

⇒ Andreas Mayert

## Politökonomie und Postwachstum – Bedingte Wachstumsbegrenzung durch Selbstbindung der Politik

⇒ 1 Einleitung

Der Diskurs um natürliche Wachstumsgrenzen, bewusste Wachstumsbegrenzungen und Gesellschaftsentwürfe jenseits des Wachstums hat es mittlerweile bis in eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags gebracht.<sup>1</sup> Eine praktische Relevanz der zu beobachtenden Renaissance der Wachstumskritik ist derzeit jedoch kaum erkennbar. Ist es nicht so, dass seit vierzig Jahren die gleichen Diskussionen geführt und Frauen gestellt werden, ohne einen spürbaren Eindruck auf wirtschaftspolitische Prioritäten und Entscheidungen zu hinterlassen?<sup>2</sup> Könnte es diesmal anders sein?<sup>3</sup> In gewisser Hinsicht schloss sich

---

**Mayert, Andreas**, 1971 in Oberhausen, Dr., Studium der Volkswirtschaftslehre und Sozialwissenschaften in Essen, Bamberg und Bochum, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sozialwissenschaftlichen Institut der EKD in Hannover.

Neuere Veröffentlichungen:

Dienen statt Herrschen – Zur Zählung der Finanzmärkte, Münster 2011; Alterssicherung und Erziehungsentscheidungen, Berlin 2008.

---

Der Diskurs um natürliche Wachstumsgrenzen, bewusste Wachstumsbegrenzungen und Gesellschaftsentwürfe jenseits des Wachstums hat es mittlerweile bis in eine Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags gebracht.<sup>1</sup> Eine praktische Relevanz der zu beobachtenden Renaissance der Wachstumskritik ist derzeit jedoch kaum erkennbar. Ist es nicht so, dass seit vierzig Jahren die gleichen Diskussionen geführt und Frauen gestellt werden, ohne einen spürbaren Eindruck auf wirtschaftspolitische Prioritäten und Entscheidungen zu hinterlassen?<sup>2</sup> Könnte es diesmal anders sein?<sup>3</sup> In gewisser Hinsicht schloss sich

(1) Die Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« hat im Januar 2011 ihre Arbeit aufgenommen.

(2) Vgl. zum Beispiel die auffallend aktuell klingenden – aber vierzig Jahre alten – einleitenden Worte in Nordhaus/Tobin (1972, 509): »A long decade ago economic growth was the reigning fashion of political economy. (...). The climate of opinion has changed dramatically. Disillusioned critics indict both economic science and economic policy for blind obeisance to aggregate material «progress», and for neglect of its costly side effects. Growth, it is charged, distorts national priorities, worsens the distribution of income, and irreparably damages the environment.«

(3) Vgl. zu einer eher negativen Einschätzung bisheriger Ergebnisse der Enquete-Kommission Beck (2012). Vielleicht ist es ein Nachteil, dass die Enquete-Kommission um den reichlich undefinierten Begriff des nachhaltigen Wirtschaftens kreist, unter dem sich letztlich jeder aufgehoben fühlen kann. So z.B. vor über zwanzig Jahren bereits Lélé (1991, 618): »In short, Sustainable Development is a «metafix» that will unite everybody from the profit-minded industrialist and risk-minimizing subsistence farmer to the equity-seeking social worker, the pollution-concerned or wildlife-loving First Worlder, the growth-maximizing policy maker, the goal-oriented bureaucrat, and therefore, the vote-counting politician (...). In other words, Sustainable Development is an attempt to have one's cake and eat it too.«

ein Kreis, als Dennis Meadows, Mitautor der bahnbrechenden, 1972 erschienenen Studie »Die Grenzen des Wachstums« (Meadows u.a. 1972), im Oktober des letzten Jahres in einer Anhörung gerade dieser Enquete-Kommission ein vernichtendes Urteil über die Politik der letzten vier Jahrzehnte fällte. Trotz überwältigender wissenschaftlicher Erkenntnisse über die langfristig zu erwartenden, massiven ökologischen und ökonomischen Folgen ungebremsten menschlichen Wirtschaftens sei am Wachstumskurs ungebrochen festgehalten worden (Deutscher Bundestag 2011).

Meadows bezog sich bei seiner harschen Kritik vor allem auf den Verbrauch von Naturkapital und die Emission von Treibhausgasen. Hier sind die Ergebnisse in der Tat ernüchternd bis erschreckend. Der Verbrauch fossiler Energieträger nimmt – trotz durchaus erheblicher Fortschritte bei der Ressourceneffizienz – stetig zu (Jackson 2009, 50). Die auf Verbrennung fossiler Energieträger zurückgehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen haben sich seit 1960 beinahe versechsfacht (IPCC 2011, 171) und eine Verlangsamung ist kaum zu erkennen: Zwischen 1990 und 2008 stiegen die weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen um weitere 38% (OECD 2011a, 55). Der Anstieg der CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre beträgt seit Beginn der Industrialisierung 39% (IPCC 2011, 168). Eine baldige Umkehr dieser Entwicklung ist unwahrscheinlich. Selbst im Krisenjahr 2010 war weltweit ein Anstieg des Primärenergieverbrauchs von 5% zu beobachten (IEA 2011, 3). Die Internationale Energieagentur IEA prognostiziert unter der extrem optimistischen Annahme, dass alle von Regierungen im Rahmen von Klimaabkommen gemachten Zusagen zur Emissionsreduzierung tatsächlich umgesetzt werden, zwischen 2010 und 2035 eine Zunahme des Welt-Energieverbrauchs um zusätzliche 33%, 90% davon in aufholenden Volkswirtschaften. Die damit einhergehenden Treibhausgasemissionen würden die CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre soweit erhöhen, dass mit einem langfristigen mittleren Temperaturanstieg von 3,5°C gerechnet werden muss – selbst bei Umsetzung aller Klimaabkommen würde somit das bei der Klimakonferenz 2010 in Cancún offiziell verkündete Ziel einer Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 2°C weit verfehlt (IEA 2011, 4).<sup>4</sup>

Doch die immer wahrscheinlicher werdende Klimakatastrophe ist nicht die einzige Besorgnis erregende Entwicklung der letzten Jahre. Die

(4) Im »Business-as-Usual«-Szenario, d.h. ohne Umsetzung der gemachten Zusagen, käme es nach den Berechnungen der IEA zu einem Temperaturanstieg von 6°C. Eine Aktualisierung dieser Einschätzung findet sich bei Chestney (2012).

immer noch nicht überwundene Finanzkrise macht mehr als deutlich, welche Risiken von unzureichend regulierten, hochkomplexen und globalisierten Finanzmärkten auf die Weltwirtschaft ausgehen. Die nur marginalen Fortschritte beim Entwurf einer neuen Finanzmarktarchitektur sind ein Hinweis darauf, dass die Politik ihre Handlungsfähigkeit gegenüber dem Finanzsektor weitestgehend verloren hat (Mayert 2011). Die Geschwindigkeit der Marktentwicklung scheint der politischen Steuerungsfähigkeit davonzulaufen. Ein Verlust staatlicher Handlungsfähigkeit zeigt sich auch in der Schuldenkrise im Euroraum. Wenngleich ihre Ursachen zu einem nicht geringen Teil in der Konstruktion der europäischen Währungsunion liegen und daher nicht bloß am Schuldenstand und Haushaltsdefizit der betroffenen Staaten festzumachen sind,<sup>5</sup> zeigt sie doch, dass die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs in der überwiegenden Zahl der Industriestaaten auch in wirtschaftlich guten Zeiten angehäuften Schulden zu einem schweren Problem werden können, wenn sich das Vertrauen auf immerwährende Prosperität als trügerisch erweist.<sup>6</sup> Ähnliches lässt sich für auf das Umlageverfahren bauende soziale Sicherungssysteme vieler Nationen sagen. Diese geraten nicht nur bei Einbrüchen der Wirtschaftsleistung unter Druck, sondern zukünftig vor allem durch die zunehmende Bevölkerungsalterung.<sup>7</sup> Zu all den genannten Problemen kommt hinzu, dass die wirtschaftlichen Erträge des ungebremsen Wachstums in den hoch entwickelten Staaten seit einiger Zeit deutlich ungleicher verteilt werden, weil die Disparität der Arbeitseinkommen zugenommen hat, Steuersysteme zu einem immer geringeren Grad Einkommen von oben nach unten umverteilen und der Anteil der – vor allem vermögenderen Haushalten zufließenden – Kapitaleinkommen an den Haushaltseinkommen zugenommen hat (OECD 2011b, 22). Das seit dem Zweiten Weltkrieg praktizierte Wachstumsmodell weist somit neben gravierenden Nachhaltigkeitszunehmend auch Beteiligungsdefizite auf. Es verwundert wenig, dass unter diesen Bedingungen die Akzeptanz der Marktwirtschaft in ihrer bisherigen Form schwindet und nach Alternativen gesucht wird.

(5) Eine Ausnahme bildet Griechenland, das in der Tat hauptsächlich aufgrund staatlicher Überschuldung in die Schuldenkrise geraten ist.

(6) Vgl. zur historischen Entwicklung der Staatsverschuldung in Industriestaaten die umfassende Diskussion in Reinhart/Sbrana (2011).

(7) Cecchetti/Mohanty/Zampolli (2010) berechnen, dass die altersbezogenen Staatsausgaben Deutschlands zwischen 2011 und 2050 in der Größenordnung von 6% des BIP zunehmen werden.

Die unter dem Begriff Postwachstumsökonomie versammelte Diskussion kreist um all die genannten Aspekte und noch einige mehr.<sup>8</sup> Sie verteilt sich allerdings nicht nur auf eine Vielzahl verschiedener Themengebiete, sondern stellt auch sehr unterschiedliche Fragen. Ob es natürliche Grenzen des Wachstums gibt, ist eine andere Frage als die nach denkbaren Gründen für eine bewusste Begrenzung des Wachstums. Und die Versuche, andere und bessere Wohlstandsindikatoren als das BIP zu finden, haben zunächst noch wenig mit dem Problem zu tun, ob und wie eine Gesellschaft jenseits des Wachstums so organisiert werden kann, dass es nicht zu Destabilisierung und Massenverelendung kommt.<sup>9</sup> Alle Zugänge zu Postwachstum eint aber, dass sie einen kritischen Blick auf die Möglichkeiten und Implikationen des ökonomischen Wachstumsprozesses selbst oder die ihn vorantreibenden institutionellen und politischen Bedingungen werfen und nach Alternativen suchen.

Der vorliegende Text greift aus der weitläufigen Diskussion ein Themengebiet und eine Fragestellung heraus. Er beschränkt sich weitestgehend auf das Problem der Klimaerwärmung, und er fragt vor diesem Hintergrund nach möglichen Gründen und Wegen zu einer bewussten Begrenzung des Wachstums. Die Emission von Treibhausgasen sowie die zunehmende Verknappung nicht-erneuerbarer Ressourcen sind die am unmittelbarsten mit wirtschaftlichem Wachstum verbundenen Probleme. Von diesen beiden scheint die Emission von Treibhausgasen das entscheidendere zu sein. Denn erstens ist es extrem zeitkritisch – die IEA (2011, 4-5) rechnet vor, dass spätestens bis 2017 substantielle Umgestaltungsprozesse der energieerzeugenden Infrastruktur durchgesetzt werden müssen, will man das Ziel einer maximalen Erwärmung von 2°C noch erreichen. Zweitens ist davon auszugehen, dass die Vorräte an nicht-erneuerbaren Ressourcen – vor allem der besonders emissionsintensiven Kohle – noch bis über die Jahrhundertwende hinaus reichen und das eventuelle Eintreten einer Klimakatastrophe überdauern werden (Helm 2008, 212).

Die weitere Untersuchung ist wie folgt aufgebaut. Unter Punkt 2 wird argumentiert, dass Begründungen bewusster Wachstumsbegrenzung an jenen Prozessen und Institutionen ansetzen sollten, die entscheidenden Einfluss auf die Lenkung der wirtschaftlichen Dynamik einer

(8) Die ambivalenten Folgen der Globalisierung – vor allem für ärmere Volkswirtschaften – wurden hier noch nicht erwähnt. Die Liberalisierung des Welthandels hat bislang nicht zu einem Rückgang der weltweiten Ungleichheit geführt (Milanovic 2011).

(9) Griechenland mag hier als Beispiel einer Ökonomie ohne Wachstum gelten, in der eine solche Organisation offensichtlich nicht funktioniert.

Volkswirtschaft haben. Der dritte Abschnitt fragt nach den Motiven der politischen Entscheidungsträger, die mit der Aufgabe der Gestaltung dieser wirtschaftlichen Dynamik betraut sind. Ausgehend von der Herleitung eines objektiven Abwägungskriteriums zwischen einem Wachstums- und einem Klimaschutzziel wird untersucht, ob politische Zwänge zu einer Verzerrung politischer Entscheidungen im Sinne einer zu starken Gewichtung des Wachstumsziels führen können. Aufbauend auf den hierbei erzielten Ergebnissen wird im vierten Abschnitt für eine politische Selbstbindung durch Delegation der Klimaschutzpolitik an eine unabhängige, von externen Einflüssen abgeschirmte Institution plädiert. Es werden Anforderungen an die Ausgestaltung einer solchen Institution diskutiert und mit der Realität der EU-Klimaschutzpolitik verglichen. Anschließend wird der Zusammenhang zwischen der vorgeschlagenen Selbstbindung der Politik und der Wachstumsbegrenzungsfrage hergestellt. Abschnitt 5 beendet die Untersuchung mit einem Schlusswort.

#### ⇒ 2 Wachstumskritik oder Kritik der Wachstumspolitik?

Es macht einen Unterschied, ob man dem Phänomen Wachstum an sich kritisch gegenübersteht oder ob man der Auffassung ist, dass Institutionen und politische Bedingungen, unter denen Wachstum generiert wird, Defizite aufweisen und unerwünschte Ergebnisse produzieren. Im ersten Fall ist Wachstum *en gros* ein Problem, im zweiten Fall nur soweit, wie sein Ausmaß und seine Komposition Ergebnisse defizitärer Institutionen und Bedingungen sind. Welcher Zugang ist für das Problem der Klimaerwärmung zielführender?

Eine generelle Kritik an Wirtschaftswachstum ist dann angebracht, wenn eine absolute Entkopplung von wirtschaftlichem Wachstum und der Zunahme des Ausstoßes von Treibhausgasen unmöglich ist, so dass es bei fortgesetzter Ausdehnung der wirtschaftlichen Aktivität zu einer ökologischen Katastrophe kommen *muss*.<sup>10</sup> Ob dem tatsächlich so ist, ist aber fraglich. So scheint zum Beispiel der Übergang zu einer rein auf erneuerbaren Energieträgern basierenden Energieversorgung mit entsprechend wesentlich geringeren Emissionen bis 2050 technisch machbar zu sein (SRU 2011; WWF 2011). Auch die IPCC (2007, 58) geht davon aus, dass mithilfe verschiedener politischer Maßnahmen eine Klimaerwärmung um mehr als 2°C noch verhindert werden kann – wenn schnell und wesentlich konsequenter als bisher gehandelt wird. Zum gleichen Ergebnis kommt der »Emission Gap

(10) So z.B. die Argumentation von Paech (2009).

Report« der UNEP (2010), der untersucht, ob die in Folge der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 gemachten Zusagen verschiedener Regierungen, Treibhausgasemissionen zu reduzieren, ausreichend sind, um das 2°C-Ziel zu erreichen. Die bisherigen Zusagen der Regierungen reichen dieser Untersuchung nach nicht aus, aber die Verhinderung einer stärkeren Erwärmung sei durch die Umsetzung verschiedener politischer Maßnahmen noch möglich (UNEP 2010, 45). Es sind somit politische, keine technologischen Beschränkungen, die eine absolute Entkopplung bislang verhindert haben und damit eine Wirtschaftsweise stützen, die erhebliche Risiken birgt. Nahe liegend ist es daher, statt Wachstum selbst die Institutionen und politischen Bedingungen, unter denen es generiert wird, einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Für die weitere Untersuchung sind jedoch noch einige konzeptionelle Anmerkungen und eine Erläuterung der hier verwendeten Begriffe notwendig. Wenn im Folgenden von Wachstum oder einer Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivität gesprochen wird, ist stets eine Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) gemeint. Eine Entkopplung von Wachstum und CO<sub>2</sub>-Emissionsvolumen ist möglich, wenn emissionssparendes Produktionskapital schrittweise den alten, emissionsreicheren Kapitalbestand ersetzt oder vermehrt Güter und Dienstleistungen produziert werden, die bei Produktion oder Verbrauch weniger Emissionen verursachen. Da kurzfristig von konstanter Produktionstechnologie und wenig beweglichen Verbrauchsmustern ausgegangen werden kann, ist eine solche Entkopplung nur langfristig möglich. Kurzfristig bedeutet Wachstum daher immer auch mehr Emissionen. In den folgenden Ausführungen werden zumeist die kurzfristigen Auswirkungen von Wachstum betrachtet. Es wird daher angenommen, dass Wachstum zu einer Zunahme der Emissionen führt. *Wachstumspolitik* oder wachstumsfördernde Politik wird im dabei als das Bündel von durchgeführten und unterlassenen Maßnahmen verstanden, die das Ziel haben, kurzfristiges Wachstum zu generieren bzw. nicht zu behindern (*Wachstumsziel*). Dem Wachstumsziel entgegen gesetzt wird im weiteren Text ein *Klimaschutzziel*, dessen Inhalt eine Begrenzung des weltweiten Temperaturanstiegs durch die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen ist. Das Klimaschutzziel wird durch *Klimaschutzpolitik* verfolgt, die ebenfalls als Bündel von durchgeführten und unterlassenen Maßnahmen verstanden werden kann.

Im nächsten Abschnitt wird untersucht, wie sich Wachstums- und Klimaschutzziel in der politischen Wirklichkeit zueinander verhalten. Wenn beide ausdrückliche Ziele der Politik sind, kurzfristig aber



Zielkonflikte bestehen, müssen sie gegeneinander abgewogen werden. Hierbei lässt sich unterscheiden, wie die Abwägung objektiv erfolgen *sollte* und wie sie im politischen Alltag tatsächlich vorgenommen wird. Im Idealfall existiert dabei kein Unterschied. Kann damit gerechnet werden?

### ⇒ 3 Die Wachstumsneigung der Politik

#### ⇒ 3.1 Objektive Abwägung zwischen Wachstum und Klimaschutz

In einem Anfang des Jahres erschienenen Essay von Kenneth Rogoff (2012) wird einem Gedanken nachgegangen, der zentrale Bedeutung für die Debatte um Postwachstum hat: Aus welchem wirklichen Grund, fragt er, wird in der Politik – mehr noch als in der ökonomischen Theorie – stetiges Wachstum als ein selbstverständliches Ziel formuliert, dem sich alles andere unterzuordnen hat? Geht es dabei wirklich darum, Wohlstand, Glück und Zufriedenheit der Bevölkerung zu erhöhen? Rogoff bezweifelt das. Er nimmt an, dass mittlerweile die ökonomische und nicht mehr die militärische Stärke eines Staates entscheidend für sein internationales Prestige und seine Sicherheit ist. Internationaler Einfluss wiederum ist maßgeblich für die Durchsetzung nationaler Interessen in internationalen Abkommen und Verträgen. Die Rolle Deutschlands in der EU-Schuldenkrise könnte als Hinweis darauf gedeutet werden, dass an seiner Theorie etwas dran ist. So argumentieren beispielsweise Bergsten/Kirkegaard (2012), dass einige nordeuropäische Staaten und insbesondere Deutschland ihre derzeitige ökonomische Stärke gegenüber den Krisenstaaten der europäischen Peripherie gezielt ausnutzen, um eine Weiterentwicklung der Währungsunion nach ihren Vorstellungen zu erreichen.

Die Euro-Schuldenkrise zeigt aber zugleich auch, welche große Bedeutung wirtschaftliche Prosperität für die ökonomische und innere Stabilität eines Landes hat. Die Staaten der europäischen Peripherie leiden unter extremer Arbeitslosigkeit, die ohne Wachstum kaum beseitigt werden kann. Und die düstere wirtschaftliche Situation schlägt auf die Zustimmung der für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen Regierungen zurück. Im Laufe des Jahres 2011 wurden in Irland, Portugal und Spanien die Regierungen abgewählt, in Italien und Griechenland musste der Regierungschef ausgetauscht werden. Aus Sicht von Regierungen gilt: Das Ausbleiben wirtschaftlichen Wachstums macht unbeliebt – jedenfalls dann, wenn es von innerer Destabilisierung und gefühlten Wohlstandsverlusten begleitet wird.

Die beiden genannten Beispiele zeigen zwei Dinge: *Erstens* gibt es unter Umständen *legitime* Gründe für die Verfolgung eines Wachstumskurses. Für den Abbau oder die Vermeidung von Arbeitslosigkeit scheint diese Legitimation offensichtlich zu sein. Aber auch die mit der Sicherung ökonomischer Stärke verbundene Verbesserung der Verhandlungsposition bei internationalen Verträgen und Abkommen kann legitim sein – beispielsweise dann, wenn sie für die Durchsetzung eines weltweiten Klimaregimes genutzt wird, das ein Erreichen des 2°C-Ziels ermöglicht. Ob aber Wachstumspolitik tatsächlich legitim ist, bedarf jeweils einer Abwägungsentscheidung. Eine starke Verhandlungsposition bei internationalen Abkommen kann auch dazu genutzt werden, wirksame Klimaabkommen zu verhindern. Und ein auf den kurzfristig beschleunigten Abbau von Arbeitslosigkeit zielender Wachstumskurs kann langfristig mit adversen ökologischen Effekten verbunden sein. Ob Regierungen die notwendigen Abwägungsentscheidungen so fällen, dass nur oder überhaupt legitime Wachstumspolitik verfolgt wird, hängt von ihren Motiven ab. Und das führt zum *zweiten* Punkt, der in den genannten Beispielen deutlich wird: Regierungen verfolgen, wenn sie wachstumsfördernde Politik betreiben, Eigeninteressen, die einer objektiven Abwägung zwischen positiven und negativen Effekten möglicherweise im Weg stehen. Bevor denkbare Stolpersteine für eine objektive Abwägungsentscheidung untersucht werden (3.2), ist zunächst zu klären, was überhaupt dafür sprechen kann, wirtschaftliches Wachstum als eine Zielgröße politischer Entscheidungen zu verwenden (3.1.1). Sodann ist danach zu fragen, welche Informationen die Abwägung zwischen Wachstums- und Klimaschutzzielen bestimmen sollten (3.1.2).

### ⇒ 3.1.1 Begründungen für die Formulierung eines Wachstumsziels

Die *erste* Begründung für die Formulierung eines Wachstumsziels ist die empirisch recht gut abgesicherte inverse Beziehung zwischen der Höhe der Wachstumsrate des BIP und der Höhe der Arbeitslosenquote (IMF 2010, 69-99). Um unter Annahme einer fortgesetzten Zunahme der Arbeitsproduktivität die Beschäftigung zu stabilisieren, muss das Wirtschaftswachstum die – zeitlich hoch variable, aber stets positive – Beschäftigungsschwelle überschreiten. Eine extreme Unterauslastung des Produktionspotenzials einer Volkswirtschaft, wie derzeit in der europäischen Peripherie zu beobachten, macht ökonomisches Wachstum umso wichtiger, will man nicht einen Teil der Arbeitnehmer in die Langzeitarbeitslosigkeit entlassen, die sich wiederum wachstumshemmend auswirkt.



Das *zweite* Argument für die Formulierung eines Wachstumsziels ist, dass der mit Wachstum zunehmende ökonomische Wohlstand zu einer höheren Lebensqualität der Bevölkerung beitragen kann. Für ärmere Volkswirtschaften gilt dieser Zusammenhang unbestritten. Dort existiert ausreichend Raum, extreme Armut zu verringern, die materielle Lebensqualität zu verbessern und Menschen einen besseren Zugang zu Gesundheitsleistungen und zum Ausbildungssystem zu ermöglichen. Für reichere Volkswirtschaften ist der Zusammenhang zwischen Wachstum und der Erhöhung der Lebensqualität weniger klar. So liefert Richard Easterlin (2001) Hinweise darauf, dass ab einem bestimmten Wohlstandsniveau weitere Erhöhungen des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens nicht mehr zu einer Erhöhung der Zufriedenheit führen. Die Forschungsergebnisse von Stevenson/Wolfers (2008) und Kahneman/Deaton (2010) lassen jedoch starke Zweifel an den Ergebnissen Easterlins aufkommen. Nach ihren Studien nimmt die Zufriedenheit auch in reicheren Volkswirtschaften zu, wenn der materielle Wohlstand steigt.<sup>11</sup> Doch selbst wenn zunehmende Pro-Kopf-Einkommen in reicheren Volkswirtschaften nicht zu einer Zunahme der messbaren Zufriedenheit beitragen sollten, könnten sie doch auf anderen Wegen die Lebensqualität erhöhen. So finanzieren sie einen kontinuierlichen medizinisch-technischen Fortschritt, der zu einer höheren durchschnittlichen Lebenserwartung und zu einem Anstieg der gesund verbrachten Lebensjahre führt – die »Happy-Life-Years« nehmen somit auch bei konstanter Zufriedenheit zu. Es spricht somit einiges dafür, dass ökonomisches Wachstum auch dann zu einer Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung beiträgt, wenn das Wohlstandsniveau bereits relativ hoch ist.

Die *dritte* Begründung für die Formulierung eines Wachstumsziels besteht darin, dass Wachstum die Staatseinnahmen erhöht und so die kontinuierliche Finanzierung öffentlicher Güter und umlagefinanzierter Sozialversicherungssysteme sichert. Auch für die Fähigkeit, bereits aufgenommene öffentliche Schulden zu bedienen und so den Zugang zum Kapitalmarkt offen zu halten, ist Wachstum von hoher Bedeutung. Die Staatsfinanzierungsfunktion zunehmender ökonomischer Aktivität scheint für ärmere Volkswirtschaften wichtiger als für reichere zu sein. Die prekäre Finanzlage vieler Kommunen in Deutschland und der schlechte Zustand vieler Schulen und Universitäten können aber als Hinweis darauf dienen, dass auch in

(11) Stevenson/Wolfers (2008, 69): »In many cases within a country we find happiness rising during periods of economic growth and rising most rapidly when economic growth is more rapid. (...) Taken as a whole, the time-series evidence is difficult to reconcile with earlier claims that economic growth yields no boost to happiness.«

Staaten mit hohem Wohlstandsniveau Knappheit an öffentlichen Gütern herrschen kann. Der Finanzierungsfunktion für die Sozialversicherungssysteme kommt insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels hohe Relevanz zu. Von besonderer Brisanz ist jedoch zurzeit das Problem ausufernder Staatsverschuldung in vielen Industrienationen. Dass sich dort in den vergangenen Jahrzehnten trotz Wachstum hohe Haushaltsdefizite und stetig zunehmende Schuldenstandsquoten entwickelt haben, ändert wenig daran, dass eine Verringerung der Staatsverschuldung ohne Wachstum ausgesprochen schwierig ist.<sup>12</sup>

Eine *vierte* Begründung für die Formulierung eines Wachstumsziels ist, dass Wachstum progressive Umverteilung erleichtert. Bei Nullwachstum wäre jede Umverteilung von reicheren zu ärmeren Haushalten innerhalb eines Staates oder von reicheren zu ärmeren Staaten mit Vermögensverlusten der jeweils reicheren Seite verbunden. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ist das nicht unbedingt ein Argument gegen Umverteilung, denn es spricht viel dafür, dass die Wohlfahrtsgewinne der ärmeren Seite größer als die Wohlfahrtsverluste der reicheren wären. Es könnten jedoch Akzeptanz- und Anreizprobleme auf der Geberseite auftreten. Dass automatische »Trickle-Down-Effekte« von Wachstum zunehmend in Zweifel gezogen werden müssen (OECD 2011b), ist kein Argument dagegen, dass Wachstum Umverteilung prinzipiell einfacher macht. Es gibt zudem bislang noch keine Belege für die denkbare Gegenthese: Dass stagnierende oder schrumpfende Volkswirtschaften in einem höheren Maße bereit sind, Wohlstand von oben nach unten umzuverteilen.

Das *fünfte* Argument für die Formulierung eines Wachstumsziels schließt an die umweltpolitische Debatte an. So erfordert zum Beispiel der Umstieg der Energieversorgung auf erneuerbare Energieträger hohe Investitionen, insbesondere in Infrastruktur. Gleiches gilt für die Weiterentwicklung und flächendeckende Einführung von Emissionsvermeidungs- und CO<sub>2</sub>-Speichertechnologien. Zudem wird auch eine auf 2°C begrenzte Klimaerwärmung bereits im größeren Umfang Anpassungsinvestitionen erforderlich machen. Die Mittel für diese Ausgaben sind in einer wachsenden Ökonomie einfacher aufzubringen als in einer stagnierenden oder schrumpfenden.

(12) Bei ausgeglichenem Primärsaldo des Staatsbudgets (die Staatsausgaben ohne Zinszahlungen entsprechen exakt den Staatseinnahmen) ergibt sich die aufzunehmende Neuverschuldung eines Jahres gemäß der Formel »(realer Zinssatz auf den Schuldenbestand – reale Wachstumsrate des BIP) x Staatsschuldenbestand«. Bei einem vor Zinszahlungen ausgeglichenen Staatshaushalt und positivem Realzinssatz muss somit das reale BIP-Wachstum positiv sein, will man ein weiteres Anwachsen des Schuldenbergs vermeiden.

Die *sechste* Begründung für die Formulierung eines Wachstumsziels ist bereits genannt worden: Prosperierende Volkswirtschaften besitzen international größeren Einfluss und genießen ein höheres Ausmaß an Unabhängigkeit. Dies gilt für entwickelte ebenso wie für aufholende Volkswirtschaften. Internationaler Einfluss kann zum Wohle der eigenen Bevölkerung eingesetzt werden, er lässt sich aber zudem auch positiv bei internationalen Verträgen und Abkommen ins Spiel bringen und kann so die weltweite Kooperation verbessern.

### ⇒ 3.1.2 Klimaschutz als Abwägungskriterium wirtschaftlichen Wachstums

Die im vorangegangenen Abschnitt aufgezählten, denkbaren Begründungen für die Verfolgung eines Wachstumskurses sind allein noch nicht ausreichend, ungebremstes Wachstum zu legitimieren. Ob bzw. wie weit sie es sind, bedarf einer Abwägungsentscheidung. Es ist somit danach zu suchen, welche negativen Begleitumstände ökonomischen Wachstums den aufgezählten, potenziell positiven Wirkungen gegengerechnet werden sollten. Wie im sonstigen Text wird hier als Abwägungskriterium allein das Klimaschutzziel herangezogen.<sup>13</sup>

Für die Frage, was bei einer Abwägung zwischen Wachstums- und Klimaschutzzielen berücksichtigt werden sollte, finden sich bei hohem Abstraktionsgrad Anhaltspunkte, schwieriger wird es bei der Detaillierung. Von Herman Daly (1999) stammt das Konzept des *unökonomischen Wachstums*. In Anlehnung an die Mikroökonomik wird Wachstum nach diesem Konzept unwirtschaftlich, wenn der dadurch erzielte Zusatznutzen – also das, was die oben aufgeführten sechs Begründungen an zusätzlicher Wohlfahrt für die Bevölkerung bedeuten – kleiner als die in Kauf genommenen Zusatzkosten ist. Die Kostenseite des Wachstums besteht für Daly in »the social and environmental sacrifices made necessary by that growing encroachment on the eco-system« (Daly 1999, 8). Ähnlich beschreibt das Traugott Jähnichen (2008, 228):

Angesichts der ökologischen Krisen ist diese Wachstumsorientierung ökonomischen Handelns rechtfertigungsbedürftig. (...) In diesem Sinne ist daher zu prüfen, ob die durch ökonomisches Wachstum erwirtschafteten

(13) Mit der hier vorgenommenen Beschränkung soll nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass Wachstum keine weiteren negativen Begleiterscheinungen mit sich bringen kann. Die Beschränkung erfolgt, um die weitere Diskussion umfänglich in Grenzen zu halten.

Wohlstandsgewinne durch ökologische oder auch soziale Folgekosten reduziert oder sogar aufgezehrt werden.

Die geschilderten Ansätze lassen sich alternativ auch so interpretieren: Nimmt man – mit etwas Verallgemeinerung – an, dass das BIP der wertmäßige Ausdruck des Ergebnisses aller (gemessenen) wirtschaftlichen Entscheidungen einer Periode ist, dann ist der jährliche Zuwachs des BIP unter ökonomischen Gesichtspunkten zu hoch, wenn in diesen Entscheidungen ein Teil der durch sie verursachten Kosten keine Rolle spielt, denn diese Entscheidungen wären unter Berücksichtigung aller Kosten anders ausgefallen. Somit ist eine explizite Gegenrechnung von positiven und negativen Wachstumseffekten nicht notwendig, es müsste lediglich dafür Sorge getragen werden, dass eine Externalisierung von Kosten nicht weiter möglich ist. Die geforderte Abwägung besteht somit zwischen Wachstumszielen bzw. den durch sie ausgelösten positiven Wirkungen auf der einen und Kostenexternalisierungen bzw. den durch sie ausgelösten Schäden auf der anderen Seite.

So klar dies konzeptionell ist, so schwierig gestaltet sich eine Abwägung in der Praxis selbst dann, wenn man sich wie hier auf die durch CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachten externen Kosten bzw. Schäden beschränkt. Dafür gibt es zwei wesentliche Gründe:

*Erstens* ist fraglich, welche Kostenexternalisierungen und Schäden eine nationale Regierung berücksichtigen sollte, wenn sie zwischen Wachstums- und Klimaschutzziele abwägt. Nehmen wir Deutschland als Beispiel. Welche Auswirkungen das in Deutschland emittierte CO<sub>2</sub> auf Deutschland selbst hat, ist ungewiss. So ist unklar, in welchem Ausmaß Deutschland negativ vom Klimawandel betroffen sein wird. Wichtiger ist aber, dass Deutschland nur 1,4% zu den weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen beiträgt und daher selbst nur sehr geringen Einfluss auf die Klimaerwärmung hat. Außerdem könnten andere Staaten nicht vom Nutzen deutscher Klimaschutzmaßnahmen ausgeschlossen werden, so dass sich ein Trittbrettfahrerproblem ergibt. Einige Autoren gehen so weit, Deutschland aus diesen Gründen zu empfehlen, sich überhaupt nicht am Klimaschutz zu beteiligen oder – anders ausgedrückt – keine Abwägung zwischen Wachstum und verursachten Klimaschäden vorzunehmen (Weimann 2011). Diesem Argument kann jedoch nicht gefolgt werden. Denn wenn es so ist, dass die Klimaschutzleistungen Deutschlands zur Folge haben, dass auch andere Länder, ohne an den Kosten beteiligt zu sein, positive Nutzeffekte verbuchen, so gilt umgekehrt gleichermaßen, dass ein Verzicht auf Klimaschutz in Deutschland andere Staaten an den Schäden beteiligt, ohne dass sie an den Erträgen oder dem Nutzen

der schädigenden Aktivität Anteil haben. Das ist aus ethischer Sicht nicht zu rechtfertigen. Ein kleiner Einzelstaat wie Deutschland leidet zudem besonders darunter, wenn große Emittenten – beispielsweise die USA und China – sich ebenso eigennützig verhalten. Eigene nationale Egoismen könnten aber ein solches Verhalten verfestigen. Regierungen sollten daher bei ihrer Abwägungsentscheidung nicht die nationalen, sondern die globalen Schäden berücksichtigen und darauf Einfluss nehmen, dass andere Regierungen ebenso handeln. Ein zweites Problem besteht darin, dass eine Berechnung der durch CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachten Schäden in doppelter Hinsicht mit erheblichen Unsicherheiten zu kämpfen hat. Zum einen ist immer noch unklar, wie stark genau das Klima auf eine Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre und damit auch auf weitere Emissionen reagiert. Zweitens ist unsicher, welche ökonomischen und sonstigen Schäden in welchem Ausmaß durch bestimmte Erhöhungen der weltweiten Durchschnittstemperatur verursacht werden. Verschiedene Studien kommen zu dem Ergebnis, dass der Klimawandel erst ab einer Erwärmung von mehr als 2°C Kosten verursacht, die bei einer Erwärmung von 3°C im Bereich von jährlich 2,5% des Welt-BIP liegen.<sup>14</sup> Zu wesentlich pessimistischeren Einschätzungen kommt Nicholas Stern (2006), der für den Business-as-Usual-Fall zu Kosten von jährlich 5 bis 20% des Welt-BIP kommt. Stern berechnet auch deshalb weit höhere Kosten, weil er weit in der Zukunft liegende Schäden mit dem (fast) gleichen Gewicht in die erwartete Schadenssumme einbezieht wie jene, mit denen relativ zeitnah zu rechnen ist. Diese Vorgehensweise ist zum Teil heftig kritisiert worden, scheint jedoch unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit aus ethischer Sicht geboten zu sein. Doch selbst die Berechnungen von Stern (2006) könnten noch eine deutliche Unterschätzung sein. So zeigt Weitzman (2007, 2011), dass die Erwartungsschäden des Klimawandels weit höher sind, wenn die Möglichkeit von »Tail-Events« – also des Eintritts äußerst ungünstiger Ausprägungen der unsicheren Wahrscheinlichkeitsverteilung von Klimaschäden – vollständig in die Kalkulation einbezogen wird. Er berechnet für eine Klimaerwärmung von 6°C – was dem Business-as-Usual-Fall der aktuellen Berechnungen der IEA (2011) entspricht – einen Erwartungsschaden von 50% des Welt-BIP, was einem Weltuntergangsszenario sehr nahe kommt.

Wie sollte eine Regierung damit umgehen, dass es weitgehend unklar ist, wie hoch die mit der Klimaerwärmung einhergehenden Schäden

(14) Einen Überblick liefert Tol (2009).

und damit auch die externalisierten Kosten von CO<sub>2</sub>-Emissionen sind? In Bezug auf die zu erwartenden Schäden sind immerhin drei Dinge sicher: Erstens ist mehrheitlich unbestritten, dass Schäden eintreten werden. Zweitens zeigen die vorliegenden Berechnungen, dass bei einer Erhöhung der Durchschnittstemperatur um mehr als 2°C mit einem erheblichen Ausmaß an Schäden zu rechnen ist. Drittens nimmt das Risiko von »Tail-Events« mit der Erhöhung der Durchschnittstemperatur zu, und ökonomische Schäden im Katastrophenbereich sind im Bereich dessen, was beim Business-as-Usual der Klimaschutzpolitik erwartet werden muss. Eine die Risikoaversion der Bevölkerung widerspiegelnde und nach dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit handelnde Regierung sollte sich bei ihrer Abwägungsentscheidung des zunehmenden Risikos extremer Klimafolgen bewusst sein und Folgekosten umso stärker gewichten, je weiter sich die bei einem »Weiter-So« zukünftig zu erwartende Durchschnittstemperatur Werten nähert, die mit hoher Wahrscheinlichkeit schwerwiegende Auswirkungen haben werden. Das 2°C-Ziel von Cancún kann in diesem Sinne als eine Annäherung an den Maximalwert der Klimaerwärmung interpretiert werden, jenseits dessen Kosten und Risiken untragbar werden. Die zur Erreichung dieses Ziels maximal zulässigen Emissionen stellen dann bei gegebener Technologie eine einzuhaltende Begrenzung der ökonomischen Aktivität einer Periode dar. Sie begrenzen insofern auch das zulässige Wachstum zwischen zwei Perioden.

Zusammenfassend haben die angestellten Überlegungen ergeben, dass eine objektive Abwägung zwischen Wachstums- und Klimaschutzzielen die globalen Schäden von CO<sub>2</sub>-Emissionen berücksichtigen sollte. Das Gewicht des Klimaschutzziels sollte umso höher sein, je wahrscheinlicher die bei der bisherigen Wirtschaftsweise verursachten Kosten und Risiken ein untragbares Ausmaß annehmen. Wachstumsziele würden dann durch das Klimaschutzziel begrenzt. Da die Notwendigkeit der Wachstumsbegrenzung von der Erreichbarkeit des Klimaschutzziels abhängt, kann man von einer *bedingten Wachstumsbegrenzung* sprechen. Die nun zu klärende Frage ist, ob von Regierungen erwartet werden kann, dass sie eine solche – unter Umständen sehr harte – Abwägungsentscheidung treffen können.



### ⇒ 3.2 Abwägung zwischen Wachstum und Klimaschutz aus politökonomischer Sicht

Mit welcher Motivation betreiben Regierungen wachstumsfördernde Politik?<sup>15</sup> Das Lexikon der Wirtschaftsethik (Enderle u.a. 1994, 1235) führt hierzu einleitend aus: »Wirtschaftswachstum wird mit der Zielsetzung betrieben und gefördert, die Wohlfahrt der Gesellschaft zu erhöhen.« Wenn dem so wäre, dann könnte von einer Regierung erwartet werden, die Abwägung zwischen Wachstums- und Klimaschutzziel bei der Gestaltung ihrer Politik zu berücksichtigen. Das Lexikon der Wirtschaftsethik schränkt seine anfänglich recht positive Beurteilung der Motive wachstumsfördernder Politik jedoch an späterer Stelle deutlich ein (Enderle u.a. 1994, 1242):

Wirtschaftliche Macht bedeutet in einer auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten Weltwirtschaft und -politik auch politische Macht. Die Regierenden, von Wiederwahl abhängig, sind somit an einem hohen Wirtschaftswachstum interessiert. Die kurzen Wahlzyklen bewirken kurzfristig orientierte Politikmaßnahmen und verdrängen Handlungsbedarf, der für die Abwendung langfristiger Wachstumsfolgen notwendig wäre.

In diesen Ausführungen wird ein Motiv wachstumsfördernder Politik benannt – Regierungen streben ihre Wiederwahl an – und zugleich auch ein damit einhergehendes Problem: Kurze Wahlzyklen führen zu einer »Kurzfrist-Neigung« in der Politik, langfristige Wachstumsfolgen werden nur unzureichend oder überhaupt nicht berücksichtigt. Ist dem so?

In der politökonomischen Forschung ist wenig umstritten, dass vorwiegend zwei Aspekte die Politik von Regierungen repräsentativer Demokratien bestimmen: Das Wiederwahlmotiv und die ideologische Ausrichtung. Ideologie ist dabei umso wichtiger, je weiter Wahlen entfernt sind, während vor Wahlen Opportunismus dominiert, denn ideologische Inhalte können nur bei Wahlgewinn umgesetzt werden.<sup>16</sup> Weil Wähler bei ihrer Entscheidung für die Regierungspartei oder die Opposition ein hohes Gewicht auf die ökonomische Entwicklung der Vergangenheit und die daraus abgeleiteten Erwartungen für die

(15) Gemeint sind in dieser Untersuchung stets Regierungen repräsentativer Demokratien.

(16) Eine Übersicht politökonomischer Theorien des Regierungshandelns findet sich bei Franchese (2002).

Zukunft legen, haben Regierungen ein starkes Motiv, ihre Politik auf eine positive Entwicklung der von den Wählern für besonders wichtig gehaltenen Variablen auszurichten.<sup>17</sup>

Nun gehört es gehört zum Wesen der Demokratie, dass Regierungen die Präferenzen der Wähler umsetzen. Die geschilderten Zusammenhänge sind jedoch dann problematisch, wenn Wähler bei der Entscheidungsbildung »kurzsichtig« sind und vor allem Wert auf die wirtschaftliche Entwicklung der jüngeren Vergangenheit legen, für ökonomische Ergebnisse jedoch mittel- bis langfristige Ursache-Wirkungs-Prozesse verantwortlich sind. Aus Regierungssicht sind dann vor allem solche Maßnahmen (wahl-)erfolgsversprechend, die eine kurzfristig spürbare positive Wirkung erzielen, während die mit der Ursache verbundenen Kosten spät und möglichst so anfallen, dass sie mit der positiven Wirkung nicht mehr in Zusammenhang gebracht werden. Eine auf diese Weise durchgeführte Politik kann hochgradig ineffizient und wohlfahrtsschädlich sein. In der politökonomischen Literatur ist diese Form des Politikversagens in einer Vielzahl von Bereichen untersucht worden. Prominente Beispiele sind die Inflationsneigung diskretionärer Geldpolitik (Kydland/Prescott 1977; Barro/Gordon 1983), die Verschuldungsneigung und Prozyklizität diskretionärer Fiskalpolitik (von Hagen/Harden 1995; Alesina u.a. 2008) und die Erzeugung von (politischen) Konjunkturzyklen durch diskretionäre Geld- und Fiskalpolitik (Alesina u.a. 1997). Die genannten Beispiele zeigen, dass die mit dem Wahlprozess verbundene Anreize in repräsentativen Demokratien zur Folge haben können, dass Regierungen keine objektive Abwägung zwischen dem (kurzfristigen) Nutzen ihrer politischen Maßnahmen und den damit verbundenen Kosten vornehmen. Sie handeln anders, als es ein »idealer sozialer Planer« tun würde.

Ist diese Form des Politikversagens auch bei der Abwägung zwischen wachstumsfördernder Politik und verursachten Klimaschäden zu erwarten? Verschiedene Aspekte sprechen dafür, dass bei dieser Abwägungsentscheidung Politikversagen sehr wahrscheinlich ist.

1. Wenn opportunistische Regierungen Politik bevorzugen, die kurzfristig messbare und vom Wähler honorierte Erfolge versprechen, während die Kosten zunächst im Hintergrund bleiben sollen, dann haben viele umweltpolitische Maßnahmen eine besonders ungünstige

(17) Die Regierungswechsel infolge der Wirtschaftskrise in den Staaten der europäischen Peripherie liefern ein gutes Beispiel für den starken Einfluss der ökonomischen Performance auf das Wahlverhalten. Die Verbindung zwischen ökonomischer Performance und Wahlverhalten ist in den letzten Jahren durch die nachlassende Parteienbindung der Wähler noch größer geworden (Kayser/Wleziën 2011).

Kosten-Nutzen-Struktur. Dies gilt im besonderen Maße für Klimaschutzpolitik. Eine Internalisierung der durch CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachten Schäden würde zunächst einmal ausschließlich Kosten verursachen, Erfolge würden sich erst in relativ ferner Zukunft zeigen – und auch nur dann, wenn andere Staaten ähnliche Maßnahmen ergreifen. Die in Abschnitt 3.1.2 geschilderte doppelte Unsicherheit bei der Berechnung von Klimaschäden macht es zudem praktisch unmöglich, die Verringerung von Klimaschäden anteilmäßig auf politische Maßnahmen einer einzelnen nationalen Regierung umzurechnen. Dieses Problem könnte abgemildert werden, wenn Wähler Regierungen in einem nennenswerten Ausmaß danach beurteilen, ob sie solche Klimaschutzziele erreicht haben, die quantifizierbar sind – z.B. eine Reduktion von Treibhausgasemissionen. Das ist jedoch zu bezweifeln. Zwar existiert in der Bevölkerung mittlerweile ein breites Bewusstsein für das Klimaproblem – 20% der EU-Bürger und 25% der Deutschen halten den Klimawandel für das derzeit wichtigste globale Problem (Europäische Kommission 2011b, 7). Anders sieht es jedoch aus, wenn nach den wichtigsten aktuellen Problemen gefragt wird, die sich für den jeweiligen Heimatstaat oder die Europäische Union stellen. Bei den Antworten auf beide Fragen dominieren klassische Wirtschaftsthemen – ökonomische Situation, Arbeitslosigkeit, öffentliche Finanzen und Inflation – während lediglich 2% der Befragten den Klimawandel nennen (Europäische Kommission 2011a, 21-25). Die geringe Bedeutung, die dem langfristigen und globalen Problem des Klimawandels zugemessen wird, wenn nach kurzfristig dringenden und von der Politik vordringlich zu bearbeitenden Themen gefragt wird, spiegelt sich dann auch in den von politischen Entscheidungsträgern im Wahlkampf in den Vordergrund gestellten Sachverhalten wieder. Auch hier spielt Umweltpolitik kaum eine Rolle. Es überrascht daher nicht, wenn Korte (2008, 22) in einer Analyse der Bedeutung von Energie- und Umweltpolitik im Bundestagswahlkampf 2005 zu der Schlussfolgerung gelangt:

Die Analyse der drei Hauptakteure Parteien, Medien und Wähler hat bestätigt, dass den energie- und umweltpolitischen Themen im Bundestagswahlkampf 2005 generell keine besonders große Bedeutung zukam. Wie die Untersuchung zu den Massenmedien belegt, standen wie erwartet Themen aus dem Bereich der Steuer- und Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund. Selbst die zunehmende Bedeutung der Energie- und Umweltpolitik am Ende des Wahlkampfs konnte die sozialen und ökonomischen Hauptthemen nicht verdrängen.

2. Selbst wenn – trotz der unter 1 genannten Probleme – eine Regierung mit dem Auftrag gewählt wird, Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, ist die praktische Umsetzung nicht gesichert, wenn der Wähler zugleich Aufträge erteilt hat, die mit dem Klimaschutzziel in einer Konfliktbeziehung stehen. Formuliert der Wähler beispielsweise neben dem Klima- ein Beschäftigungsziel, kann sich das Problem der Zeitinkonsistenz optimaler Pläne ergeben (Helm u.a. 2003; Vignolo u.a. 2007). Gemeint ist damit, dass Klimaschutzziele, die ausgehend von einem Zeitpunkt  $t$  als optimal erkannt und von der Regierung angekündigt werden, zu einem späteren Zeitpunkt  $t+1$  aus Sicht der Regierung unter Umständen nicht mehr optimal sind, wenn alle Handelnden beruhend auf der Ankündigung ihre Entscheidungen getroffen haben. Ein Beispiel: Eine Regierung kündigt zu einem Zeitpunkt  $t$  eine Veränderung des Energiemix an, etwa den Ausstieg aus der Kernenergie. Von den Energieversorgern erfordert der Ausstieg langfristige, kostspielige und irreversible Investitionen in zu ersetzende Energieerzeugungskapazitäten. Für sie ist es daher eine entscheidende Frage, ob die Ankündigung der Regierung *glaubwürdig* ist. Glaubwürdig ist sie dann, wenn davon auszugehen ist, dass die Durchsetzung der Ankündigung für die Regierung auch noch zum Zeitpunkt  $t+1$  die optimale Politik ist. Angenommen, die Energieversorger investieren nicht oder nicht ausreichend in Ersatzkapazitäten. Die Durchsetzung des Atomausstiegs zum Zeitpunkt  $t+1$  würde dann zu Angebotsverknappung und entsprechend steigenden Energiepreisen führen. Diese hätten wiederum einen negativen Effekt auf die Produktionskosten der heimischen Industrie und könnten so zu einem Rückgang der Beschäftigung führen. Gewichten Regierung und Wähler das Beschäftigungsziel hinreichend stark, dann ist es zum Zeitpunkt  $t+1$  nicht mehr optimal, den angekündigten Atomausstieg auch tatsächlich umzusetzen. Die Ankündigung des Atomausstiegs wäre dann nicht glaubwürdig und würde nicht zur erwünschten Verhaltensänderung der Energieversorger führen. Vom Beispiel losgelöst bedeutet das: Kann sich eine Regierung, die mit einem Klimaschutzziel und einem damit in Konflikt stehenden Ziel beauftragt wird, nicht glaubwürdig verpflichten, ihre Klimaschutzziele strikt durchzusetzen, sind diese von vorneherein zum Scheitern verurteilt.

3. Klimaschutz ist ein globales öffentliches Gut und weist die mit dieser Eigenschaft verbundenen Probleme auf. Eine nennenswerte Verringerung der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen ist nur erreichbar, wenn sich hinreichend viele Staaten an Klimaschutzmaßnahmen beteiligen. Einzelne Staaten haben aber kaum Anreize, eine Vorreiterrolle einzunehmen, weil von ihren Anstrengungen alle Staaten profitieren

würden, ohne sich an den Kosten zu beteiligen. Zwar scheint ein einzelstaatliches Vorgehen – jedenfalls für Industrienationen – aus ethischen Gesichtspunkten geboten und kann Vorbedingung sein, internationale Kooperationsblockaden aufzubrechen. Soweit ein solches Vorgehen jedoch zu Wettbewerbsnachteilen der heimischen Unternehmen führt und Beschäftigung im Inland gefährdet (Aichele/Felbermayer 2011), dürfte es in der Bevölkerung nur wenig Akzeptanz genießen. Auch verhaltensökonomische Argumente (»conditional cooperation«) sprechen dafür, dass Wähler (und Regierungen) nationale Klimaschutzmaßnahmen nur dann unterstützen, wenn gesichert ist, dass andere Staaten es auch tun (Brekke/Johansson-Stenman 2008). Wenn einige Staaten – aus welchen Gründen auch immer – hierzu nicht bereit sind, droht ein »Nash-Gleichgewicht« mit einer (viel) zu geringen Bereitstellung des öffentlichen Gutes Klimaschutz (Pethig 2011). Diese Gefahr wird noch dadurch verstärkt, dass Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel, anders als Vermeidungsstrategien, kein globales öffentliches Gut sind. Für Staaten mit einem hohen Ausmaß an CO<sub>2</sub>-Emissionen kann es daher die weit kostengünstigere Alternative sein, vor allem auf die Anpassungsstrategie zu setzen (Feld u.a. 2011).

Unsere Überlegungen zeigen, dass Regierungen repräsentativer Demokratien nur geringe Anreize haben, eine objektive Abwägung zwischen Wachstums- und Klimaschutzzielen vorzunehmen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Wachstum in ihrer Zielfunktion wesentlich stärker gewichtet wird als Klimaschutz, ist hoch. Langfristige, mit einer ungünstigen zeitlichen Verteilung von Kosten und Nutzen »belastete« Klimaschutzmaßnahmen können in einer auf den kurzfristigen Wahlzyklus ausgerichteten Politik keine ihrer Bedeutung und Dringlichkeit angemessene Rolle spielen. Repräsentative Demokratien weisen ein strukturelles Defizit auf, das Klimaproblem wirksam in Angriff zu nehmen – obwohl es sachlich unbestritten ist und von der Bevölkerung durchaus als langfristig wichtig erkannt wird. Selbst dann, wenn Klimaschutzziele verkündet werden, drohen sie, bei Konflikten mit anderen, kurzfristig für dringlicher gehaltenen Zielen benachteiligt zu werden, wenn Regierungen sich nicht glaubwürdig verpflichten können, sie in jedem Fall durchzusetzen. Die sich bereits auf nationaler Ebene ergebenden Probleme werden dadurch verschärft, dass Klimaschutz ein globales öffentliches Gut ist. Übernehmen Staaten beim Klimaschutz eine Vorreiterrolle, setzen sie ihren Unternehmenssektor einem Nachteil im internationalen Standortwettbewerb aus. Ihre Kooperationsbereitschaft – etwa bei der Verhandlung internationaler Klimaschutzabkommen – ist daher zu gering.

Alle genannten Aspekte zusammen führen zu einer »*Wachstumsneigung*« der Politik. Damit ist gemeint, dass die Verfolgung von Wachstumszielen unter Berücksichtigung der produzierten Klimaschäden und der Risiken des Klimawandels zu stark ausgeprägt ist. Der Parteienwettbewerb innerhalb von Staaten und der Standortwettbewerb zwischen Staaten führen zu Politikversagen auf mehreren Ebenen. Die Ursache für unzureichende Klimaschutzpolitik liegt daher vermutlich weniger in einer mangelnden Erkenntnis der Kosten und Gefahren des Klimawandels als vielmehr in einer unzureichenden institutionellen Architektur auf nationaler und globaler Ebene. Glaubwürdiger Klimaschutz bedarf einer Selbstbindung der Politik bzw. einer Abschirmung klimaschutzpolitischer Entscheidungen vom Parteien- und internationalen Standortwettbewerb. Wie eine solche Selbstbindung aussehen könnte, wird im nächsten Abschnitt untersucht.

⇒ 4 Errichtung eines unabhängigen Klimaschutzrates zur Selbstbindung der Politik

Die im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten Argumente für die Existenz einer *Wachstumsneigung* der Politik ähneln Ergebnissen, zu denen die politökonomische Forschung für die *Inflationsneigung* diskretionärer Geldpolitik und die *Defizitneigung* diskretionärer Fiskalpolitik gelangt ist. Die Gemeinsamkeit liegt darin, dass jeweils institutionelle Defizite die Folge haben können, dass opportunistische Regierungen zur Sicherung ihrer Wiederwahlchancen eine langfristig wohlfahrtsschädliche Politik betreiben. Hinzu kommen im Bereich der Klimaschutzpolitik noch die Zwänge des internationalen Standortwettbewerbs. Möglicherweise könnte die Lösung des Problems der Wachstumsneigung an die in anderen Bereichen der Politökonomie entwickelten Vorschläge anschließen.

⇒ 4.1 Politökonomische Anknüpfungspunkte

Gute Anknüpfungspunkte bietet die Forschung zur Inflationsneigung der Geldpolitik. Die Inflationsneigung entsteht dadurch, dass opportunistisch motivierte Regierungen die Möglichkeit haben, einen kurzfristig bestehenden Tradeoff zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit auszubeuten, wenn sie die Kontrolle über die Geldpolitik besitzen. Mit Hilfe von Inflationierung kann versucht werden, die Reallöhne zu senken, um auf diese Weise die Beschäftigung zu erhöhen. Da die



Motivation der Regierung bei Lohnverhandlungen bekannt ist, geht antizipativ ein Inflationsausgleich in die Lohnabschlüsse ein, so dass der Versuch einer Beschäftigungserhöhung letztlich fruchtlos bleiben würde. Dennoch ist die Regierung gezwungen, die Geldmenge tatsächlich zu erhöhen, da anderenfalls die den Inflationsausgleich enthaltenden Reallöhne steigen und die Beschäftigung sinken würde. Das Problem ist, dass die Regierung sich ex ante nicht glaubwürdig verpflichten kann, keine expansive Geldpolitik zu betreiben, da ihre Anreize allen bekannt sind. Das Ergebnis ist für alle Beteiligten schlecht: Die Beschäftigung bleibt gleich, die Inflation ist hingegen hoch. Der für dieses Problem gefundene Lösungsvorschlag besteht darin, die Geldpolitik an eine unabhängige Institution zu delegieren, die nicht den gleichen Anreizen und Zwängen unterliegt wie die Regierung – eine unabhängige Zentralbank (Alesina/Summers 1993). Der theoretische Vorschlag ist in den letzten Jahrzehnten weitestgehend in die Praxis umgesetzt worden. Mittlerweile verfügen die Zentralbanken beinahe aller großen Industriestaaten über ein hohes Ausmaß an Unabhängigkeit. Als Folge dieser institutionellen Reformen haben sich lange Perioden hoher Inflationsraten, wie sie für die 1970er Jahre üblich waren, in den letzten drei Jahrzehnten nicht mehr wiederholt. Die Erfolge dieser institutionellen Reform haben dazu geführt, dass zunehmend auch über die Installierung unabhängiger Fiskalräte zur Behebung des Problems der Defizitneigung diskretionärer Fiskalpolitik diskutiert wird (Hagemann 2010; Calmfors 2011).

Für unabhängige Zentralbanken und die (diskutierten) unabhängigen Fiskalräte gilt, dass sie verschiedenen Anforderungen entsprechen müssen, um die in sie gesteckten Erwartungen erfüllen zu können. Der Anforderungskatalog kann als Leitfaden für die Ausgestaltung einer unabhängigen, für die Klimaschutzpolitik zuständigen Institution dienen – einem *unabhängigen Klimaschutzrat*. Die wichtigsten Anforderungen werden hier zunächst erläutert, bevor sie im nächsten Abschnitt auf die Klimaschutzpolitik übertragen werden.

1. *Institutionelle Unabhängigkeit*: Die Unabhängigkeit der Institution muss Verfassungsrang haben und so ausgestaltet sein, dass die politische und sonstige externe Beeinflussung von Entscheidungen ausgeschlossen ist. Ein Beispiel für eine solche Regel liefert Artikel 108 des EG-Vertrages, der die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank EZB und der unter den EG-Vertrag fallenden nationalen Zentralbanken regelt:

Bei der Wahrnehmung der ihnen durch diesen Vertrag und die Satzung des ESZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die EZB noch eine

ationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlussorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.

2. *Funktionale Unabhängigkeit*: Um ihre Ziele erreichen zu können, muss gesichert sein, dass die unabhängige Institution die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente frei einsetzen kann. Diese Voraussetzung schließt zwei Dinge ein: Erstens müssen der Institution *klare Ziele* gesetzt werden, zweitens müssen ihr *Instrumente* zur Verfügung stehen, die zur Erreichung dieser Ziele geeignet sind und die in ihrer Wirkung nicht durch das Handeln anderer konterkariert werden können. Unabhängigen Zentralbanken wird zumeist ein einzelnes Ziel – die Sicherung der Preisstabilität – gesetzt, wobei eine zusätzliche Quantifizierung etwaige Interpretationsspielräume ausschließt. Um ihr Ziel zu erreichen, stehen ihr eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung, z.B. die Festlegung der Leitzinssätze und die Durchführung von Offenmarktoperationen, die ungehindert eingesetzt werden können.

3. *Finanzielle Unabhängigkeit*: Die unabhängige Institution muss über einen eigenen Haushalt verfügen, um eine indirekte politische Beeinflussung auszuschließen. Der Haushalt muss ausreichend groß sein, damit der Instrumenteinsatz nicht behindert wird.

4. *Personale Unabhängigkeit*: Die Mitglieder der Leistungsgremien der unabhängigen Institution werden von den demokratisch legitimierten Regierungen ernannt. Personale Unabhängigkeit wird dadurch gewahrt, dass sie vor ihrer Ernennung keine Mitglieder der Regierung gewesen sein dürfen, ihnen während der Amtszeit die Ausübung sonstiger politischer Funktionen verboten ist, ihre Amtszeit länger und anders getaktet als der Wahlzyklus ist, sie professionell qualifiziert sein müssen und nicht willkürlich entlassen werden dürfen.

5. *Verantwortlichkeit*: Es muss für die politischen Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit zu jeder Zeit transparenter Einblick in den Zielerreichungsgrad der unabhängigen Institution und die von ihr verwendeten Instrumente möglich sein. Die Leitungsgremien sind für das Erreichen ihres Ziels verantwortlich und werden bei Zielverfehlung abberufen.

Im folgenden Abschnitt 4.2 werden einige der aus dieser Aufzählung ableitbaren Anforderungen an die Ausgestaltung eines *funktionsfähigen* unabhängigen Klimaschutzrates abgeleitet. Sie werden im darauf folgenden Abschnitt 4.3 mit der Ausgestaltung der EU-Klimaschutzpolitik verglichen, die möglicherweise eine Annäherung an diese Anforderungen darstellt, aber zugleich auch die Schwächen einer nur unzureichenden Ausgestaltung aufzeigt. Abschnitt 4.4 diskutiert anschließend, inwieweit die Delegation der Klimaschutzpolitik an eine unabhängige Institution eine bedingte Wachstumsbegrenzung bedeuten würde.

#### ⇒ 4.2 Qualitative Anforderungen an die Ausgestaltung eines unabhängigen Klimaschutzrates

1. Die grundlegendste Anforderung ist, dass die Abschirmung des unabhängigen Klimaschutzrates von politischer Beeinflussung *Verfassungsrang* haben muss. Versuche, in die Entscheidungen des Klimaschutzrates einzugreifen oder Druck auszuüben, müssen wirksam unterbunden werden können. Die verfassungsrechtliche Garantie der institutionellen Unabhängigkeit des Klimaschutzrates geht über die vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU, 219-222) geforderte Aufnahme eines Klimaschutzzieles in das Grundgesetz hinaus. Der Unterschied ist essentiell, denn das Hauptargument für die Errichtung einer unabhängigen Institution ist, dass auf diese Weise eine Instanz geschaffen würde, die nicht vor dem gleichen Tradeoff zwischen Wachstums- und Klimaschutzzielen steht wie politische Entscheidungsträger. Erst die Beseitigung des Tradeoffs macht Klimaschutzziele glaubwürdig. Die Aufnahme eines Klimaschutzzieles in die Verfassung ändert hingegen am Tradeoff nichts. Die Unabhängigkeit der Entscheidungen des Klimaschutzrates geht dabei auch weit über Informations-, Beratungs- und Kontrollrechte hinaus, wie sie beispielsweise der britische Klimaschutz Ausschuss besitzt.<sup>18</sup>

Eine weitgehende Unabhängigkeit der Klimaschutzpolitik verfassungsrechtlich festzuschreiben, steht allerdings vor dem Problem der Begründungsfähigkeit, wenn sie sich nur auf einen einzelnen Staat und nicht auf einen größeren Staatenbund bezieht. Denn während zum Beispiel der Bezugspunkt einer unabhängigen nationalen Notenbank ein nationales Ziel – die Sicherung der Preisstabilität – ist, ist der

(18) Der WBGU (2011, 222) regt in seinem Gutachten die Einführung eines deutschen Klimaschutz Ausschusses nach britischem Vorbild an.

Bezugspunkt von Klimaschutzmaßnahmen das globale Ziel einer Begrenzung der Klimaerwärmung. Auf diesen Bezugspunkt hat ein einzelner Staat nur geringen Einfluss. Ein hohes Ausmaß an nationaler Selbstbindung könnte daher wohl nur dann gerechtfertigt werden, wenn eine ausreichend große Zahl anderer Staaten ebenso vorgeht. Hier ergibt sich allerdings ein Glaubwürdigkeitsproblem, wenn die Selbstbindung der anderen Staaten nicht so festgeschrieben wird, dass Zeitinkonsistenzprobleme ausgeschlossen werden können. Notwendig erscheint daher ein internationales Klimaabkommen von völkerrechtlichem Rang, das Staaten zur Einhaltung ihrer Klimaschutzziele verpflichtet und die Verpflichtung im Konfliktfall auch durchsetzt. Ein Verstoß gegen eingegangene Verpflichtungen müsste entsprechend zu scharfen Sanktionen führen. Ob allein ein Klimaabkommen ausreicht, um eingegangene Verpflichtungen glaubwürdig zu machen, ist jedoch unwahrscheinlich, denn auch an dieser Stelle fehlt eine unbeeinflussbare Durchsetzungsinstanz. Auch auf internationaler Ebene müsste daher eine mit dem Klimaschutzziel beauftragte Institution mit völkerrechtlich abgesicherter Unabhängigkeit errichtet werden.

2. Die zweite an einen unabhängigen Klimaschutzrat zu stellende Anforderung ist seine *funktionale Unabhängigkeit*. Erforderlich dazu ist, dass ihm klare *Ziele* gesetzt und *Instrumente* zur Erreichung dieser Ziele zur Verfügung gestellt werden. Die Zielsetzung ist jedoch durchaus problematisch. Auch an dieser Stelle lohnt ein Vergleich mit unabhängigen Zentralbanken: Diese können zwar die Preissteigerungsrate einer Volkswirtschaft nicht exakt bestimmen, haben aber dennoch recht großen Einfluss darauf, dass die Inflationsrate die Grenzen eines Zielkorridors nicht unter- oder überschreitet. Ob eine bestimmte Klimaschutzpolitik jedoch ihr ultimatives Ziel einer Begrenzung der Klimaerwärmung auf einen bestimmten Betrag – z.B. 2°C – erreichen kann, ist aufgrund der unter 3.1.2 geschilderten extremen Unsicherheit bei der Bestimmung des Zusammenhangs von Treibhausgasemissionen und Temperaturanstieg kaum vorhersagbar. Da die Begrenzung der Klimaerwärmung zudem ein sehr langfristiges Ziel ist, ist eine Kontrolle des aktuellen Zielerreichungsgrads schlecht möglich. Anders als eine Zentralbank, die Zwischenziele verwendet, um ihr eigentliches Ziel Preisstabilität zu erreichen, müsste die Zielsetzung eines Klimaschutzrates daher ein eigentliches Zwischenziel – z.B. eine Begrenzung der jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionensmenge – sein. Denn nur auf den Zielerreichungsgrad dieses Zwischenziels hätte der Klimaschutzrat Einfluss und könnte in seiner Arbeit auch nur auf dieser Grundlage kontrolliert und verantwortlich gemacht werden. Die

Formulierung des Ziels einer Begrenzung der jährlichen (oder periodischen) CO<sub>2</sub>-Emissionen auf eine bestimmte Obergrenze würde auch deshalb Sinn machen, weil darüber hinaus keine weiteren Zielsetzungen notwendig wären. Um sein Ziel aber überhaupt erreichen zu können, müsste dem Klimaschutzrat die Kompetenz über den Einsatz geeigneter Instrumente übertragen werden. Die optimale Lösung wäre ein nach dem Cap-and-Trade-Prinzip organisiertes Emissionshandelssystem, das alle emissionsverursachenden Sektoren einbezieht. Da in diesem Fall CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte in Höhe der Zielsetzung vergeben werden könnten, wäre die Zielerreichung im Grunde garantiert. Soweit ein alle Sektoren umfassendes Emissionshandelssystem jedoch technisch oder organisatorisch (noch) nicht möglich ist, wäre es notwendig, dem Klimaschutzrat die Kompetenz über den Einsatz weiterer Instrumente zu übertragen, zum Beispiel über die Festlegung von Abgasnormen für Kraftfahrzeuge und sonstigen Grenzwerten, der finanziellen Förderung von Forschung und Entwicklung oder der Subventionierung des Einsatzes erneuerbarer Energieträger. Beim Einsatz dieser Instrumente wäre jedoch nicht nur die Zielerreichung weit weniger sicher. Die Übertragung weitgehender Kompetenzen in einer Vielzahl von Politikbereichen wäre auch ein erheblich stärkerer Eingriff in die Souveränität gewählter Volksvertreter bzw. – wenn ein übernationaler Klimaschutzrat installiert würde – in die nationale Souveränität, als es ein Emissionshandelssystem wäre. Dem könnte möglicherweise abgeholfen werden, wenn dem Klimaschutzrat anstelle der Instrumente das Recht eingeräumt würde, von der Regierung oder von den regulierten Staaten Emissionsminderungen zu fordern und bei Nichterfüllung der Forderungen Sanktionen zu verhängen. Wenn ein Klimaschutzrat nur national agiert, stößt diese Lösung allerdings auf Grenzen. Welche Sanktionen könnte ein Klimaschutzrat gegen die Regierung des eigenen Landes verhängen? Bei einem international agierenden Klimaschutzrat wäre eine Sanktionierung einfacher. Hier könnten, anlehnend an die Regelungen der WTO, harte Sanktionen gegen Abweichlerstaaten verhängt werden (Tamiotti u.a., 124-129).

Insgesamt wird deutlich, dass Schwierigkeiten beim Design der Instrumente eines unabhängigen Klimaschutzrates ein großes Hindernis darstellen. Funktionale Unabhängigkeit bedeutet, dass der Klimaschutzrat seine Ziele möglichst ohne substantielle Störungen erreichen kann und entsprechend die Kontrolle über dazu geeignete Instrumente erhält. Je weiter diese Instrumente in die Souveränität der politischen Entscheidungsträger eingreifen, desto größer wird ihr Widerstand sein, und desto gefährdeter ist die tatsächliche Unab-

hängigkeit des Klimaschutzrates. Die Ausdehnung des Emissionshandels auf möglichst alle volkswirtschaftlichen Sektoren würde dieses Problem allerdings deutlich verkleinern.<sup>19</sup>

3. Der unabhängige Klimaschutzrat muss über *finanzielle Unabhängigkeit* verfügen. Welches Ausmaß sie annehmen muss, hängt stark mit den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten zusammen. Kann er sich auf die reine Organisation des Emissionsrechtehandels beschränken, so ist seine finanzielle Unabhängigkeit gesichert, wenn er über die dazu erforderlichen Mittel verfügt. Aber auch hier können bereits komplexere Aufgaben anfallen. Beispielsweise kann das Eintreffen neuer Informationen eine Feinsteuerung der Anzahl der sich im Umlauf befindlichen Emissionsrechte notwendig machen, so dass der Klimaschutzrat zu jeder Zeit über ausreichende finanzielle Mittel verfügen muss, um selbst am Emissionshandel teilnehmen zu können. Werden Emissionsrechte durch Auktionen vergeben, stellt sich die Frage, ob beim Verkauf erzielte Erlöse in den Haushalt des Klimaschutzrates fließen oder in den Staatshaushalt bzw. an die am Emissionshandel beteiligten Staaten. Sollen mit den Erlösen Klimaschutzmaßnahmen finanziert werden, müssten die Einnahmen in den Haushalt des Klimaschutzrates fließen und von ihm autonom verwendet werden können, damit er die Kontrolle über die Zielerreichung nicht verliert. Wenn der Instrumentenbaukasten des Klimaschutzrates größer ist und er zum Beispiel die Zuständigkeit über die Förderung kohlenstoffarmer Energieträger oder die finanzielle Unterstützung von Forschung und Entwicklung besitzt, müssten die ihm zur Verfügung stehenden Mittel so groß sein, dass keine der von ihm für notwendig gehaltenen Maßnahmen durch fehlende Mittel unterbleiben muss

4. Schließlich müsste die *personale Unabhängigkeit* des Klimaschutzrates gewährleistet sein. Seine personelle Besetzung bildet zudem die entscheidende Schnittstelle zu seiner demokratischen Legitimierung. Die Mitglieder seiner Führungsgremien müssten von gewählten Regierungen ernannt werden. Bei einem übernationalen Klimaschutzrat müssten seine Führungsorgane mit Vertretern aller beteiligten Staaten besetzt sein. Die Besetzung der Organe der Europäischen Zentralbank könnte möglicherweise als Beispiel dienen. Beschlüsse werden hier im EZB-Rat gefasst, dem die Präsidenten der

(19) Die Ausdehnung des Emissionshandels auf im Einzelfall schwer überprüfbare Freisetzungen von CO<sub>2</sub> – z.B. durch Kraftfahrzeuge – könnte durch Upstream-Emissionshandel gelingen. Hierbei ist nicht der Emittent zum Erwerb von Schädigungsrechten verpflichtet, sondern der Anbieter von Produkten, die beim Verbrauch CO<sub>2</sub> freisetzen. Beispielsweise würde so der Benzinpreis den Preis für das Recht zur Freisetzung der enthaltenen Menge CO<sub>2</sub> enthalten – und entsprechend höher sein.



nationalen Zentralbanken angehören. Im Klimaschutzrat könnten entsprechend Entscheidungen von einem Gremium getroffen werden, dem die Vorsitzenden nationaler Klimaschutzräte angehören. Wichtig wäre dabei, dass alle Mitglieder der Führungsgremien unabhängig von ihren jeweiligen Regierungen sind. Um Handlungsfähigkeit zu garantieren, müssten Entscheidungen des Rates per Mehrheitsbeschluss gefällt werden können, um politisch motivierte Blockaden einzelner Mitglieder auszuschließen.<sup>20</sup> Jede Abweichung von dieser Anforderung würde die Unabhängigkeit des übernationalen Klimaschutzrates untergraben und das unter 3.2 geschilderte globale Politikversagen auf seiner Ebene replizieren. Eine Besetzung mit den Umweltministern oder Mitgliedern der Umweltministerien der beteiligten Staaten müsste daher verboten sein. Auch die Abberufungsmodalitäten der Führungsmitglieder des Klimaschutzrates müssten klar geregelt werden. Sicherergestellt sein müsste, dass seine Mitglieder entlassen werden, wenn sie das dem Klimaschutzrat gesetzte Emissionsziel verfehlen. Ohne die Anforderung, dass die Mitglieder des Klimaschutzrates *persönlich verantwortlich* für das Erreichen ihres Ziels sind, hätte jede Zielankündigung ein Glaubwürdigkeitsproblem. Eine unbegründete Abberufung muss hingegen ausgeschlossen sein, die Ernennung gilt somit grundsätzlich für die gesamte vorgesehene Amtszeit. Die Amtszeit müsste notwendigerweise länger als die Periode sein, die zur Kontrolle der Zielerreichung herangezogen wird. Wäre sie kürzer oder ebenso lang wie die Kontrollperiode, so wäre die Möglichkeit einer Abberufung eine leere Drohung. Die personale Unabhängigkeit wäre zudem größer, wenn sich die Amtsperiode der Führungsmitglieder des Klimaschutzrates nicht mit der Legislaturperiode deckt.

Zusammenfassend zeigen die hier angestellten Überlegungen, dass die Delegation der Klimaschutzpolitik an einen nationalen oder übernationalen Klimaschutzrat, der über tatsächliche Entscheidungsunabhängigkeit verfügt, starke Eingriffe in die Souveränität gewählter Volksvertreter und/oder die nationale Souveränität erforderlich machen würde. Auf vielen Ebenen müssten Schlupflöcher politischer Einflussnahme geschlossen werden. Die Eingriffsintensität wäre allerdings deutlich geringer und nicht größer als bei der Installierung unabhängiger Zentralbanken, wenn ihm die technischen und organisatorischen Möglichkeiten eines alle Sektoren umfassenden Emissionshandelssystems zur Verfügung stünden. In diesem Fall

(20) Die destruktiven Wirkungen, die durch eine Einstimmigkeitsregel und politisch motivierte Blockaden ermöglicht werden, lassen sich im Ringen um ein Kyoto-Folgeabkommen beobachten (Rocard 2012).

wäre auch das Erreichen des ihm aufgegebenen Ziels wahrscheinlich. Obwohl an vielen Stellen Anknüpfungspunkte zu unabhängigen Zentralbanken bestehen, darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass sich deren Ziele und Instrumente über einen jahrzehntelangen Zeitraum entwickelt haben. Gleiches gilt für ihre Unabhängigkeit, zu deren Durchsetzung theoretische Erkenntnisse weniger den Startschuss, als vielmehr den letzten Anstoß gegeben haben. Eine derartige Tradition existiert im Bereich der Klimaschutzpolitik nicht. Beginnend mit dem 1997 geschlossenen und 2005 in Kraft getretenen Kyoto-Abkommen lassen sich jedoch verschiedene Entwicklungen der letzten Jahre als der Beginn einer – noch unvollkommenen – politischen Selbstbindung im hier geschilderten Sinn deuten. Ein vergleichsweise weitgehender Versuch der Selbstbindung stellt das 2009 in Kraft getretene EU-Klimapaket dar. Im nächsten Abschnitt wird erörtert, ob die dabei getroffenen Regelungen bereits einige der Anforderungen erfüllen, die an unabhängige Klimaschutzräte zu stellen sind.

#### ⇒ 4.3 Das EU-Klimapaket 2009 – eine Annäherung an unabhängige Klimaschutzräte?

Das EU-Klimapaket enthält eine ganze Anzahl von Maßnahmen, mit deren Hilfe die CO<sub>2</sub>-Emissionen der Europäischen Union bis 2020 um 20% im Vergleich zum Niveau des Jahres 1990 sinken sollen. Interessant für die vorliegende Untersuchung sind vor allem Regelungen, die den Europäischen Emissionsrechtehandel (EU-ETS) betreffen<sup>21</sup> und das Maßnahmenpaket für nicht dem Emissionshandel unterliegende Sektoren<sup>22</sup>. Es würde den Umfang der Arbeit sprengen, die vielschichtigen Inhalte dieser Regelungen hier im Einzelnen darzustellen.<sup>23</sup> Sie sollen aber kurz darauf geprüft werden, inwieweit sie Anforderungen an unabhängige Klimaschutzräte bzw. eine glaubwürdige Selbstbindung der Politik erfüllen.

1. *Institutionelle Unabhängigkeit*: Die Delegation der Klimaschutzpolitik an eine eigenständige, unabhängige Institution, deren alleiniges Ziel die Durchsetzung der im EU-Klimapaket genannten Emissionsziele ist, ist nicht vorgesehen. Auch die Klimaschutzziele

(21) Geregelt in der Emissionshandels-Richtlinie 2009/29/EG (EU-ETS).

(22) Geregelt durch die Effort-Sharing-Entscheidung Nr. 406/2009/EG.

(23) Eine gute Übersicht liefert Reichert (2009).

selbst besitzen keinen verfassungsmäßigen Rang. Die Emissionshandels-Richtlinie und die Effort-Sharing-Entscheidung sind für die EU-Staaten dennoch rechtlich bindend. Eine gewisse Annäherung an institutionelle Unabhängigkeit kann zudem darin gesehen werden, dass die von der Parteienkonkurrenz relativ gut abgeschirmte Europäische Kommission die Zuständigkeit für die europäische Klimapolitik besitzt. Hierin koordiniert die 2010 aus dem Umweltkommissariat ausgegliederte und von der EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard geleitete Generaldirektion für Klimaschutz die Umsetzung des EU-Klimapakets. Die Unabhängigkeit des Klimaschutzkommissariats von externer Einflussnahme ist jedoch gering. Entscheidungen können nur im Konsens mit den anderen EU-Kommissariaten getroffen werden. Es bestehen große Schnittmengen zu den Aufgabenbereichen der EU-Kommissariate für Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Industrie. Von der Beseitigung des Tradeoffs zwischen Wachstums- und Klimaschutzziele ist diese Regelung weit entfernt. In den kommenden Jahren wird sich zeigen müssen, wie viel Unabhängigkeit das noch sehr junge Klimaschutzkommissariat im Konfliktfall mit anderen Ressorts besitzt. Sicherheit, dass Klimaschutzziele bei Konflikten Priorität haben, besteht aufgrund der kaum vorhandenen institutionellen Unabhängigkeit nicht.

2. *Funktionale Unabhängigkeit:* Auf dem Papier ist die funktionale Unabhängigkeit der EU-Klimaschutzpolitik relativ weit ausgeprägt. Es existiert eine *klare Zielvorgabe* – eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber 1990 –, und es existieren mit dem Emissionsrechtehandel, den Regelungen für nicht in den Emissionshandel einbezogene Sektoren sowie der Förderung erneuerbarer Energieträger<sup>24</sup> und der Weiterentwicklung der CO<sub>2</sub>-Speichertechnologie<sup>25</sup> *Instrumente*, um diese Ziele zu erreichen. Für nicht in den EU-ETS einbezogene Sektoren sind den EU-Staaten zudem nationale Emissionsziele vorgegeben, die festlegen, dass bezogen auf das Basisjahr 2005 in den betroffenen Sektoren eine Emissionsreduzierung um 10% erreicht werden muss.<sup>26</sup>

Als Problem könnte sich jedoch herausstellen, dass der für ein sicheres Erreichen des Emissionsziels entscheidende Emissionsrechtehandel nur Einfluss auf ca. 50% der Emissionsmenge innerhalb der EU hat – die Sektoren Straßenverkehr, Privathaushalte, Dienst-

(24) Geregelt durch die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG.

(25) Geregelt durch die CCS-Richtlinie 2009/31/EG zur geologischen CO<sub>2</sub>-Speicherung.

(26) Festgelegt durch die Effort-Sharing-Entscheidung, vgl. Fn. 23.

leistungen, Handel, Gewerbe, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Gebäude werden vom Emissionshandel nicht erfasst. Für die nicht erfassten Sektoren ergibt sich die in 4.2 beschriebene Schwierigkeit, dass Eingriffe der für Klimaschutz zuständigen Institution – in diesem Fall der Europäischen Kommission bzw. koordinierend des EU-Kommissariats für Klimaschutz – die nationale Souveränität besonders einschränken würden. Aus diesem Grund hat man sich entschieden, den EU-Staaten selbst zu überlassen, durch welche Maßnahmen sie ihre im Rahmen der Effort-Sharing-Entscheidung übernommenen Verpflichtungen erfüllen. Dadurch wird dem EU-Kommissariat jedoch die Kontrolle über die Hälfte der Emissionsmenge genommen. Dieser Nachteil wäre weniger gravierend, wenn die Europäische Kommission über scharfe Sanktionsmöglichkeiten verfügen würde, um Verstöße gegen Verpflichtungen zu ahnden. Die in Artikel 7 des Effort-Sharing-Entscheids geregelten Sanktionen sind zwar substantiell, aber wenig glaubwürdig. Sie sehen für den Fall, dass die jährlichen Emissionen eines Mitgliedsstaates seine übernommenen Verpflichtungen übersteigen, ein Nachholen der unterlassenen Emissionsreduzierung im folgenden Jahr multipliziert mit dem Faktor 1,08 vor. Was aber geschieht, wenn ein Nachholen unterlassen wird, ist nicht explizit geregelt. Da in diesem Fall erneut eine Lücke zwischen Emissionsreduzierungspflichten und tatsächlicher Emission bestünde, müsste der Fehlbetrag wiederum – multipliziert mit dem Faktor 1,08 – in die Zukunft verschoben und die übernommene Verpflichtung dort nachgeholt werden. Die Verpflichtungen könnten sich auf diese Weise schnell auf ein völlig unrealistisches Ausmaß aufaddieren, so dass ihre tatsächliche Durchsetzung unwahrscheinlich wäre. Die Unglaubwürdigkeit dieser Sanktionsregel kann zum Auftreten des in 3.2 beschriebenen Zeitinkonsistenzproblems führen, das heißt, den Mitgliedstaaten wird ein Anreiz gesetzt, ihren Emissionsreduzierungsverpflichtungen nicht nachzukommen.

Daneben ist aber auch der Emissionsrechtehandel von einer Vielzahl von Problemen betroffen, die darauf hinweisen, dass Klimaschutz bei einem Tradeoff mit Wachstumszielen nicht Priorität genießt. In den ersten beiden Handelsperioden 2005-2007 und 2008-2012 wurden Emissionsrechte von den Einzelstaaten durch Nationale Allokationspläne (NAP) vergeben. Die Einzelstaaten nutzten diese Regelung, um ihre jeweils eigenen Industriestandorte vor einer signifikanten Auswirkung des Emissionshandels zu schützen. In der ersten Handelsperiode wurde eine so große Anzahl an Emissionsrechten verteilt, dass ihr Preis auf beinahe Null fiel (Borghesi 2010, 26). Als Reaktion auf das eigennützige Verhalten der Einzelstaaten mussten Nationale

Allokationspläne in der zweiten Handelsperiode von der Europäischen Kommission zugelassen werden. Elf Nationalen Allokationsplänen wurde im ersten Durchgang die Zulassung verweigert. Auch das Eingreifen der Europäischen Kommission hatte kaum zur Folge, dass vom sich im Umlauf befindenden Volumen an Emissionsrechten eine starke Bindungswirkung auf die Emissionsmenge ausging. Denn die Gesamtzahl der für die zweite Handelsperiode ausgegebenen Emissionsrechte orientierte sich nicht an den Emissionen der Vorjahre, sondern an der – zu hohen – Zahl der ausgegebenen Emissionsrechte in diesem Zeitraum. Nach den Berechnungen von Morris/Worthington (2010, 7) betrug die Überallokation der ersten Handelsperiode 7%. Das für die zweite Handelsperiode ausgegebene Ziel einer Emissionsreduzierung um 6% gegenüber 2005 bedeutete daher im Ergebnis eine Emissionserhöhung um 1%. Die ab 2009 einsetzende Wirtschaftskrise führte schließlich dazu, dass die Emissionsziele ihre bindende Wirkung vollständig verloren. Die Treibhausgasemission in den vom Emissionshandel umfassten Sektoren sanken um 11,6%, ohne dass der Emissionsrechtehandel dabei eine Rolle spielte.

Ob die funktionale Unabhängigkeit der europäischen Klimaschutzpolitik künftig ausreichend sein wird, Klimaschutzziele bei Tradeoffs einen hohen Stellenwert einzuräumen, kann noch nicht beantwortet werden. In der dritten Handelsperiode sieht der nun zentral von der Europäischen Kommission vergebene Allokationsplan eine jährliche Verringerung der ausgegebenen Emissionsrechte um 1,74% vor. Sollten die Volkswirtschaften der EU in den nächsten Jahren die Rezession überwinden und kräftig wachsen, könnten Konflikte zwischen Wachstums- und Klimaschutzziele – auch vor dem Hintergrund nationaler Emissionsziele im Rahmen des Effort-Sharing – zunehmen. Viel wird davon abhängen, dass die Europäische Kommission bzw. das EU-Kommissariat für Klimaschutz dann den Einsatz seiner Instrumente durchsetzen kann. Denn nur dann wären die EU-Emissionsziele glaubwürdig. Fehlt es ihnen an Glaubwürdigkeit, werden sie in Entscheidungen von Regierungen und Unternehmen nicht mehr ernst genommen werden und das unter 3.2 beschriebene Zeitinkonsistenz-Problem wird ihre tatsächliche Durchsetzung schwer – wenn nicht politisch unmöglich – machen.

3. *Finanzielle Unabhängigkeit*: Die finanzielle Unabhängigkeit des für die Koordination der EU-Klimaschutzpolitik verantwortlichen EU-Kommissariats für Klimaschutz ist nicht gegeben. Es verfügt über keinen eigenen Haushalt. Die beim Verkauf von Emissionsrechten erzielten Erlöse fließen den Einzelstaaten zu. Diese sollen zwar 50% der

erzielten Einnahmen für Klimaschutzmaßnahmen verwenden, diese Regelung ist jedoch nicht verbindlich. Bei der Förderung erneuerbarer Energieträger und der CO<sub>2</sub>-Speicherungstechnologie wurden den Mitgliedsstaaten Zielvorgaben gemacht, für die Umsetzung sind sie jedoch hauptsächlich selbst verantwortlich. Für verschiedene Umweltprogramme bestehen finanzielle Förderungsmöglichkeiten von – vergleichsweise – geringem Umfang,<sup>27</sup> die in keinem direkten strategischen Zusammenhang mit den Klimaschutzzielen stehen.

4. *Personale Unabhängigkeit*: Die personale Unabhängigkeit des für die Koordination der EU-Klimaschutzpolitik verantwortlichen EU-Kommissariats für Klimaschutz bzw. die personale Unabhängigkeit der EU-Kommissarin für Klimaschutz Connie Hedegaard ist gering. Die Europäische Kommission wird nach jeder Europawahl neu besetzt, die Ernennung folgt somit dem Wahlzyklus des Europaparlaments. Bei Besetzungen während der Legislaturperiode läuft die Amtszeit der Kommissare nur bis zum Ende der Legislatur. Die Kandidaten für die Kommissarposten stammen häufig aus den Regierungsparteien jener Staaten, denen die Besetzung zugestanden wird. Politische Unabhängigkeit ist somit nicht gegeben. Der Kommissionspräsident kann einzelne EU-Kommissare jederzeit abberufen, eine Abberufung ist zusätzlich auch durch das Europäische Parlament möglich. Schon aus diesen Gründen ist eine *personale Verantwortung* der Europäischen Kommission oder des EU-Klimaschutzkommissariats für das Erreichen der Klimaschutzziele praktisch ausgeschlossen. Die geringe institutionelle, funktionale und finanzielle Unabhängigkeit der EU-Klimaschutzpolitik schließt personale Verantwortung – es sei denn für grobe Pflichtverletzungen – aber ohnehin aus. Verantwortung ist allein auf der Ebene der Mitgliedsstaaten verortet, die auf das Erreichen ihrer Klimaschutzziele im Rahmen des Effort-Sharing verpflichtet sind. Auch hier gibt es jedoch keine personale Verantwortung einzelner Entscheidungsträger.

In der Zusammenschau erweist sich das EU-Klimaschutzpaket somit als ein nur sehr zaghafter Schritt in Richtung der Reduzierung des Tradeoffs zwischen Wachstums- und Klimaschutzzielen. Es verdeutlicht auf anschauliche Weise den Widerstand der Politik, Entscheidungsrechte und Verantwortung so zu delegieren, dass von einer Selbstbindung gesprochen werden kann. Immerhin sind jedoch Strukturen geschaffen worden, auf denen aufgebaut werden könnte,

(27) Z.B. das LIFE-Programm, mit dem Umweltschutzmaßnahmen in der EU gefördert werden, und das Competitiveness and Innovation Framework Programm, das Innovationsförderung betreibt.



wenn man dem Vorschlag der Errichtung einer unabhängigen, für die Klimaschutzpolitik verantwortlichen Institution folgt.

#### ⇒ 4.4 Unabhängige Klimaschutzräte und bedingte Wachstumsbegrenzung

Der Lackmustest für eine glaubwürdige Klimaschutzpolitik ist, wie bei Tradeoffs zwischen Wachstums- und Klimaszutzielen entschieden wird. Eine Klimaschutzregelung kann nur dann als *glaubwürdig* gelten, wenn sie im Konfliktfall eine Bindungswirkung auf die wirtschaftliche Aktivität entfaltet. Nur auf diese Weise ist davon auszugehen, dass die Wachstumsneigung der Politik wirksam beseitigt wird. Glaubwürdiger Klimaschutz durch Selbstbindung der Politik bedeutet daher eine *bedingte Wachstumsbegrenzung*. Bedingt deshalb, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass glaubwürdige Klimaszutzielen und Wachstum miteinander vereinbar sind. Sind sie es jedoch nicht, oder nicht in jedem Fall, wirkt die Selbstbindung als Hemmung der wirtschaftlichen Aktivität.

Wachstumsbegrenzung ist somit kein selbständiges Ziel, sondern mögliches Ergebnis der Delegation der Klimaschutzpolitik an eine unabhängige Institution, die auf das Erreichen der Klimaszutzielen verpflichtet und von politischen Einflüssen oder Weisungen abgeschirmt wird. Mit geeigneten Instrumenten setzt sie ihr Ziel auch dann durch, wenn es mit wirtschaftlichen Interessen des betroffenen Staates oder der betroffenen Staatengemeinschaft kollidiert. Sinnvoll ist eine solche Regelung vor allem dann, wenn unabhängige Klimaschutzräte übernational installiert werden. Eine rein nationale Regelung hat den gravierenden Nachteil, dass eine Durchsetzung der Klimaszutzielen zu Standortverlegungen der Industrie führen kann. Die dadurch erzielte Wachstumsbegrenzung ist nicht Ziel unabhängiger Klimaschutzräte, denn in globaler Perspektive käme es nicht zu einer Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Eine bedingte und indirekte Begrenzung des Wachstums, wie sie hier vorgeschlagen wird, ist keineswegs so neu oder revolutionär, wie sie klingt. Als Beispiel können auch an dieser Stelle unabhängige Zentralbanken dienen. In Zeiten wirtschaftlicher Überhitzung und steigender Inflationsgefahren besteht ihr Mandat darin, durch kontraktive Geldpolitik das Wachstum bewusst zu hemmen. Auch dabei treten häufig Konflikte mit politischen Interessen auf. Dennoch haben sich Gesellschaften dazu entschlossen, unabhängigen Zentralbanken die Zuständigkeit für die Geldpolitik zu übertragen, um dem langfristigen Ziel

der Währungsstabilität ein höheres Gewicht zu geben als dem kurzfristigen Ziel der Ausreizung aller Wachstumspotenziale.

Eine bedingte Wachstumsbegrenzung, die dann zum Tragen kommt, wenn Klimaschutzziele und Wirtschaftsweise nicht miteinander vereinbar sind, hätte langfristig auch Auswirkungen darauf, »wie« Ökonomien wachsen. Wirkt sich die Durchsetzung der Klimaschutzziele hemmend auf die wirtschaftliche Aktivität aus, werden Regierungen dazu motiviert, Wachstumsbegrenzungen in Zukunft zu vermeiden, indem sie zur Umgestaltung ihrer Ökonomie in Richtung einer geringeren Emissionsintensität beitragen. Das gilt insbesondere für opportunistisch motivierte Regierungen, die eine Wiederwahl anstreben. Auf diesem Umweg würden Klimaschutzziele auch in politischen Entscheidungen jenseits des unabhängigen Klimaschutzrates eine größere Rolle spielen.

#### ⇒ 5 Schlusswort

Wird die derzeit zu beobachtende Renaissance der Wachstumskritik einen spürbaren Eindruck auf die Politik der nächsten Jahre hinterlassen? Vor allem mit Blick auf das Problem der Klimaerwärmung dürfte quer durch alle politischen Interessenlagen grundsätzlich Konsens darüber bestehen, dass sie es sollte. Es ist jedoch zu befürchten, dass der Konsens umso schwächer werden wird, je stärker die angemessene Berücksichtigung von Klimaschutzziele bedeutet, ihnen bei Konflikten mit anderen wirtschaftlichen Zielen Priorität einzuräumen – insbesondere, wenn die anderen Ziele nicht nur von politischen Entscheidungsträgern, sondern auch von der Mehrheit der Wähler für kurzfristig wichtiger gehalten werden. Legt man die Messlatte angemessenen Klimaschutzes darauf, dass das bei der Klimakonferenz 2010 in Cancún verkündete Ziel einer Begrenzung des mittleren weltweiten Temperaturanstiegs auf 2°C erreicht wird, dann kann jedenfalls bislang von einer angemessenen Berücksichtigung des Klimaschutzes nicht die Rede sein (IEA 2011, 4). Ob die Renaissance der Wachstumskritik einen spürbaren Eindruck hinterlassen wird, wird davon abhängen, ob sie an den Gründen für das unzureichende Ausmaß der bisherigen Klimaschutzpolitik ansetzt. Die vorliegende Untersuchung widmete sich der Identifizierung dieser Gründe und, aufbauend darauf, der Diskussion eines Lösungsansatzes. Herausgearbeitet wurde, dass im Bereich der Klimaschutzpolitik der Parteienwettbewerb innerhalb von Staaten und der Standortwettbewerb zwischen Staaten zu Politikversagen auf mehreren Ebenen führen können. Die ungünstige Kosten-Nutzen-

Struktur von Klimaschutzpolitik, ihre relativ geringe Bedeutung in den kurzfristigen Zielfunktionen von Regierungen und Wählern und der Umstand, dass Klimaschutz die Eigenschaften eines globalen öffentlichen Gutes besitzt, können zur Folge haben, dass politische Entscheidungsträger bei der Abwägung zwischen Wachstums- und Klimaschutzzielen systematisch ein zu hohes Gewicht auf wirtschaftliches Wachstum legen. Diese Gefahr einer »Wachstumsneigung der Politik« ist kein Ausdruck von fehlender Information, fehlender Alternativen oder schlechter Absicht. Grund des Politikversagens ist vielmehr, dass Regierungen repräsentativer Demokratien, die eine Wiederwahl anstreben, keine objektive Abwägung zwischen kurzfristigen Wachstums- und langfristigen Klimaschutzzielen vornehmen können, wenn ihnen von den Wählern miteinander in Konflikt stehende Aufträge erteilt werden.

Die hier vorgeschlagene Lösung des Problems der Wachstumsneigung besteht darin, die Abwägung zwischen Wachstums- und Klimaschutzziel aus dem politischen Handlungskalkül zu beseitigen, indem die Zuständigkeit für Klimaschutzpolitik an eine unabhängige Institution delegiert und diese auf das Erreichen des Klimaschutzziels verpflichtet wird. Ähnlich wie unabhängige Zentralbanken würde sie ihren Politikbereich selbständig und unbeeinflussbar gestalten können. Sie wäre dann in der Lage, das ihr aufgebene Klimaschutzziel auch im Konflikt mit dem Wachstumsziel durchzusetzen. Die Selbstbindung der Politik würde somit zu einer bedingten Wachstumsbegrenzung führen. Die Wachstumsbegrenzung würde dann wirksam, wenn das Klimaschutzziel nur bei einer Hemmung der wirtschaftlichen Aktivität erreicht werden kann. Die Drohung der Wachstumsbegrenzung würde aber bereits im Vorfeld ein Signal aussenden, Konflikten zwischen Wachstum und Klimaschutz durch die Umgestaltung der Wirtschaft hin zu einer Vereinbarkeit von Wachstum und Klimaschutz aus dem Weg zu gehen.

Um die theoretischen Überlegungen auf eine praktische Ebene zu heben, wurden die abstrakten Anforderungen an eine wirksame Selbstbindung der Politik mit der Realität der EU-Klimaschutzpolitik verglichen. Der Vergleich zeigt, dass dort erste – wenn auch sehr zaghafte – Schritte in Richtung Selbstbindung vorhanden sind. Mit dem EU-Klimaschutzpaket vom 23. April 2009 verfügt die EU-Klimapolitik über bindende Ziele und ein Instrumentenset, mit dem diese Ziele erreicht werden könnten. Mit der Zuständigkeit der Europäischen Kommission bzw. des EU-Klimaschutzkommissariats für die Klimaschutzpolitik bestehen zudem Ansätze einer Delegation dieses Politikbereichs an relativ unabhängige Entscheidungsträger.

Die tatsächliche Unabhängigkeit der EU-Klimaschutzpolitik von politischer Beeinflussung ist jedoch bisher äußerst gering. Da dort niemand konkret auf das Erreichen der Klimaschutzziele verpflichtet ist, besteht zudem ein massives Verantwortungsdefizit.

Als politische Forderung lässt sich aus der vorliegenden Untersuchung ableiten, dass eine glaubwürdige und ihrer Bedeutung angemessene Klimaschutzpolitik eine Stärkung der Unabhängigkeit jener Institutionen erforderlich macht, durch die politische Selbstbindung erreichbar ist. In Europa heißt das, dass die Position der Europäischen Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten im Bereich der Klimaschutzpolitik deutlich gestärkt werden sollte. Aufgrund der Vielzahl der innerhalb der Europäischen Kommission vertretenen Interessen wäre es zudem notwendig, die Zuständigkeit für die Klimaschutzpolitik an ein allein dafür zuständiges EU-Kommissariat zu delegieren, dieses auf das Erreichen von Klimaschutzziele zu verpflichten und mit Instrumenten auszustatten, mit denen es seine Ziele auch im Konflikt mit Wachstumszielen durchzusetzen kann.

In der zu Beginn dieser Untersuchung angesprochenen Anhörung vor der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität« kritisierte Dennis Meadows die Politik des ungebremsten Wachstums in der Vergangenheit (Deutscher Bundestag 2011). Aber die Art, wie Politik gemacht wird, lässt sich ändern. Und davon ginge dann auch - – endlich – eine spürbare Wirkung aus.

## Literaturverzeichnis

Aichele, Rahel; Felbermayer, Gabriel (2011): Internationaler Handel und Carbon Leakage, in: ifo Schnelldienst 64, 26-30.

Alesina, Alberto; Summers, Lawrence H. (1993): Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence, in: Journal of Money, Credit and Banking 25, 151-162.

Alesina, Alberto; Roubini, Nouriel; Cohen, Gerald D. (1997): Political Cycles and the Macroeconomy, Cambridge MA: MIT Press.

Alesina, Alberto; Campante, Filipe R.; Tabellini, Guido (2008): Why is Fiscal Policy Often Procyclical?, Journal of the European Economic Association 6, 1006-1036.

Anderegg, William R. L.; Prall, James W.; Harold, Jacob; Schneider, Stephen H. (2010): Expert Credibility in Climate Change, Proceedings of the National Academy of Sciences 21. Juni 2010, 12107-12109.

Barro, Robert; Gordon, David (1983): Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy, in: Journal of Monetary Economics 12, 101-120.

Beck, Frederik (2012): Enquete – kommt da noch was?, Fortschrittsforum 14. März 2012, Download unter: <http://www.fortschrittsforum.de/debattieren/detail/article/enquete-kommt-da-noch-was.html> (Zugriff am 2. April 2012).

Bergsten, Fred; Kirkegaard, Jacob F. (2012): The Coming Resolution of the European Crisis, voxEU.org 26. Januar 2012, Download unter: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7568> (Zugriff am 2. April 2012).

Borghesi, Simone (2010): The European Emission Trading Scheme and Renewable Energy Policy: Credible Targets for Incredible Results?, FEEM Working Paper No. 141.2010, Download unter: <http://www.feem.it/userfiles/attach/201010291656484NDL2010-141.pdf> (Zugriff am 2. April 2012).

Brekke, Kjell A.; Johansson-Stenman, Olof (2008): The Behavioural Economics of Climate Change, University of Gothenburg Working Papers in Economics 305, Download unter: <http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/10137/1/gunwpe0305.pdf> (Zugriff am 2. April 2012).

Calmfors, Lars (2011): The Role of Independent Fiscal Policy Institutions, CESifo Working Paper Series No. 3367, Download unter: <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1201804.pdf> (Zugriff am 2. April 2012).

Cecchetti, Stephen G.; Mohanty, Madhusudan; Zampolli, Fabricio (2010): The Future of Public Debt: Prospects and Implication, Bank For International Settlements Working Paper Series No 300, March 2010.

Chestney, Nina (2012): Globale Warming Close to Becoming Irreversible, Scientific American 26. März 2012, Download unter: <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=global-warming-close-to-becoming.ir> (Zugriff am 2. April 2012).

Daly, Herman (1999): Uneconomic Growth in Theory and in Fact, in: FEASTA Review 1, 1-15.

Deutscher Bundestag (2011): Dennis Meadows plädiert für einen Kurswechsel, Deutscher Bundestag Textarchiv 24. Oktober 2011, Download unter: [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/36131899\\_kw42\\_pa\\_wachstumsenquete/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/36131899_kw42_pa_wachstumsenquete/index.html) (Zugriff am 2. April 2012).

Easterlin, Richard A. (2001): Income and Happiness. Towards a Unified Theory, in: Economic Journal 111, 465-484.

Enderle, Georges; Homann, Karl; Honecker, Martin (Hg.) (1994): Lexikon der Wirtschaftsethik, Freiburg: Herder.

Europäische Kommission (2011a): Public Opinion in the European Union August 2011, Eurobarometer 75, Download unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb75/eb75\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_en.pdf) (Zugriff am 2. April 2012).



Europäische Kommission (2011b): Climate Change Report October 2011, Special Eurobarometer 372, Download unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_372\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_372_en.pdf) (Zugriff am 2. April 2012).

Feld, Lars; Konrad, Kai A.; Thum, Marcel (2011): Umdenken in der Klimapolitik nach dem Gipfel von Cancun!, in: ifo Schnelldienst 5/2011, 8-11.

Franchese, Robert, J. (2002): Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes, in: Annual Review of Political Science 5, 369-421.

Hagemann, Robert (2010): Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils, OECD Economics Department Working Papers No. 829, Download unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/43/46673013.pdf> (Zugriff am 2. April 2012).

von Hagen, Jürgen; Harden, Ian J. (1995): Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, in: European Economic Review 39, 771-779.

Helm, Dieter (2008): Climate-Change Policy: Why Has so Little Been Achieved?, in: Oxford Review of Economic Policy 24, 211-238.

Helm, Dieter; Hepburn, Cameron; Mash, Richard (2003): Credible Carbon Policy, in Oxford Review of Economic Policy 19, 438-450.

IEA, Internationale Energie Agentur (2011): World Energy Outlook 2011 Zusammenfassung, Paris: IEA. Download unter: [http://www.iea.org/weo/docs/weo2011/es\\_german.pdf](http://www.iea.org/weo/docs/weo2011/es_german.pdf) (Zugriff am 2. April 2012).

IMF, International Monetary Fund (2010): World Economic Outlook April 2010. Rebalancing Growth, Washington D.C.: IMF.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2007): IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, Synthesis Report, Cambridge: Cambridge University Press.

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change (2011): Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, Cambridge: Cambridge University Press.

Jackson, Tim (2009): Prosperity without Growth? The Transition to a Sustainable Economy, Sustainable Development Commission Reports & Papers March 2009, Download unter: [http://www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/prosperity\\_without\\_growth\\_report.pdf](http://www.sd-commission.org.uk/publications/downloads/prosperity_without_growth_report.pdf) (Zugriff am 2. April 2012).

Jähnichen, Traugott (2008): Wirtschaftsethik. Konstellationen – Verantwortungsebenen – Handlungsfelder, Stuttgart: Kohlhammer

Kahneman, Daniel; Deaton, Angus (2010): High Income Improves Evaluation of Life but not Emotional Well-Being, in: Proceedings of the National Academy of Sciences 107, 16489-16493.

Kayser, Mark A.; Wlezien, Christopher (2011): Performance Pressure: Patterns of Partisanship and the Economic Vote, in: European Journal of Political Research 50, 365-394.

Korte, Karl-Rudolf (2008): Bedeutung der Energie- und Umweltpolitik im Bundestagswahlkampf 2005, in: Braml, Josef (Hg.): Jahrbuch Internationale Politik: Weltverträgliche Energiesicherheitspolitik, München: Oldenbourg, 16-22.

Kydland, Finn; Prescott, Edward (1977): Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, in: Journal of Political Economy 85, 473-490.

Lélé, Sharachchandra M. (1991): Sustainable Development: A Critical Review, in: World Development 19, 607-621.

Mayert, Andreas (2011): Dienen statt Herrschen. Zur Zählung der Finanzmärkte, Münster: LIT.

Meadows, Donella; Meadows, Dennis; Randers, Jorgen; Behrens, William (1972): The Limits to Growth: a Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind, New York: Universe Books.

Milanovic, Branco (2011): More or Less, in: IMF Finance & Development September 2011, 6-11.

Morris, Damien; Worthington, Byrony (2010): Cap or Trap? How the EU ETS Risks Locking-in Carbon Emissions, London: Sandbag, September 2010, Download unter: [http://www.sandbag.org.uk/site\\_media/pdfs/reports/caportrap.pdf](http://www.sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/caportrap.pdf) (Zugriff am 2. April 2012).

Nordhaus, William D.; Tobin, James (1972): Is Growth Obsolete?, in: Moss, Milton (Hg.): The Measurement of Economic and Social Performance, New York: NBER Books.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2011a): Towards Green Growth: Monitoring Process, Paper Prepared by the OECD for the Sixth Meeting of the UN Committee of Experts on Environmental-Economic Accounting, Download unter: <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/ceea/meetings/UNCEEA-6-11.pdf> (Zugriff am 2. April 2012).

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2011b): Divided We Stand – Why Inequality Keeps Rising, Paris: OECD,

Paech, Niko (2009): Postwachstum – ein Vademecum, in: Zeitschrift für Sozialökonomie 160/161, 28-31.

Pethig, Rüdiger (2011): Emissionsvermeidung oder Anpassung an den Klimawandel: Klimapolitischer Handlungsbedarf und strategisches Handeln, in: ifo Schnelldienst 5/2011, 20-23.

Reichert, Götz (2009): Klimaschutz in der Europäischen Union: Das EU-Klimaschutzpaket vom 23. April 2009, cep Dossier, Freiburg: Centrum für Europäische Politik.

Reinhart, Carmen M.; Sbrana, M. Belen (2011): The Liquidation of Government Debt, NBER Working Paper Series 16893, Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Rocar, Michel (2012): Don't Blame it on Rio, Project Syndicate 22. Februar 2012, Download unter: <http://www.project-syndicate.org/commentary/don-t-blame-it-on-rio> (Zugriff am 2. April 2012).

Rogoff, Kenneth (2012): Umdenken beim Wachstumsgebot, in: Project Syndicate, 2. Januar 2012, Download unter: <http://www.project-syndicate.org/commentary/rogoff88/German> (Zugriff am 2. April 2012).

SRU, Sachverständigenrat für Umweltfragen (2011): Wege zur 100% erneuerbaren Stromversorgung, Berlin: SRU.

Stern, Nicholas (2006): The Economics of Climate Change: The Stern Review, Cambridge UK: Cambridge University Press.

Stevenson, Betsey; Wolfers, Justin (2008): Economic Growth and Subjective Well-Being: Reassessing the Easterlin Paradox, in: Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2008, 1-87.

Tamiotti, Ludivine; Teh, Robert; Kulaçoğlu, Vesile; Olhoff, Anne; Simmons, Benjamin; Abaza, Hussein (2009): Trade and Climate Change: A Report of the World Trade Organization and United Nations Environment Programme, Genf: WTO.

Tol, Richard S.J. (2009): The Economic Effects of Climate Change, in: Journal of Economic Perspectives 23, 29-51.

UNEP, United Nations Environment Programme (2010): The Emissions Gap Report: Are the Copenhagen Accord Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2° C or 1.5° C?, Download unter: <http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport/> (Zugriff am 2. April 2012)

Vignolo, Thierry; d'Artigues, Agnes; Percebois, Jacques (2007): The Time-Inconsistency of Alternative Energy Policy, in: Economics Bulletin 1, 1-7.

WBGU, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2011): Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Berlin: WBGU.

Weimann, Joachim (2011): Vermeidung oder Anpassung? Oder: Vom Regen in die Traufe, in: ifo Schnelldienst 5/2011, 24-26.

Weitzman, Martin L. (2007): A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change, in: Journal of Economic Literature 45, 703-724.

Weitzman, Martin L. (2011): Revisiting Fat-Tailed Uncertainty in the Economics of Climate Change, in: Review of Environmental Economy and Policy 5, 275-292.

WWF, World Wild Fund for Nature (2011): The Energy Report. 100% Renewable Energy by 2050, Gland: WWF.

---

**Zitationsvorschlag:**

**Mayert, Andreas (2012):** Politökonomie und Postwachstum – Bedingte Wachstumsbegrenzung durch Selbstbindung der Politik (Ethik und Gesellschaft 1/2012: Postwachstumsgesellschaft). Download unter: [http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-1-2012\\_Mayert.pdf](http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-1-2012_Mayert.pdf) (Zugriff am [Datum]).

---



## **ethikundgesellschaft** ökumenische zeitschrift für sozialetik

Postwachstumsgesellschaft

Irmi Seidl, Angelika Zahrnt  
Postwachstumsgesellschaft: Verortung innerhalb aktueller  
wachstumskritischer Diskussionen

Andreas Mayert  
Politökonomie und Postwachstum – Bedingte Wachstumsbe-  
grenzung durch Selbstbindung der Politik

Barbara Muraca  
Gutes Leben jenseits von Wachstum:  
eine ethische Perspektive

Matthias Zimmer  
Das beschädigte Horn der Amalthea. Gedanken zur Verortung  
der Arbeit der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand,  
Lebensqualität« des Deutschen Bundestages