

Green Economy: Vision mit begrenzter Reichweite

Ohne die G20 kann es keine grüne Transformation der Weltwirtschaft geben

Nils Simon / Susanne Dröge

2012 werden sich in Rio de Janeiro die Mitglieder der Vereinten Nationen zur nächsten großen Konferenz für nachhaltige Entwicklung (Rio+20) treffen. Eines der beiden Leitthemen wird die sogenannte Green Economy sein. Doch bisher fehlt ein internationaler Konsens, was eine grüne Wirtschaftsweise ausmacht und was mit dem Green-Economy-Konzept der VN einhergehen soll. In den Industrieländern gibt es schon vergleichbare Ansätze wie die grüne Wachstumsstrategie der OECD und die Roadmap der Europäischen Union für eine kohlenstoffarme Wirtschaft. Bei den Treffen der G20 dagegen, die für den Umgang mit der globalen Finanzkrise zuständig sind, spielt eine mehrdimensionale, nachhaltige Weltwirtschaftsordnung keine Rolle. Es ist aber notwendig, die Debatte darüber auch in jenen Gremien und Ressorts zu führen, die die Entwicklungen der Kapitalmärkte und der Realwirtschaft maßgeblich mitbestimmen. Andernfalls wird eine Transformation hin zu sozial gerechter und umweltfreundlicher Entwicklung nicht gelingen.

Hinter dem Schlagwort Green Economy verbirgt sich die Idee einer ökologisch nachhaltigen, das heißt vor allem kohlenstoffarmen und ressourceneffizienten Wirtschaftsweise, verknüpft mit volkswirtschaftlicher Stabilisierung und Armutsbekämpfung. Eine Reihe von Staaten haben in den vergangenen Jahren Strategien dafür konzipiert. Auch zahlreiche internationale Organisationen propagieren die Green Economy. Bei der 2012 anstehenden Konferenz der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (UNCSD oder Rio+20) ist Green Economy im Kontext von nachhaltiger

Entwicklung und Armutsbekämpfung das zentrale Thema. Maßgeblichen Anteil hieran hat das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP). Zur Vorbereitung von Rio+20 hat UNEP folgende Definition formuliert: »Green Economy ist eine Wirtschaftsweise, die zu erhöhtem menschlichem Wohlbefinden und mehr sozialer Gerechtigkeit führt, während sie gleichzeitig Umweltrisiken und ökologische Knappheit deutlich verringert.«

Seit Herbst 2008 bündelt UNEP in seiner Green Economy Initiative wissenschaftliche Analysen und Politikberatung für Staaten,

die ihre politischen Rahmenbedingungen auf eine nachhaltigere Entwicklung umstellen wollen. Im Februar 2011 veröffentlichte UNEP seinen Green Economy Report. Darin heißt es, dass dauerhafte Investitionen in Höhe von 2% der globalen Wirtschaftsleistung (gegenwärtig etwa 1,3 Billionen US-Dollar) in zehn Schlüsselsektoren notwendig wären, um die Transformation zu einer kohlenstoffarmen und ressourceneffizienten Weltwirtschaft in Gang zu setzen. Diese Größenordnung deckt sich mit den Berechnungen der Europäischen Kommission zu einer Roadmap für eine kohlenstoffarme Wirtschaft. Die in diesem Zusammenhang nötigen Investitionen für den Umbau der Wirtschaft in der EU beziffert die Kommission auf 1,5% des EU-BIP. Diesen Kosten stünde erheblicher Nutzen gegenüber, darunter 1,5 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze allein bis 2020, Wachstumsimpulse und Wettbewerbsvorteile für die Wirtschaft.

Renaissance der Green Economy

Konzeptionell greift die Green Economy auf wirtschaftspolitische Überlegungen zurück, die seit den 1980er Jahren unter dem Stichwort ökologische Modernisierung entwickelt wurden. Der Begriff Green Economy wird zum ersten Mal 1989 von dem britischen Ökonomen David Pearce verwendet. 1991 plädiert sein Kollege Michael Jacobs dafür, Nachhaltigkeit umfassend in ökonomische Konzepte zu integrieren. Ausgeklammert bleibt jedoch die grundlegende Frage, ob Wachstum auf Dauer schädlich für die Umwelt sein könnte. Statt Einschränkung und Verzicht zu propagieren, wie im Bericht »Die Grenzen des Wachstums« (Club of Rome, 1972), werden vielmehr die Chancen hervorgehoben: Mit Hilfe von Umwelttechnologien und einer ressourceneffizienten Wirtschaftsweise soll der Kapitalismus zukunftsfähig gestaltet werden. Qualitatives Wachstum und die Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch sollen dazu

beitragen, den Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie zu entschärfen.

Um eine solche Wirtschaftsentwicklung zu fördern, setzen die Konzepte vor allem auf marktbasierende Instrumente und gezieltes staatliches Handeln. Dazu zählen der Emissionshandel, fiskalische Anreize wie Umweltsteuern, der Abbau umweltschädlicher Subventionen, höhere Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Energie- und Umweltsektor sowie Ausgleichszahlungen für den Erhalt von Ökosystemen und ihre natürlichen Dienstleistungen.

Seit 2007 wird wieder intensiv über Green Economy diskutiert. Zunächst wurden im Zuge der jüngsten Wirtschaftskrise grüne Konjunkturprogramme gestartet. Der Ökonom Edward Barbier zieht allerdings die ernüchternde Bilanz, dass von den weltweit zur Verfügung gestellten 3,3 Billionen US-Dollar nur ein Sechstel in grüne Sektoren geflossen ist. Hierzu gehören vor allem Maßnahmen zur Energieeffizienz, gefolgt von kohlenstoffarmen Energiequellen und dem Wasser- und Abfallsektor. In einigen Staaten war der grüne Anteil erheblich höher, darunter Südkorea (78,7%) und China (33,6%). Bei den EU-Mitgliedern lag Frankreich mit 18,2% deutlich vor Deutschland mit 13,2%. In absoluten Zahlen gemessen lag China vorn, das 218 Milliarden US-Dollar vornehmlich in Schienenwege, Stromnetze und energieeffiziente Gebäude investiert hat.

OECD und G20: unterschiedliche Akzente

2009 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine Deklaration über grünes Wachstum. Gleichzeitig forderten sie das OECD-Sekretariat auf, eine grüne Wachstumsstrategie zu erarbeiten. Diese wird seitdem rege diskutiert, die endgültige Fassung soll im Mai 2011 beschlossen werden.

Laut OECD bringe die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise die Chance mit sich, einen neuen, ökologisch und sozial nach-

haltigen Wachstumspfad einzuschlagen. Im Zwischenbericht zur grünen Wachstumsstrategie der OECD von 2010 wird festgehalten, dass gezielte Regierungsinterventionen in etlichen Politikbereichen notwendig seien, um bestehendes Marktversagen anzugehen. Steuerliche Maßnahmen, Änderungen in der Innovationspolitik, marktnahe Instrumente und Anreizsysteme sowie ordnungspolitische Eingriffe sollen helfen, grünes Wachstum zu schaffen. Mit ihrer langen Liste von 30 Indikatoren ähnelt die grüne OECD-Strategie den nationalen Strategien für nachhaltige Entwicklung.

Gescheitert sind dagegen bislang alle Versuche, Elemente der Green Economy auch auf Ebene der G20 voranzubringen. Die Bundesregierung hatte zwar 2009 gegenüber den wichtigsten internationalen Weltwirtschaftsorganisationen für eine Charta nachhaltigen Wirtschaftens geworben und sogar einen Weltwirtschaftsrat bei den Vereinten Nationen befürwortet. Dies war ein Anstoß für die OECD-Strategie, nicht jedoch für die G20. Am deutlichsten wird dies an dem 2010 in Seoul beschlossenen Aktionsplan für Entwicklung. Vorgesehene Investitionen in Infrastruktur sind nicht an Nachhaltigkeitskriterien gebunden, und Maßnahmen zur gezielten Armutsbekämpfung bleiben unverbindlich. Auch unter der französischen G20-Präsidentschaft deutet sich an, dass die Green Economy keine bedeutende Rolle spielen wird.

Startschuss für internationalen Innovationswettbewerb?

Zentrale Bausteine einer Green Economy sind kohlenstoffarme und umweltfreundliche Technologien. Sie werden im internationalen Innovationswettbewerb immer wichtiger. Für die nötigen Erfindungen muss aber deutlich mehr in Forschung und Entwicklung investiert werden. Darüber hinaus bedarf es staatlicher Anreizsysteme sowie ordnungsrechtlicher Vorgaben zur Markteinführung und besonders zur Markt-

durchdringung. Diese Erkenntnis schlägt sich in der EU-Wachstumsstrategie Europa 2020 nieder. Zusätzliche Anstrengungen sind in der genannten Roadmap der Europäischen Kommission für eine kohlenstoffarme Wirtschaft vom März 2011 vorgesehen. Darin setzt sich die Kommission für eine CO₂-Reduktion im Energiesektor um 93–99% bis 2050 ein. Auch in anderen Bereichen wie Verkehr und Energieeffizienz setzt sich die EU ambitionierte Ziele.

Ehrgeizige Ziele hat auch China im Blick. Im 12. Fünfjahresplan (2011–2015) verschob die chinesische Regierung erneut den Fokus von der Quantität des Wachstums auf die Qualität von Entwicklung. Nach wie vor am wichtigsten sind zwar die Stärkung des chinesischen Marktes und die zunehmende Konzentration von Wertschöpfung innerhalb der heimischen Wirtschaft. Gleichzeitig will die Regierung jedoch zielstrebig erneuerbare Energien ausbauen, Energie- und Ressourceneffizienz steigern und den Treibhausgasausstoß der Wirtschaft senken.

US-Präsident Obama wiederum hatte schon während seines Wahlkampfes den Anspruch erhoben, eine umfassende neue Wirtschaftsstrategie für die Vereinigten Staaten zu entwickeln – von Kommentatoren in Anlehnung an die Roosevelt-Ära als Green New Deal bezeichnet. In seiner Rede zur Lage der Nation vom Januar 2011 beschrieb Obama den drohenden Kompetenzvorsprung der chinesischen »clean tech industry« als »Sputnik-Moment unserer Generation«. Der Haushaltsentwurf des Präsidenten für 2012 sieht mit 8 Milliarden US-Dollar deutlich höhere Mittel für saubere Energien vor als in den letzten Jahren, erreicht aber bei weitem nicht die in der EU-Debatte kursierenden Summen.

Rio 2012: Auf dem Weg zur globalen Green Economy?

Auf Ebene der Vereinten Nationen ist noch umstritten, welcher Ansatz für eine Green Economy praxistauglich sein könnte. Die weit gefasste UNEP-Definition ist zunächst

als Reaktion auf die Befürchtung vieler Schwellen- und Entwicklungsländer zu verstehen, Green Economy könnte das Leitbild der umfassenden nachhaltigen Entwicklung ihrer Wirtschaft zugunsten einer allein auf Umweltziele ausgerichteten Wirtschaftspolitik ablösen. Zudem lassen sich die weniger präzisen Formulierungen mit althergebrachten volkswirtschaftlichen Prioritäten unter einen Hut bringen, allerdings auf Kosten der Trennschärfe. Politische Maßnahmen und unternehmerische Aktivitäten können so kaum effektiv einer nachhaltigen Wirtschaftsweise zugeordnet werden. Außerdem besteht die Gefahr des »Greenwashing«, also einer Zuordnung zum Zweck der Imagepflege.

In der Vorbereitung zur Rio-Konferenz 2012 einigte man sich darauf, dass jeder Staat für sich selbst eine geeignete Definition der Green Economy finden muss. So hat die Staatengemeinschaft die Klippen pragmatisch umschiffen. Zumindest eröffnet dies die Chance, das Konzept durch praktisches Handeln mit Inhalten zu füllen.

Auf Initiative Deutschlands haben die EU-Vertreter im Rio-Vorbereitungsprozess vorgeschlagen, dass am Ende der Konferenz eine Green Economy Roadmap stehen könnte. Mit maßgeschneiderten Beratungs- und Hilfsangeboten solle das VN-System interessierte Staaten bis 2020 unterstützen, die Transformation hin zu einer Green Economy vorzubereiten. Bis 2030 sollen der Bundesregierung zufolge wichtige Schritte bei der Umsetzung getan sein. Als Hemmschuh erweist sich, dass die gegenwärtigen VN-Institutionen nicht dazu taugen, eine ambitionierte Roadmap umzusetzen. Und für die notwendige Reform der VN-Nachhaltigkeitsinstitutionen existieren bislang keine kompromissfähigen Pläne, auch wenn dies in Rio 2012 ebenfalls auf der Tagesordnung stehen wird.

Parallelwelt oder integriertes Konzept?

Green Economy als globales wirtschaftspolitisches Konzept hat das Potential, als

zentrale Umsetzungsstrategie des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung zu dienen. Doch die internationale Zustimmung zu ihren Zielen ist zurzeit nicht viel mehr als ein Lippenbekenntnis. Die Wirtschaftsmächte jedenfalls berücksichtigen sie kaum, wenn es um die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise geht. Kontraproduktive Maßnahmen wie Subventionen auf umweltschädliche Praktiken werden nicht konsequent zurückgefahren, umweltfreundliche Technologien nicht energisch genug gefördert. Die größte Gefahr aber ist, dass der ursprünglich mehrdimensionale Ansatz der Green Economy auf den Bereich der Umwelt- und Energietechnologien zurechtgestutzt werden könnte. Damit fielen Finanzmarktstabilität und Armutsbekämpfung unter den Tisch.

Es wäre daher notwendig, weiterhin die Green Economy in ihrer gesamten Breite zu forcieren, um die globale Transformation hin zur Nachhaltigkeit anzuschieben. Gelegenheiten dazu bieten sich, wenn im Mai 2011 die grüne Wachstumsstrategie der OECD vorgestellt wird und 2012 in Rio auf der VN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung möglicherweise eine globale Green Economy Roadmap zustande kommt. Eng verbunden damit ist die Frage, an welcher Stelle im VN-Apparat die Umsetzung der Roadmap vorangetrieben werden sollte. Kraft ihres Mandats wäre die VN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) erste Wahl, um diese Aufgabe anzugehen. In ihrem derzeitigen schwachen Zustand aber ist sie dafür nicht geeignet. Daher müssten die Vereinten Nationen umstrukturiert werden, damit die VN-Organisationen künftig passgenaue, zielgerichtete und effektive Unterstützung für alle interessierten Länder anbieten können. Ferner müsste der Leitgedanke der Green Economy auch auf die G20 und die von ihr reformierten Bretton-Woods-Institutionen ausstrahlen. Nur wenn die großen Wirtschaftsnationen an einem Strang ziehen, können Investitionen und Innovationen in andere Bahnen gelenkt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364