



Zwischenbericht zur Strategie für umweltverträgliches Wachstum: Umsetzung unserer Verpflichtung für eine nachhaltige Zukunft

Mai 2010

VORWORT

Die schwerste Krise, die wir zu unseren Lebzeiten je gesehen haben, klingt nun ab, das heißt aber nicht, dass wir zur Normalität zurückkehren können. Rund um den Globus sehen sich die Politikverantwortlichen jetzt einer dreifachen und sehr heiklen Herausforderung gegenüber: rekordhohe Arbeitslosigkeit, nicht tragfähige Haushaltsdefizite und langsames Wachstum. All dies in einem Kontext, in dem Umwelt- und Klimafragen zu einer immer wichtigeren Komponente der Wirtschaftspolitik werden.

Zur effizienten Bewältigung dieser Herausforderungen wird ein politischer „Hatrick“ erforderlich sein, um die richtigen Bedingungen für einen nachhaltigen Wachstumspfad zu schaffen. Wie aber können wir das erreichen, wenn unsere traditionellen Wachstumsmotoren stark verlangsamt sind? Wir müssen neue Wachstumsquellen nutzen. Dafür gibt es keine einfache Lösung, wohl aber zwei klare Chancen, die wir ergreifen können: Innovation und umweltverträgliches Wachstum.

In diesem schwierigen Kontext kann die Entscheidung, eine „grüne“ Wachstumsstrategie auszuarbeiten, die die Ministerinnen und Minister aus 34 Ländern letztes Jahr auf der Tagung des Rats der OECD auf Ministerienebene getroffen haben, als visionär betrachtet werden. Der Auftrag war klar: *Wachstum* und *Umweltverträglichkeit* können – und sollten – Hand in Hand gehen. Wegen ihrer multidisziplinären Politikerfahrung ist die OECD der richtige Ort, um damit zu beginnen.

Die OECD arbeitet seit mehreren Jahrzehnten aus einer wirtschaftlichen Perspektive heraus an der Bekämpfung der Umweltdegradation und des Klimawandels. Unserer Erfahrung nach bedarf es eines umfassenden, integrierten Katalogs an Maßnahmen, um ein starkes, umweltverträgliches Wachstum zu erzielen. Marktmechanismen wird innerhalb solcher Maßnahmenpakete eine entscheidende Rolle zukommen. Zu den wirksamsten Instrumenten gehören die Festlegung richtig bemessener Preise, die Förderung von Investitionen in umweltfreundliche Technologien und die Abschaffung schädlicher Maßnahmen, wie die Subventionierung fossiler Energieträger. Die Förderung dieser Instrumente zählt zu den intelligentesten Optionen, die sich uns bieten. Umfassendere Maßnahmen zur Förderung der Innovationstätigkeit werden für die Entstehung neuer „grüner“ Industriezweige, Unternehmen und Arbeitsplätze ebenfalls von entscheidender Bedeutung sein.

In der Strategie für umweltverträgliches Wachstum der OECD werden die Haupthindernisse, die es zu überwinden gilt, identifiziert werden. Mit ihr werden konkrete Politikinstrumente zur Sicherung des Übergangs zu einer umweltfreundlicheren Wirtschaft entwickelt werden. Sie soll für die OECD-Länder und die aufstrebenden Volkswirtschaften gleichermaßen nützlich und zugänglich sein und sie bei ihren gemeinsamen und individuellen Anstrengungen zur Schaffung eines neuen nachhaltigen Wachstumspfades unterstützen.

Dieser Zwischenbericht liefert erste Erkenntnisse, die uns gestatten sollen, die vor uns liegenden Herausforderungen und Chancen besser zu verstehen und einige der im Kontext der Krise ergriffenen Maßnahmen zu bewerten. Er ist das Ergebnis der Arbeit der OECD- und der Partnerländer und wurde durch die Sichtweise von Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft bereichert. Die Ministerratstagung 2010 wird entscheidend sein, um die Strategie voranzubringen und so einen wesentlichen Beitrag zur Förderung von Wachstum und Wohlergehen auf nachhaltige, umweltverträgliche Weise zu leisten.



Angel Gurría
OECD-Generalsekretär

Überblick

Die wachsende Besorgnis über die mangelnde Umweltverträglichkeit der wirtschaftlichen Wachstumsstrukturen der vergangenen Jahre und die zunehmende Sensibilisierung für die Möglichkeit einer künftigen Klimakrise haben deutlich gemacht, dass Umwelt und Wirtschaft nicht mehr isoliert betrachtet werden können. Gleichzeitig bietet die Finanz- und Wirtschaftskrise eine Chance für Politikinterventionen, die auf eine Förderung von Konjunkturerholung und erneutem Wachstum auf einer ökologisch und sozial nachhaltigeren Grundlage abzielen. Eine strategische Vision ist erforderlich, um während des Krisenausstiegs und danach zu gewährleisten, dass die Maßnahmen, die die Regierungen einsetzen, unter dem Blickwinkel der wirtschaftlichen Effizienz, der ökologischen Integrität und der sozialen Gerechtigkeit optimal geeignet und sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene kohärent sind.

Was ist umweltverträgliches Wachstum?

In diesem Kontext erhält das Konzept des umweltverträglichen Wachstums als eine Möglichkeit zur Fortsetzung von Wirtschaftswachstum und Entwicklung bei gleichzeitiger Vermeidung von Umweltdegradation, Verlust biologischer Vielfalt und nicht nachhaltiger Naturressourcennutzung zunehmende Unterstützung. Es baut auf den in vielen Ländern existierenden Initiativen für eine nachhaltige Entwicklung auf und zielt darauf ab, sauberere Wachstumsquellen zu identifizieren, wozu es gehört, Chancen zur Entwicklung neuer „grüner“ Industriezweige, Arbeitsplätze und Technologien zu ergreifen, und gleichzeitig die strukturellen Veränderungen zu bewältigen, die mit dem Übergang zu einer umweltfreundlicheren Wirtschaft verbunden sind. Die Handhabung der Beschäftigungs- und sonstigen Verteilungseffekte des Wandels in traditioneller ausgerichteten Sektoren wird ebenfalls mit der Nutzung neuer Chancen einhergehen müssen. Neue Indikatoren und Daten werden notwendig sein, um die Fortschritte im Hinblick auf die Erzielung eines umweltverträglichen Wachstums zu messen, insbesondere zur Berücksichtigung der Umweltqualität, der Knappheit natürlicher Ressourcen sowie der über das materielle Wohlergehen hinausgehenden Lebensqualität.

Umweltverträgliche Wachstumsmaßnahmen müssen in eine kohärente, integrierte Strategie eingebunden werden, die sich auf Nachfrage- und Angebotsaspekte, sowohl auf gesamtwirtschaftlicher als auch auf Sektorebene, erstreckt. Das wird gewährleisten, dass das umweltverträgliche Wachstum nicht nur eine kurzfristige Antwort auf die Krise ist, sondern dass es sowohl im Hinblick auf die Produktionsverfahren als auch auf das Verbraucherverhalten eine Dynamik des Wandels in sich birgt.

Wie wird die Strategie für umweltverträgliches Wachstum ausgearbeitet werden?

Wenngleich umweltverträgliches Wachstum für alle Länder von Bedeutung ist, müssen die dabei eingesetzten Maßnahmen und Ansätze an die besonderen Gegebenheiten der jeweiligen Länder angepasst werden. Die obersten Prioritäten für die meisten aufstrebenden Volkswirtschaften und Entwicklungsländer sind nach wie vor Armutsbekämpfung, Vermittlung von Grundbildung, Gewährleistung von Ernährungssicherheit und Erbringung von wesentlichen Dienstleistungen wie Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen. Gleichzeitig ist ein großer Teil der Wirtschaft dieser Länder von natürlichen Ressourcen abhängig, und sie sind den Auswirkungen des Klimawandels häufig besonders stark ausgesetzt, vor allem im Hinblick auf die Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung und den Zugang zu Wasserressourcen. Daher wird ihre wirtschaftliche Entwicklung von der rechtzeitigen Anpassung und dem nachhaltigen Management der natürlichen Ressourcen abhängen, die für ihre Wirtschaft eine so entscheidende Grundlage bilden.

Die OECD wird für die Ministerratstagung 2011 einen Synthesebericht über die Strategie für umweltverträgliches Wachstum vorlegen, in dem spezifische Instrumente untersucht und Empfehlungen formuliert werden, die den Regierungen bei der Ermittlung der Maßnahmen behilflich sein sollen, mit denen die Umstellung auf ein umweltverträglicheres Wachstum am effizientesten gewährleistet werden kann. Der Zwischenbericht 2010 enthält vorläufige Ergebnisse zu einer Reihe wichtiger Fragen, denen sich die Politikverantwortlichen auf dem Weg zu einer umweltfreundlicheren Wirtschaft derzeit gegenübersehen. Dabei geht es nur um einen Teil des breiteren Spektrums an Fragen, die im Synthesebericht 2011 behandelt werden sollen. Mit der Strategie wird ein Rahmen entwickelt werden, der dabei helfen soll, sicherzustellen, dass umweltverträgliche Wachstumsmaßnahmen zu einer besseren wirtschaftlichen Integration, zu technologischer Zusammenarbeit und zur Verringerung der Beanspruchung knapper Umweltressourcen beitragen. Besonderes Gewicht wird darauf gelegt werden, sicherzustellen, dass umweltverträgliche Wachstumsmaßnahmen nicht zur Entstehung von zunehmendem „grünem“ Protektionismus führen.

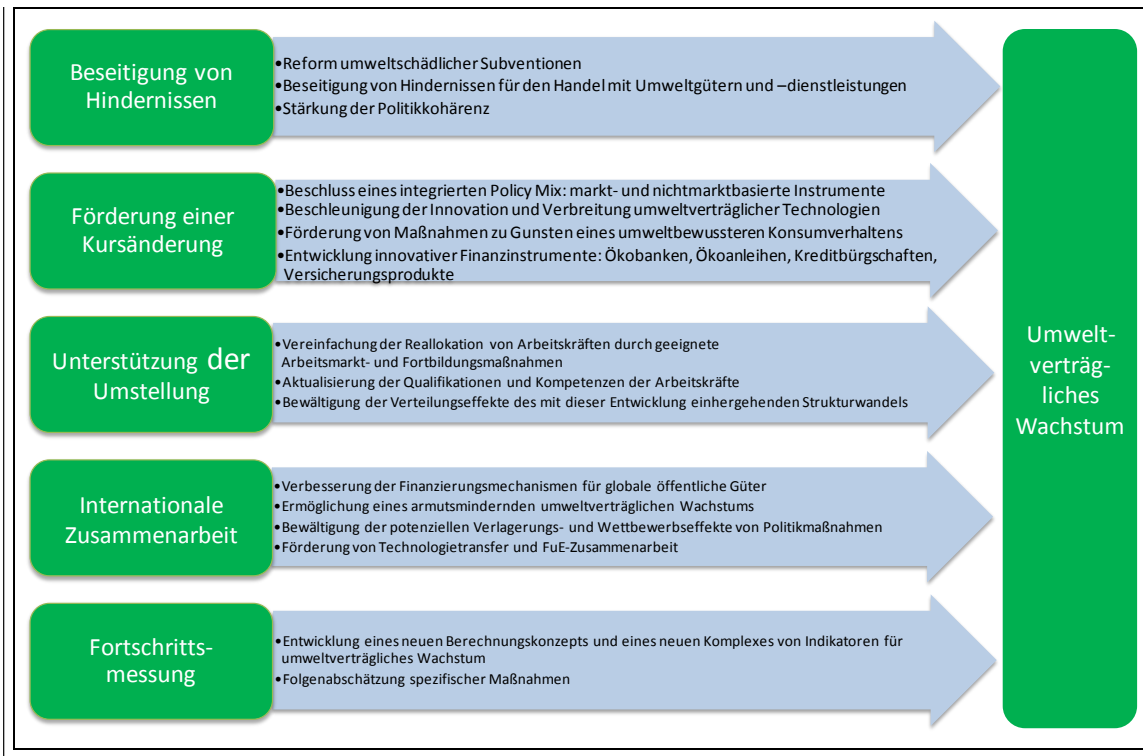
Wie können Produktion und Verbrauch verändert werden, um ein umweltverträgliches Wachstum zu erzielen?

Strategien für umweltverträgliches Wachstum werden einen Mix aus verschiedenen Politikinstrumenten erfordern, darunter marktorientierte Ansätze, Rechtsvorschriften und Standards, Anreizmaßnahmen zur Förderung von FuE sowie informationsbasierte Instrumente zur Erleichterung der Entscheidungen der Verbraucher. Die Festlegung richtig bemessener Preise für Umweltschädigungen oder für die Nutzung einer knappen Ressource durch Steuern, Ressourcennutzungsgebühren oder Systeme mit handelbaren Genehmigungen sollte ein zentrales Element des Policy Mix sein, insbesondere um für ein klares Marktsignal zu sorgen. Marktorientierte Instrumente allein werden jedoch nicht ausreichen, um eine Umstellung zu Gunsten umweltfreundlicherer Verbrauchs- und Produktionsstrukturen herbeizuführen. Rechtsvorschriften werden in Fällen nötig sein, in denen Marktversagen zu schwachen Reaktionen auf Preissignale führt, oder wenn ein vollständiges Verbot bestimmter Aktivitäten notwendig ist, z.B. bei der Herstellung und Verwendung giftiger Chemikalien. Andere Ansätze, wie z.B. freiwillige Instrumente und informationsbasierte Maßnahmen wie Energieverbrauchskennzeichnungen und gut konzipierte Ökolabel, können über die Sensibilisierung der Verbraucher und Erzeuger für die Umwelteffekte bestimmter Aktivitäten sowie für das Vorhandensein sauberer Alternativen eine wichtige unterstützende Rolle spielen.

Welche Rolle kann die Innovationstätigkeit spielen?

Die Innovationstätigkeit wird eine entscheidende Antriebskraft für eine umweltfreundliche Wirtschaft und die Schaffung „grüner“ Arbeitsplätze sein. Maßnahmen zur Beschleunigung der Entwicklung und Verbreitung von saubereren Technologien und des damit verbundenen Fachwissens werden ein weiteres zentrales Element des Policy Mix sein. Wie in der **OECD-Innovationsstrategie** festgestellt wurde, impliziert dies einen breiten Ansatz, der sich auf preisbasierte Instrumente und Anreize für Unternehmen zur Verfolgung umweltfreundlicher Aktivitäten ebenso wie auf das öffentliche Beschaffungswesen und die Finanzierung von Grundlagenforschung erstreckt. Es wird unerlässlich sein, Hindernisse für den Handel mit saubereren Technologien sowie für den Marktzutritt neuer Unternehmen zu beseitigen und die Bedingungen für unternehmerische Initiative zu verbessern, insbesondere angesichts der vermehrten Anzeichen, dass junge Unternehmen eine große Quelle radikalerer Innovationen darstellen. Es bedarf auch

wirksamerer und inklusiverer multilateraler Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft, Technologie und Innovation. Die Strategie wird auf diesen Aspekt eingehen und Herausforderungen in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Ländern, auf Finanzierungsvereinbarungen, Kapazitätsaufbau und internationalen Technologietransfer berücksichtigen. Analysen der Internationalen Energie-Agentur (IEA) zeigen z.B., dass erhebliches Potenzial für die Weiterentwicklung und Markteinführung von Technologien in den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz sowie von sonstigen CO₂-armen Technologien vorhanden ist. Um den Energiesektor umweltfreundlicher zu gestalten, kommt es entscheidend darauf an, dieses Potenzial zu erschließen.



Welche konkreten Schritte haben die Länder zur Förderung eines umweltverträglicheren Wachstums bisher unternommen?

Im Rahmen ihrer Konjunkturpakete zur Bewältigung der Krise hat eine Reihe von Ländern ihre öffentlichen Investitionen in den Aufbau einer umweltfreundlichen Infrastruktur erhöht – vor allem in Bezug auf den öffentlichen Verkehr, eine CO₂-arme Energieerzeugung, intelligente Stromnetze, die Energieeffizienz öffentlicher Gebäude sowie die Infrastrukturen für die Wasserversorgung und Abwasserbehandlung. Angesichts der Tatsache, dass einer der Effekte der Krise offenbar die Erhöhung der Risikoaufschläge und ein dadurch bedingter Rückgang der privaten Investitionen in risikoreichere Projekte war, könnten die Regierungen auf diesen Maßnahmen aufbauen, um Investitionen zu beschleunigen, die die Expansion umweltfreundlicher Technologien und Wirtschaftssektoren erleichtern würden. Einige Länder haben zur Förderung umweltfreundlicher Innovationen auch in die Grundlagenforschung investiert und ihren Rückgriff auf umweltbezogene Steuern verstärkt. Jedoch werden sich nicht alle in den Konjunkturpaketen enthaltenen Maßnahmen im Hinblick auf die Umwelt als positiv erweisen, und einige haben u.U. sogar Investitionen Vorschub geleistet, die eher dazu führen könnten, dass traditionelle umweltschädliche Aktivitäten langfristig fortgesetzt werden. So könnten z.B. die der Automobilindustrie in einigen Ländern gewährte starke Unterstützung, die Investitionen in den Straßenbau und die Kfz-Abwrackprämienprogramme, wenn sie nicht richtig konzipiert sind, dazu führen, dass sich die Umweltbelastung durch eine Verstärkung der Anreize zur Pkw-Nutzung noch erhöht.

Welche Hindernisse erschweren den Übergang?

Über die Krise hinaus wird es von entscheidender Bedeutung sein, Politikhindernisse aus dem Weg zu räumen, die den Übergang zu einem umweltverträglichen Wachstum erschweren. Zu den diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen zählen die Reform umweltschädlicher Subventionen, der Abbau der Handelshemmnisse für umweltfreundliche Produkte und Dienstleistungen und die Rationalisierung gegenläufig wirkender Politikinstrumente. Der Zwischenbericht geht u.a. schwerpunktmäßig auf die Reform der umweltschädlichen Subventionierung fossiler Energieträger ein, die eine wichtige Strategie zu Gunsten eines für alle Seiten vorteilhaften umweltfreundlichen Wachstums ist, und enthält einen kurzen Abriss einiger aktueller Entwicklungen im Hinblick auf Bemühungen um eine ökologischere Ausrichtung der Agrarstützung. Von der OECD auf der Basis von Daten der Internationalen Energie-Agentur (IEA) durchgeführte Analysen ergaben, dass durch die Abschaffung der Subventionierung des Verbrauchs fossiler Energieträger in den aufstrebenden Volkswirtschaften und den Entwicklungsländern die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum „Business as usual“-Szenario bis 2050 weltweit um 10% verringert werden könnten. Eine solche Maßnahme würde zudem die Effizienz dieser Volkswirtschaften steigern, die Belastung der Staatshaushalte reduzieren und den potenziell wettbewerbsverzerrenden Effekt von Subventionen abschwächen.

Welche Rolle kommt Umweltsteuern zu?

Im Zwischenbericht werden zudem jüngste OECD-Analysen über die Nutzung umweltbezogener Steuern, Abgaben und Emissionshandelssysteme vorgestellt. Wenngleich der Einsatz dieser Instrumente in den OECD-Ländern und den aufstrebenden Volkswirtschaften immer stärkere Verbreitung findet, ist dennoch erheblicher Spielraum vorhanden, um die Nutzung von Umweltsteuern weiter auszudehnen. Ein weiter reichender Einsatz dieser marktorientierten Instrumente kann für den Staat zudem eine bedeutende Einnahmequelle sein. OECD-Analysen zeigen beispielsweise, dass sich die Erlöse, die die Industrieländer erzielen könnten, wenn sie alle ihre Emissionen über steuerliche Instrumente oder Emissionshandelssysteme mit voller Versteigerung aller CO₂-Emissionszertifikate bis 2020 gegenüber



dem Jahr 1990 um 20% senken würden, bis 2020 auf bis zu 2,5% des BIP belaufen könnten. Die Einnahmen aus CO₂-Abgaben oder aus der Versteigerung von Emissions-zertifikaten können einen Ausgleich für den Verzicht auf stärker verzerrend wirkende Besteuerungsarten schaffen und dadurch zu Wohlfahrtsgewinnen führen. Sie wären auch eine Hilfe bei Bemühungen der Industrieländer, ihre finanziellen Zusagen im Hinblick auf Maßnahmen zur Unterstützung der Anpassung an den Klimawandel und zum Klimaschutz in den Entwicklungsländern zu erfüllen. Angesichts der dringenden Notwendigkeit einer Rückführung der Haushaltsdefizite nach der Krise könnten solche Einnahmequellen auch der Finanzierung anderer dringender Prioritäten dienen, wie Bildung, Gesundheitsversorgung und Armutsbekämpfung.

Welche Folgen hat diese Entwicklung für den Arbeitsmarkt und die erforderlichen Qualifikationen?

Umweltverträgliches Wachstum wird zwar Möglichkeiten im Hinblick auf den technologischen Fortschritt, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Kompetenzentwicklung eröffnen, doch wird eine der wichtigsten Herausforderungen darin bestehen, die Reallokation von Kapital und Arbeit zwischen den Wirtschaftssektoren zu erleichtern und zugleich die hieraus resultierenden Anpassungskosten auf ein Mindestmaß zu begrenzen. Die Regierungen vieler Länder haben die potenziellen Beschäftigungseffekte der Umweltmaßnahmen hervorgehoben, die in den Konjunkturpaketen enthalten sind. Im derzeitigen Umfeld schwacher Wirtschaftsdynamik können diese Maßnahmen kurzfristig einen bedeutenden positiven Effekt auf die Beschäftigung haben und zugleich den Prozess des Übergangs zu einem umweltverträglichen Wachstum beschleunigen. Welcher Effekt von ihnen jedoch langfristig auf die Nettobeschäftigung ausgehen wird, ist bei den meisten Szenarien umweltverträglichen Wirtschaftswachstums ungewiss, und diese Frage soll für den Synthesebericht 2011 näher untersucht werden. Erste OECD-Analysen legen den Schluss nahe, dass die Reallokation der Arbeitskräfte zwischen den Wirtschaftssektoren, Unternehmen und Regionen/Gemeinden ganz beträchtlich sein wird und es im Hinblick auf die Anforderungen an die fachlichen Qualifikationen zu bedeutenden Veränderungen kommen wird.

Worum geht es im Zwischenbericht 2011?

Der Zwischenbericht bietet eine erste Analyse der oben beleuchteten Themen. Der Bericht 2011 wird auf diesen Analysen aufbauen, um ein integriertes Rahmenkonzept auszuarbeiten, das als Orientierungshilfe für staatliche Initiativen in weiter gefassten Politikbereichen, die für das umweltfreundliche Wachstum eine Rolle spielen und fiskal-, innovations-, handels-, beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen umfassen, sowie in Schlüsselsektoren dienen soll, wie z.B. Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Fischerei. Der Bericht wird die wichtigsten Fragen behandeln, bei denen es einer internationalen Zusammenarbeit bedarf, wie z.B. die Finanzierung weltweiter öffentlicher Güter (um z.B. die Probleme des Klimawandels und des Verlusts an biologischer Vielfalt anzugehen), die Schaffung der Voraussetzungen für arbeitsminderndes Wachstum, der internationale Technologietransfer sowie die potenziellen Verlagerungs- und Wettbewerbseffekte von Politikmaßnahmen. Um Schwachstellen aufzuzeigen und die erzielten Fortschritte zu messen, soll ein neues Berechnungskonzept und ein neuer Komplex von Indikatoren für umweltverträgliches Wachstum entwickelt werden.

Literaturhinweise

“A Framework for Assessing Green Growth Policies”, A. De Serres, F. Murtin und G. Nicoletti, OECD Economics Department Working Paper, OECD (2010, erscheint demnächst), Paris.

Agrarpolitik in den OECD-Ländern 2009: Monitoring und Evaluierung, OECD (2009), Paris.

“Competitive Cities and Climate Change”, Kamal-Chaoui, L. und A. Robert (Hrsg.), Regional Development Working Papers, N° 2, OECD (2009), Paris.

Eco-Innovation in Industry: Enabling Green Growth, OECD (2010), Paris.

Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth, OECD (2010), Paris.

Energy Technology Perspectives 2010: Scenarios and Strategies to 2050, Internationale Energie-Agentur (2010), Paris.

OECD-Umweltausblick bis 2030, OECD (2008), Paris.

“Greening Jobs and Skills: The Local Labour Market Implications of Addressing Climate Change”, C. Martinez-Fernandez, C. Hinojosa, G. Miranda., Working document, CFE/LEED, OECD (8. Februar 2010), Paris.

Ministerial Report on the OECD Innovation Strategy: Fostering Innovations to Strengthen Growth and Address Global and Social Challenges – Key Findings, OECD (2010, erscheint demnächst), Paris.

OECD Key Environmental Indicators, OECD (2008), Paris.

Review of Fisheries in OECD Countries: Policies and Summary Statistics 2008, OECD (2008), Paris.

Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects, OECD Sustainable Development Studies, OECD (2007), Paris.

The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012, OECD (2009), Paris.

World Energy Outlook 2009, Internationale Energie-Agentur (2009), Paris.

Weitere Informationen

Diese Broschüre ist in mehreren Sprachen erhältlich unter www.oecd.org/greengrowth
Kontakt: greengrowth@oecd.org