

Zusammenarbeit der bundesdeutschen Sachverständigenräte

Gegen- statt Miteinander

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SRW) und der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) arbeiten unter verschiedenen Zielvorgaben. Im Sinne einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung wären aber gemeinsame Ziele und auch Gutachten nötig.

Die Bundesregierung hat sich in den letzten Jahren in verschiedenen Erklärungen ausdrücklich zum Leitbild einer nachhaltig-umweltgerechten Entwicklung bekannt. Damit hätte sie eigentlich auch einen gemeinsamen Bezugsrahmen für die Arbeit der Sachverständigenräte vorgegeben, deren Auftrag es ist, die Bundesregierung in wirtschafts- und umweltpolitischen Sachfragen zu beraten. Die Zielsetzungen der beiden Sachverständigenräte sehen jedoch kein übergreifendes Arbeiten vor.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SRW) soll gemäß gesetzlichem Auftrag in seinen Gutachten untersuchen, „wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.“ „Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) soll die jeweilige Situation der Umwelt und deren Entwicklungstendenzen darstellen. Er soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder zu deren Beseitigung aufzeigen“.

Eine Analyse der Äußerungen und Gutachten der beiden Sachverständigenräte aus den letzten Jahren zeigt, daß diese weit davon entfernt sind, einen gemeinsamen Bezugsrahmen zur Leitlinie ihrer Arbeiten zu machen. Im Gegenteil: Analysen und Empfehlungen sind über weite Strecken nicht konsistent, zum Teil widersprechen sie sich sogar direkt.

► SRW setzt auf Wachstum ...

Der Wirtschaftsrat hält sich bei seiner Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1995/96 streng an die ihm gesetzlich vorgegebenen Ziele, unter anderem an das Ziel stetigen und angemessenen Wachstums von Bruttosozialprodukt (BSP) und Bruttoinlandsprodukt (BIP). Zwar behauptet er

nicht, daß das BSP ein hinreichender Wohlfahrtsindikator sei, dennoch sei dessen Wachstum Voraussetzung für ein vermehrtes Güterangebot, für mehr Beschäftigung, Einkommen und Wohlstand und schließlich für die dauerhafte Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. So diagnostiziert der SRW in seinem Jahresgutachten 1995/96 ein abgeschwächtes Wachstum des Produktionspotentials (in den alten Bundesländern unter zwei Prozent) angesichts des weltweit verschärften Standortwettbewerbs als zentrales Problem. Hierin und in dem vorrangigen Anteil der Rationalisierungsinvestitionen an den Ausrüstungsinvestitionen sieht der SRW mittel- und langfristig große Gefahren für die Entwicklung von Einkommen und Beschäftigung; der Abbau der Arbeitslosigkeit rücke damit abermals in die Ferne. Ziel der „wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik“ müsse es sein, den Angebotsspielraum der deutschen Wirtschaft zu erweitern.

► ... und Entlastung der Unternehmen

Eine zu hohe Belastung der Unternehmen durch Steuern und Arbeitskosten (Löhne und Lohnnebenkosten) und andere ungünstige Standortfaktoren wie zu lange Genehmigungsverfahren haben nach Ansicht des SRW zu den hohen Rationalisierungsinvestitionen der deutschen Wirtschaft geführt. Als Ausweg empfiehlt er fundamentale Korrekturen in der Finanzpolitik (Senkung der Staatsquote und der Steuer- und Abgabenquote verbunden mit einer „angebotsorientierten“ Steuerpolitik), bei der Tarifpolitik (Senkung der Rate der Lohnsteigerung unter die der Produktivitätssteigerung, Flexibilisierung der Flächentarifverträge hinsichtlich Lohnfindung und Arbeitszeit) und bei den institutionellen Rahmenbedingungen (Deregulierung, Privatisierung).

Mit Hilfe dieser Verbesserungen soll „die deutsche Spitzenposition in der Einkommens- und Wohlstandshierarchie“ erhalten werden.

Hinsichtlich des Verhältnisses von Wachstum und Umwelt bemerkt der SRW lapidar: „Es darf keinen Zweifel daran geben, daß der Schutz der natürlichen Umwelt und die Bewahrung ökologischer Gleichgewichte unverzichtbare Voraussetzungen eines angemessenen Wirtschaftswachstums sind; sie sind auch damit vereinbar“. Als Beleg für diesen Optimismus bezieht sich der SRW auf die im internationalen Vergleich beachtlichen Erfolge der deutschen Umweltpolitik.

Der SRW ist damit nach wie vor in erster Linie an quantitativem Wachstum orientiert; die Betrachtung qualitativer Komponenten des Wachstums erscheint dagegen nachrangig. Die Formulierung „stetiges und angemessenes, das heißt auch umweltverträgliches Wachstum“ umfaßt nach Ansicht des Rates bereits weitgehend qualitative Elemente. Allerdings, und das ist das zentrale Problem, werden die qualitativen Elemente, wie etwa Umweltverträglichkeit, nur begrenzt quantitativ erfaßt. Ein Bewertungsraster, insbesondere für die ökologischen Fragestellungen, um von der qualitativen auf die quantitative Erfassung der Auswirkungen umschalten zu können, ist noch nicht ausgereift.

► SRU will nachhaltige Entwicklung

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat mit seinem Umweltgutachten 1994 einen völlig neuen Akzent in der offiziellen wissenschaftlichen Politikberatung der Bundesregierung gesetzt, indem er fordert, die ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung als innere Einheit zu verstehen und unter das Leitbild einer „dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“ zu stellen. Wesenszüge dieses Konzeptes sieht der SRU dabei in den folgenden Punkten:

- Entwicklung dürfe nicht allein im Sinne einer Erhöhung des materiellen Wohlstandes verstanden werden, vielmehr seien qualitative Elemente von Entwicklung wie fairer Zugang zu Ressourcen, gleichmäßigere Einkommensverteilung und größere Freiheitsrechte zu berücksichtigen.
- Eine Angleichung oder zumindest Annäherung der materiellen und immateriellen Lebensbedingungen zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern ist anzustreben.
- Der gegenwärtige Pfad der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wird den Kriterien einer dauerhaft-umweltverträglichen Entwicklung nicht gerecht.

Gerade aus der letzten Feststellung zieht der Umweltrat weitreichende Schlüsse: Er fordert eine grundlegende ökonomische Transformation, nämlich die Abkehr vom traditionellen wirtschaftlichen Fortschritts- und Wachstumsmodell und die Hinwendung zum Modell der Entkopplung von wirtschaftlicher Entwicklung einerseits, Ressourcenverbrauch und Beeinträchtigung der Umweltfunktionen andererseits. In seinem Umweltgutachten 1996, das unter dem Titel „Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“ erschienen ist, betont der Umweltrat noch einmal „den Paradigmenwechsel, der sich mit dem Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung gegenüber jeder bisherigen Vorstellung von Fortschritt geltend macht“.

Im Umweltgutachten 1994 wird ein grundlegender Bewußtseins- und Wertewandel und somit die Einbeziehung ökologischer Faktoren in die Vorstellung des einzelnen von Wohlstand und Fortschritt gefordert. Wegen der absehbaren Grenzen von technischen Lösungen, Ressourcen und Substitutionsmöglichkeiten erklärt der Umweltrat die Akzeptanz von Restriktionen in bezug auf gegenwärtige Konsumgewohnheiten und materielle Ansprüche zum Testfall, wie ernst es mit dem Ziel der dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung wirklich gemeint sei.

Mit den rein qualitativen Aspekten des Wirtschaftens, die bislang vom SRW angewendet werden, läßt sich dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung jedoch nicht erfassen. Entsprechende Indikatoren müssen als Meßgrößen für das Wirtschaftsgeschehen etabliert werden. Nur auf diese Weise würde die qualitative Komponente des Wirtschaftens konkretisierbar; nur so könnte sie angemessen in das Zielsystem des SRW aufgenommen werden.

► Ökologisch nachhaltiges Wachstum

Was allerdings die Frage anbelangt, ob und inwieweit eine nachhaltige Entwicklung generell mit stetigem Wirtschaftswachstum vereinbar sei, sind sich die beiden Räte erstaunlich einig. Zwar mahnt der SRU eine tiefgreifende Korrektur bisheriger Fortschritts- und Wachstumsvorstellungen an, doch bezieht er sich angesichts der aktuellen Diskussion über das Wachstumsparadigma wirtschaftlicher Entwicklung lediglich auf das Konzept des „ökologisch nachhaltigen Wachstums“ („sustainable growth“) und unterstellt damit wie der SRW die Vereinbarkeit von Wachstum und Nachhaltigkeit. Dies ist um so erstaunlich-

cher, als die wesentlichen Charakteristika für eine nachhaltige Entwicklung in der Sicht des SRU, nämlich ein fairer Zugang zu Ressourcen sowie eine Angleichung oder zumindest Annäherung der Lebensbedingungen zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern, den Zielsetzungen des SRW zuwiderläuft, die deutsche Spitzenposition in der Einkommens- und Wohlstandshierarchie zu erhalten. Schon die Fokussierung der Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung auf den Standortwettbewerb, wie es der SRW schon mit dem Titel „Im Standortwettbewerb“ seines Jahresgutachtens 1995/96 tut, widerspricht dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung mit globaler Perspektive.

Das Umweltgutachten 1996 des SRU nimmt die fortgeschrittene Diskussion des Verhältnisses von nachhaltiger Entwicklung und Wirtschaftswachstum gar nicht erst auf. Darüber hinaus zeigt sich bei seiner Diskussion von Ansätzen zur Operationalisierung des Leitbildes eine Abkehr von den weitreichenden Ansätzen des '94-Gutachtens. Es drängt sich der Eindruck auf, daß der Umweltrat vor den Konsequenzen seines eigenen Leitbildes zurückschreckt, je näher er sich den wirtschaftspolitischen Realitäten und Interessenkonflikten nähert.

► Ressourceneinsatz minimieren

Der Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung in einem hochindustrialisierten Land wie der BRD verlangt eine „absolute Entkopplung“ von Wirtschaftswachstum und Ressourceneinsatz, die in verschiedenen Studien zwischen einem Faktor vier bis zehn angelegt ist. Ein solcher, nach dem Vorsichtsprinzip gewählter, „ökologischer Sicherheitsfaktor“ ist auf den gegenwärtigen Ressourcenverbrauch bezogen. Die gewaltige Herausforderung einer solchen „Ressourcenwende“ wird durch den Vergleich mit dem Zeitraum von 1960 bis 1990 deutlich: In diesem Zeitraum wuchs die Wirtschaft in den alten Bundesländern um das Zweieinhalbfache und steigerte ihren Verbrauch an Feststoffen und Energieträgern um fast das Doppelte (88 Prozent) (vgl. SRU 1996, Tabelle 2.1). Würde die Wirtschaft hingegen konstant mit zwei Prozent pro Jahr für die nächsten 50 Jahre wachsen, dann müßte der Materialverbrauch der Wirtschaft gegenüber heute um einen Faktor größer als 25 reduziert werden, um den Kriterien der nachhaltigen Entwicklung zu genügen. Es erscheint plausibel, daß selbst bei einem Übergang zur Informationsgesellschaft und einer res-

sourcesparenden Technikrevolution (Effizienzrevolution) eine derart weitgehende „nachhaltige Entkopplung“ nicht möglich ist. Daher ist es für ein hochentwickeltes Land wie die Bundesrepublik Deutschland erforderlich, das Wachstumsziel aufzugeben.

Durch eine Änderung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 sollte auch der gutachterlichen Tätigkeit des Wirtschaftsrates eine andere Zielsetzung vorgegeben werden: Das wirtschaftspolitische Ziel „stetiges und angemessenes wirtschaftliches Wachstum“ sollte durch das Ziel einer „stetigen und nachhaltigen Entwicklung“, die die ökologischen Grundlagen des Wirtschaftens bewahrt oder wiederherstellt, ersetzt werden. Dadurch würde gewährleistet, daß sich SRW und SRU gemeinsam um die inhaltliche Klärung des Leitbildes nachhaltiger Entwicklung sowie um dessen Operationalisierung bemühen müssen.

In seinem neuesten Gutachten hatte der SRU bereits versucht, diese bislang vorhandenen Grenzen zwischen ökonomischer und ökologischer Betrachtung aufzuheben, indem er darauf hinwies, daß das CO₂-Ziel zu ehrgeizig war in Relation zu den ergriffenen Maßnahmen und daß die Realisierung dieses Ziels nunmehr einem wirtschaftlichen Crashkurs gleichkommen würde. Der SRU hatte damit die wirtschaftliche Verträglichkeit der Durchsetzung von ökologischen Zielen analysiert und sich von der angestammten Rolle der vorrangigen Beratung bei Umweltfragen entfernt. Doch müssen die Prioritäten der Bundesregierung bezüglich der Umweltziele auch Eingang in die Beratungstätigkeit des SRW finden. Letztendlich heißt dies, daß die künftigen Gutachten des SRW den Begriff der stetigen und nachhaltigen Entwicklung konkretisieren und operationalisieren müssen, damit ein Prozeß in Gang gesetzt wird, an dessen Ende konkurrierende ökonomische und ökologische Ziele abgewogen werden können, ohne die Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung zu überschreiten.

Die Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik ist ein informeller Arbeitszusammenhang von WirtschaftswissenschaftlerInnen an Universitäten, freien Forschungseinrichtungen und (Umwelt-)Verbänden. Sprecher der Gruppe sind derzeit Erich Bach (Frankfurt), Dr. Christine Kunert (Friedberg) und Karsten Mc Govern (Marburg).

Kontakt: Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik, Kantstraße 1a, 68165 Mannheim

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.