

Schlanker, strenger, sozialer

# Die Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft angesichts planetarer Belastungsgrenzen

Die planetaren Belastungsgrenzen stellen auch das deutsche Wirtschafts- und Sozialsystem vor substanzielle Herausforderungen. In diesem Beitrag wird aufgezeigt, dass die Soziale Marktwirtschaft konzeptionell und praktisch das Potenzial hat, die ökologisch gebotenen Reformen umzusetzen und im Sinne individueller Lebenschancen zu gestalten.

Von Sarah Lange und Nils Goldschmidt

## 1 Einleitung

Bereits im Jahr 1947 prägte der Ökonom Alfred Müller-Armack den Begriff *Soziale Marktwirtschaft* (Müller-Armack 1947). Es ist daher verständlich, wenn Sie sich als Leser/in fragen, warum ein Beitrag zur Sozialen Marktwirtschaft in der Rubrik „Neue Konzepte“ erscheint und inwieweit dieses mehr als 75 Jahre alte Konzept Antworten auf die drängenden Fragen unserer Zeit geben kann (Goldschmidt/Kolev 2023).

Schon ein erster Blick auf die ursprüngliche Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft als *evolutive Ordnung* (Müller-Armack [1974] 1981) verdeutlicht, dass „das immer wieder Neue“ seit jeher im deutschen Sonderweg jenseits von „freier Marktwirtschaft“ und „zentralistischer Planwirtschaft“ mitzudenken ist. Dies ist, wie sich in unserem Beitrag zeigen wird, nicht das einzige Anliegen der Sozialen Marktwirtschaft, an das es sich zu erinnern lohnt.

Die dramatischen Auswirkungen unseres Lebens- und Wirtschaftsstils auf die Umwelt und damit auf die Grundlagen unserer Zivilisation sind komplex und lassen sich nicht auf den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur reduzieren. Wirtschaftspolitische Empfehlungen unterschiedlicher polit-ökonomischer Ansätze zielen häufig isoliert auf die Reduktion der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre und damit auf eine Begrenzung des Temperaturanstiegs ab. Die langfristigen Folgen der industriellen Revolution haben jedoch zu einer Überschreitung von sechs der neun planetaren Belastungsgrenzen geführt (Richardson et al. 2023). *Climate change* ist nur eine von ihnen.

Eine Rückbesinnung auf die Ideen der Sozialen Marktwirtschaft zeigt, dass Wirtschaften und die Beachtung planetarer

Grenzen nicht im Widerspruch zueinander stehen müssen. Den frühen Vertretern des Ordoliberalismus, deren Überlegungen wesentlich die Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft mitgeprägt haben, ging es um die Etablierung eines verlässlichen Ordnungsrahmens für den marktlichen Wettbewerb. Sie waren angetrieben von dem Bewusstsein, dass sich Freiheit, die der gesamten Gesellschaft und jedem und jeder Einzelnen dienlich ist, nicht von selbst einstellt, sondern umfassender Politik bedarf (Eucken 1940; Röpke 1959). Soziale Marktwirtschaft bedeutete für ihre Gründerväter und -mütter auch stets die Berücksichtigung der humanökologischen *Grenzen der Marktwirtschaft*.

Das Ziel unseres Beitrags ist eine Re-Fokussierung der Debatte um die Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

## 2 Soziale Marktwirtschaft und die ökologische Dimension

Für ihre Vordenker/innen war die Soziale Marktwirtschaft ein ganzheitlicher, gesellschaftspolitischer Ansatz. Es ging ihnen um mehr als eine effiziente Wirtschafts- und Sozialordnung. Leitgedanke der Sozialen Marktwirtschaft ist vielmehr eine umfassende Ordnung der Gesellschaft in Freiheit, in der prinzipiell jede/r unabhängig von Herkunft und gesellschaftlicher Stellung weitreichende Verwirklichungschancen hat. Für Müller-Armack beruht die Soziale Marktwirtschaft auf einem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Leitbild und war in diesem Sinne ein „progressive[r] Stilgedanke“ (Müller-Armack 1976). Die Soziale Marktwirtschaft zielt auf die Lebensbedingungen der Menschen. Nicht in der Verwirklichung von wirtschaftlicher Effizienz, sondern in der Ermöglichung von Gerechtigkeit liegt letztlich ihr Ziel. Wird dieser Gedanke konsequent zu Ende gedacht, steht es außer Frage, dass die ökologische Dimension systematischer Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft ist. Die (Nicht-)Beachtung der planetaren Belastungsgrenzen verändert unsere Lebensbedingungen und -chancen grundlegend.

Blickt man in die frühen Schriften der Sozialen Marktwirtschaft, so ist es überraschend, wie sehr sich der Gedanke eines Lebens im Einklang mit der Natur durch diese Texte zieht. Die Einbeziehung der ökologischen Dimension markiert für Müller-Armack die zweite, entscheidende Phase der Sozialen

Marktwirtschaft: „Wir stehen nunmehr vor einer zweiten Phase in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft: Es kommt eine neue Schicht von Fragen, die eine Lösung erheischen, in Sicht. Nicht die materielle Güterversorgung als vielmehr die sinnvolle und lebensgemäße Gestaltung der gesellschaftlichen und natürlichen Umwelt, die noch nicht ihren neuen Stil erhalten hat, dürfte dabei im Vordergrund stehen.“ (Müller-Armack 1959). Die Soziale Marktwirtschaft beruht auf einem friedvollen gesellschaftlichen Miteinander – Müller-Armack nennt dies „soziale Irenik“ (Müller-Armack 1950) –, zu dem auch ein sorgsamer Umgang mit der Natur gehört. Denkt man Wirtschaft und Gesellschaft zusammen, wird eine ökologische Transformation nur Akzeptanz gewinnen, wenn die Beachtung und der Ausgleich von sozialen Härten inhärenter Teil von notwendigen Reformen sind (Goldschmidt/Wolf 2021). Die Bewahrung der menschlichen Lebensgrundlage als Voraussetzung für ein gutes Leben dieser und kommender Generationen ist zentral mit dem Anliegen der Sozialen Marktwirtschaft verbunden. „Eigentlich sollte es jedem einleuchten, wie ungeheuer kurz-sichtig es ist, wenn wir das Gleichgewicht der Natur zerstören“, fasst es Wilhelm Röpke (1964) zusammen und formuliert den generationenübergreifenden Appell, dass die Natur als Grundlage allen Wirtschaftens keiner „Wachstumsbesessenheit“ zum Opfer fallen dürfe. Markt und Wettbewerb waren für die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft das Mittel und nicht das Ziel gesellschaftlicher Gestaltung.

### 3 Soziale Marktwirtschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Das oben skizzierte Anliegen ökologischer Nachhaltigkeit im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft bildet den Ausgangspunkt unserer Bewertung des geltenden Ordnungsrahmens in der Bundesrepublik hinsichtlich der Berücksichtigung planetarer Belastungsgrenzen. Dabei zeigt sich, dass der inhärente Anspruch und die aktuelle Wirklichkeit einer ökologisch orientierten Sozialen Marktwirtschaft substantiell auseinandergehen.

Der ordnungspolitische Rahmen zur Vermeidung von Umweltschäden leitet sich in Deutschland neben der nationalen Gesetzgebung aus dem EU-Recht und dem internationalen Völkerrecht ab. Völkerrechtliche Verträge wie das Übereinkommen von Paris müssen nach deren Unterzeichnung in nationale Gesetze umgesetzt werden, um Rechtsgültigkeit zu erlangen. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sowie des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält das europäische Primärrecht verschiedene umweltbezogene Bestimmungen.

Das Konzept der planetaren Belastungsgrenzen umfasst den menschlichen Umweltverbrauch in neun Dimensionen und setzt messbare Grenzen der ökologischen Belastbarkeit des Planeten fest. Sechs der neun bisher bekannten Belastungsgrenzen, darunter Klimawandel und Landnutzungsänderung, gelten als gesichert überschritten (Persson et al.

2022; Rockström et al. 2023). Bei den Messgrößen zur Erfassung des Belastungsstatus einzelner Dimensionen handelt es sich beispielsweise um die CO<sub>2</sub>-Konzentration in der Atmosphäre oder den Anteil waldbedeckter Fläche an der globalen, eisfreien Landfläche (Landnutzungsänderung). Verbleib beziehungsweise Rückkehr in den sicheren Bereich einer planetaren Grenze impliziert, dass nach derzeitigem Wissensstand eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit besteht, die Resilienz des jeweiligen Erdsystemprozesses zu gefährden und Kipppunkte zu überschreiten. Um die Einhaltung der planetaren Belastungsgrenzen zu gewährleisten, muss der Umweltverbrauch in den seit Langem industrialisierten Ländern wie Deutschland absolut und deutlich reduziert werden (Richardson et al. 2023; Rockström et al. 2023).

Völker- und europarechtlich zentral ist gegenwärtig vor allem die planetare Belastungsgrenze Klimawandel. Weitere planetare Belastungsgrenzen scheinen – trotz eines erweiterten Verständnisses der europäischen Umweltpolitik im Zuge des European Green Deal – keine gleichwertige Bedeutung einzunehmen. Im Mittelpunkt für die europäische Klimapolitik steht die Verordnung (EU) 2021/1119 beziehungsweise das EU-Klimagesetz. Mit dessen Verabschiedung hat die EU ihr langfristiges Ziel zur Einsparung von Treibhausgasemissionen auf Netto-Null-Emissionen ab 2050 sowie anschließen den Negativ-Emissionen angehoben. Trotz dieses im globalen Vergleich ambitionierten Zieles zeigt der Vergleich mit dem globalen Emissionsrestbudget von 226 Gt zur Erreichung der 1,5°C-Schwelle beziehungsweise 976 Gt zur Erreichung der 2°C-Schwelle (IPCC 2021), dass die Zielgröße der EU deutlich hinter dem Anspruchsniveau der planetaren Belastungsgrenze Klimawandel und den Vorgaben des Pariser Klimaabkommens zurückbleibt. Unter der Annahme eines gleichbleibenden jährlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes der EU von 3,5 Gt (Destatis 2024) wäre das Emissionsrestbudget der EU bei einem globalen Pro-Kopf-Ansatz spätestens im Jahr 2030 aufgebraucht – ohne Berücksichtigung der historischen Emissionen und somit zu Ungunsten von Entwicklungsländern. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der EU-Gesetzgebung im Bereich Landnutzungsänderung. Die Zielvorgabe, Emissionen aus Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) durch entsprechenden CO<sub>2</sub>-Abbau auszugleichen, ist programmatisch. Fraglich ist jedoch, inwieweit dieser Ausgleich angesichts der abnehmenden Speicherleistung natürlicher CO<sub>2</sub>-Senken realisiert werden kann. Von europäischen Wäldern, Mooren und Böden aufgenommene Mengen an CO<sub>2</sub> gingen bereits von 2013 bis 2018 um 20 Prozent zurück (DNR 2021). Treibhausgasemissionen des LULUCF-Sektors sind zudem weder in das europäische noch in das deutsche Emissionshandelssystem integriert.

Das deutsche Umweltrecht umfasst eine große Anzahl sektoraler Umweltgesetze mit Schwerpunkten in unterschiedlichen Umweltbereichen. Einzelgesetze enthalten teils variierende Begriffsdefinitionen oder eine unterschiedliche Gewichtung einzelner Umweltbelange (UBA 2021). Die institutionelle Verankerung der deutschen Umweltpolitik ergibt sich aus der

1994 in das Grundgesetz eingefügten Staatszielbestimmung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen „und der Tiere“ (seit 2002) in Art. 20a GG. Der legislative Gestaltungsspielraum zur Umsetzung des Umwelt- und Tierschutzes ist jedoch groß, da Art. 20a GG keine Vorzugsregeln für die Lösung von Zielkonflikten, etwa bei der Abwägung Braunkohleabbau vs. Umweltschutz, vorsieht. Gewährleistet werden soll die Umsetzung des Staatszieles sowie der europarechtlichen Vorgaben seit 2019 vor allem mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG). Aufgrund der angestrebten Treibhausgasneutralität bis 2045 und einer Minderung von mindestens 65 % bis 2030 setzt das KSG primär an der planetaren Belastungsgrenze Klimawandel an. Komplementiert wird das KSG im Bereich Klimawandel durch Umweltfachgesetze wie das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, das Erneuerbare-Energien-Gesetz oder das Gebäudeenergiegesetz. Weitere Belastungsgrenzen, etwa Landnutzungsänderung, spiegeln sich ebenfalls in zahlreichen Fachgesetzen wider. Maßgebliche Vorgaben der Flächennutzung sind etwa das Baugesetzbuch des Bundes, die Landesplanungsgesetze der Länder sowie die Flächennutzungspläne der Gemeinden.

Trotz der gesetzlich verankerten Umwelt- und Klimaschutzvorgaben bescheinigt der Sachverständigenrat für Umweltfragen der deutschen Umweltpolitik im Bereich der Treibhausgasemissionen Ambitions- und Umsetzungslücken (SRU 2022). Nach den aktualisierten Berechnungen des SRU auf Basis des 6. Sachstandsberichts des IPCC (2021) betrug das maximale CO<sub>2</sub>-Restbudget Deutschlands ab 2022 noch 6,1 Gt CO<sub>2</sub> (1,75 °C) beziehungsweise 2,0 Gt CO<sub>2</sub> (1,5 °C). Unter der Annahme einer linearen Emissionsreduktion ab 2022 wären die Budgets somit 2040 beziehungsweise 2027 aufgebraucht. Dementsprechend sind die Zielkorridore der Klimaneutralität bis 2045 (Deutschland) beziehungsweise 2050 (EU) nicht konform mit der Vorgabe des Pariser Klimaabkommens und deren Bekräftigung durch das Bundesverfassungsgericht, den globalen Temperaturanstieg auf deutlich unter zwei Grad zu begrenzen. Rund die Hälfte der deutschen Gesamtfläche von 357.595 Quadratkilometern wird zurzeit landwirtschaftlich genutzt. Der Anteil der Waldfläche beträgt knapp 30 % und liegt somit unterhalb des für die Belastungsgrenze Landnutzungsänderungen definierten Grenzwertes von 50 % für Wälder in gemäßigten Klimazonen (UBA 2023; Steffen et al. 2015).

Zweifelsohne ist jeder Governance-Ansatz im Sinne eines *government with society* nur so erfolgreich, wie der gesellschaftliche Wille zur Umsetzung der Maßnahmen groß ist. Dies erfordert eine Gesellschaft, in der sich unterschiedliche Vorstellungen mit Respekt begegnen und in der der politische Kompromiss der Normalfall ist – ganz im Sinne der unterschiedlichen Vorstellungen vornehmenden Idee der sozialen Irenik von Müller-Armack (1950).

Eine Umweltpolitik, die eine Rückkehr in beziehungsweise Einhaltung von planetaren Belastungsgrenzen anstrebt, muss sich neben naturwissenschaftlichen Erkenntnissen auch an sozialwissenschaftlichen Ansätzen zu gesellschaftlichen Trans-

formationsprozessen orientieren, wenn sie langfristig und ohne Verlust der demokratischen Legitimation erfolgreich sein will. Umso relevanter ist es, dass ordnungsrechtliche und prozesspolitische Steuerungsinstrumente, die derzeit teils unverbunden nebeneinander existieren, harmonisiert und vor dem Hintergrund eines ordnungspolitischen Gesamtkonzepts weiterentwickelt werden. Eine isolierte Betrachtung von einzelnen Messgrößen wie den Treibhausgas-Konzentrationen ignoriert die Interdependenzen der Belastungsgrenzen und birgt die Gefahr unvollständiger und widersprüchlicher Regulierungen. Dies ist nicht nur ineffizient, sondern führt auch zu Wohlstandsverlusten der kommenden Generationen. Die in der zweiten Novelle des KSG geplante Aufhebung der Sektorziele, nach wiederholter Zielabweichung in den Sektoren Gebäude und Verkehr (BMWK 2022), steht im Widerspruch zu einem langfristig stabilen Ordnungsrahmen, da die geplante Novelle das Erreichen der Klimaziele des KSG behindert. Als „verfassungsrechtlich ausgesprochen problematisch“ beurteilte etwa Roda Verheyen, Mitglied des Hamburgischen Verfassungsgerichts, die KSG-Novelle in einer Sachverständigen-Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie. „Keine Verschiebung von Reduktionslasten in die Zukunft und damit auf die nachfolgenden Generationen“ sei die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts gewesen. Genau das passe jedoch mit einer Aufweichung der Sektorziele (Bundestag 2023). Der Nichteinhaltung des KSG wird – statt mit effektiveren Preissignalen – mit einer Abschwächung derselbigen begegnet.

Besonders am Beispiel der Agrarpolitik zeigt sich die gegenwärtige Abweichung von grundlegenden Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft. Rund 40 % des europäischen Gesamtetats kommen derzeit der Landwirtschaft zugute (EK 2022; Dörr 2017). Fördergelder der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) werden größtenteils nach pauschalen Flächenprämien ohne zu erbringende Gegenleistungen, etwa hinsichtlich der ökologischen Flächenbewirtschaftung, ausbezahlt. Die erste Säule der GAP, bestehend aus Direktzahlungen an Landwirt/innen je Hektar bewirtschafteter Fläche beziehungsweise je Nutztier, macht rund 80 % der europäischen Agrarsubventionen aus. Fehlanreize, etwa zur Intensivierung der Bewirtschaftung von Grünland (NABU 2016), sind mitverantwortlich dafür, dass sich der Anteil des ökologischen Landbaus an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche der EU mit 9 % (Eurostat 2022) nach wie vor im einstelligen Bereich befindet.

Die deutsche Agrarpolitik der vergangenen Jahrzehnte hat eine große Anzahl an Subventionen und Steuervergünstigungen mit teils widersprüchlicher Wirkung hervorgebracht. Umweltschädliche Förderungen wie Agrardiesel-Subventionen oder Mehrwertsteuervergünstigungen für tierische Lebensmittel stehen ökologisch orientierten Fördersystemen wie der Gemeinwohlprämie zur Förderung von Maßnahmen in den Bereichen Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutz entgegen. Landwirtschaftliche Betriebe sind in Deutschland von rele-

vanten umweltbezogenen Lenkungsabgaben entweder befreit (etwa vom Emissionshandel und von der Kraftfahrzeugsteuer) oder zahlen einen stark reduzierten Steuersatz (etwa auf Agrardiesel). Die Dekarbonisierung des Agrarsektors wird gebremst und notwendige Innovationen werden gehemmt. Mit Blick auf die Gefahren solch eines kurzfristig nutzenorientierten Wirtschaftens urteilte bereits Alexander Rüstow, dessen Ideen wesentlich die Soziale Marktwirtschaft mitprägten: „Der Mensch macht einen Eingriff [in die Natur] wegen seines wirklichen oder vermeintlichen Nutzens. Erst nachträglich stellen sich nicht einkalkulierte schädliche Folgen heraus, die oft weit schwerwiegender sind als der Nutzen und sich nicht selten sogar als irreparabel erweisen.“ (Rüstow 1957)

Sowohl die EU als auch Deutschland setzen auf Prämien für umwelt- und klimapolitische Leistungen von landwirtschaftlichen Betrieben. Gleichzeitig wird die Bepreisung von Umweltleistungen, insbesondere CO<sub>2</sub>, erheblich reduziert. Die Verfälschung der Preissignale aufgrund nicht oder nur unzureichend internalisierter externer Effekte sowie klimaschädlicher und teils widersprüchlicher Subventionen führen zu Veränderungen der Angebots- und Nachfragedynamik, die mit den umweltpolitischen Zielen des Ordnungsrahmens nicht kompatibel sind.

#### 4 Schlanker, strenger, sozialer: Die Soziale Marktwirtschaft innerhalb planetarer Belastungsgrenzen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde gezeigt, dass erstens die Vordenker/innen der Sozialen Marktwirtschaft ökologische Nachhaltigkeit zur Sicherung der menschlichen Lebensgrundlage als inhärentes Anliegen mitdachten und zweitens, dass dieser Anspruch grundsätzlich im bestehenden Ordnungsrecht verankert ist, aber infolge von Ambitionslücken des Ordnungsrahmens und Umsetzungslücken aufgrund des ineffizienten sowie inkonsistenten Mixes aus Umweltabgaben und Subventionen gegenwärtig nicht erfüllt wird.

Eine zeitgemäße Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft verlangt ein möglichst lückenlos und widerspruchsfrei konzipiertes Umweltrecht, das die Interdependenzen der planetaren Belastungsgrenzen berücksichtigt und effektiv durchgesetzt werden kann. Der Konflikt zwischen den Bestrebungen unserer individuellen Freiheitsentfaltung und deren Auswirkung auf unsere Umwelt als Gefahr der individuellen Freiheit ist, um in den Worten von Weizsäckers (1994) zu sprechen, nicht allein „durch das Aufpfropfen von Coase auf die Soziale Marktwirtschaft“ zu lösen. Im Geiste der Vordenker/innen der Sozialen Marktwirtschaft bedarf es einer grundlegenden Reform des Umweltrechts und dessen marktlicher Instrumente – schlanker, strenger und sozialer als der Status quo.

Es braucht eine *schlanke* und *strenge* Umweltpolitik, die mittels eines langfristig ausgerichteten Ordnungsrahmens mit verbindlichen Entwicklungspfaden Planungssicherheit schafft. Hierzu empfehlen wir die Aufhebung illegitimer Wettbewerbs-

*„Im Geiste der Vordenker/innen  
der Sozialen Marktwirtschaft bedarf  
es einer grundlegenden Reform des  
Umweltrechts und dessen marktlicher  
Instrumente – schlanker, strenger und  
sozialer als der Status quo.“*

vorteile durch einen stufenweisen Abbau umwelt- und klimaschädlicher Subventionen, begleitet von einer Zusammenführung bestehender Umweltabgaben (Steuern, Gebühren und Beiträge) und eine Ausweitung des deutschen Emissionshandels zu einem Externalitätenhandel. Steuern sind gemäß des Gesamtdeckungsprinzips als gegenleistungslose Einnahmen sämtlicher Ausgaben des Staates konzipiert und damit aufgrund ihres nicht zweckgebundenen Charakters als umfassendes Instrument umweltpolitischer Kosteninternalisierung kaum geeignet (Morgenthaler 2021). Zweckmäßiger wäre eine Ausweitung des Zertifikatehandels nach dem Mengenmodell des Standard-Preis-Ansatzes (Baumol/Oates 1971; 1979). Sie birgt den Vorteil, dass die zielgenaue Festlegung der Obergrenze auszugebender „Verschmutzungsrechte“, das heißt des Caps, eine direkte Orientierung an den Zielgrößen des Ordnungsrahmens und somit potenziell den planetaren Belastungsgrenzen ermöglicht. Unabhängig von der realpolitisch auszuhandelnden Verschärfung der Klimaziele entsprechend der planetaren Belastungsgrenzen bedarf es bereits zur Einhaltung des bestehenden umweltpolitischen Ordnungsrahmens einer Verschärfung der Klimaschutzmaßnahmen (UBA 2023). Daraus folgt für den bestehenden europäischen und nationalen Emissionshandel beziehungsweise einen potenziellen deutschen Externalitätenhandel die Notwendigkeit strenger Cap-Werte und deutlicher Preissignale.

Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht bietet sich die Ausdehnung des Zertifikatehandels auf weitere Umweltbelastungen und Sektoren, etwa auf die Methan- und Lachgas-Emissionen des LULUCF-Sektors, an. Als Umweltzertifikate konzipierte Lenkungsabgaben lassen sich als Vorteilsabschöpfungsabgabe, alias Abgabe, die für die Nutzung öffentlicher Güter erbracht werden muss, qualifizieren (Morgenthaler 2021). Gemäß der Finanzverfassung des GG ermöglichen diese, im Unterschied zum Abgabentypus der Steuer, eine potenzielle Zweckbindung der erzielten Einnahmen für umwelt- und sozialpolitische Fördermaßnahmen.

Eine zweckgebundene Mittelverwendung der Mehreinnahmen aus dem erweiterten Zertifikatehandel ist elementar, um dem Anspruch der Sozialen Marktwirtschaft gerecht zu werden. Aufgrund des intendierten Preisanstiegs betroffener Waren und Dienstleistungen ist die Flankierung der umweltpolitischen Reform durch eine aktive und umverteilende Sozialpoli-

tik nicht additiv, sondern für den Erfolg der sozial-ökologischen Transformation zwingend notwendig. Die Ergebnisse der letzten Umweltbewusstseinsstudien (BMUV/UBA 2022; 2023) verweisen auf die große Zustimmung gegenüber dem Ziel des ökologischen Wirtschaftsumbaus in der Bevölkerung. Allerdings verdeutlichen sie auch, dass die Empfindungen der Befragten angesichts eines ökologischen Wirtschaftsumbaus von Sorgen vor steigenden Lebenshaltungskosten geprägt sind. Eine positive Verknüpfung von ökologischer Transformation und sozialer Gerechtigkeit findet nur marginal statt (UBA 2022). Sozial- und Umweltpolitik wurden in der Vergangenheit nicht ausreichend zusammengedacht.

Für einkommensschwache Haushalte mit einer geringen Sparquote ist die relative Belastung der Bepreisung von negativen externen Effekten besonders hoch. Einkommensstarke Haushalte werden hingegen (auch) aufgrund ihres höheren marginalen, also einkommensabhängigen Konsums und der daraus resultierenden Möglichkeit der Anpassung des Konsumverhaltens relativ weniger belastet. Zugleich weisen einkommensstarke Haushalte Konsummuster mit einer hohen Umweltbelastung auf (UBA 2022). Eine unkompenzierte Ausweitung von Umweltzertifikaten würde wie eine regressive Konsumsteuer wirken und nicht zu einer Versöhnung von sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Transformation beitragen (Goldschmidt 2022). Daher möchten wir die Relevanz eines zweckgebundenen und einkommens- sowie vermögensabhängigen Rückerstattungsmodells mit progressivem Verlauf betonen. Je größer die gesamtwirtschaftliche Rückerstattung, desto schwächer ist das ökologische Preissignal und desto ineffektiver die Lenkungswirkung. Wir empfehlen ein Rückerstattungsmodell, das vorsieht, etwa die Hälfte der Einnahmen sozial gestaffelt zurückzuzahlen. Alle Bürger/innen im unteren Einkommens- und Vermögensdrittel sollten einen Ausgleich erhalten, der den Zusatzkosten der reichsten Person im unteren Drittel (unteres Tertian-Einkommen) entspricht (ausführlicher in Wolf/Goldschmidt 2019). Die andere Hälfte der Einnahmen sollte der Förderung des sozial-ökologischen Wirtschaftsumbaus zugutekommen. Wir unterstützen überwiegend zeitlich begrenzte Fördermaßnahmen von Transformationsprozessen, um einer langfristigen Abhängigkeit von Subventionen, wie im Agrarsektor geschehen, entgegenzuwirken.

Die von uns vorgeschlagene Zweckbindung der Einnahmen wäre zwar haushaltsrechtlich komplex, allerdings für das Ausschöpfen der Synergieeffekte von Sozial- und Umweltpolitik, für die Planungssicherheit der Wirtschaftsakteur/innen und letztlich für die gesellschaftliche Akzeptanz von ausgesprochen großer Bedeutung. Da bei deutlichen Preissignalen ein Lenkungseffekt in Richtung Substituten mit geringerer Umweltbelastung und suffizienteren Konsummustern zu erwarten ist, würde sich eine komplementierende Bepreisung von umweltschädlichem Luxuskonsum sowie umweltschädlichen Kapitalerträgen zur langfristigen Finanzierung der Transformationsförderung anbieten. Eine ansteigende Besteuerung besonders Vermögender findet sich bereits in Rüstows Vorstellung einer

stark progressiv ausgestalteten Erbschaftssteuer, um allen Gesellschaftsmitgliedern gleiche Start- und Bildungschancen zu ermöglichen (Hegner 2000; Goldschmidt 2009).

Unsere Aufgabe wird es sein, eine für diese und kommende Generationen zukunftsfähige Soziale Marktwirtschaft zu schaffen, die „bewusst nicht nach irgendwelchen Rekorden und Höchstleistungen strebt [...], sondern die bewusst die Frage stellt, was getan werden kann, um den einzelnen Menschen glücklich zu machen“ (Rüstow 1963).

## Literatur

- Baumol, W. J./Oates, W. E. (1971/1979): The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. In: The Swedish Journal of Economics 73: 42–54. DOI: 10.2307/3439132
- BMWK (2022): Klimaschutzbericht 2022. Berlin, Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. [www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/klimaschutzbericht-2022-2164878](http://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/klimaschutzbericht-2022-2164878)
- Bundestag (2023): Aufweichung der Sektorziele: Experten kritisieren KSG-Novelle. In: NVwZ Nachrichten (10.11.23). <https://rsw.beck.de/zeitschriften/nvwz/startseite/2023/11/10/aufweichung-der-sektorziele-experten-kritisieren-ksg-novelle>
- Destatis (2024): Europäischer Green Deal: Klimaneutralität bis 2050. [www.destatis.de/Europa/DE/Thema/GreenDeal/GreenDeal.html#798676](http://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/GreenDeal/GreenDeal.html#798676)
- DNR (2021): Überarbeitung der LULUCF-Verordnung. Factsheet. Berlin, Deutscher Naturschutzring. [www.dnr.de/aktuelles-termine/aktuelles/factsheet-zur-ueberarbeitung-der-lulucf-verordnung](http://www.dnr.de/aktuelles-termine/aktuelles/factsheet-zur-ueberarbeitung-der-lulucf-verordnung)
- Dörr, J. (2017): Die europäische Kohäsionspolitik. Eine ordnungsökonomische Perspektive. Oldenburg, De Gruyter. DOI: 10.1515/9783110482768
- Eucken, W. (1940): Grundlagen der Nationalökonomie. Berlin, Springer.
- Europäische Kommission (2022): Endgültiger Erlass (EU, Euratom) 2022/182 des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2022. Brüssel, Europäische Kommission. <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/General/2022/de/GenExp.pdf>
- Eurostat (2022): Schlüsseldaten über Europa. Ausgabe 2022. Luxemburg, Eurostat. DOI: 10.2785/851035
- Goldschmidt, N. (2009): Ist Erben ungerecht? Die Begründung von Erbschaftsregeln im Spannungsfeld von individueller Souveränität und sozialer Privilegierung. In: Goldschmidt, N. (Hrsg.): Generationengerechtigkeit. Ordnungsökonomische Konzepte. Tübingen, Mohr Siebeck. 101–136.
- Goldschmidt, N. (2022): Wachstum oder Postwachstum? In: Forschung & Lehre 07/2022: 512–513. DOI: 10.37307/j.0945-5604.2022.07.04
- Goldschmidt, N./Kolev, S. (2023): 75 Jahre Soziale Marktwirtschaft in 7,5 Kapiteln. Freiburg, Herder.
- Goldschmidt, N./Wolf, S. (2021): Gekippt. Was wir tun können, wenn Systeme außer Kontrolle geraten. Freiburg, Herder.
- Hegner, J. (2000): Alexander Rüstow: Ordnungspolitische Konzeption und Einfluss auf das wirtschaftspolitische Leitbild der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, Lucius und Lucius. DOI: 10.1515/9783110504521
- IPCC (2021): Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genf, Intergovernmental Panel on Climate Change. [www.ipcc.ch/report/ar6/wg1](http://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1)
- Morgenthaler, G. (2021): Verfassungsfragen der Internalisierung externer Kosten im Interesse des Umweltschutzes. In: Antonakopoulos, N./Engel, B./Gille, M. (Hrsg.): Unternehmenskauf und Unternehmensumwandlung. Wiesbaden, Springer. 323–338. DOI: 10.1007/978-3-658-34138-1\_18
- Müller-Armack, A. (1947): Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Hamburg, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik.
- Müller-Armack, A. (1950 [1968]): Soziale Irenik. In: Ders.: Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform, 2. Aufl. Stuttgart u. a., 559–578.

- Müller-Armack, A. (1959): Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 8/2–3: 7–21. DOI: 10.1515/zfw-1959-2-302
- Müller-Armack, A. ([1974] 1981): Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführende Konzepte, 2. Auflage. Bern, P. Haupt.
- Müller-Armack, A. (1976): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Berlin, P. Haupt.
- NABU (2016): Fit, fair und nachhaltige Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik. Berlin, NABU-Bundesverband. [www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/161104-nabu-hintergrundpapier-agrarstudie1.pdf](http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/161104-nabu-hintergrundpapier-agrarstudie1.pdf)
- Persson, L. et al. (2022): Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities. In: Environmental Science & Technology 56/3: 1510–1521. DOI: 10.1021/acs.est.1c04158
- Richardson, K. et al. (2023): Earth beyond six of nine planetary boundaries. In: Science Advances 9: eadh2458. DOI: 10.1126/sciadv.adh2458
- Rockström, J. et al. (2023): Safe and just Earth system boundaries. In: Nature 619: 102–111. DOI: 10.1038/s41586-023-06083-8
- Röpke, W. ([1959] 2009): Die Erziehung zu wirtschaftlicher Freiheit und die großen Entscheidungen der Gegenwart. In: Hennecke, H. (Hrsg.): Willhelm Röpke: Marktwirtschaft ist nicht genug. Gesammelte Aufsätze. Waltrop/Leipzig, Manuscriptum. 326–337.
- Röpke, W. ([1964] 2009): Wir zornigen alten Männer. In: Hennecke, H. (Hrsg.): Willhelm Röpke: Marktwirtschaft ist nicht genug. Gesammelte Aufsätze. Waltrop/Leipzig, Manuscriptum. 431–435.
- Rüstow, A. (1957): Ortsbestimmung der Gegenwart. Eine universalgeschichtliche Kulturkritik, Band 3. Zürich, Eugen Rentsch.
- Rüstow, A. ([1957] 1963): Hat der Westen eine Idee? In: Rüstow, A. (Hrsg.): Rede und Antwort. 21 Reden und viele Diskussionsbeiträge aus den Jahren 1932 bis 1962. Ludwigsburg, Hoch. 165–189.
- SRU (2022): Wie viel CO<sub>2</sub> darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO<sub>2</sub>-Budget. Berlin, Sachverständigenrat für Umweltfragen. [www.umwelttrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04\\_Stellungnahmen/2020\\_2024/2022\\_06\\_fragen\\_und\\_antworten\\_zum\\_co2\\_budget.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=30](http://www.umwelttrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2022_06_fragen_und_antworten_zum_co2_budget.pdf?__blob=publicationFile&v=30)
- Steffen, W. et al. (2015): Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. In: Science 347/6223: 1258–1262. DOI: 10.1126/science.1259855
- UBA (2021): Umweltgesetzbuch. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt. [www.umweltbundesamt.de/umweltgesetzbuch#grunde-fur-ein-umweltgesetzbuch](http://www.umweltbundesamt.de/umweltgesetzbuch#grunde-fur-ein-umweltgesetzbuch)
- UBA (2023 a): Struktur der Flächennutzung. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt. [www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/struktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flaechennutzungen](http://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/struktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flaechennutzungen)
- UBA (2023 b): Projektionsbericht 2023 für Deutschland. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt. [www.umweltbundesamt.de/publikationen/projektionsbericht-2023-fuer-deutschland](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/projektionsbericht-2023-fuer-deutschland)
- UBA/BMUV (2022): Umweltbewusstsein in Deutschland 2020. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt. [www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltbewusstsein-in-deutschland-2020](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltbewusstsein-in-deutschland-2020)
- UBA/BMUV (2023): Umweltbewusstsein in Deutschland 2022. Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt. [www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltbewusstsein-in-deutschland-2022](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltbewusstsein-in-deutschland-2022)
- Weizsäcker, E.-U. von (1994): Stellungnahme Klima und Umwelt. In: Bertelsmann Stiftung/Heinz Nixdorf Stiftung/Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Markt mit Moral. Das ethische Fundament der Sozialen Marktwirtschaft. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung: 173–180.
- Wolf, S./Goldschmidt, N. (2019): Klimaschutz auf Kosten der Armen? Vorschläge für eine markt- und sozialverträgliche Umsetzung von CO<sub>2</sub>-Steuern und des Emissionshandels. In: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 70: 125–165. DOI: 10.1515/ordo-2020-0008

## AUTOR/INNEN + KONTAKT

**Sarah Lange** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Kontextuale Ökonomik und ökonomische Bildung an der Universität Siegen. Sie engagiert sich im Netzwerk Plurale Ökonomik.

Universität Siegen, ZÖBIS/Fak. III,  
Kohlbedtstraße 17, 57072 Siegen.  
E-Mail: [sarah.lange@uni-siegen.de](mailto:sarah.lange@uni-siegen.de)

**Prof. Dr. Nils Goldschmidt** ist Professor für Kontextuale Ökonomik und ökonomische Bildung an der Universität Siegen. Er ist Vorsitzender der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e. V.

Universität Siegen, ZÖBIS/Fak. III,  
Kohlbedtstraße 17, 57072 Siegen.  
E-Mail: [goldschmidt@wiwi.uni-siegen.de](mailto:goldschmidt@wiwi.uni-siegen.de)



## Nachhaltigkeit

A-Z



## W wie Wärmewende

Die Wärmewende hat im Gegensatz zur Energiewende bisher nur langsam Fahrt aufgenommen. Dabei sind Gebäudesanierung und Wärmepumpen kein Hexenwerk. Die Politik muss sozial gerechte Regelungen zügig auf den Weg bringen, damit finanziell schwächer Gestellte nicht übermäßig belastet werden.

**R. Klopffleisch**

**Saubere Wärme für alle**

Plädoyer für eine sozial gerechte Klimapolitik

296 Seiten, Broschur, 32 Euro

ISBN 978-3-96238-314-5

Bestellbar im Buchhandel und unter [www.oekom.de](http://www.oekom.de).  
Auch als E-Book erhältlich.

Die guten Seiten der Zukunft

**oekom**