schwierige Fragen konstruktiv und problemadäquat bearbeitet werden.

Die Projektgruppe 1 hatte den Auftrag, den Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft zu analysieren. Es zeigte sich im Verlauf des Arbeitsprozesses, dass ein gemeinsamer Bericht zu diesem Themenfeld der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ nicht möglich sein wird. Sowohl in der Analyse als auch in der Beschreibung von möglichen Handlungsoptionen liegen die Einschätzungen von Koalition und Opposition weit auseinander. Dies hat dazu geführt, dass hier von der üblichen Textdarstellung eines Haupttextes mit wenigen Sondervoten abgewichen wurde. Somit wird der Unterschied in der Betrachtungsweise auch für die Leserinnen und Leser deutlich und besser nachvollziehbar.

1 Multiple Krisen und Notwendigkeit einer sozialökologischen Transformation

1.1 Einleitung: An einem Wendepunkt

Die Aufgabe, grundlegende Fragen in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung aufzuarbeiten und dem Deutschen Bundestag politische Empfehlungen zu geben, stellt sich der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ in besonderer Weise. Viel spricht dafür, dass wir einen Wendepunkt in der Entwicklung des westlichen Wachstumsmodells erreicht haben. Den bisher eingeschlagenen Weg weiterzugehen kann keine Zukunft haben. Dass wir vor einer grundlegenden Weichenstellung stehen, wird beispielsweise an den ökologischen Grenzen des Wachstums deutlich, die im Bericht der Projektgruppe 3 aufgezeigt werden. Dies hat weitreichende Konsequenzen.

Das vorherrschende Verständnis einer erfolgreichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist von der westdeutschen Nachkriegszeit geprägt. Nach den Erfahrungen aus Weltwirtschaftskrise und Weltkriegen kam es zur Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft, die durch die Verbindung von wirtschaftlich-technischen und politisch-sozialen Modernisierungen möglich wurde. Ihre Grundlagen waren vielfältige technologische Innovationen im Nachkriegsfordismus, ein außergewöhnlich hohes wirtschaftliches Wachstum sowie ein sozialer Korporatismus und eine konsensuelle Orientierung auf die gesellschaftliche Mitte.

Ab Mitte der 1970er-Jahre verändern sich jedoch die Rahmenbedingungen sowohl durch innere Umbrüche als auch durch starke äußere Einwirkungen. Burkart Lutz beschreibt die Nachkriegsphase als „kurzen Traum immerwährender Prosperität“.²⁵⁹

Seitdem stellen sich immer wieder neue Herausforderungen wie die Globalisierung und Digitalisierung der Welt, der demografische Wandel, soziale Ungleichheit und Migration oder auch der Klimawandel, der Biodiversitätsverlust oder die zunehmende Ressourcenverknappung. Zugleich verschiebt sich die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Länder Asiens und Südamerikas. Heute geht es deshalb nicht allein um eine Konjunkturkrise, die als kurzfristiger Wachstumseinbruch beschrieben werden könnte, sondern um die Gleichzeitigkeit und Verwobenheit ökonomischer, sozialer, ökologischer und demokratischer Krisen. Sie machen politische Gestaltung notwendig.

Wir erreichen das Ende einer Epoche.²⁶⁰ Dabei sind die globale Wirtschaftskrise, die soziale Desintegration oder der anthropogene Treibhauseffekt nicht zuletzt das Ergebnis von Strukturen, die in den letzten Jahrzehnten durch die Macht der Finanzmärkte beschleunigt wurden. Die Politik kann sich von der Mitverantwortung für die heutigen Krisen nicht freisprechen, denn sie hat die Liberalisierung des Kapitalverkehrs für das Ziel höherer Wachstumsraten vorangetrieben, was negative Folgen für die Stabilität der Wirtschaft, die Sozialsysteme und die Verteilungsgerechtigkeit hat. Hinzu kommen die ökologischen Herausforderungen, die in den letzten Jahrzehnten eine globale Dimension angenommen haben, deren Tragweite noch immer nicht erkannt ist.

Kurz: Die bestehenden globalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnungen sind nicht zukunftstauglich. Sie sind krisenhaft und für viele Menschen sozial und ökologisch bedrohlich. Dabei hatte schon die britische Zeitschrift „The Economist“ die heute wieder aufgetretene Herausforderung unmittelbar nach der Weltwirtschaftskrise von 1929 wie folgt beschrieben: „Das größte Problem unserer Gesellschaft besteht darin, dass die Erfolge auf wirtschaftlicher Ebene die Erfolge auf politischer Ebene dermaßen übertreffen, dass Wirtschaft und

²⁵⁹ Lutz, Burkart (1984). Der kurze Traum immerwährender Prosperität.

²⁶⁰ Vgl. Müller, Michael; Niebert, Kai (2009). Epochenwechsel.

Politik nicht miteinander Schritt halten können. Ökonomisch ist die Welt eine umfassende Handlungseinheit, politisch ist sie zerstückelt geblieben. Die Spannung zwischen diesen beiden gegensätzlichen Entwicklungen lösen reihenweise Erschütterungen und Zusammenbrüche im gesellschaftlichen Leben aus.“²⁶¹

Nachdem Anfang des letzten Jahrzehnts zuerst die New Economy kollabierte und die Börsen auf Talfahrt gingen, kam es 2008 zur tiefen Krise des globalen Finanzmarktkapitalismus. Spekulative Exzesse lösten die stärkste Erschütterung der Weltwirtschaft seit der großen Depression von 1929 aus. Wie in einem Dominospiel weitete sich die Finanzkrise in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft aus und verschärfte in vielen Ländern Instabilität, Armut und Ungleichheit. Gleichzeitig wurden die ökologischen Hypothesen zu einer immer größeren Zukunftsbedrohung.

In der Folge des „ökonomischen Einheitsdenkens“ (Pierre Bourdieu) kehrte selbst in den westlichen Industriegesellschaften die soziale Frage zurück. Diese stellt sich zunehmend nicht nur für die unteren Einkommensgruppen, sondern immer mehr auch für die Mittelschichten, die eine entscheidende Rolle für den sozialen Zusammenhalt und Fortschritt der Gesellschaft haben. Auch in Deutschland geht die Verteilung der Einkommen und Vermögen auseinander. Soziale Demokratie und Soziale Marktwirtschaft stehen vor ihrer größten Bewährungsprobe. Um sie zu bestehen, müssen sie umgebaut, erneuert und erweitert werden. Die Dringlichkeit eines Kurswechsels steht außer Frage, dennoch wäre bloße Schwarzmalerei fehl am Platz.

Entscheidend ist das, was sich unter der Oberfläche alarmierender Nachrichten abspielt: Unsere Zeit leidet nicht nur am Finanzkapitalismus mit seinen spekulativen Exzessen, wir erleben zugleich die Geburt einer neuen Ära. Um das zu erkennen, muss eine Grundfrage geklärt werden: Geht es auf dem Weg hin zu einer globalen Marktordnung um einen, wenn auch sehr zugespitzten, so im Grundsatz doch bekannten Anpassungsprozess oder ist eine tiefgreifende sozial-ökologische Transformation notwendig, weil sich neue ökologische wie auch alte soziale Herausforderungen stellen, die insgesamt nur auf einem nachhaltigen Entwicklungspfad mit neuen Instrumenten bewältigt werden können? Mit dieser Frage sind grundlegende Weichenstellungen verbunden:

- Entweder drohen soziale Ausgrenzungen, ökologische Krisen und erbitterte Verteilungskämpfe, weil sich die Politik den Zwängen entfesselter Märkte mit ihrer kurzfristigen Gewinnmaximierung untergeordnet hat. Die Entbettung der Ökonomie aus den gesellschaftlichen Zusammenhängen war die Ursache für die großen Krisen des letzten Jahrhunderts, heute geht es um eine soziale und ökologische Entbettung in einer globalen Marktgesellschaft.
- Oder es kommt zu einer nachhaltigen Entwicklung, die weit über den Umwelt- und Naturschutz hinausgeht.

²⁶¹ Greffrath, Mathias (1997). *Der Brei vom Paradies*.

Sie verbindet die ökologische Modernisierung mit wirtschaftlichen Innovationen, sozialer Gerechtigkeit und kultureller Erneuerung.²⁶² Nachhaltigkeit erfordert eine starke Demokratie und sie stärkt auch die soziale Demokratie.

Die Leitidee der Nachhaltigkeit, die eng mit mehr Demokratie und Partizipation verbunden ist, ermöglicht neuen Fortschritt. Ihre Umsetzung kann aber nicht anonymen Märkten und Kräften überlassen werden. Um die beschriebenen Gefahren abzuwenden, muss die Politik eine sozial-ökologische Transformation leisten, die in ihrer Dimension kaum Vorbilder findet. Sie muss zuallererst die Finanzmärkte regulieren, auf denen in den letzten zwei Jahrzehnten große Spekulationsblasen entstanden. Die Kapitalmarktakteure haben mit ihren Erwartungen zunehmend die Entwicklung der globalen Wirtschaft bestimmt. Und sie versuchen, begründet mit den „Erwartungen der Märkte“, auch die Entscheidungen der Politik zu beeinflussen.

Die ersten Schritte sind die Ökologisierung von Wirtschaft und Gesellschaft und mehr inter- und intragenerative Gerechtigkeit. Die Transformation muss alle Bereiche in Wirtschaft und Gesellschaft erfassen. Ihre Ergebnisse werden weltweit gebraucht. Von daher würden eine nachhaltige Wirtschaft und Gesellschaft unserem Land, das bei den Umwelt- und Energietechnologien führend ist und über eine hervorragende wirtschaftliche und wissenschaftliche Infrastruktur verfügt, neue große Chancen eröffnen und Best-Practice-Beispiele bieten.

Um zu einer nachhaltigen Entwicklung zu kommen, sind neues Denken, ehrgeizige Ziele und mutige Konzepte notwendig, die sowohl den nationalen Spielraum nutzen und erweitern als auch die internationale, vor allem die EU-weite Kooperation vertiefen. Auf der schnell zusammenwachsenden Welt sind die Menschen auf Gegenseitigkeit, Gemeinsamkeit und Zusammenarbeit angewiesen. Dann eröffnet Nachhaltigkeit mehr Freiheit, Wohlstand und Partnerschaft für alle. Eine bessere Welt wird möglich, wenn die Politik den Rahmen für eine nachhaltige Entwicklung setzt – national, europäisch und durch internationale Institutionen und Verträge. Sie muss sich dafür einsetzen, dass die Europäische Union zur Nachhaltigkeitsunion wird und die globale Wirtschaft einer sozialen und ökologischen Bindung unterworfen wird.

1.2 Folgen des derzeitigen Wachstumspfads

Die Enquete-Kommission bewertet die aktuellen Erschütterungen nicht allein als Konjunkturkrisen und damit als vorübergehende Wachstumseinbrüche, sondern als Folgen multipler Krisen.

Anders als in der neoliberalen Denkweise sehen wir die Erschütterungen und Krisen nicht als kurzfristige Abweichungen eines im Grundsatz gut funktionierenden Marktsystems an. Sie sind Folge eines längerfristigen Trends, die Ökonomie, die zuvor durch den Wohlfahrtsstaat in ge-

²⁶² Vgl. Hauff, Volker (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft*.

sellschaftliche Bezüge eingebunden war; erneut aus sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhängen zu entbetten. Dieser Zusammenhang muss in seiner Tiefe und seinen Interdependenzen analysiert werden. Dabei gibt es nicht nur eine politökonomische, sondern auch eine breite sozialwissenschaftliche Debatte über die Brüche im Modernisierungsprozess, die an dieser Stelle exemplarisch veranschaulicht, aber nicht ausdiskutiert werden kann.

1. Es überwiegt ein Verständnis, das von der Ambivalenz der Moderne ausgeht, die immer wieder durch politische Rahmensetzungen einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Entwicklungen braucht. Beispielhaft hat Ralf Dahrendorf das im Begriffspaar „Verlust an Bindungen/Ligaturen“ und „Gewinn an Optionen“ herausgearbeitet. Es beschreibt die gesteigerte individuelle Selbstverfügbarkeit, Selbstbezüglichkeit und Selbsteinwirkungsmöglichkeit der Moderne, denen eine schwindende soziale und kulturelle Bindung an die Gesellschaft entgegensteht.²⁶³
2. Die Gesellschaft vermag immer weniger als Ganze auf sich einzuwirken. Auch die Politik tut sich schwer, die Ganzheit zu repräsentieren. Daraus ergibt sich eine Schwächung in der politischen Steuerung und Gestaltung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse.²⁶⁴
3. Von zentraler Bedeutung ist das Verhältnis zwischen Wirtschaftssystem und natürlicher Mitwelt, weil sich die bisherige technisch-ökonomische Entwicklung überwiegend durch den Verzehr der natürlichen Ressourcen reproduziert, zu deren Erhalt sie wenig beiträgt.²⁶⁵
4. Zentrale Probleme müssen als Folgeprobleme der Errungenschaften der Moderne identifiziert werden, wobei die Folgekosten den Nutzen übersteigen können.²⁶⁶ Denn die Möglichkeit, Probleme durch eine immer weitere Ausdifferenzierung zu bewältigen, gerät an Grenzen.
5. Die „Weltrisikogesellschaft“ potenziert in neuen und komplexen Formen die Herausforderung an politische Steuerung, soziale Kompatibilität und gesellschaftliche Koordination.²⁶⁷

Neben den angedeuteten Schwachstellen und Fehlern der europäischen Moderne, in der vor allem technischer Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum zum Selbstzweck wurden, obwohl sie ursprünglich als Wege zur Verwirklichung von Emanzipation und Freiheit verstanden wurden, sind der soziale Wandel, die ökologischen Herausforderungen und die ökonomischen Umbrüche ent-

scheidende Gründe, um die Notwendigkeit der sozial-ökologischen Transformation zu beschreiben. Dabei knüpfen wir an die Theorie des Wiener Wirtschaftsanthropologen Karl Polanyi an, der 1944 die Entbettungsprozesse hin zu einer Marktgesellschaft in seiner Langfriststudie als „The Great Transformation“ beschrieben hat.²⁶⁸

Anders als bei Polanyi, der die Transformation – zeitgemäß verständlich – für den Nationalstaat und die soziale Frage beschrieben hat, müssen wir heute nicht nur die soziale, sondern auch die ökologische Entbettung sehen und von globalen und kosmopolitischen Zusammenhängen ausgehen.²⁶⁹

1.3 Die Wiederkehr der Wachstumsdebatte

Die multiplen Krisen der Gegenwart haben ihre entscheidende Ursache in einer tiefgreifenden Erschöpfung des derzeitigen Wirtschaftens. Die Stimmen derer, die die Wachstumsorientierung und Wachstumsabhängigkeit unserer Wirtschaftsweise und Gesellschaftsformation kritisch hinterfragen, werden lauter.

Schon 1968 hatten der Richta-Report der Prager Akademie der Wissenschaften²⁷⁰ und 1972 der Club of Rome²⁷¹ die Grenzen des Wachstums und die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch sowie die Frage von Wohlstand und Lebensqualität thematisiert. Nicht nur die Umweltgrenzen, auch die sozialen Schranken des Wachstums durch Konsumsättigung und Statusgüter wurden später Gegenstand kritischer Debatten.²⁷² Zu den Zweifeln an der prinzipiellen sozialen, vor allem an der ökologischen Verträglichkeit des wirtschaftlichen Wachstums, gesellten sich die Erfahrungen mit den Folgeproblemen stark ungleicher Industriegesellschaften. Zudem haben die Erkenntnisse der Glücksforschung die Annahme relativiert, dass die stetige Zunahme von Einkommen und materiellen Besitztümern in gleichem Maße zu einer höheren individuellen Lebenszufriedenheit führt.²⁷³ Gefördert wurde die Rückkehr der Wachstumsdebatte zudem von neuen, detaillierten Erkenntnissen über die Belastungsgrenzen der Erde.²⁷⁴

Aus Sorge um die Schädigung des begrenzten Planeten durch grenzenloses Wachstum, aber auch aus kulturell-normativen Erwägungen heraus stellen unterschiedliche Autorinnen und Autoren in jüngster Zeit die Frage, ob und wie Wohlstand ohne Wachstum möglich sei.²⁷⁵ Andere hingegen suchen eine programmatische Lösung des Konflikts

²⁶³ Vgl. Dahrendorf, Ralf (1979). *Lebenschancen*.

²⁶⁴ Vgl. Luhmann, Niklas (1984). *Soziale Systeme*.

²⁶⁵ Vgl. WWF (2012). *Living Planet Report*.

²⁶⁶ Vgl. Sen, Amartya (1990). *Der Lebensstandard*.

²⁶⁷ Vgl. Beck, Ulrich (2007). *Weltrisikogesellschaft*.

²⁶⁸ Vgl. Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation*.

²⁶⁹ Vgl. Beck, Ulrich (2007). *Weltrisikogesellschaft*.

²⁷⁰ Vgl. Richta, Radovan et al. (1968). *Zivilisation am Scheideweg*.

²⁷¹ Vgl. Meadows, Dennis; Meadows, Donella H.; Zahn, Erich (1972). *Die Grenzen des Wachstums*.

²⁷² Vgl. Hirsch, Fred (1980). *Die sozialen Grenzen des Wachstums*.

²⁷³ Vgl. Easterlin, Richard A. (2009). *Happiness, Growth and the Life Cycle*; oder Frey, Bruno S.; Frey Marti, Claudia (2010). *Glück*.

²⁷⁴ Vgl. insbesondere die Sachstandsberichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), zuletzt Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007). *Vierter Sachstandsbericht: Klimaänderung 2007*.

²⁷⁵ Vgl. beispielsweise: Jackson, Tim (2010). *Wohlstand ohne Wachstum*; Miegel, Meinhard (2010). *Exit*; Paech, Niko (2012). *Befreiung vom Überfluss*; Loske, Reinhard (2010). *Abschied vom Wachstumszwang*.

von Wachstumsorientierung einerseits und der Begrenztheit der Ressourcen und Senken der Erde andererseits in einem grünen²⁷⁶ oder sozialen Wachstum²⁷⁷. Oder sie grenzen sich grundsätzlich vom Optimismus einer ökologischen Modernisierung als allumfassendes Rezept ab und beschreiben den Wachstumszwang als konstitutives Element der kapitalistischen Lebens- und Produktionsweise.²⁷⁸ Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die früheren staatswirtschaftlichen Systeme und diversen dritten Wege nicht weniger wachstumsfixiert waren. Vonseiten feministischer Kritikerinnen werden die soziale und ökologische Blindheit der Wachstumsorientierung und ihre systemischen Ursachen kritisiert: Ökonomie funktioniere nur an und über Märkte. Nur was dort geschehe, gelte als produktiv und wertvoll. Als Arbeit zähle nur Erwerbsarbeit. Unbezahlte Care- oder Sorgearbeit würde Frauen zugeschrieben, vom Arbeitsmarkt abgetrennt und nicht als wertschöpfende Tätigkeit betrachtet.

Aus der Rückschau steht außer Frage, dass die Wachstumsentwicklung der letzten beiden Jahrhunderte zu einer Verbreitung des gesellschaftlichen Wohlstands und Zunahme von Lebensqualität geführt hat. Der Anspruch auf eine gute Entwicklung ist ein legitimes Recht der Gesellschaften, denen eine menschenwürdige Lebensqualität bislang versagt geblieben ist. Andererseits gibt es Anzeichen dafür, dass sich der Zusammenhang zwischen Wachstum und Wohlstandssteigerung/Lebensqualität in den Industrieländern zunehmend auflöst und angesichts der Folgen dieser Entwicklung nicht zu rechtfertigen ist.²⁷⁹

Daher muss an die Stelle der Wachstumsabhängigkeit der Gesellschaften die politische Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung treten, die auch zum Vorbild für Entwicklungsländer werden kann. Wachstum kann das Ergebnis einer gewünschten Entwicklung sein, aber nicht ein Ziel an sich. Zuerst geht es bei der Nachhaltigkeit darum, Antworten auf die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die sozialen und ökonomischen Ungleichheiten zu finden. Die Politik muss dafür die Rahmenbedingungen schaffen und damit die Anreizstrukturen, Gebote und Verbote, innerhalb derer sich Wirtschaft und Gesellschaft qualitativ entwickeln sollen. Wachsen soll das, was sozial und ökologisch verträglich ist; schrumpfen muss das, was die soziale und natürliche Mitwelt schädigt.

Geringere BIP-Wachstumsraten sind keine grundsätzliche Bedrohung für gesellschaftlichen und individuellen Wohlstand. Bereits in den zurückliegenden Jahrzehnten waren die Wachstumsraten der Industriestaaten deutlich niedriger als die in Schwellenländern, allerdings auf einem sehr viel höheren Niveau, sodass absolut gesehen das mengenmäßige Wachstum immer noch sehr hoch war.

²⁷⁶ Vgl. United Nations Environment Programme (UNEP) (2011). *Towards a Green Economy*; OECD (2011). *Towards Green Growth*.

²⁷⁷ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2011). *Soziales Wachstum*.

²⁷⁸ Vgl. Wissen, Markus (2011). *Vom Neoliberalismus zum „grünen Kapitalismus“?*; Brand, Ulrich (2012). *Wachstum und Herrschaft*.

²⁷⁹ Als ein Beispiel für die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Wohlstandsentwicklung. Vgl. den differenzierten Überblick über die Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse trotz stabiler Wachstumsentwicklung in Europa von Allmendinger, Jutta; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Spitznagel, Eugen (2012). *Arbeitslosigkeit*.

Was das nachhaltige Wirtschaften betrifft, hat unsere Gesellschaft in Schlüsselbereichen wichtige Innovationen wie ressourceneffiziente Technologien, Produktionsverfahren oder Materialien oder das Elektroenzephalogramm (EEG) hervorgebracht, aber sie ist noch weit von einer nachhaltigen Entwicklung entfernt. Das Wohlstandsniveau eines großen Teils der Bevölkerung ist hoch, alarmierend sind aber die zunehmenden sozialen Unterschiede und die ökologischen Gefahren. Die Institutionen des Sozialstaates geraten in Stagnations- oder Rezessionsphasen schnell unter massiven Druck. Deshalb stellt sich die Frage, wie die Sozialstaatsmodelle ohne eine wachstumsabhängige Politik gestärkt und zukunftsfähig werden können.

1.4 Pfadwechsel für neuen Wohlstand

Grundlegend für eine Politik unter den Bedingungen niedrigen oder gar ausbleibenden Wachstums muss die Beschreibung dessen sein, was gesellschaftlicher Wohlstand ist. Diese Erkenntnis ist eine Aufforderung an eine Politik, die Verteilungsfrage stärker in den Vordergrund zu rücken, anstatt eine illusionäre Politik der Rückkehr zu hohen Wachstumsraten um jeden Preis zu verfolgen. Eine sozial-ökologische Transformation sollte deshalb Folgen des leisten:

- Demokratisierung der Wirtschaft und Gesellschaft;
- mehr europäische Kooperation im Sinne der Nachhaltigkeit;
- Förderung sozial-ökologischer Entwicklungsmodelle. Dies kann durch eine Verteilungspolitik gelingen, welche die Binnennachfrage und regionale Wirtschaftskreisläufe stärkt, hohe Vermögen und Einkommen stärker zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben heranzieht, Investitionen in Umwelt, Bildung und Infrastruktur ausweitet, eine energie- und ressourceneffiziente Modernisierung der Wirtschaft und Technologien vorantreibt und Leitmärkte für nachhaltige Zukunftstechnologien fördert;
- die absolute Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Ressourcenverbrauch;
- eine höhere Integrations-, Aufnahme- und Verarbeitungstoleranz gesellschaftlicher Teilsysteme bei sinkenden Wachstumsraten. Es muss gelingen, den Arbeitsmarkt, die Sozialsysteme und die öffentlichen Haushalte vom Wachstum abzukoppeln.

Die Herausforderung der sozial-ökologischen Transformation auf eine nachhaltige Entwicklung ist angesichts vielfältiger Krisentendenzen und hoher Pfadabhängigkeiten ebenso drängend wie groß. Die Zeit wird knapp, denn das Umsteuern auf eine nachhaltige Entwicklung ist ein tiefer Eingriff, da es nicht um Teilkorrekturen geht, auch nicht um eine Feinanpassung in der Rahmensetzung oder um die graduelle Adaption bestehender Routinen und Institutionen. Eine sozial-ökologische Transformation und der Pfadwechsel in der politischen Regulierung lassen sich nicht allein technisch-ökonomisch bewerkstelligen, sondern sind eine politische, gesellschaftliche und soziokulturelle Herausforderung. Technologien müssen sich

nachhaltig entwickeln, wie auch Governance und Lebensstile. Die Transformation erfordert die gesamte Bandbreite der Ordnungs- und Gestaltungspolitik sowie neue Konzepte einer nachhaltigen Arbeitswelt und nachhaltiger Konsum- und Lebensstile.

Jede Verzögerung erhöht die Umbaukosten und verringert die Umbauchancen. Umgekehrt können die Anpassungskosten durch entschiedenes und global konzertiertes Eingreifen auf ein beherrschbares Maß gesenkt werden.²⁸⁰ Die Transformationsperspektive ist nicht nur eine Alternative zum „business as usual“, sondern auch zur bloßen Effizienzsteigerung und Optimierung. Ein solcher Pfadwechsel ist kein apokalyptisches Untergangsszenario, das letztlich in politische Apathie mündet. Die sozial-ökologische Transformation ist die angemessene Reformperspektive für die heutigen Herausforderungen.

Vielversprechende Optionen einer gelingenden Transformation bieten die Anreize für einen Pfadwechsel, der die Angst vor neuen Wegen nimmt. Ein solcher Pfadwechsel lässt sich nicht einfach vorschreiben und von oben (bottom-up) implementieren. Die Ausweitung der Demokratie gehört unverzichtbar dazu. Die Fähigkeit demokratischer Gesellschaften zur Reflektion, Evaluation und Fehlerkorrektur gehört zu einer nachhaltigen Gesellschaft. Der Pfadwechsel ist eine gemeinsame Anstrengung. Unerlässlich ist die Verknüpfung mit gegenwärtigen Erfahrungswelten und Wertmustern, zumal gerade in der Ökologiefrage die Kluft zwischen grundsätzlichen Einstellungen und tatsächlichem Verhalten enorm groß ist. Die demokratische Gestaltung des Pfadwechsels basiert auf der Einsicht, dass die sozial-ökologische Transformation zu einem aufgeklärten Realismus gehört.

Die Erkenntnis der multiplen Krisen als Ausgangspunkt für einen neuen Fortschritts- und Wohlstandsbegriff und für eine Transformation zur nachhaltigen Entwicklung prägt die folgenden Kapitel. Es wird dargestellt, ob und in welcher Weise zum Beispiel die Einkommensverteilung, die Beschäftigungsverhältnisse, der Sozialstaat oder das Bildungssystem auf Wirtschaftswachstum angewiesen sind und welche Potenziale zur Mehrung von Wohlstand und Lebensqualität sie in einer nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung besitzen. Zuvor beschreiben wir einleitend die Phasen in der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung der Nachkriegszeit, auch um die Notwendigkeit, ja die Alternativlosigkeit einer sozial-ökologischen Transformation zu begründen.

2 Wirtschaftswachstum: Grundlagen

2.1 Was ist das Bruttoinlandsprodukt?²⁸¹

In der gegenwärtigen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und auch in der öffentlichen Debatte dient das Bruttoinlandsprodukt (BIP) als zentrale Kennziffer für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

Es entsteht durch das Zusammenspiel mehrerer Faktoren, namentlich Arbeit, Wissen, Innovationen, Kapital, Rohstoffe und Energie. Diese Faktoren gehen unterschiedliche Verbindungen ein, wodurch das Wachstum des BIP eher als extensiv oder intensiv angesehen werden kann. Intensives BIP-Wachstum hängt vorwiegend von gesteigertem Wissens- und Innovationseinsatz (Steigerung der Produktivität) ab, extensives hingegen vom vermehrten Einsatz der übrigen Faktoren.

Der Einsatz des Faktors Arbeit ergibt sich vor allem aus der demografischen Entwicklung, der Arbeitszeit pro Arbeiterin oder Arbeiter sowie der Erwerbsbeteiligung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Das zur Verfügung stehende Kapital bestimmt sich aus früheren und aktuellen Investitionen. Zentral ist in industrialisierten Volkswirtschaften der Faktor Technologie, also der Umfang und die Qualität des technischen Wissens. Dies wurde in traditionellen Wachstumsmodellen der Einfachheit halber als gegeben angenommen (sogenanntes exogenes Wachstum). Heute wird „Wissen“ in der Wirtschaftswissenschaft jedoch als endogene Variable verstanden, die über Innovationen, Investitionen in modernisiertes Sachkapital sowie Bildung und berufliche Qualifikation beeinflusst werden kann (sogenanntes „endogenes Wachstum“).

Als zentrale ökonomische Kennziffer gibt das BIP den Gesamtwert aller Güter (Waren und Dienstleistungen) in Geldeinheiten an, die in einem bestimmten Zeitraum im Inland (von Personen aus dem In- und Ausland) hergestellt wurden. Es werden allerdings nur die Preise für jene Güter gezählt, die dem Endverbrauch dienen. Ansonsten würden Güter, die als Vorleistungen in die weitere Produktion eingehen, doppelt gezählt, beispielsweise der Wert eines Autoreifens beim Reifenproduzenten und dann noch einmal im Verkaufspreis der fertigen Autos.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist

- 1) der Wert (in Geldeinheiten) der
- 2) im Inland
- 3) in einem bestimmten Zeitraum
- 4) über „den Markt“ produzierten Waren und Dienstleistungen (abzüglich Vorleistungen).

Ein spezielles Problem bei der Erfassung produzierter Werte liegt bei sogenannten Nichtmarktproduzenten vor, also hauptsächlich dem Staat einschließlich der Sozialversicherungen: Da hier Leistungen unentgeltlich abgegeben werden, liegen keine Marktpreise vor, die erfasst werden könnten. Hilfsweise wird der Aufwand für Arbeitnehmerentgelte und Abschreibungen (also der Wertverlust der Bauten und Ausrüstungen im Laufe der Zeit) als Maß für die Wertschöpfung genommen. Damit wird bei diesem Verfahren im Unterschied zu über den Markt gehandelten Gütern jedoch unterstellt, dass die Konsumenten für die Leistungen gerade die Herstellungskosten und die Abschreibung zahlen würden. Wohlstandssteigernde Wirkungen, die sich in einem Preisaufschlag niederschla-

5 Schlussfolgerungen

5.1 Der Stellenwert des Wachstums in den gesellschaftlichen Teilbereichen: zentrale Erkenntnisse

Wirtschaftliches Wachstum hat in verschiedenen Teilbereichen unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche Wirkungen. Ob, wie und wo Wachstum dazu dienen kann, den Wohlstand in dem hier präsentierten umfassenden Sinn zu steigern, bedarf detaillierter Betrachtung. Folgende zentrale Erkenntnisse aus der Analyse wichtiger gesellschaftlicher Teilbereiche haben wir gewonnen, die unsere Handlungsoptionen anleiten.

5.1.1 Wachstum und öffentliche Haushalte

Der Zusammenhang von Wachstum und öffentlichen Haushalten kann nur dann sinnvoll erörtert werden, wenn man eine politische Prüfung und Bewertung darüber vornimmt, welche gesellschaftlichen Aufgaben in öffentlicher Verantwortung liegen sollen. Diese sollen im Sinne einer nachhaltigen Haushaltspolitik so finanziert werden, dass Einnahmen und Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg in einer Balance sind. Daher braucht es eine dem Aufgabenumfang angemessene Finanzierung der öffentlichen Haushalte. Aktuell hat sich in Deutschland die Lage der öffentlichen Haushalte aufgrund einer zunehmenden Verschuldung verschlechtert, während gleichzeitig der Investitionsstau wuchs. Ein leistungsfähiger Sozial- und Investitionsstaat kann aber auch bei ausgeglichenen öffentlichen Haushalten und ohne eine unrealistische Rückkehr zu hohen Wachstumsraten finanziert werden. Dazu müssen Verteilungsfragen in den Mittelpunkt der Diskussion rücken. Wir brauchen eine sozial gerechte Erhöhung der Einnahmequote zur nachhaltigen Finanzierung öffentlicher Aufgaben, begleitet von einer Überprüfung existierender Ausgaben, und eine Streichung umweltschädlicher Subventionen. Denn leistungsfähige öffentliche Haushalte zur Finanzierung gesellschaftlich verlangter öffentlicher Leistungen sind die Grundlage für einen funktionierenden Sozialstaat und sichern die Zukunftsfähigkeit und den Wohlstand der Gesellschaft.

5.1.2 Wachstum und Finanzmärkte

Finanzmärkte können innerhalb eines entsprechenden Regulierungsrahmens einen positiven Einfluss auf Wachstum und Wohlstand haben. Häufig jedoch waren die Wachstumsraten der Finanzmärkte entkoppelt von

produktiven Investitionen in der Realwirtschaft, sodass auch Wachstum und Wohlstand sich entkoppelt haben. Eine stärkere Integration der Finanzmärkte erhöht zudem die Volatilität und Krisenanfälligkeit einer Volkswirtschaft. Ein stark ausgebauter institutioneller Rahmen kann dies eindämmen. Bisher wurde eine angemessene Regulierung der Finanzmärkte jedoch nicht erreicht. Die in der Folge der Finanzkrise entstandene Dynamik muss genutzt werden, um die Regulierungsarchitektur der internationalen Finanzmärkte neu zu gestalten. Kernpunkte sind hierbei die strengere Eigenkapitalregulierung, die Einführung eines Trennbankensystems, mehr Transparenz und Regulierung von Ratingagenturen, eine Finanztransaktionssteuer und eine effektive Bankenaufsicht. So kann das Ziel, dass Finanzmärkte wieder dem breiten Wohlstand dienen (finance serving society) erreicht werden.

5.1.3 Wachstum und Umwelt

In vielen Umweltbereichen haben wir die Grenzen der Nutzung überschritten (vergleiche Bericht der Projektgruppe 3). Die ökologischen Schäden entstanden und entstehen aufgrund einer fehlenden Internalisierung der Kosten des Wachstums. Dies ist besonders sichtbar beim Klimawandel und dem Biodiversitätsverlust. Viele Länder haben heute schon mit erheblichen Kosten des Klimawandels zu kämpfen. Ökologische Schäden beeinträchtigen vielerorts das Wirtschaftsgeschehen (siehe Kapitel 2.4 dieses Sondervotums). „Grünem“ Wachstum wird ein enormes wirtschaftliches Wachstumspotenzial nachgesagt. Dies wird sich häufig nicht als realistisch einstellen, da nicht eine „graue“ Wirtschaft durch eine „grüne“ Wirtschaft ersetzt werden kann. Vielmehr muss die Wirtschaft effizienter gestaltet, Ressourcen müssen im Kreislauf geführt, Energie muss aus erneuerbaren Energiequellen bezogen und es muss darüber hinaus nachgedacht werden, wie viel man konsumieren und produzieren muss und soll. Dieser Dreiklang aus Effizienz, Konsistenz und Suffizienz (siehe Bericht der Projektgruppe 3, Kapitel 6) wird nicht zu exorbitanten Wachstumsraten führen, aber zu einer stabileren und nachhaltigeren Wirtschaft und damit auch Gesellschaft in Deutschland.

5.1.4 Wachstum und Unternehmen

Unternehmen haben einen großen Einfluss auf unseren Wohlstand und unsere Lebensqualität in Deutschland und in vielen anderen Ländern, in denen sie produzieren und ihre Waren auf den Markt bringen. Eine nachhaltige Wirtschaft ist ein wichtiger Hebel zu einer ressourcenschonenden und sozialeren Produktion und Konsumtion von Gütern und Dienstleistungen. Die deutsche Wirtschaft ist schon heute Marktführer in Bereichen der „grünen“ Wirtschaft. Sie kann diese Stärke nutzen, um ihre Vorreiterrolle auszubauen. Um Transparenz und Glaubwürdigkeit aufrechtzuerhalten, sind jedoch gesetzliche Standards und klare Kriterien über den Bezug von Rohstoffen, aber auch zur Messbarkeit beziehungsweise Vergleichbarkeit von Nachhaltigkeitsberichterstattungen notwendig. Es gibt viele Maßnahmen, die eine sozialökologische Transformation der Wirtschaft beschleunigen können. Dabei ist

staatliche Innovationspolitik genauso notwendig wie die Einführung von Lenkungsabgaben für den Umweltverbrauch, eine effiziente Rohstoffversorgung und eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft. Dazu gehört auch, bestehende Fehlanreize besonders im Bereich der umweltschädlichen Subventionen abzubauen und die öffentliche Beschaffung konsequent nach sozialen und ökologischen Kriterien auszurichten (siehe Kapitel 3.4 dieses Sondervotums).

5.1.5 Wachstum und Beschäftigung

Es gibt keinen linearen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des BIP und der Beschäftigungshöhe. Wie viele Menschen am Erwerbsleben teilhaben und wie viele arbeitslos sind, entscheiden auch die institutionellen Rahmenbedingungen wie die Länge der Arbeitszeiten sowie die Produktivität je Erwerbstätigen. In Deutschland beobachten wir in den letzten Jahren einen Anstieg der Beschäftigtenquote und auch der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, während die gesamte Zahl der geleisteten Arbeitsstunden tendenziell zurückgegangen ist. Immer mehr Menschen teilen sich ein sinkendes Beschäftigungsvolumen. Diese Entwicklung erklärt sich aus einer Veränderung der Erwerbstätigenstruktur: Die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung (vor allem bei Frauen), der geringfügigen Beschäftigung, der Leiharbeit, der befristeten Beschäftigungsverhältnisse sowie eine steigende Anzahl Selbstständiger drängen das unbefristete Vollzeitbeschäftigungsverhältnis zurück. Gleichzeitig sinken die Reallöhne, die Lohnquote sinkt deutlich und der Niedriglohnsektor weitet sich aus. Eine nachhaltigere Beschäftigungspolitik in Zeiten sinkender Wachstumsraten muss die Rahmenbedingungen für die Lohnentwicklung (Mindestlohn, equal pay et cetera) verbessern, eine geschlechtergerechte Erwerbsbeteiligung anstreben, Bildung und Qualifizierung verbessern und Modelle zur Verkürzung der Durchschnittsarbeitszeit umsetzen.

5.1.6 Wachstum und Verteilung

In den meisten OECD-Ländern sind seit 2000 sowohl die Einkommens- und Vermögensungleichheit als auch die Armutsrisikoquoten gestiegen. In Deutschland war diese Scherentwicklung besonders ausgeprägt. Betroffen von der wachsenden sozialen Ungleichheit sind vor allem drei Gruppen: Ältere Menschen ab 75 Jahren, Kinder und Alleinerziehende.

Im Vordergrund einer anderen Verteilungspolitik muss deshalb die Bekämpfung von Niedriglöhnen (siehe Kapitel 3.5 dieses Sondervotums), von mangelnder Steuergerechtigkeit und von drohender Altersarmut (siehe Kapitel 4.1 dieses Sondervotums) stehen. Optionen für eine gerechtere Steuerpolitik wären eine progressivere Gestaltung der Einkommensbesteuerung, Maßnahmen zur Eindämmung der Steuerflucht, die Abschaffung von Steuererleichterungen für Besserverdienende oder der Ausbau von Steuern auf Vermögen und Grundbesitz.

Darüber hinaus sind politische Maßnahmen zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit eine bleibende Auf-

gabe. Dazu gehören nicht nur die universelle Durchsetzung von gleichem Lohn für gleiche Arbeit (equal pay) unabhängig von Geschlecht und Status der Beschäftigung (Stichwort Leiharbeit) und eine größere Anzahl von Frauen in Führungspositionen, sondern auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Umsetzung einer Individualbesteuerung, eine eigenständige soziale Sicherung und eine geschlechtergerechte Aufteilung der Sorgearbeit, die die Bereitstellung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen voraussetzt.

5.1.7 Demografie, Finanzpolitik und Sozialstaat

Die demografische Entwicklung führt dazu, dass die notwendigen Ausgaben für den Sozialstaat tendenziell zunehmen, während aufgrund des absehbar niedrigeren Wachstums in der Zukunft sich die Einnahmen des Staates schwächer entwickeln werden. Allerdings zeigen Projektionen, dass aufgrund des Produktivitätsfortschritts bei abnehmender Bevölkerungszahl das BIP pro Kopf aller Voraussicht nach weiter zunimmt.

Deshalb ist auf die Herausforderung der demografischen Entwicklung nicht mit einer Kürzung von sozialen Leistungen zu reagieren, sondern der Sozialstaat ist insgesamt auf eine verbreiterte Finanzierungsgrundlage zu stellen. Dazu stehen eine Reihe verteilungspolitischer Ansätze zur Verfügung: Sie reichen von der Einführung einer Bürgerversicherung über Maßnahmen, die zu einer besseren Lohn- und damit Beitragsentwicklung führen, und über eine Erhöhung der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenzen bis hin zu einer höheren Steuerfinanzierung. Daneben muss es gelingen, dass in Zukunft mehr Menschen, vor allem am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen wie Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund, an sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit teilhaben.

5.1.8 Herausforderung Bildung

Die Art und Weise, wie wir leben, wie wir Menschen erziehen und ausbilden, entscheidet über unsere Zukunft. Eine der größten Herausforderungen für die Zukunft, um den Wohlstand aller in unserer Gesellschaft sicherzustellen, liegt in der Weiterentwicklung eines leistungsfähigen Bildungssystems, um so ein hohes Bildungsniveau aller Menschen zu erreichen.

Bildung und Ausbildung sind für die individuellen Lebenschancen, für eine nachhaltige kulturelle, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklung unseres Landes von entscheidender Bedeutung. Für den Einzelnen sind sie die beste Versicherung gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Für die Volkswirtschaft sind sie die Grundlage wirtschaftlicher Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. Investitionen in Bildung und Qualifizierung und die Gewährleistung von Chancengleichheit sind entscheidende Bausteine, unser Land zukunftsfähig zu machen. Zwar existiert ein qualitativ gutes berufliches Ausbildungssystem und der Anteil der Hochschulabsolventen und besonders der Hochschulabsolventinnen ist gestie-

gen, aber zum Beispiel hat gleichzeitig der Anteil der Männer ohne beruflichen Bildungsabschluss deutlich zugenommen.

Trotz der allgemein akzeptierten hohen Bedeutung weist das deutsche Bildungssystem erhebliche Schwächen auf, insbesondere bei der Förderung bildungsferner Kinder und Jugendlicher und bei der frühkindlichen Bildung. Diese Schwächen zu beseitigen ist gesellschaftspolitisch und volkswirtschaftlich dringend geboten. Es gibt viele Ansatzpunkte, die richtungsweisend sind das deutsche Bildungssystem zu verbessern (siehe Kapitel 4.2 dieses Sondervotums). Eine wesentliche Voraussetzung ist dabei die Erhöhung der Bildungsausgaben. Um ein international vergleichbares Niveau zu erreichen, müssten jährlich mindestens 20 bis 25 Milliarden zusätzlich in das Bildungssystem investiert werden. Die gesellschaftliche Wertschätzung von Bildung und Bildungsinstitutionen sollte durch geeignete Maßnahmen gefördert und verbessert werden.

5.2 Einen sozialökologischen Regulierungsrahmen schaffen

Die Analyse der Wechselwirkungen des Wirtschaftswachstums mit verschiedenen Gesellschaftsbereichen hat gezeigt, dass Wirtschaftswachstum allein keine hinreichende Bedingung für Wohlstand und Lebensqualität ist. Die Orientierung auf einen ganzheitlichen Wohlstands-begriff bedarf eines breiteren Ordnungsrahmens. Ein solcher ist in der Bundesrepublik nicht ohne historisches Vorbild. Schon im Jahre 1967 schuf die damalige Bundesregierung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG)⁵³⁸ ein Instrument, das die Verpflichtung des Regierungshandelns auf mehrere, teils miteinander in einem Zielkonflikt stehende ökonomische Kenngrößen erstrebte. Damit konkretisierte sie das Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das ursprüngliche Gesetz schrieb folgende vier Ziele der Wirtschaftspolitik fest: ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, ein hoher Beschäftigungsstand, ein stabiles Preisniveau sowie ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht.

Mit dem Fortgang der wirtschaftspolitischen Debatte wurde auch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz selbst hinterfragt. Schon vor zwanzig Jahren wurde es als Hindernis für eine „Abkehr vom Wachstumsdogma“⁵³⁹ ausgemacht. Kritisiert wurde die Widersprüchlichkeit der Orientierung auf das BIP-Wachstum gegenüber einer sozialökologischen wirtschaftspolitischen Ausrichtung.

Aufgrund der verstärkten europäischen Integration der Währungs- und Wirtschaftspolitiken spielt das StabG nur noch eine untergeordnete Rolle. So haben – verfassungsrechtlich und zwischenstaatlich verankerte – Verpflichtungen zum Abbau der Staatsverschuldung heute eine herausgehobene Stellung (Schuldenregel im Grundgesetz, „Six Pack“ der EU, Fiskalpakt). Dem Ziel der Stabilisierung beziehungsweise des Abbaus der öffentlichen Verschuldung haben sich de iure alle anderen wirtschaftspolitischen Zielstellungen unterzuordnen.⁵⁴⁰

Wie die Analyse in diesem Bericht zeigt, wird eine einseitig auf Wachstum und Entschuldung ausgerichtete Wirtschaftspolitik den Herausforderungen nicht gerecht. Ein sozialökologischer Regulierungsrahmen erfordert eine auf einen umfassenden Begriff von Wohlstand zielende Wirtschaftspolitik. Wir brauchen ein neues magisches Viereck, das ökologische, soziale Nachhaltigkeit in den Vordergrund stellt und die Zielkonflikte mit dem BIP-Wachstum transparent macht und konkrete Ziele definiert.⁵⁴¹

Ein solcher sozialökologischer Regulierungsrahmen müsste zunächst langfristige multidimensionale Ziele der Wirtschaftspolitik definieren. Dabei müssen Zielkonflikte transparenter gemacht werden.⁵⁴² Denkbar ist hier ein einschlägiges Beratungs- und Berichtswesen, das regelmäßig und öffentlichkeitswirksam Rechenschaftsdruck für getroffene Zielabwägung schafft. Dazu könnte ein weiterer, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gleichgestellter Sachverständigenrat für nachhaltige Lebensqualität und ein Jahreswohlstandsbericht der Bundesregierung dienen.^{543, 544} Denkbar wäre hier auch eine Stärkung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und deren Indikatorenset, das schon mit Zielen unterlegt ist, sowie des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung. Und schließlich kann dieser sozialökologische Regulierungsrahmen als Koordinationsinstrument für ein gleichgerichtetes Streben nach ganzheitlichem Wohlstand auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene dienen.

Ein solcher sozialökologischer Regulierungsrahmen müsste zunächst langfristige multidimensionale Ziele der Wirtschaftspolitik definieren. Dabei müssen Zielkonflikte transparenter gemacht werden.⁵⁴² Denkbar ist hier ein einschlägiges Beratungs- und Berichtswesen, das regelmäßig und öffentlichkeitswirksam Rechenschaftsdruck für getroffene Zielabwägung schafft. Dazu könnte ein weiterer, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gleichgestellter Sachverständigenrat für nachhaltige Lebensqualität und ein Jahreswohlstandsbericht der Bundesregierung dienen.^{543, 544} Denkbar wäre hier auch eine Stärkung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und deren Indikatorenset, das schon mit Zielen unterlegt ist, sowie des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung. Und schließlich kann dieser sozialökologische Regulierungsrahmen als Koordinationsinstrument für ein gleichgerichtetes Streben nach ganzheitlichem Wohlstand auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene dienen.

⁵⁴⁰ Vgl. Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung: 6.

⁵⁴¹ Dullien und van Treeck schlagen ein „neues magisches Viereck“, bestehend aus den Dimensionen „Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit“, „Ökologische Nachhaltigkeit“, „Soziale Nachhaltigkeit“ sowie „Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“ vor. Vgl. Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung: 15. Die Projektgruppe 2 der Enquete-Kommission arbeitet mit den Dimensionen „Materieller Wohlstand“, „Soziales und Teilhabe“ und „Ökologie“. Vgl. Bericht der Projektgruppe 2.

⁵⁴² Vgl. Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung: 13.

⁵⁴³ Vgl. ebd.: 16 f.; Tiemann, Heinrich; Wagner, Gert G. (2012). „Jenseits des BIP“.

⁵⁴⁴ **Sondervotum der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms:** Ich halte einen Sachverständigenrat für nachhaltige Lebensqualität sowie einen Jahreswohlstandsbericht der Bundesregierung für überflüssig, da seit 2002 eine institutionell implementierte, parteiübergreifend anerkannte und international verankerte Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung existiert.

⁵³⁸ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG).

⁵³⁹ Stratmann-Mertens, Eckhard; Hickel, Rudolf; Priewe, Jan (Hrsg.) (1991). Wachstum.

Zentrale Aspekte aus dem Berichtsteil C

Projektgruppe 2 “Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- und Fortschrittsindikators”

*Der W3-Indikatorensatz von CDU/CSU, FDP und SPD
(S. 234-273; hier abgebildet: S. 28-29; 234-235; 238)*

*Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN
sowie des Sachverständigen Uwe Schneidewind zum Indikatorensatz der
Projektgruppe 2:
“Das grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass”
(S. 277-283)*

*Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. sowie des
Sachverständigen Ulrich Brand zum Indikatorensatz der Projektgruppe 2:
Das Trio der Lebensqualität
(S. 288-298; hier abgebildet: 288-290)*

In einem Punkt waren sich alle Mitglieder der Enquete-Kommission einig: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist alleine kein geeigneter Indikator um Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland zu erfassen und als Messgröße für Politik zu gelten. Alle Fraktionen waren sich ferner einig, dass wirtschaftliche Indikatoren durch soziale und ökologische Indikatoren ergänzt werden müssen. Diese ergänzenden Indikatoren finden sich daher in unterschiedlicher Ausgestaltung in allen drei vorgeschlagenen Modellen.

Damit ist die Enquete-Kommission ihrem Auftrag nachgekommen, das BIP um weitere Indikatoren zu ergänzen und einen neuen Indikatorensatz zu entwickeln. Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen über die Anzahl und den Inhalt der Indikatoren sind drei unterschiedliche Sätze entwickelt worden: Der “W3-Indikatorensatz” einer „großen Koalition“ von CDU/CSU, FDP und SPD, der “Wohlstandskompass” der GRÜNEN Fraktion und das “Trio der Lebensqualität” der Fraktion DIE LINKE. Im Folgenden werden die drei Indikatoren-Entwürfe kurz eingeführt. Detaillierte Informationen zu den einzelnen Indikatoren, Leitindikatoren und Ausarbeitungen (insbesondere zum W3-Indikatorensatz) entnehmen Sie bitte dem Schlussbericht.

2 Handlungsempfehlungen und Indikatorenansatz

2.1 Indikatorenansatz

Ausgehend von der Erkenntnis, dass Wohlstand mehr ist als „Materieller Wohlstand“ empfiehlt die Enquete-Kommission dem Deutschen Bundestag, ein neues Wohlstands- und Fortschrittsmaß zu etablieren: die W³ Indikatoren⁵.



Die aus zehn zentralen Variablen bestehenden W³ Indikatoren sollen künftig darüber Auskunft geben, wie es in Deutschland um Wohlstand und Lebensqualität steht. Neben der Dimension „Materieller Wohlstand“ sollen auch die Wohlstands-Dimensionen „Soziales/Teilhabe“ und „Ökologie“ in den Blick genommen werden.

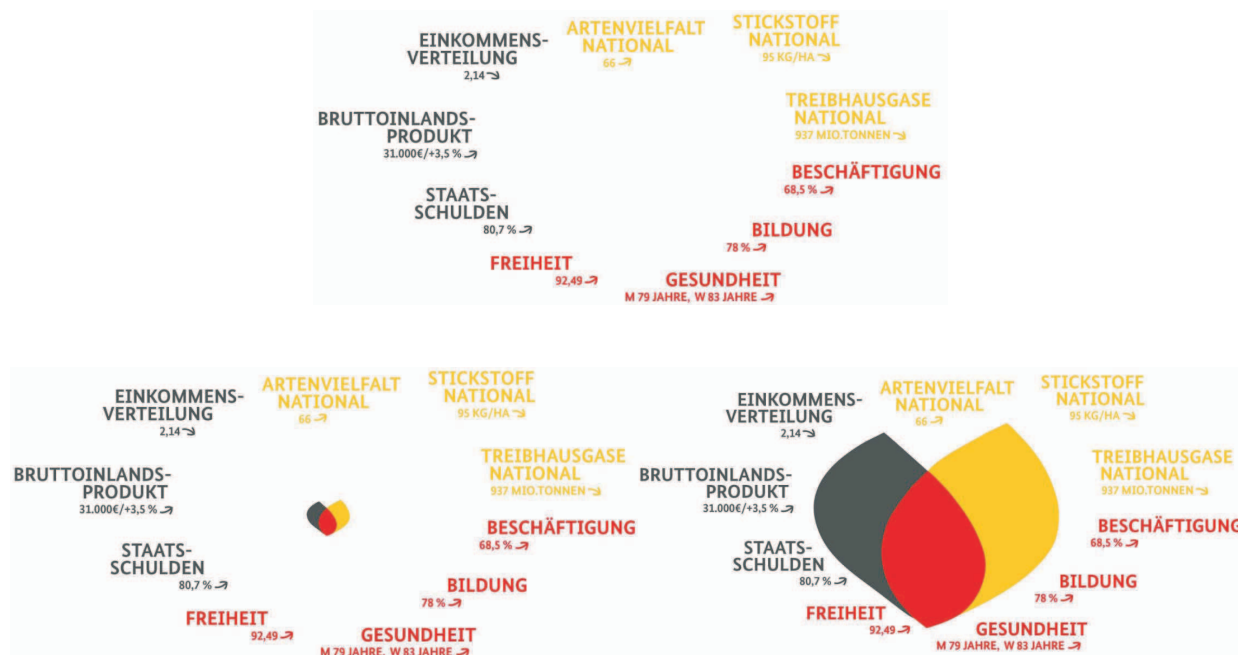
⁵ Dieses Signet, der Name und die Darstellung des Indikatorenansatzes wurden von ergo Kommunikation im Auftrag der Enquete-Kommission erarbeitet.

Der „Materielle Wohlstand“ und dessen Nachhaltigkeit wird durch das BIP pro Kopf, die Einkommensverteilung und die Staatsschulden abgebildet. Der Bereich „Soziales/Teilhabe“ soll durch die Indikatoren Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Freiheit gemessen werden und der Bereich Ökologie durch die Variablen Treibhausgase, Stickstoff und Artenvielfalt. Detaillierte Angaben zu den Indikatoren finden sich in im Teil C des Berichts unter Kapitel 3.2. bis 3.4. Drei Entwürfe für die Darstellung der W³ Indikatoren, die Grundlage für die weitere gestalterische Arbeit sein können, sind unten abgebildet⁶.

Die genannten zehn Leitindikatoren sind die zentralen Bausteine des neuen Wohlstandsmaßes. Darüber hinaus gibt es weitere Indikatoren im Hintergrund, so genannte Warnlampen. Diese Indikatoren stehen für zusätzliche wichtige Informationen in den jeweiligen Wohlstands-bereichen. Sie ergänzen die Leitindikatoren und werden nur dann sichtbar und analysiert, wenn sie sich negativ entwickeln beziehungsweise gewisse Grenzwerte überschreiten. So soll die Aufmerksamkeit gezielt auf Fehlentwicklungen gelenkt werden, die die Leitindikatoren nicht ausreichend abbilden beziehungsweise deren positive Entwicklung gefährden.

Folgende Indikatoren stehen hinter den „Warnlampen“: Für den Bereich „Materieller Wohlstand“ sind es die Nettoinvestitionen, die Vermögensverteilung, die „Finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors“, für den Bereich „Soziales/Teilhabe“ sind es die Unterbeschäftigung, die Weiterbildung, die „Gesunden Lebensjahre“ und für den Bereich „Ökologie“ sind es die globalen Emissionen der

⁶ Die aufgeführten Indikatorenwerte und Pfeilrichtungen sind beispielhaft eingesetzt.



Treibhausgase, der globale Stickstoff-Überschuss und die globale Artenvielfalt.

Der materielle Wohlstand eines Landes wird sowohl durch die marktvermittelte als auch durch die nicht-marktvermittelte Produktion (Kindererziehung, Pflege im Haushalt, Ehrenamt etc.) bestimmt, ein großer volkswirtschaftlicher Wertschöpfungsbereich, der bislang wenig im Blickfeld steht. Da jedoch zur nicht-marktvermittelten Produktion lediglich alle zehn Jahre statistische Daten vorliegen, empfiehlt die Enquete-Kommission, dass das Statistische Bundesamt die Zeitbudgeterhebung zur Messung der nicht-marktvermittelten Produktion alle fünf Jahre durchführt. Liegen neue Zahlen vor, soll die nicht-marktvermittelte Produktion in den W³ Indikatoren berücksichtigt werden.

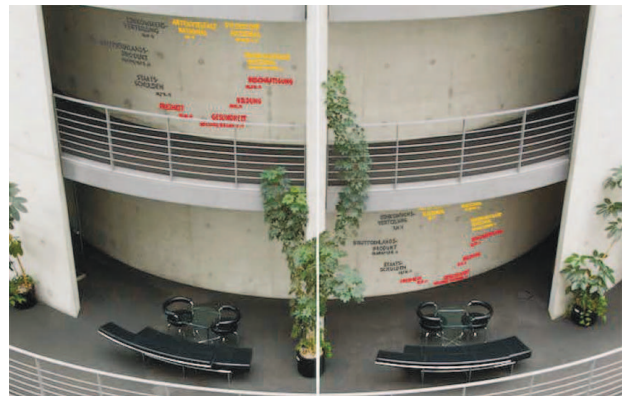
Für alle anderen Indikatoren gilt: Die Enquete-Kommission empfiehlt, diese regelmäßig (beispielsweise jährlich) berechnen zu lassen. Die Bundesregierung soll künftig ebenso regelmäßig zu dem von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren-Tableau in ressortübergreifender Weise Stellung beziehen. In Vorbereitung dieser Stellungnahme könnten einschlägige Sachverständigenräte die W³ Indikatoren analysieren, kommentieren und gegebenenfalls konstruktiv erweitern. Auf jeden Fall sollten der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Sachverständigenrat für Umweltfragen aufgefordert werden, diese Aufgabe zu übernehmen. Inwieweit weitere Sachverständigenräte und Beiräte zu dieser öffentlichen Diskussion beitragen können und sollen, sollte zu Beginn der kommenden Legislaturperiode geprüft werden.⁷

Die W³ Indikatoren sollen darüber hinaus unter Bürgerinnen und Bürgern bekannt werden und die gesellschaftliche Debatte beflügeln. Dazu gehört eine möglichst interaktive Aufbereitung des Indikatorensatzes im Internet. Neben einer attraktiven Darstellung der W³ Indikatoren sollen auf einer einzurichtenden Internetseite Hintergrundinformationen abrufbar sein. Anbieter der Homepage könnte zum Beispiel das Statistische Bundesamt sein, das die Pflege und Aufbereitung der Daten übernehmen würde. Analog zum Internetauftritt des OECD-Better-Life-Index sollte mit diesem Internetangebot auch eine Aggregation der Einzelindikatoren des Indikatorensatzes zu einem aggregierten Index möglich sein, wobei die Nutzerin und der Nutzer entsprechend ihrer beziehungsweise seiner Präferenzen die Gewichtung der einzelnen Teilindikatoren vornimmt.

Darüber hinaus empfiehlt die Enquete-Kommission eine Installation der W³ Indikatoren in einem zentralen Gebäude des Deutschen Bundestages. Die Enquete-Kommission bittet den Ältestenrat des Deutschen Bundestages, in diesem Sinne entsprechende Realisierungsvorschläge einzuholen und über ihre Umsetzung zu entscheiden. Es sollte auch geprüft werden, ob eine Wanderausstellung sinnvoll sein kann.

Im Folgenden werden mögliche Visualisierungen der W³ Indikatoren in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages dargestellt. Als Beispiele wurden die Projektion auf Sichtbeton sowie ein Standdisplay (mit interaktiven Funktionen) gewählt.

Bei der Entwicklung des neuen Wohlstandsmaßes stellte die Enquete-Kommission bei zahlreichen Statistiken Handlungsbedarf fest. So sollte etwa die Messung der Einkommens- und Vermögensverteilung deutlich verbessert werden. Daneben erscheint eine Ergänzung der Bildungsberichterstattung durch Erfassung der tatsächlichen Bildungskompetenzen sinnvoll. Im Bereich Ökologie bedarf es zum einen einer mindestens EU-weit vergleichbaren amtlichen Erhebung des Vogelindex oder, besser noch, der Einführung eines konzeptionell umfassenderen Indikators für Biodiversität. Zum anderen sollte die Verfügbarkeit von globalen Stickstoffbilanzen deutlich verbessert werden. Generell sollte versucht werden, einen höheren Grad an Aktualität zu erreichen.



⁷ Vgl. Fußnote 797.

Kosten der verfügbaren freien Zeit erzielt wurde⁶⁶². In diesem Fall wird das BIP überschätzt. Auch die Schattenwirtschaft ist nur schwer zu erfassen.⁶⁶³

5. Wohlstand mindernde Schäden wirtschaftlicher Aktivitäten werden unangemessen eingerechnet.

Umweltverschmutzung, Wirtschaftskriminalität oder vermehrte psychische Erkrankungen werden nicht senkend oder sogar wirtschaftskraftsteigernd im BIP berücksichtigt. Die Förderung und der Verbrauch von Kohle erhöhen das BIP beispielsweise. Dabei werden weder die resultierenden Umwelt- und Gesundheitsschäden noch die Tatsache, dass es sich um eine nicht regenerierbare Energiequelle handelt, berücksichtigt.⁶⁶⁴

6. Nicht-materieller Wohlstand wird nicht berücksichtigt.

Nicht-materieller Wohlstand wie Gesundheit, soziale Integration, hohe Umweltqualität, geringe Lärmbelastigung sowie musische, sportliche und intellektuelle Leistungen werden nicht berücksichtigt, obwohl sie sich auf den individuellen Wohlstand sehr wohl auswirken.⁶⁶⁵

7. Das BIP spiegelt die Verteilung des Wohlstandes nicht wider.

Das BIP berücksichtigt die Verteilung der Einkommen und Vermögen nicht. Basiert eine Steigerung des BIP auf einem Einkommenszuwachs nur weniger ohnehin wohlhabender Menschen, kann die wirtschaftliche Situation großer Bevölkerungsteile stagnieren oder sich sogar verschlechtern.⁶⁶⁶

Diese wichtigsten Kritikpunkte am BIP sollen keineswegs das BIP als historisch und international gut vergleichbaren Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Landes grundsätzlich infrage stellen. Das BIP korreliert häufig mit Indikatoren gesellschaftlichen Wohlstands wie etwa der Lebenserwartung oder der Akademikerquote. Auch wird es oftmals als Referenz für potenziell wohlstandssteigernde Staatsausgaben herangezogen, etwa bei der Investitionsquote, den Bildungsausgaben oder der Entwicklungshilfe. Die Kritikpunkte zeigen jedoch anschaulich, dass das BIP ergänzt oder erweitert werden muss, damit ein umfassendes Bild gesellschaftlichen Wohlstands entstehen kann.

3 Der Wohlstandsindikatorensatz

3.1 Einführung

Die Fragen klingen einfach – die Antworten fallen schwer: Was ist Wohlstand? Und wie misst man ihn? Dass auf dem Weg zu einer neuen Definition von Wohl-

stand jenseits des BIP und der Messung diverse Hindernisse warten, ist der Enquete-Kommission schon zu Beginn ihrer Arbeit rasch klar geworden. Eines der Hindernisse ist etwa die verführerische Idee, eine einzige, alles umfassende, mehrheitlich akzeptierte Messzahl zu finden – sozusagen das geniale Wohlfahrtsmaß in einer Ziffer –, deren Auf oder Ab in eine Zeitungsschlagzeile passt, die lauten könnte „Der Wohlstand steigt“ oder „Den Menschen in Deutschland geht es schlechter“. Es hat sich in den Beratungen der Kommission schnell gezeigt: Eine solche Zahl kann für eine offene, vielfältige Gesellschaft nicht gefunden werden. Denn jede Gewichtung der unterschiedlichen Wohlstandsdimensionen innerhalb dieser Zahl wäre dem berechtigten Vorwurf der Willkür ausgesetzt.

Doch schon die Frage, welche Aspekte eindeutig zum Wohlstand gehören, ist schwer zu beantworten. Eine abschließende Liste dieser Bereiche kann es aufgrund unterschiedlicher Werturteile, Weltanschauungen und Interessenlagen von Individuen zwangsläufig niemals geben. Die Frage, was das „erfüllte menschliche Leben“ ist, beantworten Menschen naturgemäß höchst unterschiedlich. Unzählige Regale philosophischer Bibliotheken wurden im Laufe von Jahrhunderten durch die akademischen Diskussionen darüber gefüllt; und neuerdings häufen sich Publikationen über „Glück“ oder „Zufriedenheit“ in den Regalen der Wirtschaftsfakultäten. Den aktuellen Stand der philosophischen Grundlagen haben die Mitglieder der Enquete-Kommission bei einer Anhörung mit der US-Rechtsphilosophin Martha Nussbaum von der University of Chicago Law School⁶⁶⁷ diskutiert.

Die Mehrheit der Mitglieder der Enquete-Kommission zieht das Fazit: Jeder Versuch, Wohlstand und Lebensqualität „objektiv“ und abschließend zu bestimmen, ist zum Scheitern verurteilt. Und ganz sicher sind deutsche Politikerinnen und Politiker sowie Sachverständige dabei auch geprägt von den eigenen Traditionen und Problemen hierzulande, wie Politikerinnen und Politiker sowie Sachverständige anderer Nationen durch andere Rahmenbedingungen, aber auch andere Traditionen und Kulturen geprägt sind.

Es kann festgehalten werden, dass sich das Wohlstandsverständnis innerhalb der Gesellschaft im Verlauf der Zeit geändert hat. So stand seit Beginn der Industrialisierung für mindestens 150 Jahre der Wunsch nach verbesserten materiellen Lebensbedingungen für breite Bevölkerungsschichten im Vordergrund – schließlich ging es für viele lange Zeit darum, die grundlegenden menschlichen Bedürfnisse, wie ausreichend Nahrung, Wohnung und Gesundheit zu befriedigen. Seit dem 19. Jahrhundert haben sich nicht nur die Konsummuster und die konsumierten Produkte dramatisch verändert, sondern auch der Wohlstandsbegriff. Zu einem weiter bestehenden Fokus auf materiellen Wohlstand treten zunehmend andere Aspekte immateriellen Wohlstandes: Da sind zunächst eine über das grundlegende Maß hinausgehende Bildung, die

⁶⁶² Vgl. Stiglitz, Josef E.; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and social Progress: Empfehlung 5: 14; vgl. SVR/CAE (2010). Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: 37 f.

⁶⁶³ Vgl. ebd.: 35 f.

⁶⁶⁴ Vgl. Schulte, Martin; Butzmann, Elias (2010). Messung von Wohlstand: 12; vgl. SVR/CAE (2010). Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: 36.

⁶⁶⁵ Vgl. ebd.: 13; vgl. ebd.: 64 ff.

⁶⁶⁶ Vgl. ebd.: 10; vgl. ebd.: 38 f.

⁶⁶⁷ Vgl. Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität (2012). Wortprotokoll. Protokoll 17/14 vom 14.12.2011.

Orientierungswissen für eine komplexe Welt vermittelt, sowie ein ausreichendes Maß an Freizeit, das überhaupt erst ermöglicht, das gestiegene Niveau materiellen Wohlstands zu nutzen, etwa in Form von gemeinsamen Aktivitäten mit der Familie, Freundinnen und Freunden und Nachbarinnen und Nachbarn, von Urlaubsreisen oder eines Hobbys. Viele Bürgerinnen und Bürger engagieren sich bei weitgehend befriedigten grundlegenden materiellen Bedürfnissen ehrenamtlich, nicht nur für die eigene Nachbarschaft oder Gemeinde, sondern darüber hinaus für die Gesellschaft insgesamt oder etwa zum Schutz der lange vernachlässigten natürlichen Umwelt. Es kann konstatiert werden, dass der ehemals feste Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Wohlstand für viele in unserer Gesellschaft lockerer geworden ist. Eine der Aufgaben, die sich die Enquete-Kommission gestellt hat, ist es, auf diese veränderten Wertvorstellungen eine Antwort zu finden.

In vollem Bewusstsein dieser Fakten hat sich die Enquete-Kommission nach Vorlage des Zwischenberichtes der Projektgruppe 2 einstimmig darauf geeinigt, den Versuch zu unternehmen, einen Wohlfahrts-Indikatorenansatz zu erarbeiten.

Ziel des Indikatorenansatzes ist es, vor dem Hintergrund des veränderten, unsicher gewordenen Zusammenhangs zwischen Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität eine empirische, das heißt statistische Bestandsaufnahme der wesentlichen Wohlstandsdimensionen in einer modernen pluralistischen Gesellschaft vorzunehmen und den Bürgerinnen und Bürgern eine übersichtliche, leicht verständliche Gesamtperspektive auf die vielfältigen Aspekte heutigen Wohlstands und seiner Entwicklung anzubieten.

Dabei ist den Mitgliedern der Enquete-Kommission bewusst, dass es sich bei der Auswahl der Wohlstandsdimensionen und der dafür genutzten Indikatoren um normative Entscheidungen handelt.

Zu Beginn der Entwicklung des Indikatorenansatzes ging es darum, die für Wohlstand und Lebensqualität des größten Teils der Bevölkerung wichtigsten Dimensionen zu identifizieren. Im zweiten Schritt wurden für jede dieser Dimensionen Indikatoren gesucht, die Fortschritte und Rückschritte eindeutig, international vergleichbar und doch leicht verständlich aufzeigen. Schließlich ging es im letzten Schritt darum, den institutionellen Rahmen für den neuen Wohlstands-Indikatorenansatz festzulegen, das heißt zu empfehlen, wer ihn berechnet und veröffentlicht und wie er darüber hinaus sichtbar gemacht werden und somit seine Wirkung entfalten kann.

Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag, den mehrheitlich beschlossenen Indikatorenansatz in geeigneter Form gesetzlich zu verankern. Dabei geht es den Mitgliedern der Kommission darum, für Politikerinnen und Politiker sowie Bürgerinnen und Bürger wichtige Themen zusätzlich zum materiellen Wohlstand ins Bewusstsein zu rücken. Der Wohlstands-Indikatorenansatz soll Anstöße liefern, auf einer breiten, soliden Informationsbasis öffentlich und prominent Verbesserungen oder Verschlechterungen in einzelnen Wohlstandsbereichen zu

diskutieren. Zielkonflikte sollen in Zukunft deutlicher sichtbar und die gesellschaftliche Debatte dadurch beflügelt werden.

In einigen Punkten gibt es bei der Frage „Was ist Wohlstand?“ über die Fraktionsgrenzen hinweg politisch und ethisch große Übereinstimmungen – dies hat der Diskussionsprozess gezeigt. Die Entscheidung, welche der Wohlstandsaspekte schließlich konkret in einen Wohlstands-Indikatorenansatz einfließen und damit politisch akzentuiert werden sollen, ist nicht trivial und zum Teil umstritten. Dabei sind die Mitglieder der Enquete-Kommission immer wieder auf einen Zielkonflikt gestoßen: Zwischen dem Wunsch einerseits, die Komplexität des Phänomens „Wohlstand/Lebensqualität“ durch geeignete Indikatoren umfassend abzubilden und dem Anspruch andererseits, so wenige Variablen wie möglich auszuwählen, damit der Wohlstands-Indikatorenansatz kommunizierbar bleibt und in der Öffentlichkeit verstanden wird. Auch die in Auftrag gegebene Kurzexpertise, bei der Medienvertreter nach Kriterien der medialen Vermittelbarkeit befragt wurden, konnte den Zielkonflikt nicht endgültig aufheben.⁶⁶⁸ Einerseits forderten die befragten Journalistinnen und Journalisten klare Botschaften und eindeutige Trendaussagen, andererseits soll ein Indikatorenansatz in ihren Augen jedoch auch der Komplexität des Themas gerecht werden. Die Entwicklung des Indikatorenansatzes blieb für die Enquete-Kommission ein schwieriger Balanceakt: Vielfalt und Breite sollten gewahrt bleiben, ohne gleichzeitig durch Tiefe und Komplexität zu überfordern. Soviel wie nötig, so wenig wie möglich war der Leitgedanke der Debatte.

Zwangsläufig mussten dabei Aspekte, die für einige Kommissions-Mitglieder ebenfalls zum Wohlstand zählen, außen vor bleiben. Anderen Mitgliedern wiederum ist der mehrheitlich beschlossene Indikatoren-Satz noch zu umfangreich, sie hätten einige Aspekte lieber weggelassen, um eine möglichst gute Kommunizierbarkeit zu erreichen.

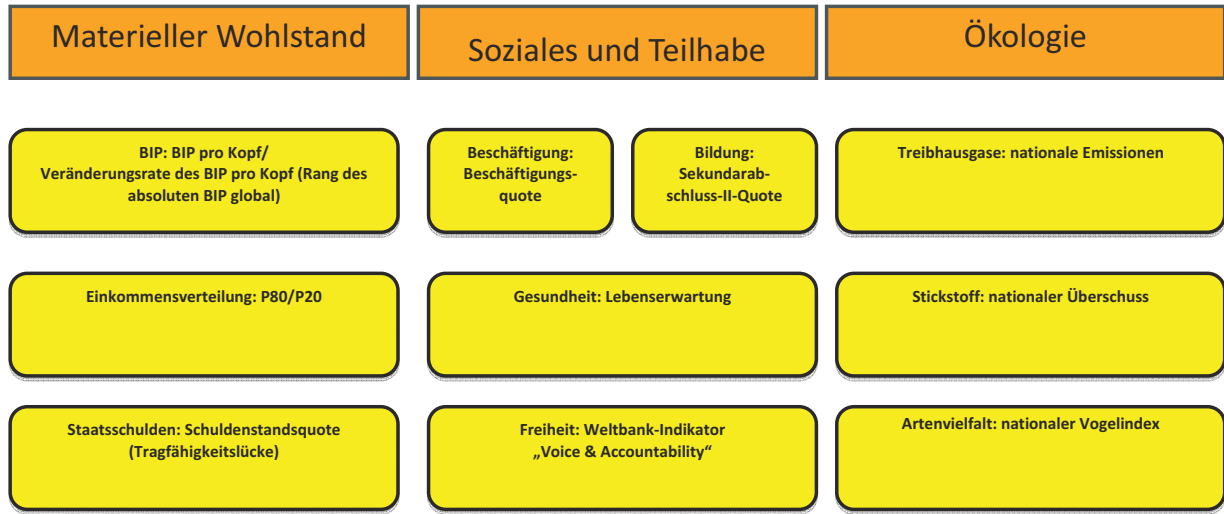
Trotz all dieser Differenzen ist sich die Enquete-Kommission in einem Punkt einig: Es ist nicht Aufgabe der Politik, zu entscheiden, was Menschen als ihre Lebenszufriedenheit, ihren Wohlstand, ihr Glück anzusehen hätten. Mit einer liberalen und pluralistischen Gesellschaft wäre eine allgemeinverbindliche Festlegung jener Faktoren, die zum Wohlstand und zur Lebensqualität aller gehören, unvereinbar. Jeder und jede sollen hierzulande nach seiner beziehungsweise ihrer Façon glücklich werden können – das gilt auch für die nachfolgenden Generationen. Zugleich ergibt sich für die Politik daraus jedoch die Verpflichtung, eben jene Bedingungen zu schaffen, die es ermöglichen, dass jeder Mensch Wohlstand und Lebensqualität für sich verwirklichen kann.

Aus diesem Grunde hat sich die Enquete-Kommission an der theoretischen Fundierung des internationalen SSFC-

⁶⁶⁸ Siehe Kapitel C8.2 Expertise zur medialen Vermittelbarkeit von Indikatoren.

Abbildung 50

Die 10 Leitindikatoren im Detail



|

**Sondervotum des Sachverständigen
Prof. Dr. Meinhard Miegel zum
Indikatorensetz der Projektgruppe 2**

Der Auftrag, der der Projektgruppe 2 der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der sozialen Marktwirtschaft“ gestellt war, war „die Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstandsbeziehungsweise Fortschrittsindikators“, der umfassender sein sollte als das Bruttoinlandsprodukt, um dieses zu ergänzen. Im Kern ging es also darum, die durch das BIP unzulänglich erfassten Wohlstandsdimensionen durch einen weiteren Indikator zum Ausdruck zu bringen.

Nachdem sich bei der Projektarbeit zeigte, dass ein solcher ganzheitlicher Wohlstandsindikator mit erheblichen Problemen behaftet sein würde, entschied sich die Projektgruppe für einen Indikatorensetz, der „so viele Indikatoren wie nötig und so wenige wie möglich“ enthalten sollte. Im Ergebnis führte dies allerdings zur Identifikation von mindestens 21 Indikatoren, die semantisch in Leitindikatoren sowie Hinweis- und Warnlampen gegliedert sind und die ihrerseits in zahlreiche weitere Unterindikatoren zerfallen.

Damit ist ein System geschaffen, das möglicherweise geeignet ist, als Grundlage für einen weiteren Bericht analog zum Familienbericht, dem Armuts- und Reichtumsbericht oder dem Nachhaltigkeitsbericht zu dienen, nicht aber als Ergänzung zum derzeit dominanten BIP. Dafür hätte es in seinen formalen Grundstrukturen mit diesem kongruent, das heißt überschaubar, transparent, leicht erfassbar, gut kommunizierbar und nicht zuletzt alltags-tauglich sein müssen.

Das alles ist bei vorliegendem System nicht der Fall. Vielmehr erfordert es ganz erhebliche Vorkenntnisse und ist in Einzelbereichen wie dem Indikator „Mitsprache und Verantwortlichkeit“ („Voice & Accountability“) selbst Fachleuten nur schwer verständlich. Deshalb bedarf es – unstrittig – für seine Penetration und Pflege beträchtlichen institutionellen, personellen und finanziellen Aufwands, von dem keineswegs sicher ist, ob und in welchem Umfang er je erbracht werden wird.

Das lässt erwarten, dass das BIP – trotz aller seiner Unzulänglichkeiten – auch künftig der alles dominierende Wachstums- und Wohlstandsindikator bleiben dürfte, womit die Aufgabenstellung der Enquete-Kommission verfehlt worden wäre.

Für die Zielerreichung zweckdienlicher wäre gewesen, sich – neben dem BIP – auf jeweils einen Indikator für dessen ökologische Kosten und dessen Verteilung sowie – als subjektive Messgröße – auf die gesellschaftliche Exklusion beziehungsweise Integration zu beschränken. Dadurch wäre nicht nur eine hinreichende Wohlstandserfassung, sondern auch ein regelmäßiger, das BIP ergänzender, Datenfluss gewährleistet gewesen.

**Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN sowie des Sachverständigen
Prof. Dr. Uwe Schneidewind zum Indika-
torensetz der Projektgruppe 2**

Das grüne Indikatorenmodell:

Der Wohlstandskompass

Die Mitglieder der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Enquete-Kommission halten den vorgeschlagenen „Wohlstandsindikatorensatz“ sowohl für die politische Kommunikation als auch zur politischen Steuerung für ungeeignet. Im Folgenden wird die ablehnende Haltung begründet sowie der **Wohlstandskompass** als Alternative vorgestellt.

**Grüne Kritik am „Wohlstandsindikatorensatz“ der
Projektgruppe 2**

Aus dem vorgelegten Bericht der Projektgruppe 2 geht nicht hervor, welche Strategie mit dem „Wohlstandsindikatorensatz“ verfolgt werden soll. Hierzu gibt es in der Einleitung des Berichts widersprüchliche Aussagen. Einerseits sollen sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Politikerinnen und Politiker ein stärkeres Bewusstsein für einen umfangreichen Wohlstandsbegriff erhalten. Andererseits wird versucht, alle Dimensionen mit dem Mittel von Hauptindikatoren, Warn- und Hinweislampen möglichst breit abzubilden.

Zurückzuführen ist diese Unklarheit auf einen Mangel an Zielsetzung in der Projektgruppe. Es wurde nicht festgelegt, welchen Zweck der vorgeschlagene „Wohlstandsindikatorensatz“ erfüllen soll. Soll dieser einfach, schnell erfassbar und vor allem öffentlichkeitswirksam oder eine umfassende Grundlage zur Abwägung politischer Entscheidungen sein?

**Indikatoren zur öffentlichkeitswirksamen Kommuni-
kation oder als Grundlage politischer Entscheidungen?**

Indikatoren werden auf zwei Ebenen genutzt: Die eine Ebene ist die der politischen Entscheidungsprozesse, die andere ist die der öffentlichkeitswirksamen politischen Kommunikation.

In der Politik werden Entscheidungen häufig anhand einer Vielzahl von Indikatoren gefällt. Es wäre verkürzt zu behaupten, dass in der Vergangenheit in einem Fachauschuss nur ein Indikator wie zum Beispiel das Bruttoinlandsprodukt zur Entscheidungsfindung herangezogen worden sei. Vielmehr wurde und wird auch weiterhin eine ganze Reihe statistischer Messzahlen für sachorientierte Fachpolitik genutzt.

Daneben müssen sich Ergebnisse messen lassen und dem öffentlichen Diskurs zugänglich gemacht werden. Auch für die Öffentlichkeitsarbeit muss sich die Politik eines oder mehrerer Messinstrumente bedienen. Hierfür werden zur Komplexitätsreduktion repräsentative Indikatoren gewählt. Denn politische Leistung muss über längere Zeiträume und über verschiedene Politikbereiche öffentlich kommuniziert werden können.

Sowohl Öffentlichkeit, Wirtschaft als auch Politik haben lange Zeit hauptsächlich über den Repräsentativindikator „Wachstum des Bruttoinlandsprodukts“ „miteinander“ kommuniziert. Erfolge und Misserfolge von Regierungen hängen immer noch überwiegend an diesem Indikator. Aber viele Menschen merken angesichts der globalen Herausforderungen wie Klimawandel, Ressourcenknappheit und wachsende soziale Ungleichheit, dass das Bruttoinlandsprodukt als Wohlstandsmaß nicht mehr uneingeschränkt funktioniert. Andere Faktoren sind mindestens genauso wichtig.

Politische Ebene: Stärkung des Indikatorenmodells der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Ein Nachhaltigkeitsindikatorenset mit 38 Indikatoren existiert mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie seit über zehn Jahren. Diese Indikatoren sind mit Zielwerten unterlegt und werden regelmäßig überprüft. Das vorge-schlagene „Wohlstandsindikatorenset“ fällt hinter den Nachhaltigkeitsindikatoren weit zurück. Es ist weder mit Zielwerten unterlegt, noch in einen institutionellen Rahmen eingebettet. Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN spricht sich für die Stärkung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem dazugehörigen Indikatorenmodell aus. Darin ist bereits die gleichberechtigte Grundorientierung in den Dimensionen Ökologie, Soziales und Ökonomie sowie der internationalen Verantwortung folgerichtig angelegt. Derzeit mangelt es in Deutschland aber an der Umsetzung der Strategie. Es braucht mehr Anstrengungen, vor allem aber mehr Willen, die Nachhaltigkeitsziele im politischen Alltag umzusetzen. Freiwillige Verpflichtungen sind gut, aber nur ein konsequenter Rahmen schafft faire Wettbewerbsbedingungen und fördert die Verwirklichung einer innovativen und zukunftsfähigen Lebens- und Wirtschaftsweise.⁷⁷⁴

Mediale Ebene: Notwendigkeit eines repräsentativen Indikatorenmodells

Das von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebene Gutachten zur medialen Kommunizierbarkeit⁷⁷⁵ zeigt klar auf, dass ein Modell mit einer Vielzahl von Indikatoren medial nicht vermittelbar ist.

Ein einziger Repräsentativindikator als Alternative zum Bruttoinlandsprodukt, wie der unter der Leitung von Hans Diefenbacher entwickelte umfassende „Nationale Wohlfahrtsindex“, wäre hier konsequent. Aufgrund seiner aufwändigen Berechnung und der inhärenten Schätzwerte würde aber viel Zeit für seine Einführung und die erforderliche breite Akzeptanz nötig sein. Zudem ist auf den ersten Blick nicht erkennbar, wo genau die Zielkonflikte liegen und somit Handlungsbedarf besteht.

Das Nachhaltigkeitsindikatorenset dient mit seinen 38 Indikatoren der Bewertung und Überprüfung von Politikmaßnahmen. Die Indikatoren sind aber kaum bekannt, da die Indikatorenvielfalt sich medial schwer vermitteln lässt.

Es geht also um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vollständigkeit und Kommunizierbarkeit. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für ein repräsentatives Indikatorenmodell, das so vollständig wie nötig ist, aber so wenige Indikatoren wie möglich enthält. Dieses Kriterium erfüllt der „Wohlstandsindikatorenset“ nicht. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben in den Beratungen in der Projektgruppe immer wieder darauf hingewiesen.

Der von der Projektgruppe 2 vorgelegte Gesamtbericht hat zunächst einen richtigen Ansatz über die Dimensionenbildung gewählt. Der Bericht erklärt aber nicht, warum jeweils mehrere Indikatoren pro Dimension nötig sein sollen. Es erschließt sich nicht, wozu die subjektiv gewählten Hinweis- und Warnlampen hilfreich sind. Dieses Modell ist weder politisch verwendbar noch kommunizierbar.

Das grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass

Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hält es für dringend erforderlich, das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nicht mehr isoliert zu betrachten. Dem Wachstum müssen verpflichtend und gleichwertig soziale und ökologische Kriterien zur Seite gestellt werden. Zudem ist die Gesellschaft in Form einer Befragung mit einzubeziehen.

Das grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass

Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich intensiv mit den verschiedenen Dimensionen und Indikatoren für ein repräsentatives Indikatorenmodell auseinandergesetzt und schlägt ein Vier-Säulen-Modell vor.⁷⁷⁶

Der **Wohlstandskompass** (Abbildung 83) stellt sicher, dass politische Entscheidungen in den Bereichen Ökologie, Soziales und Ökonomie richtungssicher bewertet werden können. Richtungssicher meint, dass man sich der Unvollständigkeit der gemessenen Werte bewusst ist. Eine hinreichende Korrelation zu den Indikatoren, die zu den politischen Entscheidungen geführt haben, bleibt dabei aber erhalten.

Die Begrenzung auf vier Indikatoren gewährleistet, dass eine breite Öffentlichkeit politische Entscheidungen in allen Bereichen zeitnah bewerten kann. Aufgrund der Begrenzung ist eine notwendige Reduktion der Komplexität





⁷⁷⁴ In diesem Zusammenhang ist auch auf den neuesten Fortschrittsbericht 2012 (Bundestagsdrucksache 17/8721) sowie die Stellungnahme hierzu des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (Bundestagsdrucksache 17/11670) zu verweisen, der sich seit seiner Einsetzung im Jahr 2004 fraktionsübergreifend für eine Neuausrichtung im Sinne einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ausspricht.

⁷⁷⁵ Vgl. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität (2011)“ Kommissionsmaterialie M 17(26)10. Kurzexpertise „Anforderungen an einen ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator oder einen Indikatorenset im Hinblick auf seine mediale Kommunizierbarkeit“.

⁷⁷⁶ Das „Denkwerk Zukunft“ hatte bereits früher mit seinem Wohlstandsquartett ein ähnliches Modell vorgelegt, das mittlerweile aus fünf Dimensionen besteht sowie die gesellschaftliche Dimension mit einem anderen Indikator erfasst. Vgl. Wahl, Stefanie; Schulte, Martin; Butzmann, Elias (2010). Das Wohlstandsquartett sowie Wahl, Stefanie; Schulte, Martin; Butzmann, Elias (2011). Das Wohlstandsquintett.

Abbildung 83

Das Grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass

Wohlstandskompass			
Ökologische Dimension	Sozio-ökonomische Dimension	Gesellschaftliche Dimension	Ökonomische Dimension
Natur- und Ressourcenverbrauch	Einkommensverteilung	Lebenszufriedenheit	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität	80/20-Relation	Subjektive Befragung	BIP pro Kopf in Kaufkraftstandard
			

erreicht, ohne dass damit die Zielkonflikte zwischen den Bereichen aufgehoben sind. Denn darauf kommt es in der zukünftigen politischen Kommunikation an. Die Reduktion auf einen Repräsentativindikator allein für den ökonomischen Bereich, auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, hat in der Vergangenheit Konflikte politischer Entscheidungen mit den Bereichen Ökologie und Soziales ignoriert.

Zukünftig müssen Regierungen und ihre Mehrheiten in den Parlamenten nicht nur Rechenschaft über das Wachstum ablegen, sondern auch über veränderte Werte in den Bereichen Ökologie und Soziales, aber auch, wenn sich die Lebenszufriedenheit der Menschen verschlechtert. Dafür müssen die Repräsentativindikatoren zeitnah und möglichst parallel veröffentlicht werden und die Veränderungen mindestens einmal jährlich in Form einer Unterrichtung an den Deutschen Bundestag begründet werden.

Diese parallele Veröffentlichung ermöglicht einen erweiterten Blick: Strategien und Konzepte aktueller Politik können hinterfragt werden. Es wird deutlicher, warum in einen Bereich investiert, in anderen Bereichen aber eventuell eine negative Veränderung in Kauf genommen wird. Das kann zu einer transparenteren und partizipativen Auseinandersetzung mit Politik führen. Es handelt sich um eine „Zielvereinbarung“ zwischen Politik und Öffentlichkeit, die überprüfbar ist.

Die Indikatoren des Wohlstandskompass im Einzelnen

Ökologische Dimension: Natur- und Ressourcenverbrauch

Indikator: Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität

Unsere Produktionsweise ist immer noch eng mit einem wachsenden Ressourcenverbrauch verknüpft. Eine absolute Reduktion des Energie- und Ressourceneinsatzes findet nicht statt. Unsere Lebensqualität und unser Wohlstand sind jedoch stark von dem uns umgebenden

Ökosystem abhängig. Versiegelte Flächen führen beispielsweise zur Beeinträchtigung der Erholungsfunktion der natürlichen Räume oder zu Überschwemmungen, wenn Regenwasser nicht schnell abfließen kann. Deshalb müssen wir wissen, in welchem Maße wir über der Regenerationsfähigkeit unserer Umwelt leben.

Als Indikator leistet dies der ökologische Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität. Als ökologischer Fußabdruck eines Menschen wird die Fläche verstanden, die notwendig ist, um alle Ressourcen für seinen Konsum zur Verfügung zu stellen und die entstehenden Abfälle zu absorbieren (beispielsweise den Abbau des erzeugten Mülls oder die Bindung des freigesetzten Kohlendioxids). Die Biokapazität ist die biologische Fläche innerhalb eines Landes, die binnen eines Jahres durch die Ökosysteme regeneriert werden kann – sie bezeichnet damit die ökologische Tragfähigkeit.

Problematisch wird der Wert des ökologischen Fußabdrucks dann, wenn er den Wert der nationalen Biokapazität überschreitet. Dann beanspruchen die Bürgerinnen und Bürger eines Landes mehr Ressourcen, als insgesamt regeneriert werden können. Im Jahr 2008 überstieg der ökologische Fußabdruck in Deutschland pro Kopf die hiesige Biokapazität um das 2,3-fache. Das heißt, wenn alle Menschen der Erde so leben würden wie in Deutschland, bräuchten wir 2,3 Planeten Erde. Der ökologische Fußabdruck muss auf den Zielwert 1,0 zurückgeführt werden.

Der Indikator veranschaulicht einfach und deutlich, ob der nationale ökologische Fußabdruck die nationalen Kapazitäten überschreitet. Werte bis 1,0 geben an, dass ökologische Reserven gebildet werden; Werte über 1,0 zeigen ökologische Defizite auf. Trends und somit auch das Überschreiten der ökologischen Grenzen sind damit direkt ersichtlich. Der Indikator ist leicht verständlich und kommunizierbar. In Relation zum BIP kann zudem eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Größe des Fußabdrucks gut erkannt und gefördert werden. Der ökologische Fußabdruck ist gut eingeführt, er wird für über 150 Länder regelmäßig erhoben und ist damit international vergleichbar.

Abbildung 84

Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität – Deutschland 1990 bis 2008⁷⁷⁷

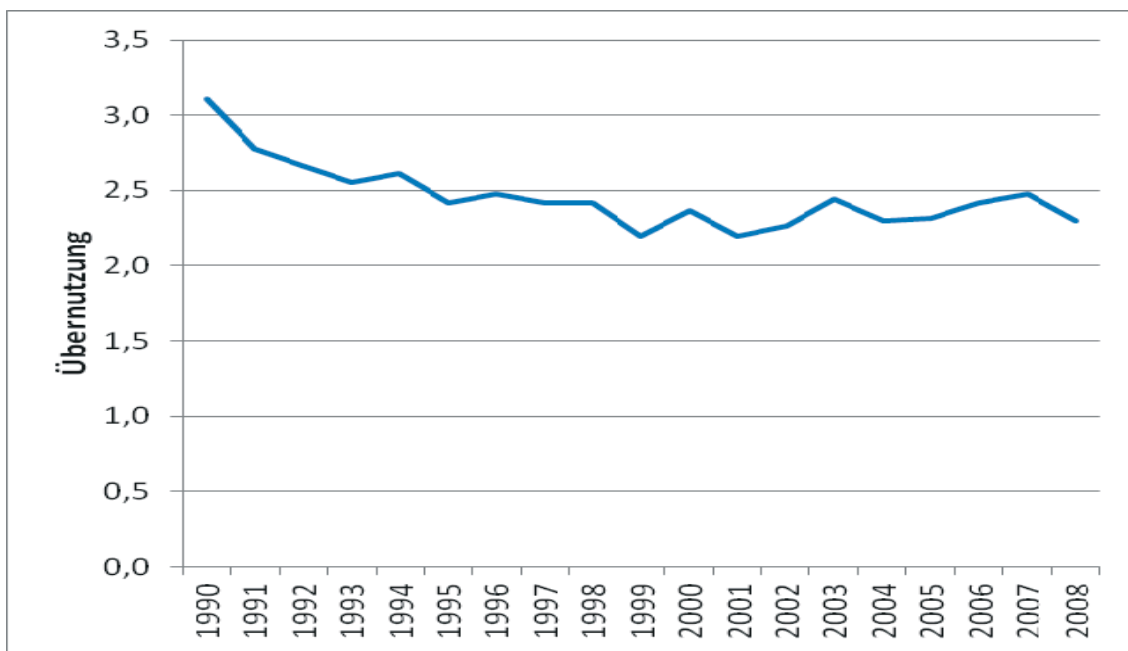
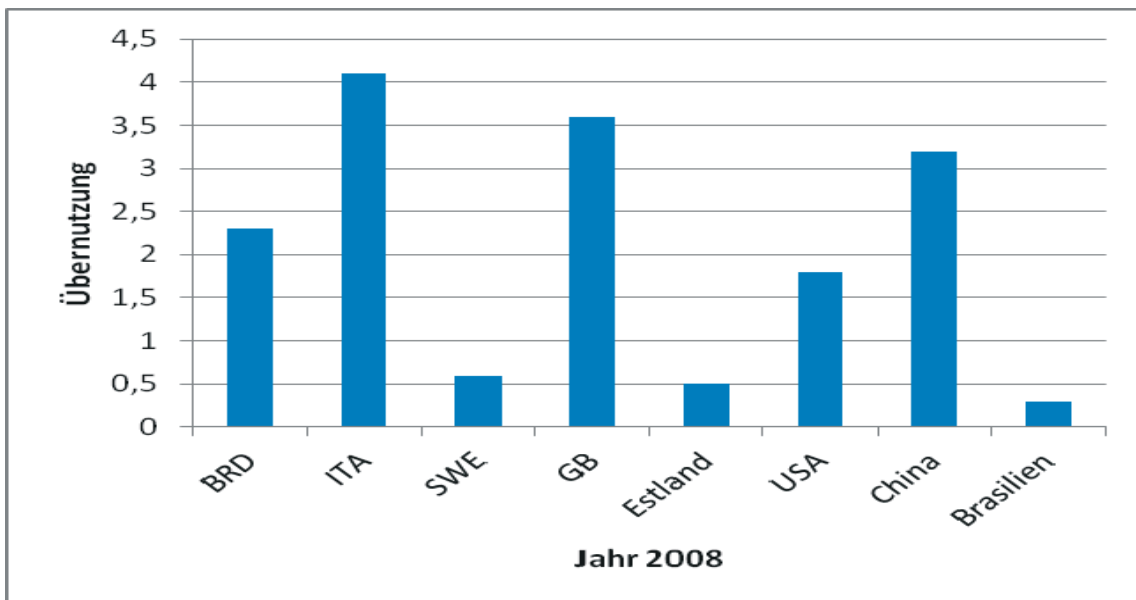


Abbildung 85

Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität – ausgewählte Länder 2008⁷⁷⁸



⁷⁷⁷ Quelle: Global Footprint Network (2012). National Footprint Accounts. 2011 Edition. Internetseite [Stand 28.1.2013].

⁷⁷⁸ Quelle: Ebd.

Sozio-ökonomische Dimension: Einkommensverteilung

Indikator: 80/20-Relation

Lebenserwartung, Gesundheit, Bildungschancen und Kriminalität stehen in eindeutigem Zusammenhang mit sozialer Ungleichheit in einer Gesellschaft.⁷⁷⁹

Deshalb muss die Einkommensverteilung mehr in das Blickfeld der Politik rücken. Ein guter Indikator hierfür ist die 80/20-Relation.⁷⁸⁰ Der Indikator stellt das Ausmaß von Verteilungsgerechtigkeit oder -ungerechtigkeit einfach dar.

Die 80/20-Relation gibt das Verhältnis zwischen dem Gesamteinkommen der Einkommensstärksten (oberes Fünftel) zu den Einkommensschwächsten (unteres Fünftel) an.⁷⁸¹

⁷⁷⁹ Vgl. Wilkinson, Richard; Pickett, Kate (2009). Gleichheit ist Glück.

⁷⁸⁰ Vgl. Eurostat, Berechnungen des Statistisches Bundesamts.

⁷⁸¹ Grundlage des Indikators sollte das „äquivalenzgewichtete Nettohaushaltseinkommen“ sein. Äquivalenzeinkommen ist das Einkommen, das jedem Mitglied eines Haushalts, wenn es erwachsen wäre und allein leben würde, den gleichen (äquivalenten) Lebensstandard ermöglichen würde, wie es ihn innerhalb der Haushaltsgemeinschaft hat.

Ein Wert von 4,5, wie ihn die Bundesrepublik im Jahr 2011 erreichte, bedeutet somit, dass das oberste Fünftel der Einkommensbezieher ein um den Faktor 4,5 höheres Einkommen erzielte als das unterste Fünftel. Ziel muss es sein, diesen Quotienten zu senken.

Die Kennziffer ist international verfügbar, ebenso ist ein Vergleich zwischen den Staaten und auch in der historischen Entwicklung möglich.⁷⁸² Die Einkommensrelation ist einfach zu berechnen, die Daten werden regelmäßig von Eurostat erhoben und sind damit auf europäischer Ebene vergleichbar.

⁷⁸² Die Datenlage der 80/20-Relation ist verbesserbar. Nicht alle Jahreswerte der BRD und der Vergleichsstaaten sind vorhanden. Über die EU hinaus gibt es keine lückenlosen Werte für die USA, China oder Brasilien. Die USA hatten von 2000 bis zum Jahr 2011 laut Human Development Report 2011 im Schnitt ein S80/S20-Einkommensverhältnis von 8,5. Das Statistische Bundesamt hat auf Basis von Daten der Weltbank ein S80/S20-Einkommensverhältnis für China von 9,6 berechnet (Jahr 2005), für Brasilien von 20,6 (Jahr 2009). Für die Zukunft müssen die Werte für die Bundesrepublik und die EU jährlich erfasst werden, um so eine Interpretation und Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

Abbildung 86

80/20-Relation – Deutschland 1995 bis 2011⁷⁸³

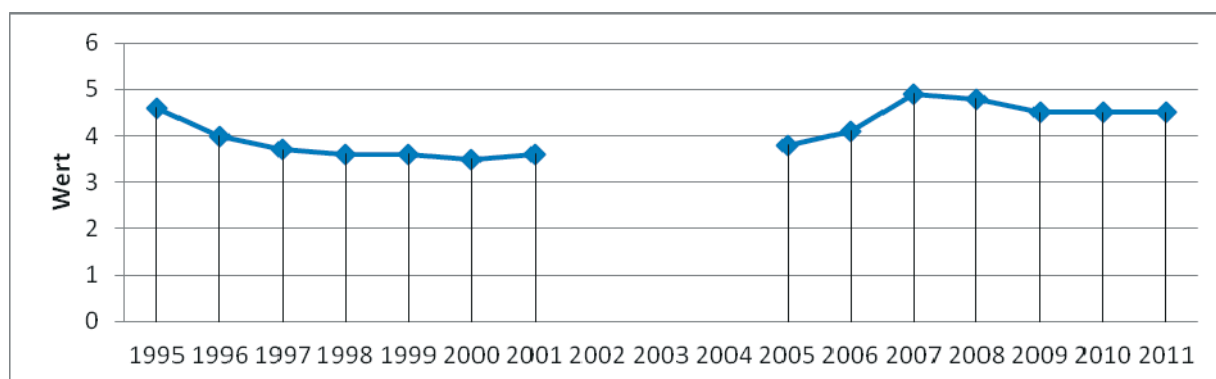
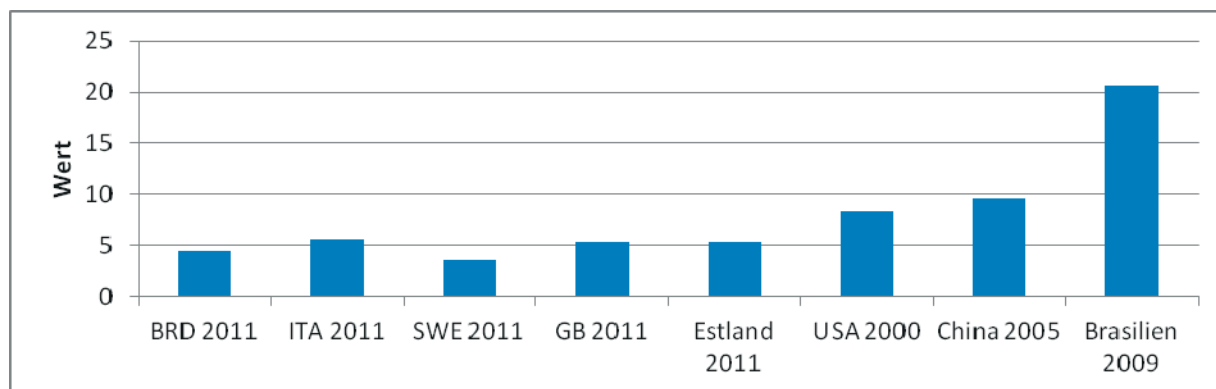


Abbildung 87

80/20-Relation – ausgewählte Länder⁷⁸⁴



⁷⁸³ Quelle: Eurostat. Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC). Internetseite [Stand 28.1.2013].

⁷⁸⁴ Quelle: Ebd. sowie Berechnungen des Statistisches Bundesamts.

Gesellschaftliche Dimension: Lebenszufriedenheit

Indikator: Subjektive Befragung

Steigender materieller Wohlstand führt nicht automatisch zu einer höheren Lebenszufriedenheit. Die Glücksforschung weist schon lange darauf hin, dass wirtschaftliches Wachstum als einziges Politikziel der menschlichen Entwicklung nicht gerecht wird. Ein angemessenes Einkommen trägt zur Lebenszufriedenheit bei, Faktoren wie Gesundheit, Arbeit, Familie und Bildung sind vielfach aber genauso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger. Deshalb sollte die individuell empfundene Lebensqualität mit einem eigenen Indikator erfasst werden.

Umfragen zur subjektiven Lebenszufriedenheit werden von den unterschiedlichsten Instituten in Europa und weltweit durchgeführt. So wird im Rahmen der Standard-Umfrage des Eurobarometers regelmäßig die Lebenszu-

friedenheit in den EU-Staaten evaluiert. Fragen nach der Zufriedenheit mit der Lebenssituation sind inzwischen Standard in der empirischen Sozialforschung. Länder wie Kanada⁷⁸⁵ und Großbritannien⁷⁸⁶ integrierten Umfragen zur Lebenszufriedenheit in ihre nationalen Indikatorensets.

Durch die Befragung werden die Menschen direkt angesprochen und so zu Beteiligten. Der Indikator zeigt, ob die Politik alle Menschen erreicht. Denn schließlich dient Politik nicht zuletzt der Verbesserung der Lebensqualität. Ziel muss es sein, den Anteil der Zufriedenen zu erhöhen.

⁷⁸⁵ Vgl. Canadian Index of Wellbeing. Internetseite [Stand 28.1. 2013].

⁷⁸⁶ Vgl. Office of National Statistics (2013). Measures of National Wellbeing. Internetseite [Stand 28.1. 2013].

Abbildung 88

Lebenszufriedenheit in Deutschland (von 04/1990 bis 05/2012)⁷⁸⁷

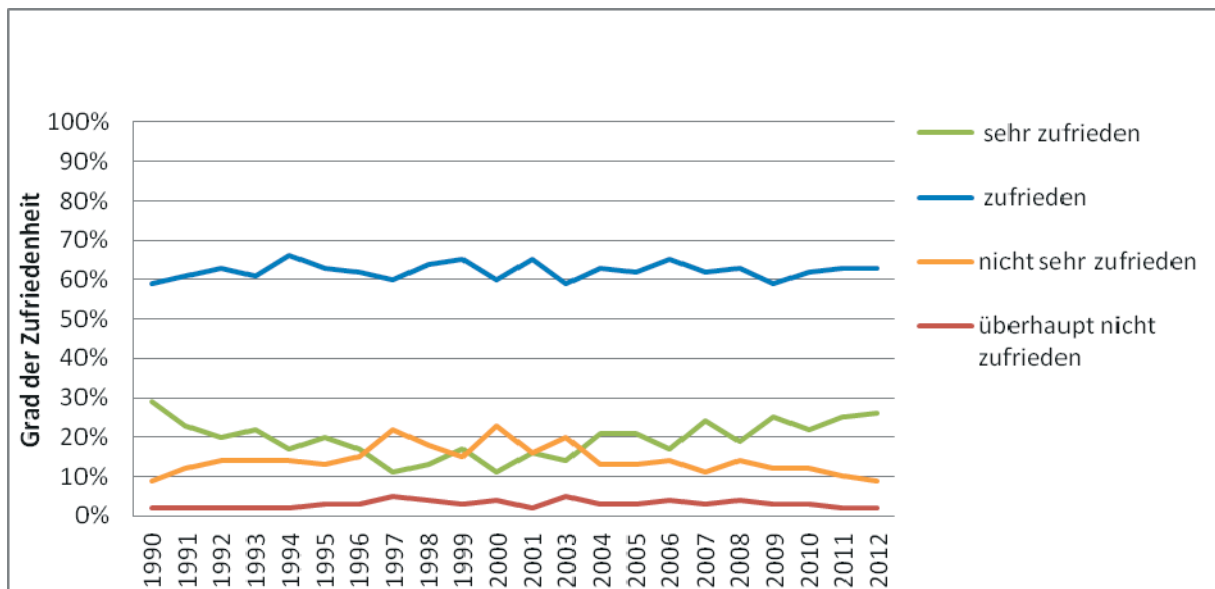
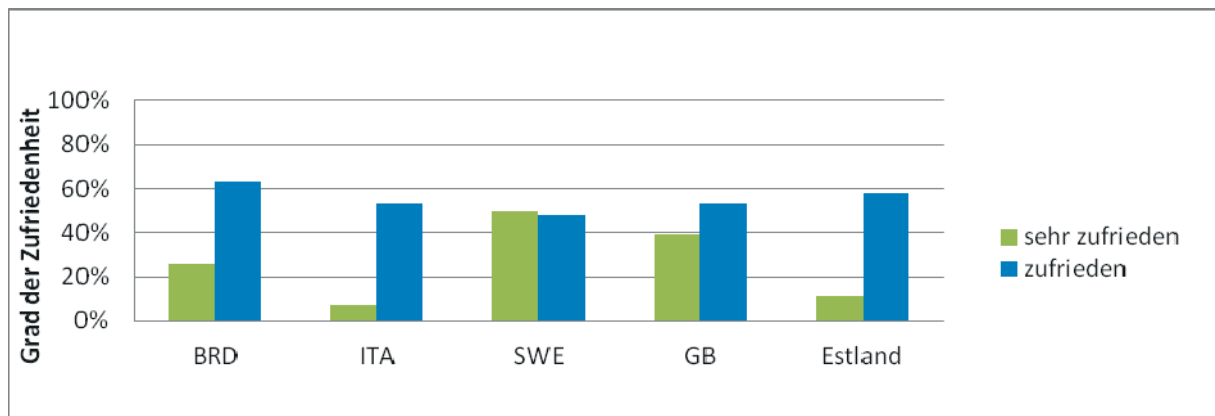


Abbildung 89

Lebenszufriedenheit – ausgewählte EU-Länder 2012⁷⁸⁸



⁷⁸⁷ Quelle: European Commission (2013). Eurobarometer interactive search system. Internetseite [Stand 28.1.2013].

⁷⁸⁸ Quelle: Ebd.

Ökonomische Dimension: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Indikator: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandard

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist die zentrale Kennziffer für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Es ist die Summe der erwirtschafteten Güter und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft. Wirtschaftswachstum bedeutet eine Steigerung des BIP. Es handelt sich um die Differenz des BIP zum Vorjahr.

Auch wenn ein BIP-Wachstum in einer entwickelten Volkswirtschaft kaum noch zu mehr Wohlstand und Lebensqualität führt, bleibt es eine wichtige volkswirtschaftliche Größe. Gleichzeitig ermöglicht das BIP pro Kopf eine direkte Vergleichbarkeit mit anderen Nationen. Während beispielsweise die Wachstumsrate in China ein Vielfaches jener in Deutschland ist, beträgt das BIP pro Kopf lediglich einen Bruchteil davon. Am aussagekräftigsten ist – aufgrund der international starken Lohn- und damit Preisunterschiede – das BIP pro Kopf in Kaufkraftstandard.

Abbildung 90

BIP/Kopf in Kaufkraftstandard (KKS) – Deutschland 1990 bis 2011⁷⁸⁹

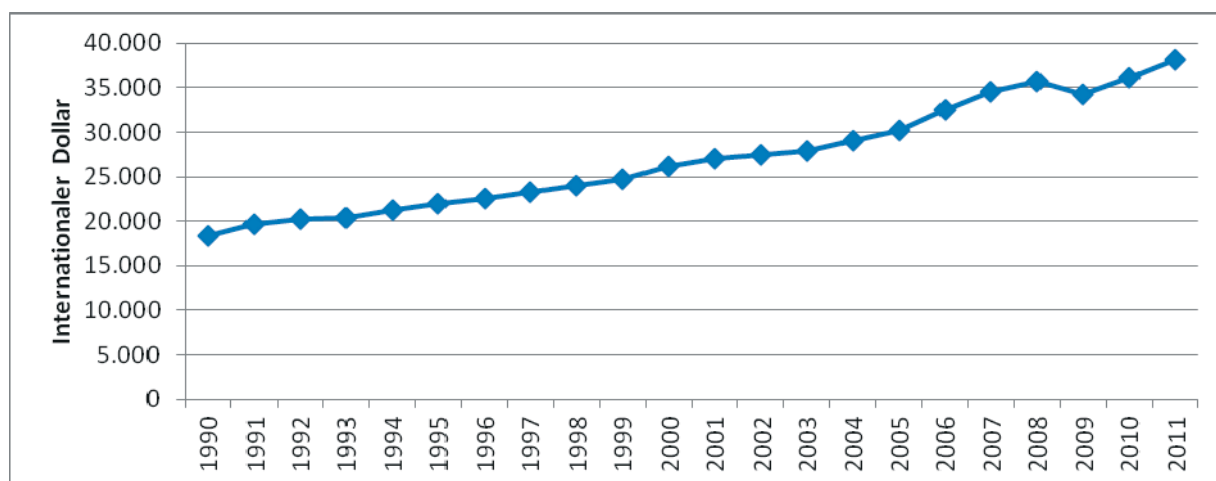
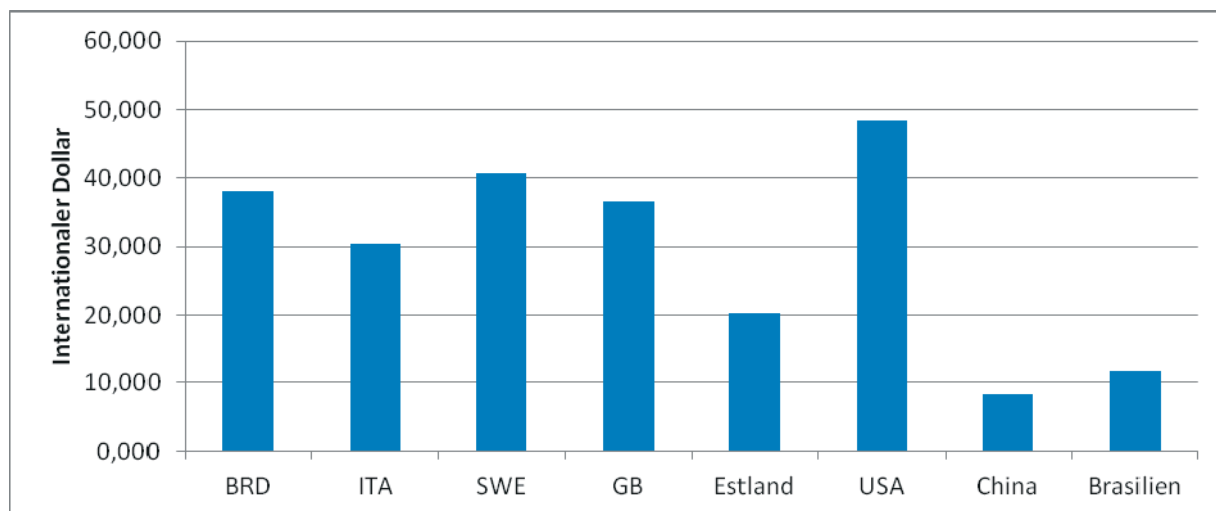


Abbildung 91

BIP/Kopf in KKS – ausgewählte Länder 2011⁷⁹⁰



⁷⁸⁹ Quelle: International Monetary Fund (2012). World Economic Outlook Database.

⁷⁹⁰ Quelle: Ebd.

Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. sowie des Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand zum Indikatorensetz der Projektgruppe 2

Vorbemerkung

Die Enquete-Kommission hat den Auftrag, einen Indikator zu entwickeln, der ein ganzheitliches Verständnis von Wohlstand in Zahlen auszudrücken vermag.⁸⁰² Bereits zu einem frühen Zeitpunkt des Diskussionsprozesses wurde deutlich, dass ein gemeinsamer Bericht nicht möglich sein würde.

Mit Bedauern stellen wir fest, dass die Enquete-Kommission mehrheitlich nicht willens war, die zentralen Dimensionen der sozialen und ökologischen Entwicklung kritisch zu würdigen und entsprechende Indikatoren zu identifizieren. Ebenso zu bedauern ist, dass nicht nur ein mangelhafter, sondern auch ein viel zu umfangreicher Indikatorensetz vorgeschlagen wird.

Ein Tableau aus insgesamt 20 Indikatoren ist einer breiten Öffentlichkeit nicht vermittelbar. Abwegig ist darüber hinaus die Aufgliederung des Indikatorensetzes in zehn Leitindikatoren, neun Warnlampen und eine Hinweislampe.

Aus diesen Gründen wird der mehrheitlich beschlossene Indikatorensetz kaum mediale Aufmerksamkeit finden und keine nennenswerte politische Wirkung entfalten. Das grundsätzlich begrüßenswerte Anliegen der Enquete-Kommission wird dadurch konterkariert.

Vor diesem Hintergrund ist ein Sondervotum nicht zu vermeiden. Es enthält die von uns vorgeschlagenen Indikatoren und benennt die gravierenden Mängel des Mehrheitsberichts. Auf eine nochmalige Darstellung der internationalen Indikatorendebatte sowie der gesellschaftlichen und ökologischen Probleme, die mittels Indikatoren quantifiziert werden sollen, wird hier weitgehend verzichtet. Verwiesen sei auf die entsprechenden Abschnitte des Gesamtberichts.

Worum es bei der Indikatorenfrage geht

Wohlstand und Lebensqualität für alle Menschen innerhalb der ökologischen Grenzen – das ist im 21. Jahrhundert die entscheidende politische Aufgabe. Bislang aber gibt es keine hinreichenden Antworten auf zentrale Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung. Wie ist dauerhaft Wohlstand für alle zu gewährleisten? Mit welchen Mitteln kann die Gesellschaft in ihrer ganzen Breite für Lebensqualität, Teilhabe und Mitgestaltung sorgen? Welche grundlegenden Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft sind nötig, um den Raubbau an der Natur einzudämmen und zu beenden? Wo liegen die Schwerpunkte politischen Handelns, wenn künftig statt einer Orientierung auf quantitatives Wachstum die soziale und ökologische Wohlfahrt im Mittelpunkt stehen soll? Diese Kern-

fragen sind die Grundlage für die Auswahl von neuen, alternativen Indikatoren.

In der internationalen Indikatoren Diskussion herrscht Einvernehmen darüber, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) aus verschiedenen Gründen ein unzureichendes und verzerrendes Maß der wirtschaftlichen Entwicklung ist (vgl. hierzu auch das Sondervotum der Opposition der Projektgruppe 1). Das BIP erfasst nur die mit einem Preis bewerteten wirtschaftlichen Aktivitäten und schließt damit unbezahlte Tätigkeiten aus. Es berücksichtigt ebenfalls nicht oder kaum die sozialen Folgen und ökologischen Kosten wirtschaftlichen Handelns und unterschätzt systematisch den Wert öffentlicher Güter. Im BIP schlägt sich darüber hinaus wirtschaftliches Handeln unabhängig von seiner Qualität nieder. Das BIP bewertet beispielsweise den Abbau, die Verwertung und den damit verbundenen Verlust von Naturgütern als Zugewinn. Angesichts vielfältiger Mängel des BIP herrscht allgemeines Einvernehmen darüber, dass andere Indikatoren das BIP ergänzen und relativieren sollten.

Optimal für die Zwecke politischer Kommunikation wäre ein zusammenfassender Indikator, der alle wesentlichen Aspekte wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wohlstands enthält und nachvollziehbar zum Ausdruck bringt, ob dieser Wohlstand steigt oder fällt. Deshalb hatte die Enquete-Kommission, wie es im Einsetzungsbeschluss heißt, die Aufgabe, zu „prüfen wie die Einflussfaktoren von Lebensqualität und gesellschaftlichem Fortschritt angemessen berücksichtigt und zu einem gemeinsamen Indikator zusammengeführt werden können“, der „das BIP ergänzt“.⁸⁰³

In diesem Sinne gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die ansatzweise, aber nicht mit ernsthaftem Interesse von der Enquete-Kommission diskutiert worden sind. Inwieweit diese Vorschläge wie etwa der Nationale Wohlfahrtsindex (NWI), der Genuine Progress Indicator (GPI) oder der Happy Planet Index (HPI) so zu qualifizieren sind, dass sie breite Akzeptanz finden, bleibt deshalb künftigen Diskussionen vorbehalten.

Für Entwicklungsländer hat sich der Human Development Index (HDI) als aussagekräftiger Indikator etabliert. Für entwickelte Länder allerdings ist der HDI kaum brauchbar, weil er sich auf Pro-Kopf-Einkommen, Lebenserwartung und Bildungsgrad beschränkt und – angewendet auf Westeuropa oder Nordamerika – kaum noch verändert. Außerdem enthält der HDI keine ökologische Komponente.

Wenn es bislang keinen einzelnen Indikator gibt, der wesentliche Veränderungen eines Landes wie Deutschland zuverlässig, in den einzelnen Dimensionen überzeugend gewichtet und verständlich zusammenfasst und entsprechend als Wohlstandsmaß Akzeptanz finden könnte, dann

⁸⁰² Vgl. Deutscher Bundestag, Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2010). Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Antrag. Bundestagsdrucksache 17/3853 vom 23.11.2010.

⁸⁰³ Ebd. Wörtlich heißt es in diesem Einsetzungsbeschluss: „Um eine geeignete Grundlage zur Bewertung politischer Entscheidungen anhand ökonomischer, ökologischer und sozialer Kriterien zu schaffen, ist zu prüfen wie die Einflussfaktoren von Lebensqualität und gesellschaftlichem Fortschritt angemessen berücksichtigt und zu einem gemeinsamen Indikator zusammengeführt werden können.“

stellt sich die Frage, wie ein aus möglichst wenigen Kennziffern bestehender Indikatorenansatz aussehen sollte.

Um mediale und politische Wirkung zu erzielen, um die öffentliche Debatte dauerhaft anzuregen, ist die Beschränkung auf wenige Indikatoren zwingend. Deshalb kann es nur darum gehen, die wichtigsten Dimensionen von Wohlstand, Lebensqualität und Nachhaltigkeit zu identifizieren und mit passenden Maßen zu quantifizieren.

Selbstverständlich gibt es eine nahezu unendliche Fülle von Aspekten, mit denen der Zustand von Wirtschaft, Gesellschaft und Natur im Einzelnen beschrieben und bewertet werden kann. Dazu zählen insbesondere: Frieden, Fairness in den internationalen Beziehungen, Demokratie, Missbrauch wirtschaftlicher und politischer Macht, Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Ungleichheit in diversen Erscheinungsformen, private und staatliche Finanzen, globaler Handel mit Gütern und Dienstleistungen, Art und Intensität der Nutzung und Übernutzung natürlicher Ressourcen. Versucht man all diese Aspekte und viele andere, die noch zu nennen wären, in einem breit gefächerten Indikatorenansatz jeweils einzeln abzubilden, dürfte die politische Wirkung eines solchen umfassenden Tableaus gleich Null sein.

Ein breit gefächertes Indikatorenansatz ist nicht nur kontraproduktiv. Er ist auch unnötig. Denn es gibt längst ausdifferenzierte Berichtssysteme, die von Expertinnen und Experten für die jeweiligen Fachpolitiken entwickelt worden sind und – bei Interesse und Bedarf – auch von der breiten Öffentlichkeit rezipiert werden können. Für Politikbereiche wie etwa Bildung, Rente, Gesundheit, Arbeitsmarkt, Umwelt oder Staatsfinanzen gibt es seit vielen Jahren umfangreiche Analysen, die aufgrund ihrer Tiefengliederung brauchbare Daten für politische Entscheidungen liefern.

Diese Berichtssysteme werden unabhängig von der Enquete-Kommission weiter geführt und bieten auch künftig die statistischen Grundlagen für die politische Fachdebatte und für die interessierte Öffentlichkeit. Folglich ist es sinnlos, einen Indikatorenansatz unter dem Gesichtspunkt einer möglichst vollständigen Abdeckung aller wichtigen Politikfelder gestalten zu wollen.

Der mehrheitlich beschlossene, auf insgesamt 20 Kennziffern angeschwollene Indikatorenansatz wurde in den Diskussionen der Projektgruppe nicht zuletzt damit begründet, dass die einzelnen Indikatoren eine hinreichend trennscharfe Orientierungsgröße für die Politik sein sollten. Es bestehen aber große Zweifel, inwieweit dies der politischen Praxis gerecht wird. Es ist absehbar, dass die jeweilige Fachpolitik sich nicht auf einzelne Kennziffern stützen wird, die im Indikatorenansatz enthalten sind, sondern auf die bereits vorhandenen Berichtssysteme und die sie verantwortenden Institutionen.

In der zugespitzten öffentlichen Debatte dagegen werden nur wenige Indikatoren zur Kenntnis genommen. Dass umfangreiche Indikatorenansätze einem breiten Publikum kaum vermittelt werden können, hat die von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebene Kurzepertise über die mediale Kommunizierbarkeit bestätigt. Im Vergleich zu einem einzelnen, aggregierten Indikator beziehungsweise

einem Indikatorenquartett bekam ein aus 25 einzelnen Kennziffern gebildetes „Dashboard“ von den befragten Journalisten die eindeutig schlechteste Bewertung.

„Das Dashboard wurde hinsichtlich der journalistischen Vermittelbarkeit am niedrigsten von allen drei Modellen eingestuft. Es sei detailreich, ein Gesamt-Trend jedoch nicht absehbar; das Thema zerfasere in Teilaspekte. Selbst die inhaltliche Unterteilung in drei Säulen lasse nicht erwarten, dass diese in sich eine klare Aussage über Zuwachs oder Verringerung des Wohlstandes ermöglichen. [...] Das Modell könnte im journalistischen Tagesgeschäft kaum prägnant zusammengefasst werden, so der Tenor der befragten Journalisten.“⁸⁰⁴

Wenn die Enquete-Kommission auftragsgemäß die Dominanz herkömmlicher Wirtschaftsmaße relativieren will, dann geht das nur mit einer Konzentration auf das Wesentliche. Hochgradig differenzierte Indikatorenbündel verwässern das Anliegen der Kommission. Sie ertränken eine aussagekräftige und nachvollziehbare Wohlstandsmessung in einer nicht mehr überschaubaren und deshalb politisch irrelevanten Masse von Indikatoren.

Der mehrheitlich vorgeschlagene Indikatorenansatz wird auch wegen seiner offensichtlichen Beliebigkeit kaum Akzeptanz finden. Sofern er überhaupt Diskussionen auslöst, werden das vermutlich (dann auch berechnete) „Lücken-Diskussionen“ sein. Die Menge der Indikatoren wird die „Lücken-Suche“ motivieren. Weshalb gibt es keinen Friedensindikator? Wo bleibt die Gleichberechtigung der Frauen als zentrales Teilhabeziel? Warum wird die Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten nicht berücksichtigt? Weshalb gibt es kein Maß für regionale Differenzierung? Wo bleibt die tatsächliche subjektive Lebenszufriedenheit?

Aus all diesen Gründen kommt es darauf an, begründete Prioritäten zu setzen und einige wenige Indikatoren zu bestimmen, die entscheidende Dimensionen von Wirtschaft, Gesellschaft und Natur widerspiegeln. Über diese wenigen Indikatoren sollte prominent, verständlich und regelmäßig berichtet werden.

Das Trio der Lebensqualität

Für die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger sind drei Fragen von zentraler Bedeutung, wenn es um die Lebensqualität geht:

- Bin ich an der wirtschaftlichen Entwicklung beteiligt oder geht sie an mir vorbei?
- Ist die Teilhabe an den sozialen Aspekten der Lebensqualität und an der Gestaltung der Gesellschaft gesichert oder bestimmen nur die „oberen Zehntausend“ was in unserem Lande geschieht?
- Wie steht es um die natürlichen Lebensgrundlagen bei uns und global und was muss getan werden, damit unsere Kinder und Enkel auch in Zukunft gut leben können?

⁸⁰⁴ Brode, Tatjana (2011). Anforderungen an einen ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator oder einen Indikatorenansatz im Hinblick auf seine mediale Kommunizierbarkeit.

Daraus ergeben sich folgende entscheidende Dimensionen: erstens Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand, zweitens soziale Teilhabe und Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens und drittens ökologische Tragfähigkeit. Diese drei Dimensionen sollten künftig zu den wichtigsten Zielen politischen Handelns gehören und mithilfe von drei eigenständigen Indikatoren möglichst klar und nachvollziehbar zum Ausdruck kommen. Die drei auszuwählenden Indikatoren sollten darüber hinaus die Möglichkeit enthalten, anzustrebende Zielwerte festzulegen.

Über diese drei Indikatoren, über ihren Fortschritt beziehungsweise Rückschritt und über den Grad der Zielerreichung sollte künftig in einem jährlich erscheinenden „Bericht zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland und weltweit“ Rechenschaft abgelegt werden.

Alle anderen Aspekte und die Vielfalt zusätzlicher Indikatoren sollten – jeweils einer der drei Dimensionen zugeordnet – in umfassenden Kommentaren zum Jahresbericht analysiert und handlungsnah aufbereitet werden. Folglich ist – nach der Bestimmung der drei Leitindikatoren – jede weitere, stets von Beliebigkeit geprägte Auswahl weiterer Indikatoren müßig und überflüssig. Sie alle haben in den Kommentarteilen den ihnen gebührenden Platz und können dort hinsichtlich der aus ihnen folgenden zusätzlichen Erkenntnisse diskutiert werden.

Um die drei genannten Dimensionen in der Sache zutreffend und für breite Bevölkerungsschichten verständlich

zu quantifizieren, sind die folgenden drei Indikatoren am besten geeignet:

- das durchschnittlich gezahlte, inflationsbereinigte Bruttogehalt je Beschäftigten als Indikator für die Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand,
- die Klassenspaltung zwischen Reich und Arm (Reich-Arm-Verteilung: Vermögen des reichsten Prozents der Bevölkerung im Verhältnis zur ärmeren Bevölkerungshälfte) als Indikator für die soziale Qualität der Gesellschaft und für die Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens,
- der ökologische Fußabdruck als zusammenfassende Kennziffer für den Umgang mit der Natur.

Entsprechend ergibt sich folgendes Trio wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Lebensqualität (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Trio der Lebensqualität

Trio der Lebensqualität		
Dimensionen	Indikatoren	Zusätzliche Aspekte
Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand	Bruttogehalt preisbereinigt, je Beschäftigten (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer)	BIP, Beschäftigung, Umfang und Qualität der Investitionen, private und staatliche Finanzen, globaler Handel und globaler Kapitalverkehr
Soziale Qualität der Gesellschaft und Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens	Reich-Arm-Verteilung (Vermögen des reichsten Prozents der Bevölkerung im Verhältnis zur ärmeren Bevölkerungshälfte)	Gesundheit, Bildung, Rente, Zugang zu allen Leistungen der Daseinsvorsorge, Qualität der Demokratie, Zugang zu Informationen/Kultur/Meinungsbildung, Missbrauch wirtschaftlicher und politischer Macht
Ökologische Tragfähigkeit	Ökologischer Fußabdruck	Klimawandel, biologische Vielfalt, Eintrag von Stickstoff und Phosphor in die Biosphäre, stratosphärische Ozonschicht, Landnutzungsänderungen, Wassernutzung, Versauerung der Ozeane, Aerosolbelastung und Verschmutzung durch Chemikalien

Zentrale Aspekte aus dem Berichtsteil D

Projektgruppe 3 “Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt: Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung”

*Kapitel 5 „Systematik und Dynamik von Entkopplungsprozessen“
(S. 430-454; hier abgebildet: S. 430-451)*

*Kapitel 7 „Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands bei Entkopplungsprozessen“
(S. 477-521; hier abgebildet: S. 477-490; 500-514)*

Inklusive:

Sondervoten der Oppositionsfraktionen SPD, BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und DIE LINKE

- *Globale Probleme – globale Regulierung? Entkopplung bedarf einer grundlegenden Reform der Weltwirtschaftsordnung (S. 478-480)*
 - *Sozialökologische Transformation (S. 483-485)*
- *Gegen die Gefahr des Eurozentrismus: Verwobene Moderne (S. 485-486)*
 - *Große Transformation – Karl Polany heute (S. 487-488)*
 - *Handlungsempfehlungen (S. 500-514)*

In der PG 3 wurde ein analytischer Ansatz an die zu bearbeitenden Fragestellungen nach Entkopplungsprozessen- und politik, Rebound-Effekt, globalen Zusammenhängen und Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands gewählt. Die Mitglieder der Projektgruppe waren sich in der Analyse fraktionsübergreifend einig, dass die globalen ökologischen Systeme vielfach bedroht oder sogar schon überschritten sind, dass zur Beachtung der planetarischen Grenzen der Ressourcenverbrauch eingeschränkt oder sogar zurückgehen muss, dass der Rebound-Effekt vielfach technische Verbesserungen „auffrisst“ und dass deshalb neben technologischen Fortschritten auch soziale Innovationen unerlässlich sind um Entkopplungsprozesse zu gestalten.

Die Handlungsempfehlungen der Oppositionsfraktionen sind grundsätzlicher als der Gesamtbericht, insbesondere das Sondervotum zur „Sozialökologischen Transformation“ und zu den „Handlungsempfehlungen“. In der hier gewählten Zusammenstellung wird deutlich, wie sich im Gesamtbericht die Sondervoten und die Darstellung der Mehrheitsmeinung verschränken. Gut erkennbar ist auch die analytische Arbeitsweise der PG 3, die in der Problemwahrnehmung zu einem Konsens geführt und alle Beteiligten erhellt hat.

Im Bereich der **Gebäudesanierung** gibt es nach derzeitigem Erkenntnisstand einige der kostengünstigsten Möglichkeiten, Energie und CO₂ einzusparen. Von 40 Millionen Wohneinheiten sind circa 75 Prozent vor der ersten Wärmeschutzverordnung 1979 errichtet worden. Die steigenden Energiekosten setzen sich bedauerlicherweise nicht so umfassend wie wirtschaftlich sinnvoll in Sanierungsmaßnahmen um.¹⁴⁷⁶ Die unzureichende Wärmedämmung im Altbaubestand und ineffiziente Heizungssysteme sind vor allem dort zu finden, wo sozial benachteiligte, arme Menschen wohnen (müssen). Trotz einiger Unterstützungsangebote sind diese Haushalte finanziell häufig nicht in der Lage, die hohen Investitionskosten aufzubringen, die für eine Verbesserung der Wärmedämmung und eine Umrüstung der Heizungsanlagen erforderlich wären, obwohl sich diese Investitionen rasch amortisieren würden. Steigende Energiekosten verschärfen diese Problemlage weiter.¹⁴⁷⁷

Werden allerdings umfangreiche Sanierungen vorgenommen, führt das bei ausbleibender Regulierung und fehlenden Abschreibungsmöglichkeiten zu steigenden Mieten und infolge dessen zur Verdrängung von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen und Empfängerinnen und Empfängern von Transferleistungen in Wohngebiete mit niedrigerem Sanierungsstand. Daher ist unbedingt Sorge dafür zu tragen, dass alle entsprechenden Förderprogramme sozialverträgliche Grenzen für die Belastung der Mieter enthalten.

4.6 Forschungsbedarf aus Kapitel 4

Neben der notwendigen Weiterentwicklung der Erfassung nationaler Umweltentwicklungen ergeben sich aus Kapitel 4 folgende wichtige Bereiche mit besonderem Forschungsbedarf:

- Die bessere Erfassung internationaler Verschiebungen, da sowohl bei den Klimaemissionen als auch bei den Rohstoffen allgemein die in Kapitel 4.3 dargestellte Forschung noch in den Kinderschuhen steckt. Sie kann in weiten Teilen die Existenz signifikanter Verschiebungen nachweisen, aber diese noch nicht hinreichend genau zur Steuerung von Politik berechnen.
- Das Wechselspiel ökologischer und sozialer Belange, da hier gegenläufige Trends erkennbar werden, deren Nettowirkung nicht sicher ist. Sowohl Umweltschäden als auch Maßnahmen zu deren Verhinderung können besonders negative Auswirkungen auf sozial Schwache haben.
- Die umfassende Impact-Analyse von politischen Maßnahmen wie dem EEG, ex-post und ex-ante, und sowohl im Hinblick auf Effizienz, Effektivität und Verteilungswirkungen.
- Entwicklung geeigneter Methoden zur genauen Ermittlung der Wirkung derjenigen politischen Maßnahmen, die auf die Senkung des Primärenergie- und Rohstoffverbrauchs abzielen (vgl. Kapitel 4.2.1).
- Wissenschaftliche Aufarbeitung und vergleichende Analysen von best practices in anderen Ländern und Regionen, aber auch in Deutschland selbst auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene.

5 Systematik und Dynamik von Entkopplungsprozessen

5.1 Der Begriff der Entkopplung

Der in vorigen Kapiteln schon kurz eingeführte Begriff der Entkopplung soll in seiner Verwendung durch die Projektgruppe 3 und die Enquete-Kommission an dieser Stelle erläutert werden.

Grundsätzlich wird zwischen relativer und absoluter Entkopplung unterschieden.¹⁴⁷⁸ Bei einer relativen Entkopplung sinkt der Umweltverbrauch pro Wirtschaftseinheit bei steigendem Bruttoinlandsprodukt. Durch das erhöhte wirtschaftliche Wachstum kann der Umweltverbrauch jedoch auf aggregierter Ebene dennoch ansteigen, wenn auch unterproportional zum BIP. Somit enthält eine erfolgreiche relative Entkopplung noch keine Aussage über die absolute Entwicklung des Umweltverbrauchs.

Da einige Grenzen der Umweltnutzung allerdings in gravierendem Maße überschritten wurden und werden (vgl. Kapitel 3), wird vielfach die Notwendigkeit einer absoluten Senkung des Umweltverbrauchs unter dem Stichwort einer „absoluten Entkopplung“ thematisiert.

Streng genommen kann in diesem Sinne jedoch nicht von „Entkopplung“ gesprochen werden, da es sich hierbei nicht um eine Relation handelt, sondern einzig die Reduktion des Umweltverbrauchs als Zielgröße berücksichtigt wird. Um begriffliche Unklarheiten oder eine widersprüchliche Verwendung zu vermeiden, verzichten die Projektgruppe 3 und die Enquete-Kommission aufgrund dessen auf die Verwendung des Begriffs der absoluten Entkopplung. Stattdessen wird hier von einer grundsätzlichen REDUKTION des Umweltverbrauchs in den als kritisch erkannten Bereichen (vgl. Kapitel 3) gesprochen. Dies entspricht zudem der Logik, die Grenzen des Um-

¹⁴⁷⁸ In der Anwendung auf Umwelt- bzw. Ressourcenverbrauch wurde der Begriff unter anderem von der OECD geprägt, als Abbrechen der direkten Verbindung zwischen der Produktion ökonomischer Güter und Dienstleistungen (BIP) und dem Entstehen von Umweltschäden.

weltraums und deren Einhaltung als Ausgangspunkt zu verwenden.

Des Weiteren wird innerhalb der Projektgruppe 3 und der Enquete-Kommission zwischen Entkopplung im engeren Sinne und Entkopplung im weiteren Sinne unterschieden (siehe Abbildung 120).

Entkopplung im engeren Sinne bezeichnet die Entkopplung des Umweltverbrauchs vom ökonomischen Wachstum (abgebildet durch das Bruttoinlandsprodukt). Entkopplung im weiteren Sinne bezeichnet dagegen die Entkopplung des Umweltverbrauchs von Wohlstand beziehungsweise der Lebensqualität.¹⁴⁷⁹

Somit lassen sich im BIP abbildbare Maßnahmen und Konzepte (bspw. Effizienz-Strategien oder technologischer Fortschritt) bei der Entkopplung im engeren Sinne verorten und nicht im BIP abbildbare Maßnahmen und Konzepte (bspw. Suffizienz-Strategien oder Wertewandel) bei der Entkopplung im weiteren Sinne.

Dabei ist die Trennung zwischen Entkopplung im engeren und weiteren Sinne nicht immer eindeutig, da nur der Konsum von Waren und Dienstleistungen als materieller Wohlstand durch das BIP als Indikator eindeutig quantifizierbar sind. Die Begriffe Wohlstand und Lebensqualität können dagegen sehr unterschiedlich ausgelegt werden.¹⁴⁸⁰ Sie sind in der Arbeit der Kommission trotz dieser

Uneindeutigkeit von zentraler Bedeutung, da sie die Unzulänglichkeit einer Fokussierung auf das BIP als Indikator für das gesellschaftliche Wohlergehen sichtbar machen und in den Mittelpunkt rücken. Die genauere Bestimmung einzelner Dimensionen und Aspekte von Wohlstand und Lebensqualität findet an einem anderen Ort im Bericht statt.¹⁴⁸¹

Doch nicht nur die Begriffe Lebensqualität und Wohlstand, sondern auch der Begriff Umweltverbrauch ist in der Regel unscharf. So ist insbesondere eine Unterscheidung zwischen der Entkopplung vom Ressourcenverbrauch oder aber der Entkopplung von negativen Umweltwirkungen des Ressourcenverbrauchs sinnvoll.¹⁴⁸² Die Umweltwirkungen sind die relevante Zielgröße, oft ist jedoch der Verbrauch von Ressourcen oder der Ausstoß von Schadstoffen besser zu quantifizieren.

Die Arbeit der Projektgruppe 3 fokussiert sich daher primär auf die Entkopplung einzelner Umweltdimensionen im engeren Sinne, da diese über die Operationalisierung des BIP und der Umweltdimension besser gemessen und historisch betrachtet werden kann. Sie ist jedoch eingebettet in das Verständnis einer Entkopplung im weiteren Sinne und unter Berücksichtigung von systemischen Problemverschiebungen zu sehen.

¹⁴⁷⁹ Zur Unterscheidung und Messbarkeit vgl. Berichtsbeitrag der Projektgruppe 2.

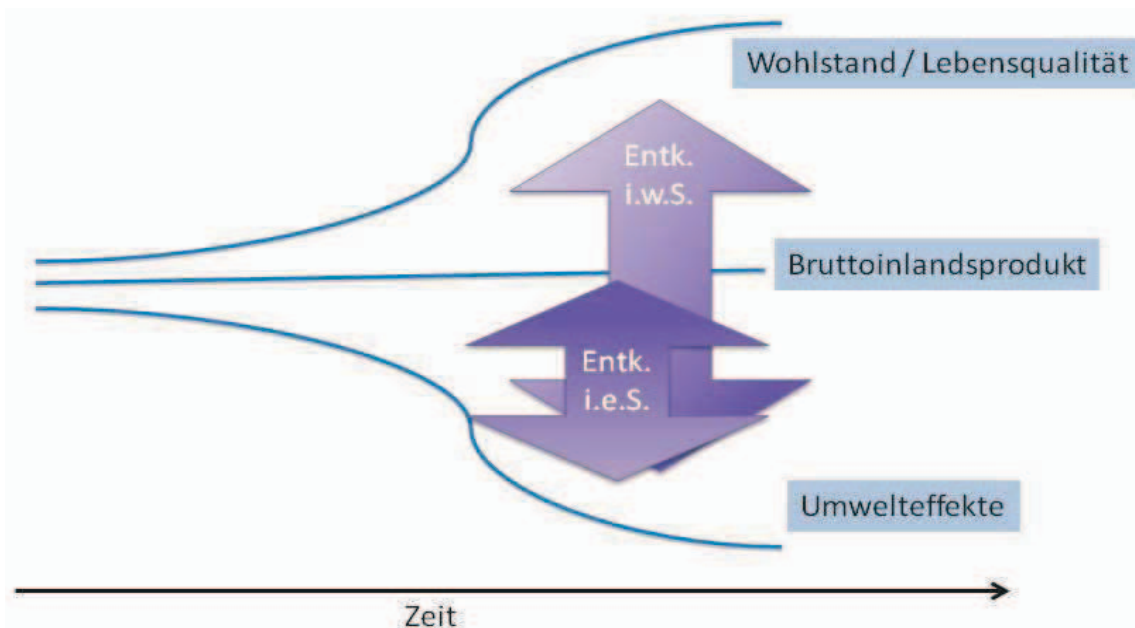
¹⁴⁸⁰ Vgl. Berichtsbeitrag der Projektgruppe 2.

¹⁴⁸¹ Vgl. ebd.

¹⁴⁸² Vgl. International Panel for Sustainable Resource Management (Hrsg.) (2011). Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth.

Abbildung 120

Entkopplung im engeren und weiteren Sinne¹⁴⁸³



¹⁴⁸³ Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Stehr, Nico (2011). Natur, Ökonomie und Gesellschaft: Eine alternative Sichtweise.

Kasten 8: Entkopplungsformen am Beispiel Mobilität:

Um den Umweltverbrauch im Bereich der Mobilität zu senken, sind verschiedene Ansätze denkbar: Bei einer Entkopplung im engeren Sinne erhöhen etwa technologische Innovationen die Effizienz eines Fahrzeugs und senken somit den CO₂-Verbrauch pro Pkw oder Kilometer. Gleichzeitig kann durch den Absatz der neuen Technologien und der neuen Pkws das Bruttoinlandsprodukt steigen. In der Folge wird dann meist nur eine relative Entkopplung (im engeren Sinne) erreicht, da häufig die möglichen CO₂-Einsparungen durch effizientere Pkws nicht eins zu eins realisiert werden können. Dieser Effekt¹⁴⁸⁴ kann etwa durch Mehrfahrten, die zusätzliche Anschaffung des Automobils als Zweit- oder Drittwagen oder durch seine bessere Ausstattung und zusätzliches Fahrzeuggewicht entstehen. Es können auch, wie am Beispiel Elektroauto deutlich wird, Probleme in andere Umweltdimensionen verlagert werden.¹⁴⁸⁵ Nur wenn die Effizienzgewinne pro Fahrzeug nicht durch diese Reboundeffekte und Problemverschiebungen kompensiert werden, erfolgt eine aggregierte Reduktion des Umweltverbrauchs.

Bei einer Entkopplung im weiteren Sinne sinkt der CO₂-Verbrauch der Mobilität nicht allein durch technologische Innovationen, sondern durch die Veränderung ganzer Mobilitätsmuster. Bei einer Minderung von Pendlerverkehr sinkt bspw. der CO₂-Verbrauch durch die Verringerung zu fahrender Strecken. Da das Pendeln oftmals als wohlstandsverringern angesehen wird, steigt mit seiner Reduktion der Wohlstand beziehungsweise die Lebensqualität der nicht mehr pendelnden Personen.¹⁴⁸⁶ Ob diese Entkopplung (im weiteren Sinne) jedoch tatsächlich absolut (und nicht relativ) ist und nicht dadurch kompensiert wird, dass in der eingesparten Zeit vermehrt andere Wege mit dem Auto zurückgelegt werden oder mit dem Konsum anderer CO₂-reicher Güter verbracht wird, ist schwer quantifizierbar und noch nicht ausreichend erforscht.

5.2 Systematik der Entkopplung – ein einheitlicher Bezugsrahmen für den Zusammenhang von Wohlstandsentwicklung, Umweltgrenzen und Verteilungswirkungen

Die Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Gesellschaft beziehungsweise gesellschaftlichem Wohlstand sind vielfältig. Geprägt werden sie durch komplexe gesellschaftliche (Versorgungs-)Systeme, die die Befriedigung der Bedürfnisse wie Ernährung, Gesundheit, Mobilität, Kommunikation und Wohnen gewährleisten (vgl. Kapitel 1.2). Die Ausgestaltung dieser Versorgungssysteme definiert die Koppelung von Wohlstand und den Umweltgrenzen. Von zentraler Bedeutung für die gesell-

schaftliche Organisation sind vor allem die Art und Ausgestaltung von wirtschaftlicher Aktivität (Produktion und Reproduktion), die geltenden kulturellen Wertmuster und die Entwicklung und Nutzung von Wissenschaft und Technik (vgl. Kapitel 1.2).

Somit ist der Zusammenhang zwischen Wohlstand und Umweltverbrauch kein unmittelbarer, sondern ein mittelbarer, der über die Ausgestaltung der gesellschaftlichen Organisation bestimmt wird. Damit werden einerseits die eher optimistisch angenommenen Perspektiven der automatischen Entkopplung¹⁴⁸⁷ infrage gestellt, andererseits einer eher pessimistischen Perspektive einer systematischen Nicht-Entkoppelbarkeit widersprochen.

Das Verständnis über einen solchen mittelbaren Zusammenhang macht deutlich, dass nicht „die“ (Welt-) Gesellschaft für die ökologische Krise verantwortlich ist. Vielmehr gibt es unterschiedliche Arten der gesellschaftlichen Organisation, die in differenzierter Weise nach Wohlstand streben und dabei unterschiedliche Umweltraumbeanspruchungen implizieren.¹⁴⁸⁸ Die gesellschaftliche Organisation der Versorgungssysteme variiert sowohl zwischen als auch innerhalb der Epochen und Kulturen (vgl. Kapitel 2.1).

Die Kenntnis über die jeweilige gesellschaftliche Organisation und das Zusammenspiel ihrer Variablen stellt damit die Voraussetzung für das Verständnis (und damit die Wirksamkeit) von Entkopplungsprozessen dar.

Die Organisation der Gesellschaft kann hierbei unterschiedlich verstanden und jeweils zweckgerichtet differenziert werden. Entkopplungsrelevante sozio-technische Ausprägungen sind insbesondere Wissenschaft und Technologie, kulturelle Werte und Lebensweisen, die Art der Produktion und Reproduktion, bestehende Infrastrukturen und die Bindung des Kapitalstocks, Institutionen, politische Regulierung und Stakeholder.

Die Umgestaltung dieser Variablen ist dabei kein kausal und einfach gesteuerter Prozess, sondern eine ko-evolutionäre Entwicklung, die Lernfähigkeit, technologische und soziale Innovationsfähigkeit und geeignete Anpassungszeiträume (Kapitel 5.3) benötigt.

Folglich führt einerseits die Begrenztheit des Umweltraums nicht zu direkten Wohlstandsverlusten. Eine Entkopplung von Wohlstand und Umweltverbrauch kann bei erfolgreicher gesamtsystemischer Umgestaltung der gesellschaftlichen Organisation kompensiert werden¹⁴⁸⁹ (siehe auch Kapitel 5.5). Allerdings stellt diese Umgestaltung große Herausforderungen an den ko-evolutionären Prozess und die Koordination der Art und Weise der Umgestaltung.

¹⁴⁸⁷ Wie zum Beispiel der Environmental Kuznets Curve formuliert.

¹⁴⁸⁸ Jedoch gibt es Tendenzen und Trends in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern, die nicht global ausweitbare gesellschaftliche Organisation der Industrieländer zu imitieren (siehe auch Kapitel 2.1).

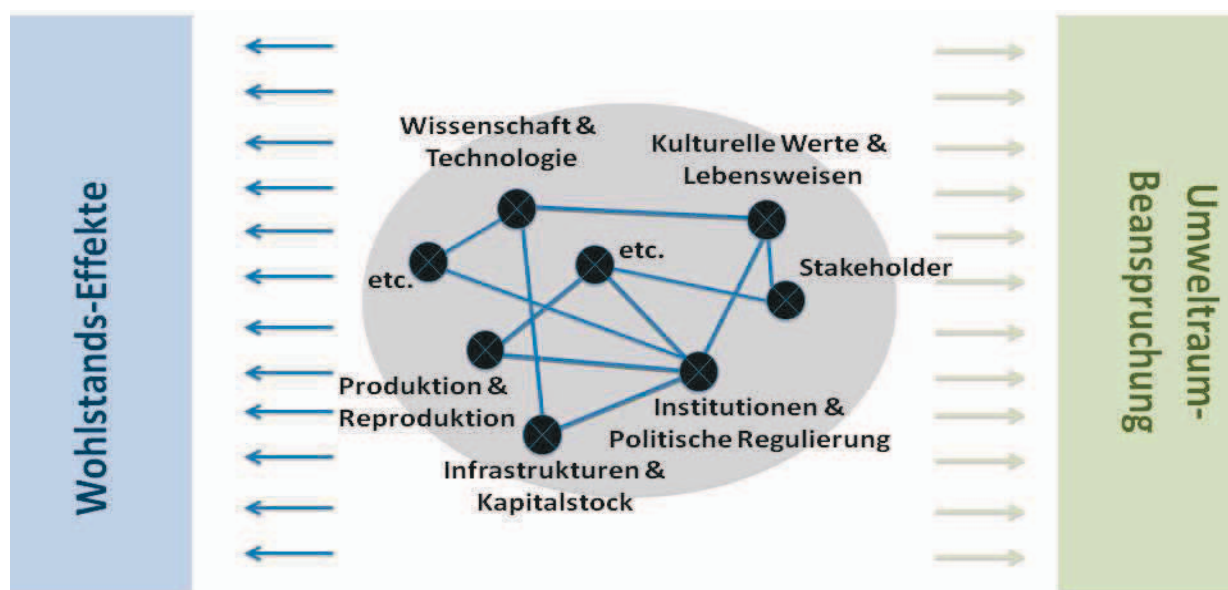
¹⁴⁸⁹ Diese gesamtgesellschaftliche Kompensation beinhaltet nicht, dass es keine Verlierer im Entkopplungsprozess geben kann und wird. Dies beinhaltet lediglich, dass gesamtgesellschaftlich ein eher positiver Verlauf des Wohlstands beziehungsweise Wachstums genommen wird.

¹⁴⁸⁴ Zum Reboundeffekt siehe Kapitel 5.4.1.

¹⁴⁸⁵ Zu Problemverschiebungen siehe Kapitel 5.4.2.

¹⁴⁸⁶ Vgl. Stutzer, Alois; Frey, Bruno (2008). Stress that Doesn't Pay: The Commuting Paradox.

Abbildung 121

Gesellschaftliche Organisation zwischen Wohlstandseffekten und Umweltraumbeanspruchung¹⁴⁹⁰

Andererseits können auch Veränderungen innerhalb der gesellschaftlichen Organisation steigende oder sinkende Wohlstandseffekte und Umweltverbräuche bewirken (siehe hierzu auch Kapitel 2.3). Hierbei besteht unter anderem die Herausforderung, die Wechselwirkungen der Veränderungen der gesellschaftlichen Organisation zu kennen, um diese richtungssicher zu gestalten.

Historisch betrachtet haben große Teile der Menschheit es aufgrund von Veränderungen der gesellschaftlichen Organisation immer wieder geschafft, ihren Wohlstand von bestimmten Umweltzwängen zu entkoppeln (Kapitel 5.6). Dies geschah jedoch häufig auf Kosten anderer Weltregionen und/oder führte zu Problemverschiebungen in anderen Bereichen (siehe auch Kapitel 5.6).

Die heute notwendigen Entkopplungsprozesse stehen allerdings vor besonderen Herausforderungen, die von bisherigen Entkopplungsprozessen in einzelnen Ländern oder von einzelnen Stoffen qualitativ und quantitativ zu unterscheiden sind (Kapitel 6.1).

5.3 Langfristigkeit und Anpassungsgeschwindigkeit als wesentliche Determinanten

Eine Strategie zur Beschleunigung der Entkopplung hat weitreichende Auswirkungen auf ökonomische und soziale Systeme und damit auch auf Wohlstandsniveaus und Wachstumsraten. Diese Auswirkungen hängen vor allem und entscheidend von der Anpassungsfähigkeit und -geschwindigkeit des jeweiligen Systems sowie der langfristigen Berechenbarkeit des Entkopplungsprozesses ab. Die

Möglichkeit zu erfolgreicher Entkopplung auf gesamtgesellschaftlicher Ebene ist somit im Wesentlichen eine Funktion der Flexibilität des sozio-ökonomischen Systems sowie der Zeit, die dem System für diese Anpassung zur Verfügung gestellt wird. Eine besondere Herausforderung sind daher unerwartete Schocks und abrupte Veränderungen, denn hier wird häufig die Anpassungsfähigkeit der Gesellschaft und einzelner gesellschaftlicher Gruppen auf die Probe gestellt.

Die häufigste Ursache für solche schockartigen Ereignisse ist eine drastische politische Intervention, wie beispielsweise die Entscheidungen der OPEC im Jahr 1973. Sehr kurzfristig haben die damaligen Eingriffe die westliche Welt vor eine große (letztlich gemeisterte) Herausforderung gestellt, bereits kurzfristig kam es zu ersten Anpassungsmaßnahmen (Verhaltensänderungen, Gründung neuer Institutionen wie der IEA), und mittel- bis langfristig hat sich die globale Wirtschaft auf das höhere Ölniveau eingestellt, durch Ausweitung der Exploration und Förderung von Erdöl außerhalb der OPEC einerseits, und durch Veränderungen im Kapitalstock andererseits (beispielsweise eine veränderte Fahrzeugflotte mit geringerem Verbrauch und ein Austausch von Ölkraftwerken und Ölheizungen durch Erdgas).

Anpassung an neue Verhältnisse – vor allem an neue politische Rahmenbedingungen, Wertewandel oder neue Preisstrukturen – bedeutet also vor allem die Anpassung von Verhalten sowie die Anpassung des Kapitalstocks. Jede Art der Anpassung hat dabei ihre je eigene natürliche Zeitskala. Die natürliche Rate des Austausches der Fahrzeugflotte beispielsweise ist deutlich höher als die natürliche Rate des Austausches des Gebäudebestandes. Je stärker die jeweilige „natürliche Zeitskala“ einer An-

¹⁴⁹⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

passung komprimiert werden muss, umso höher fällt die gesellschaftliche Friktion der Veränderung der Verhältnisse aus.

Zur Illustration: Eine Verdoppelung der Kraftstoffpreise für die Individualmobilität durch Erhöhung der Kraftstoffsteuern beispielsweise würde Bestandsfahrzeuge deutlich gegenüber Neufahrzeugen mit höherer Effizienz abwerten und gleichzeitig beispielsweise diejenigen Personen besonders belasten, die fern von ihrem Arbeitsplatz wohnen und täglich mit dem Auto pendeln. Anpassung hieße also zum Beispiel, Altautos durch Neuwagen zu ersetzen (Kapitalinvestition) oder Wohnorte und Arbeitsplätze in stärkere räumliche Nähe zu bringen (Verhaltensänderung). Es wird deutlich, dass die Gesellschaft umso leichter reagieren kann, je mehr Zeit sie für die Anpassung hat: Autos werden ohnehin ersetzt, Siedlungsstrukturen verändern sich ohnehin. Wenn die Menschen also wüssten, dass die Kraftstoffsteuern sich über einen Zeitraum von mehreren Jahren in der beschriebenen Weise verändern würden, fiel die Anpassung also leichter (und würde mithin eher akzeptiert), als wenn die Verdoppelung der Preise von heute auf morgen erfolgen soll.

Die Anpassungsfähigkeit einer einzelnen Person wird dabei maßgeblich durch ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt. Je höher Einkommen und Vermögen sind, umso leichter fällt beispielsweise die Anschaffung neuer Geräte oder die Anpassung des Lebensstils. Hieraus folgt, dass forcierte Entkopplungsprozesse enorme gesellschaftspolitische Sprengkraft in sich bergen. Die von der Gesellschaft tolerierbare Anpassungsgeschwindigkeit wird also von der Anpassungsfähigkeit vor allem auch der unteren Einkommens- und Vermögensschichten beeinflusst. Andersherum formuliert: Eine Beschleunigung der Anpassung setzt neben gesellschaftlichen Lernprozessen eine entsprechende Kompensation, sprich: Umverteilung voraus, wenn die gesellschaftliche Akzeptanz hierfür gewahrt werden soll.

Gleiches gilt – bei den in diesem Bericht zentral behandelten Umweltgrenzen – für das Verhältnis der Staaten zueinander. Der Entwicklungsstand und damit auch die Entkopplungsfähigkeit der Volkswirtschaften in der Welt sind sehr unterschiedlich. Will die Weltgemeinschaft einen erfolgreichen Kurs der beschleunigten Entkopplung für wichtige Umweltdimensionen, wie zum Beispiel Treibhausgasemissionen, fahren, muss sie diese Unterschiede aktiv berücksichtigen. Ähnlich wie innerhalb eines Staates heißt dies letztlich: Umverteilung und Kompensation, durch welche politische Institution auch immer vermittelt. Der Stern-Review konstatiert beispielsweise, dass die Weltwirtschaft – selbst mit den heute bekannten Technologien – grundsätzlich in der Lage wäre, auch bei einer Begrenzung der Treibhausgasemissionen auf das für die Einhaltung des 2°-C-Ziels erforderliche Niveau ohne substanzielle Wohlstandseinbuße weiter zu wachsen. Damit dieses Szenario gelingt, müssten in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern statt Steinkohlekraftwerke andere CO₂-ärmere Kraftwerkstypen installiert (und die Steinkohle in der Erde gelassen) werden. Wie sollen diese

Länder anders dafür gewonnen werden als durch Transferzahlungen aus den reichen Staaten?

Als zentrale Herausforderung für eine politische Regulierung, die eine beschleunigte Entkopplung anstrebt, ergibt sich somit die Berücksichtigung von Anpassungsfristen für Infrastrukturwandel, Lebensstilanpassungen, technologische Anpassungen, Industriestrukturen und weitere. Neben der Initiierung und Unterstützung von Lernprozessen sind Verteilungsfragen in dem Sinne zu beachten, dass je höher die gewünschte Anpassungsgeschwindigkeit ist, umso umfangreicher auch die entsprechenden Kompensationsmaßnahmen ausfallen müssen.

Darüber hinaus ist – angesichts der Entkopplungsaufwendungen der ökonomischen Akteure – Planungssicherheit eine weitere Grundvoraussetzung für erfolgreiche Entkopplung. Investitionen in Entkopplungsmaßnahmen werden nur getätigt, wenn über einen relevanten Zeitraum mit einer Konstanz der regulatorischen Rahmenbedingungen gerechnet werden kann. Regulatorische Risiken sind mithin zu minimieren.

Vor dem Hintergrund, dass die ideale Investitionsallokation in Entkopplungsmaßnahmen einerseits und Anpassungsmaßnahmen andererseits ex ante niemals vollständig bekannt ist, wird Politik überdies niemals in der Lage sein, einen idealen Entkopplungspfad ex ante vorzugeben. Lange Fristen ermöglichen, diese Gratwanderung regelmäßig zu prüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Regelmäßige Evaluation der Entkopplungsbemühung beziehungsweise ihrer politischen Rahmensetzung erscheint aus diesem Grund unvermeidlich. Um die Wirksamkeit der Regulierung und die Minimierung regulatorischer Risiken (als Folge eines hohen Maßes an Unsicherheit) in Ausgleich zu bringen, erscheinen im Vorhinein festgelegte Regulierungsperioden unvermeidlich, an deren Ende erst Evaluierung und gegebenenfalls Nachjustierungen stehen. Hinsichtlich der optimalen Festlegung dieser Zeitspannen – im Verhältnis zum jeweiligen Problemkreis – scheint es bislang noch keine belastbaren Kenntnisse zu geben.

Fazit: Eine erfolgreiche Beschleunigung von Entkopplungsprozessen durch politische Intervention erfordert von der Regulierung:

- Klarheit
- einen an die jeweilige Anpassungsfähigkeit angepassten Zeithorizont (jedoch unter der Berücksichtigung der Dringlichkeit des ökologischen Belastungsdrucks)
- dabei die Berücksichtigung und Kompensation für die resultierenden Verteilungseffekte (innerhalb der Volkswirtschaft sowie zwischen Volkswirtschaften)
- Offenheit bezüglich der Art der Anpassung (insbesondere bezüglich Technologien und Verhalten)
- langfristige Berechenbarkeit
- Berücksichtigung und Förderung von Lernprozessen
- Förderung und Evaluierung von Experimenten

Werden diese Kriterien erfüllt, kann staatliche beziehungsweise überstaatliche Regulierung Umweltraumherausforderungen mit minimalen oder sogar positiven Wohlstandseffekten begegnen und damit eine Entkopplung ermöglichen und beschleunigen.

5.4 Systematische Herausforderungen für Entkopplungsprozesse

5.4.1 Rebound¹⁴⁹¹

Die Wirkung von Investitionen auf die Steigerung der technologischen Effizienz fällt im Gesamtzusammenhang sehr oft geringer aus als auf der Ebene der Einzeltechnologie. Für die Verbesserungen der (Energie-)Effizienz ist dieses Problem als Rebound bekannt und sowohl theoretisch als auch empirisch erforscht.

Rebound („Zurückspringen“) ist ein in Prozenten ausgedrückter Anteil der möglichen Einsparungen (engineering savings). Am Anfang der Betrachtungen steht jeweils eine technische Effizienzsteigerung – zum Beispiel bei einer Leuchte, die eine gegebene Helligkeit mit weniger Strom erzeugt, oder bei einem Motor, der ein Fahrzeug mit einem bestimmten Gewicht einen Kilometer weit mit weniger Benzin befördert. Einsparungen beim Einsatz von Inputfaktoren sind nur theoretisch, weil dabei angenommen wird, dass nicht mehr oder heller beleuchtet und nicht häufiger oder weiter gefahren wird. Im Falle der Beheizung von Gebäuden liegt die Annahme zugrunde, dass die Gebäude im betrachteten Gesamtsystem (im Durchschnitt) gut wärmeisoliert sind, die pro Kubikmeter Wohnraum bei einer bestimmten Raumtemperatur benötigte Menge Heizöl sinkt und dass weder die Anzahl und Größe der Gebäude zunimmt, noch die Bewohner die Raumtemperatur erhöhen. So lässt sich ausrechnen, wie viel Energie gespart werden könnte, wenn ‚das System‘ sich nicht vergrößern würde. Somit sind die Einsparungen nur erwartet.

Das Problem bei dieser theoretischen Betrachtung auf Einzelzebene ist, dass sich in Wirklichkeit das System vergrößern kann: Es gibt immer mehr Beleuchtung, Fahrzeuge und Häuser (und Menschen). Natürlich erfolgt die Vermehrung der Bevölkerung, Güter, und Dienstleistungen nicht wegen der technischen Effizienzsteigerungen allein, sondern zum Beispiel wegen anderer Effizienzsteigerungen. Die technische Effizienzsteigerung aber ermöglicht es uns, uns zu vermehren, mehr Güter herzustellen und dadurch auch mehr Energieinputs zu verbrauchen. Es ist eine der notwendigen Bedingungen für das Wachstum des Systems (das heißt der Wirtschaft beziehungsweise Gesellschaft), nicht aber eine hinreichende Bedingung, denn wenn unsere Bedürfnisse vollständig gesättigt wären, wür-

den wir mehr Helligkeit, Mobilität, Platz oder Raumwärme gar nicht konsumieren wollen.

Rebound bezeichnet jedenfalls den gesteigerten Konsum von Ressourcen-Inputs, der (1) diesen Effizienzsteigerungen folgt und (2) von diesen irgendwie verursacht oder zumindest ermöglicht wird. Der Begriff „Rebound“ deckt alle Auswirkungen einer technischen Effizienzsteigerung auf, die Nachfrage in einer Wirtschaft ab, nicht nur jene bei den direkt betroffenen Produkten (Güter und Dienstleistungen), die durch den technischen Fortschritt effizienter geworden sind.

Allerdings ist es wichtig, zwischen Direktrebound und indirektem Rebound zu unterscheiden. Leider werden „Rebound“ und „Direktrebound“ in der Literatur oft verwechselt beziehungsweise genauer gesagt wird „Rebound“ quantifiziert, aber nur der Direktrebound ist damit gemeint.¹⁴⁹²

Direktrebound bezeichnet die intensivere oder Mehrnutzung des durch die Effizienzsteigerung günstiger gewordener Produkte (zum Beispiel zusätzlich gefahrene Kilometer bei einem sparsamen Fahrzeug). Indirekter Rebound hingegen bezeichnet alle anderen Auswirkungen: Nach der Effizienzsteigerung hat zum Beispiel die Konsumentin oder der Konsument Kaufkraft übrig, die für alle nur denkbaren Produkte beziehungsweise Dienstleistungen ausgegeben werden kann (vgl. Abbildung 122 rechts). Weil der Direktrebound nur einen Teil der Auswirkungen misst, ist er immer kleiner als der Gesamtrebound. Der Gesamtrebound (das heißt die Aggregation aller Reboundeffekte) ist jedoch die umweltrelevante Größe. In manchen Studien wird eine weitere Trennung und Differenzierung der Effekte vorgeschlagen:¹⁴⁹³ Hierbei wird beispielsweise zwischen Reboundeffekten (direkte Erhöhung des Umweltverbrauchs durch Effizienzeinsparung) und Wachstumseffekten (Erhöhung des Umweltverbrauchs trotz Effizienzeinsparung)¹⁴⁹⁴ unterschieden.

In den vergangenen Jahren erlebte der Reboundeffekt mehr und mehr Aufmerksamkeit in Forschung und Politik. Dies wird bezeugt durch mehrere Sachbücher beziehungsweise Aufsatzsammlungen,¹⁴⁹⁵ Kapitel in Handbüchern beziehungsweise Enzyklopädien,¹⁴⁹⁶ EU-Projekte und daraus entstandene Forschungsberichte¹⁴⁹⁷ sowie von ‚Thinktanks‘,¹⁴⁹⁸ nationale Forschungsprojekte¹⁴⁹⁹ sowie

¹⁴⁹¹ Der folgende Text bezieht sich, soweit nicht anders nachgewiesen, auf das von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebene Rebound-Gutachten. Dabei sind Gedanken von dort sowohl sinngemäß als auch teils in der Originalformulierung übernommen. Vgl. Madlener, Reinhard; Alcott, Blake (2011). Herausforderungen für eine technisch-ökonomische Entkopplung von Naturverbrauch und Wirtschaftswachstum.

¹⁴⁹² Greening et al., 2000; Berkhout et al., 2000

¹⁴⁹³ Siehe z. B. Santarius, 2012.

¹⁴⁹⁴ Thomas, Stefan: Zukunftsfragen (und Quellen hieraus), 2012.

¹⁴⁹⁵ Vgl. Polimeni, John, et al. (2008). The Jevons Paradox and the Myth of Resource Efficiency Improvements; Herring, Horace, Sorrell, Steve (Hrsg.) (2009). Energy Efficiency and Sustainable Consumption: The Rebound Effect.

¹⁴⁹⁶ Vgl. z. B. Herring, Horace (2004). Rebound effect of energy conservation; Sorrell, Steve (2010). The rebound Effect: Definition and Estimation.

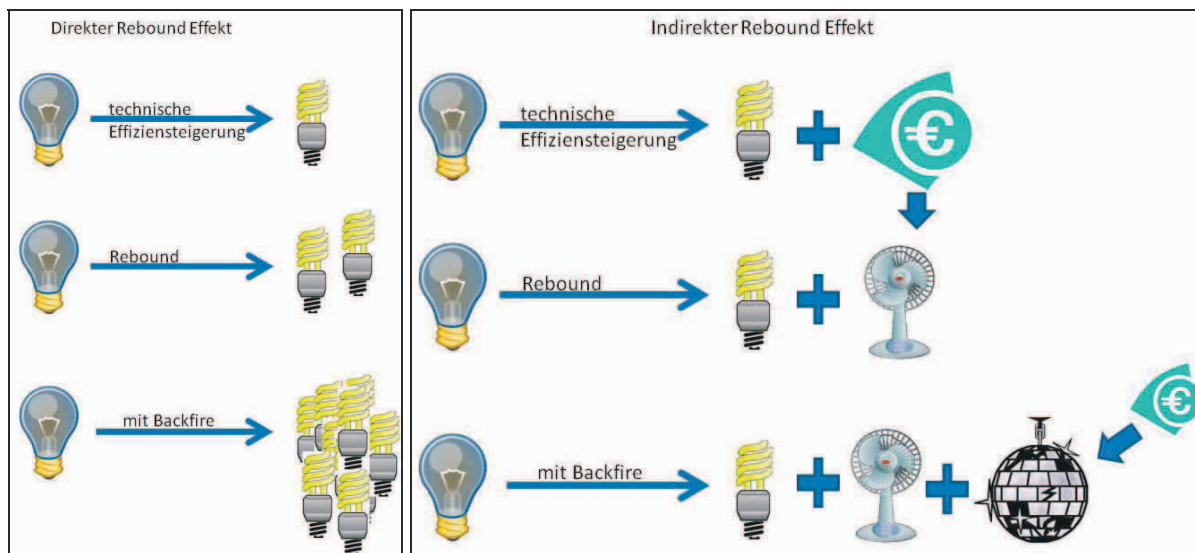
¹⁴⁹⁷ Vgl. z. B. Maxwell, Dorothy et al. (2011). Addressing the rebound effect, a report for the European Commission DG Environment.

¹⁴⁹⁸ Vgl. z. B. Jenkins Jesse; Nordhaus, Ted; Schellenberger, Michael (2011). Energy Emergence: Rebound & Backfire as Emergent Phenomena.

¹⁴⁹⁹ Zum Beispiel die Kooperationen IRGC/ZIRN/Dialego und ZEW/RWI/Uni Stuttgart.

Abbildung 122

Direkter und indirekter Reboundeffekt, vereinfacht dargestellt am Beispiel des in der EU erzwungenen Ausstiegs aus der Glühlampe¹⁵⁰⁰



einer Vielzahl von wissenschaftlichen Aufsätzen in begutachteten Zeitschriften. Es zeigt sich jedoch, dass Rebound-Effekte viel relevanter sind, als bisher in der Umweltdebatte angenommen, und sich teilweise sogar „Backfire“-Effekte beobachten lassen (Vollständige Überkompensation des Effizienzgewinns durch Mehrverbrauch).

Trotz dieser Anzahl der Studien, die trotz unterschiedlicher Zurechnung eine erhebliche Bedeutung des Rebounds (siehe Tabelle 1) bestätigen, werden bei Wirkungsanalysen,¹⁵⁰¹ dem Stern-Review,¹⁵⁰² globalen Übersichten¹⁵⁰³ und umfassenden Berichten der Vereinten Nationen¹⁵⁰⁴ der Rebound entweder gar nicht erwähnt oder nur flüchtig, ohne einen Versuch einer Quantifizierung. Die im Raum stehende Behauptung ist, dass technische Effizienzsteigerung (auch) hinreichend sei, aber zudem den Vorteil habe, dass sie dem weiteren Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) nicht im Wege steht und deshalb politisch akzeptabel ist.

Eine wichtige Erkenntnis ist die unterschiedliche Herangehensweise bei dem Ziel „Entkopplung“ im Vergleich zu Effizienzpolitik: Bei der Entkopplung werden mögliche

Zielkonflikte sichtbar. Wird der Ressourcenverbrauch tatsächlich reduziert, so verfügt die Wirtschaft über weniger natürliche Ressourcen: ceteris paribus kann weniger hergestellt werden und vorerst sinkt das BIP. Wie viel davon durch Effizienz oder mittels Substitution durch erneuerbare Energiequellen wettgemacht werden kann, zeigt erst die Erfahrung. Beginnt man andererseits bei der Effizienzsteigerung (in Abwesenheit von Caps und/oder entsprechenden Ressourcen-Steuern), trägt diese zum BIP-Wachstum, nicht unbedingt aber – oder lediglich in einem um den Reboundeffekt verminderten Ausmaß – zur Verbrauchsreduktion bei.¹⁵⁰⁵ Wenn die Umweltpolitik dies nicht erkennt und engineering savings 1:1 als echte Einsparungen betrachtet, bleibt sie realitätsfremd.

5.4.2 Systemübergreifende Problemverschiebungen inklusive Nutzungskonkurrenz

Der Effekt des indirekten Rebound (Mehrverbrauch einer anderen Ressource) zeigt, dass die Analyse bestimmter Entkopplungsmaßnahmen sich nicht nur auf einzelne Ökosysteme beschränken darf. Vielmehr müssen Problemverschiebungen berücksichtigt werden, die sich ergeben, wenn Maßnahmen zur Entlastung eines Ökosystems zu Mehrbelastungen anderer Systeme führen. Dabei kann die Mehrbelastung an anderer Stelle nicht nur ökologische Systeme betreffen, sondern natürlich auch gesellschaftliche und ökonomische Tragfähigkeiten. Einseitige Entkopplungsbemühungen beinhalten stets die Gefahr selektiver Problemwahrnehmung.

¹⁵⁰⁰ Quelle: Madlener, Reinhard; Alcott, Blake (2011). Herausforderungen für eine technisch-ökonomische Entkopplung von Naturverbrauch und Wirtschaftswachstum.

¹⁵⁰¹ Vgl. z.B. EnergieSchweiz (2010). 10. Jahresbericht EnergieSchweiz.

¹⁵⁰² Vgl. Stern, Nicholas (2006). Stern Review on the Economics of Climate Change.

¹⁵⁰³ Vgl. z.B. International Energy Agency (2011). World Energy Outlook 2012.

¹⁵⁰⁴ Vgl. z.B. International Panel for Sustainable Resource Management (Hrsg.) (2011). Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth.

¹⁵⁰⁵ Effizienzpolitik ist also eher ein Instrument der Wirtschafts- als der Umweltpolitik.

Insbesondere ist es offensichtlich, dass Problemverschiebungen zwischen den neun von Rockström et al. (2009) identifizierten ökologischen Systemen nur sehr bedingt helfen, um langfristig die Planetary Boundaries einzuhalten. Gleichwohl mag eine Prioritätensetzung, die zunächst nur eine Entlastung der überlasteten Systeme unter Inkaufnahme einer stärkeren Belastung anderer, eher unkritischer Systeme im Rahmen einer ganzheitlichen Entkopplungsstrategie erwägenswert sein.

Als Beispiel einer systemübergreifenden Problemverschiebung beziehungsweise einer Nutzungskonkurrenz wurde zuletzt wiederholt die Produktion von sogenannten Biokraftstoffen genannt. Der beabsichtigten Reduzierung der Überlastung der Atmosphäre als Senke für Klimagase steht hier die gesteigerte Belastung anderer Erdsystemprozesse gegenüber, nämlich Flächenverbrauch (Rodung von Wäldern zum Anbau von Energiepflanzen, zum Beispiel Ölsaaten oder Zuckerrohr) und Biodiversität (Anbau von Energiepflanzen in Monokulturen). Neben der Problemverschiebung zwischen unterschiedlichen Erdsystemprozessen können bei diesem Beispiel auch Verschiebungen von ökologischen Problemstellungen zu sozialen und ökonomischen Problemen relevant werden und gravierend ausfallen (der gezielte Anbau von Energiepflanzen steht in Flächenkonkurrenz mit dem Anbau von Lebensmitteln, mit der Folge, dass Lebensmittel knapper und damit teurer werden).

Aus diesen Überlegungen folgt, dass das Design der Entkopplungsmechanismen hohe Qualitätsanforderungen hat, um Problemverschiebungen zu vermeiden beziehungsweise zu minimieren. Insbesondere ist eine umfassende Problemanalyse und kontinuierliche, aufmerksame Problembetrachtung zwingend notwendig zur Identifizierung und Umsetzung tatsächlich wirksamer Entkopplungsstrategien. Dieser Tatbestand muss insbesondere auch bei der Entwicklung globaler Institutionen und internationaler Abkommen, die dem wirksamen Schutz der von Rockström et al. benannten (und weiterer) Umweltgrenzen dienen sollen, Berücksichtigung finden.

5.4.3 Herausforderungen durch wirtschaftsstrukturelle Begrenzungen

Wirtschaftsstrukturen sind für die Frage der Entkopplung relevant, weil sie die Vielzahl der einzelwirtschaftlichen und politischen Entscheidungen prägen, die mit einer erfolgreichen Entkopplung verbunden sind. Allgemein kann festgehalten werden, dass es einen engen Zusammenhang gibt zwischen der Wirtschaftsordnung und der Möglichkeit der Entkopplung, dass es aber auch Wirtschaftsstrukturen gibt, die Entkopplungsprozesse nur schwer oder gar nicht organisieren können. Auch kapitalistisch-marktwirtschaftliche Ordnungen können sehr unterschiedlich organisiert werden.¹⁵⁰⁶

¹⁵⁰⁶ Siehe beispielsweise Streeck, Wolfgang (2012). Die Krise des demokratischen Kapitalismus. Vgl. Hall, Peter; Soskice, David (Hrsg.) (2001). Varieties of capitalism. oder Becker, Joachim (2002). Akkumulation, Regulation, Teritorium.

Die beiden Wirtschaftsformen der Moderne, der auf dem Markt basierende Wettbewerb und die staatliche Planwirtschaft als Idealtypen, haben beide in erheblichem Maß ihr Wachstum durch eine rücksichtslose Ausbeutung natürlicher Ressourcen organisiert. Grundlage dafür war eine unvollendete Idee des Fortschritts, die die Natur zum Mittel menschlicher Zwecke machte.¹⁵⁰⁷ Als Grundlage des weltlich verstandenen Fortschrittsprozesses, der von dem Glauben an die Linearität ausgeht, galt spätestens seit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert die massive Entfaltung der wissenschaftlich-technischen und ökonomischen Entwicklungen. Sie wurde nicht nur für Marxisten, sondern auch für Liberale, der entscheidende Unterbau des Fortschritts.

Seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts sind sowohl in westlichen Marktgesellschaften als auch in den sozialistischen Planwirtschaften die Grenzen eines solchen Systems der rücksichtslosen Ressourcenextraktion wahrgenommen worden. Ein erster Befund lautet, dass marktwirtschaftliche Systeme aufgrund ihrer dezentralen Entscheidungsstrukturen, ihrer innovativen Erneuerungskraft und der Steuerung durch Knappheiten und Preise bei Zugrundelegung eines vernünftigen ordnungspolitischen Rahmens eher in der Lage sind, Entkopplungsprozesse zu organisieren, als eine schwerfällige, intransparente und mit vielen Kommunikationsdefiziten behaftete planwirtschaftliche Organisation der Wirtschaft. Autoritäre Strukturen sind in keinem Fall ein Garant für ökologisches Wohlergehen.

Die Effektivität von Entkopplungsprozessen ist eng mit den Treibern eines wirtschaftlichen Systems verbunden und mit der Fähigkeit zur Selbstreflexivität verknüpft. Marktwirtschaftliche Systeme neigen dabei zu einer „Hyperindustrialisierung“.¹⁵⁰⁸ In diesem Zusammenhang muss auch der Rebound-Effekt gesehen werden. Zudem hat sich in den letzten Jahrzehnten ein wirtschaftliches, politisches und mediales Regime der Kurzfristigkeit durchgesetzt, das mit Nachhaltigkeit nicht vereinbar ist.¹⁵⁰⁹

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen von Entkopplung sind bislang nur wenig erforscht. Es gibt heute zwar zahlreiche Studien über eine „nachhaltige Nutzung der Naturressourcen“, die beispielsweise die Möglichkeit eines Umbaus innerhalb weniger Jahrzehnte in eine solare Strom- und Wärmeversorgung aufzeigen, aber nur wenige Studien, die im Einzelnen die institutionellen und wirtschaftsstrukturellen Voraussetzungen aufzeigen, die für einen solchen Übergang erforderlich wären. Sie müssen nicht nur die Frage des technischen Fortschritts und der wirtschaftlichen Effizienz behandeln, sondern auch der sozialen Kultur und gesellschaftlichen Handlungsfähigkeit.

¹⁵⁰⁷ Vgl. Namensbeitrag Müller/Zimmer zum Berichtsteil der Projektgruppe 1.

¹⁵⁰⁸ Vgl. Bröchler, Stefan et al. (2011). Technology Assessment in der Weltgesellschaft.

¹⁵⁰⁹ Vgl. Sennett, Richard (1998). Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus.

Das Thema ist allerdings extrem ideologiebehaftet, wobei die Debatte weit stärker über Werturteile stattfindet, als überprüfbare Fakten und Zusammenhänge wiedergibt. Dabei ist zu beobachten, dass bislang alle komplex organisierten gesellschaftlichen Ordnungen – neben den kapitalistischen Marktwirtschaften auch in den kommunistischen Planwirtschaften oder den diversen „Dritten Wegen“ – mehr oder weniger stark auf einem hohen Verbrauch von Energie und Ressourcen aufgebaut waren. Zwar ist es in einigen Bereichen gelungen, den Ressourcenverbrauch vom Wirtschaftswachstum relativ zu entkoppeln, dennoch ist insgesamt ein immer noch wachsender Ressourcenverbrauch zu verzeichnen. Kritikerinnen und Kritiker des marktwirtschaftlichen Systems sehen im „unbeschränkten Akkumulationstrieb“ des Kapitals und einem daraus folgenden inhärenten Wachstumszwang einen wesentlichen Grund für diese Entwicklung.¹⁵¹⁰

Eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Entkopplung ist ein Innovationsregime zum Beispiel im Sinne der Arbeiten über Konjunkturzyklen von Joseph A. Schumpeter, welches die Art und Weise, Innovationen hervorzubringen, zu selektieren, zu kombinieren und zu verbreiten,¹⁵¹¹ so verändert, dass das Ziel einer Effizienzrevolution bei der Nutzung von Energie und Rohstoffen ins Zentrum rückt,¹⁵¹² mithin die Steigerung der Energie- und Ressourcenproduktivität eine dominante Rolle gegenüber der Arbeitsproduktivität einnimmt. Ob ein solches Innovationsregime mit der bestehenden Wirtschaftsstruktur in der industrialisierten Welt kompatibel ist oder nicht, ist dabei umstritten. Mancherorts wird vermutet, dass die Idee der Nachhaltigkeit in einem umfassenden Sinne eine Veränderung der Selektionskriterien, eine Neubestimmung der technisch-ökonomischen Entwicklungsmuster und einen sozialen Wandel erfordern wird.¹⁵¹³ Hans Christoph Binswanger beschreibt einen Widerspruch zwischen dem Notwendigen und dem Tatsächlichen mit den Begriffen „Drang und Zwang“. Drang, weil vor allem durch die monetären Faktoren ein ständiger Wachstumsanreiz geschaffen wird. Zwang, weil das System der modernen Marktwirtschaft nur funktioniert, wenn es wächst.

Für eine Entkopplung geht es primär nicht darum, Produktions- und Konsumweisen durch singuläre Innovationen, so wichtig sie auch sein mögen, effektiver zu machen. Einzelne Innovationen verändern die Produktionsweisen nur innerhalb gegebener Selektionskriterien, nicht aber Bedürfnisstrukturen, Konsummuster und Lebensstile, technologische Pfade sowie Produktions- und Verwertungsmuster. Jede Innovation wird unter diesen Bedingungen kompensiert oder sogar überkompensiert.

Aber die Voraussetzungen, eine solche Neubestimmung technisch-ökonomischer Nutzungsmuster durchsetzen zu können, sind in offenen, diskursiven Wettbewerbsgesell-

schaften deutlich höher und können durch weitere Demokratisierungsprozesse noch gestärkt werden. Ganz anders als unter autoritären Strukturen, denen es am Ende an der notwendigen mentalen Verankerung des Wandels ebenso fehlt wie an innovativen Ideen und Instrumenten zu ihrer Umsetzung.

5.4.4 Herausforderungen durch psychologische Begrenzungen

Die psychologischen Effekte, die eine Entkopplung erschweren, wurden bisher nicht als solche systematisch und übergreifend erforscht. Es sollen an dieser Stelle jedoch unter Bezug auf unterschiedliche Disziplinen exemplarisch Mechanismen gezeigt werden, die zum Beispiel dazu führen, dass Menschen trotz besseren Wissens Entscheidungen mit ungewollten Folgen treffen, dass sie (zu) kurzfristig denken, in bekannten Mustern gefangen sind oder auf Märkten ineffiziente Ergebnisse erzielen. Kurz gesagt: Einer grundsätzlich für die Betroffenen als vorteilhaft wahrgenommenen Entkopplung stehen vielfältige irrationale oder begrenzt rationale Verhaltensweisen entgegen.¹⁵¹⁴

Wichtige Anhaltspunkte liefert hier die Glücksforschung.¹⁵¹⁵ Sie zeigt, dass Menschen materiellen Konsum, besonders von Statusgütern, systematisch überbewerten. Trotz gegenteiliger Erfahrungen erwarten sie mehr und dauerhaftere positive Gefühle, als tatsächlich auftreten.¹⁵¹⁶ Entsprechend kann eine Hemmschwelle für Entkopplung entstehen, da ein starker Antrieb für weiteren (materiellen beziehungsweise nicht nachhaltigen) Konsum besteht.

Als Hemmschwelle für Entkopplung können auch unterschiedliche Effekte gesehen werden, die zu einem „Beharren“ in existierenden Denkmustern und Strukturen führen. Nur zwei Beispiele aus der Verhaltensökonomik sind der Effekt des „Framing“,¹⁵¹⁷ bei dem die Realität durch emotionale Filter gesehen wird, oder die Nutzung von Faustregeln.¹⁵¹⁸ Beide orientieren sich an bisherigen Erfahrungen. Sie erschweren so einerseits Anpassungs-

¹⁵¹⁰ Vgl. Binswanger, Hans Christoph (2006). Die Wachstumsspirale.

¹⁵¹¹ Vgl. Schumpeter, Joseph (1939). Konjunkturzyklen.

¹⁵¹² Vgl. Kapitel 6 und 7.

¹⁵¹³ Vgl. z.B. Müller, Michael; Strasser, Johano (2011). Transformation 3.0.

¹⁵¹⁴ „People often make poor choices – and look back at them with bafflement!“ ... „We do this because as human beings, we all are susceptible to a wide array of routine biases that can lead to an equally wide array of embarrassing blunders in education, personal finance, health care, mortgages and credit cards, happiness, and even the planet itself.“ Thaler, Richard; Sunstein, Cass (2009). Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt.

Vgl. auch Ariely, Dan (2008). Predictably Irrational. The Hidden Forces That Shape Our Decisions.

¹⁵¹⁵ Vgl. z.B. Frey, Bruno (2008). Happiness: A revolution in economics.

Für eine Übersicht und kritische Kommentierung vgl. Weimann, Joachim; Knabe, Andreas; Schöb, Ronnie (2012). Geld macht doch glücklich.

¹⁵¹⁶ Vgl. Binswanger, Mathias (2006). Die Tretmühlen des Glücks.

Vgl. auch Frey, Bruno; Stutzer, Alois (2006). Mispredicting Utility and the Political Process

¹⁵¹⁷ Vgl. Tversky, Amos; Kahneman, Daniel (1981). The framing of decisions and the psychology of choice.

¹⁵¹⁸ Vgl. Mullainathan, Sendhil; Thaler, Richard (2000). Behavioral economics.

prozesse und führen andererseits häufig zu fehlerhaften Einschätzungen möglicher zukünftiger Entwicklungen.

In diesem Kontext lässt sich auch das Konzept von „mental-Infrastrukturen“¹⁵¹⁹ einordnen. Es zeigt auf, dass Ideen von Fortschritt und Wachstum zwar erst seit wenigen hundert Jahren, aber dafür umso tiefer in die (westliche) Kultur und damit auch Psyche Eingang gefunden haben. Dabei gilt dies sowohl für die Betrachtung der Gesellschaft als Ganze als auch für einzelne Individuen, die ihr Wissen, ihre Erfahrungen oder auch ihren Besitz „mehrten“. Die Kapitel 2.1.2–5 beschreiben die sich auf größere Teile der Weltbevölkerung ausweitenden, nicht nachhaltigen Muster von Konsum und Produktion als wichtige Faktoren von Nicht-Entkopplung.

Psychologische Effekte können auch dazu führen, dass Märkte weniger effizient funktionieren als gemeinhin angenommen.¹⁵²⁰ Ein offensichtliches Beispiel hierfür ist „Herdenverhalten“ auf den Finanzmärkten, welches zu übermäßigen Blasen und Einbrüchen führen kann.¹⁵²¹ Effekte wie Verlustaversion,¹⁵²² inkonsequente Einschätzungen von Risiken¹⁵²³ oder die Einbeziehung irreversibler „versunkener Kosten“ in die Abwägung unterschiedlicher Optionen sind nur einige weitere Beispiele aus der wachsenden Literatur der Verhaltensökonomie. Diese Effekte sind bei der Ausgestaltung von marktbasierter Entkopplungsinstrumenten, beispielsweise Zertifikatshandelssystemen, regelmäßig zu berücksichtigen.

Ein für die Umweltpolitik besonders wichtiges Element ist myopisches, das heißt kurzfristig denkendes Verhalten. Es tritt auf, wenn Menschen einen kurzfristig auftretenden Nutzen übermäßig hoch bewerten, obwohl sie damit eine entscheidend schlechtere Position in der Zukunft in Kauf nehmen. Politik kann den wahrgenommenen Zeithorizont bei festgestellter „Kurzsichtigkeit“ vergrößern, wie sie das zum Beispiel durch Versicherungspflichten schon tut. Allerdings ist hier zu unterscheiden zwischen kurzfristigem Verhalten als individuell irrationaler Bewertung von in der Zukunft liegenden Ereignissen (zum Beispiel durch den schlechten Umgang mit gewissen Risiken), was als psychologische Begrenzung gewertet werden kann, und dem kurzfristigen Verhalten von Akteuren oder Gruppen von Akteuren aufgrund falsch gesetzter Anreize.¹⁵²⁴ Auch die gegebenenfalls höhere Einschätzung

¹⁵¹⁹ Vgl. Welzer, Harald (2011). Mentale Infrastrukturen.

¹⁵²⁰ Vgl. Thaler, Richard; Sunstein, Cass (2009). Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt.

¹⁵²¹ Vgl. z.B. Hirshleifer, David; Teoh, Siew Hong (2003). Herd behaviour and cascading in capital markets: A review and synthesis. Vgl. auch Shiller, Robert (2003). From efficient markets theory to behavioral finance.

¹⁵²² Vgl. Kahneman, Daniel; Knetsch, Jack; Thaler, Richard (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias.

¹⁵²³ Vgl. z.B. Kahneman, Daniel; Tversky, Amos (Hrsg.) (2000). Choices, values, and frames.

¹⁵²⁴ Hierfür werden als prominente Beispiele oft kurzfristige Steigerungen des Aktienwertes durch Manager mit geringem Interesse an dem dauerhaften Erfolg der Firma oder auch die Kurzfristigkeit von Wahlperioden genannt.

des eigenen Nutzens gegenüber dem zukünftiger Generationen ist meist nicht als irrational anzusehen, allerdings ethisch fragwürdig.

Die hier nur angerissenen Erkenntnisse weisen darauf hin, dass es bei der Stärkung von Politiken der Entkopplung notwendig ist, psychologische Begrenzungen zu berücksichtigen, wobei diese in vielen Fällen den (nicht nachhaltigen) Status quo festigen. Erkenntnisse der Verhaltensforschung können aber auch genutzt werden, um Menschen bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen.¹⁵²⁵

5.4.5 Herausforderungen durch kulturelle Begrenzungen

Durch Lernprozesse mit Methoden der partizipativen Politikformulierung und Umsetzung kann für eine Vielzahl von Interessengruppen die Akzeptanz für Veränderungen erheblich erhöht werden.¹⁵²⁶ Neue unternehmerische und bürgerschaftliche Organisationsformen¹⁵²⁷ sowie die Modernisierung sozialer und kultureller Teilhabe sind zu erproben und zu evaluieren. „Daher sind Selbstorganisation, Lern- und Evolutionsfähigkeit überlebenswichtig.“¹⁵²⁸ Dabei fallen sowohl dem technologischen Fortschritt, einer gerechten Verteilung und schonenden Nutzung der erarbeiteten Güter, als auch einer kulturellen Neubewertung von Lebensqualität Schlüsselrollen zu. Verhaltensmuster, Handlungsmuster und Lebensstile sind wesentliche Elemente der kulturellen Rahmenbedingungen und damit auch für kulturelle Innovationen entscheidend. Diese können sowohl einzelnen Individuen als auch kohärenten Milieus zugeordnet werden.¹⁵²⁹

Prägungen

Prägend für die Herausbildung von kulturellen Lebensstilen sind Schulbildung, Alter, Geschlecht und sozioökonomische Lage, die unter anderem auch das jeweilige Konsumverhalten beeinflussen. Beispielsweise können relevante Teile der deutschen Gesellschaft als Konsumge-

¹⁵²⁵ Vgl. Thaler, Richard; Sunstein, Cass (2009). Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt.

¹⁵²⁶ Vgl. Siebenhüner, Bernd (2003). Ist Nachhaltigkeit erlernbar?

¹⁵²⁷ Vgl. Spiegel, Peter (2011). Eine bessere Welt unternehmen.

Vgl. auch Eich, Dieter; Hexel, Dietmar; Thannisch, Rainald (2010). Vorbild für Deutschland?

¹⁵²⁸ Land, Rainer (2010). Ökologische Wirtschaftsentwicklung und soziale Teilhabe: 36.

¹⁵²⁹ Zum Milieuansatz siehe auch im Detail den Berichtsbeitrag der Projektgruppe 5. Der Milieuansatz stellt in der Sozialstrukturforschung ein Gegenkonzept zur Individualisierungsthese von Ulrich Beck dar, der die Erosion sozialer Großgruppen und die damit sich auflösende Gemeinsamkeiten von sozialen und kulturellen Einheiten wie ‚Klasse‘ oder ‚Stand‘ vorhersagte. „Den Milieu- und Lebensstiltheorien unterliegt die Vorstellung, dass die Gesellschaft nicht nur in der Vertikalen und nicht nur anhand weniger Merkmale einzuteilen ist, sondern dass es soziale Gruppen gibt, die ein weitgehend kohärentes System ethischer und ästhetischer Grundhaltungen besitzen, die ähnliche Lebenswelten und Alltagsinteressen teilen, so dass sie – ohne sich dessen bewusst sein zu müssen – ein Lebensstilkollektiv oder ein Milieu bilden. Ein Milieu kann verstanden werden als Soziale Gruppe, die Fragen der Lebensentwürfe und gelebten Lebensformen, der angestrebten Vergnügungen, der politischen Grundhaltungen, der Freizeitformen und Konsumweisen sowie weiterer Aspekte des Alltagslebens ein hohes Maß an Einheitlichkeit aufweist.“

sellschaft definiert werden, weil zentrale verhaltensbestimmende Wertorientierungen, Anspruchshaltungen und Bestrebungen in erster Linie auf den Erwerb, Ge- und Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen gerichtet sind und die „Bewusstseinsindustrie“ (Enzensberger) diese Haltung weiterhin verstärkt hat. Ebenfalls prägend sind die Strategien der wenigen weltweiten Konzerne, die über 70 Prozent der Güter- und Dienstleistungsherstellung kontrollieren und versuchen, Werthaltungen und Lebensstile so zu beeinflussen, dass sie förderlich für ihre Absatzmöglichkeiten sind.

Herausbildung und Veränderung von Werthaltungen geschieht vor allem über Lernprozesse der Akteure. Konkrete Beispiele sind nicht nur schulisches Lernen, sondern auch Lernprozesse in Unternehmen (zum Beispiel partizipative Produktentwicklungsprozesse zur Aktivierung von Nutzungswissen der Konsumentinnen und Konsumenten) oder das Lernen innerhalb internationaler Organisationen.

Kulturelle Prägungen, die die Veränderung von Lebensstilen und Wirtschaftsweisen begrenzen, können durch derartiges gemeinsames Lernen an konkreten Beispielen partiell überwunden werden. Konsumentinnen und Konsumenten wie Unternehmen tragen gemeinsam die Verantwortung für nachhaltige Veränderungen in Produktion und Konsum. Bei Innovationen für umweltschonende Technologien kann dies von entscheidender Bedeutung für den Produkterfolg sein. Äußerst wirksam sind vor allem das Neudesign von Geschäftsprozessen und Herstellungsverfahren, die den gesamten Zyklus der Wertschöpfungskette umfassen.¹⁵³⁰ Kulturelle Prägungen, die die Veränderung von Lebensstilen und Wirtschaftsweisen begrenzen oder grundsätzlich verändern, können durch derartiges gemeinsames Lernen an Beispielen partiell überwunden werden.

Nicht zuletzt spielt auch das Verhalten von Eliten eine Rolle. Aus der Transitions-Forschung¹⁵³¹ wissen wir, dass die dominanten Akteure einer Gesellschaft sich gegenüber Veränderungen und Innovationen tendenziell ablehnend verhalten, jedenfalls dann, wenn der Status quo oder eigene Interessen gefährdet wären. Es besteht eine starke Prägung durch Pfadabhängigkeiten, die, nicht nur, aber auch, für Entkopplungsprozesse überwunden werden muss.

Die Überwindung kultureller Begrenzungen ist, wie weiter oben schon angesprochen, auf vielfältige Weise möglich. Zu den wesentlichen Voraussetzungen gehören Partizipationsprozesse, gesellschaftlich-kulturelle Lernprozesse und vor allem verantwortungsbewusste Akteure in den Eliten.¹⁵³²

¹⁵³⁰ Ein Beispiel sind Co-Creation-Strategien, die eine neue Form der Wertschöpfung kreieren, bei dem der Wert nicht in einem Unternehmen geschaffen wird, sondern in der gesamten Kette bis zum Verbraucher. Vgl. z.B. Prahalad, Coimbatore Krishnarao; Ramaswamy, Venkatram (2000). Co-opting customer competence.

¹⁵³¹ Vgl. Schneidewind, Uwe; Scheck, Hanna (2012). Zur Transformation des Energiesektors – ein Blick aus der Perspektive der Transitions-Forschung.

¹⁵³² Vgl. Galbraight, John (2004). Die Ökonomie des unschuldigen Betrugs.

Umweltbewusstsein

Die Befragung des Umweltbundesamtes zum Umweltbewusstsein in Deutschland 2010¹⁵³³ belegt, dass die für einen Wandel anzustrebenden Lernprozesse kulturell in der Gesellschaft noch nicht durchgehend verankert sind. Die Befragung fand auf Grundlage der sogenannten Sinus-Milieus statt, für die das gleichnamige Institut verschiedene kulturelle Einheiten in der Gesellschaft ermittelt und abgebildet hat.¹⁵³⁴ Die entsprechenden Milieus wurden mit griffigen, gut vermarktbareren Titulierungen belegt, die jedoch zum Teil als abwertend aufgefasst werden könnten. Daher werden die ursprünglichen Titulierungen für den hier vorliegenden Text nicht direkt übernommen.

Ergebnis der Befragung des Umweltbundesamtes war, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen verstärkte Anstrengungen beim Umweltschutz verlangen und nicht überzeugt sind, dass die bisherigen Maßnahmen ausreichen. Hier handelt es sich vor allem um Gruppen, die sozial-ökologisch oder liberal-intellektuell geprägt sind. Diese Gruppierungen gehören zu den wirtschaftlich bessergestellten. Sie hegen wenig Befürchtung, durch eine Verstärkung von Klima- und Umweltschutzmaßnahmen ökonomisch überfordert zu werden. Im Gegensatz dazu sind genau diese Ängste bei wirtschaftlich schlechter gestellten Gruppierungen vorhanden. Sie befürchten, zu den ökonomisch Leidtragenden zu gehören.¹⁵³⁵ Dies ist nachvollziehbar. Die Bevölkerungsgruppe mit niedrigem Einkommen verfügt heute über ein durchschnittliches monatliches Einkommen von 677 Euro. In den Jahren von 1993 bis 2009 hatte sie lediglich einen Einkommenszuwachs von 5,3 Prozent zu verzeichnen. Bei den mittleren und besseren Einkommen betrug dieser Zuwachs 7,3 und 12,7 Prozent.¹⁵³⁶ Die Kluft zwischen der materiellen Ausstattung einerseits und dem Wohlstandsversprechen unserer Gesellschaft andererseits klafft daher bei den niederen Einkommen besonders weit auseinander. Das Wohlstandsversprechen hat sich hier nicht erfüllt und daher ist auch die Skepsis gegenüber anderen Versprechungen, wie der, dass der Umwelt- und Klimaschutz eine große wirtschaftliche Chance sei, verständlich. Gleichwohl gilt: In einem „Weiter-so“-Szenario wären die wirtschaftlich Schwächeren zweifellos die Leidtragenden, da sie die Folgekosten des Klimawandels am wenigsten schultern könnten.

Skepsis ist jedoch nicht nur bei Bevölkerungsgruppen verbreitet, die ökonomisch schlechter gestellt sind. Konsum- und spaßorientierte Milieus stehen beispielsweise stärkeren Reglementierungen zugunsten des Klima- und

¹⁵³³ Vgl. Umweltbundesamt (2010). Umweltbewusstsein in Deutschland 2010.

¹⁵³⁴ Definition von Milieu nach Sinus-Institut: „Soziale Milieus fassen, um es vereinfacht auszudrücken, Menschen zusammen, die sich in Lebensauffassung und Lebensweise ähneln, die also gleichsam ‚subkulturelle‘ Einheiten innerhalb der Gesellschaft bilden“ Geißler, Rainer (2010). Die Sozialstruktur Deutschlands: 110.

¹⁵³⁵ Vgl. Umweltbundesamt (2010). Umweltbewusstsein in Deutschland 2010: 33.

¹⁵³⁶ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (2011). Aufschwung für Alle sichern!

Umweltschutzes skeptisch gegenüber.¹⁵³⁷ Hier spielen offenbar auch Statusfragen eine Rolle. Ohnehin muss angemerkt werden, dass bessergestellte Gruppierungen selbst dann, wenn sie über ein ökologisches Bewusstsein verfügen, oft einen relativ ressourcenintensiven Lebensstil pflegen.¹⁵³⁸

Soziale Innovationen und historische Vorbilder

Innovationen auf der sozialen und kulturellen Ebene spielen eine entscheidende Rolle für die Fähigkeit von Gesellschaften, sich Wandel anzupassen (Resilienz). Kulturelle Begrenzungen lassen sich durch soziale, kulturelle und institutionelle Innovationen überwinden. Diese Innovationen sind weit weniger kapitalintensiv als technologische Innovationen, und die Veränderungen von Lebensstilen oder neue Organisationsformen des kulturellen und sozialen Zusammenlebens können auch in Gesellschaften eingeführt werden, die über geringe finanzielle Mittel verfügen. Soziale Innovationen ermöglichen eine breite Teilhabe, was für technologische Innovationen eher die Ausnahme darstellt.¹⁵³⁹

Nicht zuletzt ist auch der Rückgriff auf historische Vorbilder für bereits gelungene Bewusstseinswandel ein wichtiger Ansatzpunkt für die heute anstehenden Herausforderungen. Beispielhaft seien die Wandervogel-Bewegung des Bürgertums oder die Gründung der Naturfreunde und verschiedener Genossenschaften am Ende des 19. Jahrhunderts genannt. In letzteren manifestierte sich der Wille und das Bedürfnis der Arbeiterbewegung und mit ihr verbundener Gruppen nach einem nachhaltigen Umgang mit der Natur und der Verwirklichung neuer Organisationsformen der Produktion. Auslöser hierfür waren nicht zuletzt die Krisen und Mängel der damaligen Zeit.

5.4.6 Herausforderungen durch unterschiedliche Entwicklungsstände der Weltregionen (Asynchronität)

In Kapitel 2.2.5 wurde dargestellt, dass der westliche und wenig nachhaltige Wachstums- und Industrialisierungspfad auch von den politischen und wirtschaftlichen Eliten und breiter Bevölkerungsteile vieler Länder des Globalen Südens angestrebt wird. Das geht mit einer erheblichen Zunahme von gesellschaftlicher Ungleichheit, des Ressourcenverbrauchs und der Belastung lokaler, regionaler und globaler Senken einher. Die Erfahrung mit den bisherigen Entwicklungen – und auch mit der Geschichte der entwickelten Industrieländer – zeigt, dass oftmals die Hoffnungen auf eine Abnahme der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten nur ungenügend erfüllt werden.

Eine erste Herausforderung besteht darin, dass in den ressourcenreichen Ländern durch die hohen Agrar- und Roh-

stoffpreise Entwicklungsstrategien des Ressourcenextraktivismus – Wirtschaftsmodellen, die einseitig auf der Extraktion von Primärgütern basieren, um sie auf dem Weltmarkt zu verkaufen – befördert werden.¹⁵⁴⁰

Gleichzeitig haben sich in den Ländern auch soziale, Stadt-Land- und regionale Disparitäten erhöht.¹⁵⁴¹ Der Megatrend der nachholenden Industrialisierung und wirtschaftlicher Entwicklung sowie der Extraktivismus und die damit einhergehenden Umweltprobleme treffen gerade in den Ländern des Globalen Südens die Regionen und Bevölkerungskreise, die gegen die Bedrohung von Gemeinschaftsgütern und negativen Umwelteinflüssen, weniger resilient sind. Doch nicht nur in der internationalen Diskussion, sondern auch in den Schwellenländern selbst werden die Probleme diskutiert. Die zunehmenden Proteste in China und Indien richten sich nicht nur gegen die schlechten Arbeitsbedingungen, sondern oft auch gegen Umweltdegradation. Es gibt wichtige Initiativen, um den Bereich der erneuerbaren Energien zu stärken. In Bangladesch sollen bis Ende 2015 15 Millionen sogenannter Solar Home Systems installiert sein, die 75 Millionen Bangladeschi komplett mit Solarenergie versorgen werden.

Die angesprochenen Entwicklungen vollziehen sich nicht nur in den einzelnen Weltregionen unterschiedlich, sondern dort auch in den einzelnen Ländern. Eine umfassende Darstellung ist daher hier nicht möglich. Stattdessen sollen an einigen Fällen exemplarisch Entwicklungen aufgezeigt werden, die sich vielfach anderswo ähnlich vollziehen. Es wurden dazu unter anderem die in der Öffentlichkeit stark diskutierten Entwicklungen in China, Indien und Brasilien ausgewählt:

China

Die Produktivität in China stieg stärker als in Brasilien, Südafrika, Indien oder in anderen OECD-Ländern, vor allem in den 1990er-Jahren, und von 2000 bis 2009 explodierte sie. (Produktivität in Brasilien: 0,85 – in Südafrika: 2,87 – in Indien: 4,64 – in Deutschland: 0,89 – in den OECD-Ländern: 1,44; dagegen in China: 10,25) China ist noch immer das bevölkerungsreichste Land der Erde mit 1 354 Millionen Menschen (19,3 Prozent der Weltbevölkerung) und hat trotz Wirtschaftswachstum und Produktivitätssteigerung sehr große Probleme mit der Bekämpfung der Armut, mit dem Rückgang an natürlichen Ressourcen und mit der Verschmutzung der Umwelt. Innerhalb des Landes sind die kulturellen Unterschiede sowie die Verteilung von Reichtum und Armut weitere Schwierigkeiten,

¹⁵³⁷ Vgl. Umweltbundesamt (2010). Umweltbewusstsein in Deutschland 2010: 37.

¹⁵³⁸ Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008). Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt.

¹⁵³⁹ Vgl. die Ergebnisse des GELENA Projekts, z.B. Hoffmann, Esther et al. (2007). Gesellschaftliches Lernen und Nachhaltigkeit.

¹⁵⁴⁰ „Neo-Extraktivismus“ von Ressourcen: Einnahmen aus der Förderung von Rohstoffen wie Erdöl, Erdgas, Mineralien und Agrarprodukte, die vor allem in Länder des globalen Nordens exportiert werden, werden für die Finanzierung von sozialpolitischen Maßnahmen eingesetzt.“ Gottschlich, Daniela (2012). Nachhaltiges Wirtschaften: Zum Verhältnis von Care und Green Economy. Vgl. auch Gudynas, Eduardo (2011). Neo-Extraktivismus und Ausgleichsmechanismen der progressiven südamerikanischen Regierungen.

¹⁵⁴¹ Vgl. Peterskovsky, Lisa; Schüller, Margot (2010). China and India – The New Growth Engines of the Global Economy?; auch Blanco, Louisa (2010). Income Inequality and Political Instability in Latin America; Sumner, Andy (2010). Global Poverty and the New Bottom Billion.

die beachtet werden müssen, wenn die neuen Ansätze und politischen Beschlüsse der Regierung zur nachhaltigen Entwicklung in China diskutiert werden. Die Treibhausgasemissionen steigen enorm, die Krise der Finanzmärkte lässt auch in China das Wirtschaftswachstum zurückgehen, das sich überwiegend auf Exporte gründet.

Indien

Die Entwicklungsziele für Indien orientieren sich an der Erklärung zu den Millenniumszielen und beinhalten ein „inclusive growth“, das nicht nur ein Wachstum des BIP von mehr als 10 Prozent anstrebt, sondern auch deutlich mehr Menschen als bislang von der Entwicklung profitieren lassen soll. Die Kernprobleme in Indien sind noch immer die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede innerhalb der Gesellschaft, die Benachteiligung der Frauen und die Entwicklungsunterschiede zwischen Stadt und Land sowie zwischen den einzelnen Bundesstaaten. Rund zwei Drittel der Menschen leben auf dem Land, mehr als die Hälfte der Arbeitskräfte sind von der Landwirtschaft abhängig, die vor allem auf Selbstversorgung ausgerichtet ist. Bereits ein Drittel der Landoberfläche und 60 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche sind durch Bodenerosion und Desertifikation (Verschlechterung der Bodenqualität durch Austrocknung) betroffen. Die schnelle Wirtschaftsentwicklung mit hohem Rohstoffverbrauch belastet aber die Umwelt erheblich, Indien ist gegenwärtig einer der größten CO₂-Emittenten weltweit und seine Nachfrage nach Öl steigt enorm.¹⁵⁴²

Brasilien

Brasilien¹⁵⁴³ gilt als der Wachstumsriese, da zum Beispiel zwischen 2003 und 2005 mehr als zehn Millionen Arbeitsplätze neu geschaffen wurden. Die Arbeitslosenquote sank von 12,3 auf 8 Prozent und 24 Millionen Menschen schafften den Aufstieg aus der Armutzone. Das BIP wuchs 2010 um 7,5 Prozent (1 910 Mrd. US-Dollar). Brasilien hat einen sehr großen Agrarsektor mit einem wachsenden Anteil an Anbauflächen für Agrartreibstoffe. Die Süßwasservorkommen entsprechen einem Fünftel der Weltwasserressourcen.

Brasilien ist aber auch der viertgrößte CO₂-Emittent der Welt, fast 18 Prozent seiner tropischen Regenwälder sind in den vergangenen 40 Jahren vernichtet worden, davon allein im Bundesstaat Amazonas 700 000 Quadratkilometer – eine Fläche so groß wie die Niederlande, Deutschland und Italien zusammen. Diese Entwaldungen gehen zu 80 Prozent auf die Ausweitung der Rinderzucht zurück. Der nationale Wachstumsbeschleunigungsplan mit großen Infrastrukturprojekten steht in Konkurrenz zum Schutz des Urwalds.¹⁵⁴⁴

¹⁵⁴² Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Indien. Situation und Zusammenarbeit. Internetseite [Stand 19.2.2012].

¹⁵⁴³ Bevölkerung: 197 Millionen, Bevölkerungswachstumsrate: 2,8 Prozent.

¹⁵⁴⁴ Vgl. Greenpeace (2011). Brasiliens neue Präsidentin und der Amazonas-Urwald. Internetseite [Stand 17.2.2012].

Afrika

Die meisten Länder in Afrika gehören zu den einkommensschwachen Ländern, in denen negative Auswirkungen der Finanzkrise langfristig stärker spürbar sind (Verzögerung der Erreichung der Millennium Development Goals), weil die unzureichenden Sozialsysteme exogene Schocks wie Energiepreisschocks oder Nahrungsmittelpreisschocks nicht abfedern können. Die Finanzkrise hat sich allerdings in den Ländern Subsahara-Afrika's (SSA) weniger auf die Exporte ausgewirkt als in anderen Regionen der Welt, was darauf zurückzuführen ist, dass der Handel sich auf China und andere Schwellenländer in Asien und Lateinamerika, die im Vergleich zu vielen westlichen Industrieländern aufgrund von hohen Wachstumsraten viele Rohstoffe nachfragen, umorientiert hat. Die Armutsrate ist laut Schätzungen der Weltbank und des IWF infolge der globalen Finanzkrise zwar nicht substantiell gestiegen, aber die Reduzierung der Armut (MDG) hat sich verlangsamt. „Vor der Krise hätte der Prozentsatz der Armen an der gesamten Bevölkerung in SSA im Jahr 2015 bei 35,9 Prozent gelegen, nach der Krise werde er voraussichtlich 38 Prozent betragen. Infolge der Finanzkrise wird es 2015 rund 20 Millionen mehr arme Menschen geben, die mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag auskommen müssen. Die Anzahl der Kinder, die im Jahr 2009 in SSA zusätzlich infolge der globalen Finanzkrise gestorben sind, lag laut Schätzungen der Weltbank und des IWF bei rund 30 000 bis 50 000 Kinder.“¹⁵⁴⁵

Fazit:

Die Asynchronität der Entwicklungsverläufe verschiedener Staaten und Regionen stellt ein systematisches Hemmnis für Entkopplungsprozesse dar, weil sie nicht nur die Bearbeitung intragesellschaftlicher Zielkonflikte, sondern die Vereinbarung intergesellschaftlicher Zielkonflikte bei global prinzipiell vergleichbaren Entkopplungsanforderungen nötig macht. Dies zeigt sich beispielsweise am Stellenwert der Extraktion fossiler Ressourcen in nationalen Entwicklungsstrategien.

Das Ziel eines sozial, kulturell und ökologisch verantwortungsvollen Rohstoffabbaus ist über bestehende freiwillige Vereinbarungen und internationale Abkommen¹⁵⁴⁶ nicht erreichbar. Die Politik sollte darauf dringen, dass sowohl der Rohstoffabbau, die Produktion als auch die Lieferketten der Unternehmen zukünftig transparenter ge-

¹⁵⁴⁵ Vgl. Berensmann, Kathrin (2011). Afrikanische Entwicklungstrends: 3; auch International Monetary Fund (2010). Sub-Saharan Africa.

¹⁵⁴⁶ Z. B.: Kimberley-Prozess (internationales Zertifizierungsprogramm zur Unterbindung des Handels mit Blutdiamanten), FCS (Forest Stewardship Council zur Zertifizierung für Holz), EITI und PWYP (Extractive Industries Transparency Initiative und „Publish What You Pay“ zur Bekämpfung der Korruption im Zusammenhang mit Rohstoffextraktion), Voluntary Principles on Security and Human Rights als freiwillige Verpflichtung von Unternehmen (keine Kontrolle, intransparent), Global Compact (zehn ökologische und soziale Grundsätze als Vereinbarung zwischen Unternehmen, UN-Agenturen, Arbeitgeberverbänden und Zivilgesellschaft).

staltet werden, Zertifizierungen kontrolliert und Verstöße gegen freiwillige Vereinbarungen und internationale Arbeitsnormen sanktioniert werden. Arbeitsschutzmaßnahmen in den Abbauregionen, regional angemessene Existenzlöhne, ökologische Standards und wirksame Mechanismen zur Überwachung dieser Regelungen müssen sichergestellt werden, aber auch Beschwerdemöglichkeiten gegen Verstöße müssen abgesichert sein.

Die deutsche und europäische Rohstoffstrategie ist bislang hauptsächlich auf eine ausreichende Versorgung ausgerichtet. Diese Ausrichtung muss gleichwertig um die Anforderungen einer ökologisch und sozial-kulturell verantwortlichen Rohstoffwirtschaft ergänzt werden. Eine kritische Überprüfung der Handels- und Investitionspolitik ist erforderlich. Die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards sollte bei der Vergabe von Krediten für Rohstoffvorhaben eine größere Rolle spielen, stärker kontrolliert und geahndet werden.

Öffentliche Aufklärung, Produktinformationen („Zutatenlisten“) sollten auch für Non-Food-Artikel verpflichtend werden. Das öffentliche Beschaffungswesen steht in der Verantwortung, eine Vorbildfunktion zu übernehmen, indem es auf die Einhaltung dieser Standards dringt und unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit zertifizierte (und überwachte) Produkte beschafft. Das Eintreten Deutschlands für eine „Green Economy“¹⁵⁴⁷ verpflichtet zu verstärkten Anstrengungen, die Defizite und die ökologischen sowie die sozial-kulturellen Folgeschäden der derzeitigen Rohstoffpolitik zu vermeiden, um eine Wirtschaft weltweit etablieren zu können, die die Bezeichnung „Green“ im Sinne von nachhaltigem Wirtschaften auch hinsichtlich der Rohstoff-Extraktion, Herstellung, Verwendung und der Vertriebswege bis hin zur Recyclingfreundlichkeit verdient.

5.4.7 Verzögerungen zwischen Eingriff und Wirkung

Die rechtliche Rahmensetzung für die Bewältigung der ökologischen Herausforderungen geht überwiegend nicht nur von einem nationalstaatlichen Rahmen aus, sondern in Deutschland auch von einer erweiterten polizeirechtlichen Regulierung. Sie setzt voraus, dass jederzeit ein enger Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung besteht, sodass eine gleichsam polizeirechtliche Unterbindung der Wirkungskette, um Schäden zu verhindern, jederzeit möglich ist.¹⁵⁴⁸ Das ist aber angesichts der Komplexität der Ursachen und auch der zeitlichen Verschiebungen zwischen Ursache und Folgen vielfach nicht möglich. Die entscheidenden Herausforderungen sind an dieser Stelle:

¹⁵⁴⁷ Zur Diskussion um die Green Economy, vgl. United Nations Environment Programme (2011). *Towards a Green Economy*; auch BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011). *Ökologisches Wirtschaften*; kritisch: Netzer, Nina (2011). *Ein weltweiter Green New Deal*; ebenfalls kritisch: Brand, Ulrich (2012). *Green Economy – the Next Oxymoron?*

¹⁵⁴⁸ Vgl. Wolff, Rainer (1987). *Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft*.

- Das Auseinanderfallen vom Ort der Verschmutzung und dem Ort der Wirkung,¹⁵⁴⁹
- die zeitliche Differenz zwischen der Verursachung (häufig globaler) Umweltgefahren und den resultierenden Schäden,¹⁵⁵⁰
- komplexe Systemzusammenhänge mit Rückkopplung und
- Kippunkten, welche die Schadensentwicklung beschleunigen.¹⁵⁵¹

Das heißt: Es ist falsch, bei den ökologischen Gefahren generell von linearen und unmittelbaren Zusammenhängen zwischen Ursache und Wirkung auszugehen. Die ökologischen Herausforderungen erfordern deshalb frühzeitiges und umsichtiges Handeln. Das Vorsorgeprinzip muss in erweiterter Form gelten und angewandt werden.

5.4.8 Herausforderungen bei der Governance

In Abschnitt 2.2 wurde bereits auf wichtige Veränderungen von Politik und politischer Steuerung (Governance), die den Rahmen für Politiken der Entkopplung darstellen, eingegangen. Unterstrichen wurden die Krise des Projektes der politischen Beherrschbarkeit von Gesellschaft und Natur, die Veränderung des Staates zu einem Wettbewerbsstaat sowie Defizite im Aufbau angemessener internationaler politischer Strukturen. In Abschnitt 3.3 wurde zudem auf die besondere Bedeutung der Mehrebenenproblematik und der notwendigen wie sinnvollen vertikalen und horizontalen Koordination politischer Entscheidungseinheiten eingegangen.

Trotz aller Debatten um Globalisierung bleibt der Nationalstaat bis auf Weiteres der entscheidende Gestalter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, weil hier politische Verantwortlichkeit, Demokratie und Transparenz gewährleistet werden und seine Rechtsordnung Grundrechte sichert. Die Erfahrung politischer Gestaltungsfähigkeit und Sozialstaatlichkeit sind für die Menschen zuvorderst auf der lokalen und nationalen Ebene angesiedelt. Die nationalen Regierungen sind darüber hinaus Entscheider der regionalen Politik wie beispielsweise innerhalb der EU, und auch der globalen Politik in der WTO oder UN-Gremien. Allerdings hat hier eine starke Verlagerung vom Parlament auf die Regierungsebene stattgefunden, ohne dass die Parlamente ausreichend einbezogen sind.

¹⁵⁴⁹ Beispiele umfassen Treibhausgase oder auch chemische Verunreinigungen, z.B. durch DDT. Vgl. z. B. Carson, Rachel (1962). *The Silent Spring*.

¹⁵⁵⁰ Beispiele umfassen wiederum Treibhausgase oder auch die Ausdünnung der Ozonschicht, die seit der 1970er-Jahre im Grundsatz bekannt war, deren Tragweite jedoch erst 1986 festgestellt wurde. Vgl. Enquete-Kommission. „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ (1988). *Schutz der Erdatmosphäre*. Auch das „Waldsterben“ zu Beginn der 1980er-Jahre fällt in diese Kategorie, vgl. Schütt, Peter (1983). *So stirbt der Wald*.

¹⁵⁵¹ Beispiele umfassen Treibhausgase (vgl. oben 2.3) sowie der Ozonabbau, bei dem die Ausdünnung der Ozonmoleküle in kurzer Zeit durch eine chemische Aufladung und Einfrierung aggressiver Schadstoffe massiv zugenommen hat, die dann durch die intensive Sonnenbestrahlung im antarktischen Frühling freigesetzt wurden.

Dennoch bestehen vielfältige Herausforderungen für Governance, um Entkopplung zu fördern.

- Berücksichtigung von Pfadabhängigkeiten und institutionellen, tief in den staatlichen Apparaten und Politiken eingelassenen Politikblockaden.¹⁵⁵²
- Veränderung der Kurzfristorientierung der Politik.
- Überwindung institutioneller Fragmentierungen sowie unzureichender Kohärenz und Koordination zwischen Politikfeldern, um in den einzelnen Politikfeldern Politiken der Entkopplung zu fördern.¹⁵⁵³
- Insbesondere unter Berücksichtigung der Mehrebenenproblematik müssen die bestehenden internationalen politischen Strukturen verändert und gegebenenfalls neue aufgebaut werden (unter besonderer Berücksichtigung des demokratischen Prinzips).¹⁵⁵⁴ Hier liegt eine gemeinsame Herausforderung, insbesondere bei den G-20-Staaten. Doch bislang dominiert das Festhalten an einem wenig nachhaltigen Wachstums- und Entwicklungsmodell. Wir leben de facto in einer multipolaren Weltordnung und diese muss demokratisch und nachhaltig gestaltet werden. Wichtig sind also angemessene Reformen der existierenden globalen politischen Strukturen, sowohl hinsichtlich der Rolle der UNO und ihrer Unterorganisationen wie auch der G 20. Gerade die internationale Politik muss auf der institutionellen und inhaltlichen Ebene wegen ihrer enormen Bedeutung „fehlerfreundlich“ bleiben.
- Es sind die tief verankerten nicht nachhaltigen Formen von Produktions- und Lebensweisen, aber auch der Leitbilder und eingefahrenen Routinen, welche es Politik schwer machen können (vgl. Abschnitte 2.1.3 und 2.1.5). Daher bedarf es der erfolgreichen Co-Evolution von Politik und Werthaltungen beziehungsweise Konsummustern.¹⁵⁵⁵
- Die sinnvolle Einbindung von Lobby- und Politikgruppen sowie die Hinzunahme externer Expertise.

¹⁵⁵² So resümiert der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen in seinem Bericht 2011: „Das Wirtschaftsmodell der vergangenen 250 Jahre mit seinen Regelwerken, Forschungslandschaften, Ausbildungssystemen, gesellschaftlichen Leitbildern sowie Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Verkehrs-, Wirtschafts- und Innovationspolitiken war nahezu alternativlos auf die Nutzung fossiler Energieträger zugeschnitten. Dieses komplexe System muss nun grundlegend umgebaut und auf die Dekarbonisierung der Energiesysteme sowie radikale Energieeffizienzsteigerungen ausgerichtet werden.“ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011). Welt im Wandel.

¹⁵⁵³ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011). Welt im Wandel: 201 ff.

¹⁵⁵⁴ Vgl. ebd.: 5; Weimann, Joachim (2012). Institutionen für die Beherrschung globaler Commons und global öffentlicher Güter; von Braummühl, Claudia; von Winterfeld, Uta (2003). Global Governance.

¹⁵⁵⁵ Vgl. Kapitel 2.1.3. Der Wissenschaftliche Beirat des BMWi kommt jedoch in einem aktuellen Gutachten zu dem Schluss, dass in der Klimadebatte „... ökonomische Zusammenhänge oft nicht ausreichend berücksichtigt und dem internationalen Charakter des Problems nicht ausreichend Rechnung getragen wird“. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.) (2012). Wege zu einer wirksamen Klimapolitik: 5.

Damit kann einerseits die Informiertheit politischer Entscheidungsträger verbessert werden, andererseits die Legitimität der politischen Entscheidungen steigen. Seitens der Bevölkerung korrelieren umweltpolitisches Problembewusstsein und entsprechendes Handeln eng mit demokratischen Orientierungen und Partizipationsmöglichkeiten.¹⁵⁵⁶

- Die kurze verbleibende Spanne für die Umsetzung von Entkopplung in wichtigen Umweltdimensionen, wie zum Beispiel bei den Treibhausgasen oder dem Verlust der biologischen Vielfalt¹⁵⁵⁷, bei gleichzeitig hohem Zeitbedarf für Aufklärung, Lernprozesse und Willensbildung sowie Investitionszyklen in geeignete Infrastruktur.

Vor dem Hintergrund der Vielzahl und Komplexität der Herausforderungen besteht eine übergreifende Gefahr, dass – mit dem Argument der notwendigen Vereinfachung – öko-autoritäre politische Entscheidungsstrukturen an Gewicht gewinnen.¹⁵⁵⁸ Doch solche Strukturen bedeuten eben nicht die Bearbeitung der ökologischen Krise, sondern könnten durch die vorgenommene Einseitigkeit politischer Entscheidungen die Probleme eher zuspitzen. Darüber hinaus gehören gerade ökologische Fragen in einen Bereich, der nicht durch singuläres, sondern nur durch kollektives Handeln zu beheben ist. Somit haben autoritäre Regime nicht notwendig einen Vorsprung, wenn es um die Umsetzung komplexer Strategien etwa bei der Entkopplung von Wachstum und Ressourcenverbrauch, das Entwickeln neuer innovativer Technologien oder die Umsetzung weitreichender internationaler Schutzstandards geht.

Wichtig bleibt demgegenüber, dass politische Entscheidungen abgefedert sind durch diskursive Rahmenbedingungen, die das ökologische Problem multilateral ernst nehmen und eine ökologische Durchdringung der (Welt-) Gesellschaft etwa durch weitgehende Informationsrechte bezüglich des Ressourcenverbrauchs der Produkte, aber auch einer verbesserten Risikobewertung technologischer Innovationen Rechnung tragen.¹⁵⁵⁹ So scheinen in Zeiten unübersehbarer Probleme politischer Steuerung die Probleme weniger durch autoritäre Strukturen lösbar, aber auf den ersten Blick auch nicht durch demokratische Verfahren, solange diese in einer „Rot-Kreuz-Mentalität“ sich lediglich der Beseitigung von Folgeschäden widmen.

Das Paradoxon der globalen politischen Ökologie ließe sich also wie folgt formulieren: Einerseits ist das Konzept einer antizipatorischen Politik notwendig.¹⁵⁶⁰ Antizipatorisch zu handeln meint, den Möglichkeitsraum ernst zu nehmen und politisches Handeln ordnungspolitisch auf

¹⁵⁵⁶ Zu falsch verstandenen Partizipationsmöglichkeiten vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011). Welt im Wandel: 211 ff.

¹⁵⁵⁷ Vgl. Kapitel 2.3 und 6.2.

¹⁵⁵⁸ Zum Prinzip einer solchen Entwicklung vgl. auch von Hayek, Friedrich (1944). The Road to Serfdom. Vgl. Institut für Gesellschaftsanalyse (2011). Organische Krise des Finanzmarktkapitalismus.

¹⁵⁵⁹ Vgl. Eckersley, Robin (2004). The Green State.

¹⁵⁶⁰ Vgl. Teusch, Ulrich (2003). Die Staatengesellschaft im Globalisierungsprozess; auch Teusch, Ulrich (2004). Was ist Globalisierung?

eine Ethik der Fernverantwortung (Hans Jonas) hin auszurichten. Gleichzeitig ist dieses Konzept aber schwierig umzusetzen, weil das Paradigma des souveränen Nationalstaats in der Globalisierung an Grenzen stößt und weil zunehmende Komplexität und die Beschleunigung politischer Entscheidungen besondere Herausforderungen an die Handlungsfähigkeit der Entscheiderinnen und Entscheider stellt.

5.5 Leitplanken der Entkopplungspolitik

5.5.1 Soziale Leitplanken (Bewahrung von Sozialstandards national und global)

Die soziale Frage

Amartya Sen¹⁵⁶¹ differenziert die formellen, vereinheitlichenden und globalen Aspekte der Definitionen von „Gleichheit“, indem er einen Begriff von „materieller“ Gleichheit entwickelt, der es ermöglicht, konkrete Zielvorgaben für soziale Entwicklungspolitiken zu formulieren. Er greift den Begriff der „egaliberte“ auf und erweitert „Freiheit“ (freedom) selbst im Fall der klassischen „Freiheiten“ (liberties) wie Meinung, Ausdruck und Versammlung um das positive Vermögen, als Handlungsfähigkeit (capability), beziehungsweise als Macht des Individuums, die kollektiven Entscheidungen der Gesellschaft (des Staates) zu beeinflussen, von denen das jeweilige persönliche Leben und Glück abhängen. Die Bedingungen, um derartige Befähigungen für alle garantieren zu können, müssen mit den öffentlichen und politischen Institutionen in den jeweiligen Staaten ausgehandelt oder sogar erkämpft werden. Die Handlungsmöglichkeiten und Handlungsfähigkeiten der Individuen im Kontext ihrer gesellschaftlichen Solidaritäten – beispielsweise in der Gesundheits- und Bildungspolitik – müssen auf diese Weise geschaffen und dann vom Staat garantiert werden.

Für die Befähigungen zur Wahrnehmung von „Verwirklichungschancen“¹⁵⁶² sind Faktoren wie Bildung, Gesundheit, Geschlecht und Alter entscheidend und werden durch den Staat entweder eingeschränkt (zum Beispiel durch ungleiche Bildungschancen oder Diskriminierungen aller Art) oder erweitert. Für diese Form der „Teilhabe“ ist allerdings die „ökonomische Inklusion“¹⁵⁶³ eine grundlegende Voraussetzung für die soziale Inklusion. Nach Dux¹⁵⁶⁴ bedeutet Inklusion in das ökonomische System zugleich Inklusion in die Gesellschaft und Mitglied der Gesellschaft zu sein, was auch gleichzeitig bedeutet, Teil des Marktes zu sein. Dabei betont Dux, dass es nicht um die Gleichheit von Einkommens- oder Vermögenspositionen geht, sondern darum, Menschen mittels Arbeit in die Gesellschaft zu inkludieren.

Global

Auf internationaler Ebene sind die sogenannten Kernarbeitsnormen der International Labour Organization

(ILO, Sonderorganisation der UN) ein wichtiger Wegweiser für Einhaltung von Mindeststandards bei der Arbeit. Sie stellen somit die entsprechenden Leitplanken auch dann dar, wenn eine globale Transformation der Wirtschaft angestrebt wird. Die Kernarbeitsnormen basieren auf vier Grundprinzipien:

- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen
- Beseitigung der Zwangsarbeit
- Abschaffung der Kinderarbeit
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf¹⁵⁶⁵

Die Normen sind selbstverständlich nur Mindeststandards, die mit der viel weiteren Ausprägung des deutschen Arbeits- und Sozialrechts nicht vergleichbar sind. Sie allein reichen daher nicht aus, um wirklich menschenwürdige Arbeit sicherzustellen.

Diese Kernarbeitsnormen sind für alle ILO-Mitgliedsländer verbindlich. Die ILO selbst hat jedoch keine direkten Sanktionsmöglichkeiten.

Im Gegensatz zu den ILO-Kernarbeitsnormen, die sich an die Staaten richten, werden mit den sogenannten OECD-Leitsätzen¹⁵⁶⁶ direkt die Unternehmen angesprochen. Sie sind recht umfassend und konkret und enthalten Empfehlungen beispielsweise zu Arbeits- und Sozialstandards, Umweltstandards, Besteuerung und Korruptionsbekämpfung. Sie sind zwar weder rechtsverbindlich noch sanktionsbewehrt, es besteht aber ein Beschwerdeverfahren, mit dem Verstöße gegen die Leitsätze offengelegt werden können. Der daraus entstehende Druck bewirkt oft schon Veränderungen im Verhalten der Unternehmen. Die Leitsätze sind also auch ein Instrument, das Leitplanken im globalen Maßstab liefert, wenngleich Verbindlichkeit und Durchsetzungsfähigkeit noch nicht in ausreichendem Maße gegeben sind. Einen positiven Einfluss auf die jüngste Überarbeitung der Leitsätze hatte der zweite Bericht von John Ruggie in seiner Funktion als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Wirtschaft und Menschenrechte ausgeübt. Die von Ruggie erarbeiteten Leitprinzipien stellen einen dritten Ansatz in der internationalen Diskussion neben den ILO-Kernarbeitsnormen und den OECD-Leitsätzen dar. Sie enthalten eine Vielzahl politischer, juristischer und verfahrenstechnischer Empfehlungen, entfalten jedoch eine vergleichsweise geringe Verbindlichkeit.

Um auf globaler Ebene Sozial- und Arbeitsstandards verbindlich zu machen, könnte eine Sozialklausel in die WTO-Verträge eingefügt werden. Sie müsste beinhalten, dass nur Länder, welche die Beachtung von Arbeitsstandards sicherstellen, von den Vergünstigungen profitieren

¹⁵⁶¹ Vgl. Sen, Amartya (1992). Inequality Reexamined.

¹⁵⁶² Vgl. Sen, Amartya (2007). Ökonomie für den Menschen.

¹⁵⁶³ Vgl. Phelps, Edmund (2003). Designing Inclusion.

¹⁵⁶⁴ Dux, Günther (2008). Warum denn Gerechtigkeit.

¹⁵⁶⁵ Vgl. Internationale Arbeitsorganisation (1998). Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen.

¹⁵⁶⁶ Der volle Name lautet „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen“.

können, die die WTO-Länder sich untereinander einräumen (Handelsprivilegien).

Vor dem Hintergrund der nicht nur im Bereich der metallischen Rohstoffe immer stärker globalisierten Handelsketten besteht die Debatte, ob Unternehmen unabhängig von den Gesetzen beziehungsweise der Durchsetzung von Gesetzen in den Ländern, in denen sie operieren, Mindeststandards einhalten sollten. Ein Teil der Debatte ist die kontrovers diskutierte Frage, wie hoch die Verbindlichkeit solcher Mindeststandards sein sollte. Auf freiwilliger Basis werden solche Standards von den großen Unternehmen eingehalten, die zum Beispiel im Dow Jones Sustainability Index gelistet sind.¹⁵⁶⁷

Europäische Union

Zur gemeinschaftlichen Herausforderung für nachhaltiges Wirtschaften und Entkopplungsprozesse sind die sozialpolitischen Rechtsakte für die europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Blick zu nehmen. Wichtig ist dabei vor allem, dass die sozialpolitischen Rechtsakte (wie zum Beispiel die Entsenderichtlinie) und soziale Grundrechte, wie das Streikrecht, nicht den sogenannten Grundfreiheiten des Binnenmarktes untergeordnet werden. Das entspräche auch nicht der in Deutschland breit getragenen Werteordnung. Die EU versteht sich nicht nur als wirtschaftliche, sondern auch als soziale Union. Deshalb können Überlegungen über einen „Sozialen Stabilitätspakt“ in Europa eine sinnvolle und den Geist der europäischen Verträge widerspiegelnde Maßnahme darstellen.

Die Mehrheit der Bevölkerung mitnehmen

Vielfach wird, wenn über den Wandel der Industriegesellschaft gesprochen wird, der Begriff „Green New Deal“ oder (auf Ebene der G 20) „Global Green New Deal“ gebraucht. Damit soll der nach wie vor vorhandene Glanz des Reformprogramms von US-Präsident Roosevelt, das unter dem Begriff „New Deal“ mit den drei Bereichen „relief“, „recovery“ und „reform“ als Erfolg in die Geschichte einging, auf den Wandel fallen. Mit dieser historischen Anleihe soll der Angst der Menschen vor komplexen Veränderungen begegnet werden. Der „New Deal“ nach der großen Krise 1929 mit seiner Bedeutung „Die Karten werden neu gemischt“ zeigte, dass mutige Veränderungen zum Erfolg führen können.

Eine der wichtigsten Lehren aus dem geschichtlichen Vorbild lautet, dass eine große Umwandlung nicht gegen, sondern nur mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften umgesetzt werden konnte. Ein Reformprogramm muss eine Vision und einen praktischen Nutzen für die Mehrheit der Bevölkerung haben. Ein Vorhaben, das für die große Masse der Bevölkerung Entbehrungen anstatt Vorteile bringt, ist zum Scheitern verurteilt. Diese Erkenntnis ist beispielsweise bei einem Umbau des Steuersystems auf Verbrauchs- und Verschmutzungssteuern unbedingt zu berücksichtigen.

Konzepten über den „Green New Deal“ fehlt vielfach die soziale Sensibilität, die Anzahl der Studien über die sozialen Auswirkungen eines „Green New Deal“ ist überschaubar. Die allermeisten Menschen wollen nicht nur in einer ökologisch, sondern auch in einer sozial intakten Umwelt leben. Ein „Green New Deal“ ohne eine soziale Basis und entsprechende Leitplanken kann schnell zu einer unsozialen, technokratisch orientierten Bedrohung werden – und an der Akzeptanz der Bevölkerung insgesamt scheitern.

Der Wandel hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft wird nur gemeinsam erfolgreich sein, wenn auch die Interessen und Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Familien als Produzentinnen und Produzenten wie auch Konsumentinnen und Konsumenten nicht nur gewahrt, sondern stärker befördert werden. Nur so entsteht sozialer Fortschritt, der auch die volle Unterstützung der Arbeitnehmerschaft bekommt.

Nachhaltige Arbeitsbedingungen

Kernelement einer sozialökologischen Weiterentwicklung in Industrie und Dienstleistung ist neben der Quantität auch eine hohe Qualität der Arbeit.

Die im internationalen Vergleich guten Arbeitsbedingungen in Deutschland sind Ergebnis gesetzlicher und tariflicher Regelungen, sowie Regelungen der Selbstverwaltung, die in vielen Jahrzehnten entstanden sind.

Eine der gut geregelten Fragen ist die Arbeitssicherheit – sie hat ein hohes Niveau: Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft konnte sowohl die Zahl der Arbeitsunfälle insgesamt als auch die Unfallquote (Arbeitsunfälle je 1 Millionen Arbeitsstunden) seit 1991 halbiert werden.

Einigkeit besteht auch darin, dass faire und gut bezahlte Arbeit den sozialen Frieden sichert, Potenziale entwickelt, die private Konsumnachfrage stärkt und ein anderes Verhalten im Arbeitsleben ebenso wie beim Konsum unterstützt. Im Gegensatz dazu sinken die Potenziale und die Akzeptanz für eine nachhaltige Weiterentwicklung im Industrie-, Handwerks- und Dienstleistungsbereich, wenn Arbeit durch unzureichende Ausbildung, niedrige Löhne, ungesicherte Befristungen und schlechte Arbeitsbedingungen gekennzeichnet ist.

Neben flächendeckenden Tarifverträgen können Selbstverpflichtungen deutscher und europäischer Unternehmen zu ökologischen und sozialen Standards helfen, wie sie im CSR-Bereich¹⁵⁶⁸ diskutiert werden. Gleichzeitig muss sichergestellt sein, dass öffentliche Mittel nur dann an Unternehmen fließen, wenn die geltenden Arbeits- und Sozialstandards eingehalten, Tariflöhne gezahlt und Betriebsratswahlen nicht behindert werden. Der Umstieg auf ein neues nachhaltiges Wirtschafts- und Wachstumsmodell wird nicht auf der Grundlage von Arbeitssystemen auf einer „low road“ stattfinden. Gerade „grüne“ Indust-

¹⁵⁶⁷ www.sustainability-indexes.com.

¹⁵⁶⁸ CSR: Corporate Social Responsibility (Definition der EU-Kommission: Die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkung auf die Gesellschaft).

rien sind gut beraten, wenn sie eine Vorbildfunktion einnehmen und auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen in den Mittelpunkt unternehmerischen Handelns stellen.

Arbeit im Umweltbereich = soziale Arbeit ?

In der Diskussion um die zukunftsfähige Ausrichtung der Wirtschaft taucht an zahllosen Stellen der Begriff der sogenannten „grünen Jobs“ auf. Die Bewertung dieser sogenannten neuen (oder alten, aber grün gewandelten) Jobs erfolgt jedoch oft eindimensional ausschließlich im Hinblick auf ihre Umweltwirkung. Das ist zu kurz gesprungen. Arbeitsplätze müssen der gesamten Dimension der Nachhaltigkeit entsprechen. Diese umfasst neben den ökologischen ebenso die ökonomischen und sozialen Aspekte. Wir brauchen daher insgesamt nachhaltig ausgerichtete Arbeitsplätze.

Daher müssen sie zusätzlich stets eine Dimension für gute Arbeitsbedingungen enthalten. Anderenfalls sind sie trotz ihrer positiven Umwelteffekte nicht zukunftsfähig, weil sie für die Arbeitnehmer nicht akzeptabel beziehungsweise nicht attraktiv sind und den Wettbewerb zu den anderen, sozial meist gut geregelten Industrien nicht bestehen. Sogenannte „ökologische Jobs“ müssen demnach auch Jobs sein, die dem Konzept „Gute Arbeit“ und damit sozialen wie wirtschaftlichen Kriterien entsprechen, von denen die wichtigsten nachfolgend genannt sind:

- eine Arbeitsgestaltung, die die langfristige Erhaltung der Gesundheit gewährleistet und ein aktives Gesundheitsverhalten ermöglicht (Arbeits- und Gesundheitsschutz, Begrenzungen von Arbeitsextraktivität, Arbeitsintensität)
- eine Entgeltgestaltung, die ein Leben in Würde und eine aktive Teilnahme an der Gesellschaft ermöglicht
- eine Sicherstellung von Teilhabe und Mitbestimmung oder der Mitbeteiligung, die eine Balance der Interessen der Zivilgesellschaft, der Arbeitnehmer und der Investoren enthält
- eine Ermöglichung von Gestaltungsbeiträgen der Arbeitnehmer durch eine aktivierende Arbeitsorganisation
- Intensive Maßnahmen des Gesundheitsschutzes
- Anforderungen an ein zukunftsfähiges Sozialsystem

Eine zukunftsfähige und nachhaltige Wirtschaftsweise, die auf Entkopplung setzt, erfordert eine Arbeitsgesellschaft, die mit funktionstüchtigen Sozialsystemen sowohl die demografische Entwicklung wie die Plastizität des Arbeitsmarktes berücksichtigt und das Entstehen neuer Armut, besonders im Alter verhindert.

Elemente für derartige soziale Leitplanken könnten – jenseits der materiellen Grundlagen – eine präventive Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch bessere Bildung sein; eine andere Struktur des europäischen Arbeitsmarktes mit seiner heute strukturell verfestigten Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit, die brachliegende Potenziale der

Menschen besonders bei jüngeren Arbeitnehmern und Frauen hebt; eine produktive und regional bessere Balance des Arbeitsangebotes und der -nachfrage; eine Weiterentwicklung der Sicherungssysteme, die für eine ausreichende Bedarfsdeckung im Zyklus des Bildungs- und Berufslebens sorgt; sowie Anreize für geeignetes gesellschaftliches Engagement und neue innovative Regelungen, wie zum Beispiel abgesicherte Lebensarbeitszeitkonten, die durch die Sozialpartner vereinbart werden.

Schutz vor Überforderung

Es darf keine wirtschaftliche Überforderung der unteren Einkommensschichten geben. Das gilt beispielsweise im Hinblick auf eine Umstellung des Steuersystems von Verbrauchs- auf Gebrauchs- und Verschmutzungssteuern. Zwar existieren verschiedene Vorschläge für solch eine Umstellung des Steuersystems, die aber allesamt den sozialen Aspekt nur schwach oder gar nicht beleuchten. Es wurde beispielsweise schon vielfach der Vorschlag gemacht, die Kraftstoffsteuer abzuschaffen und stattdessen eine Straßenmaut für alle Nutzer zu erheben. Bis heute gibt es jedoch keinerlei Untersuchungen, welche Auswirkungen dies bei einem ausbleibenden Angebot von öffentlichem Nahverkehr auf das Mobilitätsverhalten von unteren Einkommensschichten hätte. Dabei liegt durchaus die Vermutung nahe, dass eine solche Regelung diskriminierenden Charakter entfalten könnte, weil sie individuelle Mobilität für untere Einkommensschichten unbezahlbar machen könnte. Die Lenkungswirkung wäre in diesem Fall dann nicht nur eine ökologische, sondern auch eine, wenngleich unerwünschte, soziale. Die im Jahr 2003 eingeführte Stadtmaut für verschiedene Bereiche von London wurde einem entsprechenden Monitoring unterzogen und dies hat zu der Erkenntnis geführt, dass bei den einkommensschwachen Haushalten (unter £ 20 000 pro Jahr) ein deutlich höherer Anteil (über 70 Prozent) seine Fahrten in die Mautgebiete reduziert hat, als das für den Durchschnitt der Nutzer der Fall war (rund 60 Prozent).¹⁵⁶⁹ In London kann als Alternative dann immer noch auf den relativ gut ausgebauten ÖPNV zurückgegriffen werden, was in Gebieten mit schlechter ÖPNV-Struktur nicht möglich ist und daher zwangsläufig zu Diskriminierungen im Bereich der Mobilität führt.

Wie in Kapitel 5.4.5 ausgeführt, haben vor allem die unteren Einkommensschichten Bedenken hinsichtlich der wirtschaftlichen Belastung angesichts der Steuerung unserer Wirtschaft zu mehr Nachhaltigkeit. In Kapitel 4.4 wurde dargelegt, dass tatsächlich bislang die unmittelbaren ökonomischen Vorteile, beispielsweise der Energiegewinn, eher bei der Mittelschicht und den einkommensstarken Haushalten lagen. Damit ist gemeint, dass beispielsweise Solaranlagen meist von ökonomisch besser gestellten Haushalten installiert werden und diese dann in den Genuss einer staatlich garantierten Rendite kommen. Zu den Leitplanken gehört somit auch, eine

¹⁵⁶⁹ Transport for London (2008). Central London Congestion Charging. Impacts Monitoring. Sixth Annual Report.

Aufteilung in finanzielle Profiteure und Zahler zu verhindern.

Fazit

Die Entkopplung von Wachstum und Ressourcenverbrauch und die notwendige nachhaltige Weiterentwicklung unserer Wirtschaft ist bei Weitem nicht nur ein technischer Prozess. Er erfordert eine Kultur- und Einstellungsveränderung, die in soziale Sicherheit eingebettet ist. Besonders die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen sowohl als Produzentinnen wie als Konsumenten einbezogen sein. Es darf keine gesellschaftliche Gruppe von den Umgestaltungsprozessen der gesellschaftlichen Organisation sozial überfordert werden. Eine nachhaltige nationale und globale Wirtschaft muss sich an ökologischen wie sozialen und ökonomischen Erfordernissen ausrichten. Hierzu gehört im sozialen Bereich eine humane Gestaltung der Arbeitswelt und ein sozial- und leistungsgerechtes sowie ausgewogenes Steuer- und Abgabensystem, der gleichberechtigte Zugang zu allen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die Bekämpfung von Armut und ein zuverlässiges soziales Sicherungssystem.

Auf internationaler Ebene ist das Mindestmaß an sozialen Leitplanken unter anderem durch die Einhaltung grundsätzlicher Rechte, wie sie in den ILO-Kernarbeitsnormen aufgeführt sind, zu garantieren. In der Europäischen Union muss durch die Bundesregierung darauf hingewirkt werden, sozialpolitische Aspekte und sozialstaatliche Elemente gleichberechtigt neben den anderen Zielen der Union zu verankern. Eine verbindlichere Verpflichtung der Unternehmen im Bereich CSR könnte dies unterstützen.

5.5.2 Ökonomische Leitplanken der Entkopplung – Kosteneffizienz

Entkopplungspolitik sollte grundsätzlich so erfolgen, dass die jeweilige Verbesserung des Verhältnisses von Wirtschaftsleistung und Umweltbelastung zu geringstmöglichen Kosten erreicht wird. Politische Maßnahmen zur Entkopplung sind daher regelmäßig auf das Kriterium der Kosteneffizienz zu überprüfen.

Die Umweltökonomik weist darauf hin, dass diese Bedingung insbesondere dann erfüllt wird, wenn die Internalisierung der Umweltexternalität durch Steuern oder durch Zertifikatsysteme erfolgt, die gewährleisten, dass alle Emittenten in gleicher Weise erfasst werden.¹⁵⁷⁰

¹⁵⁷⁰ Grund für die Kosteneffizienz von Steuern und Zertifikatsystemen ist die Tatsache, dass sichergestellt wird, dass alle Verursacher der Umweltbelastung dieselben Grenzkosten der Vermeidung tragen. Ist dies nicht der Fall, könnte durch Verringerung der Emissionen bei dem Anbieter mit geringeren Grenzvermeidungskosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Emissionen bei dem Anbieter mit höheren Grenzvermeidungskosten ein Wohlfahrtsgewinn für die gesamte Volkswirtschaft erreicht werden.
Vgl. z. B. Perman, Roger et al. (2011). *Natural Resource and Environmental Economics*: 195 ff.

Bei globalen Umweltdimensionen wäre Kosteneffizienz daher mit global einheitlichen Steuer- oder Zertifikatsystemen erreichbar. Abweichungen von dieser Maßgabe führen in aller Regel zur Ineffizienz des Mitteleinsatzes und damit zu einer stärkeren Minderung der weltweiten Produktivität, als für die Erreichung des Umweltzieles notwendig wäre.

Aufgrund empirisch beobachtbaren Politikversagens sind Steuer- und Zertifikatsysteme allerdings nicht immer umsetzbar. Kosteneffizienzüberlegungen sind dann auf effektive alternative Politikinstrumente zu übertragen.

5.5.3 Ökonomische Leitplanken der Entkopplung – Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland

Wettbewerb ist ein wesentlicher Bestandteil des sozialen und wirtschaftlichen Lebens in modernen Gesellschaften.¹⁵⁷¹ Er ist eine wichtige Voraussetzung für komplexe Innovationssysteme, für die Wettbewerbsregeln erforderlich sind, um ökonomische oder politische Machtkonzentrationen zu verhindern. Wettbewerb findet zwischen privaten, öffentlichen oder genossenschaftlichen/gemeinwirtschaftlichen Unternehmen statt, aber auch zwischen anderen gesellschaftlichen Organisationen wie partei- oder verbandspolitischen Akteuren oder zwischen Individuen. Erfolgreiche Prozesse relativer Entkopplung oder gar absoluter Reduktion können von einem fairen Wettbewerb profitieren. Die Ausgestaltungen und Rahmensetzungen des Wettbewerbs sind dabei auch ein politischer und gesellschaftlicher Aushandlungsprozess, der sich demokratisch legitimieren muss. Im Weißbuch der EU-Kommission zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ wurden beispielsweise den in Maastricht beschlossenen monetären Konvergenzkriterien soziale, ökologische und beschäftigungspolitische Ziele an die Seite gestellt.¹⁵⁷² Hierin hat sich das „(west-)europäische Modell“, das unter anderem auf dem Ziel des sozialen Friedens aufbaut, von anderen Wirtschaftsordnungen unterschieden, wobei die Differenzen unter anderem in unterschiedlichen Mentalitäten, Kulturen und Werthaltungen beruhen.

Ob Staaten sich überhaupt in diesem Sinne in einem *Wettbewerb* miteinander befinden, ist ebenso unklar und umstritten wie die Frage, *worum* sie eigentlich konkurrieren. Ob Volkswirtschaften zuvorderst an ihrer *Wettbewerbsfähigkeit* zu messen sind, wird daher auch mitunter kritisch gesehen. Der Träger des Wirtschaftsnobelpreises von 2008, Paul Krugman, argumentierte beispielsweise, dass die „Obsession der Wettbewerbsfähigkeit nicht nur falsch ist, sondern gefährlich, da dadurch die Innenpolitik verzerrt und das internationale wirtschaftliche System gefährdet“ würden.¹⁵⁷³

¹⁵⁷¹ Vgl. Group of Lissabon (1995). *Limits of Competition*.

¹⁵⁷² Vgl. Europäische Kommission (1993). *Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung*.

¹⁵⁷³ Krugman, Paul (1994). *Competitiveness: A dangerous obsession*. Die Gruppe von Lissabon warnte bereits Mitte der neunziger Jahre, dass der „faire Wettbewerb“ als wichtigstes Innovationsinstrument

Wird zudem mit *Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft* die *Wettbewerbsfähigkeit von in den jeweiligen Staaten tätigen Unternehmen* bezeichnet, so ist die Beobachtung wichtig, dass letztere in zahlreichen Branchen vom Weltmarkt und nur eingeschränkt von der Situation in einem bestimmten Einzelstaat her definiert wird. Der jeweilige Unternehmenserfolg im globalen Wettbewerb wird beispielsweise auch beeinflusst durch technologische Entwicklungen, durch Megatrends im Konsum, durch die jeweilige Konkurrenzsituation oder durch die Zinsansprüche der jeweiligen Aktionäre (und der sonstigen beteiligten Finanzmarktakteure).¹⁵⁷⁴ Gleichzeitig wird die Leistungsfähigkeit von Unternehmen aber auch durch spezifisch gesellschaftliche Umstände geprägt. So stellte zum Beispiel die Enquete-Kommission „Globalisierung“ des Deutschen Bundestages fest: „Für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ist die Vernetzung nicht nur marktgesteuert, sondern auch durch Beziehungen der gesellschaftlichen Reziprozität und politischen Initiative von Institutionen und Organisationen gelenkt.“¹⁵⁷⁵

Als weiterer Kritikpunkt des Konzepts der *Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft* wird geäußert, dass zu ihrer Bewertung überwiegend ökonomische Kategorien herangezogen würden, die häufig von nicht demokratisch legitimierten Institutionen zusammengestellt würden.¹⁵⁷⁶ Ihre Empfehlungen zielten auf eine „Durchökonomisierung“ der Gesellschaften.¹⁵⁷⁷ Diese Tendenzen hätten mit der Globalisierung stark zugenommen, weil es bislang keine politischen Institutionen gibt, die zunehmenden Interdependenzen umfassend zu regeln.¹⁵⁷⁸

Das häufig bemühte Konzept der *wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Staaten* kann vor diesem Hintergrund nicht eindeutig definiert werden. Den konkurrierenden Definitionen in diversen Publikationen liegen unterschiedliche Einschätzungen über die jeweilige Bedeutung von Wirtschaftswachstum, von Innovationen und wünschbaren gesellschaftlichen Entwicklungen zugrunde. So liegt beispielsweise Luxemburg im World Competitiveness Yearbook des Institute of Management Development (IMD) auf Rang zwölf von 59 untersuchten Ländern, während der Global Competitiveness Report des Weltwirtschaftsfo-

rum (WEF) das Land auf den 22. von 144 Plätzen setzt.¹⁵⁷⁹ Demzufolge bestehen auch diverse konkurrierende Publikationen, die Ranglisten über die Wettbewerbsfähigkeit der jeweils untersuchten Staaten aufstellen. In diesen Ranglisten wird üblicherweise eine Vielzahl einzelner, jeweils quantifizierbarer Faktoren nach einem festgelegten Gewichtungsschema zusammengefasst.¹⁵⁸⁰

Von daher handelt es sich um keinen objektiv und eindeutig feststellbaren Indikator, sondern allenfalls um eine zusammenfassende, wenngleich nicht umfassende, Darstellung wichtiger Indikatoren für den Zustand der Volkswirtschaften im Vergleich zueinander. Diese können dennoch – bei angemessener Einordnung – der Bewertung von Leitplanken einer Entkopplungspolitik dienen. Die gilt insbesondere dann, wenn einzelne Nationalstaaten unilaterale Entkopplungsmaßnahmen durchführen, die – direkt oder indirekt – die globalen Strukturen der Faktorkosten verändern. Daher sollen diese Indikatoren nachfolgend und exemplarisch anhand der Definition des World Economic Forum vorgestellt werden.

Das WEF fokussiert in der Tradition von Michael Porter¹⁵⁸¹ die Betrachtung der Wettbewerbsfähigkeit von Staaten auf die Produktivität von Unternehmen und Individuen. Sie beschreibt die Institutionen, politischen Strategien und Faktoren, die das Produktivitätsniveau eines Landes bestimmen.¹⁵⁸² Letztlich steht damit die Fähigkeit, seinen Bürgerinnen und Bürgern die Erwirtschaftung eines hohen Lebensstandards und ein Wachstum desselben zu ermöglichen, im Vordergrund der Analyse.¹⁵⁸³ Der WEF schlägt als Maßgrößen für Wettbewerbsfähigkeit ein differenziertes Mehrfaktorenmodell vor, den GCI, den Global Competitiveness Index. Dieser umfasst insgesamt zwölf Faktoren. Den ersten Bereich bilden die Faktoren für Basisanforderungen an die Ökonomie (Institutionen, Infrastruktur, makroökonomisches Umfeld, Gesundheit und primäre Schulbildung). Dazu kommen Faktoren für die Effizienzorientierung einer Ökonomie (Sekundäre und Tertiäre Bildung einschließlich Berufsbildung, Effizienz der Gütermärkte, Effizienz der Arbeitsmärkte, Entwicklungsstand der Finanzmärkte, technologische Anpassungsfähigkeit und Marktgröße) sowie Faktoren für Anforderungen an die Innovationsorientierung einer Ökonomie (Prozessqualität von Unternehmen und Unterneh-

unter Druck gerät, weil „unsere Ökonomien und Gesellschaften auf globaler Ebene in einen technologischen, industriellen und wirtschaftlichen ‚Krieg‘ verwickelt sind“. Group of Lissabon (1995). Limits of Competition.

Vgl. auch Hirsch, Joachim (1995). Der nationale Wettbewerbsstaat.

¹⁵⁷⁴ Siehe hierzu beispielsweise die facettenreiche Debatte im Bericht der Enquete-Kommission Globalisierung des Deutschen Bundestages. Vgl. Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten (2002). Schlussbericht: 202–209.

¹⁵⁷⁵ Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten (2002). Schlussbericht: 87.

¹⁵⁷⁶ Vgl. Dubiel, Helmut (2008). Academic Capitalism.

¹⁵⁷⁷ Vgl. Krönig, Franz Kasper (2007). Die Ökonomisierung der Gesellschaft.

Dort Zitat Heiner Geißler (Seite 9): „Wir haben ein Strukturproblem in unserer Gesellschaft und dieses Strukturproblem heißt ‚Ökonomisierung der Gesellschaft‘“

¹⁵⁷⁸ Vgl. Kapitel 2.2.1 und 3.3.

¹⁵⁷⁹ Vgl. Institute of Management Development (2012). The World Competitiveness Scoreboard 2012.

Vgl. World Economic Forum (2012). The Global Competitiveness Report 2012–2013: 13.

¹⁵⁸⁰ Beispiele hierfür sind der Global Competitiveness Report (erstellt durch das World Economic Forum), das World Competitiveness Yearbook (IMD), der National Competitiveness Research Report (IPS) oder das Internationale Standortranking (Bertelsmann-Stiftung).

¹⁵⁸¹ Vgl. Porter, Michael (1985). The Competitive Advantage.

Vgl. Porter, Michael (1990). The Competitive Advantage of Nations; Porter, Michael (1998). On Competition.

¹⁵⁸² Vgl. World Economic Forum (2012). The Global Competitiveness Report 2012–2013: 4: „We define competitiveness as the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country“

¹⁵⁸³ Vgl. Porter, Michael (1990). The Competitive Advantage of Nations.

mensnetzwerken („business sophistication“) und technologische Innovationskraft.

Entlang dieser Faktoren wird unter Heranziehung einer Vielzahl empirischer Daten ein Index gebildet. Im aktuellen Ranking liegen die Schweiz, Singapur und Schweden auf den ersten drei Plätzen, Deutschland findet sich auf Platz 7.¹⁵⁸⁴ Bei der Einordnung dieser Bewertung müssen auch soziale, gesellschaftliche und außenwirtschaftliche Zusammenhänge beachtet werden. Tatsächlich wurde beispielsweise die hohe Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, die auf einer hohen Arbeitsproduktivität beruht, in den letzten zwei Jahrzehnten auch durch die Einführung des Euro, durch eine erhebliche Lohnzurückhaltung in Deutschland, durch die Erosion von Normalarbeitsverhältnissen und einen wachsenden Anteil an Leiharbeit erreicht. Folgen dieser gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit waren unter anderem sehr ausgeprägte Leistungsungleichgewichte und die derzeit zu beobachtenden Verwerfungen innerhalb der Eurozone.

Zur Untersuchung der Frage, ob die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes dauerhaft gehalten werden kann oder seine Position (relativ zu anderen Ländern) voraussichtlich Änderungen erfahren wird, erstellt das WEF ergänzend den Sustainable Competitiveness Index (SCI).¹⁵⁸⁵ Dieser erfasst über die bereits erwähnten Elemente hinaus auch Aspekte der Demographie, des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Umgangs mit der Umwelt.¹⁵⁸⁶ Für Deutschland, wie die meisten europäischen Staaten, wird gegenwärtig ein neutraler Ausblick gegeben, das heißt eine Beibehaltung der Wettbewerbsfähigkeit relativ zu anderen Staaten.¹⁵⁸⁷

Neben der grundsätzlichen *Wirksamkeit* einer Entkopplungspolitik, die vor allem die Herausforderungen des Rebounds und der Allmende (siehe Kapitel 5.4.1 und 6.1) berücksichtigen muss, ist auch die Auswirkung einer solchen Politik auf die *Wettbewerbsfähigkeit* des jeweiligen Staates zu berücksichtigen. Die uneinheitliche und komplexe Definition des Begriffes der Wettbewerbsfähigkeit legt nahe, dass diese Wirkung in der Regel sehr differenziert analysiert werden muss und selten eindeutig bewertet werden kann. In der politik- und sozialwissenschaftlichen Diskussion wird darüber hinaus herausgestellt, dass es zum Erhalt oder zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit politischer Voraussetzungen – etwa der Forschungs- und Technologiepolitik – und zivilgesellschaftlicher Unterstützung – etwa öffentlicher Diskurse – bedarf, was bei der Fokussierung auf einzelne Unternehmen oder Branchen häufig unterschätzt wird.

¹⁵⁸⁴ World Economic Forum (2012). The Global Competitiveness Report 2012–2013: Tabelle 3.

¹⁵⁸⁵ Analog zur Definition des GCI wird der SCI definiert als „the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country while ensuring the ability of future generations to meet their own needs“, vgl. World Economic Forum (2012). The Global Competitiveness Report 2012–2013: 54.

¹⁵⁸⁶ Der WEF betont, dass sich dieses Konzept gegenwärtig noch in der Entwicklung befindet.

¹⁵⁸⁷ Vgl. World Economic Forum (2012). The Global Competitiveness Report 2012–2013: 63.

Dennoch können wichtige Leitfragen aus der obigen Definition abgeleitet werden:

- Verbessert die Entkopplungspolitik die Infrastruktur des Landes, und zwar im Sinne einer Unterstützung der Erhöhung der Produktivität von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen?¹⁵⁸⁸
- Wie produktiv sind die von der Entkopplungspolitik induzierten Investitionen in Infrastruktur und sonstige Kapitalgüter?
- Welche Beschäftigungs- und Einkommenswirkung ist zu erwarten? Stärkt die Entkopplungspolitik die Güter- und Arbeitsmärkte, insbesondere durch geeignete Preissignale? Welche Qualität der Beschäftigung geht damit einher?
- Wie sind die Auswirkungen der Entkopplungspolitik auf unterschiedliche soziale Schichten zu bewerten?
- Wie können die Prozesse für möglichst breite gesellschaftliche Schichten geöffnet werden?
- Berücksichtigt die Entkopplungspolitik die Anpassungsfähigkeit und -geschwindigkeit der bedeutenden Industrien sowie der sozialstaatlichen Systeme?
- Stärkt die Entkopplungspolitik die Innovationskraft in Technologien mit Zukunftspotenzial?

Fallen die Antworten auf diese Fragen überwiegend positiv aus, ist davon auszugehen, dass eine Entkopplungspolitik die Wettbewerbsfähigkeit des Landes erhöht, fallen sie eher negativ aus, wird die Wettbewerbsfähigkeit vermutlich Schaden nehmen. Angesichts der Komplexität der Materie muss die Analyse allerdings im Einzelfall jeweils differenziert erfolgen. Eine eindeutige Bewertung, wie Entkopplungspolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes wirkt, ist jedenfalls nicht möglich.

Ein, wie die Bundesrepublik, umfassend in internationale Systeme eingebundener Staat muss sich darüber hinaus fragen,

- wie deutsche Entkopplungsstrategien auf andere Länder und Regionen erweitert und negative Auswirkungen verhindert werden können, und insbesondere,
- welche Rolle die EU hierbei spielen muss.

Im Zusammenhang mit *globalen* Entkopplungsherausforderungen, denen im Bericht der Projektgruppe 3 zentrale Bedeutung zugewiesen wird, findet im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Industrien sowie der Wirksamkeit unilateraler Entkopplungsmaßnahmen das Phänomen des sogenannten *Leakage* hervorgehobene Betrachtung (vgl. ausführlich hierzu Kapitel 4.2.3). In der obigen Systematik bedeutet *Leakage* die Verringerung der Produktivität heimischer Unternehmen und Industrien im Vergleich zu Unternehmen in anderen Weltregionen, so dass im Endeffekt Umweltverbrauch nicht (oder nur ein-

¹⁵⁸⁸ Ein möglicher Wirkhebel wäre zum Beispiel die Senkung der Kosten in der Bereitstellung der infrastrukturellen Dienstleistung.

geschränkt) verringert, sondern verlagert wird.¹⁵⁸⁹ Dies wird insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimaschutz und ehrgeizigen Reduktionszielen diskutiert. Als eine Gegenstrategie wird von Umweltverbänden ein *Grenzsteuerwertausgleich* an der Außengrenze der Europäischen Union ins Gespräch gebracht,¹⁵⁹⁰ der allerdings mit einigen Implementierungsherausforderungen verbunden ist und seinerseits erhebliche Rückwirkungen auf die Unternehmen und Verbraucher innerhalb der EU hätte.¹⁵⁹¹

5.6 Historische Beispiele

Es lassen sich viele historische Beispiele der Umweltbelastung mit Blick auf erfolgreiche oder gescheiterte Entkopplung oder Reduktion von Umweltverbrauch betrachten. Da sich diese in den meisten Fällen auf lokale oder regionale Umweltprobleme beziehen, lassen sich viele der in Kapitel 4 erarbeiteten Erkenntnisse übertragen. Konkret soll an dieser Stelle anhand von zwei Beispielen exemplarisch gezeigt werden, inwiefern die historischen Erfahrungen bei der Entkopplung auf die heute besonders kritischen Erdsystemprozesse zu übertragen sind.

5.6.1 FCKW/Ozonabbau

Auch wenn es sich bei einem Verbot von Substanzen um eine ungewöhnliche Form der Entkopplung handelt, so stellt der Ausstieg aus der Nutzung von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) doch ein wichtiges Beispiel dar: Eine globale Umweltbelastung wurde erfolgreich reduziert (sogar auf null), ohne dass die Wirtschaftsleistung nennenswert negativ beeinflusst wurde. Dieses Erfolgsbeispiel war gekennzeichnet von mehreren begünstigenden Faktoren. Deren Übertragbarkeit auf andere Formen der Umweltnutzung beziehungsweise -verschmutzung soll an dieser Stelle kurz geprüft werden.

Nachdem bereits 1974 zuerst auf den Zusammenhang zwischen der Zunahme von FCKW in der Atmosphäre und dem Abbau der Ozonschicht hingewiesen wurde,¹⁵⁹² entdeckten britische Forscher 1985 das „Ozonloch“ über der Antarktis.¹⁵⁹³ Durch eine geschwächte Ozonschicht gelangt mehr UV-Strahlung an die Erdoberfläche, die dort stark negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und andere Organismen hat. In der Folge entstand ungewöhnlich schnell ein internationaler Konsens

über die Notwendigkeit starker Eingriffe, der schon 1987 zur Verabschiedung des Montreal-Protokolls zur Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht führte (Inkrafttreten 1989). Einmalig ist an diesem Protokoll auch, dass die Listen der regulierten Stoffe mit einer 2/3-Mehrheit für alle Vertragsstaaten bindend angepasst werden können. Zusätzlich wurde das Protokoll bis 1999 vier Mal angepasst und verschärft. Die Emissionen der in den Anhängen des Protokolls erfassten Stoffe wurden und werden über unterschiedliche Zeiträume bis auf null reduziert.¹⁵⁹⁴

Das Montreal-Protokoll gilt als eines der erfolgreichsten internationalen Abkommen. Es lassen sich unter anderem folgende Parallelitäten zu den von Rockström genannten und anderen globalen Umweltproblemen ziehen:

- Ein in weiten Teilen von wissenschaftlichem Konsens getriebener Prozess, jedoch mit vielfachen Unsicherheiten über die genauen Wirkmechanismen und Widerstand betroffener Akteure.¹⁵⁹⁵
- Ein öffentliches Problembewusstsein in vielen Ländern mit großen Ängsten vor katastrophalen Folgen.¹⁵⁹⁶

Allerdings sind folgende Besonderheiten des Ozon-Problems spezifisch und damit Lösungsansätze nur bedingt übertragbar:

- Vorhandene technische Alternativen für die die Ozonschicht schädigenden Stoffe (zum Beispiel Fluorkohlenwasserstoffe als alternative Kälteflüssigkeiten oder Druckluft als Treibgas).
- Tragweite des Umbaus begrenzt auf einige Branchen (Kältemittel, Treibgase), keine nennenswerte Umstellung der Konsumentinnen und Konsumenten notwendig.
- Hohe Konzentration der Produktion (circa 25 Prozent allein DuPont) und damit leichtere Durchsetzung von Reduktionen und Verboten und Möglichkeit der produzierenden Länder, direkt nennenswerten Einfluss zu nehmen.

Es lässt sich festhalten, dass die Erfolge des Montreal-Protokolls bei der Entkopplung nicht direkt auf internationale Verhandlungen zu Klima oder Biodiversität übertragbar sein werden.¹⁵⁹⁷ Die Schwierigkeit und damit die Kosten eines ökologischen Umbaus sind hier in den meisten Fällen unvergleichbar höher, auch wenn die nötigen Technologien meist grundsätzlich vorhanden sind. Gleichzeitig sind die Kosten der Umweltzerstörung in einzelnen Ländern schwer zu quantifizieren und stark vom Verhalten anderer Länder abhängig. Einfach formuliert: In einer isolierten Kosten-Nutzen-Analyse einzelner

7 Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands bei Entkopplungsprozessen

7.1 Zusammenfassung und Einordnung der Ausgangslage

7.1.1 Das Zeitalter des Menschen?

Die Analyse der ökologischen Grenzen in den Kapiteln 1 und 3 hat aufgezeigt, dass die Menschheit zu einem wesentlichen Einflussfaktor für wichtige geoökologische Prozesse geworden ist. Nobelpreisträger Paul Crutzen¹⁷²⁵ nennt unseren Abschnitt der Erdgeschichte folglich Anthropozän.¹⁷²⁶ Er zeigt dies insbesondere am Beispiel des anthropogenen Klimawandels. Auch die Geological Society of London kommt mit zahlreichen Belegen zu dem Ergebnis, dass die Zeit des Holozäns, die vor rund 11 000 Jahren begann, vorbei sei. Die Menschheit sei in ein Zeitalter eingetreten, für das in den letzten Millionen Jahren keine Entsprechung zu finden sei.¹⁷²⁷

Crutzen gehörte dem Team von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern an, das unter Leitung von Johan Rockström und Will Steffen die ökologischen Belastungsgrenzen der Erde (Planetary Boundaries) definiert hat, deren Einhaltung für den sicheren Fortbestand einer Weltbevölkerung von sieben bis neun Milliarden Menschen vermutlich essentiell ist, die aber zunehmend überschritten werden.¹⁷²⁸ Als wichtige Treiber für diese Entwicklung werden regelmäßig das anhaltende Bevölkerungswachstum, der Konsum- und Wirtschaftsstil der Industriestaaten sowie die nachholende Industrialisierung der Schwellenländer identifiziert.¹⁷²⁹ In dem Trilemma des Wachstums (Berlin-Institut) aus Bevölkerungswachstum, Energieverbrauch und Klimawandel¹⁷³⁰ hat die Menschheit 44 Jahre gebraucht, um die Zahl der Menschen von 1967 auf den heutigen Wert von sieben Milliarden zu verdoppeln.¹⁷³¹ In der gleichen Zeit hat sich der Energieverbrauch fast verdreifacht, und die Kohlendioxidemissionen sind rund viermal stärker angewachsen als die Zahl der Menschen.¹⁷³²

Wenn eine absolute Reduktion in den Bereichen, in denen die globalen Umweltgrenzen bereits deutlich überschritten sind, zum Beispiel Treibhausgasemissionen und Stickstoff, nicht hinreichend gelingt, so wird die Belas-

tung der Öko-Systeme weiter zunehmen – bis hin zur Möglichkeit des Zusammenbruchs ganzer Systeme.

Der Klimawandel, die Landschaftszerstörung, die Vernichtung der Biodiversität oder die Übersäuerung der Ozeane sind Beispiele für die Überschreitung der Umweltgrenzen. Diese Überschreitung kann nicht nur schwerwiegende ökologische Folgen haben, sondern auch erhebliche soziale, wirtschaftliche und politische Konflikte nach sich ziehen. Zudem besteht insbesondere beim Energieträger Erdöl, welcher vor allem für den Transportsektor eine maßgebliche Rolle spielt, die Gefahr, dass es zu erheblichen internationalen Konflikten um den Zugang zu diesem Energieträger kommt, falls in Zukunft die Entkopplung der Wirtschaftsprozesse vom Erdöl nicht mit der Erschöpfung des Erdöls Schritt halten kann.

Die Ergebnisse des Berichts zeigen, dass – je nach der spezifischen Situation – die ökologischen Entlastungseffekte technologischen Fortschritts durch den Rebound-Effekt teilweise oder ganz aufgezehrt werden können, sogar bis hin zu einer Überkompensation (Backfire). Eine wirksame Gegenstrategie muss über – in vielen relevanten ökologischen Dimensionen globale – Höchstgrenzen im Sinne absoluter Belastungsgrenzen (Caps) reguliert werden, die in einem weiten gesellschaftlichen Konsens definiert werden müssen. Dies erfordert Zeit und ist in manchen Umweltdimensionen bereits überfällig.

Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ plädiert vor diesem Hintergrund für die Zielsetzung, die weltweite Nutzung der Natur mindestens in einem solchen Umfang von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu entkoppeln, dass die ökologischen Grenzen auf Dauer beachtet werden.

In der Konsequenz geht es daher bei zentralen Positionen auch um die absolute Reduktion des Ressourcenverbrauchs (vor allem bei den fossilen Energieträgern). Als Eckpunkte für die Bewältigung der Herausforderungen sieht die Kommission (1) die Integration der ökologischen Aufgaben nicht nur in lokale und nationale, sondern vor allem in europäische und globale Zusammenhänge, (2) eine wirtschaftliche und technologische Gestaltung der Entkopplung und (3) die Verbindung mit einem sozialen und kulturellen Entwicklungsprozess sowie der Veränderung von Lebensstilen und Konsummustern als wichtige Dimensionen der Aufgabe.

Diese Aufgabe kann von der internationalen Gemeinschaft nur auf der Basis von Aufklärung, Vernunft und dem Willen zur Gestaltung gelingen. Das erfordert, die großen Leitideen der Moderne, vor allem Emanzipation, Freiheit und Gerechtigkeit, zu stärken.

7.1.2 Das Zeitalter der Globalisierung von Regulierung?

Angesichts der multiplen Krisenformen und der Zusammenhänge des Rebounds und der Allmende reicht eine Betrachtung einzelner Sektoren nicht aus. Die Herausforderungen müssen im (globalen) Gesamtzusammenhang gesehen werden.

¹⁷²⁵ Paul Crutzen war von 1980 bis 2000 Direktor des Max-Planck-Instituts für Atmosphärenchemie in Mainz und hat 1995 zusammen mit Chris Rowland den Nobelpreis für Chemie für die Erforschung des Ozonabbaus erhalten.

¹⁷²⁶ Vgl. Crutzen, Paul C. (2002). *Geology of mankind*: 23; vgl. Crutzen, Paul J.; et al. (2007). *The Anthropocene*: 614 f. Allerdings wurde bereits 1873 von dem Mailänder Geologen Antonio Stoppani der Begriff „Anthropozän“ für das industrielle Zeitalter genutzt.

¹⁷²⁷ Vgl. Zalasiewicz, Jan; et al. (2008). *Are we now living in the Anthropocene?*

¹⁷²⁸ Vgl. Rockström, Johan; et al. (2009). *A safe operating space for humanity*; vgl. dazu auch ausführlich Kapitel 1.5.

¹⁷²⁹ Vgl. dazu Kapitel 2.1.

¹⁷³⁰ Vgl. Klingholz, Reiner; Töpfer, Klaus (2012). *Das Trilemma des Wachstums*.

¹⁷³¹ Vgl. UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (Hrsg.) (2011). *World Population Prospects*: Tabelle I.1.

¹⁷³² Vgl. Paeger, Jürgen. *Die Folgen der Industriellen Revolution. Internetseite Ökosystem Erde* [Stand 11.12.2012].

Mit den bisherigen Formen von Arbeitsteilung, Rationalisierung, Beschleunigung und Komplexität sowie mit den Fernwirkungen und der Internationalisierung von Handlungen, die zu den Grundzügen moderner Gesellschaften gehören, nehmen auf jeden Fall die Anforderungen an Koordination und Kompatibilität zu.

Während nämlich die Ökonomie längst internationalisiert ist, bauen Schlüsselfragen der Moderne wie Demokratie, Politik und Fortschritt auf nationalstaatlichen Institutionen und normativen Grundannahmen auf, die in der Weltgesellschaft an Grenzen geraten.¹⁷³³ Transnationale Abhängigkeiten und Interdependenzen durchdringen alle Bereiche und engen die nationale Handlungsfähigkeit ein. Je effektiver Teilsysteme werden, desto größer können das Defizit an Rationalität und damit der Modernitätsrückstand der Gesellschaft insgesamt werden. Das wird auch bei den Megatrends sowie in den Abschnitten zu Governance und Mehrebenen aufgezeigt.¹⁷³⁴

Die Globalisierung kann also als Einschränkung der nationalen Handlungsmöglichkeiten gesehen werden. Gleichzeitig ist es möglich, wie unter anderem Ulrich Beck in der Theorie der reflexiven Modernisierung herausgearbeitet hat, dass aus ihr heraus neue Handlungsmöglichkeiten entstehen, die auch auf die nationale Ebene zurückwirken, zum Beispiel über neue Kommunikationsmöglichkeiten wie die digitale Vernetzung. Die Kosmopolitisierung des Denkens beziehungsweise sozial-kultureller Angleichungen ist ein zentrales Element dieser Theorie.¹⁷³⁵ So werden beispielsweise wichtige Bücher in kurzer Zeit in allen wichtigen Sprachen der Welt verbreitet, können Milliarden Menschen wichtige Ereignisse am Fernsehen verfolgen, werden dieselben Konsumprodukte gleichzeitig auf allen Kontinenten hergestellt.

Im Hinblick auf den Ausgangspunkt transportiert eine nachhaltige Entwicklung Wohlstand, der allen in der Welt zugutekommt und der umweltverträglich erwirtschaftet wird.¹⁷³⁶ In der Praxis erfordert eine nachhaltige Entwicklung drei grundlegende Veränderungen der globalen Herangehensweise. Im globalen Maßstab und in kürzester Zeit müssen erstens nachhaltige Technologien entwickelt und verfügbar gemacht werden, die eine Kombination aus hohem Wohlstandsniveau und geringen Umweltauswirkungen ermöglicht. Zweitens muss das Wachstum der Bevölkerung stabilisiert werden und drittens muss den ärmsten Ländern geholfen werden, der Armutsfalle zu entkommen.

¹⁷³³ Beck bezeichnet die Fixierung auf den Nationalstaat als „methodologischen Nationalismus“; vgl. Beck, Ulrich; Grande, Edgar (2010). *Jenseits des methodologischen Nationalismus*.

¹⁷³⁴ Vgl. die Kapitel 2.1, 3.2 und 5.4.8.

¹⁷³⁵ Beck definiert die reflexive Modernisierung wie folgt: „[...] eine zunächst unreflektierte, gleichsam mechanisch-eigendynamische Veränderung in den Grundlagen der entfaltenen Industriegesellschaft, die sich im Zuge normaler Modernisierung ungeplant und schleichend vollzieht und bei konstanter, möglicherweise intakter politischer und wirtschaftlicher Ordnung auf [...] [Folgendes] zielt: eine Radikalisierung der Moderne, welche die Prämissen und Konturen der Industriegesellschaft auflöst und Wege in andere Modernen – oder Gegenmodern – eröffnet.“; Beck, Ulrich (1996). *Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne*: 27 ff.

¹⁷³⁶ Vgl. Sachs, Jeffrey D. (2008). *Die Zukunft der Globalisierung*: 65.

Das macht die Essenz des Millennium-Versprechens aus.¹⁷³⁷

Hierin liegen Programm und Ansatzpunkte, in der globalen Welt politische Gestaltungsfähigkeit zurückzugewinnen.

Von zentraler Bedeutung ist in vielen Feldern wirksamer Nachhaltigkeitspolitik die Etablierung von leistungsfähigen globalen Regulierungsregimen (beziehungsweise die Effektivierung der bestehenden Regime), insbesondere für den Schutz der Erdsystemprozesse.

Jan Tinbergen entwickelte am Beispiel der Europäischen Gemeinschaft die Unterscheidung zwischen positiver und negativer Integration.¹⁷³⁸ Unter die negativen Aspekte fasste er die Rückschläge, Krisen und Gefahren aus einer bloßen Zusammenführung zuvor getrennter Märkte. Als positive Integration bewertete er den Aufbau einer gemeinsamen Identität, gemeinschaftlicher Handlungsstrukturen und koordinierender Institutionen. Diese Differenzierung lässt sich auf die ökologischen Herausforderungen und auf die Umbau- und Globalisierungsprozesse übertragen. Das setzt unter anderem das Primat der Politik (vor allem auch auf globaler und supranationaler Ebene) voraus.

National war die Soziale Marktwirtschaft darin erfolgreich, eine Balance zwischen Markt und sozialen Zielen zu schaffen. Für einen nachhaltigen Entwicklungspfad der Menschheit im 21. Jahrhundert braucht es eine Balance auf globaler Ebene zwischen Markt, sozialen und ökologischen Interessen, die sich auf die Vorgaben für Institutionen, Handlungsorientierungen und Identitäten auswirkt. Aus Sicht Deutschlands kommt vor diesem Hintergrund dem europäischen Integrationsprozess eine Schlüsselrolle zu, um die (relative) Schwächung der (europäischen) Nationalstaaten auszugleichen und in der Globalisierung Durchsetzungskraft zu gewinnen. „Es ist an der Zeit, die Causa Europa vom nationalen Kopf auf die kosmopolitischen Füße zu stellen. Die ewige Krise namens Europa ist eine große Chance für die Politik.“¹⁷³⁹

**Sondervotum der Sachverständigen
Prof. Dr. Ulrich Brand, PD Dr. Norbert Reuter,
Prof. Dr. Uwe Schneidewind und Michael Müller
sowie der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Unterkapitel 7.1.2**

***Globale Probleme – globale Regulierung? – Entkopplung
bedarf einer grundlegenden Reform der
Weltwirtschaftsordnung***

Im Bericht der Projektgruppe 3 wurde zu Recht auf die Dringlichkeit wie auch die mangelnde Reichweite und geringe Tiefenwirkung effektiver internationaler Politik hingewiesen. Gemeinsames internationales politisches Handeln in Richtung Nachhaltigkeit ist schwierig, weil Anreize dazu fehlen und die wirtschaftliche Dynamik eher in die andere Richtung geht, nämlich hin zu einer wettbe-

¹⁷³⁷ Vgl. ebd.: 66.

¹⁷³⁸ Vgl. Tinbergen, Jan (1965). *International Economic Integration*.

¹⁷³⁹ Beck, Ulrich (2011). *Nein, wir schaffen das nicht allein*.

werbsorientierten ressourcen- und emissionsintensiveren Produktions- und Lebensweise.

Erstens darf nicht der Eindruck entstehen, die Probleme lägen in anderen Weltregionen und in Deutschland funktionierendere Nachhaltigkeitspolitik – mit Verweis auf die CO₂-Reduktionen – doch ganz gut. Der Grenznutzen von Investitionen in die Reduzierung von Umweltschäden sei, so wird oft argumentiert, in anderen Weltregionen größer und daher sollten diese dort erfolgen. Das ist zwar nicht grundsätzlich falsch. Doch es verlagert die Handlungsoptionen weg von der Verantwortung deutscher Politik und Unternehmen nach außen, was wir sachlich und politisch für falsch halten. Wir haben in der Projektgruppe auf die Rolle eines Pioniers und diplomatischen Vorreiters hingewiesen. Das kann motivierend sein; einzelne Fortschritte können internationale Anerkennung stiften und Nachahmer finden. Wenn aber nicht auch in Deutschland die Produktions- und Lebensweise grundlegend verändert wird, wird das nicht reichen.

Internationale Politik und insbesondere eine Reform der UNO und der EU sind wichtig.¹⁷⁴⁰ Doch sollten **zweitens** Überschriften wie das „Zeitalter der Globalisierung von Regulierung“ (7.1.2) oder die notwendige „globale institutionelle Balance“ (7.1.3) nicht dahingehend gelesen werden, dass es zuvorderst auf internationale Politik ankomme. Das wird an einigen Stellen des Berichts suggeriert. Spätestens nach dem offensichtlichen Scheitern der internationalen Klimapolitik werden die Grenzen internationaler Politik und internationaler Regulierungsbemühungen deutlich. Politik muss sich auf allen Ebenen, von der lokalen bis zur internationalen, neu erfinden. Eine effektive Politik der Entkopplung ist eine geschickte Politik auf internationaler, europäischer, nationaler und regionaler Ebene (Mehrebenensystem).

Was zudem bei der Forderung nach dem Aufbau internationaler politischer Kooperationsstrukturen beziehungsweise von Global Governance oft vergessen oder unterschätzt wird: Es findet internationale Politik in bilateraler und multilateraler Form bereits statt. Doch sie ist bislang mit ihrer wirtschaftsliberalen, wettbewerbsorientierten und auf Wachstum zielenden Ausrichtung eher Teil des Problems. Staatliche und internationale Politik setzt in den meisten Bereichen bislang kaum Anreize, welche die Herausbildung problemadäquater Rahmenbedingungen für weitreichende Entkopplung ermöglichen. Sie sichert eine Weltordnung ab, die naturzerstörend ist und soziale Ungleichheit fördert. Internationale, nationale und regionale Politik soll in der Regel die Interessen der jeweiligen Unternehmen und den Zugang zu Ressourcen sichern; dann erst kommt Nachhaltigkeit.

Die Prozesse der neoliberalen Globalisierung und des ökonomischen Zugriffs auf Natur sind also zutiefst politisch und damit ist eine andere Politik auch ein wichtiger Ausgangspunkt. Die Deregulierung der Finanzmärkte, Investitionsschutzabkommen oder die Schaffung von Ei-

gentumsrechten an Natur werden politisch betrieben. Es geht daher nicht nur um den Aufbau von Institutionen, sondern um einen Politik- und Strategiewechsel, der sich gegen die Ökonomisierung und Kommerzialisierung der Natur richtet. Der Klima- oder der Biodiversitätspolitik liegt heute eine Strategie der Kommodifizierung und des Gewinnmachens zugrunde, ohne damit die Umwelt- und Klimaprobleme anzugehen. „Green grabbing“ und die Finanzialisierung der Natur schreiten voran und auch der Naturschutz muss sich – über Mechanismen wie REDD¹⁷⁴¹ – ökonomisch „rechnen“.

Drittens ist es verkürzt, lediglich den Klimawandel als globales (Allmende-)Problem zu betrachten und andere Probleme und Krisenmomente wie die Erosion der biologischen Vielfalt, die Abholzung der Wälder, die Übernutzung der Böden und anderes als lokale, regionale oder nationale („subglobale“) Probleme, die ja eigentlich von den Regierungen bearbeitet werden könnten. Das ist zwar nicht per se falsch, grundsätzlich könnten Regierungen natürlich eine andere Landnutzung verordnen. Es handelt sich jedoch auch hier um Mehrebenenprobleme, die aufgrund der Triebkräfte des liberalisierten Weltmarktes und der damit verbundenen Interessen kaum auf subglobaler Ebene gelöst werden können: Das betrifft insbesondere den dramatischen Ressourcenanstieg, der das Entwicklungsmodell des Extraktivismus gegenüber anderen privilegiert (vergleiche Kapitel 2.1.6.) und zur Übernutzung von Ressourcen, Ökosystemen und Senken führt. Und „globale Probleme“ wie etwa der Klimawandel sind eben auch nationalstaatliche Probleme, die ihrem lokalen, regionalen oder nationalen Kontext gelöst werden müssen. Für eine effektive Klimapolitik, die sich die Abkehr vom fossilistischen Energiesystem zum Ziel setzt und nicht auf nukleare Energien setzt (Stichwort „Energiewende“), bestehen in der geschickten Mehrebenenpolitik auch nationale Handlungsspielräume.

Viertens liegt eine Stärke des gemeinsamen Berichtes der Projektgruppe 3 in der Anerkennung der Tatsache, dass um die ökologischen Probleme zu bearbeiten nicht der Markt per se überlegen ist. Das soll nochmals unterstrichen werden, da an einigen Stellen doch ein Verständnis durchschimmert, dass es eigentlich am besten der Markt richtet, wenn nur Eigentumsrechte gesichert sind oder geschaffen werden. Der Staat beziehungsweise internationale Kooperation kommen lediglich im Fall von Marktversagen ins Spiel. Das ist eine verkürzte Perspektive. Ein gut regulierter Markt ist in vielen Bereichen geeignet, für eine optimale Allokation von Mitteln und Ressourcen zu sorgen. Wir plädieren jedoch dafür, den Markt nicht per se als neutrale (und potenziell beste) Instanz der Allokation und des Austauschs von Gütern und Dienstleistungen zu verstehen, an dem produzierende Unternehmen sowie Konsumentinnen und Konsumenten – alle ihren Nutzen maximieren wollend – aufeinandertreffen. Vielmehr sind Märkte selbst Machtverhältnisse, die angesichts der un-

¹⁷⁴⁰ Vgl. Abschnitte 2.2.1 und 5.4.8 des Berichts der Projektgruppe 3 und Abschnitt 7.2.3.1 in diesem Sondervotum.

¹⁷⁴¹ „Reducing Emissions from Deforestation and Degradation“, ein Klimaschutzinstrument zur Erhaltung von großflächigen Waldflächen über Kompensationszahlungen.

gebrochenen neoliberalen Ausrichtung bestimmten Gruppen und Akteuren mehr Handlungsspielraum verschaffen als anderen. Unternehmen stehen zudem in Konkurrenz zueinander und müssen bei Strafe des Untergangs Gewinne machen. Deshalb versuchen sie, Marktregeln für sich zu beeinflussen. Das ist in einem pluralen politischen System legitim, führt aber eben zu vielen Folgeproblemen wie der Übernutzung von Ressourcen, Ökosystemen und Senken. Und deshalb wird der kapitalistische¹⁷⁴² Markt tendenziell immer dazu führen, Elemente der Natur in

¹⁷⁴² „Kapitalismus“ oder „kapitalistisch“ verwenden wir als analytische Begriffe, um wichtige Dynamiken und Verwertungsmechanismen heutiger Gesellschaften zu verstehen. Gerade durch die Wirtschafts- und Finanzkrise hat der Begriff wieder Konjunktur zur Erklärung sozio-ökonomischer Dynamik bis weit ins bürgerliche Lager hinein. Das trifft insbesondere für den Begriff des Finanzmarktkapitalismus zu. Dabei ist zu beachten, dass sich durch die ungesteuerte Globalisierung ein Arbitragekapitalismus herausgebildet hat, dessen zentraler Antrieb die Ausnutzung von Zeit und Raum ist. Anders als in der sozialen Marktwirtschaft, die auf einem Kooperationsmodell aufgebaut ist, steht die Erwartung im Zentrum, dass sich wirtschaftliche und politische Entscheidungen unterordnen sollen. Zentral geht es darum, dass gesellschaftliche Produktion unter den Bedingungen von Konkurrenz und der Profiterwartungen von eingesetztem Kapital stattfindet. Die Verfügung über Produktionsmittel und Investitionsentscheidungen liegt grundsätzlich bei den Kapitaleigentümern, kann aber über Mitbestimmung und politische Auflagen partiell eingeschränkt werden. Staatliche Politik schafft Bedingungen für auf diese Art gelingende Produktion. Kapitalismus steht in einem Spannungsverhältnis zur Demokratie und diese Spannung kann – abhängig von gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen – in einer stärkeren Regulierung des Kapitalismus münden (wie in der Nachkriegszeit) oder in einer stärkeren Deregulierung und zunehmenden Macht der Finanzmarktakteure wie aktuell. In Teilen der Debatte werden die unterschiedlichen nationalstaatlichen Spielarten des Kapitalismus betont. Michel Albert etwa erregte 1992 Aufsehen mit seinem Buch „Kapitalismus contra Kapitalismus“, in dem er die beiden Idealtypen eines „rheinischen“ und eines „neo-amerikanischen“ Modells gegenüberstellte (vgl. Albert, Michael (1992). Kapitalismus contra Kapitalismus.). Andere heben hervor, dass kapitalistische Dynamik insbesondere dadurch ermöglicht wird, die Ware Arbeitskraft, aber auch die Natur in Form von Ressourcen für den Produktions- und Verwertungsprozess nutzbar zu machen. Tendenziell wird auch die Reproduktion in Form von unbezahlter Arbeit für den Arbeits- und Verwertungsprozess funktionalisiert. Die politischen Konsequenzen und Strategien sind sehr unterschiedlich. So war beispielsweise Wolfgang Streeck als prominenter Vertreter der institutionalistischen Kapitalismustheorie Vordenker der Hartz-Reformen (vgl. dazu Heise, Arne (2013). Auf den Ruinen des Neoliberalismus). Andere Autoren argumentieren für eine politische Regulierung, andere für eine grundlegende Reformierung und wieder andere für seine Überwindung. Zur wissenschaftlichen Debatte: In den Sozialwissenschaften und der heterodoxen politischen Ökonomie etwa gibt es wichtige Paradigmen, die den Kapitalismusbegriff analytisch verwenden, wie den historischen Institutionalismus (vgl. etwa Streeck, Wolfgang (2009). Re-Forming Capitalism. Vgl. auch Höpner, Martin (2009). „Spielarten des Kapitalismus“ als Schule der vergleichenden Staatsfähigkeitsforschung) oder die Regulationstheorie (vgl. etwa Aglietta, Michael et al. (2002). Umbau der Märkte. Vgl. auch Atzmüller, Roland et al. (Hrsg.) (2013). Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie). Marxistisch inspirierte Analysen werden im deutschsprachigen Raum insbesondere in den Zeitschriften „Das Argument“ und „Prokla“ vorgelegt. Dabei sind nicht alle gesellschaftlichen Verhältnisse kapitalistisch, worauf insbesondere feministische Wissenschaftlerinnen hinweisen (vgl. etwa Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; von Winterfeld, Ute (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Vgl. auch Luxemburg, Rosa (1913). Die Akkumulation des Kapitals).

Waren zu verwandeln, nur um mit ihnen Gewinne zu machen.

Die genannten Aspekte wollen wir mit diesem Sondervotum unterstreichen. Hier klare Annahmen und Aussagen zu treffen, ist wichtig für das Projekt einer sozialökologischen Transformation hin zu einer solidarischen, nachhaltigen und demokratisch verfassten Produktions- und Lebensweise.

7.1.3 Auf dem Weg zu einer globalen institutionellen Balance

Der Enquete-Kommission insgesamt geht es mit Blick „auf die natürlichen Grenzen des Erdsystems“ darum, (1) die Zusammenhänge dieser Herausforderung aufzuzeigen, (2) die Widerstände und Hemmnisse notwendiger Entkopplung zu benennen, (3) den Weg in eine nachhaltige Wirtschaft und Gesellschaft zu beschleunigen und (4) neue europäische und globale Kooperationsmechanismen zu entwickeln sowie bestehende zu verbessern.

Unbestritten erfordert diese Zielsetzung tiefgreifende Veränderungen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Aus der notwendigen, konsequenten Internationalisierung staatlicher Politik und der stärkeren Verpflichtung intergouvernementaler Politik und bestehender politischer Institutionen wie der Welthandelsorganisation auf Umweltziele werden sich grundlegende Änderungen in Wirtschaft, Technik und Infrastrukturen, in Kultur und Wissenschaft sowie ein Wertebewusstsein, das in den politischen, verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Institutionen des fortschrittlichen Nationalstaates wurzelt, ergeben. Zentral sind eine rahmensetzende Politik, die Ausweitung von Partizipation und Verantwortung auf allen Ebenen und die Verwirklichung von inter- und intragenerativer Gerechtigkeit, um einerseits die sozialen und emanzipatorischen Versprechen der europäischen Moderne für alle Menschen auf dem Planeten Erde einzulösen, mehr Wohlstand zu schaffen und um dabei aber andererseits die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft zu sichern.

Die wichtigste programmatische Grundlage hat dafür der Erdgipfel der Vereinten Nationen von 1992 mit der Leitidee der Nachhaltigkeit geliefert. Im Zentrum stehen drei zentrale Prinzipien:

- Durch die Globalisierung wird die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates geschwächt. Deshalb muss die Legitimation übernationaler Institutionen erhöht werden, ebenso die demokratische Handlungsfähigkeit auf der regionalen und lokalen Ebene. Demokratie wird nach oben und nach unten erweitert. Dadurch wird auch der Nationalstaat wieder gestärkt.
- Nachhaltigkeit wird nur dann Akzeptanz finden, wenn gesellschaftliche Bedürfnisse einschließlich Fragen der gerechten Verteilung¹⁷⁴³ aufgegriffen und verbes-

¹⁷⁴³ Der Zusammenhang zwischen Maßen für eine ungleiche Einkommensverteilung mit Indikatoren für eine Vielzahl von gesellschaftlichen Problemen zum Beispiel schlechter Gesundheitszustand, Kriminalität oder schlechtes Wohlbefinden, wurden im Detail von

sert werden. Zwar besteht über die allgemeinen Grundsätze sozialer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit oft Einigkeit, aber in ihrer Konkretisierung treten schnell Differenzen zutage.¹⁷⁴⁴

- Europa muss seine Kräfte bündeln, wenn es bei der Lösung globaler Probleme wirksam Einfluss nehmen will. Die EU wird in der globalisierten Welt mit Blick auf das Ziel der Nachhaltigkeit nur dann eine gestaltende Kraft sein, wenn sie sich auf gemeinschaftliche Ziele der sozialökologischen Modernisierung verständigt.

Neben der Dimension der *Ebene* der erforderlichen Regulierungseingriffe ist auch die Dimension der *Art* dieser Eingriffe von zentraler Bedeutung. Zugespielt – mit Überschneidungen – lassen sich in erster Linie drei Varianten in der Bewältigung der Herausforderungen unterscheiden:

- a) *Öko-autoritäre Strategien*, denen zufolge die Bevölkerung sich nicht mäßigen wird und nur durch harte politische Vorgaben zu einem Verzicht gebracht werden kann. Diese von der Enquete-Kommission nicht gewünschten Reaktionen werden wahrscheinlicher, wenn es nicht zu notwendigen Reformen kommt und der Handlungsdruck massiv steigt.
- b) *Umweltökonomische Strategien*: Regulierung setzt spezifisch am jeweiligen Marktversagen an und ist darauf ausgerichtet, die Marktkräfte und den Preismechanismus in die Bewältigung der Umwelt- und Ressourcenkrise einzubeziehen, insbesondere im Hinblick auf technologische Innovationen und Substitutionsprozesse.
- c) *Sozialökologische Transformation* als Oberbegriff jener Strategien, die auf eine bewusste gesellschaftspol-

Pickett und Wilkinson auf Basis einer großen Menge empirischer Studien untersucht und beschrieben, vgl. Wilkinson, Richard; Pickett, Kate (2010). Gleichheit ist Glück; vgl. auch Alesina, Alberto; Di Tella, Rafael; McCulloch, Robert (2004). Inequality and Happiness. Allerdings zeigt Veenhoven (2000), dass es keinen empirischen Zusammenhang zwischen der Höhe von Sozialausgaben und der Lebenszufriedenheit gibt, vgl. Veenhoven, Ruut (2000). Well-being in the Welfare State.

¹⁷⁴⁴ Vgl. Vassiliadis, Michael (2012). Fortschritt für alle.

tische Gestaltung im Sinne der Nachhaltigkeit setzen. Es geht um eine Neuordnung der Ressourcen- und Energiebasis der Gesellschaft. Diese Gestaltung orientiert sich am demokratischen und solidarischen Umbau hin zu einer nachhaltigen Produktions- und Lebensweise, wobei solidarisch nicht nur auf die eigene Gesellschaft und die heutigen Generationen bezogen ist, sondern auch auf Europa, die Welt und zukünftige Generationen.¹⁷⁴⁵

Die beiden letztgenannten Varianten, bei denen es auch Überschneidungen gibt, werden politisch kontrovers behandelt; sie müssen weiter ausdiskutiert werden. Umstritten sind dabei vor allem die Reihenfolge, sprich die anzustrebende Wirkungskette, sowie die geeignete Abgrenzung der institutionellen und politischen Ebenen im Zuge der Globalisierung. Einig ist man sich dabei in der Bewertung der Bedeutung einer aktiven Bearbeitung von Transformationshindernissen und unerwünschten Verschiebungen (Stichwort „carbon leakage“).

In den genannten Strategieansätzen (öko-autoritär, umweltökonomisch, Transformation) wird zur Erreichung der Entkopplung eine Kombination von Veränderungsmaßnahmen im Sinne der Kategorien Effizienz, Konsistenz und Suffizienz genutzt, konkret herbeigeführt durch Regulierung (vergleiche die Maßnahmen-Kategorien in Kasten 13). Die drei Strategieansätze unterscheiden sich weniger in der Mischung der Instrumente als der Form der Umsetzung, zum Beispiel in der Frage, wo und von wem die Entscheidungen über den Einsatz der Maßnahmen (Maßnahmen-Kategorien) getroffen werden. Effizienz und Konsistenz setzen auf den technischen Fortschritt beziehungsweise ein anderes Produktionskonzept. Die beiden anderen Kategorien setzen auf Verhaltensanpassungen, die entweder freiwillig erfolgen (Suffizienz) oder durch staatliche Vorgaben (Zwang oder Anreize), die das Verhalten von außen beeinflussen.¹⁷⁴⁶

¹⁷⁴⁵ In diesem Zusammenhang geht es auch um die Neubewertung und Reorganisation von Arbeit, politische Rahmensetzungen, neue Produktions- und Konsummuster, eine veränderte Innovationsrichtung und die Zusammenführung von Effizienz, Konsistenz und Suffizienz. Gesellschaftspolitische Gestaltung bedeutet zudem, den Wertewandel voranzutreiben und abzusichern.

¹⁷⁴⁶ Vgl. Stengel, Oliver (2011). Suffizienz: 131 ff.

Kasten 13: Vier Kategorien von Maßnahmen zur Erhöhung von Wohlstand und Lebensqualität bei gleichzeitiger Minderung des Ressourcen- und Senkenverbrauchs (Entkopplung)¹⁷⁴⁷

1. Maßnahmen der Kategorie Effizienz¹⁷⁴⁸

Effizienz setzt vor allem auf technologischen Fortschritt, der insbesondere in wettbewerblichen Systemen eine besondere Dynamik entfalten kann. Rohstoffe und Energien werden wirkungsvoller genutzt, Abfälle reduziert. Hierbei geht es vor allem um technische Entwicklungen wie etwa LED-Lampen, den Aus- und Umbau des öffentlichen Nahver-

¹⁷⁴⁷ *Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten Edelgard Bulmahn, Waltraud Wolff sowie der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Da eine Funktion der Enquete-Kommissionen auch darin liegen kann, nach klärenden Diskussionen zum Nach- und gegebenenfalls Umdenken anzuregen, wollen wir im Folgenden eine Ausweitung der Begriffe „Effizienz“, „Konsistenz“ und „Suffizienz“ anregen, um der Realität besser gerecht zu werden.*

¹⁷⁴⁸ *Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten Edelgard Bulmahn, Waltraud Wolff sowie der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE*

kehr, das 3-Liter-Auto sowie um die Reduzierung des Energie- und Materialverbrauchs in der Fertigung oder langlebige Produkte mit Garantie und Rücknahmeverpflichtung. Produkte und Dienstleistungen verbrauchen – bei gleichem oder besserem Nutzenwert – bei der Herstellung und Nutzung weniger Material und Energie. Sie finden unter anderem Akzeptanz, weil sie vielfach dem produzierenden Menschen weniger Arbeitsstress und eine längere Erwerbsbiographie ermöglichen.

Maßnahmen der Effizienz konnten in Deutschland in den letzten zehn Jahren beachtliche Erfolge vorweisen; der spezifische Energie-, Materialeinsatz und der Ausstoß von Treibhausgasen konnte auf Anlageebene vielfach gesenkt werden.

Eine Erhöhung der Effizienz auf Anlageebene setzt sich wegen des Rebound-Effekts nur in Verbindung mit übergreifender, problemadäquater Regulierung in tatsächliche Entkopplung um. Sie löst damit nicht das Problem der Beanspruchung von Ressourcen und der Übernutzung von Senken, senkt aber in jedem Fall die Kosten der Entkopplung.

2. Maßnahmen der Kategorie Konsistenz¹⁷⁴⁹

Konsistenz setzt auf Technologien, die mit der Natur verträglich sind, Abfälle im Produktionskreislauf ganz vermeidet oder ein Minimum reduziert.¹⁷⁵⁰ Konsistenz ist somit ein Extremfall von Effizienz bei der Nutzung und Belastung von Umweltressourcen. Maßnahmen der Kategorie Konsistenz, zu der auch bestimmte Formen der Kreislaufwirtschaft, das Konzept der Blue Economy¹⁷⁵¹ und das Konzept der Industrial Ecology¹⁷⁵² gehören, können Entkopplungsprozesse unterstützen, wenngleich noch eine Reihe technologischer Entwicklungen nötig ist. Umfassend und überall in absoluter Konsequenz umgesetzt würden sie – die entsprechenden Technologien vorausgesetzt – eine Wirtschaft mit minimalem Ressourcenverbrauch ermöglichen.

Isolierte Maßnahmen aus der Kategorie Konsistenz unterliegen auch dem Rebound-Effekt. Bei ganzheitlicher Um- und Durchsetzung führt dieser allerdings nicht zu mehr Naturverbrauch, auch wenn die Menge der Güter steigt.

3. Maßnahmen der Kategorie Suffizienz¹⁷⁵³

Das Konsumverhalten ist eine wichtige Einflussgröße für Entkopplung. In diesem Zusammenhang wird in der Nachhaltigkeitsdiskussion „Suffizienz“ im Sinne von Selbstbegrenzung oder Konsumverzicht gebraucht.¹⁷⁵⁴ Suffizienz ist die Frage nach dem rechten Maß. Suffizienz unterstellt, dass die Reduktion des Ressourcenverbrauchs freiwillig, beispielsweise aus Einsicht in die ökologischen Zusammenhänge, erfolgt. Nicht mangelndes Einkommen ist Grund für den Konsumverzicht, sondern Selbstbeschränkung. Suffizienz ergänzt die Maßnahmen der Effizienz und die Konsistenz. Aus der Sicht der Produzenten kann Suffizienz zu Veränderungen im Kundenverhalten führen.

Suffizienz leidet darunter, dass sie als Verzicht missverstanden werden kann und dann nicht mehr attraktiv ist – besonders außerhalb gesättigter Märkte.¹⁷⁵⁵ Mäßigung gehört dagegen neben der Gerechtigkeit zu den vier anerkannten Kardinaltugenden, auch in der westlichen Kultur. Ihr wird die Gier gegenübergestellt.

Auch die Suffizienz unterliegt dem Rebound-Effekt – zwar nicht direkt bei dem Suffizienzakteur selbst, aber bei den anderen, sich nicht suffizient verhaltenden Akteuren. Dieser Zusammenhang ist besonders virulent im Kontext von Allmenden.

GRÜNEN: Zu überdenken wäre beim Effizienzbegriff und der damit einhergehenden Effizienzrevolution die enge Bindung an technischen Fortschritt und Wettbewerbsfähigkeit, um Energie- und Materialeinsatz sowie Abfall und Emissionen zu senken. Zunehmende wirtschaftliche Effizienz ist auch eingebettet in Prozesse sozialer Innovation, in die Förderung erwünschter und Abwehr unerwünschter technologischer Entwicklungen. Effizienz hängt über die Produktionsseite hinaus auch an politischen Regulierungen und an der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen.

¹⁷⁴⁹ *Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten Edelgard Bulmahn, Waltraud Wolff sowie der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Maßnahmen der Konsistenz- und Effizienzstrategie sind messbar und sensibilisieren Produzenten für einen sparsamen Umgang mit Ressourcen. Auch wenn Konsistenzstrategien eine absolute Entkopplung ermöglichen, sollte der Konsistenzbegriff nicht nur in Bezug auf Technologien und Produktion verwandt werden. Eine Wirtschaft ohne Abfall kann nicht ohne kluges Management, aktive Belegschaften, die mitbestimmen, ohne soziale Innovationen und Lernprozesse sowie ohne geänderte Konsumnormen und -verhaltensweisen entwickelt werden.*

¹⁷⁵⁰ Vgl. zum Beispiel Huber, Joseph (2000). Industrielle Ökologie.

¹⁷⁵¹ Vgl. Pauli, Gunter. Prinzipien der Blue Economy. Internetseite Blue Economy [Stand 11.12.2012].

¹⁷⁵² Vgl. Gleich, Arnim von; Göbbling-Reisemann, Stefan (2007). Industrial Ecology.

¹⁷⁵³ *Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten Edelgard Bulmahn, Waltraud Wolff sowie der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Suffizienz bedeutet nicht Verzicht und Vorschriften. Wir schlagen drei Erweiterungen vor: Erstens sollte Suffizienz auch an der Produktion ansetzen, da die Konsumnormen ja von den Produzenten gesetzt werden. Auch Unternehmen und Kapitaleignern ist die Frage nach dem rechten Maß zu stellen. Zweitens ist Suffizienz gesellschaftspolitisch, betrifft neben Normen und Werten auch Verabredungen und gegebenenfalls verbindliche Festsetzungen. Drittens stellt sich mit der Suffizienz auch die Verteilungs- und Gerechtigkeitsfrage in stärkerem Maße.*

¹⁷⁵⁴ Vgl. zu Ressourcen- und energieintensiven Konsummustern als attraktive Lebensweise Kapitel 2.1.3.

¹⁷⁵⁵ Bennholdt-Thomsen, Veronika (2011). Ökonomie des Gebens.

4. Maßnahmen der Kategorie Regulierung

Alle drei Kategorien (Effizienz, Konsistenz und Suffizienz) müssen durch das Setzen staatlicher Rahmenbedingungen oder privater Selbstverpflichtungen, also Regulierung, ergänzt und befördert werden.¹⁷⁵⁶ In der Folge von Regulierung werden Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Maßnahmen aus den zuvor genannten Kategorien wählen. Die Kategorie Regulierung hat somit einen anderen Charakter. Insbesondere ist sie grundsätzlich geeignet, Rebound- und Allmendeprobleme zu bewältigen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Ebene der Regulierung adäquat für die jeweilige ökologische Problemstellung ist.

**Sondervotum der Sachverständigen
Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Michael
Müller und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie
der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Unterkapitel 7.1.3**

Sozialökologische Transformation

Im gemeinsamen Text der Projektgruppe 3 zu Abschnitt 7.1.3 wurde darauf hingewiesen, dass es unterschiedliche Bewertungen der Ursachen und Triebkräfte der Naturzerstörung gibt, sodass es auch unterschiedliche Strategien gibt, den anstehenden Herausforderungen zu begegnen: (1) öko-autoritäre Strategien, (2) umweltökonomische Strategien sowie (3) Strategien einer sozialökologischen Transformation. Diese Auflistung könnte noch ergänzt werden um das, was in der Literatur unter dem Begriff „öko-imperiale Strategien“ diskutiert wird.¹⁷⁵⁷ Diese sind zuvorderst daran ausgerichtet, über autoritär-hierarchische Formen der Politiken den Zufluss der Ressourcen in wichtige Industrie- und zunehmend auch Schwellenländer zu sichern und negative ökologische Konsequenzen – etwa des Klimawandels, der abnehmenden Produktivität von Böden oder des Verlusts biologischer Vielfalt – in andere Weltregionen oder hin zu schwächeren Bevölkerungsgruppen zu externalisieren.

In diesem Sondervotum plädieren wir für eine sozialökologische Transformation im Sinne einer breiten und pluralen Umbauperspektive. Es geht um einen „Pfadwechsel für einen neuen Wohlstand“ (vergleiche auch den Bericht der Opposition im Berichtsteil der Projektgruppe 1). Solch ein Pfadwechsel ist gleichwohl von Spannungen und Machtkonflikten durchzogen; die Unterschiede und Spannungen zwischen unterschiedlichen Strategien müssen politisch aufgezeigt und bearbeitet werden. Historisch geht der Begriff der Großen Transformation von Karl Polanyi aus, der damit vor allem die „Entbettung“ der Wirtschaft aus gesellschaftlichen Bindungen beschreibt (vergleiche Sondervotum zu Kapitel 7.1.4). Die

¹⁷⁵⁶ Das Thema „Regulierung“ im Sinne einer nachhaltig gestaltenden Ordnungspolitik wird im Bericht der Projektgruppe 4 weiter vertieft.

¹⁷⁵⁷ Der Begriff wurde von Alfred Crosby geprägt in seiner breit rezipierten historischen Studie „Ecological Imperialism“ (vgl. Crosby, Alfred (1986). *Ecological Imperialism*), später weiterentwickelt etwa durch Paul Driessen (vgl. Driessen, Paul (2003). *Eco-Imperialism*), und im Anschluss an die Invasion der USA in den Irak von Foster und Clark (vgl. Foster, John; Clark, Brett (2004). *Ecological Imperialism: The Curse of Capitalism*). Zur aktuellen Debatte: *Journal of Peasant Studies* (2011). *New Frontiers of Land Control*.

„Marktgesellschaft“ löst danach schwere Erschütterungen und Verteilungskonflikte aus.

Der Begriff der Transformation gewinnt seit dem Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 neu an Bedeutung. Einerseits wird der Begriff beschreibend oder – wenn zu dem Ursachen und Treiber genannt werden – analytisch verwendet.¹⁷⁵⁸ Ausgegangen wird in der Regel von Problembeschreibungen, die den unsrigen in den ersten sechs Kapiteln ähnlich sind: dass das gegenwärtige Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell in dieser Form nicht zukunftsfähig ist.¹⁷⁵⁹ Allerdings war bei Polanyi die Ausgangslage anders, ihm ging es in erster Linie um eine soziale Einbindung mithilfe des Sozialstaates.

Andererseits, und das macht den Begriff bis heute so schillernd, werden strategische Vorschläge gemacht, in die immer auch normative Annahmen eingehen. Der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderung (WBGU) etwa argumentiert für eine „Große Transformation“ hin zu einer klimafreundlichen Gesellschaft durch einen globalen Gesellschaftsvertrag und einen proaktiven Staat sowie hin zu einer Verstärkung des Wertewandels und Unterstützung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Pionieren.¹⁷⁶⁰ Die wirtschafts- und sozialpolitische Abteilung der Vereinten Nationen DESA spricht von einer „großen grünen technologischen Transformation“, die OECD in diesem Zusammenhang von einem neuen Paradigma des „grünen Wachstums“, das UN-Umweltprogramm UNEP und die New Economics Foundation von einer Großen Transformation der Ökonomie, Müller und Strasser skizzieren die Konturen einer „Transformation 3.0“.¹⁷⁶¹ Teile der Debatten um einen grünen New Deal sind genauso in diesem Feld zu verorten wie jene um grü-

¹⁷⁵⁸ Vgl. Haberl, Helmut et al. (2009). *A sociometabolic transition towards sustainability?*; United Nations Environment Programme (2010). *Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production*; World Bank (2011). *The Changing Wealth of Nations*.

¹⁷⁵⁹ Mitunter wird darauf hingewiesen, dass die menschliche Gesellschaft sich global immer noch in einer Transformation von der Agrar- zur Industriegesellschaft befindet. Vgl. Krausmann, Fridolin et al. (2009). *Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century*.

¹⁷⁶⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (2011). *Welt im Wandel*.

¹⁷⁶¹ Vgl. Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (2011). *The Great Green Technological Transformation*; Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *Towards Green Growth*; United Nations Environment Programme (2011). *Towards a Green Economy*; New Economics Foundation (2010). *The Great Transition*; Müller, Michael; Strasser, Johano (2011). *Transformation 3.0*.

nen Sozialismus.¹⁷⁶² Dazu kommt eine rasch wachsende Anzahl von wissenschaftlichen Beiträgen.¹⁷⁶³

Auch wir betonen in diesem Kapitel die strategische und damit normative Dimension. Sozialökologische Fragen, so die Annahme, werden in den Politiken zur Bearbeitung der Krise eine Rolle spielen. Denn es handelt sich nicht lediglich um eine Finanz- und Wirtschaftskrise, sondern um eine multiple Krise und darauf muss eine politische Antwort gefunden werden. Doch die Krisenstrategien und -politiken sind eben sehr verschieden (und nicht trennscharf voneinander zu trennen).

Mit dem Begriff der sozialökologischen Transformation werden jene Strategien gefasst, die auf eine bewusste gesellschaftspolitische Gestaltung zur Bearbeitung der multiplen Krise setzen und nicht zuvorderst auf den kapitalistischen (Welt-)Markt, der vermeintlich auf die ökologischen Probleme mittels Technologien und Knappheitssignalen reagiert.¹⁷⁶⁴ Wie im Adjektiv „sozialökologisch“ angezeigt, bedarf es grundlegender Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft sowie ihrer Verhältnisse zu den geologischen und bio-physikalischen Lebensgrundlagen.

Dieser Gestaltungsansatz orientiert sich einerseits an der Bewertung unserer Epoche als Anthropozän und andererseits am demokratischen, gerechten und solidarischen Umbau hin zu einer nachhaltigen Produktions- und Lebensweise, wobei die Prinzipien auf die eigene Gesellschaft, auf Europa und die Welt bezogen sind. Entsprechend geht es ebenfalls um den Abbau von sozialen Ungleichheiten sowie um die Umverteilung gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Macht hin zu mehr Gerechtigkeit, insbesondere für die schwächeren Bevölkerungsgruppen. Bestandteile einer solchen Transformation sind die Einhegung des kapitalistischen Marktes und der Dominanz des Profitprinzips über eine Ausweitung des Öffentlichen und – wo es sinnvoll ist – des Staates über die Stärkung öffentlicher, genossenschaftlicher sowie solidarischer Ökonomie, die insgesamt die ökologische Tragfähigkeit der Erde beachten.

¹⁷⁶² Vgl. French, Hilary; Renner, Michael; Gardner, Gary (2009). Auf dem Weg zu einem Green New Deal; Deutscher Frauenrat (Hrsg.) (2011). Green Economy; zum grünem Sozialismus vgl. Ausgabe der Zeitschrift „LuXemburg“ 3/2012; auch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2008). Ökologische Industriepolitik.

¹⁷⁶³ Vgl. Gunderson, Lance; Folke, Carl (2011). Resilience 2011; Adler, Frank; Schachtschneider, Ulrich (2010). Green New Deal, Suffizienz oder Ökosozialismus?; Brangsch, Lutz; Dellheim, Judith; Spangenberg, Joachim; Wolf, Frieder (2012). Den Krisen entkommen; Westley, Frances et al. (2011). Tipping Toward Sustainability; Raskin, Paul; Electris, Christi; Rosen, Richard (2010). The Century Ahead; Brand, Ulrich (2012). Green Economy and Green Capitalism.

¹⁷⁶⁴ Vgl. Institut Solidarische Moderne (2011). Sozialökologischer Gesellschaftsumbau auf dem Weg in eine Solidarische Moderne; auch DIE LINKE. PLAN B. Internetseite [Stand 5.3.2013]; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2011). Die sozial-ökologische Transformation der Wirtschaft; SPD (2011). Neuer Fortschritt und mehr Demokratie; Deutscher Gewerkschaftsbund (2010). Bündnis für Klima, Umwelt und Arbeit: Wir brauchen einen ‚Green New Deal‘!

Progressive gesellschaftliche Kräfte wie Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und weitere soziale Bewegungen spielen eine wichtige Rolle als „Transformationsakteure“. Das bedeutet auch, politisch bewusst gegen Transformationshindernisse und unerwünschte Verschiebungen (Stichwort „carbon leakage“) anzugehen.

Die erneute Große, nun sozialökologische Transformation der Moderne macht die Ausweitung von Demokratie und Partizipation sowie eine grundlegende Neuordnung von Wirtschaft und Gesellschaft unverzichtbar, um die sozialen und emanzipatorischen Versprechen der europäischen Moderne einzulösen und die natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern. Das ist eine gewaltige Herausforderung an unser Verständnis von Freiheit, Vernunft und Verantwortung und an die Fähigkeit, Wirtschaft und Technik sozialökologisch zu gestalten, national, europäisch und weltweit. Die wichtigste programmatische Grundlage ist dafür seit dem Erdgipfel der Vereinten Nationen von 1992 die Leitidee der Nachhaltigkeit.

Auf der inhaltlichen Ebene geht es um eine andere Ressourcen- und Energiebasis der Gesellschaft sowie um inter- und intragenerative Gerechtigkeit, welche die ökologische Tragfähigkeit beachtet. Das wurde in der Arbeit der Projektgruppe besonders deutlich. Es geht aber auch um die Neubewertung und Reorganisation von Arbeit, um andere Produktions- und Konsummuster, eine andere Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums, veränderte Dynamiken von Innovation und Effizienz, Konsistenz und Suffizienz. Damit wird eine attraktive Produktions- und Lebensweise denk- und realisierbar. Diese Orientierung und Einsatzpunkte sind nicht abstrakt als „Verzicht“ zu verstehen, wiewohl mehr Lebensqualität für alle ohne Zweifel auch Grenzen („Caps“) zum Beispiel im Umweltverbrauch erfordert. Gesellschaftspolitische Gestaltung bedeutet auch, gesellschaftlichen Wertewandel voranzutreiben oder ihn – wo er in die gewünschte Richtung stattfindet – abzusichern.

Dafür, das zeigen die Einsichten der ersten sechs Kapitel, bedarf es eines erweiterten Wohlstandsbegriffs – eines Wohlstands, der sich an der sozial, ökologisch und ökonomisch nachhaltiger Produktion und Konsumption von Gütern und Dienstleistungen orientiert, aber auch an den vielen gesellschaftlichen Tätigkeiten und Beziehungen, die nicht für den Markt produziert werden und dennoch für individuelle Lebensqualität und gesellschaftlichen Wohlstand zentral sind: die Sorgearbeit für andere Menschen, solidarische Nachbarschaftlichkeit und Partnerschaft, vielfältige freiwillige Tätigkeiten, die Eigenproduktion von Lebensmitteln. Wir sind uns dessen bewusst, dass es bei den einzelnen Strategien durchaus Differenzen gibt, beispielsweise hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Mobilitätssysteme, wobei der massive Handlungsbedarf angesichts von Peak Oil unbestritten ist. Konsens besteht wohl darüber, dass von Menschen nicht erwünschte Mobilität über andere Raumplanung reduziert beziehungsweise vermieden wird. Es gibt jedoch Positionen, für die Automobilität mit starken Anteilen erneuerbarer Kraftstoffe oder Elektromotoren wichtig bleibt; andere Positionen wollen den sehr viel weiter gehenden Umbau der Mobili-

tätssysteme weg von dominanter Automobilität hin zu starkem öffentlichen und kollektiven Verkehr. Von ähnlicher Tragweite ist die Einschätzung einer Energiewende. Der Umbau des Energiesystems muss dezentral ausgerichtet sein und von daher mit der heutigen Verbundwirtschaft brechen.

Innerhalb eines gesellschaftspolitischen Spektrums, das sich an einer sozialökologischen Transformation orientiert, wird zudem ausdiskutieren sein, inwieweit es zu einer stärkeren politischen Regulierung des Weltmarktes und insbesondere der Ressourcenströme kommen muss und welche Chancen für eine „Regionalisierung“ der Weltwirtschaft bestehen, in der ein nachhaltiges Europa eine gestaltende Rolle einnehmen kann. Und auch die Notwendigkeit einer hohen Transparenz und stärkeren Demokratisierung der Investitionsfunktionen, die angesichts der aktuellen Dominanz des globalen Arbitragekapitalismus und der Rolle der Finanzmärkte dringend erforderlich sind, sind noch ausdiskutierende Punkte.

Offen ist weiterhin der Umgang mit der Wachstumsproblematik beziehungsweise mit den Zwängen kapitalistischen Wachstums. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf sinkende Wachstumsraten.¹⁷⁶⁵ Diese haben Implikationen für die Gestaltung und Verteilung von Erwerbsarbeit, üben Druck auf Gewinne und eventuell auf Investitionen aus und münden in einer anderen Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme.

Immer wieder ist zu hören: „Das hört sich ja ganz gut an, aber wer soll das machen?“ Es gibt angesichts der Komplexität der Probleme und der Pluralität der Vorschläge und Forderungen keinen privilegierten Akteur, kein historisches Subjekt. Es geht deshalb darum, Initiativen und Strategien sozialökologischer Transformationen auf allen Ebenen, also innerhalb der Nationalstaaten, auf europäischer Ebene und auf der transnationalen Ebene anzustoßen. Diese verstärken sich im besten Fall gegenseitig: Sie setzen auf progressive Politik, Unternehmerinnen und Unternehmer, Verbände und Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen, Wissenschaft und Bildung und auf andere, die sich als Teil sozialökologischer Veränderungen verstehen. Hier bedarf es der Interessenbündnisse ohne falsche Frontstellungen und der Klärung von Partizipationsmöglichkeiten im Sinne direkter Demokratie auf allen Ebenen.

Im Hinblick auf die transnationale Ebene ist es eine dramatische Reduktion der Realitäten internationaler Politik – die auch in der Enquete-Kommission vorherrscht –, wenn internationale Politik mit dem gemeinsamen Handeln von Regierungen gleichgesetzt wird. Schon das jährlich in Davos stattfindende Weltwirtschaftsforum, neoliberale „Thinktanks“, die politische Einflussnahme von transnationalen Unternehmen und ihren Verbänden, aber auch das Agieren von Nichtregierungsorganisationen, sozialen Bewegungen oder Gewerkschaften zeigen, dass

transnationale Politik viel mehr ist als multilaterales und die Summe von bilateralem Regierungshandeln.

Und so sehr politische Öffentlichkeit bislang weitgehend nationalstaatlich und entlang sprachlicher Grenzen strukturiert ist, so sehr bilden sich auch transnationale, bislang weitgehend angelsächsisch dominierte Öffentlichkeiten heraus, die für die Begründung nachhaltiger und nicht nachhaltiger Entwicklungen wichtig sind.

Staatliche Politik und internationale politische Kooperation sind wichtig und hier müssen progressive Strategien gestärkt werden. Sie sind aber nur ein Element und müssen sich als Teil sozialökologischer Transformationen verstehen.

Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten Ulla Lötzer und der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Unterkapitel 7.1.3

Gegen die Gefahr des Eurozentrismus: Verwobene Moderne

Im Bericht der Projektgruppe 3 und der Enquete-Kommission schimmert immer wieder durch, dass die westliche Moderne besonders gut in der Lage sei, den dargestellten Problemen und Krisen zu begegnen. Auch wenn es richtig ist, in einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages die hiesigen Verhältnisse in den Blick zu nehmen, setzen wir uns dem Vorwurf des Eurozentrismus aus. Daher ein paar Hinweise zur jüngeren Debatte um verwobene Moderne in der Teildisziplin Globalgeschichte der Geschichtswissenschaft und in der entwicklungs-theoretischen Debatte.¹⁷⁶⁶

Wenn er eurozentrisch unterlegt ist, ist der Begriff der Moderne nicht unproblematisch: Nicht nur aufgrund der Dialektik der Aufklärung, die der Moderne aufgrund ihrer instrumentellen Vernunft und ihres Gewaltpotenzials selbst innewohnt, sondern auch, da in ihrem Namen nicht-europäische Gesellschaften abgewertet und deren Ausbeutung und Zerstörung legitimiert wurden. Mit universellem Anspruch wurden koloniale und imperiale Herrschaft, rassistische Diskurse und der kapitalistische (Welt-)Markt ausgeweitet. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts geschah das mit dem Leitbild von „Entwicklung“. Die Modernisierungstheorie ging und geht von einem unilinearen Evolutionismus aus, demzufolge der Westen die Ent-

¹⁷⁶⁵ Hier sei auf das Sondervotum der Fraktionen von SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Projektgruppe 1 „Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft“ verwiesen.

¹⁷⁶⁶ Vgl. Conrad, Sebastian; Eckert, Andreas (2007). Globalgeschichte, Globalisierung, multiple Modernen: Zur Geschichtsschreibung der modernen Welt; Escobar, Arturo (1995). Encountering Development; Gutiérrez Rodríguez, Encarnación; Boatcă, Manuela; Costa, Sergio (Hrsg.) (2010). Decolonizing European Sociology; Tapia Mealla, Luis (2012). Der Staat unter den Bedingungen gesellschaftlicher Überlagerungen; vgl. auch verschiedene Beiträge im Sonderheft 2013 der „Politischen Vierteljahresschrift“ zu neueren Diskussionen in der Entwicklungstheorie und -politik. Ingrid Wehr vom Arnold-Bergstraesser-Institut in Freiburg sei für Literaturhinweise gedankt.

wicklungsrichtung und Fortschritt als global überlegenes Projekt vorgibt.¹⁷⁶⁷

Der Begriff der verwobenen Moderne (im Singular!) betont demgegenüber, dass das Projekt europäischer Weltbeherrschung nicht nur immer schon auf der Arbeitskraft und den Ressourcen anderer Weltteile beruhte, sondern auch auf dortigen früheren Innovationen (wie etwa in China).¹⁷⁶⁸ Auch die Wege der Zivilisierung und Zentralisierung physischer Gewaltbarkeit sind keineswegs von Europa ausgehende Phänomene. Einem erweiterten Moderneverständnis geht es nicht um die Zurückweisung der auf Freiheit, Gleichheit und Solidarität zielenden Elemente der Moderne, aber um die Offenlegung ihres herrschaftlichen Charakters und der Tatsache, dass es auch andere, nicht-europäische emanzipatorische Formen gesellschaftlicher Organisation gibt.

Entsprechend sollte nicht von einer westlichen Avantgarde-Funktion bei der Entwicklung der sich immer stärker formierenden Weltgesellschaft ausgegangen werden. Zudem wird der Tatsache Rechnung getragen, dass viele Nicht-OECD-Länder sich gegenwärtig modernisieren, ohne sich jedoch dem Westen anzupassen. Der Begriff der verwobenen Moderne regt daher dazu an, sich den komplexen gesellschaftlichen Dynamiken in anderen Weltregionen aus einer analytischen Perspektive anzunähern, die nicht einen universellen Entwicklungspfad annimmt. Es geht nicht nur um das genauere Verständnis von Projekten, von Fortschritt und Entwicklung (des kapitalistischen Nordens sowie der Eliten des globalen Südens), sondern auch um das Verständnis von realen und widersprüchlichen Prozessen, die sich gegenseitig beeinflussen. Normativ sollte nicht davon ausgegangen werden, dass „wie im Westen so auf Erden“ (Wolfgang Sachs¹⁷⁶⁹) alle Welt dem Westen nacheifern möchte. Projekt und Prozess der Moderne in anderen Weltregionen werden nicht nur vom „Westen“ beeinflusst, sondern beeinflussen eben auch den Westen. Eine solche Perspektivverschiebung ist fruchtbar, um überhaupt danach zu fragen, ob es auch andernorts alternative Wohlstands- und Entwicklungsvorstellungen jenseits der kapitalistischen Wachstumswänge gibt. Der häufig gemachten, scheinbar keinen Widerspruch duldenden Aussage „China und Indien wollen halt wachsen“ wird damit ihr oberflächlicher Charakter entgegengehalten. Und es wird deutlich, dass die Moderne umstritten ist, dass sie sich in unterschiedliche Richtungen bewegen kann, hin zu mehr Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit und Demokratie – oder zu weniger. Sie wird damit zu dem was sie ist: Gegenstand sozialer und politischer Auseinandersetzungen und Entscheidungen.

¹⁷⁶⁷ Zur Kritik des Fortschrittsbegriffs vgl. Namensbeitrag Müller/Zimmer zum Berichtsteil der Projektgruppe 1.

¹⁷⁶⁸ Der Begriff der multiplen Moderne, in den 1980ern von Shmuel Eisenstadt geprägt, sieht in unterschiedlichen Weltregionen Ausprägungen der Moderne; er privilegiert immer noch die westliche Moderne, weshalb hier der Begriff der verwobenen Moderne bevorzugt wird. Vgl. Sachsenmeier, Dominic; Riedel, Jens; Eisenstadt, Shmuel (Hrsg.) (2012). *Reflections on Multiple Modernities*.

¹⁷⁶⁹ Vgl. Sachs, Wolfgang (Hrsg.) (1993). *Wie im Westen so auf Erden*.

7.1.4 Versuche zur Einordnung in die Geschichte der Moderne – Kontinuitätsbruch oder Anpassungsprozess?

Die ökologischen Befunde stellen nicht nur die Frage nach den unmittelbaren Ursachen, sondern auch nach ihrer Einordnung in die Geschichte der Moderne, zumal sie überwiegend als Folgeprobleme des bisherigen Entwicklungspfades verstanden werden. Die Industriegesellschaft ermöglicht einerseits ein zuvor in der Menschheitsgeschichte unbekanntes Bevölkerungs- und Wohlstandswachstum, findet aber ihre Grenze im ungelösten Spannungsverhältnis zur Bewahrung beziehungsweise nachhaltigen Nutzung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen.

Die bisherigen Formen der Ausdifferenzierung von Wirtschaft und Gesellschaft unterlaufen die Rationalisierungsrichtung der bisherigen industriellen Moderne, die als linearer Prozess einer Höherentwicklung der Gesellschaft verstanden wird.¹⁷⁷⁰ Insbesondere zwei wichtige Ausgangspunkte der bisherigen Moderne, nämlich die Trennung zwischen Natur und Gesellschaft (vergleiche Kapitel 7.1.1) sowie eine relativ hohe Handlungsautonomie des Nationalstaates, sind nicht zu halten (vergleiche Kapitel 7.1.2).¹⁷⁷¹

In der Debatte der Projektgruppe 3 der Enquete-Kommission ist offengeblieben, ob die ökologischen Gefahren mit ihren bereits sichtbaren oder absehbaren Folgen einen *Kontinuitätsbruch* der Moderne – oder die Notwendigkeit eines solchen Bruchs – anzeigen oder ob es sich um eine *erneute Anpassungsphase* des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems an die Herausforderungen der globalen Welt handelt.

Umstritten ist also die Frage: Nehmen die ökologischen Herausforderungen ebenso wie die sozialen und wirtschaftlichen Krisen eine Warnfunktion ein, die aber mit den bekannten Institutionen, insbesondere Markt und Staat, beide ausgeweitet auf die globale Ebene und angepasst an globalisierte Herausforderungen, bearbeitet und bewältigt werden können? Dies allein, die konsequent supranationale Wendung wäre bereits ein erheblicher Epochenwechsel, würde aber die geistigen Grundlagen der Moderne, sieht man einmal von der abnehmenden Bedeutung des Nationalstaats ab, nicht im Grundsatz verändern.

Oder markieren diese Herausforderungen einen fundamentalen geistesgeschichtlichen Wendepunkt im bisherigen Projekt der Moderne? Erleben wir heute erneut, wie Kurt Biedenkopf befürchtet, „eine Umwälzung, die weit aus dramatischer ist als alle, die ihr vorausgegangen

¹⁷⁷⁰ Vgl. zur Geschichte der Fortschrittsidee Namensbeitrag Müller/Zimmer zum Berichtsteil der Projektgruppe 1.

¹⁷⁷¹ Vgl. auch Beck, Ulrich (1993). Die Erfindung des Politischen. In der Debatte gibt es auch Skepsis dahingehend, ob der Nationalstaat früher so autonom war wie heute häufig konstatiert, da es auch damals politische Interdependenzen, Einbindungen in politische Blöcke und den Weltmarkt gab, vgl. etwa die beiden Klassiker von Pijl, Kees van der (1998). *Transnational Classes and International Relations* sowie Cox, Robert W. (1987). *Production, Power and World Order*.

sind“?,¹⁷⁷² vergleichbar dem Umbruch in die marktgesteuerte Industriegesellschaft, den Karl Polanyi in seinem Buch „The Great Transformation“ als Große Transformation beschrieben hat.¹⁷⁷³

Andere Mitglieder der Projektgruppe sehen die entscheidende Veränderung, die zur Bewältigung der ökologischen (und sozialen wie gesellschaftlichen) Herausforderungen erforderlich ist, in der konsequenten Globalisierung von Regulierung im Rahmen effektiver und effizienter supranationaler Institutionen. (Nur) Solche Institutionen könnten Umweltgrenzen wirksam durchsetzen, woraus sich die entsprechenden technologischen und gesellschaftlichen Anpassungsprozesse ergeben würden. Das Grundkonzept der modernen, offenen Gesellschaft mit einer entsprechenden zukunftsorientierten Entwicklungsdynamik müsse – und dürfe – dabei jedoch nicht aufgegeben werden.

Aus der je unterschiedlichen Beantwortung dieser Frage ergeben sich allerdings weitreichende strategische und programmatische Konsequenzen, die auch viele der im Bericht angesprochenen Bewertungen betreffen.

**Sondervotum der Sachverständigen
Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten
Edelgard Bulmahn, Waltraud Wolf und der
Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN zu Unterkapitel 7.1.4**

„Große Transformation“ – Karl Polanyi heute

Es ist in gesellschaftspolitischen Debatten zunehmend von der „Großen Transformation“ die Rede und dabei wird häufig auf das Hauptwerk von Karl Polanyi verwiesen.¹⁷⁷⁴ Wir skizzieren die Position des österreichischen Wirtschaftshistorikers kurz und stellen Anknüpfungen an aktuelle Debatten und Entwicklungen her.

In seiner Untersuchung des 19. Jahrhunderts arbeitete Polanyi heraus, wie der entstehende Kapitalismus die feudalistische Ordnung überwand. Die Verselbständigung der Ökonomie bedrohte die Lebensverhältnisse vieler Menschen.¹⁷⁷⁵ Polanyi wählte dafür den Begriff der „Entbettung“. Während vor der industriellen Revolution die Marktprozesse umfassend in gemeinschaftliche Verhältnisse eingebettet gewesen seien, habe das „utopische

Experiment“ der industriellen Moderne zu einem „selbstregulierenden Markt“ geführt, der ohne politische Rahmensetzung die ökonomischen, sozialen und ökologischen Grundlagen der Gesellschaft untergraben hätte. Seitdem bestimme der „Konflikt zwischen dem Markt und den elementaren Erfordernissen eines geordneten gesellschaftlichen Lebens“ die sozialen und politischen Auseinandersetzungen.

Die Entfaltung der technisch-ökonomischen Produktivkräfte wurde freilich als Voraussetzung gesehen, Abhängigkeiten, Zwänge und Ungerechtigkeiten zu überwinden und mehr Freiheit, Wohlfahrt und Gerechtigkeit zu verwirklichen. Das Wachstum von Wissenschaft, Technik und Ökonomie wurde zum bewegenden Zentrum im Denken und Handeln sowie zum wichtigsten Bezugspunkt gesellschaftlicher Zukunftsentwürfe. Tatsächlich kam es seit der industriellen Revolution zu einer immer weiter reichenden Entgrenzung in der räumlichen und zeitlichen Dimension (Verkehrsinfrastruktur; systematische Nutzung der Zeitorganisation, zwischenstaatliche Kooperation und weitgehende Freiheit des Handels) und zur Grenzenlosigkeit in der Nutzung der natürlichen Ressourcen. Der Entwicklungspfad der industriellen Moderne nutzte die Gesetze der Natur, konnte aber die Folgen nicht aus sich selbst heraus, sondern nur im Wechselspiel mit staatlicher Rahmensetzung bewältigen.¹⁷⁷⁶ Polanyi zeigt in seiner historischen Untersuchung, dass staatliche Politik einen wesentlichen Anteil an der Entwicklung des instabilen liberalen Kapitalismus hatte.

Auf der sozialen Ebene bildeten sich seit den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts „Gegenbewegungen“ beziehungsweise „kollektive Gegenströmungen“ gegen die Entbettung (insbesondere die Arbeiterbewegung) heraus. Ihre Erfolge der Selbstorganisation und Politisierung von Problemen mündeten in Fabrik- und Sozialgesetzen und reichten über die Regulierung des Handels bis zur Kontrolle des Geldes durch die Errichtung von Zentralbanken. Polanyi nannte diese Bewegungen, die ihre Interessen oft über den Staat und legislative Maßnahmen durchsetzen konnten, „Selbstschutz der Gesellschaft“.¹⁷⁷⁷

Die sozialen Folgen des Industriezeitalters konnten in der Nachkriegszeit mithilfe des Wohlfahrtsstaates und eines außergewöhnlich hohen Wachstums entschärft und begrenzt werden. Es kam zu einer politischen und sozialen Wiedereinbettung des kapitalistischen Marktes,¹⁷⁷⁸ die in

¹⁷⁷² Biedenkopf, Kurt (1985). Die neue Sicht der Dinge.

¹⁷⁷³ Vgl. Polanyi, Karl (1944). The Great Transformation.

¹⁷⁷⁴ Vgl. Polanyi, Karl (1944). The Great Transformation. Wir haben den Eindruck, dass das Buch von den wenigsten, die den Begriff verwenden, gelesen wurde.

¹⁷⁷⁵ Ausgehend vom England in den 1830er Jahren war die Great Transformation ein Prozess, in dem die industrielle Revolution neue Märkte schuf, die auf deren unregelmäßigen Charakter basierten – inklusive freier Märkte für Arbeit, Boden und Geld, die allesamt wie Waren behandelt wurden. Letztere sind nach Polanyi „fiktive Waren“, das heißt ihr Warencharakter weist systematische Grenzen auf. Trotzdem werden sie im „selbstregulierenden Marktsystem“ als Waren behandelt. Preismechanismus und Gewinnorientierung wirkten einige Jahrzehnte ungestört, das heißt die Bildung von Märkten wurde in dieser unregelmäßigen Phase nicht von staatlicher oder anderer Seite behindert.

¹⁷⁷⁶ Anthony Giddens erweiterte die Theorie der Entbettung um die Trennung von Zeit und Raum, die im Gegensatz zu vormodernen Zeiten steht, in denen die Bestimmung der Zeit eng mit dem Ort oder mit wiederkehrenden Naturereignissen verbunden war. Zudem wies er darauf hin, dass die Verselbständigung der Wirtschaftssphäre durch ein selektives „Expertentum“ und „Systeme technischer Leistungsfähigkeit oder professioneller Sachkenntnis“ vertieft wird. Vgl. Giddens, Anthony (1997). Konsequenzen der Moderne.

¹⁷⁷⁷ Den Begriff arbeitet er nicht weiter aus, sondern es handelt sich eher um eine Metapher. Polanyi wies darauf hin, dass auch der Faschismus und Realsozialismus Antworten auf den liberalen Kapitalismus waren.

¹⁷⁷⁸ Seit den 1870er Jahren entstanden „Spannungen“, die sich im Ersten Weltkrieg, in der Weltwirtschaftskrise 1929, in der Aufhebung des Goldstandards zu Beginn der 1930er Jahre und letztlich auch

der westdeutschen Nachkriegszeit in einen stärker regulierten Kapitalismus gemündet ist, der als „Soziale Marktwirtschaft“ bezeichnet wurde. Und es bildeten sich Formen der Massenproduktion und des Massenkonsums heraus, die auf fossiler Energiebasis und hohem Ressourcenverbrauch zu jenen Problemen führten, die in der Projektgruppe Thema waren. Diese „Einbettung“ der sozialen Frage über die Garantieleistung des nationalen Staates (und, im Fall Europas, in Teilen auch durch die supranationale Europäische Union) hat politische und soziale Strukturen geschaffen, die eine relative Stabilität ermöglichten.¹⁷⁷⁹ Sie gerät seit den 1970er Jahren an ihre Grenzen, weil (1) die bisherigen Formen der Globalisierung, die wirtschaftlich, politisch und auch kulturell vorangetrieben wurden, die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten für eine den Markt regulierende Politik eingeschränkt hat, (2) in entwickelten Industriegesellschaften sich das Produktionsparadigma auf Basis tayloristisch organisierter Produktionsmethoden und Arbeitsteilung, die in die sozialen Kompromisse der Nachkriegszeit eingebettet waren, erschöpfte und damit die Profit- und Wachstumsraten tendenziell zurückgehen und (3) ökologische Folgen außerhalb der Grenzen der Nationalstaaten nicht, und vor allem nicht schnell genug durch geeignete globale Regulierung eingedämmt werden konnten. In der Folge kam es zur Liberalisierung und Deregulierung der Wirtschaft und einer Restrukturierung der internationalen Arbeitsteilung – mit Polanyi gesprochen: zur „globalen Entbettung“.¹⁷⁸⁰

Die Ebene der Wiedereinbettung ist bei Polanyi dem historischen Kontext angemessen, sie baut wesentlich auf dem Nationalstaat auf. Heute muss sie für eine veränderte Situation definiert werden, die über den Nationalstaat hinausgeht und nicht nur von (globalen) sozialen, sondern auch von (globalen) ökologischen Herausforderungen geprägt ist. Hervorzuheben ist, dass Polanyi vor allem den politischen Gehalt der Durchsetzung des Industriekapitalismus betont hat.

Dieser Aspekt wird in der heutigen Globalisierungsdebatte unterschätzt oder ignoriert, denn sie wird häufig als rein ökonomischer oder Marktprozess (miss-)verstanden. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass auch globale Märkte politisch eingerichtet und abgesichert werden müssen – etwa über die Sicherung von Eigentumsrechten und Investitionsschutz. Zudem wurde in den ersten sechs Kapiteln deutlich, dass die Zunahme von Emissionen, Ressourcenverbrauch und Nutzung ökosystemarer Dienstleistungen auch politisch, ökonomisch und kulturell vermittelt sind.

im Faschismus entluden. Der unregulierte Kapitalismus „zerfiel als Folge einer ganzen Reihe von Ursachen: den Maßnahmen, die die Gesellschaft traf, um nicht ihrerseits durch die Auswirkungen des selbstregulierenden Marktes vernichtet zu werden“.

¹⁷⁷⁹ Vgl. dazu: Hirsch, Joachim; Roth, Roland (1986). *Das neue Gesicht des Kapitalismus*; Brand, Ulrich; Razza, Werner (Hrsg.) (2003). *Fit für den Postfordismus?*; Loth, Franziska (2009). *Amerikanismus und Fordismus bei Antonio Gramsci*.

¹⁷⁸⁰ Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1997). *Grenzen der Globalisierung*.

Insgesamt geraten damit Fragen der globalen sozialen Ordnung und der globalen Demokratie ins Zentrum sowie die historischen Erfahrungen eines rahmensetzenden Staates. Im Unterschied zu Polanyi muss allerdings insbesondere die heutige Mehrebenenproblematik einen zentralen Stellenwert einnehmen.

7.2 Ausgestaltung einer möglichen Entkopplungsstrategie Deutschlands (im Kontext der Europäischen Union)

7.2.1 Grundsätze einer deutschen und europäischen Entkopplungsstrategie

Wie im vorherigen Abschnitt umfassend ausgeführt, hat der Bericht der Projektgruppe 3 in seinem Analyseteil (Kapitel 1–6) gezeigt, dass der Mensch in den letzten Jahrzehnten zu einem relevanten Einflussfaktor für zentrale Erdsystemprozesse geworden ist (Zeitalter des „Anthropozän“). Insbesondere hat die Menschheit durch ihre rasante globale ökonomische Entwicklung bereits heute einige sogenannte planetarische Grenzen (Rockström et al.) des Erdsystems überschritten – mit derzeit weiter zunehmender Tendenz.

Dabei können drei Klassen von ökologischen Herausforderungen unterschieden werden:

- a) globale Umweltprobleme, das heißt solche, bei denen aufgrund des globalen Allmendecharakters globale Lösungen angestrebt werden müssen. Hierzu zählt insbesondere der Treibhauseffekt, aber auch weitere Folgen der globalen Nutzung von Ressourcen entlang von Produktions- und Güterketten,¹⁷⁸¹
- b) subglobale Umweltprobleme, dies sind überregionale und internationale Umweltherausforderungen, für die jedoch auch Lösungen unterhalb der globalen Ebene gefunden werden können (zum Beispiel Biodiversität, Landnutzungsmuster),
- c) regionale und nationale Umweltprobleme, für die auch regionale Lösungsstrategien denkbar sind (zum Beispiel Süßwasservorräte, Vermeidung/Dämpfung der Folgen des Ressourcenabbaus, Feinstaubbelastungen), welche teilweise auch in Deutschland relevant sind, aber vor allem außerhalb des Territoriums Deutschlands von besonderem Gewicht sind.

Strategien für den Erhalt globaler Umweltgüter – im Sinne der obigen Kategorie a), also wie beispielsweise der Atmosphäre – stellen ein besonderes Kooperationsproblem im internationalen Kontext dar. Der ernüchternde Verlauf der letzten internationalen Klimaverhandlungen oder jener zur internationalen Biodiversitätskonvention hat dies wieder unterstrichen. Der wesentliche Grund hierfür ist die mangelnde Existenz von staatlichen Instanzen auf globaler Ebene („Weltregierung“), die mit einem Gewaltmonopol ausgestattet sind, beziehungsweise hinreichender und funktionsfähiger internationaler Umweltabkommen im Sinne der Stärkung von Nachhaltigkeit. Dabei

¹⁷⁸¹ Vgl. ausführlich Kapitel 3.

tragen Konflikte und Interessendifferenzen zwischen den Regierungen und die hinter ihnen stehenden ökonomischen und politischen Interessen maßgeblich zu diesem Mangel an Vereinbarungen, geschweige denn wirksamer Implementierung bei. In jeweils abgeschwächter Form gilt dies auch für die unter b) und c) kategorisierten Umweltprobleme.

Für die deutsche Politik bedeutet dieser Befund, dass einseitige, unilaterale Maßnahmen Deutschlands (Vorbild- oder Vorreiterrolle) – im Wesentlichen über den Umweg der Verbesserung internationaler Kooperationsfähigkeit und die Herbeiführung entsprechender zwischenstaatlicher Vereinbarungen auf regionaler oder globaler Ebene – einen wirksamen Beitrag zur Begrenzung und Minderung der mit diesen Herausforderungen verbundenen ökologischen Belastungen leisten können. Insbesondere müssen bei solchen Maßnahmen einer unilateralen Entkopplungspolitik die ökologischen und ökonomischen Gefahren von Verschiebungen berücksichtigt werden. Effektive und effiziente Umweltpolitik wandelt sich somit von einer vornehmlich auf nationale Entkopplung ausgerichteten, mit vergleichsweise einfachen Wirkungsketten versehenen Ordnungspolitik zu einer auf internationale Kooperation ausgerichteten, eng mit der Wirtschafts-, Finanz-, Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik verflochtenen mehrdimensionalen Herausforderung für die Politik.

In diesem Sinne kann und sollte die deutsche Politik sich weiterhin und verstärkt im Rahmen ihrer globalen und europäischen Einbindung aktiv für Fortschritte in den Verhandlungen über globale Entkopplungsprozesse und für konkrete Strategien zur Unterstützung solcher Prozesse engagieren. Es gibt unterschiedliche Auffassungen darüber, inwieweit und in welcher Ausgestaltung dies eine eigene Vorbildrolle nötig macht (siehe unten).

Dabei geht die Enquete-Kommission davon aus, dass die Bundesrepublik die Wahrscheinlichkeit für den Erfolg solcher Bemühungen durch eine aktive, geeignet ausgestaltete „Pionierrolle“¹⁷⁸² wirksam erhöhen kann. Deutschland als politischer Akteur auf der regionalen Bühne (EU) und der Weltbühne kann in diesem Sinne wichtige Beiträge leisten, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass die bestehenden regionalen und globalen politischen Institutionen besser funktionieren und notwendige neue sich ausbilden.

Denn bei der Herausbildung internationaler Rechtsregime kommt den sogenannten Pionierstaaten eine besondere Rolle zu. Dies sind Staaten, die unabhängig von vermuteten oder tatsächlichen (kurzfristigen) ökonomischen Nachteilen Maßnahmen ergreifen, weil sie dies für politisch und ethisch-moralisch geboten halten und sich mitunter sogar langfristige wirtschaftliche Vorteile versprechen. Es hat in der Geschichte der internationalen Beziehungen beziehungsweise des Völkerrechts eine Reihe von Beispielen gegeben, in denen einzelne Staaten

(oder auch sonstige Akteure wie das Rote Kreuz) einen entscheidenden Beitrag für das Entstehen internationaler Kooperation geleistet haben. Wichtig ist dabei, dass auch in diesem Fall eine Synchronisation der Bemühungen mit anderen Staaten vorteilhaft ist, weil sie die relativen Kosten senkt und Vorteile sichert (vergleiche Weimann 2012). Zu einer Nachahmung wird es allerdings nur kommen, wenn der wirtschaftliche Vorteil erwiesen ist.

Staaten oder Gruppen von Staaten, die bereit sind, eine Pionierrolle zu übernehmen, können unter gewissen Bedingungen die Allmende-Problematik zumindest abschwächen, indem sie Vereinbarungen zu einer wirksamen Entkopplung für andere Länder wirtschaftlich attraktiv oder zumindest weniger kostenintensiv machen und die politische Legitimität dieser Vereinbarungen erhöhen. Dabei spielen drei Elemente eine wichtige Rolle:¹⁷⁸³

- a) die Minderung der Entkopplungskosten zum Beispiel durch die Nutzung und Verbreitung effizienter Instrumente und die Förderung von Entkopplungstechnologie mit dem Ziel der Innovationssteigerung und Kostenreduktion,
- b) Transfers und Sanktionen, zum Beispiel in Form von Seitenzahlungen oder Handelssanktionen,¹⁷⁸⁴
- c) Normen und Reputation, zum Beispiel durch das Vorbild einseitiger, eigener Entkopplungsmaßnahmen mit dem Ziel der Reduktion von Emissionen, des Ressourcenverbrauchs oder allgemein des Drucks auf Ökosysteme.

Gerade wegen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der historischen Verantwortung eines vergleichsweise früh industrialisierten Landes beziehungsweise Staatenbundes wird die unter c) genannte aktive eigene „Vorbild- oder Vorreiterrolle“ der Bundesrepublik und der EU von vielen einerseits als ethisch zwingend geboten, andererseits als wirkungsvoll im globalen Verhandlungskontext eingeschätzt.¹⁷⁸⁵ Zudem ist es eine verbreitete Vorstellung, gerade in Deutschland, dass mit einer solchen aktiven „Vorbildrolle“ auch langfristige wirtschaftliche Vorteile verbunden sind, und zwar mit Blick sowohl auf die Ausbildung entsprechender „grüner Industriesektoren“ als auch auf die Produktivität am heimischen Standort. In diesem Kontext werden zum Beispiel vielfach die konsequente Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen (etwa über eine Stärkung der EU-Effizienz-

¹⁷⁸² Es wäre ebenfalls möglich, von einer „Führungsrolle“ zu sprechen, entscheidend ist die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit globaler (institutioneller) Kooperation.

¹⁷⁸³ Vgl. Weimann, Joachim (2012). Institutionen für die Beherrschung globaler Commons und global öffentlicher Güter; Edenhofer, Ottmar; Flachslund, Christian; Brunner, Steffen (2011). Wer besitzt die Atmosphäre?; auch Kapitel 6.4.

¹⁷⁸⁴ Wichtiges Beispiel für solche Sanktionen für Nicht-Kooperation sind sogenannte Border-Tax-Adjustments. Sowohl ihre negativen Folgen in Bezug auf den Freihandel als auch ihre positive Wirkung mit Blick auf die Verbesserung der Aussicht auf ein Klimaabkommen wird kontrovers diskutiert und kann derzeit nicht abschließend beurteilt werden.

¹⁷⁸⁵ Zu einer solchen Vorbildstrategie gehören auch Best Practices zum Nachweis politisch-kultureller und ökonomisch-technischer Machbarkeit, Maßnahmen zur Förderung ressourcenschonender und damit emissionsverminderter Produktion, Distribution und Konsumption sowie die Stärkung zivilgesellschaftlicher Initiativen und des Umweltbewusstseins.

richtlinie), die Integration der energieintensiven Industrien in den Emissionshandel oder mögliche Mengen- und Größengrenzen bei umweltschädlichen Produkten wie Automobilen gefordert. Allerdings ist es umstritten, inwieweit sich die vermuteten wirtschaftlichen Vorteile einer solchen „Vorbildrolle“ tatsächlich nachweisen lassen, vor allem langfristig. Insbesondere müssen dabei die Gefahren von Verschiebungen berücksichtigt werden.

Begrifflich zu trennen sind also eine Pionierrolle im weiteren Sinne (quasi eine „indirekte“ Vorreiterrolle), die sich aktiv um die Verbesserung globaler Entkopplungsprozesse bemüht, und eine Pionierrolle im engeren Sinne (Vorbildrolle oder „direkte“ Vorreiterrolle) als mögliche Teilstrategie in einer solchen Führungsstrategie. Letztere wird von Teilen der Enquete-Kommission auch aus historischen und ethischen Verpflichtungen pauschal, das heißt unabhängig von einer unmittelbar oder mittelbar messbaren Wirkung auf die globalen Entkopplungsprozesse, befürwortet.

Die Wirksamkeit einer solchen Pionierrolle steigt mit der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Bedeutung der sie tragenden Staatsgebiete im globalen Vergleich. Deutschland ist im globalen Kontext wirtschaftlich und politisch von einiger Bedeutung und wird auch aufmerksam beobachtet. Die relative Bedeutung Deutschlands nimmt jedoch ab, sodass sein Stellenwert realistisch einzuschätzen ist und seine Möglichkeiten weder zu über- noch zu unterschätzen sind. In jedem Fall ergibt sich zwangsläufig, dass eine deutsche Pionierrolle umso wirksamer ist, je mehr sie im europäischen Kontext und als europäische Pionierrolle ausgestaltet ist. Die künftige globale Pionierrolle Deutschlands im Bereich Umwelt- und Ressourcenpolitik sollte daher noch stärker in die europapolitische Strategie integriert werden.

Zudem müssen alle Möglichkeiten geprüft und genutzt werden, Staaten und Weltregionen außerhalb der EU wirksam in die europäische Pionierstrategie einzubinden. Solche Kooperationen stehen heute noch vor vielen ungeklärten politisch-institutionellen Fragen und sind oft mit Institutionenversagen konfrontiert (besonders dramatisch auf der globalen Ebene, aber auch in der EU und bei der Kooperation mit Schwellen- und Entwicklungsländern). Effektive globale Umwelt- und Ressourcenpolitik bedarf daher neben der Förderung technologischer auch institutioneller und sozialer Innovationen und Lerneffekte (zum Beispiel im Hinblick auf vertrauenswürdige und funktionsfähige politische Institutionen zur Verwaltung globaler Fonds). Es ist daher sinnvoll, solche Institutionen anfangs in enger Zusammenarbeit mit ausgewählten einzelnen Ländern zu erproben.¹⁷⁸⁶

Allgemein können transnationale Netzwerke zur Ausarbeitung internationaler politischer Konsense beitragen,

¹⁷⁸⁶ Mögliche Beispiele sind das geplante Linking der Emissionshandlungssysteme zwischen der EU und Australien, die Zusammenarbeit mit China (vor allem im Bereich Erneuerbare Energien und Urban Development) oder die Zusammenarbeit mit einzelnen nordafrikanischen Staaten (vor allem im Kontext des Aufbaus von Erneuerbaren Energien).

und deren Aufbau wiederum kann seinerseits durch staatliche Maßnahmen unterstützt werden. Insgesamt wird aus den Analysen der Bestandsaufnahme deutlich, dass Deutschland beziehungsweise Deutschland mit (Teilen) der EU allein nicht in der Lage sein wird, aus eigener Kraft sicherzustellen, dass die Menschheit die planetarischen Grenzen einhält. Daraus folgt auch, dass eine die Pionierrolle ausübende deutsche Politik sich mit Szenarien auseinandersetzen muss, in denen der Rest der Welt sich auf absehbare Zeit nicht anschließt. In solchen Szenarien würde die Welt diese kritischen planetarischen Grenzen (bis hin zu den sogenannten „Tipping points“) in einem Maße überschreiten, dass erhebliche Veränderungen der Erdsystemprozesse und damit einhergehende Konflikte die Folge sind. Der Handlungsdruck, der von diesen ökologischen Entwicklungen und deren ökonomischen und politischen Folgen ausgeht, kann dann den Handlungsdruck für die internationale Staatengemeinschaft erhöhen. Eine Pionierstrategie muss auch auf solche Szenarien abgestimmt werden, und zwar im Hinblick sowohl auf Geschwindigkeit und Struktur der eigenen „Pionier-Maßnahmen“ als auch auf rechtzeitige Resilienz- und Adaptationsstrategien.

Wichtiger Bestandteil einer Entkopplungsstrategie im Sinne einer differenzierten Pionierrolle ist schließlich auch die Erhöhung von Transparenz mit Blick auf Nachhaltigkeitsindikatoren entlang von Wertschöpfungsketten bis hin zur Entwicklung und Einführung einer sinnvollen Bilanzierung natürlichen, humanen und materiellen Vermögens im Sinne eines sogenannten Wealth-Accounting (vergleiche Bericht der Projektgruppe 2, daher hier nicht weiter vertieft).

Kasten 14: Europa als „Entkopplungsunion“ stärken

Die Debatte über die im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise entstehenden neuen integrativen Institutionen in der Europäischen Union bietet eine Chance, das Projekt Europa auch in weiteren Feldern der Politik integrativer zu denken. Dies gilt gerade für die Entkopplungspolitik. Hier kann Europa einerseits Maßstäbe entwickeln und setzen. Andererseits wird Europa nur gemeinsam das Gewicht aufbringen, das in zukünftigen globalen Verhandlungsrunden und für die Durchsetzung der Verhandlungsergebnisse erforderlich sein wird, was am Beispiel der Klimaschutzverhandlungen bereits heute mehr als deutlich zutage tritt.

Daher kann die Durchsetzung einer erweiterten europäischen Cap-Politik geradezu eine Blaupause für eine entsprechende Politik auf globaler Ebene werden. Die Cap-Politik und der Emissionshandel der EU im Strombereich haben die Einhaltung der gewünschten Reduktionsziele erreicht. In einem nächsten Schritt gilt es daher, das CO₂-Regime und den Emissionshandel konsequent auf andere CO₂-Emissionsbereiche auszuweiten. Dies wird nur noch über Upstream-Mechanismen möglich sein, die auf diese Weise aber alle relevanten CO₂-Quellen erfassen können.

werb und benötigen daher konkurrenzfähige Energiekosten. Allerdings wurde mit der Gesetzesnovelle 2012 der Kreis der Begünstigten undifferenziert ausgeweitet. Ohne eine Korrektur wird die stromintensive Industrie im Jahr 2013 Vergünstigungen in Höhe von 5,6 Mrd. Euro erhalten.¹⁸³⁵ Die Privilegien erhöhen die Umlage um rund 1,5 Cent pro Kilowattstunde. Die Zielgenauigkeit der Ausgleichsregelung ist daher zu überprüfen. Unternehmen, die weder unmittelbar noch mittelbar im internationalen Wettbewerb stehen, können höhere Produktpreise am Markt durchsetzen und damit höhere Energiepreise tragen. Ein Verzicht auf die Mehrwertsteuer auf die EEG-Umlage kann ein weiterer Schritt sein, um private Haushalte zu entlasten. Damit eine Mehrwertsteuerbefreiung die erwünschte Wirkung entfaltet, müssen die Stromlieferanten sich verpflichten, diese an die Endkundinnen und Endkunden weiterzureichen.

7.2.5 Fazit und Ausblick

Ein balancierter Entwicklungspfad für die Menschheit im 21. Jahrhundert erfordert eine globale – und in ihrer Verteilung global als gerecht empfundene – Wohlstandssteigerung bei gleichzeitiger Einhaltung der planetarischen Umweltgrenzen (sowie der sozialen Zielstellungen und der finanzwirtschaftlichen Randbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung). Trotz steigenden Wohlstands für die Weltbevölkerung muss – vor dem Hintergrund der Betrachtung der planetarischen Grenzen – insgesamt der Druck menschlicher Aktivität auf den Planeten abnehmen. Dabei ist die wirtschaftliche Entwicklung der Schwellen- und Entwicklungsländer einerseits Bedrohung für die planetarischen Grenzen, andererseits Voraussetzung für eine erfolgreiche globale Entkopplungspolitik (Carl Christian von Weizsäcker). Aus Sicht der Industrieländer bedeutet dies in paradoxer Weise, dass einer wirksamen Entwicklungspolitik und einer effektiven Einbindung der Schwellen- und Entwicklungsländer in Wirtschafts- und Handelsprozesse, gerade aus Sicht einer richtig verstandenen Umweltpolitik, eine herausgehobene Bedeutung zukommen wird.

Sollte es der Menschheit in den kommenden Jahrzehnten gelingen, die planetarischen Grenzen einzuhüten, so wird der künftige Wohlstand nicht nur Kohlenstoff-reduziert sein, sondern er wird mit sehr viel weitgehenderen Entkopplungsprozessen verbunden sein. Es wird faktisch ein insgesamt deutlich energie- und materialreduzierter Wohlstand sein. Und so, wie Kohlenutzung letztlich einst die Rettung der europäischen Wälder (vor der Holzverkohlung) und die Abschaffung der Sklaverei erleichterte, geht es heute um die Frage, welche „Kraft“ des Wohlstandes die Energieabhängigkeit der heutigen Wohlstandsmuster reduziert. Die Möglichkeiten der globalen kommunikativen Vernetzung, die Idee eines ganzheitlichen Gesundheitsverständnisses, der globale und inner-gesellschaftliche Diskurs über die „gerechte“ Verteilung des materiellen Reichtums oder die Diskussion über das Ver-

hältnis von materiellem zu nicht-materiellem Wohlstand, zeigen mögliche Richtungen für die Entwicklung eines künftigen, umfassenderen Wohlstandsverständnisses auf.

Wichtigste Voraussetzung für einen solchen, balancierten Entwicklungspfad ist wirksame und vertrauensvolle zwischenstaatliche Kooperation auf regionaler Ebene wie in der EU, zwischen einzelnen Weltregionen, aber letztlich zwingend auch global. In diesem Sinne wird ein Jahrhundert der Entkopplung auch ein Jahrhundert der Integration sein.

Deutschland kann nicht im Alleingang sicherstellen, dass die Welt einen solchen balancierten und nachhaltigen Entwicklungspfad einschlägt. Doch Deutschland kann und muss – in und mit Europa – Verantwortung dafür übernehmen, die Weltgemeinschaft in diese Richtung zu beeinflussen und den Möglichkeitsraum für eine Verständigung zu vergrößern. Eine differenzierte Vorreiterrolle, die die Möglichkeiten Deutschlands realistisch einschätzt, mit den Ressourcen unseres Landes effizient und verantwortungsvoll umgeht und die eigenen Aktivitäten im Sinne eines austarierten Portfolios ordnet, kann hierzu einen erheblichen Beitrag leisten.

Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zu Unterkapitel 7.2.5

Handlungsempfehlungen¹⁸³⁶

Ohne konkrete Umsetzung bleibt alle Erkenntnis folgenlos. Aus den analytischen Erkenntnissen der ersten sechs Kapitel des Berichtes der Projektgruppe 3 sollen deshalb im Folgenden eine Reihe von Empfehlungen in Form von Maßnahmen abgeleitet werden, die zum Teil im politischen Raum auch bereits diskutiert werden. Diese Empfehlungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sie sollen eher als zumindest erforderliche Beispiele einer ökologisch-sozialen Transformation dienen. Bei der Ausgestaltung aller Maßnahmen sind die Grundsätze der Minimierung negativer sozialer Auswirkungen, nachhaltige Kosteneffizienz, Wettbewerbsfaktoren, Umweltraumgrenzen sowie Verteilungswirkungen im nationalen wie internationalen Rahmen zu beachten.

I Nationale Ebene

I.I Gesetzliche Rahmenbedingungen, Ordnungsrecht

Die gesellschaftliche Ordnung der Bundesrepublik ruht unter anderem auf den Säulen Freiheit, Privateigentum

¹⁸³⁶ Bei der Ausarbeitung dieser Handlungsempfehlungen standen die Autorinnen und Autoren in einem produktiven Austausch mit verschiedenen Akteuren aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die wertvolle Beiträge geliefert haben. Dies entspricht dem Verständnis der Autorinnen und Autoren von der Arbeit einer Enquete-Kommission, die immer auch den Austausch mit der Zivilgesellschaft suchen sollte.

und Sozialstaat. Daraus ergibt sich, dass neben die Eigentumsgarantie des Artikels 14 Absatz 1 des Grundgesetzes auch die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums tritt (Artikel 14 Absatz 4 GG). Darüber hinaus besteht auch die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, die in Artikel 20a GG festgeschrieben ist.

Aktiengesetz, Bürgerliches Gesetzbuch, Wettbewerbsgesetz

Die Verpflichtung für die Unternehmensführung, im Interesse des Unternehmens und aller seiner Stakeholder zu handeln, ist im Aktiengesetz um die Zielvorgabe „Allgemeinwohl“¹⁸³⁷ und „Schutz der Allmende“ zu erweitern. Die Rechtsvorschriften für Genossenschaften, Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie GmbHs und andere Unternehmensformen sind entsprechend anzupassen, ebenso der Deutsche Corporate-Governance-Kodex.

§ 903 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) ist so zu gestalten, dass der Verbrauch oder gar die Zerstörung natürlicher Allmenden ausgeglichen oder über Kosten sanktioniert wird. Vorgeschlagen wird: „Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz, Rechte Dritter oder die Erhaltung beziehungsweise Wiederherstellung eines von ihm genutzten Gemeinguts dem entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen.“

Flankierend sind auch die Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Gleichzeitig ist das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) zu ändern. Hier ist zu regeln, dass niemand sich dadurch einen Wettbewerbsvorteil verschaffen darf, dass er Maßnahmen unterlässt, die zur Erhaltung eines von ihm genutzten Gemeingutes notwendig sind.

Klimaschutzgesetze auf Bundes- und auf Länderebene

Selbstverpflichtungen Deutschlands, bis zum Jahr 2020 die CO₂-Emissionen um 40 Prozent gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren, sind sehr zu begrüßen. Allerdings ist die Erreichung der Ziele von vielen Einzelakteuren abhängig. Diese Akteure treffen langfristige Entscheidungen aufgrund gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Die Festschreibung von konkreten Reduktionszielen in Gesetzen ist zum einen problemadäquat und zum anderen geht von ihnen eine Signalwirkung an die Verursacher von Emissionen aus. Investitionen und Handlungsentscheidungen lassen sich langfristig entlang dieser Vorgaben ausrichten. Auch die Einführung eines Mindestwirkungsgrades beim Neubau von Kondensationskraftwerken böte eine sichere Grundlage für die Neuorientierung von Investitionen im Energiebereich.

Eine Abstimmung zwischen den Ländern und dem Bund ist notwendig, um das gemeinsame Ziel erreichen zu können. Eine bundesweite Zielsetzung sollte als Vorgabe dienen, um länderspezifisch zu beurteilen, welche Teilziele in

¹⁸³⁷ Vgl. Spindler, Gerald (2007). Unternehmensinteresse als Leitlinie des Vorstandshandelns.

welcher Region in welchem Sektor zu erreichen sind. Eventuell besteht auf diesem Gebiet eine konkurrierende Gesetzgebung, sodass geprüft werden muss, wie ein nationales Ziel gesetzlich fixiert werden kann und die Gliedstaaten ebenfalls spezifische Länderziele festschreiben können.

Energieeffizienz-Gesetz auflegen

Effizienz fängt bei der Gesetzgebung an. Ein zentrales Gesetz, in dem alle rechtlichen Maßnahmen zur Energieeffizienz zusammengefasst sind, ist anwenderfreundlicher als viele verstreute Regelungen. Ein solches Gesetz sollte daher geschaffen werden und die Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz sollten mindestens die Bereiche Gebäude, produzierendes Gewerbe und Verkehr umfassen.

Rebound-Effekte ernst nehmen

Im Rahmen einer Energieeffizienz-Gesetzgebung sind die Erkenntnisse der Rebound-Forschung zukünftig viel stärker zu berücksichtigen. Bisherige Effizienzregelungen sind immer als Einsparziele pro Produkteinheit (Energieproduktivitätssteigerungen) formuliert worden. Ein für die Projektgruppe 3 der Enquete-Kommission erstelltes Gutachten¹⁸³⁸ zeigt jedoch, wie auf vielfältige Weise Effizienzsteigerungen durch Rückschlagseffekte (Rebound) und Systemverschiebungen zunichte gemacht werden. Ein wirksames Mittel gegen Rebound-Effekte sind sogenannte Cap-Regelungen, also feste Obergrenzen. Diese können sowohl emissionsseitig als auch auf den Verbrauch von Ressourcen selbst eingeführt werden. Für den Energiebereich würde dies bedeuten, bisherige Einsparziele in absolute Verbrauchsziele zu überführen.¹⁸³⁹ Eine mengenmäßige Begrenzung nach oben (Cap), zunächst im nationalen Rahmen, wäre dann die Orientierungsgröße anstatt eines relativen Bezuges auf eine Produkteinheit. Im Strombe-

¹⁸³⁸ Siehe Kapitel 5.4.1 des Berichts der Projektgruppe 3; vgl. Madlener, Reinhard; Alcott, Blake (2011). Herausforderungen für eine technisch-ökonomische Entkoppelung von Naturverbrauch und Wirtschaftswachstum.

¹⁸³⁹ Die Energiewende erfordert aus Sicht einiger Mitglieder der Opposition in der Projektgruppe 3 sowohl die effiziente Zusammenführung der unterschiedlichen Nutzungsbereiche Strom, Wärme und Mobilität als auch den Umbau hin zu Energiedienstleistungen. Ein Konzept dafür ist der Vorschlag der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich einer solaren 2 000-Watt-Gesellschaft bis zum Jahr 2050. Vgl. Jochem, Eberhard (2004). Steps towards a sustainable development.

Während es in den Entwicklungsländern heute nur einige hundert Watt sind, erreichen einige Industrieländer einen sechs bis sieben Mal höheren Verbrauch. Die Machbarkeit dieses Modells wurde für die Schweiz nachgewiesen, die in etwa denselben Verbrauch wie Deutschland hat. Sie ist das Leitbild für eine Lebens- und Wirtschaftsweise, deren durchschnittliche Leistungsaufnahme 2 000 Watt oder 2 Kilowatt beträgt. Damit beträgt die Energiebereitstellung pro Kopf und Jahr rund 18 Megawattstunden. In diesem Modell erfährt die Lebensqualität keine Einschränkung. Im Gegenteil: Sicherheit, Gesundheit und Wohlstand verbessern sich qualitativ. Ein anderes Modell ist die 1-Tonne-CO₂-Gesellschaft, das zwar von den Emissionen ausgeht, aber in den Konsequenzen weitgehend ähnliche Maßnahmen fordert. Auch dieses Modell wurde vom Energy Science Center der ETH Zürich entwickelt. Vgl. Energy Science Center (2008). Energiestrategie für die ETH Zürich.

reich hat dazu der Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung Vorschläge erarbeitet.¹⁸⁴⁰ In die deutsche Effizienzdebatte, speziell im Bereich der Erzeugung und des Handels von Primärenergie, sollten Cap-Überlegungen mit einbezogen werden.

Wertstoffgesetz einführen (Urban Mining fördern)

Bereits verwendete Rohstoffe stellen dann, wenn die entsprechenden Produkte oder Bauwerke am Ende ihres Lebenszyklus angekommen sind, eine erhebliche Rohstoffquelle dar. Da diese in Ballungsgebieten besonders ergiebig ist, spricht man bei der Wiedergewinnung dieser Rohstoffe von „Urban Mining“. Die zu „hebenden“ Rohstoffquellen haben einen erheblichen Umfang. So wird beispielsweise für Japan ein Anstieg des Schrottanfalls allein im Segment Stahl von 22 Millionen Tonnen pro Jahr (2005) auf 33 Millionen Tonnen im Jahr 2030 prognostiziert.¹⁸⁴¹ Die Baustoffindustrie betreibt bereits heute in größerem Umfang „Urban Mining“, da sie bis zu 84 Prozent des Bauschutts verwertet.¹⁸⁴² Dabei gibt es viel zu gewinnen, wenn man bedenkt, dass in bestehenden Bauwerken EU-weit heute allein an mineralischen Stoffen rund 60 Milliarden Tonnen gebunden sind.¹⁸⁴³ Andere Industrien hingegen lassen die Quelle Urban Mining noch weitgehend ungenutzt. Dazu gehört beispielsweise die Mobilfunkindustrie. Aufgrund der hohen Innovationsrate im Markt der Mobilfunkgeräte veralten Mobilfunkgeräte sehr schnell. Das führt dazu, dass in Deutschland nach Schätzungen bis zu 100 Millionen Handys ungenutzt aufbewahrt werden. Sie enthalten rund 25 Tonnen Silber und 2,4 Tonnen Gold. Ihr Materialwert liegt bei rund 65 Mio. Euro.¹⁸⁴⁴ Der Urban-Mining-Ansatz kann durch erhöhte Rücknahme- und Recyclingverpflichtungen der Hersteller unterstützt werden, genauso wie durch rechtliche Vorschriften (Wertstoffgesetz) insbesondere im Bereich des Bauwesens. Zudem sollte der Einsatz von Sekundärrohstoffen im Baubereich gefördert werden. In der Schweiz bestehen zum Beispiel durch öffentliche Vergabegesetze Anreize, verstärkt Recyclingbeton zu verwenden. Darüber hinaus sollten gesetzliche Rahmenbedingungen entwickelt werden, um die Rückbaubarkeit von Gebäuden – eine grundlegende Voraussetzung von Urban Mining – zu optimieren.

Zielvorgaben für Gebäudesanierung, Verkehr und Landwirtschaft

Die privaten Haushalte haben mit 27,4 Prozent einen erheblichen Anteil am Endenergieverbrauch (Industrie: 29 Prozent, Verkehr: 28,2 Prozent).¹⁸⁴⁵ Es liegt deshalb

¹⁸⁴⁰ Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (2011). Wege zu 100 Prozent erneuerbarer Stromversorgung; siehe auch Linz, Manfred; Scherhorn, Gerhard (2011). Für eine Politik der Energie-Suffizienz.

¹⁸⁴¹ Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008). Stahl.

¹⁸⁴² Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (2008). Bernhard: Urban mining weist Weg aus Rohstoffverknappung.

¹⁸⁴³ Vgl. Europäische Kommission (2005). Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen.

¹⁸⁴⁴ Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008). Kupfereffizienz.

nahe, auch hier mehr Energieeffizienz anzustreben. Am besten geht dies im Wärmebereich durch energetisch optimierte Gebäude. Die öffentlichen und privaten Gebäude stehen für rund 40 Prozent des Energieverbrauchs und fast 30 Prozent des gesamten Kohlendioxid-Ausstoßes in Deutschland.¹⁸⁴⁶ Es sollte deshalb vorgeschrieben werden, ab 2018 alle neuen Gebäude als „Plus-Energie-Häuser“ auszuführen. Für die energetische Sanierung des Gebäudebestandes sind die Fördermittel deutlich zu erhöhen – langfristig auf 5 Mrd. Euro jährlich. Drei von vier der rund 39 Millionen Wohnungen sind aus energetischer Sicht sanierungsbedürftig.¹⁸⁴⁷ Die Sanierungen müssen für die Mieterinnen und Mieter jedoch wärmeneutral sein, das bedeutet, die Sanierungskosten dürfen nur in Höhe des eingesparten Heizaufwandes auf die Mieten umgelegt werden. Zunehmend in den Blickpunkt rückt auch, dass die eingesetzten Sanierungsmaterialien (beispielsweise die Dämmstoffe) umweltverträglich hergestellt und recycelbar sein müssen. Davon ist eine Förderung ebenfalls abhängig zu machen.

Dadurch, dass die Landwirtschaft in und mit der Natur produziert, beeinflusst sie praktisch alle in Kapitel 2.3 dargestellten Naturraumgrenzen. Entkopplung bedeutet daher für die Agrarproduktion eine mehrdimensionale absolute Senkung des Umweltverbrauchs. Der Indikatorenbericht 2012 zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie macht deutlich, dass wir noch weit entfernt von einer nachhaltigen Landwirtschaft sind. So wird das ohnehin schon unzureichende Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie, den Stickstoffüberschuss bis 2010 auf 80 Kilogramm pro Hektar zu begrenzen, voraussichtlich verfehlt werden. Das Ziel, die Arten zu schützen, wird ebenfalls deutlich verfehlt. Ebenfalls bedenklich ist, dass seit 2003 die Grünlandquote um 3,7 Prozent gesunken ist. Drei Bundesländer haben mittlerweile die in der EU geltende 5-Prozent-Grenze überschritten, ab der der Grünlandumbruch gemäß EU-Recht verboten werden muss.

Ein wichtiger Baustein für eine an die Umweltraumgrenzen angepasste Agrarproduktion ist, den Stickstoffüberschuss wirksam zu begrenzen. Dabei sind Abgabensysteme für mineralische Stickstoffdünger genauso zu prüfen wie eine Kontingentierung und die Wiedereinführung der Flächenbindung in der Tierhaltung. Eine sachgerechte Bedarfsermittlung, effiziente Ausbringungsmethoden (zum Beispiel sofortige Einarbeitung von Gülle), Maßnahmen emissionsarmer Lagerung von Düngemitteln, Kofermentierung von Wirtschaftsdüngern in Biogasanlagen und gasdichte Lagerung der Gärreste können den Stickstoffüberschuss verringern. Um dies durchzusetzen, muss die Düngeverordnung verschärft, müssen die Stickstoffüberschüsse auf 50 kg N/ha begrenzt, muss die Einhaltung kontrolliert und müssen Verstöße mit wirksamen Sanktionen versehen werden.

Die Freisetzung von im Boden gebundenem Kohlendioxid durch die Umwandlung von Mooren, feuchten Flächen und Grünland in Ackerland sowie Kahlschläge ist zu ver-

¹⁸⁴⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2009). Energie auf einen Blick.

¹⁸⁴⁶ Vgl. Bundesregierung. CO₂-Gebäudesanierung – energieeffizient Bauen und Sanieren. Internetseite [Stand 22.3.2013].

¹⁸⁴⁷ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (2011). Energieumstieg.

hindern. Mittel- und langfristig sind Moore wieder zu vernässen. Die in der EU geltende 5-Prozent-Grenze beim Grünlandumbruch ist einzuhalten; um sie durchzusetzen, ist eine flächendeckende Genehmigungspflicht für jeglichen Umbruch von Grünland und ein generelles Umbruchverbot auf feuchten und an moorigen Standorten zu schaffen.

Eine Dekarbonisierung des Verkehrssektors ist unumgänglich. Klimawandel und schwindende Ölreserven machen es nötig, den Energieverbrauch von Pkws deutlich zu verringern. 2008 wurde daher in der EU für den Zeitraum 2012 bis 2015 die stufenweise Einführung eines CO₂-Grenzwerts von 130 Gramm pro Kilometer für Pkws beschlossen. Dieser Grenzwert hat zu effizienteren Autos geführt. Dieser Weg muss fortgesetzt werden. Für 2020 soll daher ein verbindlicher Wert von 80 Gramm pro Kilometer festgelegt werden. Langfristige Anreize können mit einem Grenzwert von 60 Gramm pro Kilometer für das Jahr 2025 gesetzt werden. Darüber hinaus ist es notwendig, über Verkehrsdienstleistungen, über Verschiebungen im Modal Split¹⁸⁴⁸ und den Einsatz neuer Technologien zu einer noch konsequenteren Dekarbonisierung des Verkehrssektors zu kommen.

Fracking-Moratorium

In Unterkapitel 2.4.1.3 (Kasten 5) wurde auf die Exploration von unkonventionellen energetischen Rohstoffen eingegangen. In Deutschland wird aufgrund neuerer Gutachten derzeit über ein Fracking-Moratorium nachgedacht. In Frankreich besteht aufgrund ökologischer Bedenken zu Fracking-Methoden bereits ein Verbot dieser Verfahren. Für Deutschland wäre ein Verbot nach Auslaufen eines Moratoriums eine der denkbaren Optionen. Neben den ökologischen Schäden bei der Exploration dieser energetischen Rohstoffe besteht zusätzlich das Problem der Nutzung dieser Rohstoffe und die damit einhergehende Überlastung der Erdatmosphäre. Was die Frage der Ressourcenknappheit betrifft, löst Fracking kein Problem, sondern verschafft nur etwas mehr Spielraum für einige weitere Jahre. Bereits in Kapitel 2.4.1.3 (Kasten 5) wurde erläutert, dass nicht nur eine beschränkte Verfügbarkeit dieser Rohstoffe eine Herausforderung darstellt, sondern auch die Entscheidung, diese Stoffe im Boden zu belassen, damit eine weitere Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre unterbleibt. Durch eine konsequente Entscheidung gegen die Nutzung von Fracking-Verfahren würde folgerichtig die Analyse dieses Berichtes umgesetzt und gezeigt, dass die Ergebnisse ernst genommen werden und zu veränderten Entscheidungsprozessen führen.

I.II Wirtschaft

Sozialökologische Finanzreform

Die umweltschädlichen Subventionen des Bundes in den Sektoren Energie-, Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen sowie Landwirtschaft betragen im Jahr 2008 laut einer

¹⁸⁴⁸ Verteilung des Transportaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsmittel.

Studie des Umweltbundesamtes (UBA) 48 Mrd. Euro. Die Subventionen für Energiebereitstellung betragen 17,7 Mrd. Euro. Darunter fallen sämtliche Strom- und Energiesteuerentlastungen und -befreiungen sowie die Steinkohlesubventionen. 23 Mrd. Euro Subventionen erhielt der Verkehr. Diese bestehen aus Steuerbefreiungen und -vergünstigungen (für Dieselmotoren, Kerosin, Binnenschifffahrt, internationale Flüge, Dienstwagen) und der Entfernungspauschale. Diese Subventionen und auch neu vorgeschlagene Subventionen sollten auf ihre Umweltauswirkungen überprüft werden und dann gegebenenfalls gestrichen beziehungsweise nicht gewährt werden. Eine drastische Reduzierung beziehungsweise Abschaffung dieser ökologisch schädlichen Subventionen hätte einen erheblichen Lenkungseffekt. Denn „ehrliche“ Preise können zu ressourcenschonender und effizienter Produktion und auch nachhaltigem Konsum führen. Umgekehrt sind auch die sozialen Implikationen von Subventionen zu berücksichtigen. Eine Abschaffung beispielsweise der sozialen Wohnraumförderung kann nicht beabsichtigt sein.

Die ökologische Steuerreform von 1999 sollte fortgeführt werden. Es gibt viele Möglichkeiten, um auch hier durch Lenkungseffekte hin zu umweltschonender Produktion und nachhaltigerem Konsum zu gelangen. Eine nach Umweltverbrauch differenzierte Mehrwertsteuer hat direkten Effekt auf den Konsum. Steuern auf Baustoffe, Giftmüll, Atomabfall, Müllverbrennung sowie Steuern auf Düngemittel und Pestizide sind zu prüfen, um eine ressourcen- und umweltschonende Produktionsweise zu unterstützen.

Erhöhte Produktverantwortung

Eine konsequente Stärkung der Produktverantwortung des Herstellers kann sich beispielsweise in besserem Reparaturservice,¹⁸⁴⁹ Leasing oder verschärften Rücknahmepflichten niederschlagen. Darüber hinaus könnten Steuerungsinstrumente entwickelt werden, die Herstellern Anreize bieten, schon bei der Produktentwicklung auf Öko-Effektivität, Ressourceneffizienz und Recycelbarkeit zu achten.¹⁸⁵⁰ So könnten zertifizierte Gebrauchsprodukte, die vollständig kompostierbar oder recyclingfähig sind, mit einem reduzierten Mehrwertsteuersatz versehen werden. Bereits vorhandene Ansätze für die Etablierung einer zumindest abfallwirtschaftlich orientierten Produktverantwortung finden sich in der Verpackungsverordnung, dem Elektroggesetz, der Altfahrzeugverordnung, dem Batteriegesetz und der Altölverordnung.¹⁸⁵¹ Diese Ansätze sind aber nicht ausreichend, um das Potenzial in der Produktverantwortung auszuschöpfen, und müssen deshalb ausgebaut werden. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass sich Produktverantwortung nicht allein auf die Kostenverantwortung reduziert.¹⁸⁵²

¹⁸⁴⁹ Vgl. Böcking, David (2012). Wachstumskritische Unternehmen.

¹⁸⁵⁰ Zum Konzept „Generative Wissenschaft“ vgl. Pauli, Gunter (2010). Neues Wachstum.

¹⁸⁵¹ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012). Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess).

¹⁸⁵² KfW Research (2009). Perspektive Zukunftsfähigkeit.

Weiterbildung als Voraussetzung für Teilnahme an Ausschreibungen

Ressourceneffizienz ist bisher (im Gegensatz zur Kosteneffizienz) nicht Teil der betriebswirtschaftlichen Ausbildung. Es müssen deshalb Zusatzkurse für aktive Managerinnen und Manager angeboten werden, deren erfolgreicher Abschluss, mit einem Zertifikat testiert, Voraussetzung für die Teilnahme an bestimmten öffentlichen Ausschreibungen ist.¹⁸⁵³ In der Ausbildung des Manager-Nachwuchses ist in den betreffenden Studiengängen dafür zu sorgen, dass es eine Pflichtveranstaltung „Ressourceneffizienz“ gibt.

Betriebliche Bilanzierungssysteme erweitern

Bilanzen und Jahresabschlüsse sind dazu da, Transparenz über die Arbeit eines Unternehmens herzustellen. Dieser Anspruch wird in Bezug auf die Energie- und Materialeffizienz bisher aber nicht erfüllt. Die Ausweisung entsprechender Kennzahlen in Bilanzen und Jahresabschlüssen sollte daher gesetzlich vorgeschrieben werden. Unternehmen, die nicht zur Veröffentlichung ihres Jahresabschlusses verpflichtet sind, müssen unabhängig davon auf gesetzlichem Weg dazu gebracht werden, Kennzahlen zu ihrer Energie- und Materialeffizienz publik zu machen. Entsprechende Mindestbetriebsgrößen für das Greifen dieser Verpflichtung, die sich beispielsweise an der Mitarbeiterzahl oder dem Wert des jährlich durch das Unternehmen fließende Material festmachen, müssen dazu definiert werden. Die hier angesprochenen Veröffentlichungspflichten können mittelfristig auch auf weitere Ressourcenindikatoren ausgeweitet werden.

Um Anreize für Unternehmen zu setzen, in ihrem Kerngeschäft den Ressourcen- und Klimaschutz voranzubringen, sollten beispielsweise ressourcen- und klimabezogene Leistungsindikatoren (Ressourcen-Key-Performance-Indikatoren; Ressourcen-KPI) in die Berichtspflichten von börsennotierten Unternehmen aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten Ressourcenschutz- und Klimaaspekte in die Listing-Bedingungen für Spitzenmarktsegmente (zum Beispiel Prime Standard) integriert werden.

Zertifizierung für die Gewinnung von Rohstoffen

In einigen Bereichen, wie zum Beispiel der Holzwirtschaft, sind Zertifizierungssysteme bereits Teil der Verbraucherinformation und ein wichtiger Teil zur Schaffung von Transparenz. Im Großteil des Rohstoffsektors ist der Ansatz, über Zertifizierungen Nachhaltigkeitsstandards zu etablieren, jedoch noch nicht besonders weit fortgeschritten. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften hat zwar ein System entwickelt, das jedoch hauptsächlich als Herkunftsnachweis fungiert.¹⁸⁵⁴ Eine Möglichkeit wäre, dieses System um Nachhaltigkeitskriterien zu erweitern. Auch die Schaffung ganz neuer Systeme wäre denkbar. Dabei muss jedoch immer bedacht werden, dass ein Zertifikat im Grunde nur Informationen bereitstellt. Ob es eine

Lenkungswirkung entfaltet oder nicht, kann in keiner Weise garantiert werden. Deshalb sind Zertifikatssysteme allein nicht ausreichend und müssen mit anderen ordnungspolitischen Instrumenten kombiniert werden.

Eines dieser Instrumente könnte sein, dass bei der Vergabe von öffentlichen Krediten für Rohstoffvorhaben die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards verbindlich wird und eine entsprechende Kontrolle und Ahndung stattfindet.

Mindesteffizienzstandards und konsequente Produktkennzeichnung

Die Materialintensität sollte in bestehende und künftige Mindesteffizienzstandards und Produktkennzeichnungen einbezogen werden. Diese Informationspflicht muss als Marktzugangskriterium ausgestaltet werden („No data no market“).¹⁸⁵⁵

Öffentliche Aufklärung und Produktinformationen („Zutatenlisten“) sollten auch für Non-Food-Artikel verpflichtend werden.

I. III Verbraucherinnen und Verbraucher

Verhaltensänderungen und Lebensstile

In Deutschland gibt es immer mehr Versuchsfelder alternativer, umweltschonender Lebensweisen. Der Staat sollte den Bürgerinnen und Bürgern entsprechende Freiräume lassen, diese Projekte unterstützen und durch Informationskampagnen auf diese aufmerksam machen. Beispiele könnten sein:

- Genossenschaften fördern und Genossenschaftsgründungen vereinfachen (siehe Nordrhein-Westfalen),
- Fördertöpfe für alternative Wirtschaftsweisen aufstücken,
- Über (Schul-)bildung und öffentliche Informationsveranstaltungen Menschen aller Generationen ein grundsätzlicheres Verständnis und Kritikfähigkeit an Wirtschaft(en) vermitteln.

Nutzen statt Besitzen

Entkopplung bedeutet auch eine stärkere Nutzung von Dienstleistungen anstatt des Besitzes von Gütern. Entsprechende Beispiele finden sich im Mobilitätsbereich unter dem Begriff „Carsharing“. Dieser Wandel sollte durch ordnungspolitische Instrumente unterstützt werden (beispielsweise kostenlose Parkmöglichkeiten in Innenstädten für Carsharing-Fahrzeuge). Die stärkere Einführung des Prinzips „Nutzen statt Besitzen“ erfordert nicht nur von den Kundinnen und Kunden, sondern auch von den Anbietern ein Umdenken weg von der Absatz- hin zur Serviceorientierung. Das Prinzip „Nutzen statt Besitzen“ sollte auch durch fiskalpolitische Anreize gestärkt werden, insbesondere durch die Abschaffung der Kfz-Steuer

¹⁸⁵³ Vgl. Spangenberg, Joachim (2008). Ökologische Industriepolitik und sozialökologische Reformpolitik: 19.

¹⁸⁵⁴ Vgl. ebd.

¹⁸⁵⁵ Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (2009). Ressourcenpolitik zur Gestaltung der Rahmenbedingungen.

für im Carsharing genutzte umweltfreundliche Autos (die den Abgasstandard Euro 5 einhalten und maximal 130 Gramm CO₂ pro Kilometer ausstoßen).

Prüfung der Einführung eines Pfandes für Elektronikkleingeräte

Auch die Verbraucherinnen und Verbraucher müssen dazu angehalten werden, zu einer Erhöhung der Recyclingquote beizutragen. Ein Instrument hierfür kann die Einführung einer Pfandpflicht für Elektro- und Elektronikkleingeräte sein.¹⁸⁵⁶

I.IV Ökonomische Instrumente und Förderprogramme

Hilfen für einkommensschwache Haushalte

Haushalte mit mittlerem oder hohem Einkommen sind in der Lage, die Anschaffung energieeffizienter Technologien zu finanzieren. Einkommensschwache Haushalte können dies nicht. Es entsteht die Situation, dass ausge-rechnet diejenigen, die sich hohe Energiekosten am wenigsten leisten können, am stärksten davon betroffen sind. Es ist deshalb nicht nur aus Effizienzgründen, sondern auch aus sozialen Gründen erforderlich, diese Haushalte zu unterstützen durch Kleinkreditprogramme oder Anschaffungszuschüsse, finanziert durch einen Energieeffizienzfonds oder die Kreditanstalt für den Wiederaufbau (KfW). Dieser Ansatz hätte einen weiteren Vorteil: Die Entwicklung und Produktion möglichst energieeffektiver und energieeffizienter Haushaltsgeräte kann zwar ordnungspolitisch befördert werden, die Geschwindigkeit, mit der alte Geräte in den Haushalten ersetzt werden, jedoch nicht. Wichtig ist dabei, über die Programme sicherzustellen, dass tatsächlich Ersatzbeschaffungen vorgenommen werden, das heißt, dass die alten, ineffizienten Geräte außer Betrieb genommen werden.

Energiearmut muss hiervon unterschieden und gesondert betrachtet werden. Zur Bekämpfung von Energiearmut befinden sich verschiedene Modelle in der Diskussion. Allen Modellen gemein ist die Forderung nach progressiv steigenden Preisen für Strom, der über eine bestimmte Grundmenge hinaus bezogen wird. Alternativ wird diskutiert, ob eine Grundstrommenge kostenfrei zur Verfügung gestellt werden soll oder aber die Energieversorger hierfür günstige Stromspartarife anbieten sollten. Bei der Einführung von Grundstrommengen muss der Gesetzgeber die Vor- und Nachteile der verschiedenen Alternativen abwägen.

Errichtung eines Energieeffizienzfonds

Dieses Instrument wird in verschiedenen Varianten diskutiert. So wird beispielsweise vorgeschlagen, seine Finanzierung aus Energiesteuern oder dem Handel mit Emissionszertifikaten zu bestreiten. Ziel des Fonds wäre, Information, Beratung und auch Investitionen in energie-

¹⁸⁵⁶ Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008). Kupfer-effizienz.

effiziente Produkte zu verbilligen oder ganz kostenlos zu machen. In Großbritannien und Dänemark wird dies bereits erfolgreich genutzt.¹⁸⁵⁷

Konsequente Beschaffungspolitik

Die öffentliche Beschaffung macht 13 Prozent des BIP in Deutschland aus. Eine strikt auf Ressourcenschonung ausgerichtete öffentliche Beschaffungspolitik kann einen wesentlichen Beitrag zur Entkopplung leisten. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Kommunen zu legen, die rund zwei Drittel der öffentlichen Investitionen in Deutschland tätigen.¹⁸⁵⁸ Entsprechend müssen die betreffenden Normen, von EU-Richtlinien bis hin zum Gemein-dewirtschaftsrecht in den Bundesländern, umgestaltet werden.

Es sollte darauf hingewirkt werden, dass die bisherige Empfehlung von 50 Prozent grüner öffentlicher Beschaffung¹⁸⁵⁹ bis zum Jahr 2020 angehoben wird. Die Ziele mit Blick auf grüne öffentliche Beschaffung sollten sowohl auf europäischer Ebene (zum Beispiel 7. Umweltaktionsprogramm, Fortschreibung der EU-2020-Strategie) als auch in Deutschland (zum Beispiel Fortschreibung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRess)) angehoben werden auf 100 Prozent grüne öffentliche Beschaffung bis 2020.

Verbesserung der haushaltsnahen Sammlung von Altgeräten

Eines der größten Hindernisse für die Erhöhung der Recyclingquote ist die Vielzahl unterschiedlicher Sammelsysteme, die von ganz unterschiedlichen Institutionen getragen werden. Verschiedene Produkte müssen an verschiedenen Stellen unter jeweils ganz unterschiedlichen Bedingungen zurückgegeben werden. Dies ist für die Verbraucherinnen und Verbraucher unbequem und stellt daher eine Hürde dar. Eine öffentliche Gesellschaft unter Kostenbeteiligung der Wirtschaft könnte die verschiedenen Sammelsysteme zusammenführen. Ziel wäre ein dichtes Netz an Sammelstellen, die bequem und schnell zu erreichen sind. Bestimmte Produkte und Rohstoffe (beispielsweise Mobiltelefone) könnten aufgrund ihres hohen Materialwerts angekauft werden. Die Rückgabe würde belohnt. Lernvorbild hierfür könnte das sogenannte SERO-System¹⁸⁶⁰ der ehemaligen DDR sein.

¹⁸⁵⁷ Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (2011). Wege zu 100 Prozent erneuerbarer Stromversorgung.

¹⁸⁵⁸ Vgl. Spangenberg, Joachim (2008). Ökologische Industriepolitik und sozial-ökologische Reformpolitik: 19.

¹⁸⁵⁹ In einer Mitteilung aus dem Jahr 2008 hatte die EU-Kommission vorgeschlagen, „dass 50 Prozent aller Ausschreibungsverfahren bis 2010 umweltorientiert sein sollten“, wobei unter „umweltorientiert“ verstanden wird, dass sie den Kernkriterien der EU für umweltfreundliche öffentliche Beschaffung (Green Public Procurement) entsprechen. Vgl. Europäische Kommission (2008). Umweltorientiertes Öffentliches Beschaffungswesen.

¹⁸⁶⁰ „SERO“ steht für „Sekundärrohstoff-Erfassung“, in deren Rahmen in der gesamten DDR Annahmestellen betrieben wurden, die Sekundärrohstoffe aufkauften und einer Wiederverwertung zuführten.

I.V Bildungs- und Forschungsförderung

Bildung für Nachhaltigkeit an Schulen und Hochschulen ausbauen

Die zunehmende Komplexität der Herausforderungen einer wachsenden Weltbevölkerung, unterschiedlicher Wirtschaftsdynamiken und knapper werdenden Ressourcen erfordern partizipatives und Verantwortung und Handlung aktivierendes „Wissen“. Die im Bildungssektor Tätigen sind Hauptakteure für die nötige kulturelle Änderung. Kernelemente einer Bildung für nachhaltige Entwicklung müssen verbindlich in Bildungs- und Lernplänen implementiert werden. Das gilt für das ganze Bildungssystem von der Kindertagesstätte bis zur begleitenden beruflichen Weiterbildung.

Lehrpläne und Akkreditierungen

Die Veränderung von kulturellen Faktoren ist eine wesentliche Voraussetzung für das Konsumverhalten. Geänderte Lehrpläne und Akkreditierungskriterien im Bereich Bildung und Weiterbildung sowie Vorbildfunktionen und transparente Produktinformationen für umweltgerechtes Konsumverhalten sind Kernelemente für eine Verhaltensänderung von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Verbindliche Regelungen zur Kennzeichnungspflicht, zur Produkthaftung, zum Verbraucherschutz und zur umweltfreundlichen Beschaffung würden die Vorreiterrolle Deutschlands zum nachhaltigen Umbau auch weiter verstetigen. Grundsätzlich muss über Produktzusammensetzung, Produktionsverfahren und -kosten Transparenz herrschen. Die Hauptverantwortung für die Reduzierung des Ressourcenverbrauchs liegt allerdings nicht bei den Konsumentinnen und Konsumenten, sondern bei den Produzentinnen und Produzenten.

I.VI Sonstige Maßnahmen

Abfallseitig erhobene Ressourcenabgabe (nachgelagerte Ressourcenabgabe)

Um die Ressourcenproduktivität zukünftig weiter zu steigern, kommt neben der Optimierung des bestehenden Instrumentariums auch der Weiterentwicklung der bestehenden und der Einführung neuer Instrumente eine große Bedeutung zu. Während in der Vergangenheit vor allem hinsichtlich des Recyclings und der Abfallbehandlung erhebliche Fortschritte erzielt wurden, gilt dies für die Produktgestaltung selbst nur sehr eingeschränkt. In der Regel haben Hersteller bislang sehr wenig Interesse, ihre Produkte so zu gestalten, dass die verwendeten Ressourcen nach dem Ende der Nutzungsphase wieder möglichst einfach und hochwertig in den Produktionskreislauf zurückgeführt werden können. Vor allem durch die relative starke Trennung zwischen dem produzierenden Gewerbe auf der einen Seite und der Entsorgungswirtschaft auf der anderen Seite gibt es bislang zu wenig direkte Rückkopplung aus der Entsorgung in die Produktion; in der Folge bleiben Synergien häufig ungenutzt. Hier könnte eine Weiterentwicklung der bestehenden Produzenten- oder Produktverantwortung neue Impulse setzen. Dazu könnten Produkte mit einer Ressourcenabgabe belegt werden, deren Höhe sich nach den entstehenden Aufbereitungs-

und Gewinnungskosten richtet, um die Rohstoffe eines betreffenden Produktes wieder am Beginn der Produktion einzusetzen (oder in Ausnahmefällen zu deponieren, da eine vollständige Wiederverwendung nicht immer möglich ist). Dadurch entstünde für Produzenten ein finanzieller Anreiz, langlebige, wiederverwendbare und gut recycelbare Produkte zu produzieren. Im Gegensatz zu einer Input-Steuer auf Ressourcen würde eine solche abfallseitig erhobene Ressourcenabgabe für Importeure und inländische Produzenten gleichermaßen gelten. So würden nicht nur etwaige Wettbewerbsnachteile vermieden, vielmehr würden die Anreize auch über die nationalen Grenzen hinaus Wirkung zeigen. Eine abfallseitige Ressourcenabgabe sollte daher eingeführt werden.

Rohstoffabgabe auf Baustoffe (zum Beispiel Kies, Sand et cetera)

Im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Ländern erhebt Deutschland keine Abgabe auf den Abbau von abiotischen nicht-energetischen Rohstoffen. Dies wurde bislang damit begründet, dass der Recyclinganteil bei Baustoffen bereits außerordentlich hoch sei (siehe den Abschnitt zu „Urban Mining“ in Kapitel 7.3.3.1) und damit keine substantielle Lenkungswirkung mehr erzielt werden könne. Einziges Ergebnis wäre dann, dass sich die Baupreise verteuern und sich bestimmte Einkommensschichten das Bauen nicht mehr leisten können. Zudem wird darauf verwiesen, dass durch die Überarbeitung von Baunormen gegebenenfalls mehr Primärbaustoffe eingespart werden können, da dies bereits am Rohstoffeinsatz und nicht erst am Recycling bereits verbauter Stoffe ansetzt. Dem wird entgegengehalten, dass Primärrohstoffe mengenmäßig den Großteil der in Deutschland verbrauchten Ressourcen ausmachen. Die Rohstoffabgabe würde, so die Einschätzung, einen effizienteren Einsatz in der Bauwirtschaft nach sich ziehen. Befürchtungen, dass der Import von Baustoffen aus dem Ausland zunehmen wird, wird entgegengehalten, dass die hohen Transportkosten aus dem Ausland verhindern, dass man auf den Abbau der zumeist nahe gelegenen eigenen Rohstoffvorkommen verzichtet. Bestimmte Länder verhinderten zudem durch Einfuhrbeschränkungen den Import von Baustoffen.

Beide Seiten der Argumentation müssen im Sinne eines kritischen Dialogs gegeneinander abgewogen und sorgfältig betrachtet werden.¹⁸⁶¹

Konsequente Verpackungsregulierung

Der Nahrungsmittelbereich hat den höchsten Ressourcenverbrauch von allen Lebensbereichen im Konsumalltag.¹⁸⁶² Die Verpackung von Lebensmitteln trägt zu diesem

¹⁸⁶¹ Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH (2010). Einführung einer Baustoffsteuer zur Erhöhung der Ressourceneffizienz im Baubereich. Siehe hierzu kritisch die „Gemeinsame Erklärung Rohstoffnutzung in Deutschland“ von NABU, BBS, IG BCE und IG BAU.

¹⁸⁶² Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2010). Konsumenten- und kundennahe Ansätze zur Ressourceneffizienzsteigerung: 5.

Ergebnis bei. Es wird deshalb vorgeschlagen vorzuschreiben, dass sogenannte Um- oder Mehrfachverpackungen für Lebensmittel nicht mehr angeboten werden dürfen. Es wäre dann beispielsweise nicht mehr möglich, fünf Schokoriegel, die bereits einzeln verpackt sind, in einer zusätzlichen Gesamtverpackung zu verkaufen. Das hätte neben der Ressourcenschonung für die Verbraucherinnen und Verbraucher auch den angenehmen Nebeneffekt, dass sie immer genau die Menge kaufen können, die sie gerade benötigen, und nicht die, die ihnen eine Umverpackung vorschreibt. Dieses Prinzip kann gegebenenfalls auch auf Nicht-Lebensmittel ausgeweitet werden. Darüber hinaus kann eine Getränkeverpackungssteuer, die zusätzlich auch auf bereits bepfandete Einweggetränkeverpackungen erhoben wird, diese im Vergleich zu Mehrwegverpackungen teurer und damit unattraktiver werden lassen.

Kreislaufwirtschaft und Rücknahmepflichten

Gebrauchsgüter müssen möglichst so gestaltet werden, dass sie recyclingfähig sind oder keinen Müll erzeugen.¹⁸⁶³ Eine erfolgreiche sozialökologische Fortentwicklung der Industriegesellschaft kommt ohne Öko-Effektivität¹⁸⁶⁴ nicht aus. Sie wird durch die Effizienzbemühungen unterstützt. Das Ziel einer wirklichen Kreislaufwirtschaft muss in den Unternehmen auf allen Ebenen präsent sein, denn in der heute noch vorherrschenden Durchflusswirtschaft verbleiben lediglich 20 Prozent der eingesetzten Rohmaterialien länger als ein Jahr.¹⁸⁶⁵ Diese Präsenz kann einerseits durch verstärktes Werben, andererseits aber auch durch ordnungspolitische Maßnahmen erreicht werden (Verschärfung der Rücknahme- und Wiederverwertungsverpflichtungen). In diesem Zusammenhang sollte ein Ansatz verstärkt Beachtung finden, bei dem der Prozess und das Produkt so gestaltet sind, dass es zu keinem Abfall kommt, sondern alle Teile des Produktes beziehungsweise dessen Komponenten wieder verwertet werden. Das schließt auch Leasing statt Kauf der Produkte, zum Beispiel von Teppichböden, ein. So bleibt die Verantwortung beim Produzenten.

Umstellung der Abfallgebührensysteme

Der Energieverbrauch stellt nur einen Teil des Ressourcenverbrauchs der Haushalte dar. Wünschenswert wäre, den Haushalten für ihren gesamten Ressourcenverbrauch Informationen zur Verfügung zu stellen. Das ist jedoch unmöglich, da viele Verbräuche schwer oder gar nicht zu messen sind. Beim Restmüll ist das allerdings anders. Er kann beispielsweise gewogen und so kann den Haushalten eine deutlich präzisere Rückmeldung über ihren Müllanfall gegeben werden als über pauschale Abfuhrgebühren. Verschiedene Städte¹⁸⁶⁶ und Gemeinden haben bereits auf das Wiegen von Müll umgestellt und ihr Gebührensystem

entsprechend neu orientiert. Alle Kommunen sollten dazu angeregt werden, auf eine gewichtsbasierte Gebührenordnung umzustellen. Insgesamt sind Produkte und Produktionsverfahren zu bevorzugen, die erst gar keinen Müll erzeugen oder die kompostierbar sind.

Export von Altprodukten schärfer kontrollieren

Produkte, die in Deutschland als nicht mehr gebrauchswürdig betrachtet werden, werden vielfach nicht der Wiederverwertung hiezulande zugeführt, sondern exportiert. Dies geschieht entweder, weil sie in den Zielländern weiter benutzt werden sollen oder aber weil sie dort unter weniger strengen Arbeits- und Umweltschutzregelungen billiger zu entsorgen oder zu recyceln sind. Tatsache ist, dass durch diesen Export Rohstoffe aus unserer Volkswirtschaft abfließen – oft unwiederbringlich. So wurde beispielsweise von den über 3 Millionen Fahrzeugen, die 2005 beim Kraftfahrtbundesamt „gelöscht“ wurden, nur eine halbe Million in Deutschland verwertet.¹⁸⁶⁷ Im Saldo wurden im Jahr 2006 rund 2 Millionen Tonnen Stahlschrott aus Deutschland exportiert.¹⁸⁶⁸ Dies steht naturgemäß dem Ziel einer Kreislaufwirtschaft entgegen, jedenfalls solange es nicht gelingt, diese international zu organisieren. Da dies noch nicht gelungen ist, müssen einstweilen Maßnahmen ergriffen werden, mehr verwertbare Rohstoffe im Land zu halten. Bei Fahrzeugen kann dies beispielsweise dadurch geschehen, dass klarere Kriterien zur Unterscheidung zwischen Gebrauchsfahrzeugen und schrottreifen Fahrzeugen entwickelt werden. Schon heute ist der Export von Schrottfahrzeugen in Nicht-OECD-Länder verboten. Darüber hinaus müssen Exporteure von Gebrauchtwagen eine Funktionsprüfung nachweisen und bestimmte Daten (für ein besseres Stoffstrommanagement) zur Verfügung stellen.¹⁸⁶⁹ Diese Forderungen gelten allerdings nicht nur für Pkws, sondern generell für die Unterscheidung zwischen Gebrauchtwagen und Abfallgütern. Bei einer schärferen Regulierung kann es allerdings nicht bleiben, es müssen auch die Ausfuhrkontrollen ausgeweitet werden, was bedeutet, dass hierfür mehr Personal zur Verfügung gestellt werden muss.

Stickstoffüberschussabgabe einführen

Im Bereich des Ackerbaus ist die Überdüngung eine der wesentlichen Quellen klimaschädlicher Emissionen. Je höher der flächenbezogene Stickstoffsaldo durch die Düngung mit Stickstoffdüngern ist, desto mehr Lachgas wird emittiert. In Deutschland liegt die Effizienz des Stickstoffeinsatzes bei nicht einmal 50 Prozent. Es sollte geprüft werden, ob die Einführung eines bestimmten Caps (Eintrag Kilogramm pro Hektar) oder eine Stickstoffüberschussabgabe den Eintrag absolut verringern kann.

¹⁸⁶³ Zum Konzept „Generative Wissenschaft“ vgl. Pauli, Gunter (2010). Neues Wachstum.

¹⁸⁶⁴ Zum Konzept „cradle to cradle“ vgl. Braungart, Michael; McDonough, William (2008). Die nächste industrielle Revolution.

¹⁸⁶⁵ Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008). Stahl.

¹⁸⁶⁶ Beispielsweise die Stadt Saarbrücken.

¹⁸⁶⁷ Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008). Stahl.

¹⁸⁶⁸ Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2007). Der Werkstoff Stahl und seine Anwendung.

¹⁸⁶⁹ Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (2008). Kupfereffizienz.

Normung

Normen, nationale wie internationale, haben einen enormen Einfluss auf die Gestaltung von Produkten und damit den Ressourcenverbrauch, der verursacht wird.¹⁸⁷⁰ Vielfach wird dieser Gesichtspunkt bei der Gestaltung von Normen aber noch nicht oder zu wenig berücksichtigt. Es muss deshalb Aufgabe aller damit befassten Organe, unter anderem der Bundesregierung, sein, bestehende Normen unter Ressourcengesichtspunkten zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern sowie bei neuen Normen darauf zu achten, dass diese von Anfang an berücksichtigt werden. Es können darüber hinaus auch spezielle Normen für Belange des Ressourcenschutzes entwickelt werden. An deren Einhaltung kann dann wiederum die Vergabe öffentlicher Aufträge geknüpft werden.¹⁸⁷¹

Rohstoffstatistik

Die Verlagerung der deutschen Rohstoffbeschaffung vom In- auf das Ausland schreitet ungebremst voran. Die im Ausland beschafften Rohstoffe verursachen für ihre Förderung, Verarbeitung und Transport aber auch wieder Rohstoffbedarf, der jedoch nicht in die nationale Statistik einfließt. Laut Berechnungen des Statistischen Bundesamtes beträgt das Gewicht der Importe in Rohstoffäquivalenten etwa das 5-Fache des bei der Einfuhr tatsächlich registrierten Gewichts. Die Rohstoffäquivalente bilden nur den Teil der genutzten Extraktion ab. Die Umwelteinwirkung an den verschiedenen Abbaustellen wird jedoch vom Umfang der Gesamtextraktion (also auch des ungenutzten Aushubs) bestimmt. Daher ist es wichtig, auch die ungenutzte Extraktion einzubeziehen. Bezieht man dies in die Berechnung mit ein, sind die Fortschritte in der Rohstoffproduktivität deutlich geringer als oben ausgeführt.¹⁸⁷² Damit die statistischen Ergebnisse in diesem Bereich aussagekräftiger werden, sollte zukünftig der umfassende Berichtsansatz gewählt werden, so wie er in den Methodenrichtlinien von Eurostat und OECD vorgegeben ist, und sollte über den globalen Materialaufwand (eng. TMR, Total Material Requirement) der Wirtschaft und seiner Sektoren Auskunft geben. Für eine Reihe Länder wird das schon praktiziert.

II Europäische Ebene

II.1 Klimaschutz und Nachhaltigkeit

Erhöhung des europäischen Klimaziels

Eine wichtige Maßnahme zur Verbesserung des EU-Emissionshandels wäre eine anspruchsvolle Verringerung des Caps bei gleichzeitiger Erhöhung des europäischen Klimaziels auf mindestens –30 Prozent bis 2020, verbunden mit einem ambitionierten und verlässlichen Minderungs-fahrplan mit konkreten Teilschritten mit mindestens

¹⁸⁷⁰ Die Norm ISO 14001 (Umweltmanagement) ist dafür ein Beispiel.

¹⁸⁷¹ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012). Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess).

¹⁸⁷² Vgl. Statistisches Bundesamt (2010). Indikatorenbericht 2010 zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland: 9.

–90 Prozent bis 2050. Dies könnte neben den relativ einfach umzusetzenden Maßnahmen auch die erforderlichen langfristigen Investitionen in den Klimaschutz auslösen. Damit die Zertifikatsblase nicht auch noch die nächste Handelsperiode zur Luftnummer macht, muss die Menge an Emissionsrechten, die ab 2013 EU-weit zur Versteigerung steht, um die aufgelaufenen Überschüsse gekürzt werden. Für mehr Klimaschutz muss zudem der Minderungs-pfad für Energiewirtschaft und Industrie ambitioniert sein, wobei Gutschriften für Auslandsprojekte nicht mehr angerechnet werden dürfen. Gleichzeitig würden so auch die Preise für Verschmutzungsrechte im Emissionshandelssystem steigen und so notwendige Mittel für Seitenzahlungen generiert. Innerhalb der EU könnten bestimmte Länder, die gegenwärtig aufgrund ihrer stark fossil geprägten Energieversorgungssysteme als Bremsen in diesen Verhandlungen auftreten, durch Technologiekooperation unterstützt werden.

Europäische Nachhaltigkeitsstrategie weiterführen

Entgegen der Auffassung der EU-Kommission, die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie solle in der EU-2020-Strategie aufgehen, muss sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die bisherige Nachhaltigkeitsstrategie der EU konsequent als eigenständiges Programm der EU weitergeführt wird. Mit dieser Forderung ist der Umwelt-rat zu unterstützen, das Nachhaltigkeitsthema als Querschnittsthema auf europäischer Ebene weiter zu etablieren und als Leitgedanken den anderen Strategien zur Seite zu stellen, um diese danach ausrichten zu können. Im Rahmen des Midterm-Review-Verfahrens der Europa-2020-Strategie könnte sich ein Weg eröffnen, die beiden Strategien miteinander zu koppeln. Die Nachhaltigkeitsstrategie wäre dann die Rahmenstrategie und die Europa-2020-Strategie in veränderter Form der Kern. Zunächst muss aber die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie weitergeführt und dazu novelliert werden.

Einbeziehung des Schiffsverkehrs in den europäischen Emissionshandel

Der weltweite Warenhandel verursacht enorme Transportaufkommen, die mengenmäßig hauptsächlich über den Schiffsverkehr abgewickelt werden. Riesige Transportschiffe werden immer noch durch fossile Energie angetrieben und stoßen dabei sehr große Mengen CO₂ aus. Nach Einbeziehung des Luftverkehrs in den Europäischen Emissionshandel sollte der Schiffsverkehr ebenso einbezogen werden und dadurch sollten Anreize für technologische Innovationen gegeben werden.¹⁸⁷³

¹⁸⁷³ Mit Inkrafttreten der EU-Richtlinie 2008/101/EG im Februar 2009 wurde der Luftverkehr in den Europäischen Emissionshandel mit einbezogen. Aufgrund internationalen Widerstandes, aber gleichzeitigem Angebot eine internationale Regelung im Rahmen der ICAO anzustreben, hat die EU Kommission im November 2012 beschlossen, zunächst für Flüge außerhalb der EU eine Abgabe bis Herbst 2013 auszusetzen. Dieses Vorgehen ist einerseits zu kritisieren, da es eine einheitliche europäische Regelung durchlöchert, bevor erstmals Emissionszertifikate nachzuweisen gewesen wären, andererseits ist eine global wirksame Regelung zu begrüßen.

II. II Ordnungspolitik

Rohstoffspekulationen eindämmen auf europäischer und damit auf globaler Ebene

Um Fehlentwicklungen an den Rohstoffmärkten vorzubeugen, ist eine gezielte und wirksame Regulierung des Rohstoffterminhandels erforderlich. Wir fordern die Bundesregierung auf, in einem ersten Schritt für mehr Transparenz auf den Warenterminbörsen zu sorgen, und in einem zweiten Schritt geeignete Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen, um exzessive Spekulation mit Rohstoffen zu verbieten. In den USA wurde bereits 2010 festgelegt, dass börsennotierte Unternehmen und deren Zulieferer der Aufsichtsbehörde Rechenschaft über die Herkunft bestimmter Konfliktrohstoffe und damit zusammenhängender Zahlungsströme ablegen müssen. Eine starke Regulierung der Rohstoffmärkte umfasst:

- die Eindämmung des außerbörslichen (OTC-)Handels,
- die Verankerung von weitgehenden Berichtspflichten für Rohstoffanbieter und -händler,
- die Verhinderung exzessiver Spekulation über Ex-ante-Positionslimits,
- das Verbot für den Handel von Rohstoff-Index- und Investmentfonds und
- die Gewährleistung, dass eine Transaktionssteuer auch für den Rohstoffterminhandel gilt.

Fischerei- und Agrarpolitik der EU gestalten und reformieren

Die anstehende Reform der gemeinsamen Agrarpolitik bietet die Chance, die europäische Förderpolitik zielorientiert auf eine nachhaltige und klimaschonende Landwirtschaft auszurichten. Dazu muss sie Anreize setzen, den Ausstoß von Treibhausgasen zu begrenzen, die Bodenfunktion und die Wasserhaushalte zu sichern, Agrobiodiversität zu erhalten und die ökologische Landbewirtschaftung auszubauen. Bestehende Förderprogramme und Maßnahmen müssen regelmäßig evaluiert werden; diese sind detaillierter und zielgenauer als bisher zu definieren und die Förderprogramme an den Zielen einer standortangepassten und diversifizierten Land- und Forstbewirtschaftung wie auch einer artgerechten Tierhaltung auszurichten. Nachhaltigkeitsindikatoren müssen weiterentwickelt werden, um landwirtschaftliche Produktionssysteme zu bewerten. Dabei sind bestehende Bilanzierungen in der Land- und Forstwirtschaft, wie beispielsweise Hoftorbilanzen bei Düngemitteln, dahingehend zu überprüfen, ob sie als Nachhaltigkeitsindikatoren und Messgrößen geeignet sind. Die Einhaltung von Nachhaltigkeitsindikatoren und Managementsystemen – insbesondere auch die Systeme des ökologischen Landbaus – sind bei der Förderhöhe zu berücksichtigen. Mit integrierten Landbewirtschaftungsplänen sollen die Ziele einer nachhaltigen Landbewirtschaftung erreicht und Konflikte zwischen den einzelnen Zielen vermieden werden.

Die gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Union (GFP) hat bisher die selbst gesteckten Ziele deutlich verfehlt. Der Rückgang von Fischbeständen konnte nur zum Teil gestoppt oder umgekehrt werden. Die Reform der gemeinsamen Fischereipolitik ist eine wichtige Chance, die Mängel schnellstmöglich abzustellen, positive Ansätze der letzten Jahre weiterzuführen und zu verstärken und den kulturell, ökologisch und wirtschaftlich wichtigen Sektor der Fischerei und Aquakultur zukunftsfähig auszugestalten. Das Ziel der Reform muss eine nachhaltige, bestands Erhaltende Fischerei sein, die zur Erholung überfischter Bestände in den Gewässern der EU führt und als Vorbild für die Bewirtschaftung von Fischbeständen und des Ökosystems Meer weltweit dienen kann. Dazu ist insbesondere die Bewirtschaftung der Fischbestände so anzupassen, dass bis zum Jahr 2015 entsprechend den Beschlüssen des Nachhaltigkeitsgipfels von Johannesburg ein Bestandsniveau erreicht wird, das einen maximalen Dauerertrag (MSY) ermöglicht. Dazu müssen für die kommerziell genutzten Bestände mehrjährige Bewirtschaftungspläne nach dem Ökosystemansatz aufgestellt werden. Rückwurfverbote und Anlandegebote unterstützen dies als ein Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Fischerei.

Die Europäische Bodenschutz-Richtlinie adäquat gestalten

Seit fast 40 Jahren existiert die European Soil Charta. Der schon in diesem Dokument beklagte fortschreitende Verlust der Bodenqualität in vielen Teilen Europas ist seitdem fortgeschritten. 2006 hat daher die Europäische Kommission eine Boden-Strategie vorgeschlagen. Wegen der stetigen Verschlechterung der Böden überall in der EU, forderte die Kommission Maßnahmen, um gegen Bedrohungen wie Erdrutsche, Kontamination, Bodenerosion, Verluste organischer Substanzen, Verdichtung, Versalzung und Versiegelung vorzugehen. Sie schlug dazu eine europäische Bodenschutz-Richtlinie vor. Die Bundesregierung muss die Umsetzung der Europäischen Bodenschutz-Richtlinie unterstützen und ihren Widerstand gegen die Umsetzung aufgeben.

Einführung des Top-Runner-Ansatzes in der Europäischen Union

Die Bundesregierung muss sich auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass bei der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie dynamische Effizienzstandards (Top Runner) vorgesehen werden, die neben der Energieeinsparung auch auf den Ressourcenschutz zielen. Dazu gehört die stärkere Einbeziehung des Effizienzgedankens in die Gestaltung und Normung neuer Produkte und Prozesse auch bei IT-Geräten, insbesondere im Hinblick auf eine Festlegung verbindlicher Vorgaben für das abfallarme beziehungsweise recyclingfreundliche Design von Neugeräten. Darüber hinaus sollten ressourcenverschwendende Geschäftspraktiken eingedämmt werden. Dies betrifft insbesondere den von Herstellern geplanten vorzeitigen Verschleiß und Funktionsverlust von Produkten („geplante Obsoleszenzen“). Um solchen Praktiken entgegenzuwir-

ken, sollte sich die Bundesregierung bei bestimmten Produktgruppen für längere Gewährleistungs- und Garanzzeiten einsetzen.

II.III EU-Außenpolitik

Einbeziehung einer Entkopplungs- und Reduktionsstrategie in die Außenpolitik der Europäischen Union

Die Bundesrepublik Deutschland allein hat bezüglich der Entkopplungs- und Reduktionsstrategie nur begrenzten Einfluss auf der Weltbühne, deshalb muss die EU in eine außenpolitische Strategie einbezogen werden. Dafür ist es wichtig, die innere Einheit der Union zu stärken. So haben die Auseinandersetzungen um die EU-Klimapolitik gezeigt, dass die neuen, osteuropäischen Mitgliedstaaten nicht von der Notwendigkeit starker Klimaschutzziele überzeugt sind – hier ist unter anderem stärkere Unterstützung durch finanzstärkere Mitgliedstaaten gefragt. Und trotz teilweise divergierender Interessen – etwa in der Atompolitik – ist ein ambitionierter, von allen Mitgliedern getragener Klimaschutzkompass wichtig.¹⁸⁷⁴ Die Außenpolitik der Union könnte besser koordiniert werden, um auf diplomatischer Ebene gezielter und einheitlicher agieren zu können. Dazu könnten die Außenministerinnen und Außenminister, denen das Feld der internationalen Diplomatie zumeist obliegt, Kompetenzen zugunsten einer gemeinsamen Stimme abgeben.¹⁸⁷⁵ Nicht nur intern, sondern auch auf globaler Ebene sollte die Europäische Union für eine ambitionierte Reduktions- und Entkopplungsstrategie gewonnen werden. Teil dieser Strategie muss ein intensiver Dialog mit den Entwicklungsländern sein sowie die Entwicklung neuer Konzepte von Klima- und Ressourcengerechtigkeit, damit diese verstärkt ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten können. Möglichkeiten, Entwicklungsländer stärker zu unterstützen, wären unter anderem finanzielle Transfers (etwa im Rahmen von Initiativen wie Yasuni ITT, siehe oben), die Bereitstellung und Förderung von Technologien (wie beispielsweise über die International Renewable Energy Agency, IRENA) die Unterstützung von klimafreundlichen Investitionen sowie die Entwicklung adäquater politischer Rahmenbedingungen.

III Globale Ebene

III.I Globale Governance

Um globale Handlungsspielräume für eine sozialökologische Transformation zu erweitern, bedarf es einer Neuausrichtung und Reform der internationalen Verhandlungsprozesse und des UN-Regimes.

Notwendige Schritte zur Entkopplung von Wohlstandsentwicklung und Umweltverbrauch werden nicht nur durch fehlende internationale Kooperation blockiert, sondern auch durch das die Probleme verursachende Wirtschaftsmodell und die nationalen Interessenlagen, die die beste-

hende Global-Governance-Architektur prägen. Die Inhalte und Formen der bestehenden Politik, die eng mit der bestehenden Weltwirtschaftsordnung verbunden sind, müssen selbst hinterfragt werden. Der Spielraum für Politiken der Entkopplung muss gegen mächtige nicht nachhaltige Interessen erweitert werden. Die für die Entkopplung maßgeblichen globalen Institutionen, Programme und Verhandlungssysteme sind bisher nicht hinreichend demokratisch legitimiert (G 20), wenig effektiv (Kyoto-Prozess) oder halten zum Teil an einem nicht nachhaltigen Wachstums- und Entwicklungsmodell fest (WTO, Weltbank und IWF). Anstelle dieser nicht zureichend legitimierten Foren müssen die UN-Organisationen als Verhandlungsarenen in Kraft gesetzt werden. Ein erster Schritt muss die Aufwertung des UN-Umweltprogramms (UNEP) zu einer eigenständigen Organisation innerhalb der Vereinten Nationen sein.

Neben der strukturellen Reform der einzelnen Institutionen, bedarf es auch eines weiteren Ausbaus der globalen Rechtsordnung, die das Verhältnis der oben genannten Rechtsregime zueinander regelt. Die gegenwärtig unzureichende Regulierung führt zu Kollisionen.¹⁸⁷⁶ Die inhaltliche Ausrichtung oder Auflösung von Streitigkeiten zwischen den verschiedenen Rechtskreisen folgt größtenteils dem Primat der Ökonomie. Diese der Politik inhärente Logik muss im Sinne der Stärkung ökologischer und sozialer Belange aufgelöst werden. Die transnationale Rechtspolitik muss durch die Schaffung geeigneter Kollisionsnormen (Rechtsregeln) dafür Sorge tragen, dass in Streitigkeiten dieser Art ein Ausgleich zwischen ökologischen, sozialen und ökonomischen Interessen stattfinden kann.

Neben dem Aufbau neuer Institutionen und einer Modifizierung der Rechtsordnung, geht es vor allem um einen Politikwechsel weg von deregulierten Märkten und den Strategien der Kommodifizierung der Natur. Eine absolute Reduktion des Ressourcenverbrauchs und Senkgebrauchs durch die Industrieländer ist zusammen mit finanziellen und technologischen Transfers eine Voraussetzung dafür, dass beispielsweise rohstoffreichere Länder des Südens Spielräume erhalten, um Alternativen zur extensiven Nutzung von Rohstoffen und entsprechenden Exporterlösen zu entwickeln.

Internationale Politik muss strukturell und inhaltlich eine andere Weltwirtschaftsordnung fördern, die nachhaltig mit den natürlichen Ressourcen, Ökosystemen und Senken umgeht, die ein solidarisches Zusammenleben der Menschen ermöglicht und Konkurrenz in seinen produktiven, nicht aber in seinen ruinösen Elementen fördert. Die

¹⁸⁷⁴ Vgl. Oberthür, Sebastian; Kelly, Claire (2008). *EU Leadership in International Climate Policy*: 44 f.

¹⁸⁷⁵ Vgl. ebd.: 49.

¹⁸⁷⁶ Vgl. Fischer-Lescano, Andreas; Teubner, Gunther (2006). *Regime-Kollisionen*.

Ein Beispiel: Der Streit zwischen den USA, Kanada und Argentinien auf der einen Seite und der EU auf der anderen Seite bezüglich der Einführung gentechnisch veränderter Maissorten in die EU, hat die Frage aufgeworfen, ob Schlichtungsverhandlungen vor dem Streitbeilegungsmechanismus der WTO oder der Biodiversitätskonvention erfolgen sollen. Es gibt keine klaren Rechtsregeln (Kollisionsnormen) im globalen Recht, die eine eindeutige Zuweisung vornehmen.

Größenordnung einer solchen Reform des internationalen Systems erinnert an die Schaffung des UN-Regimes in San Francisco nach dem Zweiten Weltkrieg.¹⁸⁷⁷

Wir schlagen vor:

Es sollen angemessene Reformen der existierenden globalen politischen Strukturen angestrebt werden, allen voran eine Stärkung der UNO und die Etablierung nachhaltiger Politiken. Die internationale Klimapolitik muss enger mit der globalen und den nationalen Energiepolitiken verknüpft werden, um eine globale Energiewende zu fördern.

Im Rohstoffbereich müssen auf globaler Ebene angemessene Strukturen und vertragliche Bindungen geschaffen werden, insbesondere eine internationale Rohstoffagentur unter UN-Aufsicht. Der Trend zur Finanzialisierung des Rohstoffhandels, von Boden und biologischen Ressourcen muss gestoppt werden, da er zusätzliche Anreize zur beschleunigten Ausbeutung von Naturressourcen bietet. Der Finanzsektor muss umstrukturiert werden hin zur Dekonzentration, bei gleichzeitigem Ausbau des öffentlichen Bankensektors. Dazu sind entsprechende Zugangsbeschränkungen für Banken und Schattenbanken und alle Arten von Fonds zu den Derivate-Märkten und dem physischen Handel in die Finanzmarktregulierung einzubeziehen.

Ein internationaler Ausgleichsfonds unter UN-Aufsicht sollte etabliert werden, der den Verzicht auf die Nutzung von besonders klimaschädlichen Ressourcen („Leave the oil in the soil“) durch Entwicklungsländer finanziell kompensiert (vergleiche Kapitel 7.2.3.2).

Es geht zunehmend darum, den enormen Druck von der lokalen Produktion und insbesondere von der kleinbäuerlichen Landwirtschaft zu nehmen und hier agrarökologische Ansätze zu fördern.¹⁸⁷⁸ Eine alternative Wirtschaftsordnung muss auch die alleinige Fixierung auf Markt und Staat überwinden. Denn ein guter Teil der Ökonomie mit großen Potenzialen für einen anderen Umgang mit der Natur spielt sich jenseits von kapitalistischem Markt und Staat und deren Wachstumsorientierungen ab; in Form von Freiwilligen- und Sorgearbeit, als solidarische Ökonomie. Auch das muss sich in entsprechenden internationalen Politiken als Teil eines Mehrebenensystems abbilden.

Dazu zählt auch eine stärkere Regulierung des Weltmarktes (inklusive der Finanzmärkte) entlang von Nachhaltigkeitskriterien und die Errichtung nachprüfbarer und mit Sanktionsmacht ausgestatteter internationaler Mechanismen gegen die Zerstörung von Ökosystemen, die der lokalen Bevölkerung ihre Lebensgrundlagen nehmen.

¹⁸⁷⁷ Für eine Konferenz „San Francisco 2.0“ vgl. Ott, Hermann (2006). Zurück nach San Francisco; auch Sachs, Wolfgang; Ott, Hermann (2007). A New Foreign Policy Agenda.

¹⁸⁷⁸ Vgl. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (2008). Agriculture at a Crossroads.

Wir schlagen eine Stärkung der von wirtschaftlichen Interessen unabhängigen transnationalen Zivilgesellschaft vor, damit kritische Sichtweisen und die Ausarbeitung von lokalen und nationalen, von regionalen und internationalen Alternativen eine größere Rolle spielen. Daher ist in allen multilateralen Institutionen ein verbindliches Recht auf Anhörung und die Unterbreitung von Vorschlägen durch die Zivilgesellschaft und der von Entscheidungen betroffenen Gruppen zu verankern.

Die deutsche Politik muss sich für die Schaffung einer neuen Global-Governance-Architektur mithilfe diplomatischer Führung und durch eine programmatische Vorreiterrolle einsetzen.

Diplomatische Führung – durch kluge Diplomatie

Die kluge diplomatische Führung zielt auf den geschickten Aufbau von Koalitionen und zeichnet sich dadurch aus, Vermittlungsmöglichkeiten und Regelungen bei Interessenkonvergenzen entwickeln zu können. Ferner ist sie fähig, neue institutionelle Mechanismen zu (er-)finden. Da Deutschland und die EU über hervorragende diplomatische Beziehungen zu zahlreichen anderen Staaten verfügen, sind die Voraussetzungen für die Einnahme einer diplomatischen Führungsrolle äußerst gut.¹⁸⁷⁹ Gerade das Umweltministerium hat sich in den vergangenen 20 Jahren immer wieder durch gute diplomatische Leistung ausgezeichnet. Die inhaltlichen Erfolge wurden begleitet von strategischen, etwa bei der Ansiedlung des Klimasekretariats, des Wüstensekretariats (Ständiges Sekretariat der UN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung), des Sekretariats der IPBES¹⁸⁸⁰ und anderer UN-Einrichtungen in Bonn.

Deutschland sollte seine diplomatische Führung ausbauen. Dies gilt vor allem auf europäischer Ebene, auf der die deutsche Regierung in vielen Bereichen in der Vergangenheit als Bremser und nicht als Vorreiter aufgetreten ist.

Programmatische Vorreiterrolle durch Vorbildprojekte

Eine zweite Form von „Leadership“ ist die programmatische Vorreiterrolle. Diese „Führung durch Vorbildwirkung“ überzeugt durch die glaubhafte Demonstration von Lösungen. Deutschland gilt heute weltweit als Vorbild für den Ausstieg aus der Atomenergie und das Einschwenken auf den Pfad der Erneuerbaren Energien. Es herrscht allgemein die Ansicht vor, wenn es ein Land schaffen könne, dann sei dies Deutschland – und wenn Deutschland es schaffen könne, dann könnten es alle. Die EU verfügt ebenfalls über einen guten Ruf bei der Umsetzung von Maßnahmen innerhalb der eigenen Jurisdiktion, gerade im Bereich der Energiepolitik.

¹⁸⁷⁹ Vgl. Oberthür, Sebastian; Ott, Hermann (2000). Das Kyoto-Protokoll: 385 f.; Oberthür, Sebastian; Kelly, Claire (2008). EU Leadership in International Climate Policy: 36 ff.

¹⁸⁸⁰ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services – wissenschaftliche Beratungseinrichtung im Rahmen der UN für die Themen Biodiversität und ökosystemare Dienstleistungen (www.ipbes.net).

Deutschland muss seine programmatische Vorreiterrolle durch nationale Programme wie weiter oben dargestellt stärker in Anspruch nehmen.

Grenzsteuerausgleich

Sowohl der konsequenten Forderung nach einer neuen Global-Governance-Architektur im oben dargestellten Sinne, aber mehr noch der dafür zunächst notwendig einseitig einzunehmenden Vorreiterrolle durch nationale Programme wird oft mit dem Einwand begegnet, dass hier erzielte Reduktionen des Umweltverbrauches durch Produktionsverlagerungen zunichte gemacht werden. In dieser Logik wäre dann der Umwelt durch die Verschiebung nicht geholfen und der eigenen Wirtschaft wäre geschadet.

Instrumente zur Verhinderung gerade dieser Verlagerungsprozesse stellen sogenannte Grenzsteuerausgleiche dar. Dabei werden ausländische Waren entsprechend ihrer Umweltschädlichkeit durch Ökozölle verteuert,¹⁸⁸¹ das heißt, wenn entsprechende Grenzsteuerausgleiche eingeführt würden, dann entfielen das wirtschaftliche Gegenargument zu einer programmatischen Vorreiterrolle mit Vorbildfunktion.

III. II Klimapolitik

Internationale Klimadiplomatie

In der internationalen Klimadiplomatie ist es Zeit für einen Strategiewechsel. Zwar konnte auf dem 18. Weltklimagipfel in Doha Ende 2012 mit dem durch die Staatengemeinschaft beschlossenen Gesamtpaket („Doha Climate Gateway“) ein völliges Scheitern der internationalen Klimadiplomatie gerade noch verhindert werden. Die Ergebnisse der Weltklimakonferenz sind jedoch so mager und inhaltlich enttäuschend, dass wirkliche Fortschritte für das Weltklima nicht erzielt wurden – und die vereinbarte Einhaltung des 2°C-Ziels der Erderwärmung in weite Ferne rückt. Ein umfassendes und wirksames Klimaabkommen ist daher weiterhin mehr als unsicher.

Deshalb braucht es einen Kipppunkt für klimapolitisches Handeln, bevor fatale Kipppunkte im Klimasystem selber auftreten. Deutschlands Ziel muss es zunächst sein, den Ausbau von Erneuerbaren Energien und die Verbesserung von Energieeffizienz in Deutschland voranzutreiben und die Energiewende zum Erfolg zu führen. Zudem muss das europäische Klimaziel auf –30 Prozent bis 2020 angehoben und eine europäische Position zur Stärkung des Emissionshandels als wichtigstes europäisches klimapolitisches Instrument gefunden werden. Klimaschutz darf nicht weiterhin als Belastung gesehen werden, sondern muss als Chance wahrgenommen werden.

Ferner muss die internationale Klimadiplomatie revidiert werden. Natürlich machen Weltklimakonferenzen weiter-

hin Sinn, denn sie bieten eine weltweite Plattform mit entsprechender medialer Begleitung und der Möglichkeit, politisch-moralischen Druck durch die Weltöffentlichkeit aufzubauen. Zudem stellen sie für die klimapolitisch besonders verletzlichen Entwicklungsländer eine Plattform dar.

Jedoch darf nicht das langsamste Schiff die Geschwindigkeit bestimmen – das Prinzip, dass alle großen Verschmutzer Teil einer internationalen Vereinbarung sein müssen, hat sich als wirksamer Hemmschuh für klimapolitischen Fortschritt erwiesen. Deshalb gilt es, von außen Druck auf den bestehenden Verhandlungsprozess auszuüben und Klima-Clubs außerhalb des Klimaregimes zu gründen. Es ist Zeit für eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten, in der Länder wie Deutschland gemeinsam mit anderen vorangehen. Solche Allianzen, etwa zwischen der EU und einigen Schwellenländern, können die sozialökologische Transformation von Energieversorgung, Verkehr, Wärmeherzeugung und Landwirtschaft schneller vorantreiben. Vorreiter ziehen andere mit. Das Beispiel der Erneuerbaren Energien in Deutschland zeigt, dass Klimaschutz wirtschaftlichen Erfolg bringen kann. Solche Vorbilder erzeugen Nachahmer in vielen Staaten der Erde. Sie gilt es zu unterstützen.

Transferzahlungen

Längerfristig wird eine erfolgreiche Klimapolitik aufgrund der Allmendestruktur des Problems Transferzahlungen erfordern.¹⁸⁸² Der auf UN-Ebene dafür entwickelte Mechanismus des Green Climate Fund (GCF) ist derzeit weder arbeitsfähig, noch ist seine Finanzierung gesichert. Vom ursprünglichen Ziel, den GCF bis 2020 auf 100 Mrd. US-Dollar aufzustocken, ist man bisher weit entfernt. In Doha wurden weder gemeinsame Zwischenziele (zum Beispiel für 2015) noch ein klarer Aufwuchsplan verabschiedet. Seine konkrete Arbeitsweise ist noch ungeklärt. Ein bisher regional begrenztes, aber in seiner Bedeutung weit über Transferzahlungen und Fonds hinausweisendes Beispiel ist das Angebot Ecuadors, die Ausbeutung seiner Ölschätze unter dem Regenwald gegen eine Entschädigung zu unterlassen. Eine erfolgreiche Initiative würde die Zerstörung eines einzigartigen Lebensraums verhindern, indem die ecuadorianische Regierung auf eine Ausbeutung der Bodenschätze verzichtet, wenn sich im Gegenzug die internationale Staatengemeinschaft zu einer Ausgleichszahlung für einen Teil der entgangenen Ressourcenrenten bereitfindet. Ein erfolgreiches Projekt könnte ein Prototyp sein und andere bedrohte Regionen der Erde vor der Ausbeutung schützen. Das Gebiet, welches das Yasuni-Projekt umfasst, ist eines von zwölf „Hotspots“ der globalen Biodiversität. An dieser Stelle wird sichtbar, wie komplex die ökosystemaren Dienstleistungen miteinander verwoben sind. Was sich nach Rockström et al. (vergleiche Kapitel 1.4.4) also bei der Schädigung einer Umweltdimension auch nachteilig auf eine

¹⁸⁸¹ Siehe hierzu zum Beispiel Umweltbundesamt (2008). Grenzsteuerausgleich für Mehrkosten infolge nationaler/europäischer Umweltschutzinstrumente – Gestaltungsmöglichkeiten und WTO-rechtliche Zulässigkeit.

¹⁸⁸² Vgl. Weimann, Joachim (2012). Institutionen für die Beherrschung globaler Commons und global öffentlicher Güter: 28.

andere Dimension auswirkt, kann hier umgekehrt für den Schutz von Ökosystemen gesagt werden.

III. III Ressourcenpolitik

Multilaterale Initiative zum Weltressourcenerbe

Langfristig könnte die Bundesregierung einen globalen Verhandlungsprozess anstoßen, der Rohstoffe analog zum Weltkulturerbe zum gemeinsamen Erbe der Menschheit erklärt, damit den Kollektivgutcharakter von Ressourcen betont und ihnen damit besondere Schutzrechte einräumt. Ressourcen wären demnach zwar einzelnen Staaten und Akteuren zur Nutzung überlassen, in ihrem Gesamtbestand aber als Erbe der Menschheit anzusehen und zumindest in ihren wichtigsten Funktionen an künftige Generationen weiterzugeben. Dazu geeignet wäre ein UN-Abkommen zum nachhaltigen Ressourcenmanagement, das Prinzipien für einen nachhaltigen Einsatz von Ressourcen in Produktion und Konsum, einen nachhaltigen Bergbau, Materialeffizienz und für Ressourcenschonung bei kritischen Rohstoffen etablieren könnte und diese auch gegenüber transnationalen Konzernen sanktionsfähig regelt. Weitere Ziele sollten in der Entkopplung des Wohlstands von der Ressourcennutzung und von Umweltbelastungen liegen sowie in der rechtlichen Verankerung von Standards für Bergbau, Recycling und Entsorgung.

Initiative zum Schutz der Rohstoffe (Internationales Rohstoffforum)

Derzeit gibt es ein Vakuum in den Global-Governance-Strukturen für Rohstoffe. Dies führt zu einem Rohstoffwettbewerb und verhindert Transparenz beim Rohstoffhandel. Deutschland kann beim Aufbau von Global-Governance-Strukturen als Vorreiter vorangehen und die Gründung eines internationalen Metall-Forums oder Rohstoff-Forums anstoßen (ähnlich wie zum Beispiel dem Internationalen Energie Forum oder der International Renewable Energy Agency). In einem solchen Forum könnten sich auch die verschiedenen geologischen Dienste treffen, um Transparenz und Klarheit bei den geologischen Daten herbeizuführen.

Setzen von Standards beim Abschluss von bilateralen Investitionsschutzabkommen, Handelsverträgen und Rohstoffpartnerschaften

Ziel sollte sein, bestehende Investitionsschutzabkommen (BIT), Handelsverträge und Rohstoffpartnerschaften¹⁸⁸³ einer Revision zu unterziehen und dahingehend zu verändern, dass:

- Arbeits-, Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards verbindlich verankert werden (Verstöße gegen freiwillige Vereinbarungen und internationale Arbeitsnormen müssen sanktioniert werden – Arbeitsschutzmaßnahmen in den Abbauregionen, regional ange-

messene Existenzlöhne, ökologische Standards und wirksame Mechanismen zur Überwachung dieser Regelungen, aber auch Beschwerdemöglichkeiten gegen Verstöße müssen abgesichert sein),

- Rohstoffträge dazu eingesetzt werden, die Lebenssituation der Bevölkerung zu verbessern,
- lokale Bevölkerungsgruppen demokratische Beteiligungsrechte bei der Erschließung neuer Explorationsprojekte und der Lizenzvergabe erhalten,
- der Schutz endlicher Ressourcen und das Erreichen der Klimaziele gefördert werden.

Entwicklungsziele und internationale Abkommen sollen so Vorrang vor dem Investitionsschutz bekommen.

Fairen Handel von Rohstoffen unterstützen

Im Rohstoffsektor besteht bis jetzt kein internationales System zum Nachweis der Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards beim Rohstoffabbau. Als Vorreiter könnte sich Deutschland für eine Zertifizierung von Handelsketten von bestimmten kritischen Rohstoffen einsetzen. Schon jetzt gibt es Pilotverfahren zur Zertifizierung, die von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe entwickelt wurden. Internationale Geberorganisationen wie die Weltbank oder die Europäische Investitionsbank sollen darauf verpflichtet werden, ihre Finanzierung von Extraktionsprojekten stärker an Umwelt- und Sozialstandards auszurichten und die demokratischen Rechte in den jeweiligen Zielländern zu berücksichtigen. Diese Ansätze sind weiterzuverfolgen. Zugleich sollte vermieden werden, dass durch die Zertifizierung ein „Spitzensegment“ des Rohstoffmarktes entsteht, in dem „exklusiv“ ökologische und soziale Mindeststandards eingehalten werden. Vielmehr müssen diese Mindeststandards in der Breite des Rohstoffsektors angewendet werden. Daher sollte parallel zur Arbeit an zertifizierten Handelsketten auch auf internationale Handelsverbote für Rohstoffe aus solchen Minen hingewirkt werden, welche die ökologischen und sozialen Mindestkriterien nicht erfüllen. Ein ähnliches Modell wurde bereits angewendet, um den Handel mit Konfliktdiamanten einzudämmen (Kimberley-Prozess).

Transparenz im Rohstoffhandel stärken

Wir fordern die Bundesregierung auf, ihre Anstrengungen zu verstärken, Konzerne und Regierungen zur Offenlegung aller Zahlungen im Zusammenhang mit Rohstoffgeschäften zu verpflichten. Beispielgebend ist hier der Dodd-Frank-Act, in dem zum einen festgelegt wurde, dass an US-Börsen notierte Unternehmen der Börsenaufsicht künftig Rechenschaft über die Herkunft bestimmter Rohstoffe ablegen müssen. Zum anderen fordert das Gesetz von börsennotierten Unternehmen, ihre Zahlungen an Regierungen im Rohstoffsektor offenzulegen. Um echte Transparenz zu erreichen, müssen die Zahlungen in jedem einzelnen Projekt („project by project“) offengelegt werden.

¹⁸⁸³ Vgl. dazu Krajewski, Markus (2012). Entwurf eines Alternativen Rohstoffabkommens der Bundesrepublik Deutschland.

III.IV Biodiversität

Biodiversitätsschutz, nachhaltige Entwicklung und Handelspolitik aufeinander abstimmen

Eine kluge Entkopplungs-Diplomatie könnte Synergien zwischen Welthandel, Welternährung und der Sicherung natürlicher Ressourcen schaffen. Dazu müssten einerseits die bereits zugesagten Mittel für den internationalen Biodiversitätsschutz bereitgestellt werden. Das Nagoya-Protokoll (Access-and-Benefit-Sharing-Protokoll) über den Zugang und den gerechten Vorteilsausgleich bei der Nutzung genetischer Ressourcen sollte rechtsverbindlich und sanktionsbewehrt umgesetzt werden, aber auch andere Bereiche der Handels- und Rohstoffpolitik wie die WTO und die Handels- und Exportstrategien der EU könnten den Schutz der biologischen Vielfalt stärker berücksichtigen. Die Lücken des Nagoya-Protokolls, insbesondere die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung, müssen adressiert werden.

Stärkung des Bodenschutzes auf globaler Ebene (UNCCD weiterentwickeln)

Auf globaler Ebene ist es besonders mit Blick auf die negativen Auswirkungen, die von zerstörten Böden ausgehen wichtig, den Bodenschutz und die nachhaltige Landnutzung zu stärken.¹⁸⁸⁴ Deshalb sollten die Effizienz und Effektivität der bestehenden Instrumente und Abkommen wie das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern (UNCCD) aktiv gestärkt werden.

Initiative für einen Arktisschutzvertrag

Durch den fortschreitenden Klimawandel und der damit einhergehenden zunehmenden Eisfreiheit wird es immer wirtschaftlicher, die bisher durch das Eis verschlossenen Rohstoffe zu erschließen. Ein Arktisschutzvertrag nach dem Vorbild des bereits 1995 geschlossenen Antarktisvertrages würde den einzigartigen und fragilen Lebensraum „Arktis“ erhalten und gleichzeitig das Klima schützen, weil die fossilen Rohstoffe wie Öl und Gas im Boden bleiben.

¹⁸⁸⁴ Vgl. United Nations Environment Programme (2005). Millenium Ecosystem Assessment. Internetseite [Stand 8.2.2013].

Zentrale Aspekte aus dem Berichtsteil E

Projektgruppe 4 “Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik“

**Kapitel 2 „Regulierung der Finanzmärkte“
(S. 558-574, davon hier abgebildet: S. 572-573)**

**Kapitel 3 „Zukunftsfähige Finanzpolitik“
(S. 574-589, davon hier abgebildet: S. 574-575; S. 589)**

*Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Marc Oliver Bettzüge und Prof. Dr. André Habisch sowie des Abgeordneten Matthias Zimmer zum Kapitel 1
(S. 548-554)*

Sondervoten der Oppositionsfraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und DIE LINKE zu:

- „Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik“ (S. 554-558)*
- „Wege zu einer zukunftsfähigen Finanzpolitik“ – weitere Maßnahmen“ (S. 589-595)*

Der Berichtsteil der PG 4 umfasst neben den Grundsätzen der nachhaltig gestaltenden Ordnungspolitik u.a. Kapitel zur Regulierung der Finanzmärkte, zu einer zukunftsfähigen Finanzpolitik (S. 558-573; S. 574-589) und zum nachhaltigen Wirtschaften am Beispiel der Chemieindustrie (S. 595-612). Auf diese Weise hat die PG 4 das umfassende Thema einer nachhaltig gestaltenden Ordnungspolitik herunter gebrochen und an Beispielen bearbeitet.

Aufgrund des begrenzten Rahmens dieser Zusammenstellung wird das spannenden Kapitel zur Finanzpolitik nur in einem sehr kleinen Ausschnitt wiedergegeben. Außerdem wird ein Sondervotum von Mitgliedern, die von der CDU-Fraktion nominiert worden waren, sowie zwei kurze Sondervoten der Opposition zur nachhaltig gestaltenden Ordnungspolitik und zur zukunftsfähigen Finanzpolitik wiedergegeben.

Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Marc Oliver Bettzüge und Prof. Dr. André Habisch sowie des Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer zum Kapitel 1

Zur Einordnung der Arbeit der Enquete-Kommission

I. Zur Bedeutung der in der Enquete aufgeworfenen Problemstellungen

Die ethische Selbstkritik der modernen Industriegesellschaft ist weit älter als die gegenwärtigen Diskussionen; sie begleitet sie vielmehr seit ihren Anfängen im 19. Jahrhundert – mit Höhepunkten in den 1920er (Jugendbewegung) und 1970er Jahren. Der Zweifel an der Ausrichtung von kapitalmarktgesteuerter und zinsgetriebener Wirtschaftsweise, die Frage nach dem Verhältnis von arbeitsteiliger Produktion und persönlicher Lebensqualität beziehungsweise persönlichem Lebenssinn und die Sorge um die ökologischen Grenzen für unser wirtschaftliches Wachstumsmodell et cetera bestimmen diese Diskussionen. Hier verbinden sich Fragen nach dem „guten Leben“ (etwa aus religiöser und philosophischer Tradition) mit der Erfahrung zyklischer wirtschaftlicher Krisen. Hinzu kommen die Ergebnisse naturwissenschaftlicher Forschung bezüglich der begrenzten ökologischen Tragfähigkeit unserer Erde. Individualisierung und Beziehungslosigkeit sowie die demografische Entwicklung bedrohen die gesellschaftliche Integration von alten und kranken Menschen, von sozial Schwachen sowie von Zuwanderinnen und Zuwanderern und den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft ganz allgemein.

Viele dieser zivilisationskritischen Aspekte kristallisieren sich am Brutto sozialprodukt als Wohlstandsindikator. Wird der Wohlstand einer Nation mit ihrem Bruttoinlandsprodukt angemessen abgebildet? Welche Rolle spielt das BIP als Maß- oder Zielgröße für politisches Handeln? Kann es unter den herrschenden Bedingungen überhaupt „gutes, nachhaltiges“ Wachstum geben? Wenn ja, wie kann dieses erreicht und unterstützt werden? Welche Entwicklung des materiellen Wohlstands kann für Deutschland erwartet werden? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für unser Gesellschaftsmodell, vor allen Dingen auch für unsere sozialen Sicherungssysteme?

Diese Fragen werden nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen (entwickelten) Volkswirtschaften wie beispielsweise Frankreich, den USA und Kanada gestellt. Sie sind aus unserer Sicht legitime und wichtige Themen. Demokratische Politik muss sich mit dem dahinterstehenden Unbehagen auseinandersetzen; sie muss sich den durch sie bezeichneten Herausforderungen an verantwortliches administratives und politisches Handeln stellen.

In manchen Kreisen wird über diese spezifischen Fragen hinaus ganz grundsätzlich infrage gestellt, ob oder inwieweit eine kapitalistische, wettbewerbsorientierte und arbeitsteilige Industriegesellschaft mit den ihr innewohnenden Dynamiken eine „gute“ Lebensführung fördert und unterstützt oder ein solches im Gegenteil behindert und

hemmt. Da Wachstum (von wirtschaftlicher Leistung, von konsumierten Produkten und Dienstleistungen, von Wissen und Fähigkeiten) das unbestreitbare Ergebnis einer solchen Gesellschaftsordnung ist, wird aus dem Zweifel an der Gesellschaftsordnung häufig eine Kritik an deren Folge, nämlich dem Wachstum. Uns scheint eine solcherart motivierte Kritik am Wachstum „an sich“ unlogisch, denn die Verhinderung von Wachstum würde die als negativ empfundenen Begleiterscheinungen doch nicht beseitigen, eher würde im Gegenteil der (relative) materielle Mangel die Bereitschaft der Menschen zu solidarischem Verhalten unter Umständen auf die Probe stellen.

Zudem gehen wir davon aus, dass das Wachstum von Wissen, von Fähigkeiten zur Weltaneignung, der Menschheit seit jeher eingeschrieben ist. Durch die Erfindung der Schrift, später des Buchdrucks und im vergangenen Jahrhundert dann der digitalen Medien haben sich die Möglichkeiten der Menschheit, dieses Wissen zu speichern und zu verteilen, in erheblichem Maße erweitert. Diese Wissensvermehrung stellt für viele Menschen einen Wert an sich dar, wobei die ethische Ambivalenz bei der Anwendung des Wissens in konkretem Handeln unbestritten ist. Doch kann aus der möglichen Gefahr missbräuchlicher Anwendung neuartigen Wissens gefolgert werden, dass das Wissen nicht mehr wachsen sollte? Und wäre eine solche Forderung überhaupt vereinbar mit der *conditio humana*?

Die aktuelle gesellschaftliche Diskussion sollte sich daher nicht um die Frage drehen, ob es weiteres Wachstum geben kann oder soll, sondern um die Frage, in welche Richtungen wir dieses Wachstum forcieren möchten, sprich: welche Formen der Weltaneignung von besonderer Bedeutung sind, um die spezifischen Herausforderungen des größten Teils noch vor uns liegenden 21. Jahrhunderts zu bewältigen.

II. Der Zusammenhang des Auftrags der Enquete-Kommission mit der sozialen Marktwirtschaft

Die im Rahmen der Kommissionsarbeit aufgeworfenen und diskutierten Fragen sind umfassend und tiefgehend. Sie berühren Weltbilder, Lebensanschauungen und Vorstellungen von gesellschaftlichem Zusammenleben.

Entsprechend der eingangs skizzierten Breite der Diskussion ist auch der Einsetzungsbeschluss der Enquete-Kommission durch eine enorme Vielzahl von Themen gekennzeichnet: Es ging um die eher theoretische Frage nach der Bedeutung des Wachstums für ganzheitliche Entwicklung (und damit im Hintergrund um die Bedeutung von Wohlstand für individuelle Lebensqualität); es ging um einen angemessenen Wohlstandsindikator für die laufende Presseberichterstattung; es ging um diffizile Fragen der Entkoppelung von Wachstum und Ressourcenverbrauch; es ging um Möglichkeiten und Grenzen nationalstaatlicher Ordnungspolitik in einer Vielzahl von Politikfeldern wie Finanzmarktpolitik, Umweltpolitik et cetera; schließlich ging es um die Zukunft von Arbeit, Sozialpolitik, Konsum et cetera. Diese Fragen waren von Politikerinnen und Politikern aller im Deutschen Bundes-

tag vertretenen Parteien und von Sachverständigen ganz unterschiedlicher Fachgebiete und Forschungskontexte in einer Arbeitszeit von gut 2 Jahren zu beantworten – parallel zum normalen Arbeitspensum der Beteiligten. Sowohl zwischen als auch innerhalb der Fraktionen existierten zu einzelnen Fragen wie auch zu Fragekomplexen teilweise diametral entgegengesetzte Auffassungen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Enquete-Kommission auf die genannten Fragen keine abschließenden Antworten liefern kann, schon gar nicht im Konsens.

Die grundsätzliche Frage nach der „richtigen“ Gesellschaftsordnung ist im Rahmen dieser Enquete-Kommission nicht bearbeitet worden. Die Arbeit der Enquete-Kommission ging davon aus, dass die soziale Marktwirtschaft, mit einem geeignet austarierten Verhältnis von rahmensetzendem Staat und freiheitlicher wirtschaftlicher Betätigung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Unternehmen weiterhin die Grundlage der gesellschaftlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland sein soll und dass gerade diese freiheitliche Ordnung jeder einzelnen Bürgerin und jedem einzelnen Bürger die besten Möglichkeiten gibt, die eigenen Vorstellungen davon, was „ein gutes Leben“ konstituiert, zu entfalten. Die so formulierte Grundhaltung entspricht auch den Prinzipien der katholischen Soziallehre, nämlich der Solidarität, der Personalität und der Subsidiarität.¹⁹¹⁰

Unsere eigene Position ist dabei, auch und gerade angesichts der Ergebnisse dieser Enquete-Kommission, dass die deutsche Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft, wie sie die Bundesrepublik Deutschland seit dem totalen Zusammenbruch nach dem Zweiten Weltkrieg geprägt hat, prinzipiell auch die Instrumente zur Bewältigung der genannten Herausforderungen bereitstellt. Sich den im Einsetzungsbeschluss genannten Themen verantwortlich zu stellen, setzt daher keineswegs voraus, mit allen bisherigen Erfahrungen, Erkenntnissen und Überzeugungen radikal zu brechen und etwas vollkommen Neues zu beginnen. Vielmehr können wir uns auch heute auf die wichtigsten Stärken der nunmehr gut sechs Jahrzehnte währenden Erfolgsgeschichte demokratisch verfasster Marktwirtschaft in Deutschland zurückbesinnen und von diesen her auch die mit den neuen Voraussetzungen verbundenen Aufgaben entschlossen angehen.

Die Väter der sozialen Marktwirtschaft waren nämlich keineswegs durch eine „blinde Wachstumsorientierung“ oder auch nur eine einseitig ökonomische Interpretation gesellschaftlicher Entwicklung gekennzeichnet. Nach den verheerenden Erfahrungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und angesichts der totalitären Diktaturen in der Osthälfte Europas war es das Ziel von Walter Eucken, Ludwig Erhard, Alfred Müller-Armack, Franz Böhm, Wilhelm Röpke, im freien Teil Deutschlands unter anderem wirtschaftliche und kulturelle Rahmenbedingungen für ein sinnerfülltes Leben der Bürgerinnen und Bürger und für die Entwicklung einer freiheitlichen Gesellschaft zu schaffen. Sie setzten darauf, dass Kreativität

¹⁹¹⁰ Vgl. zum Beispiel Rauscher, Anton (Hrsg.) (2008). *Handbuch der Katholischen Soziallehre*.

und solidarisches Engagement die wichtigsten Instrumente zur Bewältigung der in ihrer Zeit nicht weniger grundlegenden Herausforderungen sein würden. Sie befürworteten eine starke staatliche Rahmenordnung, die verbindliche Spielregeln der Marktwirtschaft mit Autorität durchsetzen kann, sowie eine Flankierung des Marktes durch eine subsidiäre Bildungs-, Sozial-, Umwelt-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik et cetera; doch sie misstrauten einer politischen und administrativen Bevormundung, die die Bürgerinnen und Bürger zu bloßen Befehlsempfängerinnen und -empfängern und ausführenden Organen zentraler politischer Vorgaben und „Fünfjahrespläne“ degradieren würden.

Diese Grundwerte werden durch die Entwicklungen des 21. Jahrhunderts und die oben genannten Auslöser der aktuellen Debatte um Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität nicht infrage gestellt. Eher das Gegenteil ist der Fall, wenn man sich vor Augen führt, wie groß die Anforderungen an die Entwicklung neuen Wissens und neuer Formen der Weltaneignung sind. Sie müssen aber vor dem Hintergrund der in vielen Dimensionen sehr berechtigten gesellschaftlichen Debatte neu befragt werden. Die Kernfrage lautet dabei: Mithilfe welcher Instrumente können die oben genannten Grundwerte der sozialen Marktwirtschaft unter den völlig veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts effektiv zur Geltung gebracht werden?

III. Wesentliche Spannungsfelder für die Anpassung der sozialen Marktwirtschaft

In einer Gesamtschau der Ergebnisse der Enquete-Kommission sind es aus unserer Sicht vor allem vier wesentliche Spannungsfelder, die der derzeitigen Debatte zugrunde liegen:

1. die zunehmende Internationalisierung der Herausforderungen ohne entsprechende Supranationalisierung der Regulierung,
2. das neue Austarieren des Spannungsfelds zwischen (produktiver) Schöpfungskraft und (destruktiver) Habgier;
3. die erforderlichen Anpassungsprozesse in Bildung und Gesellschaft infolge der technologischen Entwicklungen, vor allem im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, sowie
4. die vielfältigen Herausforderungen aus der erwarteten demografischen Entwicklung in Deutschland.

III.1 Spannungsfeld „Supranationalisierung“

Angesichts der heutigen, zunehmend internationalen Herausforderungen reichen nur auf nationaler Ebene gesetzte Rahmenbedingungen ganz offensichtlich nicht mehr aus. Vielmehr muss – wegen vielfältiger internationaler Wechselwirkungen und Verflechtungen – auch auf internationaler Ebene gehandelt werden, und es müssen neue Formen wirksamer Regulierung und Kontrolle auf supranationaler Ebene gefunden werden.

Prinzipiell aber sind das Menschenbild und das Gesellschaftsverständnis der Väter der sozialen Marktwirtschaft auch unter den veränderten Rahmenbedingungen handlungsleitend. Dies wird durch ein einfaches Gedankenexperiment deutlich: Gäbe es eine in einem „Weltstaat“ demokratisch legitimierte „Weltregierung“, dann ließen sich die Prinzipien der „sozialen Marktwirtschaft“ übertragen und quasi auf „höherer Ebene“ umsetzen.¹⁹¹¹ Damit könnten die gesellschaftlich aufgeworfenen Probleme theoretisch integriert werden. Dies gilt beispielsweise für so unterschiedliche Herausforderungen wie Treibhausgase, die Regulierung der Finanzmärkte oder die Durchsetzung von Sozial- und Umweltstandards, die alle an verschiedenen Stellen dieses Enquete-Berichts diskutiert werden.

Da es diese Weltregierung nicht gibt, müssen in allen Regelungsbereichen parallel zueinander zwei sich nach Möglichkeit komplementierende, „second-best“-Ansätze verfolgt werden:

- supranationale Verhandlungslösungen – diese sind häufig schwierig, langwierig und von ungewissem Erfolg,
- nationale (beziehungsweise europäische) Einzelmaßnahmen – diese sind häufig mit komplexen Wechselwirkungen und der Gefahr von Wohlstandsverlusten hierzulande verbunden, ohne dass sich die globale Situation nennenswert bessert.

Bei der Bewertung möglicher Maßnahmen zur Verfolgung dieser beiden Stoßrichtungen sind schwierige und komplexe Abwägungsprozesse vorzunehmen. Diese werden von den unterschiedlichen Parteien im Deutschen Bundestag häufig unterschiedlich bewertet, beispielsweise im Hinblick auf den Umfang und den Anspruch von „unilateralen Vorreiterrollen“.¹⁹¹²

Dabei ist unumstritten, dass nationale Maßnahmen allein die zugrunde liegenden Probleme nicht vollständig werden lösen können. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass das 21. Jahrhundert entweder ein Jahrhundert der zunehmenden supranationalen Verschränkung werden wird oder aber ein Jahrhundert, in dem die Welt die zunehmende Komplexität der Herausforderungen nicht bewältigen können, mit all den kritischen oder gar katastrophalen Folgen, die für einen solchen Fall befürchtet werden.

Daraus leitet die Mehrheit der Enquete-Kommission einen übergreifenden Imperativ für eine auf Nachhaltigkeit (im weiten Sinne) ausgelegte Politik der Bundesrepublik Deutschland ab: den Imperativ, sich wirksam für die Schaffung leistungsfähiger supranationaler Institutionen einzusetzen – unter Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte. Der Integrationsprozess innerhalb der Europäischen Union stellt aus diesem Blickwinkel einen wichti-

¹⁹¹¹ Genau dies ist auch der Duktus der Argumentation in der Enzyklika „Caritas in Veritate“ von Papst Benedikt XVI. Vgl. Benedikt PP. XVI (2009). Enzyklika Caritas in Veritate.

¹⁹¹² Vgl. zum Beispiel die Diskussionen in Kapitel 7 des Berichts der Projektgruppe 3.

gen Präzedenzfall dar. Allerdings stehen einer solchen verstärkten supranationalen Integration stets die Antagonismen der Nationalstaaten sowie die divergierenden Interessen nationaler Regierungen sowie Bürgerinnen und Bürger entgegen, sodass – bei allem Bemühen einzelner, „aufgeklärter“ Regierungen – die Geschwindigkeit und der Erfolg solcher supranationalen Integrationsprozesse unsicher sind.

Das Wissen um die Bedeutung des „supranationalen Imperativs“ verweist unter anderem auf Immanuel Kants Schrift von 1784 „Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht“. Dort schreibt er – in Anerkennung der Schwierigkeiten der Menschen, zu kooperativen Lösungen zu kommen (Kant nennt dies an anderer Stelle die „Ungeselligkeit“ des Menschen) – unter anderem:

„Das Problem der Errichtung einer vollkommenen bürgerlichen Verfassung ist von dem Problem eines gesetzmäßigen äußeren Staatsverhältnisses abhängig und kann ohne das letztere nicht aufgelöst werden. [...] Die Natur [...] treibt durch die Kriege, durch die überspannte und niemals nachlassende Zurüstung zu denselben, durch die Noth, die dadurch endlich ein jeder Staat selbst mitten im Frieden innerlich fühlen muß, zu anfänglich unvollkommenen Versuchen, endlich aber [...] zu dem, was ihnen die Vernunft auch ohne so viel traurige Erfahrung hätte sagen können, nämlich: aus dem gesetzlosen Zustande der Wilden hinaus zu gehen und in einen Völkerbund zu treten; wo jeder, auch der kleinste Staat seine Sicherheit und Rechte nicht von eigener Macht, oder eigener rechtlichen Beurteilung, sondern allein von diesem großen Völkerbunde (Foedus Amphictyonum), von einer vereinigten Macht und von der Entscheidung nach Gesetzen des vereinigten Willens erwarten könnte. So schwärmerisch diese Idee auch zu sein scheint [...]: so ist es doch der unvermeidliche Ausgang der Noth, worein sich Menschen einander versetzen, die die Staaten zu eben der Entschliebung (so schwer es ihnen auch eingeht) zwingen muß, wozu der wilde Mensch eben so ungerne gezwungen ward, nämlich: seine brutale Freiheit aufzugeben und in einer gesetzmäßigen Verfassung Ruhe und Sicherheit zu suchen. [...] Man kann die Geschichte der Menschengattung im Großen als die Vollziehung eines verborgenen Plans der Natur ansehen, um eine innerlich- und zu diesem Zwecke auch äußerlich-vollkommene Staatsverfassung zu Stande zu bringen, als den einzigen Zustand, in welchem sie alle ihre Anlagen in der Menschheit völlig entwickeln kann.“

Die Begründung, die Kant für die allmähliche Einsicht der Menschheit in die Notwendigkeit einer einzigen, weltumspannenden Staatsorganisation anführt, ist die Not, die sich aus der Zerstörungskraft des Krieges ergibt. Der Impuls zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nach zwei Weltkriegen bestätigt diese These. Und auch im 21. Jahrhundert hat diese Begründung nichts an Überzeugungskraft eingebüßt. Im Lichte unserer heutigen Erfahrungen müssen dem Kantschen Argument aber noch weitere Begründungen hinzugefügt werden. Beispielsweise die „Not“, die sich aus der (globalen) Überlastung der (globalen) ökologischen Grenzen ergibt, oder die

„Not“, die sich aus globalen wirtschaftlichen Ungleichgewichten und aus der unzureichenden (globalen) Regulierung der (global) vernetzten Kapitalmärkte ergibt. Nach Kräften dazu beizutragen, diese „Nöte“ durch supranationale Kooperation und Integration vorausschauend zu verhindern, erscheint auch aus dieser Perspektive also als besondere Priorität einer aufgeklärten nationalstaatlichen Politik.

Mithilfe welcher Akteurinnen und Akteure könnte dies geschehen? Im Bericht werden an einigen Stellen Ansatzpunkte deutlich:

- a) Unverzichtbar sind nach wie vor nationale Regierungen als Träger des jeweils auf ein Territorium beschränkten Gewaltmonopols. Sie werden ihrer Mitverantwortung aber nur dann gerecht, wenn sie nicht „naiv“ im Alleingang, sondern im Bewusstsein der spezifischen Herausforderungen agieren, die mit der „supranationalen Konstellation“ verbunden sind. Bei der Etablierung wirksamer supranationaler Kooperation ergeben sich regelmäßig Dilemmaprobleme für die nationalen Regierungen: Da sich die erwünschten Ziele (zum Beispiel Entlastung der globalen ökologischen Senken) nur durch koordiniertes Handeln einer ausreichenden Zahl nationaler Regierungen weltweit erreichen lassen, sind einzelstaatliche Vorleistungen nur im begrenzten Umfang möglich, haben aber in der Regel erhebliche inländische Verteilungswirkungen. Moralisch gewünschtes Umsteuern muss diese „Natur der Sache“, also die besonderen Kontextbedingungen, in denen das nationale Engagement erfolgt, berücksichtigen. Nationalstaatliches Handeln als „Investition“ in das Zustandekommen einer internationalen Lösung kann dabei viele Dimensionen haben: etwa den Aufbau von internationalen Bündnissen, die gelebte internationale Solidarität (auch finanziell), die Investition in „kulturelles Kapital“, also die Propagierung von Konsummustern und eines Lebensstils gerade in reichen Ländern, der in Schwellenländern imitiert werden kann, et cetera. Zu vermeiden sind im Gegenzug nationalstaatliche Regulierungen, die vorgeblich dem globalen Ziel dienen sollen, im Kern jedoch verteilungspolitische Absichten innerhalb Deutschlands verfolgen.¹⁹¹³
- b) Supranationale Institutionen werden zunehmend an Bedeutung gewinnen (müssen). Zu denken ist dabei vor allem an die Europäische Union, die zunehmend Souveränitätsrechte ihrer Mitgliedstaaten übernimmt. Aber auch die Vereinten Nationen und ihre diversen Unterorganisationen werden einen größeren Einfluss erlangen. Vor dem Hintergrund des genannten „supranationalen Imperativs“ sollte Deutschland alles daran setzen, diese Institutionen zu stärken – im Einzelfall durchaus auch unter Hintanstellung deutscher Partikularinteressen, wenn die große Linie dies rechtfertigt.

¹⁹¹³ Für eine ausführliche Diskussion vgl. Bericht der Projektgruppe 3, Kapitel 7, sowie Bericht der Projektgruppe 4, Kapitel 5.

c) Hier kommen im 21. Jahrhundert weitere ordnungspolitische Akteurinnen und Akteure ins Spiel, denen unter den gegenüber dem geschlossenen Nationalstaat veränderten Bedingungen ordnungspolitische Mitverantwortung zukommt: etwa Unternehmen und Unternehmensverbände, Nichtregierungsorganisationen, aber auch Kundinnen und Kunden in ihrem realen Kaufverhalten. Gerade weil staatliche Ordnungspolitik angesichts des „supranationalen Imperativs“ erheblich mühsamer geworden ist, muss sie durch weitere flankierende Einflussfaktoren verstärkt werden („Multi-Level-Governance“, Ruggie). Unternehmen können sozialverträglich hergestellte oder ressourcenschonende Produkte, Dienstleistungen und Technologien entwickeln und anbieten; Verbraucherinnen und Verbraucher können bei ihren Konsumententscheidungen auf solche Angebote zurückgreifen; Investoren können bei ihren Anlageentscheidungen neben Renditeüberlegungen auch Aspekte verantwortlichen Managements berücksichtigen et cetera. Internationale Organisationen und Verbände können zur Erstellung von Rahmenbedingungen für diese Umsteuerungen beitragen. Nichtregierungsorganisationen, Vereine und Initiativen können in den verschiedenen Bereichen tätig werden. Personen und Organisationen tragen so unter den Bedingungen der Globalisierung Mitverantwortung. Gemeinwohlorientiertes Handeln im Sinne einer Bereitschaft zur ethischen Vorleistung ohne entsprechende materielle Kompensation durch den Staat oder die Mitbürgerinnen und Mitbürger hat auch in der modernen Gesellschaft einen wichtigen Ort. Diese Erkenntnis muss stärker auch unsere Bildungsinhalte prägen.

III. II Spannungsfeld „Produktivität und Persönlichkeitsbildung“

Die Dynamik der sozialen Marktwirtschaft wirft, insbesondere aus christlicher Sicht, eine besondere ethische Herausforderung auf. Denn die Anreize, die ihre Produktivität und Innovationskraft befördern, sind im Kern (zumindest zu erheblichen Anteilen) materieller Natur. Der Wettbewerb hat aus dieser Perspektive also ein Janusgesicht: Einerseits ermöglicht er die freie Betätigung des einzelnen Menschen und fördert wirtschaftlichen Fortschritt, andererseits belohnt er den Einsatz des einzelnen Menschen durch mitunter erheblichen materiellen Wohlstand. Dies kann mit unerwünschten Konsequenzen für die Persönlichkeitsbildung der wirtschaftlich Erfolgreichen (und ihrer Familien) verbunden sein: mit mangelnder Sorgfalt im Umgang mit den erworbenen Gütern, mit einer Erosion des Verantwortungsbewusstseins in Unternehmen und Gesellschaft, mit fehlender Sensibilität für die Anforderungen, die aus den ökologischen Existenzbedingungen der Menschheit für den einzelnen Menschen resultieren. Kurz: Gerade der Mechanismus, der Impulse zu einer besseren Wirtschaft und Gesellschaft leisten kann, vermag zugleich – sozusagen als unerwünschte Nebenwirkung (I. Elster) – das „gute Leben“ – im christlichen Verständnis die personale Gemeinschaft des Menschen mit Gott – zu gefährden: Der reiche junge Mann des Evangeliums verweigert die Nachfolge Christi (Lukas 18, 18-27).

Religiöse Weisheitstraditionen warnen daher vor entsprechenden Verhaltensweisen, nämlich „auf der einen Seite die ausschließliche Gier nach Profit und auf der anderen Seite das Verlangen nach Macht [...] ,um jeden Preis“. ¹⁹¹⁴ Beide sind im Wesen des Menschen angelegt und kein Staatswesen und keine soziale Ordnung kann sie verhindern, wenn der Impuls hierzu nicht aus der Einsicht (in religiöser Sprache: der Bekehrung) des einzelnen Menschen resultiert. Allerdings können Gesellschaftsordnungen in unterschiedlicher Weise Charaktereigenschaften wie Habgier und Machtstreben belohnen und einfassen, woraus sich ein natürliches Spannungsfeld zwischen Solidarität und Personalität ergibt. Jede subsidiäre Einheit menschlichen Zusammenlebens – die Familie, ein Unternehmen, die Kirche oder das staatliche Gemeinwesen – sollte ihr Gleichgewicht in diesem Spannungsfeld regelmäßig überprüfen und neu justieren. Hierzu gehören insbesondere auch Debatten über gemeinschaftlich getragene Grundwerte, über Instrumente und Formen der Persönlichkeitsbildung in Bildung und Erziehung, über freiwilliges Engagement und Ehrenamt als Gegengewicht gegen Habgier und Machtstreben et cetera. Das jüngst von der Päpstlichen Kommission „Justitia et Pax“ vorgelegte Dokument „Zum Unternehmer berufen“ (Vatican – Köln 2012) zur Unternehmerethik reflektiert beispielsweise genau diese Zusammenhänge – ebenso wie die Schriften des Managementtheoretikers Peter Drucker.

Dies gilt gerade infolge der vergangenen zwei Jahrzehnte der Globalisierung, der rasanten Entwicklung großer Schwellen- und Entwicklungsländer sowie der Umbrüche in der Informations- und Kommunikationstechnologie. Diese Entwicklungen haben die Profitmöglichkeiten schwächerer Eliten – im Vergleich zum Durchschnitt der Gesellschaft – sehr stark ausgeweitet. Sie haben die kulturelle Balance zwischen den beiden „Gesichtern“ des Wettbewerbs, die den Erfolg der sozialen Marktwirtschaft bestimmt und getragen hat, aus dem Gleichgewicht gebracht. Eine solche Interpretation passt zumindest zu dem weithin artikulierten Unwohlsein vieler Bürgerinnen und Bürger nicht nur unseres Landes in Bezug auf die kulturellen Entwicklungen der vergangenen zwei Jahrzehnte. Sie ist letztlich geeignet, den sozialen Frieden wie auch die gesellschaftliche Integration wirtschaftlicher Eliten in die Gesellschaft zu gefährden.

Die Enquete-Kommission hat sich mit dieser zentralen Frage der gesellschaftlichen Werteordnung nur am Rande und in einer spezifischen Hinsicht, nämlich bei der Diskussion der Rolle der Einkommens- und Vermögensverteilung im Wohlstandsindikatorensetz, befasst. ¹⁹¹⁵ Mögliche Konsequenzen für Staat, Gesellschaft sowie jede einzelne Bürgerin und jeden einzelnen Bürger wurden jedoch nicht formuliert. Dabei ist unsere Position, dass einfach klingende Lösungen wie Steuererhöhungen auf besonders hohe Einkommen und Vermögen kein Allheilmittel sein können; dies nicht nur aufgrund von

¹⁹¹⁴ Johannes Paul II. PP XV (1987). Enzyklika *Sollicitudo rei socialis*: Ziffer 37.

¹⁹¹⁵ Vgl. Kapitel 3.2.2 im Berichtsteil der Projektgruppe 2.

Implementationsproblemen durch die globale Mobilität von Personen und Kapital, sondern auch, weil diejenigen, die die staatliche Aneignung dieser Mittel befürworten, in der Regel schlüssige Konzepte schuldig bleiben, was der Staat denn mit diesen Mehreinnahmen anfangen soll. Aus unserer Sicht liegen die Herausforderungen wesentlich tiefer und sind nicht nur materieller Art. Eine Kultur der gemeinsamen Verantwortung und Selbstbestimmung in Freiheit ist der Kernbestand einer „zivilisierten Ökonomie“ (dieser Begriff der Ökonomen Buni und Zamagni bestimmt auch die Enzyklika „Caritas in Veritate“ von Papst Benedikt XVI.). Sie stellt jenes Potenzial dar, von dem nach Böckenförde (beziehungsweise Lorenz von Stein) das staatliche Gemeinwesen zehrt, ohne es substituieren zu können. Zudem muss die genannte Entwicklung wiederum in den globalen Kontext gestellt werden. Denn die Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland vollzieht sich in einer dynamischen Veränderung der weltweiten Einkommens- und Vermögensverteilung, die – in der sich weiter globalisierenden Welt – eine zunehmende Bedeutung für die Bestimmung des friedlichen Zusammenlebens der Menschen erlangen wird.

III.III Spannungsfeld „Informations- und Kommunikationstechnologie“

Die rasant fortschreitende Digitalisierung erfasst zunehmend mehr Lebensbereiche. Auch hier zeigt sich exemplarisch das Janusgesicht der konkreten Anwendung neuartigen Wissens. Hieraus ergibt sich eine Vielzahl von Spannungsfeldern, die die soziale Marktwirtschaft in geeigneter Weise integrieren muss. Beispielsweise wäre zu fragen: Welche Möglichkeiten bietet die IKT für eine weitere Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen, und welche Risiken liegen darin aus Sicht des sozialen Zusammenhalts? Wie stark führt die IKT zu einer Beschleunigung von Arbeitsprozessen, und wie gut sind die Berufstätigen auf diese Beschleunigung vorbereitet? Welchen Einfluss haben die ubiquitäre Verfügbarkeit von digitalem Wissen sowie der ständige Umgang mit digitalen Medien auf das Lernverhalten von Jugendlichen und jungen Erwachsenen? Welche Chancen und welche Risiken liegen in dieser Entwicklung? Welche Chancen liegen in den Konzepten der „Share Economy“, also in Geschäftsmodellen, die das Teilen von Vermögensgütern und Wissen vereinfachen, und welcher mögliche Nutzen für die Gesellschaft ist hieraus zu erwarten?

Solche und weitere, ähnliche Fragen sind unseres Erachtens von zentraler Bedeutung für die Entwicklung eines umfassenden Verständnisses davon, in welche Richtung das weitere Wachstum von Wissen unsere Gesellschaft führen kann und wird. Leider haben sie weder im Einsetzungsbeschluss noch in den Erörterungen der Enquete-Kommission eine Rolle gespielt.

III.IV Spannungsfeld „Demografische Entwicklung“

Die demografische Entwicklung umschreibt einen Prozess mit enormen Rückwirkungen auf Kultur, Wohlstand

und Lebensqualität in Deutschland. Sie ist nach unserer Überzeugung in der Enquete-Arbeit wie auch im Koalitionspapier zum Themenfeld Wachstum nicht in einer ihrer Bedeutung entsprechenden Weise thematisiert beziehungsweise bearbeitet worden (mit Ausnahmen bestimmter Passagen im Bereich der Lebensstile). Dabei stellt die fehlende Weitergabe des Lebens an die kommende Generation ein ebenso offensichtliches wie gravierendes Nachhaltigkeitsdefizit der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland dar. Die demografische Entwicklung hätte in ihren ökonomischen, aber auch in ihren sozialen und kulturellen Dimensionen umfassender reflektiert werden müssen, wenn dem Anspruch der Kommission, etwas zu Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland sagen zu wollen, Rechnung getragen werden sollte.

IV. Schlussbemerkungen

Die Grundüberzeugungen und Werte der freiheitlichen, sozialen Marktwirtschaft, wie sie die Entwicklung der deutschen Gesellschaft nach der totalen Katastrophe des Zweiten Weltkrieges wie kaum etwas anderes geprägt haben, können auch zur Lösung der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts wichtige Impulse leisten. Keineswegs sind hier ein vollständiger Umbruch und eine totale Neuorientierung notwendig, vielmehr sind in der Tradition bereits wichtige ethische Orientierungen angelegt.

Allerdings ist mit dem Hinweis auf Marktwirtschaft und ökonomische Theorie noch nicht alles Relevante gesagt. Wachstum des wirtschaftlichen Wohlstands ist mit steigender Lebensqualität keineswegs schlechterdings identisch – weder für den einzelnen Menschen noch für die Gesellschaft als Ganze. Persönlicher wie gesellschaftlicher Wohlstand hat seine Berechtigung vor allem als Bedingung für ein solides „System beruflicher und sozialer Sicherheit“. ¹⁹¹⁶ Daher gilt, dass die optimale Versorgung mit wirtschaftlichen Gütern und die Vermeidung von Verschwendung von materiellem Wohlstand sinnvolle und weiterhin gültige wirtschaftsethische Ziele darstellen, gerade mit Blick auf die Armen und Ärmsten. Denn Wohlstand ermöglicht Frieden und Sicherheit, wenn er gerecht verteilt wird. ¹⁹¹⁷

Die ökonomische Theorie ist dabei ein wichtiges analytisches Hilfsmittel, wirtschaftliches Wachstum ein dankbar anzunehmendes Ergebnis günstiger Entwicklungen, aber nicht das letzte, absolut zu setzende Ziel von Wirtschaft und Gesellschaft. Denn die persönliche und die gesellschaftliche Entwicklung erschöpfen sich nicht einfach nur in der Akkumulation von Wohlstand; vielmehr zielt sie auch auf die personale Verwirklichung von Bürgerinnen und Bürgern ab – unter Einschluss der Entwicklung ihres Verantwortungsbewusstseins und ihrer freiheitlichen Handlungs- und Selbstbestimmungskompetenz.

In Bezug auf wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Handeln wird hieraus eine bekannte Erkenntnis bekräftigt:

¹⁹¹⁶ Johannes Paul PP II. (1991). Enzyklika *Centesimus annus*.

¹⁹¹⁷ Vgl. etwa Pius PP XI. (1931). Enzyklika *Quadragesimo anno*; Johannes Paul PP II. (1991). Enzyklika *Centesimus Annus*.

tigt: Die Lösung komplexer Ordnungsprobleme kann weder eo ipso vom spontanen Zusammenwirken von Angebot und Nachfrage auf unregulierten Märkten noch von einem alles regulierenden Staatswesen erwartet werden. Die „kapitalistische Ordnung sei als solche nicht zu verdammen“, aber es kommt darauf an, ihr „die rechte Ordnung zu geben“.¹⁹¹⁸ Unter den Bedingungen der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts bedarf es hierfür einer reflektierten ordnungsethischen Analyse vor dem Hintergrund eines an Freiheit und Personalität orientierten Menschenbildes und eines subsidiären Gesellschaftsverständnisses. Vor allem aber bedarf es der Bereitschaft zu global solidarischem Handeln.

Sondervotum der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Michael Müller, Prof. Dr. Anke Hassel, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Gert Wagner, Prof. Dr. Martin Jänicke, Prof. Dr. Uwe Schneidewind, Prof. Dr. Ulrich Brand und PD Dr. Norbert Reuter zu Kapitel 1

Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik

I Prinzipien und Grundsätze nachhaltig gestaltender Ordnungspolitik

I. I Neue Herausforderungen für die Ordnungspolitik¹⁹¹⁹

Der globale Klimawandel, die andauernde Finanz- und Wirtschaftskrise und die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich sind große Herausforderungen, denen wir uns stellen müssen. Der Glaube, die Märkte allein würden es richten, hat sich als eine Fehleinschätzung mit verheerenden Folgen erwiesen.

Die Soziale Marktwirtschaft, das spezifische deutsche Modell, das unsere Gesellschaft in den Nachkriegsjahrzehnten geprägt hat, hat in der Vergangenheit für viele Menschen zu einem im weltweiten Vergleich hohen Maß von Wohlstand geführt. Lange Zeit war die Soziale Marktwirtschaft verknüpft mit hohen Wachstumsraten, Vollbeschäftigung und der Entwicklung hoher sozialer Standards. Hierzu beigetragen hat auch das deutsche System der Mitbestimmung als zentraler Bestandteil einer Demokratisierung und Humanisierung der Arbeitswelt. Aber bereits in den 1970ern zeigten sich erste Schatten: steigende Arbeitslosigkeit, erhöhte Staatsverschuldung, zunehmende Umweltverschmutzung und verstärkte Verteilungskonflikte. Dazu beigetragen haben der Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems fester Wechselkurse, die zunehmende Globalisierung, sinkende Wachstumsraten und der Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte. Die Schere zwischen Arm und Reich begann auch in Deutschland wieder auseinander zu gehen, nicht zuletzt aufgrund einer hinter den

Gewinnen zurückbleibenden Lohnentwicklung. Die beiden Ölpreiskrisen 1973 und 1979 brachten Grenzen des bisherigen Wachstumsmodells erstmals ins allgemeine Bewusstsein. Umweltschädigungen und -belastungen nahmen in hohem Maße zu.¹⁹²⁰

Die weltweite Verflechtung der Güter, Finanz-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte hat seitdem ein bisher noch nicht gekanntes Ausmaß angenommen. Die Globalisierung und die damit einhergehende globale Arbeitsteilung hat zu veränderten Produktions-, Handels- und Konsummustern geführt, Abhängigkeiten verstärkt und Handlungsmöglichkeiten verändert. Der Zusammenbruch von einzelnen Finanzinstitutionen oder sogenannten systemrelevanten Banken hat viele Länder und Regionen in schwere Wirtschaftskrisen gestürzt. Gleichzeitig gab es eine erhebliche Zunahme der Weltbevölkerung mit verändertem Konsumverhalten und der entsprechend deutlich gestiegenen Nutzung an Ressourcen und Senken. Der gesamte Wissenszuwachs und -transfer eröffnet neue Handlungsmöglichkeiten, verstärkt aber auch gleichzeitig den Koordinationsbedarf und damit die Handlungsnotwendigkeiten. Diese Herausforderungen und Entwicklungen müssen sich auch in einer sich wandelnden Gestaltung der Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Geschehen wiederfinden. Im Kern geht es um eine Neujustierung der Sozialen Marktwirtschaft hin zu einer nachhaltigen Entwicklung unter den Bedingungen einer sich stark verändernden Welt.

Hierbei kommt der Ordnungspolitik eine zentrale Rolle zu. Sie definiert Rahmenbedingungen des Wirtschaftens wie die Eigentumsordnung, das Vertrags- und Haftungsrecht sowie den wirtschaftlichen Wettbewerb. Es geht um die Frage, wie die Regeln beschaffen sein müssen, um die Herausbildung und Aufrechterhaltung einer wohlfahrtssteigernden und nachhaltig gestaltenden Ordnung zu ermöglichen. Eine Ordnungspolitik, die dem Leitbild einer wirtschaftlichen Entwicklung im Sinne der Nachhaltigkeit folgt, berücksichtigt die wechselseitigen Abhängigkeiten der ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimensionen und verfolgt in erster Linie die Internalisierung externer Effekte. Die Herausforderungen, die sich aus der Globalisierung, der zunehmenden sozialen Spaltung zwischen Menschen und Regionen und der irreversiblen Übernutzung des Umweltraums ergeben, erfordern eine Neuausrichtung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Um diesen Herausforderungen zu genügen, bedarf es innerhalb des gesetzten Ordnungsrahmens auch der Prozesspolitik. Mit ihr kann der Staat die Wirtschaftsprozesse direkt beeinflussen, um unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwirken oder gewünschte Entwicklungen hervorzurufen oder zu beschleunigen. Die wichtigsten Formen staatlicher Prozesspolitik sind die Finanzpolitik, die Fiskalpolitik und die Einkommenspolitik.

¹⁹¹⁸ Pius PP XI. (1931). Enzyklika Quadragesimo anno: Ziffer 101.

¹⁹¹⁹ Der Begriff Ordnungspolitik wird im folgenden Kapitel nicht im klassischen Sinne des Ordnungsrechts verwandt, sondern als Oberbegriff für die Gestaltung staatlicher Rahmenbedingungen.

¹⁹²⁰ Vgl. Carson, Rachel (1996). Der stumme Frühling; vgl. auch Meadows, Donella; Meadows, Dennis L.; Randers, Jorgen; Behrens William W. (1972). The Limits to Growth.

Das gesamte Spektrum ordnungs- und prozesspolitischer Instrumentariums muss in Betracht gezogen werden, denn die notwendigen Veränderungen müssen unter enormem Zeitdruck stattfinden und dabei Pfadabhängigkeiten, Hemmnisse und Trägheiten überwinden. Allein die Eindämmung des Klimawandels und die dafür nötigen Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität und zur Dekarbonisierung der Energieversorgung verdeutlichen die Dimensionen der zu lösenden Aufgaben. Auch die Entkopplung der Finanzmärkte von der Realwirtschaft kann nicht ohne politische Regulierung beendet werden, ebenso wenig kann die sinkende Teilhabe eines Großteils der Bevölkerung am Wohlstand ohne zügige und zielgenaue steuernde Regulierung korrigiert werden. Eine Verzögerung der notwendigen Schritte gefährdet die gesamte Weltwirtschaft mit allen negativen Auswirkungen auf die soziale Entwicklung. Der Übergang zu einem nachhaltigen Entwicklungsmodell wird nur durch eine gezielte und aufeinander abgestimmte Nutzung aller Instrumente, ordnungs- wie prozesspolitischer, global gelingen. Ordnungsrecht allein ist zum Beispiel nur unzureichend geeignet, um eine Internalisierung von bisher auf die Allgemeinheit abgewälzten Kosten zu erreichen.

Mit inkrementellen Anpassungen allein ist dieser Veränderungsprozess nicht zu bewerkstelligen.¹⁹²¹ Ziel einer umfassenden Politik für Nachhaltigkeit muss im 21. Jahrhundert daher die sozial-ökologische Transformation zu einem nachhaltigen Sozialstaats- und Wirtschaftsmodell sein. In einer globalisierten Weltwirtschaft mit großen sozialen Ungleichheiten und Umweltproblemen kann der Wirkungsbereich wirtschaftspolitischer Maßnahmen nicht länger auf einen regionalen Wirtschaftsraum beschränkt bleiben. Sie müssen regionalen, nationalen und globalen Problemen mit einer kohärent abgestimmten Mehrebenenstrategie begegnen.

I.II Handlungsleitende Verfassungsnormen der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union

Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik muss vor diesem Hintergrund der Verwirklichung der Normen, Aufträge und Staatszielbestimmungen unserer Verfassung und der Europäischen Verträge dienen. Sie muss die Rahmenbedingungen in einer sich schnell verändernden Welt so gestalten, dass die Grundrechte und deren Verwirklichungsvoraussetzungen gesichert sind. Dies betrifft zuvorderst den Schutz der Würde des Menschen (Artikel 1 GG) und das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 GG), demokratische Teilhabe, aber auch die grundgesetzlich verankerte Verantwortung für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen der künftigen Generationen (Artikel 20a GG). Wesentliche grundgesetzliche Schutzanforderungen stellen die Gebote des sozialen Rechtsstaats in Artikel 20 GG sowie die Gemeinwohlbindung des Eigentums in Artikel 14 Absatz 2 GG dar. Diese bilden einen Teil der politischen Zielformulierung des

Grundgesetzes Verantwortung für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft zu übernehmen. Instrumente nachhaltig gestaltender Ordnungspolitik müssen sich an diesen Normen und Maßstäben messen lassen.

Im europäischen Vertragswerk ist deshalb auch der Dreiklang von Ökonomie, Ökologie und Soziales wie folgt definiert: Die EU „wirkt auf eine nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“ (Artikel 3 (3) EUV). In Bezug auf Umweltbelange liegt die Bedeutung des Vertrages unter anderem darin, dass er mehr Grundnormen (etwa das Integrationsprinzip) für die Verfassungen der Mitgliedsländer festlegt. Mit Blick auf die zunehmend wichtiger gewordene Ressourcen- und Umweltproblematik steht auch die Ordnungspolitik vor großen Herausforderungen. Es existiert eine „geteilte, aber differenzierte Verantwortung“ (Rio-Deklaration) aller Staaten und ihrer Bürgerinnen und Bürger für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei haben nationale Regelungen, die in fortgeschrittenen Industrieländern wie Deutschland mit Erfolg eingeführt und verankert werden, eine bedeutende Vorbildfunktion.

Der Wandel hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft kann angesichts der enormen Legitimationsbedürfnisse und Erfordernisse reflexiver Anpassung an die Mehrheitspräferenzen nur auf demokratischem Wege gelingen. Daher sind die Verfassungsgrundsätze der Bundesrepublik Deutschland ein geeigneter Handlungsmaßstab für eine Ordnungspolitik, die nachhaltig gestaltet.

I.III Ziele nachhaltig gestaltender Ordnungspolitik

Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik in deren Rahmen dann prozesspolitische Regulierungen und Justierungen erfolgen können, soll dazu dienen, Wohlstand und Lebensqualität in einem umfassenden Sinne zu erhöhen. Dies umfasst die Dimensionen soziale Gerechtigkeit sowie gesellschaftliche Teilhabe, wirtschaftliche Entwicklung und ökologische Nachhaltigkeit.

Im sozialen Sinne soll die nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik den sozialen Zusammenhalt stärken, Demokratie und Chancengleichheit sicherstellen. Sozial nachhaltige Rahmenbedingungen dürfen weder zulassen, dass

¹⁹²¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011). Welt im Wandel: 185.

es zu einem weiteren Auseinanderdriften zwischen Arm und Reich und einer Schrumpfung der mittleren Einkommensschichten kommt, noch dass Bildungs- und Berufserfolg oder die Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben an die soziale Herkunft geknüpft sind. Soziale Nachhaltigkeit in einer Sozialen Marktwirtschaft bedeutet auch, dass die jeweilige Beschäftigung existenzsichernd ist und unter guten Arbeitsbedingungen stattfindet.

Eine nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik muss sich im ökologischen Sinne an dem Ziel eines ressourcensparenden und umweltschonenden Wirtschafts- und Konsummodells orientieren, das den Naturverbrauch vom Wachstum entkoppelt und ihn absolut senkt. Dazu zählen insbesondere die Limitierung des CO₂-Ausstoßes, die Begrenzung der Stickstoffeinträge, der Erhalt der biologischen Vielfalt und der Schutz der Böden und Ozeane und die Sicherung der natürlichen Ressourcen.

Im ökonomischen Sinne muss die Ordnungspolitik Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung setzen, beispielsweise für stabile Finanzmärkte, die Förderung von Innovationen und eine gerechte Steuergestaltung. Darüber hinaus bedeutet Nachhaltigkeit ein umweltverträgliches Wirtschaften und eine sozial gerechte Verteilung der materiellen und immateriellen Lebensverhältnisse zur Steigerung der Lebensqualität. Dies beinhaltet auch eine verstärkte Mitwirkung und Teilhabe der Beschäftigten am Wirtschaftsgeschehen, eine faire Verteilung des erwirtschafteten Mehrwertes, eine erhöhte Bildungsbeteiligung unabhängig von der sozialen Herkunft, die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit, Familienarbeit und Ehrenamt sowie die Sicherung der Innovationskraft der Wirtschaft.

I.IV Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung: Effizienz, Konsistenz und Suffizienz

Die Wege zu einer nachhaltigen Wirtschaft sind in der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ vielfach diskutiert worden. Es herrscht Konsens, dass unter dem Dach der Leitidee der Nachhaltigkeit ein Zusammenspiel aus Strategien der Effizienz, Konsistenz und Suffizienz erfolversprechend ist.¹⁹²² Diese Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung können durch Rahmenseetzungen im Sinne nachhaltig gestaltender Ordnungspolitik unterstützt werden.

Erhebliche Effizienzreserven stecken noch immer in Produktions- und Konsumtionsprozessen. Eine „Effizienzrevolution“ muss dazu dienen, den Ressourcenverbrauch und die Inanspruchnahme von Senken pro Produktionseinheit absolut zu reduzieren. Eine solche Effizienzrevolution muss systematisch angelegt sein, um ansonsten drohende Rückschlagseffekte (Rebound-Effekte) zu vermeiden. Dazu kann nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik durch die innovationsorientierte Gestaltung der

technologienpolitischen Rahmenbedingungen, der Wettbewerbsordnung und die Förderung von Ressourcen- statt Arbeitsproduktivität einen Beitrag leisten.

Konsistenzstrategien umfassen die Nutzung naturverträglicher Technologien sowie die Rückführung von Produktabfällen und Ressourcen in Stoffkreisläufe, etwa in der ökologischen Kreislaufwirtschaft. Auch diese Formen kann eine nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik durch Anreizsysteme, Verfahrens- und Produktstandards begünstigen.

In einem anderen Sinne bedeutet Konsistenz auch die Abstimmung verschiedener Instrumente hinsichtlich einer synergetischen Entfaltung ihre Wirkungen. Konsistente Strategien vermeiden einander widersprechende Instrumente. Die Konsistenz von Instrumenten hinsichtlich ihrer Effekte muss nicht nur zwischen verschiedenen Instrumenten auf der gleichen räumlichen Ebene gewährleistet sein, sondern auch über Ebenen hinweg, wobei heute die globale Ebene von zentraler Bedeutung ist. Die Maßnahmen der jeweils unteren Ebene sollten bestmöglich mit denjenigen Regimen auf höherer Ebene abgestimmt sein, die Nachhaltigkeitsziele verwirklichen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Ausgestaltung etwa europäischer oder globaler Regelungen prinzipiell abgewartet werden müsste ehe nationale Maßnahmen getroffen werden. Denn eine solche Sichtweise vernachlässigt die Vorbildfunktion erfolgreicher Maßnahmen auf unteren Ebenen. So sind Nationalstaaten nicht nur entscheidend daran beteiligt, globale Rahmenbedingungen kollektiv zu setzen. Vielmehr dienen sie mit innovativen Regelsetzungen häufig auch individuell als Vorbilder, die international auf breiter Basis nachgeahmt werden und so (wie bei den Euro-Normen oder den Einspeisevergütungen für erneuerbare Energien) die globalen Rahmenbedingungen mitbestimmen.

Schließlich dient Suffizienz der Einsparung stofflicher oder energetischer Ressourcen sowie der Minderbelastung der globalen Senken durch eine Änderung von Lebensstilen, Produktions- und Verhaltensweisen. Sie setzt auf Qualität statt auf Quantität. Auch sie kann durch ordnungspolitische Maßnahmen unterstützt werden, etwa durch Aufklärung über die Folgen bestimmter Konsum- und Handlungsmuster, der Eindämmung nicht-ökologischer Anreize seitens des Staates und über eine insgesamt größere Markttransparenz (siehe Kapitel II.II). Effizienz, Konsistenz und Suffizienzstrategien erschöpfen sich nicht in technologischen Innovationen, sondern umfassen auch kulturelle und soziale Neuerungen.

II Kriterien nachhaltig gestaltender Ordnungspolitik

Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik setzt Rahmenregelungen entsprechend der Verfassungsnormen politisch gesetzter Ziele, innerhalb derer die Wirtschaftssubjekte agieren. Sie strebt keine Detailsteuerung an. Im gesetzten Rahmen kommen dann Instrumente zum Einsatz, die sich

¹⁹²² Vgl. Kapitel 7 der Projektgruppe 3; vgl. ebenso Bulmahn, Edelgard (2012). Schlüssel für die Zukunft: 33.

je nach Ziel, Regelungsgegenstand, Art und Ausmaß der Herausforderung hinsichtlich der Eingriffstiefe, Verbindlichkeit und Zielgenauigkeit der Umsetzung unterscheiden.¹⁹²³

Welche Instrumente für ein bestimmtes Politikziel gewählt werden, sollte anhand der genannten Kriterien beurteilt¹⁹²⁴ und davon abhängig gemacht werden, welches Instrument im konkreten Fall besser geeignet ist, die angestrebten Ziele zu erreichen. Folgende Kriterien sollten dabei berücksichtigt werden:

- **Wirksamkeit („effectiveness“):** Sie sollten unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen ihr vorher definiertes Ziel effektiv erreichen.
- **Begleiteffekte:** Negative wie positive Begleiteffekte sollten in die Vorab-Bewertung eingehen, positive „co-benefits“ können explizit adressiert werden.
- **Effizienz („efficiency“):** Sie sollten ihr Ziel mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreichen. Politikziele sollten mit den niedrigsten möglichen Anreizkosten den größtmöglichen Effekt erzielen.
- **Verteilungsgerechtigkeit („equity“):** Kosten der gewählten Instrumente sollen gerecht verteilt sein.
- **Langfristigkeit:** Die gesetzten Regeln sollten plan- und kalkulierbar sein um Planungssicherheit, Rechtssicherheit und Investitionssicherheit zu gewährleisten.
- **Durchsetzbarkeit („feasibility“):** Regeln sollten umsetzbar, aber auch verständlich und transparent sein.

III Nachhaltigkeitsorientierte Umgestaltung der Rahmenbedingungen

Trotz vielfältiger Anstrengungen zur Gestaltung der Wirtschaftsordnung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und erkennbaren Erfolgen in Teilbereichen kann insgesamt von einer nachhaltigkeitsorientierten Gestaltung der Rahmenbedingungen noch keine Rede sein. Vielmehr wurde gerade in den Krisen der jüngeren Vergangenheit klar erkennbare Fehlsteuerungen und Regulierungsdefizite deutlich.¹⁹²⁵ Eine umfassende Neujustierung der derzeitigen Rahmenbedingungen ist daher nötig, um die Nachhaltigkeitsorientierung einzelner Wirtschaftssubjekte in gesamtgesellschaftliche Ziele zu übersetzen.

¹⁹²³ Politische Gestaltungsoptionen für die Transformation zu einer nachhaltigen Ökonomie sind in den letzten Jahren verschiedentlich niedergelegt worden: Vgl. Europäische Kommission (2010). Europa 2020; UNEP (2011). *Towards a Green Economy*; OECD (2011). *Towards Green Growth*; WGBU (2011). *Welt im Wandel*. Es soll hier zunächst darum gehen Charakteristika dieser Instrumente herauszuarbeiten und die möglichen Instrumente in Kategorien zu systematisieren.

¹⁹²⁴ Vgl. Endres, Alfred (2007). *Umweltökonomie*: 122–155; vgl. auch OECD (2011). *Towards Green Growth*: 37; vgl. ebenso Romanowski, Gerd; VCI (2012). *Nachhaltiges Wirtschaften am Beispiel der Chemiebranche*.

¹⁹²⁵ Vgl. dazu auch das Sondervotum der Opposition zum Bericht der Projektgruppe I.

Die Ansätze dazu sind vielfältig. Sie werden in den nachfolgenden Kapiteln konkret für die Bereiche Regulierung der Finanzmärkte, zukunftsfähige Finanzpolitik, nachhaltiges Wirtschaften am Beispiel der Chemieindustrie sowie Klimaschutzpolitik eingehend beschrieben. Allgemein und auch jenseits der vorgenannten Teilspektoren umfassen diese Rahmenbedingungen den Rechtsrahmen, das Steuer- und Abgabensystem, die Beschaffungspolitik, Markteinführungshilfen sowie die Markttransparenz.¹⁹²⁶ Entscheidend für den Erfolg einer nachhaltigen Ordnungspolitik ist die Kohärenz.

Erstens muss nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik einen **auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Rechtsrahmen** schaffen. Dazu muss das Ordnungsrecht genutzt und modernisiert und durch die Aufnahme dynamischer Zielwerte ergänzt werden. So können zum Beispiel Grenzwerte wie auch produktbezogene Normen und Standards Innovationen befördern. Dies beweisen Top Runner-Programme, die eine Orientierung am Standard der jeweils energieeffizientesten am Markt befindlichen Produkte vorschreiben. Neben den Produkten können die Produktionsprozesse dynamisch beeinflusst werden, zum Beispiel indem das Recht der Anlagengenehmigung konsequenter auf den Stand der Technik ausgerichtet wird (was im EU-Recht angelegt ist). Zudem kann im Rahmen ordnungsrechtlicher Instrumente die Erfassung, Bewertung und Zulassung von Produkteigenschaften ebenso wie die Einhaltung von Mindeststandards zu einer Markt Zugangsbedingung erklärt werden: „No data, no market“.

Zur Internalisierung externer Kosten kann auch das Wettbewerbsrecht beitragen. Eine Wirtschaftsweise, die sich nach wie vor an dem Prinzip der Externalisierung von sozialen und Umweltkosten ausrichtet, schadet dem Ziel des nachhaltigen Wirtschaftens und verschiebt die Probleme räumlich und zeitlich. Eine Erweiterung der Normen zum unlauteren Wettbewerb um nachhaltigkeitsorientierte Aspekte kann helfen diese Fehlentwicklungen einzudämmen.¹⁹²⁷

Die mit der ökologischen Steuerreform 1999 begonnene nachhaltigkeitsorientierte **Umgestaltung des Steuer- und Abgabensystems** muss fortentwickelt und auch um den Abbau ökologisch schädlicher Subventionen ergänzt werden. Die Ausgestaltung von Steuern und Abgaben setzt zurzeit etwa klare Anreize zum Abbau von Arbeitsplätzen, aber unzureichende zum ressourcenschonenden Wirtschaften. Anreize zur Vermeidung der Belastung von Umweltsenken können über Cap-and-Trade-Systeme organisiert werden, also die Zuweisung von Eigentumsrechten für globale Senken durch die Vergabe von (limitierten) Nutzungszertifikaten und die Einrichtung eines Marktes für den Handel dieser Rechte.¹⁹²⁸ Grundlage für die Zuweisung ist die Festlegung von Obergrenzen („caps“) und die entsprechende Zuteilung von Zertifikaten, die dann über einen Marktmechanismus einen Preis erhalten.

¹⁹²⁶ Vgl. Bulmahn, Edelgard (2012). *Schlüssel für die Zukunft*: 83f.

¹⁹²⁷ Vgl. Scherhorn, Gerhard (2005). *Markt und Wettbewerb unter dem Nachhaltigkeitsziel*.

¹⁹²⁸ Vgl. PIK, CMCC; CIRED; EPRG (Hrsg.) (2009). *Recipe*.

Allerdings kann sich dieser Preis als zu gering erweisen, um ausreichende Minderungen zu erreichen.¹⁹²⁹ Neben solchen Minderungsregimes können umweltbelastende Tätigkeiten außerdem über Lenkungsabgaben für den Verursacher verteuert und damit in der Regel verknappt werden. Solche Instrumente finden sich beispielsweise in den ökologischen Steuerreformkonzepten.

Für eine nachhaltige Wirtschaft sind Innovationen entscheidende Fortschrittstreiber, mit denen durch neue Produkte und Verfahren eine Reduktion des Ressourceneinsatzes und der Umweltbelastungen erreicht werden kann. **Innovationspolitik muss als Querschnittsaufgabe** der gesamten Politik betrachtet werden. Sie reicht von der direkten Forschungsförderung über die Gestaltung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen im gesamten Bereich der Gesetzgebung in der Normierung und Standardisierung bis zu einer Nutzung der Beschaffungspotenziale der öffentlichen Hand.

Innovationen sind jedoch nicht nur technischer Natur, sondern stellen auch einen sozialen Prozess dar. Gute Arbeitsbedingungen und angemessene Löhne, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine klare Abgrenzung zwischen Arbeitszeit und Freizeit, innovative Arbeitszeitmodelle und erweiterte reale Mitbestimmungsrechte¹⁹³⁰ am Arbeitsplatz sind zentrale Ressourcen für die Produktivität und Innovationsfähigkeit der Unternehmen.

Auch neue gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen¹⁹³¹, die besser auf die Bedürfnisse und Anforderungen der Konsumentinnen und Konsumenten ausgerichtet sind und die gleichzeitig neue Arbeitsplätze bieten beziehungsweise Märkte eröffnen, stellen Innovationen dar.¹⁹³² Für die Stärkung der Innovationskraft unserer Gesellschaft spielen ein **leistungsfähiges Bildungs- und Wissenschaftssystem** eine besonders wichtige Rolle und eine Reform des Bildungswesens auf allen Ebenen ist von großer Bedeutung.

Ökologisch erwünschte Entwicklungen können durch **Markteinführungshilfen**, beispielsweise durch Einspeisevergütungen marktfähig gemacht und damit allgemein gestärkt werden. Gleichzeitig kann im Gegenzug der Abbau umweltschädlicher Subventionen Teil einer nachhaltig gestaltenden Ordnungspolitik sein.¹⁹³³ Der Fortbestand von Subventionen mit ökologisch oder sozial negativen Wirkungen verzögert die Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaft.

¹⁹²⁹ Derzeit ist die zugeteilte Menge von Zertifikaten auch auf Grund der Wirtschaftskrise zu hoch. Folglich verfällt der Preis der Zertifikate und das Ziel einer Steuerungs-/Minderungsfunktion wird nicht erreicht.

¹⁹³⁰ Vgl. Kriegesmann, Bernd; Kley, Thomas (2012). Mitbestimmung als Innovationstreiber.

¹⁹³¹ Vgl. Peters, Christoph; Leimeister, Marco (2012). Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen; vgl. auch Ver.di (Hrsg.) (2013). Dienstleistungsinnovationen: offen, sozial, nachhaltig.

¹⁹³² Vgl. Bulmahn, Edelgard (2012). Schlüssel für die Zukunft.

¹⁹³³ Vgl. Umweltbundesamt (2008). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland; vgl. auch Bär, Holger; Jacob, Klaus; Meyer, Eike; Schlegelmilch, Kai (2011). Wege zum Abbau umweltschädlicher Subventionen.

Der Staat kann zudem zum Vorreiter nachhaltigen Wirtschaftens werden, wenn er seine Nachfragemacht gezielter für eine soziale und ökologische Erneuerung unserer Wirtschaft nutzt. Allein die **öffentliche Beschaffung** in Deutschland hat einen Anteil von rund 13 Prozent am jährlichen Bruttoinlandsprodukt. Bei der Auftragsvergabe sollte die Einhaltung und Beachtung ökologischer und sozialer Kriterien verpflichtend sein. Bisher spielen Nachhaltigkeitskriterien bei öffentlicher Beschaffung nur eine geringe Rolle, obwohl das EU-Recht die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien seit Jahren fordert.¹⁹³⁴ Die Beschaffungsrichtlinie sollte daher entsprechend neu ausgerichtet werden.

Den problematischen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten, wie eine erhebliche Steigerung der Niedriglohnbeschäftigung, eine Ausweitung von Leih- und in jüngster Zeit Werkarbeitsverhältnissen, zeitweise sinkende Real-löhne, eine zunehmende Verdichtung von Arbeit, eine Entgrenzung von Arbeitszeiten und schwindenden Grenzen zwischen Arbeits- und Freizeit, sollte durch entsprechende Reformen **des Arbeitsmarktes** entgegengewirkt werden.

Schließlich sollte nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik **Markttransparenz** herstellen. Klare Produktinformationen unterstützten die vorhandene Bereitschaft zu nachhaltigem Konsum aufseiten der Verbraucherinnen und Verbraucher.¹⁹³⁵ Der Zugang zu verständlichen und verlässlichen Informationen zur Produktqualität und zu Produktionsbedingungen erlaubt ihnen eine informierte Entscheidung. Die Entwicklung von Datenbanken, die Stärkung von Verbraucherschutzorganisationen oder regionaler Effizienzagenturen sind weitere wichtige Bausteine. Die zielgenaue Berichtspflicht für Unternehmen über ihre Wertschöpfungs- und Handelsketten stellt eine notwendige Voraussetzung für derartige Produktinformationen dar.¹⁹³⁶ Zudem können diese Informationspflichten mit Selbstverpflichtungen von Unternehmen und Verbänden verknüpft werden, um diese so glaubwürdiger und im Zweifelsfall auch sanktionsfähig zu machen.

¹⁹³⁴ „Die öffentlichen Auftraggeber können zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Vertragsunterlagen angegeben werden. Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen.“ Vergaberichtlinie vom 31. März 2004: 134.

¹⁹³⁵ Vgl. dazu auch Kapitel 4.1.2 im Bericht der Projektgruppe 5.

¹⁹³⁶ Vgl. Bleischwitz, Raimund (2010). Ökonomische Dimensionen einer Ressourcenpolitik: 34 f.

ein Risikogewicht von Null vorgeschrieben. Es kommt daher entscheidend auf eine Änderung der Regeln zur Eigenkapitalhinterlegung an. Sie sollten sich primär an den ungewichteten Aktiva orientieren (vgl. Kapitel 2.3.1), sodass die Relevanz der Ratings sinkt. Daneben sollten die bankinternen Ratingverfahren gefördert werden, um die Abhängigkeit von externen Ratings weiter zu verringern.

Zudem deuten Forschungsergebnisse darauf hin, dass die hohe Komplexität der zu bewertenden Finanzprodukte eine Ursache für die Intransparenz der Bewertungen und darauf aufbauend für strategisches Verhalten („Suche nach dem besten Rating“) der Emittenten dieser Produkte ist.¹⁹⁹¹ Dies bestärkt die in Abschnitt 3.4 formulierte Forderung nach mehr Transparenz bei der Produktgestaltung. Insbesondere sollten komplexe Mehrfachverbriefungen durch deutlich höhere Selbstbehalte massiv erschwert oder ganz verboten werden.

Aus Sicht einiger Mitglieder der Enquete-Kommission hinken die aufsichtsrechtlichen Bemühungen zur Regulierung der Ratingagenturen den Erfordernissen laufend hinterher. Sie befürchten, dass noch so ausgeklügelte Governance-, Transparenz- und Haftungsregelungen die bestehenden Interessenkonflikte nicht beseitigen können. Daher schlagen sie vor, eine europäische gemeinnützige unabhängige Ratingagentur zu schaffen. Sie erwarten, dass eine neue Agentur für zusätzlichen Wettbewerb auf dem internationalen Markt für Ratings sorgen würde. Zudem versprechen sie sich Bewertungsverfahren, die nicht durch Interessenkonflikte verzerrt sind. Im Gegenzug plädieren sie dafür, öffentliche Ratingagenturen von den für private Agenturen geltenden Regulierungsvorschriften zu entlasten. Um ungerechtfertigte, krisenverschärfende Herabstufungen insbesondere von europäischen Staaten zu verhindern, fordern sie schließlich eine stärkere unabhängige Kontrolle der Ratings von (Krisen-)Staaten.

Aus Sicht der Mehrheit der Mitglieder der Enquete-Kommission wäre eine Intensivierung des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs auf dem internationalen Markt für Ratings zu begrüßen.¹⁹⁹² Die Einrichtung einer öffentlich geförderten oder gar öffentlich-rechtlichen Ratingagentur sehen sie jedoch skeptisch. Grundsätzlich sehen sie es nicht als Aufgabe des Staates an, die Güte von Finanzmarktprodukten zu bewerten. Darüber hinaus sehen sie praktische Probleme. Zum einen schätzen sie die notwendigen Investitionskosten (insbesondere Personalkosten und eine überzeugende Methodik der Ratings) als besonders hoch ein und befürchten, dass sich eine öffentlich-rechtliche beziehungsweise öffentlich geförderte Agentur, die ihrer Konstruktion nach nicht den Sanktionen des Marktes ausgesetzt ist und der zu Beginn jede Reputation fehlt, langfristig nicht als innovatives Unternehmen bei

den Nachfragern von Ratings durchsetzen kann. Zum anderen erwarten sie, dass die Marktteilnehmer gerade die Bewertung europäischer Krisenstaaten in Zweifel ziehen werden, da eine europäische öffentlich-rechtliche oder öffentlich geförderte Ratingagentur hierbei in Interessenkonflikte geraten könnte.¹⁹⁹³ Neben den ökonomischen Bedenken, die gegen die Gründung einer solchen Ratingagentur sprechen, gibt es politische Einwände. Eine öffentlich-rechtliche oder auch öffentlich geförderte Ratingagentur, die Ratings produziert, die ex post nicht eintreten, kann zu Fehlinvestitionen verleiten. Dies kann unter Umständen zu hohen Verlusten bei den Anlegern führen. Im schlimmsten Fall können die öffentlich-rechtliche Ratingagentur und damit die europäischen Regierungen von den Investoren in Haftung genommen werden.¹⁹⁹⁴

2.4 Zusammenfassung

Die weltweite Finanzkrise, die im Zusammenbruch von Lehman Brothers gipfelte und eine schwere Rezession der Weltwirtschaft nach sich zog, hat gezeigt, wie fragil das globale Finanzsystem ist. Dauerhaft stabile Finanzmärkte sind jedoch ein wichtiger Grundpfeiler für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Basierend auf einer Analyse der Systemschwächen, die zur Schärfe der Krise beigetragen haben, hat es in den vergangenen Jahren eine Reihe von Initiativen zur Finanzmarktreform gegeben, von denen einige bereits in Kraft getreten sind. Vieles davon ist zu begrüßen. Doch greifen wesentliche Teile der Reformen zu kurz. Das Ziel der G 20 einer umfassenden und krisenfesten Regulierung ist noch längst nicht erreicht.

Die wichtigsten Forderungen seien daher hier noch einmal zusammengefasst:

- Die Eigenkapitalanforderungen an Finanzinstitute sollten deutlich stärker als geplant verschärft werden. Als zentrales Eigenkapitalmaß sollte die Leverage Ratio verwendet werden, die weniger manipulationsanfällig ist als die risikogewichtete Eigenkapitalquote. Eine höhere Eigenkapitalanforderung verschafft nicht nur dem für eine Marktwirtschaft fundamentalen Haftungsprinzip mehr Geltung. Sie trägt auch dazu bei, dass das Anpassungsvolumen im Krisenfall geringer als bisher ausfällt, was die krisenverschärfende Abwärtsdynamik von Fire Sales und Bilanzverkürzungen reduziert.
- Die Eigenkapitalanforderungen sollten eine bankspezifische Komponente enthalten. So sollten Banken, die systemrelevant sind oder eine außergewöhnlich starke Fristentransformation betreiben – sich also sehr kurzfristig verschulden, aber langfristige Kredite vergeben – zusätzliche Eigenmittel vorhalten müssen.

- Die Prozyklizität der bisherigen Regeln sollte vermieden werden. Dazu sollte eine regelgebundene antizyklische Leverage Ratio eingeführt werden. Zudem sollten die Aufsichtsbehörden ermächtigt werden, Anforderungen an die Beleihungsquoten oder an die Einlagequoten zustandsabhängig zu verschärfen oder zu lockern.
- Es wäre zu prüfen, inwieweit eine antizyklische Variation der Bankenabgabe zielführend sein könnte.
- Der Bereich der Schattenbanken sollte stärker reguliert werden. So sollten Banken die Aktivitäten von mit ihnen verbundenen Zweckgesellschaften voll in ihren Rechnungslegungskreis konsolidieren. Zudem sollten die Aufsichtsbehörden das Mandat erhalten, in besonderen Fällen außerbilanzielle Zweckgesellschaften und Aktivitäten ganz zu verbieten. Auch sollte eine enge Begrenzung des Exposures von Banken gegenüber bestimmten Teilen des Schattenbankensystems (zum Beispiel Hedge Fonds) erfolgen. Schließlich sollten die Regeln zur Leverage Ratio und zur Fristentransformation auch für die Schattenbanken verschärft werden; Abweichungen von den im Bankensystem geltenden Grenzen sollten gut begründet werden.
- Regulierungssoasen sollten geschlossen werden, um Ausweichreaktionen zu vermeiden.
- Um die Transparenz zu erhöhen, sollte den Regulierungsbehörden gerade für den Fall, dass Risiken drohen, die Befugnis eingeräumt werden, zusätzliche Informationen von den Marktteilnehmern einzufordern.
- Weiterverbriefungen sollten durch deutlich höhere Selbstbehalte massiv erschwert oder ganz verboten werden. Inwieweit Kreditderivate insbesondere auf Staatsanleihen ein ähnlich hohes Gefährdungspotenzial aufweisen und daher ebenfalls verboten oder erschwert werden sollten, ist umstritten.
- Es ist zu prüfen, ob und wie Finanzinnovationen mit erhöhtem Gefährdungspotenzial verboten oder deutlich unattraktiver gemacht werden können.
- Die Transparenz über die Vergütungssysteme im Bankensektor sollte weiter erhöht werden. Auch ist sicherzustellen, dass die variable Vergütung nicht primär an die Eigenkapitalrendite anknüpft.
- Es muss ein funktionsfähiger Kriseninterventions- und Insolvenzmechanismus für Banken geschaffen werden. In ihm sollten die Rechte für die Aufsichtsbehörden zu einem frühzeitigen Eingriff verwirklicht werden. Ein guter Maßstab hierfür ist das vom Sachverständigenrat entworfene Dreiphasenkonzept.
- Eine europäische Bankenaufsicht sollte mit echten Durchgriffsrechten zumindest bei international operierenden Banken ausgestattet werden. Dies betrifft insbesondere das Verfahren bei möglichen Schieflagen oder Insolvenzen von Banken, die in mehreren Mitgliedsländern tätig sind. Hierzu ist ein europaweites Abwicklungsregime – mindestens für die Eurozone –

nötig. Begleitend sollte es eine Regel geben, nach der mögliche finanzielle Belastungen der Staaten aus Bankenrettungen verursachergerecht auf die Mitgliedsländer verteilt werden.

- Zur Vermeidung von Regulatory Capture sollten die finanzielle und personelle Kapazität der Regulierungsbehörde und ihre Unabhängigkeit gestärkt werden. Intransparenz sollte durch klare Transparenzregeln sowie externe und interne Kontrollen der Regulierungsinstanz reduziert werden.

Sondervotum der Sachverständigen PD Dr. Norbert Reuter, Prof. Dr. Ulrich Brand und Prof. Dr. Martin Jänicke sowie der Fraktion DIE LINKE. zum Bericht der Projektgruppe 4, Kapitel 2: „Regulierung der Finanzmärkte“

Die im Berichtsentwurf der Projektgruppe 4 im Abschnitt 2.3 genannten Vorschläge zur Regulierung der Finanzmärkte gehen nicht weit genug. Wie sich jüngst im Zusammenhang mit der Zypern-Rettung gezeigt hat, fehlt der Hinweis auf die Bedeutung von Kapitalverkehrskontrollen als Instrument, einen massiven Abfluss von Kapital und damit eine Verschärfung krisenhafter Entwicklungen zu verhindern.

Bis in die 70er Jahre hinein waren Kapitalverkehrskontrollen ein gängiges Instrument zur Regulierung internationaler Kapitalströme. Mit der Aufgabe des Bretton Woods-Systems fester Wechselkurse hatte sich jedoch zunehmend das neoliberale Credo der Überlegenheit unregulierter Märkte durchgesetzt. Auf den Finanzmärkten wurde dieses Credo am umfassendsten umgesetzt: Kapital müsse ohne Behinderung fließen dürfen, je flexibler und unregulierter die Finanzmärkte, desto günstiger seien die Bedingungen für Wachstum und Wohlstand. Der freie Kapitalverkehr wurde sogar neben dem freien Warenverkehr, der Freizügigkeit von Personen und der Dienstleistungsfreiheit als einer der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes in der Europäischen Union festgeschrieben.

Heute wissen wir, dass die zur Durchsetzung des freien Kapitalverkehrs umgesetzte umfassende Deregulierung, Flexibilisierung und Liberalisierung der Finanzmärkte zu massiven Verwerfungen in der Realwirtschaft geführt haben. Eine Reihe von Vorschlägen zur Re-Regulierung der Finanzmärkte wird in dem Abschnitt 2.3 der Projektgruppe 4 genannt. Allerdings fehlt der Hinweis auf die Notwendigkeit von Kapitalverkehrskontrollen als Instrument zur Stabilisierung der Finanzmärkte. Dabei hat bereits das Beispiel Island die Bedeutung von Kapitalverkehrskontrollen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung offensichtlich gemacht. Island sah sich nach der Insolvenz inländischer Banken ab 2008 gezwungen mittels Kapitalverkehrskontrollen einen massiven Abfluss von Geld außer Landes zu verhindern. Auf dieser Grundlage hat sich das Land seitdem relativ gut von der Krise erholt. Wie jüngst das Beispiel Zypern erneut zeigt, sind sie ein ebenso geeignetes wie notwendiges Instrument, um eine massive Kapitalflucht und damit eine weitere Verschärfung der Finanzkrise Zyperns und des gesamten Euroraums zu verhindern.

Im Bericht der Projektgruppe 4 findet sich demgegenüber die im Lichte der aktuellen Entwicklungen nicht weiter problematisierte beziehungsweise aktualisierte Aussage, „dass die Finanzmarktliberalisierung der Jahre 1980 bis 1999 positiv auf das Wirtschaftswachstum gewirkt hat. So zeigen Studien, dass eine Liberalisierung der Finanzsysteme insbesondere im Zuge einer Aufhebung von internationalen Kapitalkontrollen das Wirtschaftswachstum steigert“.¹⁹⁹⁵

Hier zeigt sich einmal mehr, dass die Realität Maßnahmen erzwingt, hinter der der Debattenstand in der herrschenden Ökonomik hinterherhinkt. Insofern sollten die Vorschläge zur Regulierung der Finanzmärkte der Projektgruppe 4 um den Hinweis auf die Bedeutung von Kapitalverkehrskontrollen ergänzt werden.

In dem Zusammenhang ist auch auf die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen hinzuweisen, die für die dauerhafte Stabilität von Finanzmärkten wie von öffentlichen Haushalten zentral sind. Dazu gehören etwa ein automatischer, grenzüberschreitender Datenaustausch der Steuerbehörden und die Möglichkeit des Lizenzentzugs von Banken, die bei Steuerflucht im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Kapitalverkehr helfen.

3 Zukunftsfähige Finanzpolitik

3.1 Einleitung

Finanzpolitische Entscheidungen sind Ausdruck gesellschaftspolitischer Verständigungsprozesse und Wertentscheidungen. Sie sind von großer Bedeutung für die Qualität der Daseinsfürsorge. Eine angemessene Finanzierung und eine effiziente Organisation erlauben es der öffentlichen Hand, der Gesellschaft hochwertige Leistungen bereitzustellen wie Bildungsinstitutionen (Kindergärten, Schulen und Hochschulen), Forschung und Entwicklung, Krankenhäuser, Polizei, öffentliche Verwaltung und Infrastruktur sowie die Landesverteidigung.

Eine Finanzpolitik ist jedoch nur dann zukunftsfähig, wenn über den Konjunkturzyklus ausgeglichene Haushalte und ein niedriger Schuldenstand sowie die Finanzierung erforderlicher öffentlicher Aufgaben dauerhaft erreicht werden. Die Verschuldungskrise in einigen Ländern des Euroraums hat die Bedeutung einer zukunftsfähigen Finanzpolitik für die nachhaltige Entwicklung einer Volkswirtschaft einmal mehr nachdrücklich vor Augen gerufen.

Grundsätzlich sollte eine zukunftsfähige Finanzpolitik so geplant sein, dass die staatlichen Haushalte im Durchschnitt eines Konjunkturzyklus zumindest nahezu ausgeglichenen sind. Dies erlaubt, in Abschwüngen Defizite zu machen, denen aber in Aufschwüngen Überschüsse gegenüber stehen sollten. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse trägt dieser Forderung Rechnung.¹⁹⁹⁶

¹⁹⁹⁵ Kapitel 3.3.1 im Berichtsteil der Projektgruppe 1.

¹⁹⁹⁶ Vgl. hierzu auch das Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. und des Sachverständigen PD Dr. Norbert Reuter „Wege zu einer zukunftsfähigen Finanzpolitik – aktueller Rechtsrahmen“ zu Kapitel 3.4.

Aufgrund verschiedener Faktoren wird es künftig nicht einfacher werden, Einnahmen und Ausgaben in eine Balance zu bringen. Es gilt daher, die Herausforderungen einer zukunftsfähigen Finanzpolitik anzunehmen.

Dies gilt umso mehr, als die gesamtwirtschaftliche Einkommenssumme, aus der Zinsen und Tilgungen der aufgelaufenen Staatsschulden bestritten werden müssen, aufgrund der sinkenden Bevölkerungszahl langfristig wohl langsamer steigen dürfte als bisher. Für sich genommen macht die Demografie es also schwieriger, aus bestehenden Schulden „herauszuwachsen“.¹⁹⁹⁷ Diesem eher pessimistisch stimmenden Befund stehen allerdings die Produktivitätsdynamik und die Vermögenssituation von privaten Haushalten der deutschen Volkswirtschaft gegenüber: Es spricht viel dafür, dass die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen im Trend weiter steigen.¹⁹⁹⁸ Die bestehenden Schulden werden folglich zwar auf zunehmend weniger Schultern verteilt, diese können aber immer mehr tragen. Insofern belastet die Demografie den langfristigen Schuldenabbau, ohne ihn unmöglich zu machen.

Weitaus dramatischer könnte dagegen die Auswirkung auf die Alterssicherung sein. Bei gegebener Beitragshöhe, unveränderten Beitragszeiten und zunehmender Rentenbezugsdauer infolge der steigenden Lebenserwartung stellen die von den Beitragszahlern bisher erworbenen Ansprüche an die Rentenversicherung eine implizite Verschuldung des Staates dar. Ohne frühzeitige Anpassung droht die Überschuldung oder der Zusammenbruch des Rentensystems.

Die deutsche Finanzpolitik hat dieses Problem erkannt. So liefert die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse mittlerweile den rechtlichen Rahmen dafür, dass die staatliche Neuverschuldung eng begrenzt bleibt. Auch soll das Renteneintrittsalter schrittweise auf 67 Jahre erhöht werden.^{1999/2000}

¹⁹⁹⁷ Vgl. dazu auch das Kapitel „Demografische Herausforderungen für die Finanzpolitik“ der Projektgruppe 1.

¹⁹⁹⁸ Vgl. hierzu sowohl das Kapitel 2.7 der Projektgruppe 1 sowie das Sondervotum der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE. sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Dr. Anke Hassel, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind zum Bericht der Projektgruppe 1.

¹⁹⁹⁹ **Sondervotum der Fraktion der SPD und der Sachverständigen Dietmar Hexel und Prof. Dr. Gert Wagner:** Eine Anhebung des Renteneintrittsalters ist jedoch erst dann möglich, wenn rentennahe Jahrgänge zu mindestens 50 Prozent sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Auch sollten sich die Übergänge in die Rente stärker an der individuellen Leistungsfähigkeit der Beschäftigten orientieren.

²⁰⁰⁰ **Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. und der Sachverständigen PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Ulrich Brand:** Die schrittweise Anhebung des Rentenalters auf 67 ist keine adäquate Antwort auf die demografische Entwicklung, da sie die Probleme der Alterung der Gesellschaft einseitig auf die Beschäftigten und Rentnerinnen und Rentner abwälzt und gleichzeitig die Altersarmut noch verschärft. Da es sich um ein gesamtgesellschaftliches Problem handelt, muss die Finanzierung auskömmlicher Renten grundsätzlich auf eine breitere Basis gestellt werden.

3.2 Zur Definition und Messung von Zukunftsfähigkeit in der Finanzpolitik

3.2.1 Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Das Konzept der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen soll die dauerhafte Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik sichern und die langfristigen Grundlagen einer prosperierenden Gesellschaft erhalten.²⁰⁰¹ Der erste Aspekt bezieht sich auf die öffentlichen Haushalte selbst und fordert, dass diese nicht durch hohe oder dauerhaft zunehmende Schulden überlastet werden. Dies bedingt zum einen eine kurz- und mittelfristig solide Haushaltsführung. Zum anderen müssen Leistungsansprüche, deren belastende Auswirkungen erst langfristig sichtbar werden, durch rechtzeitig eingeleitete kompensatorische Maßnahmen unter Kontrolle gehalten werden. Der zweite Aspekt impliziert, dass die Finanzpolitik dazu beitragen soll, die ökonomischen, ökologischen und sozialen Grundlagen des staatlichen Gemeinwesens zu erhalten und zu entwickeln. Die einzelnen Ziele können dabei durchaus im Widerspruch zueinander stehen. Es ist die Aufgabe der Politik, hier Prioritäten zu setzen und gegebenenfalls einen Interessenausgleich herbeizuführen.

Eine Operationalisierung des Nachhaltigkeitserfordernisses ist die sogenannte intertemporale Budgetrestriktion. Sie fordert, dass der derzeitige Schuldenstand dem Barwert aller zukünftigen Primärsalden entspricht.²⁰⁰² Der öffentliche Haushalt ist nicht nachhaltig, wenn der Gegenwartswert der Primärüberschüsse kleiner ausfällt als der aktuelle Schuldenstand.²⁰⁰³ Die Schuldendynamik lässt sich gut anhand der approximativen Fortschreibungsgleichung

$$\Delta b_t \approx (i_t - g_t)b_{t-1} - ps_t$$

erkennen (hierbei ist Δb_t die Änderung der Schuldenquote im Jahr t , i_t der Zinssatz, g_t die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts, b_{t-1} die Schuldenquote am Ende des Vorjahres und ps_t der Primärsaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt). Die Fortschreibungsgleichung besagt, dass die Schuldenquote ansteigt, wenn das Produkt aus dem Zinswachstumsdifferenzial und der Schuldenquote des Vorjahres den Primärsaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigt. Primärsalden, die langfristig – also abstrahiert von konjunkturellen Schwankungen – für eine konstante oder sinkende Schuldenquote sorgen, sind Zeichen einer nachhaltigen Finanzpolitik.

²⁰⁰¹ Vgl. zu den folgenden Argumenten (zum Teil wörtlich) das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF: BMF (2001). Nachhaltigkeit der Finanzpolitik.

²⁰⁰² Unter dem Primärsaldo versteht man den Haushaltssaldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben. Im Gegensatz dazu werden beim Finanzierungssaldo die Zinszahlungen als Ausgaben berücksichtigt. Je nach Höhe des Bruttoschuldenstands und Zinsen können sich der Primärsaldo und der Finanzierungssaldo erheblich voneinander unterscheiden. Bei der Barwertberechnung diskontiert man die zukünftigen Primärsalden mithilfe eines Referenzzinssatzes auf die Gegenwart ab.

²⁰⁰³ Vgl. für eine detailliertere Betrachtung der intertemporalen Budgetrestriktion Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: 168 ff.

An dieser Stelle wird die Vielschichtigkeit einer erfolgreichen Finanzpolitik deutlich. Die Politik kann einerseits den Primärsaldo durch Änderungen der Einnahmen oder Ausgaben unmittelbar verändern. Sie kann aber andererseits auch versuchen, die Bedingungen für steigende Einnahmen oder sinkende Ausgaben des Staates zu verbessern, indem sie eine langfristige Strategie nachhaltigen Wachstums verfolgt. Dies betrifft insbesondere die Höhe und Struktur der Steuer- und Abgabenbelastung, die Gestaltung der Staatsausgaben, die Regulierung und Rahmensetzung von Märkten sowie allgemein die Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft. Es sind dabei auch die negativen Auswirkungen nicht nachhaltigen Wirtschaftens auf die wirtschaftliche Entwicklung zu berücksichtigen. Eine solide Finanzpolitik hat den positiven Nebeneffekt, dass sie die Risikoprämie und damit den Zinssatz für Staatsanleihen senkt oder niedrig hält. Denn die Zinsen reflektieren nicht nur die Präferenz der Menschen, ihr Einkommen zu sparen oder zu konsumieren, sondern auch ihre Risikoeinschätzung bezüglich des staatlichen Schuldners, wie die europäische Schuldenkrise einmal mehr verdeutlicht hat.

Kasten 3: Zu den Aussichten einer Wachstumsstrategie

Teile der Enquete-Kommission gehen davon aus, dass eine Strategie, die allein auf Wachstum setzt, zur Konsolidierung der Staatsfinanzen keine erfolversprechende Option darstellt. Zweifellos würde generell ein höheres Wachstum die Haushaltssituation positiv beeinflussen. Allerdings zeigen Projektionen, dass zukünftig schon allein wegen der demografischen Entwicklung nur noch mit geringen Wachstumsraten zu rechnen ist (siehe dazu das Sondervotum zur Projektgruppe 1). Zudem war im Einsetzungsantrag der Enquete-Kommission explizit gefordert worden, zu untersuchen, „ob und ggf. wie das deutsche Wirtschafts- und Sozialstaatsmodell die ökologischen, sozialen, demografischen und fiskalischen Herausforderungen auch mit geringen Wachstumsraten bewältigen kann beziehungsweise welche Wachstumszwänge dem entgegenstehen.“ Deshalb muss die Verbesserung staatlicher Einnahmen angegangen werden.

Auch die Mehrheit der Enquete-Kommission hält Wachstum allein für nicht ausreichend, um eine zukunftsfähige Finanzpolitik zu gewährleisten. Gerade weil der absehbare Bevölkerungsrückgang dazu führen wird, dass die bestehende Verschuldung von weniger Schultern getragen werden muss, betont sie jedoch die Bedeutung einer Wachstumsstrategie, um die Leistungsfähigkeit dieser Schultern zu stärken. Dabei ist selbstverständlich zu beachten, dass nur ökologisch und sozial nachhaltiges Wachstum diesem Ziel dient. Im Sinne eines umfassenden Ansatzes kommen zusätzlich Anpassungen bei den staatlichen Einnahmen oder Ausgaben hinzu. So sollte der Staat, wie im Kapitel 3.5.2 beschrieben, zum Beispiel Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung fördern und die marktwirtschaftlichen Produktivkräfte stärken. Statt primär auf die Erhöhung der staatlichen Einnahmen zu setzen, indem Steuersätze angehoben und neue Steuern eingeführt werden, sollte der Staat ein Konzept der qualitativen Konsolidierung verfolgen, bei dem konsumptive durch investive Staatsausgaben ersetzt werden.

e

bis 2016 für den Bund und 2020 für die Länder abgelaufen sind und dann staatliche Ausgabenpläne mit den Vorgaben des Grundgesetzes kollidieren. Noch ungelöst – aber nicht unlösbar – ist dagegen das aus dem demografischen Wandel erwachsende Finanzierungsproblem der Sozialversicherungen. Ohne weitreichende Maßnahmen wie die weitere Heraufsetzung des Renteneintrittsalters, das analog auch für Beamtinnen und Beamte gelten müsste, ist die Tragfähigkeitslücke wohl kaum zu schließen. Wichtig sind auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um die Frauenerwerbsquote zu erhöhen, eine weitere Reduktion der Erwerbslosigkeit sowie die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Um darüber hinaus die wahrscheinlich erst nach 2020 anfallenden fiskalischen Zusatzbelastungen abfedern zu können, sollte der Staat die kommenden Jahre für einen entschlossenen Kurs des Schuldenabbaus nutzen. Ergänzend sollte eine zukunftsfähige Finanzpolitik darauf bedacht sein, ein ökologisch und sozial verträgliches Wachstum zu fördern, um die zukünftigen Lasten besser schultern zu können.

Sondervotum der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind zu Kapitel 3.5 und 3.6 „Wege zu einer zukunftsfähigen Finanzpolitik – weitere Maßnahmen“

Die im Konsens verabschiedete Darstellung der Herausforderungen einer zukunftsfähigen Finanzpolitik hat gezeigt, dass die gegenwärtig verfolgte Finanzpolitik nicht nachhaltig ist. Folgt man dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), besteht gegenwärtig eine „Tragfähigkeitslücke“ in Höhe von 3,1 Prozent des BIP, was derzeit etwa 80 Mrd. Euro entspricht. Die aktuelle Finanzpolitik ist reformbedürftig, aber nicht nur um den Schuldenabbau voranzubringen und dem demografischen Wandel zu begegnen, sondern auch um das Ziel einer sozialökologischen Transformation zu erreichen. Wir brauchen eine faire und sozial gerechte Finanzpolitik, die ausreichend Finanzierungsmittel bereitstellen kann für mehr Investitionen in Bildung, Energiewende und soziale Sicherung. Dazu bedarf es einer Ausgabenumstrukturierung, in Teilbereichen Ausgabekürzungen und eine Stärkung der Einnahmen.

Grundlegend für die Finanzpolitik sind gesellschaftliche und politische Verständigungen und Wertentscheidungen über die vom Staat zu übernehmenden Verpflichtungen und Aufgaben. Von den verschiedenen politischen Parteien werden dabei durchaus differenziert aktuelle Leistungen infrage gestellt und an anderen Stellen zusätzliche Leistungen verlangt. Daher macht die Opposition in ihrem Sondervotum konkrete Vorschläge bei Ausgaben und Einnahmen.

Selbstverständlich würde ein zukünftig wieder höheres Wachstum die Tragfähigkeitslücke positiv beeinflussen. Wachstum an sich kann aber kein Ziel an sich und erst recht kein Allheilmittel zur Lösung gesellschaftlicher Pro-

3.6 Fazit

Die deutsche Finanzpolitik ist derzeit prinzipiell auf einem guten Weg. Denn die Schuldenbremse dürfte trotz aller Probleme für eine solide Haushaltsführung und abnehmende explizite Schulden sorgen. Der Lackmустest wird allerdings erst dann kommen, wenn die Übergangszeiten

bleme sein. Bisher geht gesamtwirtschaftliches Wachstum auch immer mit einem steigenden Ressourcenbedarf einher, der zu einer Überschreitung mehrere Umweltgrenzen geführt hat²⁰⁵⁴ und in der jetzigen Form nicht mehr fortzuführen ist. Zudem zeigen Projektionen, dass zukünftig wahrscheinlich schon allein aufgrund der demografischen Entwicklung nur noch mit geringen Wachstumsraten zu rechnen ist²⁰⁵⁵. Auch war im Einsetzungsantrag der Enquete-Kommission explizit gefordert worden, zu untersuchen, „ob und ggf. wie das deutsche Wirtschafts- und Sozialstaatsmodell die ökologischen, sozialen, demografischen und fiskalischen Herausforderungen auch mit geringen Wachstumsraten bewältigen kann beziehungsweise welche Wachstumszwänge dem entgegenstehen.“²⁰⁵⁶

Hinsichtlich der Frage, ob eine Verbesserung der Einnahmen oder eine Reduktion der Ausgaben zur Reduktion der Nachhaltigkeitslücke beziehungsweise zur Konsolidierung der Staatsfinanzen im Fokus stehen sollte, hat die Analyse zentraler Aus- und Aufgabenfeldern des Staates²⁰⁵⁷ gezeigt, dass in zentralen Bereichen – öffentliche Investitionen, öffentliche Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Forschung und Entwicklung – erhebliche zusätzliche Ausgaben nötig sind, um vorhandene Investitionslücken zu schließen oder wenigstens auf europäisches Niveau aufzuschließen. Es ist offensichtlich, dass der deutsche Staat in vielen Feldern der öffentlichen Daseinsvorsorge gegenwärtig zu wenig leistet, um die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft bestmöglich zu sichern.

Staatsfinanzen stärken²⁰⁵⁸

In der Vergangenheit wurde zur Konsolidierung der Staatsfinanzen vor allem der Weg der Ausgabenkürzungen beschritten, während der Staat seine Einnahmehasis durch Steuerreformen insgesamt gleichzeitig verkürzt hat. Zweifellos gibt es Kürzungsmöglichkeiten in den Etats, vor allem bei den auf 48 Mrd. Euro bezifferten ökologisch schädlichen Subventionen, wie zum Beispiel der Steuer-

²⁰⁵⁴ Vgl. dazu den Bericht der Projektgruppe 3.

²⁰⁵⁵ Siehe dazu auch das Sondervotum zum Bericht der Projektgruppe 1.

²⁰⁵⁶ Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2010). Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Bundestagsdrucksache 17/3853 vom 23. November 2010: 2.

²⁰⁵⁷ Siehe dazu das Sondervotum zum Bericht der Projektgruppe 1.

²⁰⁵⁸ Grundsätzlich wäre im Rahmen einer umfassenden Steuerreform auch eine ökologische Komponente zu implementieren. Im Unterschied zu den angeführten Konzepten ist das primäre Ziel einer ökologischen Steuerreform aber nicht die Verbesserung der Einnahmesituation des Staates, sondern eine Lenkungsfunktion um den Ressourceneinsatz und die Einträge in die Umwelt gezielt zu senken. Je besser die Lenkungsfunktion funktioniert, desto geringer somit das Steueraufkommen. Insofern hat diese Steuer einen anderen Charakter: In der Logik einer solchen Steuer läge es, ein resultierendes Steuermehraufkommen beispielsweise für die Entlastung besonders umweltfreundlich produzierender Unternehmen zu verwenden. Vgl. zum Beispiel zur Notwendigkeit von Umweltsteuern Ekins, Paul (2000). *Economic Growth and Environmental Sustainability*; Weizsäcker, Ernst Ulrich von; Hargroves, Karlson; Smith, Michael (2010). *Faktor Fünf*.

befreiung von Kerosin, oder bei den Branchensubventionen wie dem ermäßigtem Mehrwertsteuersatz für Übernachtungen. Selbst wenn in weniger wichtigen beziehungsweise zukunftsrelevanten Bereichen Einsparpotenzial identifiziert und Kürzungen auch umgesetzt werden könnten, dürfte der Umfang möglicher Kürzungen bei weitem nicht ausreichen, um die enormen Defizite in weiten Teilen der öffentlichen Daseinsvorsorge auszugleichen, die in einem dreistelligen Milliardenbereich zu veranschlagen sind²⁰⁵⁹. Hinzu kommt, dass diese Defizite teilweise bereits Folge vorangegangener Kürzungsrunden in den öffentlichen Haushalten sind.

Deshalb erscheint eine Gegenfinanzierung dieser notwendigen Ausgabensteigerungen ohne eine Erhöhung staatlicher Einnahmen unmöglich, zumal bereits in der Vergangenheit dieses „Zuwenig“ an öffentlichen Ausgaben nur durch eine laufende Nettokreditaufnahme finanziert werden konnte. Die 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse²⁰⁶⁰ verlangt zudem einen kontinuierlichen Abbau der laufenden Neuverschuldung: Der Bund darf sich ab 2016 in konjunkturellen Normallagen nur noch in Höhe von maximal 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukt verschulden, den Bundesländern ist ab 2020 eine strukturelle Neuverschuldung ganz verboten.

Eine zukunftsfähige Finanzpolitik muss also nicht nur die vorhandene strukturelle Einnahmelücke schließen, sondern auch dafür sorgen, dass die finanziellen Ressourcen zur Sicherstellung der gestalterischen Handlungsmöglichkeiten des Staates und von Zukunftsinvestitionen vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Forschung und Entwicklung und für den ökologischen Umbau bereitstehen.

I. Ausgabenpfade: Zukunftsvorsorge sichern und Verschuldung abbauen

Die Zukunftsvorsorge der Gesellschaft zu sichern und gleichzeitig weitgehend ausgeglichene Haushalte zu erreichen kann mit einem Ausgabenpfad-Konzept gesichert werden.²⁰⁶¹ Hierbei müssten die öffentlichen Haushalte auf die Einhaltung verbindlicher Ausgabenpfade für die tatsächlich ihrer Kontrolle unterliegenden konjunkturunabhängigen Staatsausgaben (Staatskonsum, Subventionen, öffentliche Investitionen, konjunkturunabhängige Transfers) verpflichtet werden. Verbindliche Ausgabenpfade bedeuten also eine kontrollierte und transparente Expansion der nominellen Staatsausgaben. Eine sinkende Schuldenstandsquote stellt sich dann ein, wenn der über

²⁰⁵⁹ Vgl. Der Städtetag (2011). *Gemeindefinanzbericht 2011 Nr. 5*; Wagner, Gert G. (2012) *Steuergerechtigkeit als Zukunftsvision*.

²⁰⁶⁰ Über die Sinnhaftigkeit einer Schuldenbremse gab es vor ihrer Einführung eine umfassende ökonomische Debatte. So argumentierten etwa Horn, Truger und Proaño, dass die geplante Schuldenbremse erhebliche Risiken für Wachstum und Beschäftigung birgt und sie deshalb als Instrument ungeeignet sei, für eine nachhaltige Konsolidierung der Staatsfinanzen zu sorgen. Vgl. Horn, Gustav; Truger, Achim; Proaño, Christian (2009). *Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform und zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes*.

²⁰⁶¹ Vgl. Hein, Eckhard; Truger, Achim (2006). *Europäische Finanzpolitik*.

eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme finanzierte Ausgabenpfad unterhalb des nominalen BIP-Trends angesetzt wird. Gelingt es die Einnahmesituation des Staates etwa durch höhere Steuereinnahmen zu verbessern und damit die Nettokreditaufnahme zu senken oder sogar ganz zu verhindern, lassen sich entsprechend höhere Ausgabenpfade beziehungsweise Ausgabenpfade auf einem höheren Niveau realisieren, ohne die Vorgaben der Schuldenbremse zu verletzen.

Eine höhere Steuer- und damit Staatsquote wäre also die Voraussetzung, um die definierten und demokratisch bestätigten Ausgaben und damit die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen zu ermöglichen, ohne das Ziel der Haushaltskonsolidierung beziehungsweise das eines über den Konjunkturzyklus weitgehend ausgeglichenen Haushalts zu verletzen.²⁰⁶²

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Verschuldung der einzelnen Gebietskörperschaften (Bund, Kommunen und Ländern) müssen aber darüber hinaus gezielte Schuldenabbauprogramme für einzelne hochverschuldete Gebietskörperschaften entwickelt werden. Zwar sollen der Länderfinanzausgleich sowie der auf Länderebene unter-

²⁰⁶² Vgl. Horn, Gustav A.; Lindner, Fabian; Tober, Silke; Watt, Andrew (2012). Quo vadis Krise?: 19.

schiedlich organisierte kommunale Finanzausgleich regionale Unterschiede ausgleichen, es ist aber absehbar, dass für hochverschuldete Gebietskörperschaften individuelle Schuldenabbauprogramme organisiert werden müssen.²⁰⁶³ Grundvoraussetzung ist, dass die Gebietskörperschaften einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen können.

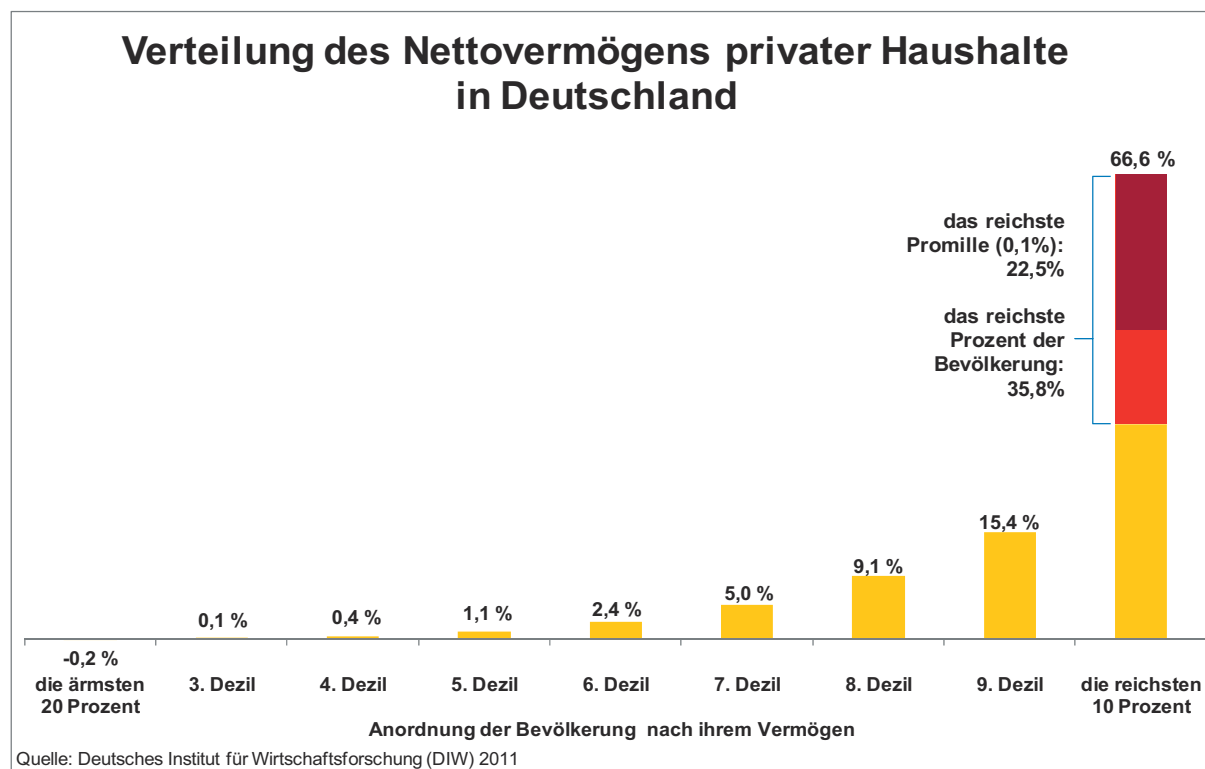
II. Maßnahmen zur Stärkung der Staatseinnahmen

Es gibt verschiedene Ansätze und Vorschläge zur Verbesserung der Einnahmesituation des Staates. Sie umfassen die Einführung einer Finanztransaktionsteuer, eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer und eine Wiedereinführung der Vermögenssteuer oder einer Vermögensabgabe sowie eine Weiterentwicklung der Ökosteuer. Auch Ansätze, die Sozialversicherungen von den Arbeitseinkommen stärker zu entkoppeln und auf alle Einkommen zu beziehen wie bei der Bürgerversicherung, sind von dem Gedanken getragen, eine sozial gerechtere Einnahmen- und Finanzpolitik zu erreichen und der zunehmenden Konzentration privater Einkommen und vor allem Vermögen entgegenzuwirken (vgl. Abbildung 133).

²⁰⁶³ Vgl. Holler, Benjamin (2012). Kommunale Entschuldungsfonds.

Abbildung 133

Verteilung des Nettovermögens privater Haushalte in Deutschland²⁰⁶⁴



²⁰⁶⁴ Vgl. Bach, Stefan; Beznoska, Martin; Steiner, Victor (2011). A Wealth Tax on the Rich to Bring down Public Debt?: 11.

Die vorhandenen unterschiedlichen Konzepte sollen hier nicht referiert werden.²⁰⁶⁵ Vielmehr sollen wichtige Elemente einer sozial gerechten Steuer- und Einnahmepolitik dargelegt werden.

II.I Einkommensteuer – Anhebung des Spitzensteuersatzes und gerechte Besteuerung von Kapitaleinkünften

Die Lohn- und Einkommensteuer ist neben der Umsatzsteuer die aufkommensstärkste Steuer. Sie trägt zu rund einem Drittel zum gesamten Steueraufkommen bei. Aber sie ist nicht nur von ihrem Aufkommen her von großer Bedeutung. Wie bei keiner anderen Steuer spiegeln sich in ihr auch Gerechtigkeitsüberlegungen wider: Beschäftigte mit sehr niedrigen Einkommen zahlen gar keine Steuern. Mit steigendem Einkommen wird dann jeder zusätzlich verdiente Euro bis zum Spitzensteuersatz sukzessive höher besteuert. Der Grundfreibetrag, der Eingangsteuersatz, die Gestaltung der Progressionszone und der Spitzensteuersatz sollten so gestaltet werden, dass es zu einem Mehraufkommen durch eine stärkere Besteuerung hoher Einkommen kommt. Hinsichtlich des Spitzensteuersatzes wird eine deutliche Erhöhung über die heute bestehenden 42 Prozent (ab 52 882 Euro) beziehungsweise 45 Prozent (ab 250 731 Euro) empfohlen. Bei der Anhebung des Einkommensteuertarifs muss allerdings die Wirkung auf die Besteuerung von Unternehmen (Personengesellschaften) beachtet werden. Die Kapitalertragsteuer, also die Besteuerung von Dividenden und Zinsen, darf langfristig nicht wie heute deutlich unter dem Spit-

²⁰⁶⁵ Mehrere ausgearbeitete Steuerkonzepte zur Erhöhung staatlicher Einnahmen liegen bereits vor: Das Konzept der „Solidarischen Einfachsteuer (SES)“ von einer Gruppe von Ökonominen und Ökonomen unter Beteiligung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI). Vgl. dazu Truger, Achim (2004). Die solidarische Einfachsteuer im Vergleich konkurrierender Steuerreformkonzepte; Schäfer, Claus; Truger, Achim (2005). Perspektiven der Steuerpolitik.

Ebenso liegt vor: das Konzept der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Memorandum-Gruppe). Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2004). Memorandum 2004: 143–160.

Es liegt vor: das „Konzept Steuergerechtigkeit“ der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di). Vgl. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (2009). Konzept Steuergerechtigkeit.

Es liegt vor: das steuerpolitische Konzept der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW). Vgl. Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2011). Richtig gerechnet: Gute Bildung ist finanzierbar.

Und es liegen vor: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2011). Solide, solidarisch, Grün: Unsere Haushalts- und Finanzpolitik. Beschluss der 33. ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz vom 25. bis 27. November 2011 in Kiel; DIE LINKE. (2011). Steuerkonzept. Beschluss des Parteivorstandes vom 29. bis 30. Januar 2011 in Berlin; SPD (2011). Nationaler Pakt für Bildung und Entschuldung. Wir denken an morgen! Beschluss des Parteivorstandes vom 5. September 2011 in Berlin.

zen- und sogar unter dem Durchschnittssteuersatz liegen. Dazu ist die Anhebung der Abgeltungssteuer beziehungsweise die Wiedereingliederung der Kapitalsteuer in die individuelle Einkommensteuer vorgeschlagen worden. Diese Maßnahmen zielen vor allem auf eine gerechtere Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, die mit der heutigen Einheitssteuer auf Kapitalerträge verletzt wird. Damit würden auch wieder regelmäßig Informationen über die zu versteuernden privaten Kapitalerträge vorliegen, die seit der Einführung der Abgeltungssteuer nicht mehr vorliegen. Das ist auch in Hinblick auf Transparenz und Steuerehrlichkeit ein wichtiger Schritt.

II.II Finanztransaktionssteuer

Die im Sommer 2007 ausgebrochene Wirtschafts- und Finanzmarktkrise – aber auch die Finanzkrisen früherer Jahre – zeigt eindrücklich die Notwendigkeit einer wirksamen Regulierung der Finanzmärkte. Als ein wichtiges Instrument wird die Besteuerung der Umsätze auf den Finanzmärkten angesehen.²⁰⁶⁶

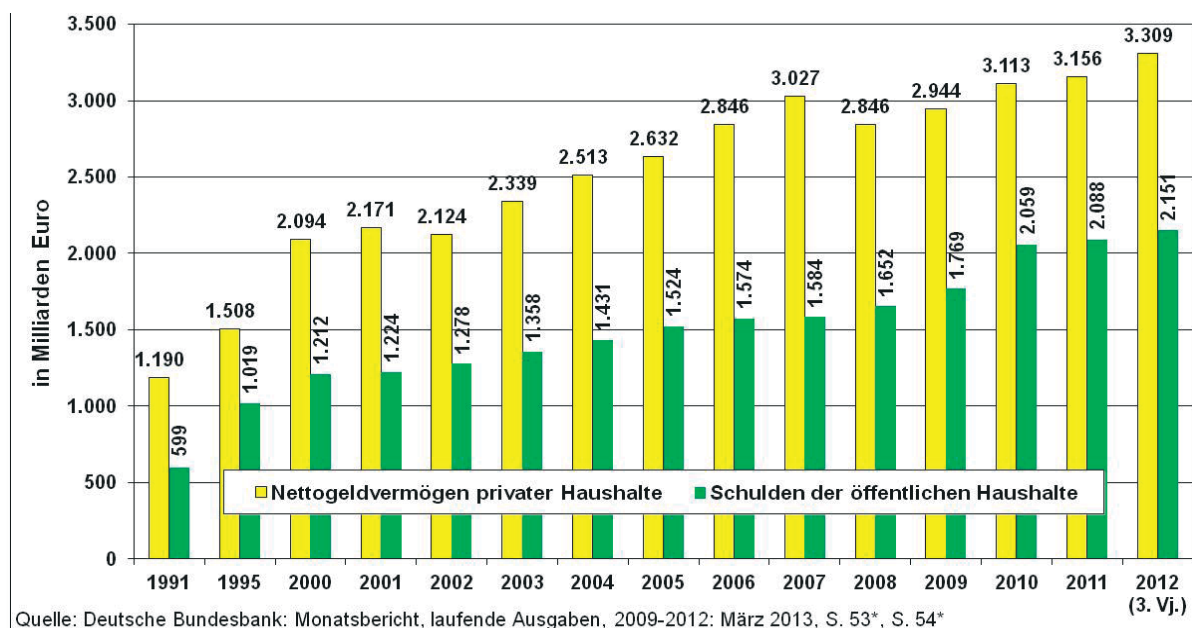
Die Finanztransaktionssteuer soll auf alle Käufe und Verkäufe von Wertpapieren und Währungen aller Art erhoben werden, insbesondere auch auf alle spekulativen Finanzprodukte wie Derivate. Sie würde in erster Linie spekulative Kapitalflüsse verteuern, auf diesem Wege erheblich eindämmen und so einen Beitrag zur Stabilisierung der Finanzmärkte leisten. Dabei muss bei der Ausgestaltung auf Wirksamkeit und Vermeidung von Ausweichreaktionen geachtet werden. Nach Berechnungen der EU kann die Finanztransaktionssteuer in Europa bis zu 30 Mrd. Euro einbringen.

II.III Vermögensbesteuerung

Die Nettogeldvermögen der privaten Haushalte in Deutschland sind allein von 2000 bis 2011 von etwa 2 100 Mrd. Euro auf knapp 3 200 Mrd. Euro und damit weit stärker als das BIP gestiegen (siehe Abbildung 134). Die durchaus erfolgreiche Krisenbewältigung sowohl Anfang des Jahrtausends als auch 2008 hat private Vermögen nicht nur geschont, sondern hat die Balance im Vergleich zur steigenden öffentlichen Verschuldung deutlich zulasten der Allgemeinheit verschoben. Deshalb sollen mit Blick auf eine gerechte Bewältigung der Krisenlasten in Europa insbesondere die Eigentümerinnen und Eigentümer großer Vermögen stärker herangezogen werden.

²⁰⁶⁶ Vgl. unter anderem Stiglitz, Joseph E. (1989). Using Tax Policy to Curb Speculative Short-term Trading; Arestis, Philip; Sawyer, Malcom (1998). The Tobin Financial Transactions Tax.

Abbildung 134

Private Geldvermögen und öffentliche Schulden in Deutschland²⁰⁶⁷

Eine wichtige Voraussetzung für eine Besteuerung von Vermögen ist eine klare und verfassungsfeste Bewertung von Grundbesitz (Grundstücke und bebaute Liegenschaften). Denn um den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden, das die damalige Ausgestaltung der Vermögenssteuer 1995 für verfassungswidrig erklärt hatte, ist es erforderlich, die Vermögensarten für die Besteuerung gleichermaßen realistisch zu bewerten. Deshalb ist die Grundsteuerreform mit einer Neujustierung aufgrund von Verkehrswerten ein entscheidendes Element für die Vermögensbesteuerung. Ein entsprechendes Modell ist erarbeitet,²⁰⁶⁸ es wird von einer ganzen Reihe von Bundesländern unterstützt und zurzeit im Hinblick auf Umsetzbarkeit geprüft. Ist eine Grundsteuerreform umgesetzt, ist die Voraussetzung für weitere vermögensbesteuernde Abgaben wie die Erbschaftsteuer und für die Wiedereinführung der Vermögenssteuer oder einer Vermögensabgabe²⁰⁶⁹ geschaffen.

²⁰⁶⁷ Vgl. neben eigenen Berechnungen von PD Dr. Norbert Reuter (ver.di) dazu für 2009 bis 2012 Deutsche Bundesbank (2013). Monatsbericht März 2013: 53 f.

²⁰⁶⁸ Vgl. Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (Hrsg.) (ohne Jahr). Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten.

²⁰⁶⁹ Für die Erhebung einer Vermögensabgabe fordert das Grundgesetz das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände und Finanzbedarfe des Bundes. Eine einmalige Vermögensabgabe kann dabei parallel zur Vermögenssteuer erhoben werden. Eine Vermögensabgabe würde gemäß Artikel 106 (1) Grundgesetz dem Bund zustehen. In einem verfassungsrechtlichen Gutachten des Staatsrechtlers Wieland werden die Bedingungen für eine Vermögensabgabe durch die Finanz- und Eurokrise als erfüllt angesehen. Vgl. Wieland, Joachim (2012). Vermögensabgaben im Sinne von Artikel 106 Absatz 1 Nummer 5 GG.

II.IV Reform der Unternehmensbesteuerung

Unternehmenssteuern in Deutschland sind die Einkommensteuer (für Personengesellschaften) oder die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer (für Kapitalgesellschaften). Letztere müssen in der Regel zusammen betrachtet werden. Die nominalen Steuersätze der Unternehmenssteuern (also Körperschaftsteuer²⁰⁷⁰ plus Gewerbesteuer) sind aktuell mit circa 30 Prozent im europäischen Mittelfeld. Problematisch sind aber die Intransparenz und die Tatsache, dass vor allem multinationale Konzerne sich der Steuerpflicht fast vollständig entziehen können. So umgehen zum Beispiel Unternehmen die Steuerpflicht in Deutschland, indem sie keine Betriebsstätten in Deutschland als rechtlich selbstständige Einheiten ausgestalten und damit die Steuerpflicht auf Steueroasen verlegen können, wobei ihnen im Einzelfall andere europäische Länder eine sogenannte „aggressive Steuergestaltung“ erleichtern („Double Irish“); dies ist faktisch eine Steuerumgehung. Die Einnahmeverluste in Europa durch „aggressive Steuergestaltung“ werden von der EU auf eine Billion Euro pro Jahr und der auf Deutschland entfallende Anteil auf 150 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt.²⁰⁷¹

²⁰⁷⁰ Die Vorschläge zur zukünftigen Ausgestaltung der Körperschaftsteuer reichen von einer Beibehaltung des derzeitigen Satzes von 15 Prozent bis hin zu einer Erhöhung auf 25 Prozent.

²⁰⁷¹ Dabei handelt es sich um Schätzungen des EU-Steuerkommissars Algirdas Semeta, die er unter anderem auch in einem nicht-öffentlichen Gespräch am 8. November 2012 gegenüber Mitgliedern des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, an dem auch der Abgeordnete Dr. Gambke teilgenommen hat, bekräftigt hat. Vgl. zum Beispiel auch Ramthin, Christian (2012). Schwere Vorwürfe gegen Österreich und Luxemburg. Wirtschaftswoche Online vom 17. November 2012.

Unter dem Gesichtspunkt der fairen Lastenverteilung hinsichtlich der Kosten für Infrastruktur etc. zwischen Unternehmen und Beschäftigten, müssen die Modelle einer faktischen Besteuerungsumgehung zielgerichtet und mit großer Konsequenz bekämpft werden. Dazu gehört selbstverständlich auch der Kampf gegen Steueroasen und eine Begrenzung des internationalen Steuerwettbewerbs. Methoden, wie Gewinnverlagerung durch Gestaltung in Verrechnungspreisen, durch Funktionsverlagerung, Mantelkauf oder durch grenzüberschreitende Finanzierungsmodelle oder „Cash-GmbHs“, müssen stark eingeschränkt und nach Möglichkeit unterbunden werden, um die Bemessungsgrundlage zu verbreitern. Als wichtiger erster Schritt zu größerer Transparenz ist von international tätigen Unternehmen in der Bilanz ein Ausweis der geleisteten Betriebsausgaben, Gewinne und Steuern differenziert für jedes Land zu fordern („country by country reporting“).

II.V Bekämpfung von Steuerbetrug

Ungeahndeter Steuerbetrug verletzt das Gerechtigkeitsgefühl vieler Menschen, weil sie den Eindruck haben, dass der Ehrliche der Dumme ist. Steuerbetrug ist kein entschuldbares Kavaliersdelikt, sondern eine Straftat, die den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet. Grundvoraussetzung für die Verhinderung von Steuerbetrug sind allerdings leistungsfähige Behörden. Diese müssen deshalb personell adäquat ausgestattet sein.²⁰⁷²

Es ist deshalb sinnvoll, für eine konsequente Bekämpfung der Steuerkriminalität einzutreten. Dabei muss darauf hingewirkt werden, die verschiedenen Ansätze der Länder wie die US-Initiative (Foreign Account Tax Compliance Act [FATCA]) oder die EU-Zinsrichtlinie zu harmonisieren. Entscheidend ist aber auch, dass innerhalb der EU eine gemeinsame Linie gefunden wird.

II.VI Stärkung der Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden

Viele Städte und Gemeinden stehen an der Grenze ihrer finanziellen Handlungsfähigkeit, sind fremdbewirtschaftet. Sie sind kaum noch oder nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erfüllen oder die notwendigsten Investitionen in die Infrastruktur durchzuführen.

Deshalb sollte die Gewerbesteuer gestärkt werden, die die zentrale Einnahmequelle für die Städte und Gemeinden darstellt. Dazu soll die Gewerbesteuer unter Einbe-

ziehung der Freiberufler zu einer Gemeindefinanzierungssteuer weiterentwickelt werden.

Dies gewährleistet eine größere Gleichbehandlung der wirtschaftlichen Entitäten und führt zu Mehreinnahmen zugunsten der Städte und Gemeinden. Die Anrechenbarkeit der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer soll auch bei der Gemeindefinanzierungssteuer gelten.

II.VII Erweiterung der Finanzierungsbasis der Sozialversicherungen

Über die Jahrzehnte hat sich die Finanzierungsbasis der Gesundheits- und Altersvorsorge stetig verändert. Im Ergebnis sind die sozialversicherten Beschäftigten und Steuerzahler über die Anhebung unter anderem von Verbrauchssteuern und Abgaben verstärkt belastet worden. Viele Beschäftigte arbeiten in Bereichen, die entweder prekär oder nicht sozialversichert sind. Darüber hinaus können sich Bezieher hoher Einkommen und ganze Berufsgruppen der Pflichtversicherung und damit auch der solidarischen Lastenverteilung entziehen.

Die Folge der Finanzierungsengpässe waren Leistungssenkungen bei der Kranken- und Rentenversicherung. Über die dahinter stehenden politischen Entscheidungen gerät das System insgesamt in eine Legitimationskrise. Die Finanzierung ist nicht nur sozial ungerecht und nicht nachhaltig, zugleich gibt es trotz hohen finanziellen Aufwands Fehl-, ebenso wie Unter- und Überversorgung. Dessen ungeachtet ist die Grundvoraussetzung jeder qualitativ hochwertigen allgemeinen Gesundheitsversorgung und Alterssicherung eine ebenso stabile wie ausreichende Finanzierungsbasis. Deshalb sollten perspektivisch möglichst alle Einkommensarten bei der Kranken- und Pflegeversicherung berücksichtigt und alle Bürgerinnen und Bürger integriert werden. Auch wenn sich die Situation bei der Rentenversicherung etwas anders darstellt, sollten hier ähnliche Ansätze geprüft werden. Um die Herausforderungen der Altersarmut anzugehen und eine solide Finanzierungsbasis zu erreichen, sind zudem die Umverteilungskomponenten im System stärker auszubauen.

Eine Anhebung des Renteneintrittsalters auf 69 Jahre wird abgelehnt. Dies wird nicht als angemessene Antwort auf die derzeitige demografische Entwicklung angesehen, da dies das gesamtgesellschaftliche Problem auf eine kleine Bevölkerungsgruppe, nämlich die Rentnerinnen und Rentner, abwälzen würde. Übergänge in die Rente sollten an der individuellen Leistungsfähigkeit festgemacht werden und nicht die Problematik der Altersarmut verschärfen.

Durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlagen ließe sich eine steigende Belastung pro Kopf (als Beitrags- wie Steuerzahler) bei hohem Sicherungsniveau selbst angesichts der demografischen Entwicklung, niedriger Wachstumsraten und angespannter öffentlicher Haushalte verhindern.

²⁰⁷² Aus den Personalbedarfsberechnungen der Bundesländer [Stand 2012] ergeben sich rund 16 000 fehlende Steuerbeamtinnen und -beamte in Deutschland, darunter rund 3 200 Betriebsprüferinnen und -prüfer. Wenn man berücksichtigt, dass eine Prüferin beziehungsweise ein Prüfer circa 1,23 Mio. Euro Zusatzeinnahmen im Jahr bringt, könnten allein bei der Betriebsprüfung die Steuereinnahmen um knapp 4 Mrd. Euro erhöht werden.

III. Fazit

Eine zukunftsfähige Finanzpolitik muss ausreichende finanzielle Ressourcen bereitstellen, um die Finanzierung notwendiger Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen zu gewährleisten. Dies gelang in der Vergangenheit immer schlechter. Trotz massiver Einsparungen in zentralen Feldern der öffentlichen Daseinsvorsorge hat sich die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte bei gleichzeitig zunehmender Verschuldung verschärft. Parallel wuchs der Investitionsrückstau.

Die Sicherung eines leistungsfähigen Sozial- und Investitionsstaates stellt keineswegs einen Widerspruch zu ausgeglichenen öffentlichen Haushalten dar. Angesichts vorhandener hoher privater Einkommen und Vermögen ist es letztlich eine Frage des politischen Willens und der politischen Durchsetzbarkeit, eine ausreichende Finanzierung öffentlicher Haushalte zu gewährleisten.

Angesichts des erreichten hohen Einkommensniveaus ist eine Trendumkehr von sinkenden zu steigenden Wachstumsraten keine Voraussetzung für einen leistungsfähigen Sozial- und Investitionsstaat. Dies setzt allerdings voraus, dass Verteilungsfragen stärker in den Mittelpunkt der Diskussion rücken. Statt einer immer ausgeprägteren Konzentration von Einkommen und Vermögen in wenigen Händen, bedarf es gerade unter den Bedingungen entwickelter, reicher Gesellschaften einer sozial gerechten Erhöhung der Einnahmequote zur nachhaltigen Finanzierung öffentlicher Aufgaben und einer Kürzung von ökologisch schädlichen Subventionen. Leistungsfähige öffentliche Haushalte zur Finanzierung notwendiger öffentlicher Leistungen sind die Grundlage für einen funktionierenden Sozialstaat und sichern die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft.

Zentrale Aspekte aus dem Berichtsteil F

Projektgruppe 5 “Arbeitswelt, Konsum, Lebensstile”

Kapitel 3 “Arbeit und Nachhaltigkeit” (S. 671-708; hier abgebildet: S. 684-689; 693)

In der PG 5 wurden die drei großen Themen Arbeitswelt, Konsum und Lebensstile behandelt. Sie tagte als letzte der fünf Projektgruppen der Enquete-Kommission und stand demnach unter einigem Zeitdruck. Gleichzeitig hatten ihre Mitglieder schon 1 ½ Jahre Arbeit in der Enquete hinter sich und waren deshalb kooperationswilliger – zumal viele Mitglieder zuvor die Vorteile eines erkenntnisorientierten Vorgehens in der PG 3 erfahren und genossen hatten.

In der Projektgruppe einigte man sich deshalb schnell auf eine Strategie des gemeinsamen Vorgehens und des “we agree that we disagree” im Streitfalle. Differenzen wurden in der Folge nicht durch Abstimmungen ausgetragen sondern im Text als solche dargestellt. Alle Unterkapitel bieten eine gute Übersicht über den Stand der Diskussion zu den Themen Arbeit, Konsum und Lebensstile und es fiel schwer, daraus eine Auswahl zu treffen. Originär und originell erschienen uns für diese Zusammenstellung einige Aspekte zur Zukunft der Arbeit. Das Kapitel 3.3 beschäftigt sich mit der “zukunftsfähigen” Arbeit und stellt drei verschiedene Ansätze zu dieser Problemstellung dar. Diese werden anschließend in einem Schaubild (S. 693) übersichtlich zusammengefasst.

nes unzureichenden Maßes an Arbeitsplatz- und Einkommenssicherheit und damit verbundenen Unsicherheiten in Bezug auf die Unterstützungsmechanismen der existierenden sozialen Systeme. Das Risiko der Prekarisierung ist in atypischen Beschäftigungsverhältnissen deutlich größer als in Normalarbeitsverhältnissen.²⁴⁶⁰ Abgesehen von den höheren sozialen Risiken ist zum Beispiel auch der Zugang zu beruflichen Weiterbildungs- und Qualifikationsmaßnahmen oft an die Dauer der Beschäftigung gebunden und bleibt damit eher eine Option für Beschäftigte in unbefristeten Vollzeitstellen.

Vor allem die Befristung und die Beschäftigung in Zeitarbeitsverhltnissen und nun zunehmend in Werkvertragsverhltnissen, aber auch „Neue Selbstständige“ und „Ein-Personen-Unternehmer“ sind dem Risiko der Prekarisierung ausgesetzt. Je nach Haushaltssituation können atypische Beschäftigungsverhältnisse eine Prekarisierung beschleunigen. Angesichts der Tatsache, dass vor allem Frauen atypisch beschäftigt sind und mittlerweile etwa die Hälfte aller erwerbstätigen Frauen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen arbeitet, sind diese noch einmal stärker von Prekarisierung betroffen.²⁴⁶¹ Prekarisierung bezieht sich laut Bourdieu (1998) aber auch darauf, dass die Möglichkeiten sich in der Arbeitstätigkeit zu entfalten und sein Leben langfristig zu planen, erheblich eingeschränkt sind. Langfristige Risiken der Prekarisierung umfassen zudem das Risiko der Altersarmut. Beschäftigte in geringfügigen oder unzureichenden Beschäftigungsverhältnissen werden im Rentenalter dementsprechend auch nur geringe Rentenansprüche haben.²⁴⁶² Insofern führt eine zunehmende Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse heute zu wachsender Altersarmut morgen.

3.3 „Zukunftsfähige“ Arbeit

Im Kontext von demografischem Wandel, Globalisierung und Veränderungen in Arbeitsorganisation und Erwerbsformen stellt die Gestaltung zukunftsfähiger Arbeit eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen dar. Hierzu kristallisierten sich in der Projektgruppe drei unterschiedliche Herangehensweisen heraus. Bevor die drei Konzepte an dieser Stelle ausgeführt werden, sei hier auf ein Kernelement verwiesen, mit dem sich alle drei Ansätze befassen: Es handelt sich um die Frage nach der Arbeitszeit, ihrer Definition und Bemessung. Dabei ist die Debatte von Arbeitszeit als Mittel der Beschäftigungspolitik nicht ganz neu. Althammer führt hierzu aus, dass Umverteilung von Arbeit und Verkürzungen der wöchentlichen Arbeits- und Lebensarbeitszeit insbesondere in den 1980er Jahren diskutiert wurden. Allerdings habe sich diese Diskussion bedingt durch den Mangel an qualifizierten Fachkräften und die zu erwartende abnehmende Zahl von Erwerbspersonen mittlerweile grundlegend verschoben.²⁴⁶³ Die Debatte um die Arbeitszeit erstreckt sich aktuell von Modellen der Arbeitszeitausdehnung bis hin zu Ansätzen der Arbeitszeitverkürzung. Welche dieser Alternativen sinnvoll und realistisch erscheinen, wird in den weiteren Argumentationen besprochen.

Der Fokus der ersten Argumentation liegt dabei auf der Erhöhung des Anteils der Erwerbstätigen beziehungsweise der Erwerbsarbeitszeit unter den Prämissen der Herausforderungen des demografischen Wandels. In einem zweiten Ansatz wird die Alternative eines Ausbaus der Erwerbsarbeit auf Basis „guter Arbeit“ und punktueller Arbeitszeitverkürzung diskutiert. Abschließend wird für ein generell neues Verständnis von Arbeit plädiert, bei

dem vielfältige Formen von Arbeit, auch Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit, Berücksichtigung finden. Diese Aufteilung in drei höchst unterschiedliche Ansätze soll weniger einen abschließenden Überblick bieten, als beispielhaft die Breite der Debatte darstellen. Sie repräsentieren zudem die unterschiedlichen Ansichten der Mitglieder der Enquete-Kommission zum Thema „zukunftsfähige Arbeit“.

3.3.1 Ausdehnung der Erwerbsarbeit

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wie auch der Globalisierung und des technischen Fortschritts und der damit einhergehenden Herausforderungen für den Arbeitsmarkt, wie Fachkräftemangel und qualifikatorische Anforderungen, halten einige Stimmen eine Ausdehnung der Erwerbsarbeit für dringend erforderlich.

Zu diesem Schluss kam auch Michael Hüther vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln bei einer Anhörung der Enquete-Kommission.

Durch die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre finde eine Zunahme der Anzahl älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt statt. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten sei schon in den Jahren 1994 bis 2010 von 39,1 auf 41,9 Jahre gestiegen.²⁴⁶⁴ Dieser Herausforderung müsse sich die Personalpolitik stellen. Um das Produktivitätsniveau älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer halten zu können, seien verschiedene Maßnahmen in den Bereichen Weiterbildung und Gesundheit erforderlich. Zudem wiesen ältere eine geringere durchschnittliche Arbeitszufriedenheit auf oder seien örtlich und berufsfachlich weniger flexibel als Jüngere. Diese Herausforderungen könnte man nach Hüther auf der einen Seite durch eine lebenszyklusorientierte Personalpolitik meistern. Auf der anderen Seite sei zusätzlich die Bereitschaft der Beschäftigten, einen Eigenbeitrag zur Finanzierung von Maßnahmen, die die

²⁴⁶⁰ Vgl. Brehmer, Wolfram; Seifert, Hartmut (2008). Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär?

²⁴⁶¹ Vgl. Klenner, Christina (2011). Prekarisierung der Arbeit – Prekarisierung im Lebenszusammenhang.

²⁴⁶² Vgl. Steffen, Johannes (2008). Rente und Altersarmut – Handlungsfelder zur Vermeidung finanzieller Armut im Alter.

²⁴⁶³ Vgl. Althammer, Jrg (2012). Umsetzung neuer Arbeitszeitmodelle vor dem Hintergrund ihrer Finanzierbarkeit: 22.

²⁴⁶⁴ Vgl. Hüther, Michael (2012). Zukunft der Arbeit. Anhörung der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Kom-Materialie M-17(26)25 vom 15. Oktober 2012: 3.

langfristige Beschäftigungsfähigkeit und Einkommensperspektiven verbessern, erforderlich.²⁴⁶⁵

Einen weiteren wichtigen Punkt in diesem Zusammenhang stellt aus der Sicht von Hüther der zu erwartende Fachkräftemangel dar, der als Folge der Alterung mit dem Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge an Bedeutung gewinne. Die Zahl der aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer übertreffe mit bis zu 1,4 Millionen (Jahrgang 1964) bei Weitem die Zahl der nachrückenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nur noch 600 000 bis 700 000 Personen umfasse (Jahrgänge 2005 und jünger, laut Statistischem Bundesamt von 2012).²⁴⁶⁶ Dieser signifikante Verlust an Fachkräften stelle die deutsche Wirtschaft vor große Herausforderungen.

Zur Sicherung der Fachkräfte in Deutschland schlägt Hüther eine Strategie vor, die auf drei Säulen basiert. Einmal müsse die Anzahl der Anbieter auf dem Arbeitsmarkt erhöht werden, zum Beispiel durch eine geregelte Zuwanderung, eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung oder eine Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen.²⁴⁶⁷ Gleichzeitig sei es notwendig, die Arbeitszeit der Erwerbstätigen zu erhöhen, zum Beispiel durch eine verlängerte Lebensarbeitszeit oder eine Erhöhung des Vollzeitanteils. Zusätzlich solle die Produktivität je geleistete Arbeitsstunde durch Humankapitalbildung erhöht werden.²⁴⁶⁸

Beschäftigungsfähigkeit, Bildung und Produktivität spielten jedoch nicht nur im Zusammenhang mit den demografischen Herausforderungen eine Rolle, sondern stellten sich verstärkt auch im Zusammenhang mit der Globalisierung.

Durch die Erhöhung des weltweiten Arbeitsangebotes, die intensivere internationale Arbeitsteilung und den technischen Fortschritt verändere sich die qualifikatorische Struktur des Arbeitsmarktes. Arbeit mit geringen qualifikatorischen Anforderungen verlagere sich auf andere Länder, sodass im Durchschnitt die qualifikatorischen Anforderungen an die Beschäftigten in Deutschland stiegen. Zusätzlich komme es zu einem beschleunigten Strukturwandel, in dessen Verlauf bestehende Qualifikationen entwertet und neue Qualifikationen gefordert würden. Daraus ergäben sich ebenfalls neue Anforderungen an das Bildungssystem, das die bedarfsgerechte Akquisition von Humankapital ermöglichen müsse.

Neue Anforderungen an das Bildungssystem ergeben sich auch aus der bereits thematisierten „organisatorischen Revolution“. Sie markiert den Übergang von streng hierarchisch und tayloristisch organisierter Massenproduktion hin zur kundenspezifischen und individualisierten Produktion, die höheres Fachwissen voraussetzt und im Resultat höhere Qualitätsstandards liefert. Sie beinhaltet zudem die zunehmende Verlagerung von unternehmerischer Verantwortung und unternehmerischen Risiken auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.²⁴⁶⁹

²⁴⁶⁵ gl. Hüther, Michael (2012). Zukunft der Arbeit. Anhörung der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Kom-Materialie M-17(26)25 vom 15. Oktober 2012:

²⁴⁶⁶ Vgl. ebd.

²⁴⁶⁷ Vgl. Zimmermann, Klaus F. (2012). Das Wachstum der Zukunft ist weiblich.

²⁴⁶⁸ Vgl. ebd.

Den entsprechenden Ansatzpunkt diesen Herausforderungen entgegenzutreten sieht Hilmar Schneider vom Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Bildungssystem. Nicht nur könne man durch die Anpassung der Ausbildung den qualifikatorischen Anforderungen an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gerecht werden. Mit der Verankerung von Verantwortungslernen im Bildungssystem könnten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zudem optimal auf die Herausforderungen, die sich ihnen auf dem Arbeitsmarkt stellten, vorbereitet werden.²⁴⁷⁰

Zusätzlich sei es laut Hüther erforderlich, Geringqualifizierten und Beschäftigten, deren Qualifikation durch den Strukturwandel entwertet wurde, eine Perspektive der Arbeitsmarktintegration zu eröffnen. Ein erfolgversprechender Ansatz könnte hier die Kombination von Flexibilisierung, Verzicht auf Überregulierung in Kombination mit anreizkonformen sozialen Sicherungssystemen sein. Dass diese Strategie erfolgreich sein könne, zeigten auch die Erfahrungen mit den Agenda-Reformen.²⁴⁷¹

Mit den Folgen des demografischen Wandels und den daraus resultierenden Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt stelle sich auch die Frage nach der Qualität von Arbeit anders. Sei das Arbeitsangebot größer als die Anzahl der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte, sei anzunehmen, dass die Arbeitslosigkeit rapide sinken würde. Als Konsequenz daraus würde die Diskussion um die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse an Relevanz gewinnen. Insbesondere die zunehmend gelungene Arbeitsmarktintegration geringproduktiver Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer lasse Anzahl und Anteil von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern steigen, die Merkmale der Prekarisierung aufwiesen. Diesen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern müssten Perspektiven des beruflichen und sozialen Aufstiegs aufgezeigt werden. Sie müssten in ihrem Bemühen um den Aufstieg unterstützt werden, ohne dabei mit Regulierungen entgegenwirkende Anreize zu produzieren, die wiederum eine effektive Arbeitsmarktintegration erschweren würden.²⁴⁷²

Zu den zentralen Aufgaben für die Zukunft gehört nach Ansicht von Hüther vor allem auch die Anpassung der Sozialversicherungssysteme an die Realitäten einer alternden Gesellschaft.

Der demografische Wandel stelle die sozialen Sicherungssysteme vor zentrale Herausforderungen. Hier steige der Finanzierungsbedarf sowohl in der gesetzlichen Renten- als auch in der Krankenversicherung. Durch den demografischen Wandel werde ein Ungleichgewicht zwischen Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern und Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern herrschen. Es würden mehr Menschen Leistungen gezahlt, als es Menschen gebe, die in die Systeme einzahlten. Blieben die Leistungsansprüche auf gleichem Niveau, könnten sie nur durch

²⁴⁶⁹ Vgl. Schneider, Hilmar. Neue Anforderungen durch den Wandel der Arbeitswelt. PG-Materialie 5/14 vom 14. Januar 2013: 6.

²⁴⁷⁰ Vgl. ebd.: 11.

²⁴⁷¹ Vgl. Hüther, Michael (2012). Zukunft der Arbeit. Anhörung der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Kom-Materialie M-17(26)25 vom 15. Oktober 2012: 3.

²⁴⁷² Vgl. ebd.

höhere Beitragssätze finanziert werden. Um intergenerationale Gerechtigkeit herzustellen, sei es daher notwendig, die derzeit begünstigten Jahrgänge stärker an der Finanzierung der von ihnen verursachten Ausgaben zu beteiligen.²⁴⁷³

Der von Hüther und Schneider vertretene Ansatz zur Zukunft der Arbeit setzt insgesamt auf die Betonung des Individuums, auf Bildung, Qualifizierung und Eigenverantwortung und weniger auf regulatorische politische Eingriffe im Bereich der Arbeit und Beschäftigung. Die Herausforderungen für die Zukunft der Arbeit werden im Kern durch Marktprozesse bewältigt und im Kontext der Internationalisierung und Globalisierung analysiert. Schneider geht davon aus, dass die Reichweite der Politik beschränkt ist, da sie nur schwer in innerbetriebliche Abläufe eingreifen kann. Durch einen bildungspolitischen Auftrag können jedoch die Bedingungen geschaffen werden, die die Arbeitnehmerin und den Arbeitnehmer optimal auf den gewandelten Arbeitsmarkt vorbereiten.²⁴⁷⁴

3.3.2 Ausbau der Erwerbsarbeit auf Basis guter Arbeit und punktueller Arbeitszeitverkürzung

Eine zweite Strategie zukunftsfähiger Arbeit zielt auf Vollbeschäftigung in qualitativ hochwertiger Arbeit ab. Sie geht weder von einem Ende der Arbeitsgesellschaft aus oder erhebt dieses gar zum normativen Ziel, noch fordert sie die völlige Anpassung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an die Erfordernisse des Marktes durch eine weitere Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse und Deregulierung der Arbeitsmärkte. Vielmehr basiert eine solche Strategie auf der Erhöhung von Lebensqualität der Beschäftigten über die Umsetzung von „Guter Arbeit“.²⁴⁷⁵ Diese basiert auf der allgemeinen Gewährleistung erfüllender, sicherer und belastungsarmer Arbeitsbedingungen wie Einkommens- und Beschäftigungssicherheit, Einfluss und Handlungsspielraum am Arbeitsplatz, Führungsqualität der Vorgesetzten, Entwicklungsmöglichkeiten, Gesundheitsschutz, kreative Aspekte sowie soziale Merkmale.²⁴⁷⁶

In einer so verstandenen „inklusive Arbeitsgesellschaft“²⁴⁷⁷ wird materielle Absicherung primär über Erwerbsarbeit organisiert, und Erwerbsarbeit garantiert darüber hinaus auch gesellschaftliche Teilhabe und Möglichkeiten sozialen Aufstiegs. Erwerbsarbeit bleibt zentral, aber bestimmte Phasen von Nicht-Erwerbstätigkeit im Lebensverlauf wie Kindheit und Alter sowie Erziehungszeiten oder Bildungsphasen werden über soziale Sicherungsleistungen so abgesichert, dass ein gutes Leben möglich ist. Ferner werden auch gesellschaftliche Risiken wie Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Erwerbsunfähigkeit oder Erwerbslosigkeit über Sozialversicherungen solidarisch getragen.

Eine zentrale Stellschraube für gute Arbeit ist die geschlechtergerechte Gestaltung der Arbeitszeiten. Von einer solchen sind die Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland heute weit entfernt. So zeigen der Gleichstellungsbericht der Bundesregierung²⁴⁷⁸ wie auch die Studie des Sachverständigen Althammer, dass in der Bundesrepublik eine stark geschlechtsspezifische Ungleichheit zwischen der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit und der gewünschten Arbeitszeit vorliegt. Eine geschlechtergerechte Ausgestaltung der Arbeitsgesellschaft böte Ansatzpunkte für eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt, aber auch Teilantworten auf die Herausforderungen der Beschäftigungspolitik in Zeiten stagnierender oder sinkender Wachstumsraten und des demografischen Wandels.²⁴⁷⁹

Die Verbesserung der Lebensqualität von Männern und Frauen und damit die verbesserte Ermöglichung der Realisierung dieser Wünsche sind das oberste Ziel der Arbeitszeitpolitik. Studien ergeben, dass bei tendenziell sinkendem Arbeitsumfang bei differenzierterer Betrachtung, je nach Geschlecht, Alter, familiärer Situation, Diskrepanzen in der Work-Life-Balance vorzufinden sind, die direkt mit der geleisteten Arbeitszeit zusammenhängen.

Die durchschnittliche Arbeitszeit in Deutschland ist mit 1419 Stunden pro Jahr niedriger als in anderen OECD Ländern, aber diese Arbeitszeit ist sehr ungleich verteilt zwischen Vollzeit- und Teilzeitstellen. Laut der Kurzexpertise von Althammer sind deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede in der Entwicklung der Arbeitszeiten erkennbar. So ergibt die statistische Auswertung der tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten, dass über 50 Prozent der Frauen weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiten, während sich lediglich 8 Prozent der Männer in Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen befinden.²⁴⁸⁰ Gleichzeitig arbeiten 25 Prozent der Männer 49 Stunden und länger, während dies nur bei etwa 7 Prozent der Frauen der Fall ist. Laut einer Studie zu den Arbeitszeitpräferenzen ergibt sich jedoch, dass bei Männern der Wunsch nach regulärer Teilzeitbeschäftigung und Teilzeit viel häufiger vertreten ist als dies tatsächlich geleistet wird (siehe Abbildung 140). Hier ist deutlich zu erkennen, dass ab einer Gesamtzahl von 40 Stunden pro Woche die Anzahl der männlichen Beschäftigten, die mehr arbeiten müssen, als sie sich wünschen, zunimmt. Bei Frauen ist grundsätzlich der Wunsch nach Mehrarbeit erkennbar. Unter den Beschäftigten, die zwischen 20 und 40 Stunden pro Woche arbeiten, befindet sich eine hohe Anzahl von Frauen die mehr Wochenstunden arbeiten wollen. Laut Althammer ist der Wunsch nach Mehrarbeit vor allem bei jungen Frauen und Berufseinsteigerinnen vorhanden, während Frauen mit Kindern unter sechs Jahren keine Verlängerung wünschen.²⁴⁸¹

²⁴⁷³ Vgl. Hüther, Michael (2012). Zukunft der Arbeit. Anhörung der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Kom-Materialie M-17(26)25 vom 15. Oktober 2012: 5.

²⁴⁷⁴ Vgl. Schneider, Hilmar (2013). Neue Anforderungen durch den Wandel der Arbeitswelt. PG-Materialie 5/14: 13

²⁴⁷⁵ Pickshaus, Klaus (2011): Was ist gute Arbeit?

²⁴⁷⁶ Vgl. Fuchs, Tatjana (2006). Was ist gute Arbeit?

²⁴⁷⁷ Brümmer, Ute et al. (2011). Wege in eine inklusive Arbeitsgesellschaft; Schroeder, Wolfgang (2012). Vorsorge und Inklusion: 52–56.

²⁴⁷⁸ Vgl. BMFSFJ (Hrsg.) (2011). Neue Wege – Gleiche Chancen: 175–180.

²⁴⁷⁹ Vgl. Klammer, Ute (2013). Gleichstellungspolitik als Baustein von Demografiepolitik. Vgl. Kapitel Wachstum und Beschäftigung im Sondervotum von SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Projektgruppenbericht Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft (Kom-Drs. 17(26)84 neu).

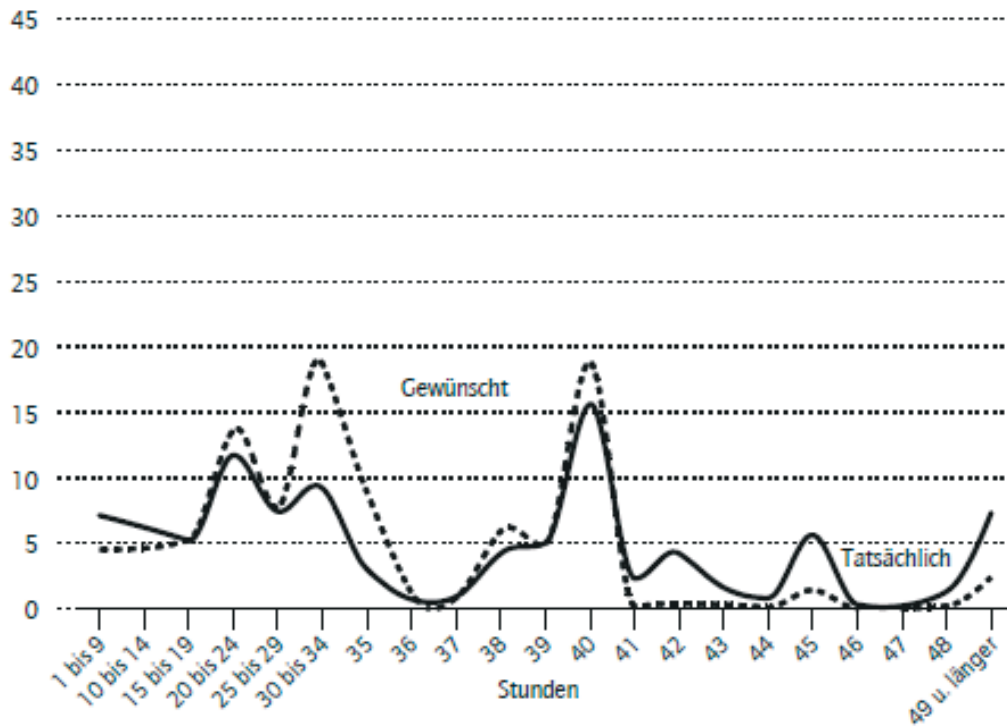
²⁴⁸⁰ Vgl. Althammer, Jörg (2012). Umsetzung neuer Arbeitszeitmodellen vor dem Hintergrund ihrer Finanzierbarkeit. PG-Materialie 5/7–9.

²⁴⁸¹ Vgl. ebd.

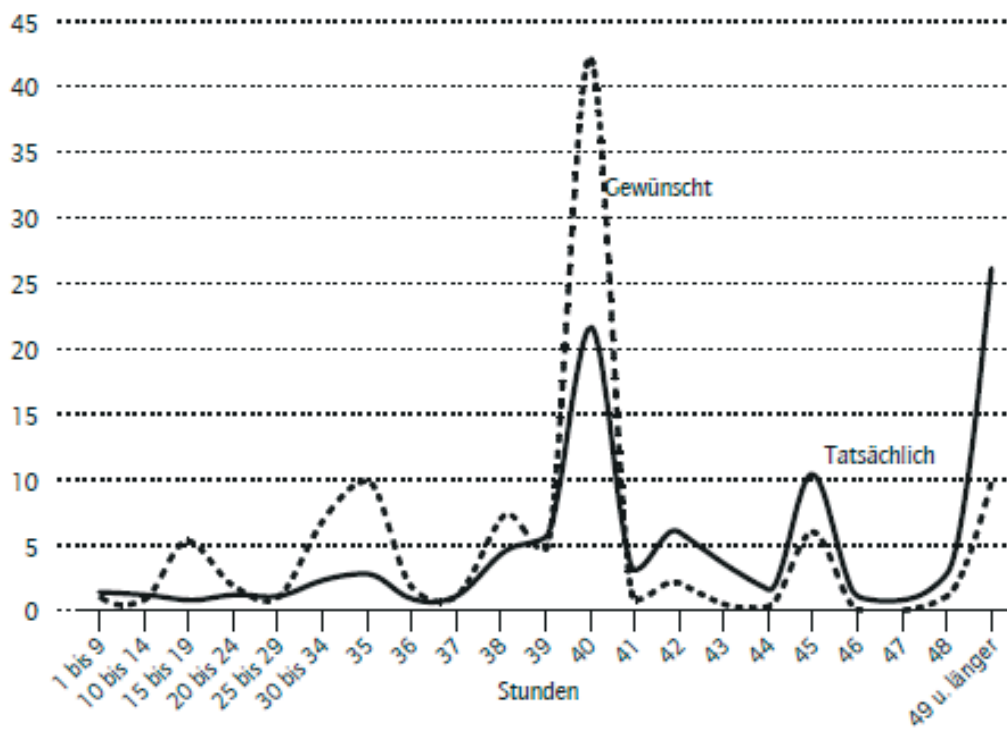
Abbildung 140

Tatsächliche und gewünschte Wochenarbeitszeit abhängig Beschäftigter in Deutschland²⁴⁸²

Frauen



Männer



²⁴⁸² DIW Berlin (Hrsg.) (2007). Arbeitszeitwünsche von Männern und Frauen liegen näher beieinander als tatsächliche Arbeitszeiten.

Demnach spielen bei der Diskrepanz zwischen gewünschter und tatsächlich geleisteter Arbeitszeit nicht nur geschlechtsspezifische Unterschiede eine Rolle, sondern auch das Alter und die familiäre Situation. Studien zu den Arbeitszeitwünschen von Frauen ergeben, dass mit steigendem Alter der Kinder der Wunsch nach Eingliederung in den Arbeitsmarkt wieder steigt und die Mehrheit der Frauen nicht mit dem klassischen Ernährermodell zufrieden ist.²⁴⁸³ Die angestrebte Verbesserung der Lebensqualität kann jedoch nur durch eine Zufriedenheit sowohl im Erwerbsleben als auch in Familie und Freizeit erzielt werden. Studien des Sozio-ökonomischen Panels haben ergeben, dass die Zufriedenheit mit der geleisteten Arbeitszeit zusammenhängt.²⁴⁸⁴ Vor allem der nicht erfüllte Wunsch, die Arbeitszeit reduzieren zu können, hat Studien zufolge einen direkten negativen Einfluss auf die Zufriedenheit und Work-Life-Balance. Geregelte Arbeitszeiten wirken sich positiv auf die Work-Life-Balance aus, während flexible Modelle oder aber alternative Konzepte wie Telearbeit tendenziell eine negative Wirkung haben.²⁴⁸⁵

Grundsätzlich ist laut der Expertise von Althammer konkreter Handlungsbedarf erkennbar, um Arbeitsformen zu ermöglichen, die den demografischen Wandel der arbeitenden Bevölkerung mit einbeziehen, die Vereinbarkeit von Freizeit und Arbeitsleben in besseren Einklang bringen, den Stress und Druck auf die Beschäftigten reduzieren und gleichzeitig Beschäftigungsmodelle schaffen, die die vorhandenen Arbeitskräfteressourcen besser nutzen.

Daher setzt Beschäftigungspolitik im Sinne dieses Paradigmas nicht in erster Linie auf die Ausweitung des Arbeitsvolumens, sondern auf eine Arbeitszeitpolitik, die die Arbeitszeitwünsche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Mittelpunkt stellt. Eine hohe Lebensqualität der Einzelnen oder des Einzelnen besteht in der Umsetzung der eigenen Wünsche zur Vereinbarung von Erwerbsarbeit, Familie und ehrenamtlichen Engagements. Politische Maßnahmen sollten in den Dienst der Ermöglichung der Umsetzung dieser Wünsche gestellt werden.

3.3.3 „Das Ganze der Arbeit zukunftsfähig gestalten“

Der folgende Ansatz weicht in seinen Schlussfolgerungen zum Thema „Zukunft der Arbeit“ von den vorhergehenden in starkem Maße ab, da er für eine neue Bestimmung des Begriffs von Arbeit eintritt. Dies wird insbesondere in der kritischen und der feministischen Arbeitsforschung diskutiert.²⁴⁸⁶ Adelheid Biesecker umschreibt dies wie folgt: „Damit die ‚Zukunft der Arbeit‘ zu zukunftsfähigem Arbeiten führt, ist ein neues Arbeitsverständnis nötig, das die vielfältigen Arbeitsformen jenseits des Marktes (zum Beispiel Sorge-Arbeit, bürgerschaftliches

Engagement, Eigenarbeit) mit der Erwerbsarbeit integriert und dieses Ganze der Arbeit hierarchiefrei und naturverträglich gestaltet. Dieses neue Arbeitsverständnis ist die Basis für eine gesellschaftliche Umverteilung und Umwertung von Arbeit, die alle einschließen und geschlechtsspezifische Zuweisungen und Abwertungen überwinden.“²⁴⁸⁷ Hintergrund ihres erweiterten Arbeitsverständnisses ist dabei die Vorstellung, dass in die klassischen Wohlfahrtsindikatoren nur die marktförmige, bezahlte und als produktiv geltende Arbeit einfließt. Der ganze Bereich der unbezahlten Arbeit bleibt unsichtbar. Hierin spiegelt sich eine historische Trennungsstruktur zwischen Produktion und Reproduktion, zwischen öffentlich und privat sowie bezahlter und unbezahlter Arbeit wider. Dabei scheint der Markt die Care-Arbeit ähnlich wie die Natur als quasi unendlich dehnbare Ressource vorauszusetzen, sodass von einer Externalisierung als Prinzip gesprochen werden kann.²⁴⁸⁸ Statt der Trennung müsse das Ganze der Ökonomie und somit auch das Ganze der Arbeit in den Blick genommen werden.²⁴⁸⁹

Mit Blick auf den Erwerbsarbeitsmarkt kommt es aus dieser Perspektive momentan zu einem Trend der Feminisierung der Beschäftigung – und zwar im doppelten Sinn: Demnach strömten immer mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt, während gleichermaßen feminisierte atypische Beschäftigungsformen – auch für Männer – zunehmen würden.²⁴⁹⁰ Dabei sei der Arbeitsmarkt immer noch geschlechtersegmentiert und das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen liege bei 23 Prozent. Lange Zeit sei die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als individualisierte Verantwortung der Frauen thematisiert und nicht als gesellschaftliches Problem wahrgenommen worden.²⁴⁹¹

Ausgangspunkt der Betrachtung der Ökonomie sind daher die vielfältigen Tätigkeiten, welche die Gesellschaft und ihre natürlichen Lebensgrundlagen reproduzieren – dazu gehört auch die Erwerbsarbeit, aber eben nicht nur diese. Zudem sollten in einer nachhaltigen Arbeitspolitik unterschiedliche Arbeitsformen miteinander vereinbar gemacht werden, denn es geht um eine Neubewertung der Arbeit „aus der Perspektive von Lebensprozessen“.²⁴⁹²

²⁴⁸³ Vgl. Althammer, Jörg (2012). Umsetzung neuer Arbeitszeitmodelle vor dem Hintergrund ihrer Finanzierbarkeit. PG-Materialie 5/7–9.

²⁴⁸⁴ Vgl. ebd.

²⁴⁸⁵ Vgl. ebd.

²⁴⁸⁶ Vgl. Biesecker, Adelheid; Hofmeister, Sabine (2006). Die Neuerfindung des Ökonomischen: 1; Aulenbacher, Brigitte (2012). Gegenläufige Blicke auf Kapitalismus und Arbeit.

²⁴⁸⁷ Biesecker, Adelheid (2012). Wie wird aus der „Zukunft der Arbeit“ zukunftsfähiges Arbeiten?

²⁴⁸⁸ Vgl. Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; von Winterfeld, Uta (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität: 14 ff.; Jürgens, Kerstin (2008). Arbeits- und Lebenskraft.

²⁴⁸⁹ Vgl. Biesecker, Adelheid (2012). Wie wird aus der „Zukunft der Arbeit“ zukunftsfähiges Arbeiten?: 1. In Teilen der Debatte wird die aktuelle multiple Krise auch als „Krise der Reproduktion“ („LuXemburg“ 4/2012) oder als „Erschöpfung des Sozialen“ (Gabriele Winkler, Stephan Lessenich) diskutiert.

²⁴⁹⁰ Vgl. Berichtsteil der Projektgruppe 1.

²⁴⁹¹ Vgl. Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; von Winterfeld, Uta (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität: 16 ff.; Jürgens, Kerstin (2012). Arbeit und Reproduktion.

²⁴⁹² Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; von Winterfeld, Uta (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität: 5; vgl. Aulenbacher, Brigitte; Wetterer, Angelika (Hrsg.) (2012). Arbeit, Perspektiven und Diagnosen der Geschlechterforschung.

Um ein nachhaltiges Wirtschaften zu gewährleisten, muss sozial und ökologisch verträglich und geschlechtergerecht gewirtschaftet werden. „Nachhaltiges Arbeiten ist existenzsichernd, mehr noch: ist gute Arbeit, die ein gutes Leben im Einklang mit der Natur ermöglicht.“²⁴⁹³

Dabei bestünden bereits Entwicklungen, die ein solches nachhaltiges Wirtschaften verwirklichen – sowohl in Unternehmen, bei Gruppen aus dem Bereich der Zivilgesellschaft sowie bei vielen Einzelnen. Es handelt sich dabei um „Unternehmen, die sich an ökologischen und sozialen Kriterien ausrichten und denen gute und gut bezahlte Arbeit wichtig ist (vergleiche zum Beispiel die zahlreichen Unternehmen, die in ihren Gemeinwohlbilanzen auch die soziale und ökologische Qualität der Arbeit ausweisen); dazu gehören die neuen Formen des gemeinsamen Wirtschaftens, die unter dem Begriff „solidarische Ökonomie“ zusammengefasst werden; dazu gehören die alte und neue Genossenschaftsbewegung, die neue Commons-Bewegung, in der das gemeinschaftliche Produzieren von Gemeingütern im Mittelpunkt steht (zum Beispiel Linux, Wikipedia, interkulturelle Gärten), sowie die neue Bewegung des Selbermachens, wo die Freude an der eigenen und gemeinsamen Kreativität zentral ist. Und dazu gehören die vielen Tätigkeiten des Sorgens, der Subsistenz, der Eigenarbeit und des Engagements, die immer noch 2/3 der gesellschaftlich notwendigen Arbeiten ausmachen.“²⁴⁹⁴

Im Entwurf von Biesecker sind zur Sicherung der Nachhaltigkeit des Modells weitere Maßnahmen notwendig. Diese sind laut Biesecker die Finanztransaktionssteuer und die stärkere Besteuerung von Ressourcenverbrauch als wichtige zusätzliche Modellbestandteile. Dieser Ansatz zeichnet sich, wie viele feministisch-ökonomische Ansätze, durch eine starke Ausweitung des Arbeitsbegriffes jenseits der bisherigen Konzentration auf Erwerbsarbeit aus. Dabei wird der Versuch unternommen, soziale und ökologische Nachhaltigkeit und emanzipatorische Ansätze miteinander zu verbinden. Das geht mit erheblichen Herausforderungen für die Umgestaltung der Systeme der sozialen Sicherung einher sowie mit weitreichenden gesetzlichen Eingriffen in das Wirtschaftsgeschehen. Der Politik kommen daher erhebliche Gestaltungsaufgaben zu.

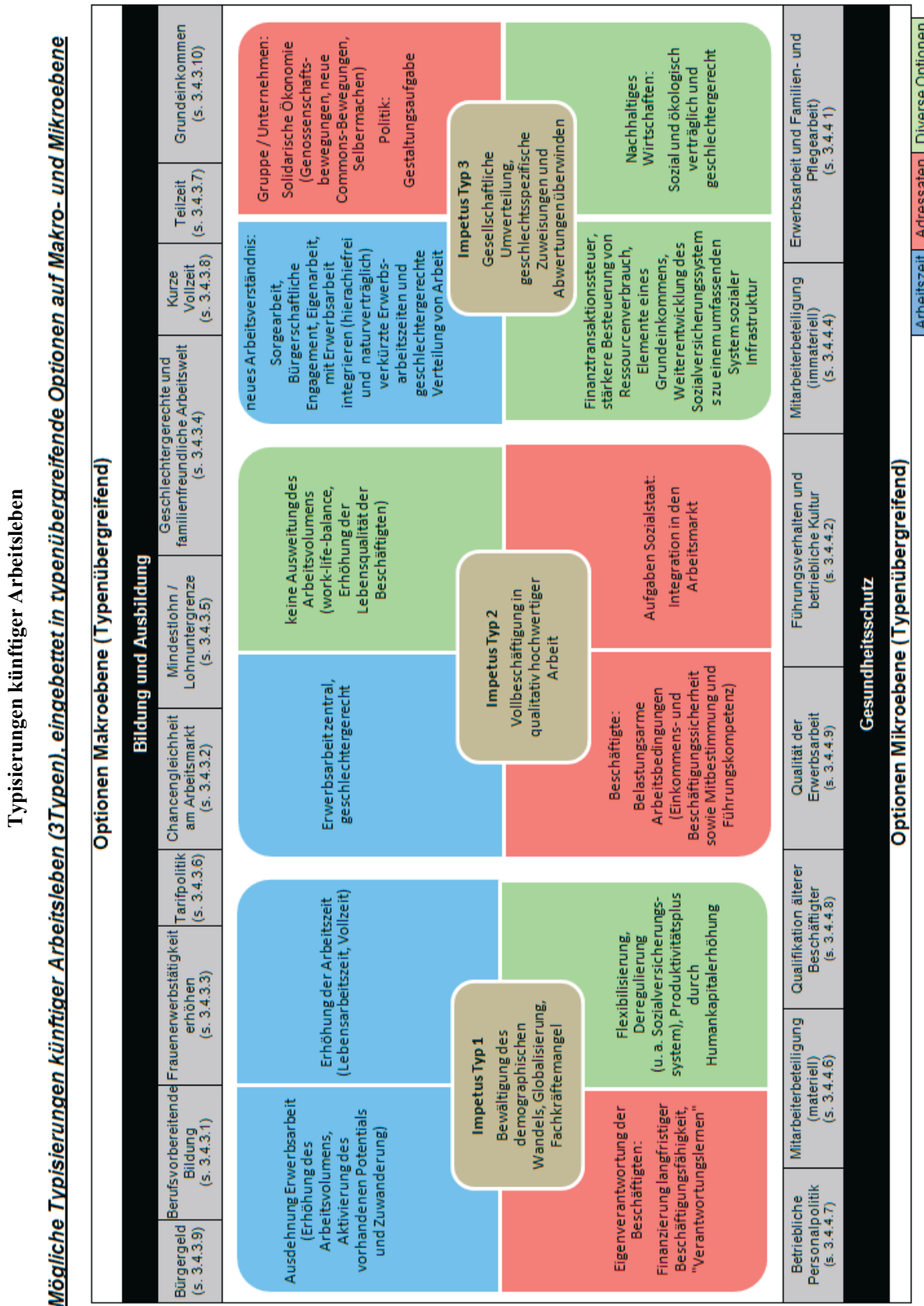
Der hier skizzierte Ansatz geht über einen Wandel von Erwerbsarbeit weit hinaus und bezieht Elemente wie ein Grundeinkommen, die Zukunft und Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (beispielsweise weiterentwickelt zu einem umfassenden System sozialer Infrastruktur) und eine geänderte Besteuerungspraxis mit ein. Um die Umdefinition, aber auch die praktische Umgestaltung und Reorganisation von Arbeit voranzutreiben, werden in der Diskussion ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen.²⁴⁹⁵

²⁴⁹³ Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; von Winterfeld, Uta (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität: 2.

²⁴⁹⁴ Vgl. ebd.

²⁴⁹⁵ Vgl. Biesecker, Adelheid (2012). Wie wird aus der „Zukunft der Arbeit“ zukunftsfähiges Arbeiten?

Abbildung 141: Typisierungen künftiger Arbeitsleben



Sondervoten zum Gesamtbericht

Sondervotum der Oppositionsfraktionen SPD und BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN

***sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Anke Hassel, Prof. Dr. Gert Wagner, Michael Müller und Dietmar Hexel zum Gesamtbericht
(S. 786-791)***

Das Horn der Fülle und die Fülle des Lebens: Offene Fragen der Enquetekommission

***Sachverständige, sowie die Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer und Dr. Hermann Ott, sowie die Oppositionsfraktionen SPD und DIE LINKE
(S. 791-796)***

Geschlechterpolitische und feministische Perspektiven auf Wohlstand und Lebensqualität

***Sachverständige sowie die Oppositionsfraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
(S. 796-799)***

Abschließen werden in diesem Reader einige Sondervoten wiedergegeben. Das Sondervotum zum Gesamtbericht von SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN sowie den Sachverständigen Prof. Dr. Anke Hassel, Prof. Dr. Gert Wagner, Michael Müller und Dietmar Hexel gibt einen guten Überblick über die Konsense und Dissense die sich im Verlauf der Enquete-Arbeit gebildet hatten und über die offenen Fragen (ebenso das Votum der Fraktion DIE LINKE auf den Seiten 775-786).

„Das Horn der Fülle und die Fülle des Lebens“ zeichnet sich nicht nur durch seinen Inhalt aus (Elf „politische Merkposten“, die vom Mangel an Erfahrung mit schrumpfenden Wachstumsraten über Fragen nach den Wachstumstreibern in unserer Gesellschaft bis hin zu Fragen von Gerechtigkeit und Demokratie reichen), sondern auch dadurch, dass es von einzelnen Abgeordneten aller Fraktionen (außer der FDP) verfasst und unterstützt wurde. Der Beitrag zu „Geschlechterpolitische und feministische Perspektiven auf Wohlstand und Wachstum“ steht ganz am Ende und weist auf einen grundlegenden Mangel des Berichts hin: Die geschlechterpolitischen Dimensionen eines anderen Wohlstandsbegriffs spielten praktisch keine Rolle in der fast ausschließlich männlich dominierten Enquete-Kommission.

2 Sondervotum der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Anke Hassel, Prof. Dr. Gert Wagner, Michael Müller und Dietmar Hexel zum Gesamtbericht

I. Ausgangslage

Wir befinden uns in einer Zeit von multiplen Krisen: Die globale Finanzkrise dauert an, Umwelt- und Ressourcenverbrauch nehmen ungebremst zu, die Klimakrise spitzt sich zu, die Ungleichverteilung zwischen Arm und Reich verschärft sich. Eine Krisenbekämpfung allein durch mehr Wirtschaftswachstum ist keine Option, denn dieses geht immer mit einem steigenden Umwelt- und Ressourcenverbrauch einher und löst die nationalen und globalen Verteilungskonflikte nur unzureichend.

Die Krisenvielfalt und die damit verbundene Wachstumsfrage waren Anlass für die Bundestagsfraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD, zu Beginn der 17. Wahlperiode die Einsetzung einer „Wachstumsenquete“ zu fordern. Denn dies ist die zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts: den Umgang mit der Natur auf eine Weise zu regeln, die ein gutes Leben für alle Menschen auf der Erde ermöglicht, ohne die Grundlagen unserer Zivilisation zu zerstören. Darunter fällt auch die soziale Sicherheit zu gewährleisten und die politischen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass der Zusammenhalt der Gesellschaft gestärkt, eine ressourceneffiziente Wirtschaftsweise gefördert und die Stabilität unserer Demokratie gestärkt wird. Ziel war es, aufzuzeigen, wie eine sozial-ökologische Transformation gelingen kann. Dazu gehören ein ressourcenarmes Wirtschaften und Lösungsansätze, wie wir alle an der Gesellschaft und am Wohlstand teilhaben können. Wichtig war uns auch, das Bruttoinlandsprodukt als Indikator für Wohlstand und Lebensqualität kritisch zu hinterfragen. Wohlstandsmessung muss auch ökologische und soziale Dimensionen abbilden. Damit können die Auswirkungen von politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen in allen Dimensionen transparent gemacht werden.

²⁹²⁹ Vgl. Sondervotum „Werbung schafft ständige Konsumanreize und fördert keine Nachhaltigkeit“ zum Kapitel 4 der Projektgruppe 5.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und die SPD haben im Herbst 2010 gemeinsam die Initiative ergriffen und konnten schließlich auch die Fraktionen²⁹³⁰ der CDU/CSU und FDP zu einem gemeinsamen Einsetzungsantrag für eine „Enquete Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“²⁹³¹ bewegen. Die Einsetzung der Kommission war eine große Chance. Fraktionsübergreifend mit der Unterstützung von Sachverständigen aus Wissenschaft, Unternehmen und Zivilgesellschaft sollten zukunftsweisende Fragen konsensorientiert bearbeitet und dem Deutschen Bundestag Empfehlungen gegeben werden.

II. Gemeinsam getragene Ergebnisse

In der Analyse der zu bearbeitenden Themen wie Entkopplung von Wirtschaften und Ressourcenverbrauch, Regulierung der Finanzmärkte, zukünftige Lebensstile und neue Formen der Arbeit konnten wesentliche Erkenntnisse gemeinsam fraktionsübergreifend erarbeitet werden:

- *Wachstum ist kein Ziel an sich, sondern nur Folge von politischem und wirtschaftlichem Handeln. Im Vordergrund stehen Lebensqualität und ökologische Nachhaltigkeit.*
- *Wir brauchen eine neue Wohlstandsmessung, die das BIP relativiert und die sozialen und ökologischen Dimensionen gleichberechtigt berücksichtigt.*
- *Um den sozialen und ökologischen Indikatoren Geltung im politischen Raum zu verschaffen, ist eine Reform des Berichtswesens erforderlich.*
- *Die globalen und regionalen Umweltgrenzen müssen eingehalten werden, allen voran beim Stickstoffeintrag, den Treibhausgasemissionen und bei der Biodiversität, denn hier sind die Kapazitätsgrenzen bereits überschritten.*
- *Eine absolute Reduktion des globalen Ressourcenverbrauchs ist notwendig, eine relative Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch ist nicht ausreichend.*
- *Technische Effizienzmaßnahmen allein reichen aufgrund der vielfältigen Rückschlagseffekte (Rebound) nicht aus, um den Umweltverbrauch zu senken.*
- *Effizienzmaßnahmen müssen durch Konsistenz- und Suffizienzmaßnahmen ergänzt werden. Dafür braucht es politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rahmenbedingungen, innerhalb deren technologische Effizienzverbesserungen erst wirksam werden können.*
- *Lebensstile und Konsumverhalten werden nicht nur durch eigene Präferenzen und soziale Strukturen ge-*

²⁹³⁰ Aufgrund der generellen Weigerung der CDU/CSU-Fraktion kam es zu keinem gemeinsamen Antrag mit der Fraktion DIE LINKE.

²⁹³¹ Vgl. Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2010). Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“.

prägt, sondern auch durch staatliche Rahmenbedingungen und das Produktangebot.

- Vor allem im Bereich Ernährung, Mobilität und Wohnen sind durch den Staat geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen: Es müssen Hindernisse abgebaut und falsche Anreize beseitigt werden, um nachhaltigeres Verhalten zu ermöglichen.
- Genossenschaften sind wichtige Unternehmensformen, die gestärkt und gefördert werden sollten.
- Die aktuellen Finanzreformen greifen zu kurz, eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte ist notwendig. Dies umfasst unter anderem strengere Eigenkapitalanforderungen, eine wirkungsvollere Regulierung des Schattenbankensystems, eine Reform der Vergütungssysteme und eine kompetente Europäische Bankenaufsicht.
- Finanzpolitik ist nur zukunftsfähig, wenn über den Konjunkturzyklus ausgeglichene Haushalte, ein niedriger Schuldenstand sowie die Finanzierung erforderlicher öffentlicher Ausgaben dauerhaft erreicht werden.

III. Unterschiede zum Mehrheitsbericht: die rot-grünen Positionen

III.I Die Wachstumsfrage

Für die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD stand in dieser Enquete nicht die Frage nach „Wachstum oder Schrumpfung“ im Vordergrund, sondern die Debatte um die Art unseres Wirtschaftens und Lebens innerhalb der Grenzen unseres Planeten. In der Kommission und parallel dazu in der gesellschaftlichen Debatte hat sich gezeigt, dass das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes nach wie vor als alleiniger wesentlicher Maßstab und Indikator gewertet wird. Wachstum wird durch diese „Überhöhung“ zu einer Art Fetisch. Diesem Verständnis wird vielfach mit einem Anti-Fetisch, nämlich dem Ruf nach wirtschaftlicher Schrumpfung, begegnet. Doch das ist weder effektiv (da symbolisch) noch konstruktiv. Es fördert lediglich den ideologischen Streit. Denn das BIP ist nur ein Ergebnis der Wertorientierung und Zielentscheidung der Gesellschaft. Entscheidet sich eine Gesellschaft zum Beispiel für eine Verlagerung von bezahlten Tätigkeiten zu unbezahlten Tätigkeiten (Sorgearbeit, Ehrenamt), ist gar nicht absehbar, wie sich das BIP entwickelt. Was wir benötigen, sind praktische Antworten, wie wir mit weniger Ressourcen und neuen Formen der Arbeit die Teilhabe an Wohlstand und Lebensqualität für alle ermöglichen – national und global.

Die Ergebnisse der Enquete-Kommission werden nach zwei Jahren Beratungszeit deshalb von den Bundestagsfraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD in vielen Bereichen als nicht ausreichend angesehen. Dies hat zu ergänzenden und alternativen Sondervoten in den einzelnen Berichtsteilen geführt, vielfach im Konsens mit den Oppositionsfraktionen, auf die wir uns im Folgenden auch beziehen. Denn die Handlungsempfehlungen des Mehrheitsberichtes verharren vielfach in den alten Lö-

sungsmustern. Wachstum wird immer noch als Lösungsweg für Verteilungsfragen, aber auch für ökologische Herausforderungen gesehen. Dass uneingeschränktes Wachstum aber Teil des Problems ist, wurde nur unzureichend erörtert. Die eigentliche Herausforderung an die Gesamtenuete wurde nicht bearbeitet: Wie organisiere ich eine Wirtschaft und Gesellschaft ohne das Primat eines exponentiellen, ressourcenverbrauchenden ökonomischen Wachstums?

III. II Notwendigkeit einer sozial-ökologischen Transformation

Der Enquetebericht zeigt in aller Deutlichkeit die vielfache Überschreitung von ökologischen und auch von sozialen Grenzen auf. Ein Paradigmenwechsel ist deshalb erforderlich – unser gegenwärtiges Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell ist nicht zukunftsfähig. Die Koalition geht von einem graduellen Wandel innerhalb der bestehenden Wirtschaftsordnung aus. Die Opposition spricht sich ferner für eine sozial-ökologische Transformation²⁹³² von Marktwirtschaft und Gesellschaft im Sinne eines „Pfadwechsels für einen neuen Wohlstand“ aus.

Bei allem politischen Handeln, aber vor allem bei der Umsetzung einer Transformation gilt: Politik, die Beteiligung ermöglichen möchte, muss immer auch Sozialpolitik sein. Nur wer Zugriff auf Bildung im umfassenden Sinne hat, kann seine Umwelt selbstbestimmt gestalten. Und nur wer ein existenzsicherndes Einkommen hat und frei von Diskriminierung lebt, hat Zeit und Selbstvertrauen, um auf sein Umfeld Einfluss zu nehmen. Die Bundestagsfraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD betrachten deshalb Sozial- und Umweltpolitik als zusammengehörend.

III.III Unterschiede in den Projektgruppen

In den einzelnen Projektgruppen und deren Berichten kristallisierten sich für die Opposition folgende Positionen heraus, die im Gegensatz zum Mehrheitsbericht stehen:

Projektgruppe 1 „Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft“²⁹³³:

- Wachstum per se führt nicht zu mehr Gleichheit. Ein Ende der sozialen Spaltung der Gesellschaft ist nur mit politischen Maßnahmen erreichbar – und damit primäre Gestaltungsaufgabe von Politik. Die Opposition fordert deshalb eine gerechtere Verteilungs- und Steuerpolitik.
- Der demografische Wandel ist kein Sachzwang, der sozialpolitische Errungenschaften infrage stellt und Ausgabekürzungen notwendig macht. Die Alterung der Gesellschaft und der Rückgang der Bevölkerungs-

²⁹³² Vgl. die Sondervoten der Opposition zum Kapitel 7.1.3 „Sozial-ökologische Transformation“ und zu Kapitel 7.1.4 „Große Transformation – Karl Polanyi heute“ jeweils im Bericht der Projektgruppe 3.

²⁹³³ Vgl. das Sondervotum der Opposition „Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft“ zum Bericht der Projektgruppe 1.

zahl ist keine Bedrohung, sondern weit eher eine Chance, wenn man Lösungswege aus den Wachstumszwängen aufzeigt. Deshalb benötigen wir unter anderem eine breite Finanzierungsbasis für die Sozialversicherungen, wie die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD dies mit der Bürgerversicherung vorschlagen.

- Eine aktive Rolle des Staates ist notwendig, um die Stärke der deutschen Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit weiter zu fördern und auszubauen. Nur ein Markt mit ökologischen und sozialen „Leitplänen“ gibt Orientierung.
- Wir brauchen eine Stärkung der solidarischen Ökonomie. Hemmnisse müssen durch Politik und Verwaltung beseitigt werden. Die solidarische Ökonomie vereint den Gedanken der kooperativen Wertschöpfung und die Orientierung am Gemeinwohl statt am Profit, womit sie ökologische, soziale und finanzielle Tragfähigkeit miteinander in Einklang bringt.
- Wirtschaftswachstum führt nicht automatisch zu mehr guter Arbeit. Wir brauchen dringend Reformen auf dem Arbeitsmarkt, die unter anderem mit einem Mindestlohn dafür sorgen, dass prekäre Beschäftigungsverhältnisse bald der Vergangenheit angehören und es mehr Geschlechtergerechtigkeit am Arbeitsmarkt gibt.
- Wir brauchen in Europa eine stärkere politische und wirtschaftliche Integration. Zu glauben, alle Länder Europas würden in gleichem Maße wie Deutschland durch Exportüberschüsse wachsen können, ist eine Fehleinschätzung.

Projektgruppe 2 „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikators“²⁹³⁴:

In der Indikatorenfrage haben die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD verschiedene Auffassungen. Daher folgt die Darstellung der beiden unterschiedlichen Modelle.

SPD: Mehrheitlich beschlossener Indikatorensetz

Dem materiellen Wohlstand wurden die Aspekte Soziales und Teilhabe sowie Ökologie an die Seite gestellt, die insgesamt aus zehn Leitindikatoren bestehen. Materieller Wohlstand wird durch das BIP, die Einkommensverteilung und die Staatsschulden gemessen. Der Bereich Soziales und Teilhabe wird durch die Messung von Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Freiheit dargestellt. Die ökologische Dimension wird anhand des nationalen Treibhausgasausstoßes, des Stickstoffüberschusses und der Artenvielfalt beschrieben. Diese Leitindikatoren werden mit sogenannten ergänzenden Warnlampen im Hintergrund unterfüttert, welche nur sichtbar werden, wenn sich gravierende Änderungen ergeben.

²⁹³⁴ Vgl. das Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Wohlstandskompass“ zu Kapitel 3 im Bericht der Projektgruppe 2.

Die Mehrheit der Enquete-Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag damit einhergehende Handlungsempfehlungen. Die wichtigsten sind:

- die zehn Leitindikatoren in geeigneter Form gesetzlich zu verankern;
- die Indikatoren regelmäßig (beispielsweise jährlich) berechnen zu lassen;
- dass die Bundesregierung künftig regelmäßig zu den Indikatoren ressortübergreifend Stellung nehmen soll (wir hätten gerne eine jährliche Stellungnahme erreicht, doch dies war gegen die schwarz-gelbe Mehrheit nicht durchzusetzen);
- dass das unübersichtliche Berichts- und Sachverständigenwesen der Bundesregierung durchforstet und auf Effektivität hin überprüft werden soll. Dabei sollten ein oder mehrere Gremien unabhängig die Ergebnisse der Indikatoren bewerten, kommentieren und gegebenenfalls erweitern. Da dies nicht komplett von uns durchgesetzt werden konnte, verständigte man sich auf eine abgeschwächte Eventualforderung ähnlichen Inhalts;
- dass eine Reform der amtlichen Statistik zur exakteren und aktuelleren Erfassung der Einkommens- und Vermögensverteilung und der Bildungsberichterstattung stattfinden soll, ebenso wie ein Indikator für die nationale und EU-weite Biodiversität erstellt sowie die Verfügbarkeit von globalen Stickstoffbilanzen verbessert werden soll.

Darüber hinaus sollten die Indikatoren in wirksamer Weise der Öffentlichkeit vorgestellt und zur Kenntnis gegeben werden.

Position von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Grüner Wohlstandskompass

- Der von der Mehrheit der Enquete-Kommission (CDU/CSU, FDP, SPD) vorgeschlagene „W³ – Indikatorensetz“ ist sowohl für die politische Kommunikation als auch zur politischen Steuerung ungeeignet. Das vorgeschlagene Indikatorensetz ist weder mit Zielwerten unterlegt noch in einen institutionellen und strategischen Rahmen eingebettet.
- Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlägt zur Kommunikation alternativ den „Grünen Wohlstandskompass“ vor, der vier Dimensionen (ökologische, sozio-ökonomische, gesellschaftliche und ökonomische) abdeckt.
- Die vier Dimensionen sind jeweils mit einem Indikator unterlegt: ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität (Ökologie), 80/20-Einkommensverteilung (sozio-ökonomische Dimension), Lebenszufriedenheit (gesellschaftliche Dimension) und BIP pro Kopf (ökonomische Dimension).
- Der Wohlstandskompass ist einfach und klar kommunizierbar und ermöglicht es, auf einen Blick zu erkennen, wie es um Umwelt, Verteilungsgerechtigkeit und Lebensqualität steht. Durch eine subjektive Umfrage

zur Lebensqualität bezieht er die Bevölkerung aktiv mit ein. Unsere Vision ist, dass nicht nur über das BIP, sondern über alle vier Indikatoren in den Medien regelmäßig berichtet wird und sie kommentiert werden.

- Mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bestehen schon mit Zielwerten hinterlegte Indikatoren, diese sollten für die politische Steuerung verstärkt genutzt, regelmäßig überprüft und fortentwickelt werden.

Projektgruppe 3 „Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung“²⁹³⁵

- Die ökologischen Grenzen definieren die Grenzen unseres Handelns und Lebens; sie sind nicht verschiebbar und politisch nicht verhandelbar. Unsere Gesellschaft kann nur (über)leben, wenn sie die natürlichen Tragfähigkeitsgrenzen der Erde einhält.
- Zur Vermeidung von Rebound-Effekten braucht es politische Entscheidungen mit systemischer Wirkung, also vor allem die Festlegung von Obergrenzen für den Verbrauch von Ressourcen oder den Ausstoß von Schadstoffen, die Streichung von ökologisch schädlichen Subventionen und die Besteuerung des Ressourcenverbrauchs.
- Ein Ende des Ressourcenbooms ist nicht in Sicht. Die nachholende Entwicklung des globalen Südens wird zu einer Verschärfung des Konfliktes um schwindende Ressourcen führen. Wollen wir jedoch das 2 Grad Ziel einhalten, müssen aber vor allem die fossilen Rohstoffe im Boden belassen werden, die Energieversorgung über erneuerbare Energien erreicht und die Ressourceneffizienz erheblich verbessert werden.
- Internationale Abkommen – vor allem im Bereich der Klimapolitik – sind nach wie vor notwendig und wichtig. Sie sind aber nicht die alleinige Voraussetzung für die Lösung von globalen Allmende-Problemen. Eine effektive Politik der Entkopplung ist eine Mehr-Ebenen-Politik auf internationaler, europäischer, nationaler und regionaler Ebene.²⁹³⁶
- Um eine sozial-ökologische Transformation umzusetzen, gibt es schon heute viele konkrete Handlungsmaßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene. Sie reichen von der Einführung eines Klimaschutzgesetzes in Deutschland, über ein Fracking-Moratorium hin zur Einbeziehung einer Entkopplungs- und Reduktionsstrategie in die Außenpolitik der Europäischen Union.
- Deutschland und die Europäische Union müssen eine aktive Vorreiterrolle einnehmen. Diese bezieht sich

²⁹³⁵ Vgl. die Sondervoten der Opposition vor allem zu Kapitel 7.1.3 „Sozial-Ökologische Transformation“ und zum Kapitel 7.2.5 „Handlungsempfehlungen“ mit über 50 Einzelmaßnahmen zum Bericht der Projektgruppe 3.

²⁹³⁶ Vgl. das Sondervotum der Opposition zum Kapitel 7.1.2 „Globale Probleme – globale Regulierung“ im Bericht der Projektgruppe 3.

nicht nur auf eine kluge Diplomatie (zum Beispiel durch eine Klimapolitik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten und die Bildung internationaler Klimaallianzen), sondern auch durch eine programmatische Vorreiterrolle. Letztere bedeutet, dass Deutschland den Wandel im eigenen Land vorantreibt und möglich macht.

Projektgruppe 4: „Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik“²⁹³⁷

- Die Finanzmärkte müssen wieder der Realwirtschaft dienen. Drei Elemente sind entscheidend: 1. eine deutliche Anhebung des Eigenkapitals („leverage ratio“), 2. die Einführung eines Trennbankensystems und 3. darauf aufbauend ein Restrukturierungsregime, das eine Abwicklung von Banken zulässt.
- Weitere Maßnahmen zur Eindämmung des Finanzmarktes und Vermeidung von Vermögenspreisblasen sind die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, die Unterbindung von Spekulationen im Bereich der Rohstoff- und Nahrungsmittel und die Überprüfung und Abschaffung komplexer Finanzprodukte mit nicht eindeutig definiertem Bezug zum Realgeschäft beziehungsweise fehlender Eigenkapitalunterlegung (Vermeidung von „too-complex-to-control“).
- Eine zukunftsfähige Finanzpolitik ist sozial gerecht und stellt ausreichend Finanzierungsmittel für Zukunftsinvestitionen bereit. Dazu bedarf es einer Stärkung der Einnahmen, einer Umstrukturierung von Ausgaben und einem Abbau von umweltschädlichen Subventionen.
- Ordnungspolitik für Nachhaltigkeit hat die Aufgabe, den Rahmen zu setzen, innerhalb dessen ein Marktgeschehen stattfindet, das sozial gerecht und ökologisch verträglich ist. Umwelt- und sozialschädliches Wirtschaften beeinträchtigt die Gesellschaft und am Ende auch die Volkswirtschaft.
- Der Emissionshandel²⁹³⁸ ist unverzichtbar, aber nicht das einzige effiziente Instrument zur Minderung der Treibhausgasemissionen. Gerade angesichts der existenziellen Bedrohung durch den Klimawandel ist eine Pluralität des Instrumentariums im Sinne eines Multi-Impuls Ansatzes notwendig.

²⁹³⁷ Vgl. die Sondervoten der Opposition zur Projektgruppe 4: zu Kapitel 2.3.2 zu „Weitergehenden antizyklischen und makroprudenziellen Instrumenten“, zu Kapitel 2.3.4 zu „Weitergehenden Maßnahmen für mehr Transparenz und Kontrolle“, zu Kapitel 2.3.5 zu „Weitergehenden Maßnahmen zur Regulierung der Vergütungssysteme“, zu Kapitel 3.5 und 3.6 zu „Wege zu einer zukünftigen Finanzpolitik – weitere Maßnahmen und Fazit“ und zum gesamten Kapitel 1 zu „Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik“.

²⁹³⁸ Vgl. das Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Eine Reform des Emissionshandels ist unverzichtbar“ zum Kapitel 7.2.2 zum Bericht der Projektgruppe 3 und das Sondervotum der Opposition zu Kapitel 7.2.5 zu den dortigen „Handlungsempfehlungen“.

Projektgruppe 5: „Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile“²⁹³⁹

- Wir benötigen eine ideologiefreie Diskussion um eine „Politik der Ermöglichung“. Diese unterstützt den Wandel der Lebensstile und schafft Freiräume und Experimentierräume, um Ideen entwickeln zu können und soziale und kulturelle Innovationen umzusetzen.
- Die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD regen eine Debatte um neue Lebensarbeitszeitmodelle, wie die kleine Vollzeit, an. Außerdem verfolgen wir weiter das Ziel der „Guten Arbeit“ und fordern einen geschlechtergerechten Arbeitsmarkt und die Einführung eines Mindestlohns.
- Wie die Biodiversität zu schützen ist, so ist auch eine „Soziodiversität“, also die Vielfalt sozialer Lebensformen, ein Wert an sich und stabilisiert das Gesellschaftssystem. Um nachhaltige Lebensstile zu ermöglichen und Freiräume zu schaffen, regt die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Debatte um neue Formen der sozialen Grundsicherung an. Dazu gehört auch eine Fortsetzung der Debatte um ein bedingungsloses Grundeinkommen.
- Bildung ist Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Bildung ist nicht ausschließlich die Vermittlung von Fähigkeiten für den Arbeitsmarkt und zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands.
- Arbeit ist mehr als Erwerbsarbeit. Arbeit umfasst auch Sorgearbeit, Eigenarbeit und ehrenamtliche Tätigkeiten. Um das „Ganze der Arbeit“ in den Blick zu nehmen, brauchen wir eine geschlechtergerechte Aufteilung von Sorge- und Erwerbsarbeit und verstärkt Arbeitszeitmodelle, die mehr Zeitsouveränität schaffen.

III. IV Was in der Enquete-Kommission nicht bearbeitet wurde

Die Enquete Kommission hatte einen breit angelegten Auftrag, der angesichts der Kürze der Enquete-Laufzeit von etwas über zwei Jahren eine große Herausforderung darstellte. Eine der Kernfragen des Einsetzungsauftrages blieb unbeantwortet: die Frage nach Wachstumswängen und Wachstumstreibern. Wir befinden uns immer noch in einem ungelösten Wachstumsdilemma. Sinkt das Wirtschaftswachstum, sinken die Verteilungsspielräume, mehr Menschen sind von Arbeitslosigkeit bedroht, den Sozialversicherungen brechen Einnahmen weg. Wächst die Wirtschaft, steigt damit auch der Ressourcenverbrauch und die ökologische Krise spitzt sich zu. Eine Lösung dieses Dilemmas wird ansatzweise beschrieben, verdient jedoch eine deutlich weitergehende Untersuchung. Dies ist ein Auftrag, nicht nur an die Wirtschaftswissenschaften, sondern an alle Disziplinen: ein Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell zu entwickeln, das ohne Aufzehren unserer

²⁹³⁹ Vgl. zum Bildungsbereich das Kapitel 4.2.2 des Sondervotums der Opposition zum Bericht der Projektgruppe 1.

natürlichen Grundlagen ein selbstbestimmtes Leben für alle Menschen auf der Erde ermöglicht.

Die Themen globale Gerechtigkeit sowie Geschlechtergerechtigkeit wurden nur am Rande beleuchtet. Alternative Entwicklungsansätze aus Lateinamerika wie „Buen Vivir – Recht auf gutes Leben“ oder auch das in Bhutan erhobene Bruttosozialglück wurden nicht stärker in den Blick genommen. Auch die Frage von gerechtem Zugang zu Ressourcen für alle Menschen wurde ignoriert. Eine kritische inhaltliche Auseinandersetzung mit feministischen Theorieansätzen und ein Gendermainstreaming aller Bereiche des Berichtes hat nicht stattgefunden. Ein weiterer Schwachpunkt in der Arbeit der Enquete Kommission war die nur unzureichende Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren. Anhörungen wurden fast ausschließlich mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Wissenschaft oder aus großen Verbänden durchgeführt. Der Diskurs wurde darüber hinaus sehr einseitig aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Sicht geführt und vernachlässigte interdisziplinäre Zugänge. Gerade auf zivilgesellschaftlicher Ebene gibt es aber eine Vielzahl von Bewegungen und konkreten Projekten, die eine Abhängigkeit vom Wachstum überwinden.

IV. Weiterführung der Debatte aus der Enquete

Die aktuelle Krise in einigen europäischen Ländern zeigt eindrucksvoll, dass Zeiten des Nichtwachstums heute eine gesellschaftliche Katastrophe darstellen. Das ist einer der systemimmanenten Gründe, warum wir die Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum analysieren und Alternativen aufzeigen müssen. Den eindrücklichsten Grund liefert jedoch der Zustand unseres Planeten Erde, denn eine intakte Umwelt mag für viele nicht alles bedeuten – aber ohne sie ist doch alles Nichts. Denn längst geht es nicht mehr nur darum, der Natur ihren Raum zu lassen und die Schönheit der Erde zu bewahren. Die Auswirkungen des Menschen auf die Systeme unseres Planeten haben längst eine Dimension angenommen (Stichwort „Anthropozän“), in der die Lebensgrundlagen unserer Zivilisation ernsthaft in Gefahr geraten.

Die Bundestagsfraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD haben mit der Enquete-Kommission das Thema „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ erstmals im Parlament verankert. Die Arbeit der Enquete-Kommission ist damit jedoch nicht abgeschlossen. In einem ersten Schritt werden sich die Fraktionen dafür einsetzen, dass die erzielten Ergebnisse und Vorschläge der Enquete-Kommission in der kommenden Legislaturperiode in konkrete Gesetzgebung umgesetzt werden. Weiterhin besteht in vielen Bereichen erheblicher Forschungsbedarf, der in den einzelnen Berichtsteilen herausgearbeitet wurde.²⁹⁴⁰ Die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und

²⁹⁴⁰ Vgl. vor allem den ausgemachten Forschungsbedarf in Kapitel 4.6 im Bericht der Projektgruppe 5 (bezüglich Arbeit, Konsum und Lebensstile und Nachhaltigkeit), in Kapitel 7.3 im Bericht der Projektgruppe 3 und ausführlich im dortigen Sondervotum der Opposition zum Kapitel 7.3 „Weitergehender Forschungsbedarf“.

SPD werden sich für die Übernahme der Fragestellungen in die Forschungsprogramme des Bundes einsetzen. Da noch viele Fragen hinsichtlich der Zielsetzung der Enquete-Kommission nicht abschließend behandelt werden konnten und ein wesentliches Ziel – Lösungen aufzuzeigen für ein Leben und Wirtschaften innerhalb der ökologischen Grenzen – noch nicht erreicht wurde, müssen sie im Parlament in geeigneter Form dauerhaft weiter diskutiert und weiterentwickelt werden.

Neben der parlamentarischen Verantwortung wollen die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD die zivilgesellschaftliche, außerparlamentarische Debatte intensiver fördern und begleiten. Denn schon jetzt gibt es viele Bürgerinnen und Bürger, die durch ihren Lebensstil vielversprechende Ansätze eines Wohlstands jenseits des Wachstumszwangs aufzeigen. Sozial-ökologischer Wandel ist eine kulturelle Leistung, die Politik ermöglichen muss. Deshalb setzen sich beide Fraktionen für einen weiterführenden breiten Dialog mit Akteurinnen und Akteuren der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Wirtschaft ein – auch auf europäischer und globaler Ebene. Denn das Gelingen der sozial-ökologischen Transformation erfordert eine erheblich stärkere Verschränkung von Politik und Gesellschaft.

3 Das Horn der Fülle und die Fülle des Lebens: Offene Fragen der Enquete-Kommission

Unterstützt von den Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Hanns-Michael Hölz, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie den Abgeordneten Dr. Hermann Ott und Dr. Matthias Zimmer sowie den Fraktionen SPD und DIE LINKE.

Das „Deutungs-Monopol“ des Wachstumsparadigmas ist angekratzt. Das Unbehagen an dem herkömmlichen Wachstumsparadigma war Antrieb für die thematische Befassung der Enquete-Kommission mit dem Thema. Die konkrete Arbeit der Kommission hat indes gezeigt: Das Wachstumsparadigma wird heute ebenso vehement verteidigt, wie in Frage gestellt. In der gesellschaftspolitischen Debatte und in den realen Politiken von Staat, Unternehmen und Verbänden wird weiterhin auf wirtschaftliches Wachstum zur Überwindung der Wirtschaftskrise und Problemen wie Ungleichverteilung gesetzt. Kritikerinnen und Kritiker hingegen betonen die zunehmende Unhaltbarkeit einer rein auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts ausgerichteten Strategie. Hinter beiden Positionen verstecken sich Annahmen, die es zu explizieren gilt. Wachstumsbefürwortung ist nicht voraussetzungslos mit dem Fortbestand einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung vereinbar; Wachstumskritik bedeutet nicht automatisch Systemkritik. In den dazwischen angesiedelten diskursiven Räumen verbleiben eine Reihe offener Fragen, die sich auf vier Komplexe reduzieren lassen:

- Das sind die Herausforderungen der unvollendeten oder fehlgeleiteten europäischen Moderne, die sich

insbesondere in dem Wandel zum Anthropozän zeigen, also in der Tatsache, dass die Menschheit selbst zum geologischen Faktor wird. Künftige Entwicklungen bauen auf anthropogen veränderten Beständen auf, die Alternative heißt zerstören oder gestalten.

- Seit der industriellen Revolution zeigt sich die Ambivalenz beziehungsweise die Janusköpfigkeit der Moderne, die durch eine fortgesetzte Ausdifferenzierung, Rationalisierung, Beschleunigung und Internationalisierung, angetrieben vom ökonomischen Verwertungszwang, erzeugt wird. Dieser Prozess gerät an Grenzen, die ein Umsteuern in Richtung Dezentralität, Kooperation, Ganzheitlichkeit und Entschleunigung verlangen.
- Die durch Globalisierung, Digitalisierung und Finanzkapitalismus erfolgte Entbettung der Ökonomie aus gesellschaftlichen Bindungen. Sie kann nicht mehr durch den Nationalstaat und hohes Wachstum beendet werden, sondern braucht heute eine Antwort, die nicht nur den sozialen, sondern auch den globalen und ökologischen Anforderungen gerecht wird. Das stellt insbesondere die Frage nach der Gestaltungsfähigkeit der Politik, der Ausweitung der Demokratie, nach umfassenden Formen von Emanzipation und Gerechtigkeit, sowie der Herstellung von global wirkungsvollen, das heißt gestaltenden Strukturen und Prozessen von Governance.
- Und schließlich, die sich verändernde Rolle der Zivilgesellschaft und des Alltags von Menschen jenseits von Markt und Staat, die zunehmend als wichtige Sphären von Wohlstand und Lebensqualität anerkannt werden und politische Gestaltung vor neue Herausforderungen stellt.

Wir möchten in diesem Votum zum Ende der Enquete-Arbeit ein paar Dimensionen – oder besser: politische Merkposten – benennen, die der weiteren Ausarbeitung und Auseinandersetzung bedürfen. Wir möchten diese Bemerkungen nicht als Kritik an den Ergebnissen der Enquete-Kommission verstanden wissen, es ist ja in gut zwei Jahren und angesichts des enorm umfangreichen Auftrages vieles nicht zu leisten gewesen, sondern als Sammlung von wichtigen offenen Fragen für die weitere Diskussion um Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität. Wir wünschen uns, dass diese Fragen von der Öffentlichkeit und der Wissenschaft, Politik und Wirtschaft aufgenommen und weiterhin diskutiert werden. Damit würde der Anstoß, den der Bericht der Enquete-Kommission gibt, auch über die darin aufgeworfenen Themen und Fragen hinaus wirken. Im Prozess ihrer Beantwortung können gesellschaftliche Orientierungen, gegebenenfalls auch Differenzen, stärker profiliert und politische Entscheidungen besser fundiert werden. Wir geben diese Anstöße im Wissen darum, dass wir untereinander vermutlich selbst nicht zu einem Konsens kämen. Jenseits der unterschiedlichen Positionen und Herangehensweisen sehen wir aber Erkenntnisdefizite, die zu beheben ein Desiderat der Forschung und der politischen Debatte sein dürfte.

1. Auf einer allgemeinen Ebene wurde das Dilemma benannt, dass Wirtschaftswachstum einerseits von unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Akteuren gewollt ist, um Gewinne und Investitionen zu sichern, um die Möglichkeit der Erwerbsarbeit sichern oder ausweiten zu können sowie Erwerbseinkommen steigen zu lassen und um auf Grundlage einer breiteren Steuerbasis öffentliche Aufgaben erfüllen zu können. Die andere Seite des Dilemmas sind soziale und ökologische Probleme sowie die Schwierigkeiten, sich auf sinkende Wachstumsraten politisch umsichtig und nicht krisenhaft einzustellen. Dazu zählt auch, dass es in den letzten sechs Jahrzehnten praktisch keine Erfahrungen in unserem Land mit einem anhaltenden negativen Wachstum gegeben hat. Und das Wissen aus der Geschichte dokumentiert die Probleme stagnierender oder gar schrumpfender Ökonomien.

Andere Formen des **Wohlstands** wurden jedoch kaum konkretisiert; wir sind noch stark in sektoralisierten Analysen steckengeblieben. Hier haben wir einiges geleistet, doch ein breites Wohlstandsverständnis benötigt integrallere Analysen, konkrete Vorstellungen des guten Lebens und attraktive „Stories“. Wie sehen ein anderes Mobilitätssystem oder eine andere Ernährung aus? Welche Städte sind zukunftsfähig und ermöglichen Wohlstand?²⁹⁴¹ Wie kann kommuniziert werden, ohne dass die Produktion der Kommunikationsmittel die Ressourcen übermäßig beansprucht? Welche Rolle spielen materielle Dimensionen und nicht-materielle wie Partizipation, gegenseitige Achtsamkeit, Muße, Zeitwohlstand oder Rechtssicherheit?

Mehr noch: Wir haben kaum das Wissen rezipiert, wie denn die Akteure selbst mit dem Dilemma de facto sinkender Wachstumsraten oder der gesellschaftlich gewünschten Umsteuerung aus ökonomischen, ökologischen und sozialen Gründen umgehen. Wie wird das diskutiert? Zu welchen Änderungen wären sie bereit? Welche Anreize muss die Politik setzen und wie kann Politik dazu gebracht werden, sie zu entwickeln? Wo sind Konflikte absehbar? Welche „best practices“ gibt es? Entsprechend hat an vielen Stellen eine stärker lebensweltlich verankerte Perspektive gefehlt.

Insbesondere in der Projektgruppe 3 zu Entkopplung wurde davon ausgegangen, dass wirtschaftliche Entwicklung bislang der Tendenz nach – und trotz aller Unterschiede – mit zunehmendem Ressourcenverbrauch, Druck auf Ökosysteme und Senken einhergeht. Eine explizite Diskussion des Wachstumsbegriffs wurde vermieden, da sonst Konsense schwieriger geworden wären. Die Handlungsempfehlungen wurden dann jedoch nicht mehr im Konsens erarbeitet. Das überrascht nicht. Die konstatierten notwendigen Veränderungen der Produktions- und Lebensweise bleiben etwas konturlos. So wurde etwa die Debatte um neue Wohlstandsmodelle nur ansatzweise rezipiert.

²⁹⁴¹ Zum Beispiel Bullinger, Hans-Jörg; Röhlein, Brigitte (2012). Morgenstadt.

2. Bereits im Einsetzungsbeschluss wird als ein Grund der Einrichtung der Kommission auf unterschiedliche Krisendimensionen hingewiesen. In den Teilberichten wurde auf einzelne Aspekte hingewiesen. Doch eine gründliche Analyse und Diskussion des **multiplen Charakters der aktuellen Krise**, ihrer konjunkturellen und strukturellen Aspekte, der Ungleichzeitigkeit von Krisenverlauf und Krisenpolitiken und Mechanismen der zeitlichen und regionalen Verschiebung wurde nicht geleistet.²⁹⁴² Das gilt insbesondere für die Krisendynamiken innerhalb der Europäischen Union, auf die bundesdeutsche Politik ja direkten Einfluss nimmt. Doch ein Krisenverständnis auf der Höhe der Zeit könnte die Eingriffspunkte der Politik sowie Gefahren zu eng geführter Strategien verdeutlichen.

Um zwei Beispiele zu nennen: Welche Auswirkungen hat die Umstellung der Energiebasis in Deutschland als Politik gegen die ökologische Krise und als Element nachhaltiger erzeugten Wohlstands auf die Ressourcenextraktion in anderen Ländern? Inwieweit wirkt die Krisenpolitik in Deutschland oder der Europäischen Union zwar stabilisierend in einigen Ländern, aber destabilisierend und wohlstandsmindernd in anderen?

3. Ein wichtiges Ergebnis der Kommissionsarbeit ist die parteiübergreifende Aussage, dass technische **Innovationen** wichtig, aber nicht ausreichend sind, sondern gesellschaftlich ergänzt werden müssen. Allerdings wurde in der Kommission nicht explizit über die unterschiedlichen Facetten des Innovationsbegriffs diskutiert, obwohl es zu Beginn der Arbeit der Projektgruppe 5 explizit angedacht war und der Innovationsbegriff ein Kernbegriff von Nachhaltigkeit, ja von modernen Gesellschaften insgesamt ist. Im Bericht der Projektgruppe 3 wird die technische Entwicklung als sozialbestimmter Prozess beschrieben. Das muss unter den Bedingungen der ökologischen Grenzen des Wachstums, offener Märkte und zunehmend negativer Begleiterscheinungen des Wachstums näher bestimmt werden. Ist die Technikgenese heute eine Vollendung von ökonomischen Tatsachen oder wie kann sie sich durch kulturelle und soziale Wertentscheidungen für neue Optionen öffnen?²⁹⁴³ Was muss überhaupt unter Innovationen verstanden werden, damit der Begriff nicht genauso beliebig benutzt werden kann, wie oftmals auch andere Zentralbegriffe reformpolitischer Theorien umgedeutet wurden?²⁹⁴⁴

Zu der gesellschaftlichen Einbettung gehört auch die Frage, die Nico Stehr in einem anderen Zusammenhang aufgeworfen hat. Die Begriffe und Instrumentarien der wachstumsorientierten Ökonomie entstammen einer Zeit, in der Armut noch allgegenwärtig und Wohlstand eine Angelegenheit Weniger war. Inwiefern hat der Erfolg dieses ökonomischen Paradigmas dazu geführt, dass im

²⁹⁴² Vgl. etwa Demirović, Alex; Dück, Julia; Becker, Florian; Bader, Pauline (Hrsg.) (2012). *VielfachKrise*.

²⁹⁴³ Hack, Lothar (1998). *Vor Vollendung der Tatsachen*.

²⁹⁴⁴ Verwiesen sei hier nur auf das umfassende Reformverständnis von Joseph Schumpeter, der – ebenso wie Nikolai Kondratieff – Innovationen eng mit der Verbesserung der gesellschaftlichen Infrastruktur und dem Ausbau der Bildung verbindet.

Sinne einer reflexiven Moderne diese wieder ihre eigenen Grundlagen reflektiert und zu einer Moralisierung der Märkte beiträgt?²⁹⁴⁵

Was sind Erfahrungen und Ansätze mit Innovationen unterschiedlicher Art? Wird nicht vorschnell davon ausgegangen, dass „Innovationen“ zu Problemlösungen jeglicher Art beitragen? Es besteht die Gefahr, „dass die vordergründig zur Schau gestellte Innovationsgeschäftigkeit nur einen Schutzwall liefert, hinter dem sich alles verbergen lässt, was im Zuge einer ursachenadäquaten Problemlösung tatsächlich zu verändern wäre. [...] Zum anderen [...] könnte sich herausstellen, dass Wandel als solcher, zumal in seiner zwanghaften, beschleunigten und auch zerstörerischen Ausprägung thematisiert werden muss.“²⁹⁴⁶ Inwieweit werden im Innovationswettbewerb gezielt neue Bedürfnisse generiert?²⁹⁴⁷ Ein Beispiel dafür sind die immer kürzeren Neuerungen bei Handys, Laptops oder i-Pads. Es muss auch die Frage gestellt werden, ob es zum bewussten Rückbau von unerwünschten Innovationen kommen sollte. Wir regen an, die Diskussion um Innovation anderweitig auf dem Stand des pluralen wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Wissens fortzuführen, weil sie zentral für ein zeitgemäßes und breites Wohlstandverständnis ist.

4. Wachstum ist eng mit (Erwerbs-) Arbeit korreliert, Wohlstand und Lebensqualität haben viel mit einem erweiterten, teilweise neu bewerteten **Arbeitsbegriff** zu tun, der Erwerbsarbeit, ehrenamtliche Arbeit und andere Formen der unbezahlten Arbeit umfasst. Ein breiter Wohlstandsbegriff, die Erzeugung und Sicherung von Versorgungssystemen für ein gutes Leben, die Entkopplung von sozialer Sicherung und Wirtschaftswachstum, diesbezüglich etwa die Erfahrungen mit dem Grundeinkommen beziehungsweise Diskussionen darum, sowie die damit verbundenen politischen Implikationen deuten sich in der Enquete-Kommission – insbesondere in dem entsprechenden Kapitel der Projektgruppe 5 – an. Wir haben im Enquete-Bericht aber keine systematischen politischen Schlussfolgerungen gezogen. Gleichwohl wäre das wichtige und hochkomplexe Thema der gesellschaftlichen Arbeit, der Organisation der Arbeitsmärkte und die damit verbundene Arbeitsteilung, Fragen der Bildung und Qualifizierung, internationale Dimensionen und das Verhältnis von Arbeit und Nachhaltigkeit eine eigene Enquete-Kommission wert. Insbesondere scheint uns für den politischen Prozess relevant, das bestehende Wissen über die Zufriedenheit der Bevölkerung beziehungsweise verschiedener Gruppen mit unterschiedlichen Arbeiten aufzuarbeiten und gegebenenfalls zu erweitern. Die „subjektive“ Dimension des Wohlstandsbegriffs²⁹⁴⁸ sollte vor allem in diesem Bereich berücksichtigt werden.

²⁹⁴⁵ Stehr, Nico (2007). Die Moralisierung der Märkte.

²⁹⁴⁶ Paech, Niko (2005). Nachhaltiges Wirtschaften jenseits von Innovationsorientierung und Wachstum: 193 f.

²⁹⁴⁷ Ebd.: 203 ff.

²⁹⁴⁸ Vgl. OECD (2011). How's Life?; dazu NEF – The New Economics Foundation (2009). Happy Planet Index 2.0; wissenschaftlich vergl. etwa: Frey, Bruno S. (2008). Happiness; Wilkinson, Richard; Pickett, Kate (2010). Gleichheit ist Glück.

5. Es gab einen weiten Konsens, dass ein breiteres und um Nachhaltigkeitsdimensionen erweitertes Wohlstandverständnis auch die Seite von **Konsum und Lebensstilen** berücksichtigen muss. Das war expliziter Auftrag des Einsetzungsbeschlusses. Allerdings bleiben die entsprechenden Teile der Projektgruppe 5 stark deskriptiv. Die Treiber des Konsums wie etwa Konsum als symbolischer Konsum zur Statussicherung oder als „positionales Gut“ – demzufolge Menschen und Gruppen konsumieren, weil sie sich relativ in der gesellschaftlichen Hierarchie besserstellen wollen – wurden nicht systematisch erfasst.²⁹⁴⁹ Umgekehrt haben wir kaum die Frage gestellt, inwiefern die allermeisten Menschen durchaus ein Verständnis von Maß und Ziel haben. „Sie wissen, wann sie genug gegessen und getrunken haben, ihre Kleiderschränke voll und ihre Wohnwünsche befriedigt sind.“²⁹⁵⁰ Die Frage von Maß und Mitte ist einer der zentralen Topoi politischer Philosophie, weil er auf das Maß des Menschen abzielt. In der Kommission spielte diese Debatte kaum eine Rolle.²⁹⁵¹ Es dominierte das konstruierte, aber wirkmächtige Menschenbild des „homo oeconomicus“, der prinzipiell kein Genug kennt.

Es wäre daher wünschenswert, empirisch und analytisch mehr darüber zu wissen, inwieweit der Konsum beziehungsweise die vorherrschenden Konsumnormen Treiber von Wirtschaftswachstum sind, wie unerwünschte Effekte vermieden werden und nachhaltige Formen gefördert werden können. Die Stärke des Ansatzes des Enquete-Berichtes liegt darin, dass Konsum und Konsumnormen sehr stark mit der Produktionsseite und mit gesellschaftlichen wie politischen Rahmenbedingungen zusammengedacht werden. Darauf kann aufgebaut werden.

Weitergehend sollte die Lebensweise in einem umfassenderen Sinne thematisiert werden. Über Konsum und Lebensstile hinaus, haben dann Arbeit, Produktion, aber auch die Verinnerlichung bestimmter (Wachstums-)Normen für Analyse und gesellschaftliche Gestaltung eine große Bedeutung. Das gilt auch für die Rolle von Religion und Spiritualität im Wertgefüge und ihre mögliche Funktion beim Erwerb und bei der Ausbildung des Selbstwertgefühls – und der damit verbundenen Möglichkeiten, einen Wachstumstreiber auszuschalten.

6. Wir haben eine Diskussion über den Kapitalismus vermieden, obwohl er in vielen Berichten und Publikationen vorkommt und seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise auch in der Wirtschaftsberichterstattung und den Deutungen des Feuilletons wieder recht ungezwungen und unideologisch von **Kapitalismus** gesprochen wird, um bestimmte Dynamiken moderner Gesellschaften

²⁹⁴⁹ Vgl. dazu etwa Ropke, Inge (2010) Konsum. Der Kern des Wachstumsmotors. In: Seidl, Irmi; Zahrt, Angelika (2010). Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft: 103-116; Hirsch, Fred (1980). Die sozialen Grenzen des Wachstums.

²⁹⁵⁰ Miegel, Meinhard (2010). Exit: 30

²⁹⁵¹ Hier auch der nach wie vor lesenswerte Artikel von Keynes, John Maynard (1972). Economic Possibilities for Our Grandchildren: 321-332; sowie neuerdings: Skidelsky, Robert; Skidelsky, Edward (2013). Wie viel ist genug?

zu begreifen.²⁹⁵² Wir sind uns bewusst, dass es auch in anderen Wirtschaftsordnungen um hohe Wachstumsraten geht. Aber das beantwortet nicht die Frage, ob nicht durch die spezifischen, systemischen Verwertungsformen kapitalistischer Systeme die Wachstumsnotwendigkeit besonders ausgeprägt ist und alle Bereiche der Gesellschaft dominiert.

Hierüber hätten wir zu einer systematisierenden Diskussion der Wachstumstreiber kommen können. Und es hätte eine Verbindung stärker gemacht werden können, die für Politik hochgradig relevant ist: Der Zusammenhang von Wirtschaftswachstum, Wohlstandsentwicklung einerseits und Machtfragen andererseits. Welche gesellschaftlichen Akteure und mächtige systemischen (Wachstums-)Logiken bestimmten die Entwicklungsrichtung unserer Gesellschaft?²⁹⁵³ Inwieweit reproduzieren kapitalistische Gesellschaften immer wieder „Trennungsstrukturen“ zwischen öffentlich und privat, zwischen Erwerbsarbeit und anderen Arbeiten, Produktion und Reproduktion und tragen so zu einer Hierarchisierung dessen bei, was gesellschaftspolitisch als wichtig erachtet wird? Inwieweit wird das kaum hinterfragbare Dogma der Wettbewerbsfähigkeit auf dem kapitalistischen Weltmarkt zu einem zentralen Wachstumstreiber?

7. In den Projektgruppe 1 und 4 ging es um die Rolle und Akteure der Finanzmärkte für die wirtschaftliche Entwicklung, ihren Beitrag zur aktuellen Krise und um mögliche politische Antworten. Dabei wurde deutlich, dass es genauerer Analysen bedarf, welche Rolle die Finanzmärkte als Treiber wirtschaftlichen Wachstums spielen. Allerdings haben wir uns kaum systematisch mit dem Thema **Geld** als zentralem Bestandteil moderner Gesellschaften und den damit verbundenen Implikationen für Wachstum und Wohlstand auseinandergesetzt.²⁹⁵⁴ Hans-Christoph Binswanger, einer der profilierten Vertreter des Arguments, dass und wie Geld und Kredit Wachstumszwänge erzeugen, wurde zwar in das Enquete-Plenum eingeladen, doch hatte es kaum Konsequenzen.²⁹⁵⁵ Es wäre daher sinnvoll, die unterschiedlichen Positionen zu Geld, Wachstum und Wohlstand systematischer aufzugreifen und damit klärend die Entscheidungsgrundlagen der Politik zu verbessern.²⁹⁵⁶

8. Die **politisch-ideologische Dimension** war natürlich in den Diskussionen neben dem Wunsch nach gemeinsa-

mer Erkenntnis präsent. In Projektgruppe 1 war das stärker der Fall als größtenteils in der Projektgruppe 3. Gleichwohl wird diagnostiziert: „Vieles spricht dafür, dass in den frühindustrialisierten und vielen anderen Ländern das Wachstum der Wirtschaft nicht mehr nur jenes Licht und Wärme spendende Feuer ist, das während langer Zeit das Leben der Menschen erleichtert und bereichert hat. Vielmehr ist es zu einer Ideologie geworden, die das Denken und Fühlen der Menschen steuert und sich nicht zuletzt deshalb rationalen Erwägungen und kritischer Reflexion weitgehend entzieht. Als Ideologie hat das Wachstum der Wirtschaft die prosaische Sphäre des Handfest-Irdischen verlassen und Züge des Metaphysisch-Religiösen angenommen. Wachstum hat sich in gewisser Weise zur Religion unserer Zeit entwickelt und bedarf als solche keiner rationalen Begründung mehr. Wichtiger ist der Glaube.“²⁹⁵⁷ Max Weber spricht in diesem Zusammenhang von einem Gebäude der Hörigkeit, in das uns das technische Denken hineinversetzt hat. Auch das wäre ein alarmierender Befund mit enormen Konsequenzen für die Frage, ob und inwieweit ein Umsteuern möglich ist – sei es mit marktwirtschaftlichen Mitteln oder durch staatliche Intervention. Zumindest aus der Technikphilosophie gibt es eine Reihe eher pessimistischer Stimmen.²⁹⁵⁸

Damit stellt sich die Frage, welche Dimension die Selbstständigkeit der Wachstumsökonomie heute in den Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung der Welt hat. Inwieweit besteht die moderne, institutionell und im Handeln der Akteure tief verankerte ökonomistische Rationalität darin, auf Steigerung abzielen?²⁹⁵⁹

9. Die Problematik der **Entwicklungs- und insbesondere der Schwellenländer sowie die globalen Dimensionen** haben wir nur unsystematisch aufgenommen. Am ehesten war das in Projektgruppe 3 im Hinblick auf die Grenzen einzelstaatlicher Umweltpolitik und der Verschiebung von Problemen der Fall, wenn nämlich die „dirty Industries“ in Schwellen- und Entwicklungsländer verlagert und entsprechend Produkte mit einem größeren ökologischen Rucksack reimportiert werden. Dort wurden auch am stärksten die Notwendigkeit und Anforderungen an internationale Politik dargestellt.

In der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion wird immer wieder betont, dass die ökonomisch armen Länder noch wachsen müssen, beziehungsweise dürfen. Hier hätte ein genauerer, eher exemplarischer Blick gelohnt, warum und wie Entwicklung mit Wachstum einhergehen kann, soll und muss und in welcher Verantwortung hier die bereits „entwickelten“ Länder stehen. Die Um-

²⁹⁵² Eine Auswahl quer durch das ideologische Spektrum: Paqué, Karl-Heinz (2010). Wachstum!; Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; Winterfeld, Uta von (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität; Mahnkopf, Birgit (2012). Wachstumskritik als Kapitalismuskritik; Altvater, Elmar (2010). Der große Krach; Müller, Michael; Zimmer, Matthias (2012). Die Ideengeschichte des Fortschritts: 191-206.

²⁹⁵³ Das eine Untersuchung dazu ohne ideologische Scheuklappen möglich ist, zeigt immer noch der Klassiker von Werner Sombart; Sombart, Werner (1987). Der moderne Kapitalismus; siehe auch: Sombart, Werner (1987). Der Bourgeois. Zur Geistesgeschichte des modernen Wirtschaftsmenschen.

²⁹⁵⁴ Vgl. Biesecker, Adelheid; Christa, Wichterich; Winterfeld, Uta von (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität: 23.

²⁹⁵⁵ Zur Auseinandersetzung mit der Binswanger-These vergl. Reuter, Norbert (2011). Wachstum als Schicksal?

²⁹⁵⁶ Zur Reichweite der unterschiedlichen Positionen auch in der Enquete: Reuter, Norbert (2012). Von der Wohlstands- zur Wachstums-Enquete?; Zimmer, Matthias (2012). Postwachstum: Über eine eigentümliche Debatte; sowie die Erwiderung von Brand, Ulrich (2012). Postwachstum als Irrglaube?

²⁹⁵⁷ Miegel, Meinhard (2010). Exit: 55 f.

²⁹⁵⁸ Vgl. Winner, Langdon (1977). Autonomous Technology. Technics-Out-of-Control as a Theme in Political Thought; vgl. Teusch, Ulrich (1993). Freiheit und Sachzwang. Untersuchungen zum Verhältnis von Technik, Gesellschaft und Politik.

²⁹⁵⁹ Mahnkopf, Birgit (2012). Wachstumskritik als Kapitalismuskritik: 390 ff.

wandlung von kleinbäuerlicher Landwirtschaft in große Flächen für die Produktion von Soja für Futtermittel oder Zuckerrohr für Agrartreibstoffe ist wachstumsfördernd, aber weder nachhaltig noch entwicklungsfördernd.

Gleichzeitig lohnt auch ein Blick auf die Frage, ob und inwieweit es über die Frage des Konflikts von Wachstum einerseits und ökologischen Fragen andererseits mittelfristig zu internationalen Konflikten kommen kann. Wenn die Erde eine „common heritage of humankind“ ist, muss die Frage legitim sein, wie mit Zielkonflikten von partikularen Wachstumsinteressen und globalen Menschheitsinteressen umzugehen ist. Eine Gefahr besteht darin, dass die mächtigen Länder unter dem Diktum des Schutzes der globalen Gemeinschaftsgüter und von Menschheitsinteressen zu einer Art neuem Kolonialismus kommen.

Im Hinblick auf Konsum und Lebensstile hat die Enquete-Kommission auch kein präzises Verständnis der sich herausbildenden transnationalen Verbraucherinnen- und Verbraucher-Klasse entwickelt. Und auch Fragen der internationalen Arbeitsteilung, der Wirkung von Weltmarktzwängen und der Orientierung an Wettbewerbsfähigkeit wurden nicht systematisch untersucht; sie sind aber zentral für die Möglichkeiten von Politik bei der Förderung von Wohlstand. Schließlich: Was bedeuten globale Politiken der Wohlstandsschaffung im Hinblick auf globale (Verteilungs-)Gerechtigkeit?

10. Ein Thema, das ebenfalls einen zentralen Stellenwert in der Diskussion um nachhaltigen und solidarischen Wohlstand hat, ist das der **Gerechtigkeit**. Wir sind uns darüber im Klaren, dass eine Transformation hin auf Nachhaltigkeit eng mit der Gerechtigkeitsfrage verbunden ist, sowohl national wie international, aber auch im Spannungsfeld von Freiheit und Verantwortung. Eine Strategie des Wachstums, was sozial und ökologisch verträglich ist, und des Schrumpfens, was schädlich ist, ist mit erheblichen Einschnitten und Umverteilungen verbunden. Das zeigt ansatzweise die Kostendebatte um die Energiewende; dies haben aber auch unsere Diskussionen um die Rolle kompensatorischer Zahlungen zur Erreichung stabiler und robuster internationaler Regime gezeigt. Ganz im Sinne der Leitidee der Nachhaltigkeit müssen ökonomische und ökologische Veränderungen mit einer sozialen Nachhaltigkeit einhergehen. Gerechtigkeit kann sich materiell dadurch auszeichnen, dass die unterschiedlichen Formen gesellschaftlicher Reproduktion auf gerechte Art und Weise gesichert und nachhaltig entwickelt werden. Gerade die soziale Nachhaltigkeit ist aber offen für politische Interpretationen und liegt damit außerhalb eines fraktionsübergreifend möglichen Konsenses. Gleichwohl: Alle Formen der Nachhaltigkeit müssen sich mit der Elle der Gerechtigkeit messen lassen.

11. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages ist weitgehend davon ausgegangen, dass **politische Steuerung und staatliche Politik** funktioniert, wenn sie nur gewollt ist und die entsprechenden Instrumente (Gesetze, Verordnungen, materielle und Wissensressourcen) dafür eingesetzt werden. Nur ansatzweise wurde in der Projektgruppe 3 die Debatte um Governance für die Analyse fruchtbar gemacht. Was jedoch gerade im Hinblick auf Zukunftsfähigkeit und einen breiten Wohlstandsbegriff

notwendig wäre, ist eine gründliche Reflexion der Grundlagen von Politik in Zeiten der Globalisierung. Was kann und soll staatliche Politik steuern, inwieweit muss sich die in Machtkonstellationen und Kurzfristorientierung verhaftete Politik angesichts der enormen Aufgaben sehr grundlegend transformieren?

Dies gilt es zu ergänzen um Fragen der **Demokratie und Partizipation**. In den westlichen Gesellschaften basieren politische und gesellschaftliche Stabilität und damit der demokratische Prozess auch – natürlich nicht nur – auf wirtschaftlichem Wachstum. Welche Implikationen haben abnehmende Wachstumsraten oder gar ein gewolltes Umsteuern weg von Wachstumszwängen? Zudem sind wir die Frage, ob demokratische Staaten besser geeignet sind als autoritäre, um drängende ökologische Probleme zu lösen, nicht systematisch angegangen. Darüber hinaus scheint uns als wichtiger Merkposten die Frage relevant, ob demokratische Staaten untereinander nicht nur keinen Krieg führen, sondern eher in der Lage sind, globale Probleme als solche zu erkennen und sich darauf einzustellen. Unsere Vermutung war, dass aufgrund ihres partizipativen Charakters sie es zwar einerseits deshalb sind, weil mit einer demokratischen Struktur eine bessere Transparenz und Verfügbarkeit von Wissensbeständen einhergeht, dass aber andererseits demokratische Prozesse häufig großen Zeitaufwand benötigen. Zentral scheint uns derzeit die demokratisch legitimierte Entwicklung von Rahmenbedingungen auf allen politischen Entscheidungsebenen, von der lokalen bis zur globalen Ebene, zu sein. Der demokratische Prozess bedarf mitunter einer Entschleunigung gesellschaftlicher Prozesse, damit Deliberation und informierte Entscheidungen möglich sind. Demokratie ist auch dahingehend voraussetzungsvoll, dass eine Kultur der Beteiligung die Menschen dazu ermuntert, öffentliche Debatten und Entscheidungen nicht nur den Eliten zu überlassen.

Fazit: Die Enquete-Kommission hat mit ihrem Bericht zwar viele Fragen unbeantwortet gelassen, aber eben auch – so hoffen wir zumindest – eine breitere öffentliche Diskussion initiiert. Damit hätte sie schon einen wichtigen Teil ihres Auftrags erfüllt. Sehr deutlich sind der Handlungsbedarf und die Optionen in den Fragen der Systemgrenzen und der Entkopplung geworden. Offen geblieben sind viele Fragen, die auf das Wesen des Wachstums abzielen. Ob diese im Rahmen einer weiteren Enquete schlüssiger zu beantworten sind, mag wegen der hohen politischen Aufladung des Themas fraglich bleiben. Vielleicht ist das aber etwas losgelöst vom Wachstumsbegriff mit den Begriffen Wohlstand und Lebensqualität möglich. Sehr wohl aber bleibt das Unbehagen, in der Arbeit der Projektgruppe 5 wie in den anderen Projektgruppen, nicht weiter in die Tiefe gedrungen zu sein und oftmals mehr neue Fragen aufgeworfen, als Antworten gegeben zu haben. Erst mit dem Vorliegen des Gesamtberichts ist es nun überhaupt möglich, die Gesamtheit der in der Enquete formulierten Fortschritte und neue Erkenntnisse umfassend zu würdigen, aber auch Rückschritte und Widersprüche zu erkennen. Dies stellt aus unserer Sicht eine ausgezeichnete Grundlage dar, sich darauf aufbauend den zentralen Fragen von Arbeits-

welten, Konsumverhalten und Wohlstandsverständnis jenseits der Fokussierung auf die Frage „Wachstum: Ja oder Nein?“ in einer weiteren Enquete des Deutschen Bundestages vertieft zu nähern.

4 Geschlechterpolitische und feministische Perspektiven auf Wohlstand und Lebensqualität

Unterstützt von den Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Dr. Martin Jänicke, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie den Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Geschlechterpolitische und feministische Perspektiven hatten es von Beginn an schwer in der Enquete-Kommission. Da die fünf im Bundestag vertretenen Fraktionen ihre Mitglieder und Sachverständigen getrennt benannten, kam es dazu, dass geschlechterpolitische und feministische Expertise weitgehend fehlte. Politisch gravierender noch: Die 17 berufenen Sachverständigen waren zu Beginn allesamt Männer und auch von ihnen war keiner Experte für geschlechterpolitische Themen.²⁹⁶⁰

Die starke Kritik seitens frauenpolitischer Netzwerke zu Beginn der Enquete-Arbeit führte dazu, dass im Sekretariat eine Mitarbeiterin zumindest teilweise zu Gender-Fragen arbeiten konnte. Und es gab eine gewisse, gleichwohl geringe Aufmerksamkeit für geschlechterpolitische Dimensionen des Enquete-Kommissions-Themas: Prof. Jutta Allmendinger vom Wissenschaftszentrum Berlin erläuterte im Plenum der Enquete-Kommission ungleiche Bedingungen für Frauen und Männer beziehungsweise Mädchen und Jungen im Bildungssektor beziehungsweise am Arbeitsmarkt, Prof. Dr. Adelheid Biesecker von der Universität Bremen skizzierte in der Projektgruppe 5 und später im Plenum einen breiteren Arbeits- und Wohlstandsbegriff aus feministischer Perspektive. Zudem wurde eine umfangreiche Untersuchung mit dem Titel „Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität, Hintergrundpapier für die Enquete-Kommission“ vorgelegt.²⁹⁶¹

In den Berichten der Projektgruppen finden sich insbesondere in den Sondervoten der Opposition frauen- und geschlechterpolitische Perspektiven, etwa beim Thema „Care-Arbeit“ oder Teilzeitbeschäftigung (Wunsch vieler Frauen ist es, länger arbeiten zu können) sowie hinsichtlich der ungleichen Bezahlung von Frauen und Männern bei gleicher Arbeit.²⁹⁶² In der Projektgruppe 2 wurde die Frage der Geschlechtergerechtigkeit bei der Diskussion um eine neue Wohlstandsmessung zum Teil aufgegriffen. Die Projektgruppe nahm die „nicht-marktvermittelte Arbeit“ als Hinweislampe auf und forderte, die Daten häufi-

ger zu erheben.²⁹⁶³ Im Wohlstandsbereich Arbeit setzten sich gender-sensible Indikatoren wie der „Gender Pay Gap“ nicht durch. Durch die Warnlampe der Unterbeschäftigungsquote wurde schließlich trotzdem ein Indikator gewählt, der insbesondere ungewollte Teilzeit abbildet, die besonders Frauen betrifft. In der Projektgruppe 5 wurde im Kapitel zum Thema Arbeit eine eigenständige, feministisch inspirierte Position skizziert, nämlich „Das Ganze der Arbeit“. Die Enquete-Kommission war aber nie Willens und in der Lage, systematisch geschlechterpolitische beziehungsweise feministische Perspektiven zu rezipieren und in den Besprechungen und Berichten angemessen zu berücksichtigen.²⁹⁶⁴ So wurden entsprechende Perspektiven trotz mehrmaliger Versuche aus dem gemeinsamen Bericht der Projektgruppe 3 immer wieder ausgeklammert.

In diesem abschließenden Sondervotum, das auch als Änderungsantrag für den Abschlussbericht eingebracht wurde, können wir dieses Defizit nicht beheben. Wir möchten jedoch einige zentrale Dimensionen benennen, die aus geschlechterpolitischer und feministischer Perspektive wichtig für das Thema „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ sind.²⁹⁶⁵

I. Krisendiagnosen und die Begründung eines anderen Wohlstandsbegriffs

Ausgangspunkt der Enquete-Kommission war folgende Diagnose: „Wir stehen vor großen Herausforderungen: Die Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes, der Finanzmärkte sowie der demographische Wandel und die steigende Staatsverschuldung beunruhigen die Menschen ebenso wie die Gefahren des Klimawandels, der Verlust von biologischer Vielfalt, die mangelnde Generationengerechtigkeit und die soziale Ungleichheit auf globaler wie auf nationaler Ebene.“²⁹⁶⁶

Im Bericht der Projektgruppe 3 sind die unterschiedlichen Facetten der ökologischen Krise dargestellt, die Projektgruppe 5 hat – aufbauend auf den Ergebnissen der Projektgruppe 3 und dem Sondervotum der Opposition zum Bericht der Projektgruppe 1 – Dimensionen der krisenhaft gewordenen Erwerbsarbeit sowie Implikationen von nicht-nachhaltigem Konsum und nicht-nachhaltigen Lebensstilen betont. Der Oppositionsbericht zur Projektgruppe 1 spricht von einer multiplen Krise.²⁹⁶⁷

²⁹⁶⁰ Das hat sich im Verlauf der Kommissionsarbeit geringfügig geändert, indem zwei weibliche Sachverständige nachgerückt sind.

²⁹⁶¹ Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; von Winterfeld, Uta (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität; vgl. auch Stiefel, Elisabeth (2011). Wirtschaftliches Wachstum und Geschlechterverhältnisse.

²⁹⁶² Vgl. dazu das Sondervotum der Opposition zum Bericht der Projektgruppe 1.

²⁹⁶³ Der Umfang der nicht-marktvermittelten Arbeit wird aus den Zeiterfassungsstudien des Statistischen Bundesamtes ermittelt. Diese Zeiterfassungsstudien finden jedoch derzeit nur etwa alle zehn Jahre statt.

²⁹⁶⁴ Das gilt auch für migrantische Perspektiven und für Erfahrungen in anderen Teilen der Welt.

²⁹⁶⁵ Wir hätten sehr gerne in diesem Text noch auf die sich verändernden Perspektiven auf internationale Verhältnisse hingewiesen, wenn feministische und frauenpolitische Erfahrungen und Ansätze berücksichtigt werden.

²⁹⁶⁶ Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2010). Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“: 1.

²⁹⁶⁷ Vgl. das Sondervotum der Oppositionsfraktionen zum Bericht der Projektgruppe 1.

Geschlechterpolitische beziehungsweise feministische Perspektiven erweitern diese Krisendiagnose – zu der auch ein geschlechtersensibler Blick auf die Erwerbsarbeit gehört –, indem sie zum einen Formen der Geschlechterherrschaft in den Blick nehmen, welche der Finanzökonomie, der realwirtschaftlichen Entwicklung und bisherigen Wachstumsmodellen innewohnen.²⁹⁶⁸ Zum anderen rücken sie Bereiche wie die Sorgearbeit in den Vordergrund, welche ansonsten, wenn überhaupt, kaum beachtet werden. Finanzökonomische und weitere wirtschaftliche Entwicklungen schlagen, nicht zuletzt durch die permanente Externalisierung auf den Bereich der Reproduktion und den gesellschaftlichen Umgang mit Natur durch.²⁹⁶⁹

Adelheid Biesecker und Uta von Winterfeld haben in einer theorie- und ideengeschichtlichen Analyse Trennungsprozesse und mit ihnen verbundene Auf- und Abwertungen zu Beginn der Neuzeit beziehungsweise in der aufkommenden Moderne untersucht.²⁹⁷⁰ Die eine Trennungslinie verläuft entlang der Unterscheidung von öffentlich beziehungsweise politisch und privat, die andere zwischen der sogenannten produktiven Marktbeziehungsweise Erwerbssphäre und der sogenannten un- oder reproduktiven häuslichen beziehungsweise familiären Sphäre, die bis heute sozial Frauen zugewiesen ist. An anderer Stelle haben Adelheid Biesecker und Sabine Hofmeister gezeigt, dass diese zweite Trennlinie auf die „Trennung als Strukturprinzip des Ökonomischen“ verweist und gleichermaßen die Abtrennung der sozial weiblichen wie der Naturproduktivität bedeutet.²⁹⁷¹ Beide Trennungslinien sind ineinander verschränkt und weisen eine hierarchische Bezogenheit, eine Über- und Unterordnung auf. Das damit erzeugte „Draußen“ bedeutet jedoch nicht, dass Enteignetes und Abgespaltenes nicht Teil der politischen und ökonomischen Entwicklung sind. Vielmehr werden sie als Enteignetes und Abgespaltenes gebraucht und haben somit eine Funktion in den politischen und ökonomischen Entwicklungen. Daher beschränkt sich Externalisierung nicht auf Kosten, sondern stellt ein Prinzip dar: Es muss etwas wertloses Externes geben, damit ein wertvolles Internes entstehen kann.

Der Bereich der sozialen Reproduktion gerät hier in den Blick, also das Kümmern um sich selbst, die Versorgung hilfsbedürftiger Menschen, die Erziehung und Ausbildung

²⁹⁶⁸ Vgl. aus der inzwischen umfangreichen Literatur etwa Appelt, Erna; Aulenbacher, Brigitte; Wetterer, Angelika (Hrsg.) (2011). *Gesellschaft*; vgl. auch Michalitsch, Gabriele (2009). *Umsteuern*; vgl. ebenso Reiner, Sabine (2009). *Wem nutzen die Konjunkturpakete?*

²⁹⁶⁹ Die Gefahr der Essentialisierung von Geschlechterzugehörigkeit als einziger Achse der Ungleichheit und von Frauen als vermeintlich einheitliches Kollektivsubjekt wird intensiv diskutiert; wir gehen in diesem kurzen Text jedoch nicht darauf ein; vgl. aber etwa Winker, Gabriele; Degele, Nina (2009). *Intersektionalität*; vgl. dazu auch Klinger, Cornelia; Knapp, Gudrun Axeli; Sauer, Birgit (Hrsg.) (2007). *Achsen der Ungleichheit*. Gleichwohl impliziert die Analyse hierarchischer Geschlechterverhältnisse nicht automatisch jene der ethniebasierten Ungleichheit.

²⁹⁷⁰ Vgl. Biesecker, Adelheid; Winterfeld, Uta von (2004). *Wertlos?*

²⁹⁷¹ Vgl. Biesecker, Adelheid; Hofmeister, Sabine (2006). *Die Neuerfindung des Ökonomischen*.

von Kindern und Jugendlichen. Auch dieser Bereich gerät in die Krise. Im Sektor der Sozialen Dienste etwa finden sich anhaltende Konflikte und Krisen, welche durch verschärfte Spannungen zwischen professions- und berufsethischen Belangen und ökonomischen Anforderungen charakterisiert sind. Während Geschlechterkonkurrenzen in erster Linie um neue professionalisierte und akademisierte Tätigkeiten auftreten, sind nicht zuletzt Frauen von Tendenzen der Deprofessionalisierung und Informalisierung betroffen. Hier sind Stress und Überlastung weit verbreitet; die defizitäre Arbeitsgestaltung wird durch die Überverausgabung von Leistung und Kräften zu kompensieren gesucht.²⁹⁷²

Auch im Privaten ist die Sorgearbeit unter Druck geraten; berufstätige Frauen sind in der Erwerbsarbeit nach wie vor häufig einer Doppelbelastung ausgesetzt oder die Angehörigen kaufen sich Pflegedienstleistungen über den Markt dazu, was nicht zuletzt bedeutet, dass diese auch in Form prekärer Beschäftigung, vielfach von Migrantinnen und Migranten und dabei kaum offiziell wahrgenommen und dokumentiert, verrichtet werden.²⁹⁷³ Die allgemein steigenden Anforderungen im Arbeitsleben erhöhen den Druck noch einmal gerade für Frauen.

Die Genderforschung zeigt auch: Austeritätspolitische Maßnahmen – in öffentlichen Bereichen – wie Gesundheit, Bildung und Pflege setzen implizit voraus, dass reproduktive Tätigkeiten privat finanziert oder innerhalb von familiären Zusammenhängen (und damit unbezahlt und meistens von Frauen) übernommen werden.²⁹⁷⁴ Damit werden Familien zu einer Art gesellschaftlicher Stabilisierungsreserve vor allem in der Krise, was mit der impliziten Annahme über eine vermeintlich unendliche Belastbarkeit der „Ressource“ Familie verbunden ist. „Familie“ ist aber keine Einheit, sondern besteht aus unterschiedlichen Menschen, denen spezifische Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten herrschaftsförmig zugesprochen werden.²⁹⁷⁵ Zudem werden damit „Krisenkosten“ auf sozial schwache und wenig organisierte Akteurinnen und Akteure verlagert. „In den Krisenstaaten der Euro-Zone beobachten Gesundheitsexperten kata-

²⁹⁷² Vgl. Jürgens, Kerstin (2010). *Deutschland in der Reproduktionskrise*.

²⁹⁷³ In Studien wird darauf verwiesen, wie sich in den Haushalten geschlechtsspezifische Gegebenheiten mit rassifizierenden Strukturierungen überschneiden. Vgl. Karakayali, Juliane (2009). *Transnational Haushalten*.

²⁹⁷⁴ Für einen modernen Familienbegriff im Sinne von „Eltern-Kind-Gemeinschaften, [sind] das Ehepaare, nichteheliche (gemischtgeschlechtliche) und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften sowie alleinerziehende Mütter und Väter mit ledigen Kindern im Haushalt. Einbezogen sind in diesen Familienbegriff – neben leiblichen Kindern – auch Stief-, Pflege- und Adoptivkinder ohne Altersbegrenzung.“ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit*: 17.

Ein noch breiteres, moderneres und von biologischen Verwandtschaftsbeziehungen losgelöstes Verständnis würde betonen, dass Familie sich dadurch auszeichnet, dass Menschen Verantwortung füreinander übernehmen und unbezahlte Pflegeverhältnisse existieren.

²⁹⁷⁵ Vgl. Stiefel, Elisabeth (2011). *Wirtschaftliches Wachstum und Geschlechterverhältnisse*: 4.

*strophale Folgen der rigiden Sparpolitik: Die beschere den Ländern nicht nur eine wirtschaftliche Rezession, sondern sei auch mitverantwortlich für eine drastische Verschlechterung des Gesundheitszustands der Bürgerinnen und Bürger.*²⁹⁷⁶

*Das hat enorme Implikationen für gesellschaftlichen Wohlstand und individuelle Lebensqualität. Die Reproduktion der Gesellschaft wird zunehmend ökonomisiert. Im Zentrum von Politik stehen weiterhin die vermeintlich wichtigen Fragen der formellen Produktion für den (Welt-) Markt, während die Sozialen Dienste eher Ziel von Sparmaßnahmen sind, als dass ihre Stärkung als Mittel zur Krisenbewältigung begriffen wird. Entsprechend sprechen feministische Autorinnen wie Gabriele Winker von einer „Krise der Reproduktion“.*²⁹⁷⁷

*Auch im Hinblick auf die ökologische Krise sind feministische Perspektiverweiterungen wichtig. Krisendiagnosen in diesem Bereich nehmen die Formen patriarchaler Naturbeherrschung in den Blick beziehungsweise fragen kritisch nach den naturerhaltenden und geschlechterrelevanten Perspektiven in Konzepten wie der „Green Economy“ oder des „Green New Deals“.*²⁹⁷⁸ *Insbesondere die internationalen Frauenbewegungen verklammern die Betrachtung der ökologischen Krise aufs Engste mit Erkenntnissen zur Entwicklung der lokalen Lebensbedingungen der Gesellschaft und der Einzelnen („livelihood“). Auch bei der Verursachung des Klimawandels, seinen Auswirkungen und den diesbezüglichen Politiken der Emissionsminderung ist ein genderspezifischer Blick notwendig.*²⁹⁷⁹

II. Ein breiter Wohlstandsbegriff

*Feministische und Gender-Perspektiven und entsprechende Sozialstrukturanalysen*²⁹⁸⁰ *tragen zu einem breiteren Wohlstandsverständnis bei: Eine lebensweltliche, nicht (nur) an Marktprozessen orientierte Politik, die zudem gegen vielfältige Formen der Ausgrenzung angeht, ist notwendig. Wir benennen sie nur stichpunktartig.*²⁹⁸¹

Statt Wettbewerbsfähigkeit und Erwerbsarbeit werden Lebenswelt und Reproduktion zum Ausgangspunkt und Bezugspunkt von politischem Handeln, ohne dass die zentrale Rolle der Erwerbsarbeit im Leben der Menschen ausgeblendet wird. Alltagserfahrungen und Alltagswissen

²⁹⁷⁶ Studie: Euro-Krise kostet Menschenleben. Spiegel-Online-Artikel vom 27. März 2013 [Stand 10.4.2013].

Der Artikel fasst eine in der Zeitschrift „The Lancet“ präsentierte Studie zusammen.

²⁹⁷⁷ Winker, Gabriele (2012). *Erschöpfung des Sozialen*.

²⁹⁷⁸ Vgl. Genanet (Hrsg.) (2013). *Sustainable Economy and Green Growth*.

²⁹⁷⁹ Vgl. Bauriedl, Sybille (2013). *Geschlechterperspektiven auf Klimawandel und Klimapolitik*; vgl. auch Spitzner, Meike; Röhr, Ulrike (2011). *Klimawandel – und seine Wechselwirkungen mit Geschlechterverhältnissen*.

²⁹⁸⁰ Vgl. etwa Allmendinger, Jutta (2011). *Geschlecht als wichtige Kategorie der Sozialstrukturanalyse*.

²⁹⁸¹ Vgl. ausführlicher Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; Winterfeld, Uta von (2012). *Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität*.

sollten gegenüber wissenschaftlichem Wissen eine größere Bedeutung für den politischen Prozess erhalten als bisher.

Viele Formen des Wohlstands sind über den Markt zu gewährleisten und mitunter kann eine Integration von Frauen in gute Erwerbsarbeit gewünscht sein und Gleichstellung fördern. Hier kann eine stärkere Berücksichtigung der Erfahrungen in skandinavischen Ländern, in denen Sorgearbeit über den öffentlichen Sektor organisiert wird, politische Anregungen geben.

Andere Aspekte des Wohlstands basieren auf guten und solidarischen sozialen Beziehungen und einer umsichtigen Reproduktion von sich selbst, der Mitmenschen, der Gesellschaft und der Umwelt. Daher ist eine Stärkung des Öffentlichen notwendig. Existenzsicherung hängt weiterhin für viele Menschen zentral von guter Erwerbsarbeit ab, aber auch von einer leistungsfähigen Sozialpolitik und gesellschaftlichen Infrastrukturen. Zeitwohlstand und entsprechend Zeitpolitik spielen eine große Rolle, Begrenzung der Entgrenzung ist notwendig. Dazu gehören niedrigschwellige Formen der Partizipation, die auch Menschen mit geringen zeitlichen Ressourcen, ohne oder mit eingeschränkten staatsbürgerlichen Rechten oder geringerer Bildung politische Beteiligung ermöglichen.

*So wird Arbeit sehr umfassend verstanden. „Damit die „Zukunft der Arbeit“ zu zukunftsfähigem Arbeiten führt, ist ein neues Arbeitsverständnis nötig, das die vielfältigen Arbeitsformen jenseits des Marktes (zum Beispiel Sorgearbeit, bürgerschaftliches Engagement, Eigenarbeit) mit der Erwerbsarbeit integriert und dieses Ganze der Arbeit hierarchiefrei und naturverträglich gestaltet. Dieses neue Arbeitsverständnis ist die Basis für eine gesellschaftliche Umverteilung und Umwertung von Arbeit, die Alle [sic!] einschließen und geschlechtsspezifische Zuweisungen und Abwertungen überwinden.“*²⁹⁸² *Das bedeutet auch, gegen Prekarisierung anzugehen und Arbeitsbedingungen möglichst demokratisch zu gestalten. Dazu gehört beispielsweise, die Schwellen der Partizipation am Arbeitsmarkt für Migrantinnen und Migranten niedriger zu setzen und aktive Maßnahmen gegen Diskriminierung zu ergreifen. Unterschiedliche Perspektiven auf Arbeit wurden im entsprechenden Kapitel der Projektgruppe 5 dargestellt.*

Der Suffizienzbegriff war einigen Mitgliedern der Enquete-Kommission von Beginn an verdächtig. Er wurde mit Verzicht gleichgesetzt. Doch hier hat es interessante Lernprozesse bei vielen Mitgliedern gegeben, was zu einem abschließenden und erfolgreichen Änderungsantrag zum Thema Suffizienz führte. Suffizienz hat daher viel mit Sorgearbeit zu tun, mit einer Ökonomie des Maßhaltens, des guten Lebens und des „Genug für alle“. Das ist ein wichtiges Ergebnis. Gleichwohl würden auch hier feministische Perspektiven einen Schritt weitergehen. „Neben das Recht auf die Bestimmung über etwas tritt dann die Verantwortung für etwas – Sorge dafür zu tragen, dass es

²⁹⁸² Vgl. Biesecker, Adelheid (2012). *Wie wird aus der „Zukunft der Arbeit“ zukunftsfähiges Arbeiten*.

den Anderen gut geht. ²⁹⁸³ Suffizienz wird nicht lediglich als Ergänzung von Effizienz und Konsistenz verstanden, sondern es geht um mehr; „denn sie enthält eine Kritik an den vorherrschenden Wachstums- und Wohlstandslogiken und macht dabei deutlich, dass der Zwang zum Mehr im entfesselten Wachstum auch deshalb entsteht, weil grundlegend Fragen sozialer Gerechtigkeit ausgeklammert werden.“ ²⁹⁸⁴

²⁹⁸³ von Winterfeld, Uta (2013). *Ça suffit*.

²⁹⁸⁴ Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; von Winterfeld, Uta (2012). *Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität*: 24.

III. Für künftige Enquete-Kommissionen

Auf der Verfahrensebene ist bei der Einsetzung einer Enquete-Kommission im Vorfeld darauf zu achten, dass sowohl Frauen als Sachverständige als auch frauen- und geschlechterpolitische Expertise berücksichtigt werden.

Und schließlich ist wünschenswert, dass bei einer eventuellen Fortführung des Enquete-Themas nicht nur systematisch geschlechterpolitische Erfahrungen und Expertise berücksichtigt werden, sondern – neben der Aufnahme als Querschnittsthema – eine Projektgruppe sich ganz systematisch mit den genannten Aspekten befassen sollte.