

Kerstin Andrae, MdB, Bündnis90/ Die Grünen

Marktwirtschaftliche Instrumente als Treiber einer ökologischen Wende

In der Bundestagsfraktion haben wir mehr als 1 Jahr über unser Konzept der „Grünen Marktwirtschaft“ diskutiert. Jetzt hat es auch der Parteitag in Nürnberg beschlossen. Grüne Marktwirtschaft heißt für die Umweltpolitik: wir können die Marktwirtschaft nutzen, um die ökologische Wende voranzubringen. Mehr noch: gerade marktwirtschaftliche Instrumente können zu Treibern einer ökologischen Wende werden. Das bekommt der Markt aber nicht aus sich heraus hin. Märkte sind unverzichtbar, aber Märkte brauchen einen Rahmen. Wenn wir über Grüne Marktwirtschaft sprechen, geht es immer auch um die Rolle des Staates, der diesen Rahmen setzt – und um die Chancen und Grenzen einer Weiterentwicklung ökologischer Instrumente in der Marktwirtschaft.

Ich gehe davon aus, dass wir insbesondere über drei Aspekte sprechen müssen, wenn wir Grüne Marktwirtschaft beschreiben wollen:

1. Der **Wettbewerb ist als wirtschaftspolitisches Ordnungsprinzip unverzichtbar**. Er stellt ein hochwirksames und dynamisches Instrument der Problemlösung dar.

2. Der **Markt ist kein Wert an sich**.

Der Markt folgt aus sich heraus keiner ökologischen Logik.

3. **Wettbewerb und Markt brauchen einen Rahmen**, damit die „*unsichtbare Hand des Marktes*“ (Adam Smith) Grün wird

Zur ersten These:

Der Wettbewerb ist als wirtschaftspolitisches Ordnungsprinzip unverzichtbar.

Wettbewerb ist ein hocheffizienter Weg, um innovative Lösungen für neue Herausforderungen zu finden. In einem funktionierenden Markt führt Konkurrenz dazu, dass die beste Idee sich durchsetzt. Doch dafür muss der Wettbewerb fair sein. Denn nur gleichberechtigter Marktzugang garantiert, dass gute Ideen nicht auf der Strecke bleiben.

Weil Wettbewerb **ein dynamisches Instrument** ist, stellt er sich immer wieder auf veränderte Gegebenheiten ein und fördert neue Lösungen zu Tage.

Die Rolle des Staates ist es in diesem Zusammenhang, den Märkten einen Rahmen zu setzen, in dem sie ihre Kräfte produktiv entfalten können, ohne die Prinzipien von Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit zu verletzen. Insbesondere der Schutz und die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen müssen dabei stärker im Vordergrund stehen. Denn grüne Marktwirtschaft heißt **ökologische Marktwirtschaft**. Wir geben der Ökologie eine Stimme.

Die Gestaltungsanforderungen an ökologische Marktwirtschaft haben sich jedoch deutlich verändert. Reine Gebots- und Verbotspolitik war lange richtig, führt aber heute nicht mehr weiter, weil die Anforderungen an Lösungen viel komplexer geworden sind.

Es war richtig, mit dem Beginn einer umfassenden Umweltgesetzgebung in den 80er Jahren die entscheidenden Wegmarken zu setzen und die Methoden des Wirtschaftens klar auszusortieren, die ganz direkt sowohl dem menschlichen Überleben, als auch damit letztlich den Märkten selbst die Grundlage entziehen.

So konnten wir mit klaren Verboten / Geboten bei FCKW, Entschwefelung und Smog den dringendsten Problemen wie dem Abbau der Ozonschicht oder dem Waldsterben begegnen.

Damals war klar: hier ist das Problem, dort ist die Lösung, beides muss ins Gesetz. Solche ordnungspolitischen Maßnahmen reichen heute nicht mehr aus.

Die Komplexität der Klimaerwärmung und ihre Folgen erfordern andere, ebenfalls komplexere Antworten. Nach und nach sind immer mehr Dimensionen von Umweltproblemen sichtbar geworden, die Konsequenzen für jeden von uns haben. So führt die Erwärmung der Atmosphäre zu einem Verlust an bewohn- und bebaubaren Flächen und damit zu Migrationsbewegungen, die Gesellschaften verändern. Der Anspruch, einerseits durch die Erzeugung von Biodiesel aus der Ölfalle zu kommen – andererseits aber nicht den neuerlichen Raubbau am Regenwald zu fördern, ist ein Beispiel dafür, wie schwierig es ist, einen ausgewogenen und nachhaltigen Weg im Umgang mit den weltweiten Folgen von Umweltproblemen zu finden. Und: Die Wachstumsbedürfnisse der Schwellenländer können schon allein aus Gründen der internationalen Gerechtigkeit nicht einfach mit einem Verweis auf die Klimaerwärmung abgelehnt werden. Im Ergebnis bedeutet das: es gibt nicht mehr ein ganz einfach zu beschreibendes Problem mit einer ebenso einfach zu beschreibenden Lösung. Es geht um ganze Problem- und Lösungskomplexe, die nicht einfach dirigistisch bearbeitet werden können.

Und: auch unser Wachstumsbegriff hat sich verändert. Wir setzen auf nachhaltiges Wachstum, also ein Wachstum, das auf Dauer Bestand haben kann und sich nicht seiner eigenen Grundlagen beraubt.

Wir brauchen neue, effektive Instrumente, um den veränderten Bedingungen Rechnung zu tragen. Einige Ansätze gibt es schon: Die Einführung von nationalen Schadstoffobergrenzen und der Handel mit CO₂-Zertifikaten zum Beispiel sind ein Schritt in die richtige Richtung. Denn hier werden Anreize intelligent mit Verboten verknüpft und die Marktlogik als effektives Instrument zur Realisierung der Anreizstrategie genutzt. Es gibt einen Gesamtlösungsansatz, aber keine dirigistische, simple Lösungsvorgabe für jeden Einzelfall.

Dies ist möglich, weil CO₂ ein homogenes Gut ist, dessen Emission zu vertretbaren Kosten gemessen und überwacht werden kann. Zertifikathandel ist aber kein Patentrezept, sondern ein Instrument, das nur unter bestimmten Bedingungen anwendbar ist. Schon beim Handel mit CO₂-Zertifikaten treten Probleme auf, zum Beispiel die Umschichtung der Kosten für Emissionsrechte auf die Verbraucher oder die generelle Frage, wem welche Verschmutzungsrechte zustehen. Deshalb müssen die Instrumente kontinuierlich weiterentwickelt werden, um der Komplexität von Umweltproblemen gerecht zu werden.

Für den Verkehr haben wir mit dem Green Car Concept einen Vorschlag für weitere innovative Steuerungsinstrumente gemacht. Wir wollen klare Grenzwerte von 120g/km CO₂-Ausstoß für Autos mit Maßnahmen der Verkehrsvermeidung und der Verlagerung von Verkehr auf Schiene und ÖPNV verknüpfen. Aber wir erkennen auch an, dass es nicht nur Alternativen zum Auto, sondern auch alternative Autos geben muss, die einen wesentlichen Beitrag zur Senkung des CO₂-Ausstoßes leisten können. Deshalb wollen wir Anreize dafür schaffen, dass mit kreativen Ideen bessere Autos entwickelt werden – statt Geländewagen für den Stadtverkehr. Wir geben aber nicht einfach stereotyp vor, wie ein Grünes Auto auszusehen hat, denn es gibt hier ganz unterschiedliche innovative Ansätze, die sich dann am Markt beweisen können.

Ein anderes Beispiel ist das Thema Energie. Die SPD schützt die Steinkohle und die Union die Atomindustrie. Bündnis 90 / Die Grünen stehen für die Erneuerbaren Energien und damit für die Zukunft der Energieversorgung. Die Große Koalition hat beschlossen, die Steinkohlesubventionen bis 2018 fortzusetzen. Wir sagen, dass ein Ende der Subventionierung bereits 2012 möglich ist. Dies würde 8,4 Milliarden Euro einsparen, die viel besser für Innovationen investiert werden könnten. Wir wollen den Ausstieg aus rückwärtsgewandten, gefährlichen und überbeuerten Technologien wie Atom und Kohle und den Umstieg auf Erneuerbare Energien und hocheffiziente Energienutzung wie Kraft-Wärme-Kopplung. Auch hier gibt es aber keine stereotypen Antworten, sondern ganz

unterschiedlichen Möglichkeiten. Es gibt nicht nur eine ganze Bandbreite von möglichen Energieerzeugungsmöglichkeiten, sondern auch ganz unterschiedliche Geschäftsmodelle, die innovative Anbieter entwickeln – und für die es ebenso kontraproduktiv wäre, einfach gestrickte Vorgaben zu machen.

Ökologische Märkte sind innovative Märkte. Es ist eigentlich nicht schwer, ihnen den Raum zu schaffen, der zu immer neuen Lösungsansätzen führt – durch die konsequente Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente. Und genau dazu muss nicht der Staat in Märkte quasi gesetzgeberisch einbrechen und ihnen eine andere Logik aufoktroieren, die dem Markt entgegengesetzt ist. Im Gegenteil. Es gibt viele Möglichkeiten, ökologische Märkte zu schaffen, die eigentlich erst im besten Sinne marktwirtschaftlich sind – weil sie ihre eigenen Grundlagen in die Marktlogik integriert haben und darum langfristig tragen und nachhaltiges Wachstum generieren können.

Ein wichtiger Ansatzpunkt ist das Vergaberecht. Die öffentliche Hand bewegt durch ihre Aufträge jährlich ca. 300 MRD Euro, eine enorme Summe. Doch bei der Vergabe der Aufträge hakt es: Zum einen ist das Vergaberecht unübersichtlich und zersplittert, so dass gerade kleine und innovative Unternehmen diese Bürokratie nur schwer bewältigen können und damit aus dem Markt gedrängt werden. Zum anderen hat die EU bereits verbindlich beschlossen, dass ökologische und soziale Kriterien bei der Vergabe anwendbar sind. Doch eine für die Auftraggeber verlässlich übertragene Regelung dieser Kriterien im Vergaberecht lässt in Deutschland weiter auf sich warten. Aber gerade die Umsetzung dieser Kriterien würde erst interessante Märkte schaffen, eben nicht nach dem Motto „großes Unternehmen mit möglichst billigem Angebot, das dann aber zu unübersehbaren Folgekosten führt“, sondern – das beste Angebot entscheidet, und zwar das Beste im Sinne der gesamten Kosten- und Umweltbilanz, auch über mehrere Jahre hin betrachtet.

Durch eine Entbürokratisierung und Vereinfachung des deutschen Vergaberechts in Verbindung mit der Möglichkeit für die verschiedenen staatlichen Ebenen, jeweils sinnvolle, dem jeweiligen Verfahren angemessene soziale oder ökologische Kriterien zu benennen, würden gerade auch mittelständische Unternehmen wie kleine Handwerksbetriebe profitieren. Gerade in solchen Betrieben werden viele innovative ökologische Ideen entwickelt, denn Handwerk hat grünen Boden!

Klare ökologische und soziale Kriterien würden es der öffentlichen Hand ermöglichen, durch ihre Auftragsvergabe zum Vorreiter der ökologischen Erneuerung zu werden. Der Staat kann bei seiner Auftragsvergabe nicht hinter von ihm propagierten Ansprüchen zurück bleiben. Er muss gerade dafür sorgen, dass echte Zukunftsmärkte mit vielfachen, produktiven Konkurrenzen entstehen – und nicht einfach nur die träge Masse der Großen das Geschäft bestimmt.

Zur zweiten These: Der Markt ist kein Wert an sich.

Der Markt folgt aus sich heraus keiner ökologischen Logik. Wir brauchen Regeln, damit die unsichtbare Hand des Marktes grün wird. Wer den Markt sich selbst überlässt und auf Regeln verzichtet, verlässt im Grunde gerade die marktwirtschaftliche Logik. Eine Monokultur, die alles überwuchert, ist eben kein Markt. Markt heißt: es gibt vielfältige, blühende und kreative Angebote. Deswegen: gerade um Markt zu ermöglichen, müssen wir auch sagen, dass der Markt kein Wert an sich ist. Ein Dogma des „Wucherns-Lassens“ erscheint marktradikal, ist es aber gerade in letzter Konsequenz nicht.

Damit ein Markt richtig funktioniert, müssen einige Grundregeln eingehalten werden: Es muss ein Informationsgleichgewicht zwischen Anbietern und Nachfragern geben. Das heißt: VerbraucherInnen müssen informiert sein und Bescheid wissen. Sie müssen auf

Augenhöhe mit den Anbietern stehen, nur so ist ein faires Geschäft möglich. Damit können sie durch den Kauf von Bio- und Fairtrade-Produkten aktiv an der ökologischen und gerechten Gestaltung der Wirtschaft mitwirken. Viele tun das bereits und es werden immer mehr. Es ist geradezu absurd, wenn im Namen des Marktes große Marktteilnehmer gegen Verbraucherinformationen wettern. Wie soll denn Markt funktionieren, wenn die Schaufenster zugemauert werden?

Auch die tatsächlichen ökologischen Kosten eines Produktes bleiben oft verborgen. Da machen oft genug die das Rennen, die eigentlich teurer sind. Auch das kommt als Markt daher – widerspricht im Grund aber einem konsequenten, nachhaltigen marktwirtschaftlichen Denken. Das ist für uns nicht tragbar. Der Preis eines Produktes muss die Wahrheit über seine Herstellungskosten sagen! Es geht nicht, dass externe Effekte wie Umweltverschmutzungen mit langfristigen Folgekosten von dem Produzenten auf andere abgewälzt werden. Ökologisch ehrliche Preisgestaltung heißt, solche Kosten in den Preis mit einzubeziehen. Populär ist das auf den ersten Blick nicht. Wir Grünen haben damit schmerzhaft Erfahrungen gemacht, mit dem legendären 5-Mark-Beschluss. Das war zu plakativ gesprochen, zumal differenziertere Ansätze wie z.B. verbrauchs- oder schadstoffbezogene KfZ-Steuern oder die Ökosteuern wesentlich bessere Steuerungswirkungen entfalten. Aber jeder, der sich z.B. mit Atomkraft beschäftigt hat oder mit den unterschiedlichen Kosten von Güterverkehr auf der Straße oder Schiene weiß, dass viele umweltschädliche Produkte und Ansätze nur deswegen lange überleben, weil sie eben hoch subventioniert sind.

Es ist möglich, einen ökologischen Wettbewerb zu entfachen, um ökologisch sinnvolle Lösungen zu erzielen oder nachhaltigen Innovationen zum Durchbruch zu verhelfen. Das heißt, einem verbalen Marktradikalismus zu widersprechen und stattdessen nachhaltig funktionierende Märkte zu schaffen. Dies ist uns mit dem Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) gelungen. Dieses größte Einstiegs- und Umstiegsprogramm für Erneuerbare Energien hat dazu geführt, dass heute 230.000 Menschen im Bereich der Erneuerbaren Energien beschäftigt sind. Insgesamt arbeiten mittlerweile sogar mehr als 1,5 Mio. Menschen im Bereich Umwelt und Klimaschutz.

Und auch in anderen Bereichen müssen wir die ökologischen Instrumente nachjustieren. Die Ausnahmeregelungen bei der Ökosteuern verhindern einheitliche Marktbedingungen. Insgesamt brauchen wir eine ökologische Finanzreform, die viel stärker externe Effekte internalisiert und in der Steuerbelastung sichtbar macht.

Zur dritten These:

Wettbewerb und Markt brauchen einen Rahmen, damit die „unsichtbare Hand des Marktes“ (Adam Smith) grün wird.

Die Liberalisierung der Märkte wird allgemein als Instrument für mehr Wettbewerb angesehen. Mehr Wettbewerb bedeutet mehr Innovationen, um Herausforderungen zu bewältigen. Was viele Prediger der umfassenden Liberalisierung jedoch übersehen, ist die Zerstörungskraft, die durch unregulierte Märkte entstehen kann.

Erfolg und Misserfolg liegen bei Liberalisierungen nah beieinander. Dies lässt sich besonders klar bei den Energiemärkten sehen. So sanken die Strompreise nach der Liberalisierung zunächst beträchtlich, um etwa 25% für Industriekunden und 9% für private Haushalte. Doch seit Januar 2002 sind sie um 67% gestiegen und damit heute deutlich höher als vor der Liberalisierung. In Deutschland sind die Netzentgelte im europäischen Vergleich mittlerweile am höchsten. Die Nettogewinne bei den Konzernen haben sich VERDREIFACHT.

Daran sieht man, dass dieser Markt nicht funktioniert, sondern von einem Oligopol dominiert wird, das kräftig Rendite einstreicht. Die vier großen Stromerzeuger EnBW, Vattenfall, RWE

und E.ON kontrollieren gemeinsam 90% des Marktes und erschweren es anderen erheblich, in den Markt überhaupt einzutreten. Bisher wurde als Reaktion darauf die Bundesnetzagentur gegründet und 2007 die Anreizregulierung eingeführt, doch das reicht vor allem langfristig nicht aus, um fairen Wettbewerb auf dem Strommarkt zu garantieren.

Grüne Marktwirtschaft ist anti-monopolistisch. Monopolistische Strukturen behindern den Wettbewerb. Hier wird Monopolrendite auf Kosten der VerbraucherInnen eingestrichen und hier werden andere Wettbewerber mit besseren Lösungen behindert. Monopol- oder Oligopolwirtschaft und Marktwirtschaft sind ein offener Widerspruch. In bestimmten Bereichen gibt es natürliche Monopole, so zum Beispiel in der Wasserversorgung und bei den Stromnetzen. An diesen Stellen ist es sinnvoll, diese in öffentlicher Hand zu belassen oder zumindest die Infrastruktur vom Betreiber zu trennen. Das Beispiel Stromversorgung zeigt das ganz deutlich. Die Preise sind explodiert, weil monopolistische Strukturen dies möglich machen. Deshalb sind wir für die Entflechtung von Übertragungsnetz und Stromerzeugung. Nur so kann gleicher Netzzugang und Wettbewerb der Stromanbieter funktionieren und eine Instandhaltung und ein Ausbau der Netze gesichert werden, der sich nicht primär an den Interessen bestimmter Anbieter orientiert, sondern an der Weiterentwicklung des Marktes insgesamt. Und gerade deswegen haben wir uns auch gegen den Ansatz der Bundesregierung gewandt, nur die Preise auf dem Energiemarkt zu deckeln, aber nicht die Märkte besser zu befördern. Wir brauchen Entflechtung und Zerlegung der Großen, damit überhaupt kleine Energieanbieter nachwachsen können.

Manchmal sind Eingriffe in die Marktstrukturen nötig, um Fehlentwicklungen zu korrigieren. Aber nicht nur dann!

Eingriff in Marktstrukturen: das heißt auch: Mut zur Re-Regulierung. Stark reguliert ist seit je die Landwirtschaft. Es war richtig, über Jahrzehnte primär dafür zu sorgen, dass eine breitgefächerte Struktur einer familiär geprägten bäuerlichen Landwirtschaft erhalten bleibt. Das ist auch heute nach wie vor im Grundsatz richtig. Aber die Macher der Förderinstrumente verschlafen heute die Trends, die der Markt eigentlich setzt. Bio boomt, doch in den Regalen fehlen zunehmend die deutschen Produkte. Während einerseits eine hochsubventionierte industrielle Landwirtschaft gepöppelt wird, fehlen die Instrumente, um Bio von hier in die Regale zu bringen, die hier stehen. Renate Künast hat als Landwirtschaftsministerin die Förderung der Umstellung auf Öko-Landwirtschaft eingeführt. Davon profitieren gerade die kleinen, familiär geprägten Betriebe. Seehofer streicht die Umstellungsförderung wieder zusammen – und gefährdet damit einen Markt, der jetzt einen Anschub braucht, sich aber auf nicht allzu lange Sicht selber tragen könnte.

Die Notwendigkeit einer Re-Regulierung ist auch ein globales marktwirtschaftliche Problem. In der EU werden einheimische Bauern massiv subventioniert. Gleichzeitig werden Zölle auf landwirtschaftliche Produkte aus sich entwickelnden Ländern erhoben. Deutlich wird der Effekt dieser Markteingriffe z.B. beim Zucker: Zucker aus der EU ist im Supermarkt so billig, dass Produzenten aus sich entwickelnden Staaten kaum Chancen haben, ihre durch Einfuhrbeschränkungen und Zölle verteuerten Zucker zu verkaufen. Durch diese Politik wird nicht nur der Wettbewerb zu Ungunsten der sich entwickelnden Länder verzerrt, sondern auch die die Umsetzung von Fair-Trade und Umweltkriterien künstlich erschwert – weil die protektionistischen Zölle den Hannoveraner Zuckerrübenbauern vor der Fair-Trade-Genossenschaft aus Haiti schützen. Das ist weder marktwirtschaftlich, noch innovationsfördernd, noch gerecht. Regulierung in der Landwirtschaft ist weiter notwendig – aber sie muss an die Notwendigkeiten der Gegenwart angepasst werden.

Diese Beispiele zeigen einerseits, dass der Wettbewerb auf vielen Märkten noch gar nicht richtig funktioniert, wie beim Strom. Andererseits sehen wir, dass Eingriffe in den Markt wie bei den Zuckerbauern gar nichts Ungewöhnliches sind. Oft lassen sich neue Märkte gar nicht ohne Re-Regulierung schaffen, wie die Förderung von ökologischem Landbau oder alternativer Energien (EEG) zeigen.

Fazit: Märkte regeln, damit Märkte entstehen können

Wir kommen nicht umhin, Märkte zu regeln. Gerade, wenn wir darauf verzichten, geben wir ökologische Instrumente aus der Hand, die eigentlich innovative Antworten auf die Gegenwartsfragen entwickeln helfen könnten. In vielen Bereichen hat es sehr lange gar keinen Markt gegeben. Monopolstrukturen und staatliche Regulierungen haben dies verhindert. Oft ging das zu Lasten ökologischer Ideenträger wie alternativer Energien, Biobauern oder innovativer Mobilitätsentwickler. Das können wir im Interesse einer ökologischen Modernisierung nicht hinnehmen.

Uns es geht letztlich auch immer um die Förderung von Eigeninitiative. Die Grünen waren schon immer für Subsidiarität – also Gesellschaft und Wirtschaft „von unten herauf“ gestalten statt Vorgaben „von oben herab“. In diesem Sinne stehen wir Liberalisierungen offen gegenüber, aber nicht um jeden Preis und nicht ohne eine intelligente Steuerung. Denn eine einfache Liberalisierung ohne Re-Regulierung führt sehr schnell dazu, dass einige Wenige den Markt dominieren und Innovativität und Umweltziele auf der Strecke bleiben. Sowohl der Fokus auf Markt-Eindämmung als auch auf voraussetzungsloser Liberalisierung ist falsch.

In der Konsequenz heißt das: Wir müssen Markt in vielen Bereichen erst ermöglichen und fördern. Aber: Wir brauchen dabei Re-Regulierung. Sonst setzt sich das Recht der Platzhirsche durch und gerade nicht die beste und nachhaltig sinnvollste Idee. Wir wollen der Ökologie durch marktwirtschaftliche Instrumente eine Stimme geben. Also brauchen wir einen wettbewerbspolitisch starken Staat, der zu Re-Regulierung fähig ist, um so auch starke Umweltziele durchsetzen zu können.

Hier setzt unsere Politik an: Durch sinnvolle Grenzwerte und Zielbeschreibungen, durch intelligente Anreizsysteme und innovative Steuerungsinstrumente wollen wir die grüne Marktwirtschaft verwirklichen.