

## Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik

---

### 1. Prinzipien und Grundsätze nachhaltig gestaltender Ordnungspolitik

#### 1.1 Neue Herausforderungen für die Ordnungspolitik<sup>1</sup>

Der globale Klimawandel, die andauernde Finanz- und Wirtschaftskrise und die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich sind große Herausforderungen, denen wir uns stellen müssen. Der Glaube, die Märkte allein würden es richten, hat sich als eine Fehleinschätzung mit verheerenden Folgen erwiesen.

Die Soziale Marktwirtschaft, das spezifische deutsche Modell, das unsere Gesellschaft in den Nachkriegsjahrzehnten geprägt hat, hat in der Vergangenheit für viele Menschen zu einem im weltweiten Vergleich hohen Maß von Wohlstand geführt. Lange Zeit war die Soziale Marktwirtschaft verknüpft mit hohen Wachstumsraten, Vollbeschäftigung und der Entwicklung hoher sozialer Standards. Hierzu beigetragen hat auch das deutsche System der Mitbestimmung als zentraler Bestandteil einer Demokratisierung und Humanisierung der Arbeitswelt. Aber bereits in den 1970ern zeigten sich erste Schatten: steigende Arbeitslosigkeit, erhöhte Staatsverschuldung, zunehmende Umweltverschmutzung und verstärkte Verteilungskonflikte. Dazu beigetragen haben der Zusammenbruch des Bretton Woods-Systems fester Wechselkurse, die zunehmende Globalisierung, sinkende Wachstumsraten und der Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte. Die Schere zwischen Arm und Reich begann auch in Deutschland wieder auseinander zu gehen, nicht zuletzt aufgrund einer hinter den Gewinnen zurückbleibenden Lohnentwicklung. Die beiden Ölpreiskrisen 1973 und 1979 brachten Grenzen des bisherigen Wachstumsmodells erstmals ins allgemeine Bewusstsein. Umweltschädigungen und -belastungen nahmen in hohem Maße zu.<sup>2</sup>

Die weltweite Verflechtung der Güter, Finanz-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkte hat seitdem ein bisher noch nicht gekanntes Ausmaß angenommen. Die Globalisierung und die damit einhergehende globale Arbeitsteilung hat zu veränderten Produktions-, Handels- und Konsummustern geführt, Abhängigkeiten verstärkt und Handlungsmöglichkeiten verändert. Der Zusammenbruch von einzelnen Finanzinstitutio-

---

<sup>1</sup> Der Begriff Ordnungspolitik wird im folgenden Kapitel nicht im klassischen Sinne des Ordnungsrechts verwandt, sondern als Oberbegriff für die Gestaltung staatlicher Rahmenbedingungen.

<sup>2</sup> siehe Rachel Carson (1962), Silent Spring oder Dennis Meadows (1972) The Limits to growth.

31 nen oder sogenannten systemrelevanten Banken hat viele Länder und Regionen in  
32 schwere Wirtschaftskrisen gestürzt. Gleichzeitig gab es eine erhebliche Zunahme der  
33 Weltbevölkerung mit verändertem Konsumverhalten und der entsprechend deutlich  
34 gestiegenen Nutzung an Ressourcen und Senken. Der gesamte Wissenszuwachs-  
35 und -transfer eröffnet neue Handlungsmöglichkeiten, verstärkt aber auch gleichzeitig  
36 den Koordinationsbedarf und damit die Handlungsnotwendigkeiten. Diese Heraus-  
37 forderungen und Entwicklungen müssen sich auch in einer sich wandelnden Gestal-  
38 tung der Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Geschehen wiederfinden. Im  
39 Kern geht es um eine Neujustierung der Sozialen Marktwirtschaft hin zu einer nach-  
40 haltigen Entwicklung unter den Bedingungen einer sich stark verändernden Welt.

41 Hierbei kommt der Ordnungspolitik eine zentrale Rolle zu. Sie definiert Rahmenbe-  
42 dingungen des Wirtschaftens wie die Eigentumsordnung, das Vertrags- und Haf-  
43 tungsrechts sowie den wirtschaftlichen Wettbewerb. Es geht um die Frage, wie die  
44 Regeln beschaffen sein müssen, um die Herausbildung und Aufrechterhaltung einer  
45 wohlfahrtssteigernden und nachhaltig gestaltenden Ordnung zu ermöglichen. Eine  
46 Ordnungspolitik, die dem Leitbild einer wirtschaftlichen Entwicklung im Sinne der  
47 Nachhaltigkeit folgt, berücksichtigt die wechselseitigen Abhängigkeiten der ökonomi-  
48 schen, sozialen und ökologischen Dimensionen und verfolgt in erster Linie die Inter-  
49 nalisierung externer Effekte. Die Herausforderungen, die sich aus der Globalisierung,  
50 der zunehmenden sozialen Spaltung zwischen Menschen und Regionen und der ir-  
51 reversiblen Übernutzung des Umweltraums ergeben, erfordern eine Neuausrichtung  
52 der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

53 Um diesen Herausforderungen zu genügen, bedarf es innerhalb des gesetzten Ord-  
54 nungsrahmens auch der Prozesspolitik. Mit ihr kann der Staat die Wirtschaftsprozesse  
55 direkt beeinflussen, um unerwünschten Entwicklungen entgegenzuwirken oder  
56 gewünschte Entwicklungen hervorzurufen oder zu beschleunigen. Die wichtigsten  
57 Formen staatlicher Prozesspolitik sind die Finanzpolitik, die Fiskalpolitik und die Ein-  
58 kommenspolitik.

59 Das gesamte Spektrum ordnungs- und prozesspolitischen Instrumentariums muss in  
60 Betracht gezogen werden, denn die notwendigen Veränderungen müssen unter  
61 enormen Zeitdruck stattfinden und dabei Pfadabhängigkeiten, Hemmnisse und Träg-  
62 heiten überwinden. Allein die Eindämmung des Klimawandels und die dafür nötigen  
63 Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität und zur Dekarbonisierung der Energiever-  
64 sorgung verdeutlichen die Dimensionen der zu lösenden Aufgaben. Auch die Ent-  
65 kopplung der Finanzmärkte von der Realwirtschaft kann nicht ohne politische Regu-  
66 lierung beendet werden, ebenso wenig kann die sinkende Teilhabe eines Großteils  
67 der Bevölkerung am Wohlstand ohne zügige und zielgenaue steuernde Regulierung  
68 korrigiert werden. Eine Verzögerung der notwendigen Schritte gefährdet die gesamte  
69 Weltwirtschaft mit allen negativen Auswirkungen auf die soziale Entwicklung. Der  
70 Übergang zu einem nachhaltigen Entwicklungsmodell wird nur durch eine gezielte

71 und aufeinander abgestimmte Nutzung aller Instrumente, ordnungs- wie prozesspoli-  
72 tischer, global gelingen. Ordnungsrecht allein ist zum Beispiel nur unzureichend ge-  
73 eignet, um eine Internalisierung von bisher auf die Allgemeinheit abgewälzten Kosten  
74 zu erreichen.

75 Mit inkrementellen Anpassungen allein ist dieser Veränderungsprozess nicht zu be-  
76 werkstelligen (WBGU 2011: 185). Ziel einer umfassenden Politik für Nachhaltigkeit  
77 muss im 21. Jahrhunderts daher die sozial-ökologische Transformation zu einem  
78 nachhaltigem Sozialstaats- und Wirtschaftsmodell sein. In einer globalisierten Welt-  
79 wirtschaft mit großen sozialen Ungleichheiten und Umweltproblemen kann der Wir-  
80 kungsbereich wirtschaftspolitischer Maßnahmen nicht länger auf einen regionalen  
81 Wirtschaftsraum beschränkt bleiben. Sie müssen regionalen, nationalen und globa-  
82 len Problemen mit einer kohärent abgestimmten Mehrebenenstrategie begegnen.

## 83 **1.2 Handlungsleitende Verfassungsnormen der Bundesrepublik Deutsch-** 84 **land und der Europäischen Union**

85 Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik muss vor diesem Hintergrund der Verwirkli-  
86 chung der Normen, Aufträge und Staatszielbestimmungen unserer Verfassung und  
87 der Europäischen Verträge dienen. Sie muss die Rahmenbedingungen in einer sich  
88 schnell verändernden Welt so gestalten, dass die Grundrechte und deren Verwirkli-  
89 chungsvoraussetzungen gesichert sind. Dies betrifft zuvorderst den Schutz der Wür-  
90 de des Menschen (Art. 1 GG) und das Recht auf Leben und körperliche Unversehr-  
91 heit (Art. 2 Abs. 2 GG), demokratische Teilhabe, aber auch die grundgesetzlich ver-  
92 ankerte Verantwortung für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen der künftigen  
93 Generationen (Art. 20a GG). Wesentliche grundgesetzliche Schutzanforderun-  
94 gen stellen die Gebote des sozialen Rechtsstaat in Art. 20 GG sowie die Gemein-  
95 wohlbindung des Eigentums in Art. 14 Abs. 2 GG dar. Diese bilden einen Teil der  
96 politischen Zielformulierung des Grundgesetzes Verantwortung für den Zusammen-  
97 halt unserer Gesellschaft zu übernehmen. Instrumente nachhaltig gestaltender Ord-  
98 nungspolitik müssen sich an diesen Normen und Maßstäben messen lassen.

99 Im europäischen Vertragswerk ist deshalb auch der Dreiklang von Ökonomie, Ökolo-  
100 gie und Soziales wie folgt definiert: Die EU „wirkt auf eine nachhaltige Entwicklung  
101 Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von  
102 Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die  
103 auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Um-  
104 weltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftli-  
105 chen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskrimi-  
106 nierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung  
107 von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz  
108 der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen  
109 Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den

110 Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die  
111 Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.“ (Art. 3 (3) EUV). In Bezug auf Umwelt-  
112 belange liegt die Bedeutung des Vertrages u. a. darin, dass er mehr Grundnormen  
113 (etwa das Integrationsprinzip) für die Verfassungen der Mitgliedsländer festlegt. Mit  
114 Blick auf die zunehmend wichtiger gewordene Ressourcen- und Umweltproblematik  
115 steht auch die Ordnungspolitik vor großen Herausforderungen. Es existiert eine „ge-  
116 teilte, aber differenzierte Verantwortung“ (Rio-Deklaration) aller Staaten und ihrer  
117 Bürgerinnen und Bürger für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei ha-  
118 ben nationale Regelungen, die in fortgeschrittenen Industrieländern wie Deutschland  
119 mit Erfolg eingeführt und verankert werden, eine bedeutende Vorbildfunktion.

120 Der Wandel hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft kann angesichts der enormen Legi-  
121 timationsbedürfnisse und Erfordernisse reflexiver Anpassung an die Mehrheitspräfe-  
122 renzen nur auf demokratischem Wege gelingen. Daher sind die Verfassungsgrund-  
123 sätze der Bundesrepublik Deutschland ein geeigneter Handlungsmaßstab für eine  
124 Ordnungspolitik, die nachhaltig gestaltet.

### 125 **1.3 Ziele nachhaltig gestaltender Ordnungspolitik**

126 Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik in deren Rahmen dann prozesspolitische  
127 Regulierungen und Justierungen erfolgen können, soll dazu dienen, Wohlstand und  
128 Lebensqualität in einem umfassenden Sinne zu erhöhen. Dies umfasst die Dimensi-  
129 onen soziale Gerechtigkeit sowie gesellschaftliche Teilhabe, wirtschaftliche Entwick-  
130 lung und ökologische Nachhaltigkeit.

131 Im sozialen Sinne soll sie den sozialen Zusammenhalt stärken, Demokratie und  
132 Chancengleichheit sicherstellen. Sozial nachhaltige Rahmenbedingungen dürfen  
133 weder zulassen, dass es zu einem weiteren Auseinanderdriften zwischen Arm und  
134 Reich und einer Schrumpfung der mittleren Einkommensschichten kommt, noch dass  
135 Bildungs- und Berufserfolg oder die Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen  
136 Leben an die soziale Herkunft geknüpft sind. Soziale Nachhaltigkeit in einer Sozialen  
137 Marktwirtschaft bedeutet auch, dass die jeweilige Beschäftigung existenzsichernd ist  
138 und unter guten Arbeitsbedingungen stattfindet.

139 Eine nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik muss sich im ökologischen Sinne an  
140 dem Ziel eines ressourcensparenden und umweltschonenden Wirtschafts- und Kon-  
141 summodells orientieren, das den Naturverbrauch vom Wachstum entkoppelt und ihn  
142 absolut senkt. Dazu zählen insbesondere die Limitierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes, die  
143 Begrenzung der Stickstoffeinträge, der Erhalt der biologischen Vielfalt und der Schutz  
144 der Böden und Ozeane und die Sicherung der natürlichen Ressourcen.

145 Im ökonomischen Sinne muss die Ordnungspolitik Rahmenbedingungen für eine  
146 nachhaltige Entwicklung setzen, beispielsweise für stabile Finanzmärkte, die Förde-

147 rung von Innovationen und eine gerechte Steuergestaltung. Darüber hinaus bedeutet  
148 Nachhaltigkeit ein umweltverträgliches Wirtschaften und eine sozial gerechte Verteilung  
149 der materiellen und immateriellen Lebensverhältnisse zur Steigerung der Lebensqualität.  
150 Dies beinhaltet auch eine verstärkte Mitwirkung und Teilhabe der Beschäftigten  
151 am Wirtschaftsgeschehen, eine faire Verteilung des erwirtschafteten Mehrwertes,  
152 eine erhöhte Bildungsbeteiligung unabhängig von der sozialen Herkunft, die Vereinbarkeit  
153 von Berufstätigkeit, Familienarbeit und Ehrenamt sowie die Sicherung der Innovationskraft  
154 der Wirtschaft.

155

#### 156 **1.4 Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung: Effizienz, Konsistenz und Suffizienz** 157

158 Die Wege zu einer nachhaltigen Wirtschaft sind in der Enquete-Kommission „Wachstum,  
159 Wohlstand, Lebensqualität“ vielfach diskutiert worden. Es herrscht Konsens,  
160 dass unter dem Dach der Leitidee der Nachhaltigkeit ein Zusammenspiel aus Strategien  
161 der Effizienz, Konsistenz und Suffizienz erfolgversprechend ist (Kommissionsdrucksache  
162 17(26)91: 11-12; siehe auch Bulmahn 2012: 33). Diese Wege zu einer nachhaltigen  
163 Entwicklung können durch Rahmensetzungen im Sinne nachhaltig gestaltender  
164 Ordnungspolitik unterstützt werden.

165 Erhebliche Effizienzreserven stecken noch immer in Produktions- und Konsumptionsprozessen.  
166 Eine „Effizienzrevolution“ muss dazu dienen, den Ressourcenverbrauch und die Inanspruchnahme  
167 von Senken pro Produktionseinheit absolut zu reduzieren. Eine solche Effizienzrevolution  
168 muss systematisch angelegt sein, um ansonsten drohende Rückschlagseffekte (rebound)  
169 zu vermeiden. Dazu kann nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik durch die innovationsorientierte  
170 Gestaltung der technologiepolitischen Rahmenbedingungen, der Wettbewerbsordnung und  
171 die Förderung von Ressourcen- statt Arbeitsproduktivität einen Beitrag leisten.  
172

173 Konsistenzstrategien umfassen die Nutzung naturverträglicher Technologien sowie  
174 die Rückführung von Produktabfällen und Ressourcen in Stoffkreisläufe, etwa in der  
175 ökologischen Kreislaufwirtschaft. Auch diese Formen kann eine nachhaltig gestaltende  
176 Ordnungspolitik durch Anreizsysteme, Verfahrens- und Produktstandards begünstigen.  
177

178 In einem anderen Sinne bedeutet Konsistenz auch die Abstimmung verschiedener  
179 Instrumente hinsichtlich einer synergetischen Entfaltung ihre Wirkungen. Konsistente  
180 Strategien vermeiden einander widersprechende Instrumente. Die Konsistenz von  
181 Instrumenten hinsichtlich ihrer Effekte muss nicht nur zwischen verschiedenen  
182 Instrumenten auf der gleichen räumlichen Ebene gewährleistet sein, sondern auch  
183 über Ebenen hinweg, wobei heute die globale Ebene von zentraler Bedeutung ist.  
184 Die Maßnahmen der jeweils unteren Ebene sollten bestmöglich mit denjenigen Regimen  
185 auf höherer Ebene abgestimmt sein, die Nachhaltigkeitsziele verwirklichen.

186 Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Ausgestaltung etwa europäischer oder globaler  
187 Regelungen prinzipiell abgewartet werden müsste ehe nationale Maßnahmen getrof-  
188 fen werden. Denn eine solche Sichtweise vernachlässigt die Vorbildfunktion erfolg-  
189 reicher Maßnahmen auf unteren Ebenen für gleichgerichtete Vereinbarungen auf  
190 oberen Ebenen. So sind Nationalstaaten nicht nur entscheidend daran beteiligt glo-  
191 bale Rahmenbedingungen kollektiv zu setzen. Vielmehr dienen sie mit innovativen  
192 Regelsetzungen häufig auch individuell als Vorbilder, die international auf breiter Ba-  
193 sis nachgeahmt werden und so (wie bei den Euro-Normen oder den  
194 Einspeisevergütungen für erneuerbare Energien) die globalen Rahmenbedingungen  
195 mitbestimmen.

196 Schließlich dient Suffizienz der Einsparung stofflicher oder energetischer Ressourcen  
197 sowie der Minderbelastung der globalen Senken durch eine Änderung von Lebenssti-  
198 len, Produktions- und Verhaltensweisen. Sie setzt auf Qualität statt auf Quantität.  
199 Auch sie kann durch ordnungspolitische Maßnahmen unterstützt werden, etwa durch  
200 Aufklärung über die Folgen bestimmter Konsum- und Handlungsmuster, der Ein-  
201 dämmung nicht-ökologischer Anreize seitens des Staates und über eine insgesamt  
202 größere Markttransparenz (siehe 2.2.). Effizienz, Konsistenz und Suffizienzstrategien  
203 erschöpfen sich nicht in technologischen Innovationen, sondern umfassen auch kul-  
204 turelle und soziale Neuerungen.

## 205 **2. Kriterien nachhaltig gestaltender Ordnungspolitik**

206 Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik setzt Rahmenregelungen entsprechend der  
207 Verfassungsnormen politisch gesetzter Ziele innerhalb derer die Wirtschaftssubjekte  
208 agieren. Sie strebt keine Detailsteuerung an. Im gesetzten Rahmen kommen dann  
209 Instrumente zum Einsatz, die sich je nach Ziel, Regelungsgegenstand, Art und Aus-  
210 maß der Herausforderung hinsichtlich der Eingriffstiefe, Verbindlichkeit und Zielge-  
211 nauigkeit der Umsetzung unterscheiden.<sup>3</sup>

212 Welche Instrumente für ein bestimmtes Politikziel gewählt werden, sollte anhand der  
213 genannten Kriterien beurteilt (Endres 2007: 122-155; OECD 2011: 37; VCI 2012) und  
214 davon abhängig gemacht werden, welches Instrument im konkreten Fall besser ge-  
215 eignet ist, die angestrebten Ziele zu erreichen. Folgende Kriterien sollten dabei be-  
216 rücksichtigt werden:

- 217 • **Wirksamkeit (Effectiveness):** Sie sollten unter Berücksichtigung der Rahmen-  
218 bedingungen ihr vorher definiertes Ziel effektiv erreichen.

---

<sup>3</sup> Politische Gestaltungsoptionen für die Transformation zu einer nachhaltigen Ökonomie sind in den letzten Jahren verschiedentlich niedergelegt worden (Europäische Kommission 2010; UNEP 2011; OECD 2011; WGBU 2011). Es soll hier zunächst darum gehen Charakteristika dieser Instrumente herauszuarbeiten und die möglichen Instrumente in Kategorien zu systematisieren.

- 219 • **Begleiteffekte:** Negative wie positive Begleiteffekte sollten in die Vorab-  
220 Bewertung eingehen, positive „co-benefits“ können explizit adressiert werden.
- 221 • **Effizienz (Efficiency):** Sie sollten ihr Ziel mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz  
222 erreichen. Politikziele sollten mit den niedrigsten möglichen Anreizkosten den  
223 größtmöglichen Effekt erzielen.
- 224 • **Verteilungsgerechtigkeit (Equity):** Kosten der gewählten Instrumente sollen  
225 gerecht verteilt sein.
- 226 • **Langfristigkeit:** Die gesetzten Regeln sollten plan- und kalkulierbar sein um Pla-  
227 nungssicherheit, Rechtssicherheit und Investitionssicherheit zu gewährleisten.
- 228 • **Durchsetzbarkeit (Feasibility):** Regeln sollten umsetzbar, aber auch verständ-  
229 lich und transparent sein.

### 230 **3. Nachhaltigkeitsorientierte Umgestaltung der Rahmenbedingun-** 231 **gen**

232 Trotz vielfältiger Anstrengungen zur Gestaltung der Wirtschaftsordnung im Sinne ei-  
233 ner nachhaltigen Entwicklung und erkennbaren Erfolgen in Teilbereichen kann ins-  
234 gesamt von einer nachhaltigkeitsorientierten Gestaltung der Rahmenbedingungen  
235 noch keine Rede sein. Vielmehr wurde gerade in den Krisen der jüngeren Vergan-  
236 genheit klar erkennbare Fehlsteuerungen und Regulierungsdefizite deutlich<sup>4</sup>. Eine  
237 umfassende Neujustierung der derzeitigen Rahmenbedingungen ist daher nötig um  
238 die Nachhaltigkeitsorientierung einzelner Wirtschaftssubjekte in gesamtgesellschaftli-  
239 che Ziele zu übersetzen.

240 Die Ansätze dazu sind vielfältig. Sie werden in den nachfolgenden Kapiteln konkret  
241 für die Bereiche Regulierung der Finanzmärkte, zukunftsfähige Finanzpolitik, nach-  
242 haltiges Wirtschaften am Beispiel der Chemieindustrie sowie Klimaschutzpolitik ein-  
243 gehend beschrieben. Allgemein und auch jenseits der vorgenannten Teilsektoren  
244 umfassen diese Rahmenbedingungen den Rechtsrahmen, das Steuer- und Abga-  
245 bensystem, die Beschaffungspolitik, Markteinführungshilfen sowie die Markttranspa-  
246 renz (Bulmahn 2012: 83f). Entscheidend für den Erfolg einer nachhaltigen Ord-  
247 nungspolitik ist die Kohärenz.

248 Erstens muss nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik einen **auf Nachhaltigkeit aus-**  
249 **gerichteten Rechtsrahmen** schaffen. Dazu muss das Ordnungsrecht genutzt und  
250 modernisiert und durch die Aufnahme dynamischer Zielwerte ergänzt werden. So  
251 können z.B. Grenzwerte wie auch produktbezogene Normen und Standards Innovatio-  
252 nen befördern. Dies beweisen Top Runner-Programme, die eine Orientierung am

---

<sup>4</sup> Siehe PG 1 Oppositionsbericht

253 Standard der jeweils energieeffizientesten am Markt befindlichen Produkte vorschrei-  
254 ben. Neben den Produkten können die Produktionsprozesse dynamisch beeinflusst  
255 werden, z. B. indem das Recht der Anlagengenehmigung konsequenter auf den  
256 Stand der Technik ausgerichtet wird (was im EU-Recht angelegt ist). Zudem kann im  
257 Rahmen ordnungsrechtlicher Instrumente die Erfassung, Bewertung und Zulassung  
258 von Produkteigenschaften ebenso wie die Einhaltung von Mindeststandards zu einer  
259 Marktzugangsbedingung erklärt werden: „No data, no market“.

260 Zur Internalisierung externer Kosten kann auch das Wettbewerbsrecht beitragen.  
261 Eine Wirtschaftsweise, die sich nach wie vor an dem Prinzip der Externalisierung von  
262 sozialen und Umweltkosten ausrichtet, schadet dem Ziel des nachhaltigen Wirtschaftens  
263 und verschiebt die Probleme räumlich und zeitlich. Eine Erweiterung der Normen  
264 zum unlauteren Wettbewerb um nachhaltigkeitsorientierte Aspekte kann helfen  
265 diese Fehlentwicklungen einzudämmen (Scherhorn 2005).

266 Die mit der ökologischen Steuerreform 1999 begonnene nachhaltigkeitsorientierte  
267 **Umgestaltung des Steuern- und Abgabensystem** muss fortentwickelt und auch  
268 um den Abbau ökologisch schädlicher Subventionen ergänzt werden. Die Ausgestal-  
269 tung von Steuern und Abgaben setzt zurzeit etwa klare Anreize zum Abbau von Ar-  
270beitsplätzen, aber unzureichende zum ressourcenschonenden Wirtschaften. Anreize  
271 zur Vermeidung der Belastung von Umweltsenken können über Cap-and-Trade-  
272 Systeme organisiert werden, also der Zuweisung von Eigentumsrechten für globale  
273 Senken durch die Vergabe von (limitierten) Nutzungszertifikaten und die Einrichtung  
274 eines Marktes für den Handel dieser Rechte<sup>5</sup>. Grundlage für die Zuweisung ist die  
275 Festlegung von Obergrenzen (Caps) und die entsprechende Zuteilung von Zertifika-  
276ten, die dann über einen Marktmechanismus einen Preis erhalten. Allerdings kann  
277 sich dieser Preis als zu gering erweisen, um ausreichende Minderungen zu errei-  
278chen.<sup>6</sup> Neben solchen Minderungsregimes können umweltbelastende Tätigkeiten  
279 außerdem über Lenkungsabgaben für den Verursacher verteuert und damit in der  
280 Regel verknappt werden. Solche Instrumente finden sich beispielsweise in den öko-  
281logischen Steuerreformkonzepten.

282 Für eine nachhaltige Wirtschaft sind Innovationen entscheidende Fortschrittstreiber  
283 mit denen durch neue Produkte und Verfahren eine Reduktion des Ressourcenein-  
284satzes und der Umweltbelastungen erreicht werden kann. **Innovationspolitik muss**  
285 **als Querschnittsaufgabe** der gesamten Politik betrachtet werden. Sie reicht von der  
286 direkten Forschungsförderung über die Gestaltung innovationsfreundlicher Rahmen-

---

<sup>5</sup> u.a. Edenhofer et al. 2009

<sup>6</sup> Derzeit ist die zugeweilte Menge von Zertifikaten auch auf Grund der Wirtschaftskrise zu hoch. Folglich verfällt der Preis der Zertifikate und das Ziel einer Steuerungs-/Minderungsfunktion wird nicht erreicht.

287 bedingungen im gesamten Bereich der Gesetzgebung in der Normierung und Stan-  
288 dardisierung bis zu einer Nutzung der Beschaffungspotentiale der öffentlichen Hand.

289 Innovationen sind jedoch nicht nur technischer Natur, sondern stellen auch einen  
290 sozialen Prozess dar. Gute Arbeitsbedingungen und angemessene Löhne, eine bes-  
291 sere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine klare Abgrenzung zwischen Arbeits-  
292 zeit und Freizeit, innovative Arbeitszeitmodelle und erweiterte reale Mitbestimmungs-  
293 rechte<sup>7</sup> am Arbeitsplatz sind zentrale Ressourcen für die Produktivität und Innovati-  
294 onsfähigkeit der Unternehmen.

295 Auch neue gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen<sup>8</sup>, die besser auf die Bedürf-  
296 nisse und Anforderungen der Konsumenten ausgerichtet sind und die gleichzeitig  
297 neue Arbeitsplätze bieten bzw. Märkte eröffnen, stellen Innovationen dar<sup>9</sup>. Für die  
298 Stärkung der Innovationskraft unserer Gesellschaft, spielen ein **leistungsfähiges**  
299 **Bildungs- und Wissenschaftssystem** eine besonders wichtige Rolle und eine Re-  
300 form des Bildungswesens auf allen Ebenen ist von großer Bedeutung.

301 Ökologisch erwünschte Entwicklungen können durch **Markteinführungshilfen**, bei-  
302 spielsweise durch Einspeisevergütungen marktfähig gemacht und damit allgemein  
303 gestärkt werden. Gleichzeitig kann im Gegenzug der Abbau umweltschädlicher Sub-  
304 ventionen Teil einer nachhaltig gestaltenden Ordnungspolitik sein (UBA 2008; Bär et  
305 al. 2011). Der Fortbestand von Subventionen mit ökologisch oder sozial negativen  
306 Wirkungen verzögert die Transformation zu einer nachhaltigen Wirtschaft.

307 Der Staat kann zudem zum Vorreiter nachhaltigen Wirtschaftens werden, wenn er  
308 seine Nachfragemacht gezielter für eine soziale und ökologische Erneuerung unserer  
309 Wirtschaft nutzt. Allein die **öffentliche Beschaffung** in Deutschland hat einen Anteil  
310 von rund 13 Prozent am jährlichen Bruttoinlandsprodukt. Bei der Auftragsvergabe  
311 sollte die Einhaltung und Beachtung ökologischer und sozialer Kriterien verpflichtend  
312 sein. Bisher spielen Nachhaltigkeitskriterien bei öffentlicher Beschaffung nur eine  
313 geringe Rolle, obwohl das EU-Recht die Berücksichtigung sozialer und ökologischer

---

<sup>7</sup> **Bernd Kriegesmann, Thomas Kley:** Mitbestimmung als Innovationstreiber. Bestandsaufnahme, Konzepte und Handlungsperspektiven für Betriebsräte, edition sigma, Berlin 2012

<sup>8</sup> **Christoph Peters, Marco Leimeister:** Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen, in: WiSo-Diskurs (Friedrich-Ebert-Stiftung), Oktober 2012; Ver.di (Hg.) Dienstleistungsinnovationen: offen, sozial, nachhaltig, Berlin 2013 <http://innotech.verdi.de/data/Reader-201eDienstleistungsinnovationen201c.pdf>;

<sup>9</sup> Bulmahn (2012).

314 Kriterien seit Jahren fordert<sup>10</sup>. Die Beschaffungsrichtlinie sollte daher entsprechende  
315 neu ausgerichtet werden.

316 Den problematischen Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten, wie eine erhebliche  
317 Steigerung der Niedriglohnbeschäftigung, eine Ausweitung von Leih- und in jüngster  
318 Zeit Werkarbeitsverhältnissen, zeitweise sinkende Reallöhne, eine zunehmende Ver-  
319 dichtung von Arbeit, eine Entgrenzung von Arbeitszeiten und schwindenden Grenzen  
320 zwischen Arbeits- und Freizeit, sollte durch entsprechende Reformen **des Arbeits-**  
321 **marktes** entgegengewirkt werden.

322 Schließlich sollte nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik **Markttransparenz** herstel-  
323 len. Klare Produktinformationen unterstützten die vorhandene Bereitschaft zu nach-  
324 haltigem Konsum auf Seiten der Verbraucher.<sup>11</sup> Der Zugang zu verständlichen und  
325 verlässlichen Informationen zur Produktqualität und zu Produktionsbedingungen er-  
326 laubt ihnen eine informierte Entscheidung. Die Entwicklung von Datenbanken, die  
327 Stärkung von Verbraucherschutzorganisationen oder regionaler Effizienzagenturen  
328 sind weitere wichtige Bausteine. Die zielgenaue Berichtspflicht für Unternehmen über  
329 ihre Wertschöpfungs- und Handelsketten stellt eine notwendige Voraussetzung für  
330 derartige Produktinformationen dar (Bleischwitz 2010: 34-35). Zudem können diese  
331 Informationspflichten mit Selbstverpflichtungen von Unternehmen und Verbänden  
332 verknüpft werden, um diese so glaubwürdiger und im Zweifelsfall auch sanktionsfähig  
333 zu machen.  
334

---

<sup>10</sup> aus den Vergaberichtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG: „Die öffentlichen Auftraggeber können zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Vertragsunterlagen angegeben werden. Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen.“

<sup>11</sup> Siehe Kapitel Nachhaltiger Konsum im Bericht der Projektgruppe 5

335 **Literatur**

- 336 Bär, Holger, Klaus Jacob, Eike Meyer; Kai Schlegelmilch (2011): Wege zum Abbau  
337 umweltschädlicher Subventionen. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschaftsund  
338 Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.
- 339 Bleischwitz, Raimund (2010): Ökonomische Dimensionen einer Ressourcenpolitik:  
340 Rohstoffsicherheit, Umweltfolgen, Stoffstrominnovationen. In: Die Volkswirtschaft, 11-  
341 2010, S. 32-35.
- 342 Bulmann, Edelgard (2012): Schlüssel für die Zukunft. Innovationen sozial und ökolo-  
343 gisch nutzen. Berlin.
- 344 Edenhofer, O., C. Carraro, J.-C. Hourcade, K. Neuhoff, G. Luderer, C. Flachsland, M.  
345 Jakob, A. Popp, J. Steckel, J. Strophsche, N. Bauer, S. Brunner, M. Leimbach, H.  
346 Lotze-Campen, V. Bosetti, E. de Cian, M. Tavoni, O. Sassi, H. Waisman, R.  
347 Crassous-Doerfler, S. Monjon, S. Dröge, H. van Essen, P. del Río, A. Türk (2009):  
348 The Economics of Decarbonization. Report of the RECIPE project. Potsdam-Institute  
349 for Climate Impact Research: Potsdam.
- 350 Endres, Alfred (2007). Umweltökonomie. 3. Auflage. Stuttgart: W. Kohlhammer  
351 GmbH & Co KG
- 352 Europäische Kommission (2010): EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes,  
353 nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM(2010)2020. Brüssel.
- 354 OECD (2011): Towards Green Growth. Paris.
- 355 Pätzold, Jürgen (2001). Umweltökonomik und Umweltpolitik. [http://www.juergen-  
356 paetzold.de/umwelt/3\\_umwelt\\_Begleiter.html](http://www.juergen-paetzold.de/umwelt/3_umwelt_Begleiter.html)
- 357 Christoph Peters, Marco Leimeister: Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen –  
358 soziale Innovationen denken lernen, in: WiSo-Diskurs (Friedrich-Ebert-Stiftung), Ok-  
359 tober 2012
- 360 Rockström, Johan et al. (2009). A safe operating space for humanity. Nature Nr. 461,  
361 472-475.
- 362 Scherhorn, Gerhard (2005): Markt und Wettbewerb unter dem Nachhaltigkeitsziel.  
363 Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 2/2005, 135-154.
- 364 Umweltbundesamt UBA (2008): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland.  
365 Dessau-Roßlau.
- 366 UNEP (2011): Towards a Green Economy. Pathways to Sustainable Development  
367 and Poverty Eradication. Nairobi.

368 VCI (2012): Nachhaltiges Wirtschaften am Beispiel der Chemiebranche – Ordnungs-  
369 politische Voraussetzungen und Konsequenzen. Beitrag Dr. Gerd Romanowski vom  
370 Verband der Chemischen Industrie e.V. VCI. Kommissionsmaterialie M-17(26)31.

371 Ver.di (Hg.) Dienstleistungsinnovationen: offen, sozial, nachhaltig, Berlin 2013  
372 <http://innotech.verdi.de/data/Reader-201eDienstleistungsinnovationen201c.pdf>;

373