

Politische Manifestationen einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung: Die Wachstumskontroverse im Spiegel der deutschen Wirtschafts- und Umweltpolitik

Reinhard Steurer,¹ Wien

Zusammenfassung

Die seit den späten 1960er Jahren mehr oder weniger intensiv geführte Debatte um die Sinnhaftigkeit und die Möglichkeit von Wirtschaftswachstum, die Ende der 1980er Jahre im Rahmen des Diskurses um Nachhaltige Entwicklung weitergeführt worden ist, ist eine der wichtigsten umweltpolitischen Diskussionen überhaupt. Dieser Artikel zeigt, wie sich die so genannte Wachstumskontroverse in politischen Programmen und Policies in den Politikfeldern Wirtschaft und Umwelt in Deutschland niedergeschlagen hat. Die zentrale Schlussfolgerung lautet, dass theoretische Diskussionen und neue Ideen für die Politik zwar relevant sind und deshalb auch in politischen Programmen ihren Niederschlag finden. Inwieweit sie allerdings in die Policy einzugehen vermögen, hängt eng damit zusammen, inwiefern sie mit bestehenden Werten, Strukturen und Politiken vereinbar sind. Da nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die politischen Systeme westlicher Demokratien auf Wirtschaftswachstum aufbauen, vermeiden Entscheidungsträger jedwede Diskussion um natürliche Grenzen des Wachstums. Der Artikel schließt mit der Empfehlung, weniger den nach wie vor hohen politischen Stellenwert von Wirtschaftswachstum zu kritisieren als vielmehr die Grundlagen für eine an den Ansprüchen und Prinzipien des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung ausgerichtete „anspruchorientierte“ Wachstumspolitik konstruktiv mitzugestalten.

1. Vom Wachstumskonsens zur Wachstumskontroverse

Der Wiederaufbau Europas nach dem Zweiten Weltkrieg ist etwa Mitte der 1950er Jahre nahtlos in die längste Aufschwungphase der neueren Wirtschaftsgeschichte übergegangen. Die Phase außerordentlich hoher Wachstums- und niedriger Inflationsraten, die in Europa ohne Unterbrechung bis 1967 angedauert hat, ist von einem

¹ Dieser Artikel basiert auf meiner Dissertation „Der Wachstumdiskurs in Wissenschaft und Politik: Von der Wachstumseuphorie über ‚Grenzen des Wachstums‘ zur Nachhaltigkeit“, die beim Verlag für Wissenschaft und Forschung (Berlin) erschienen ist. Für einen ausführlichen Überblick zum wissenschaftlichen Wachstumdiskurs und zu einer ähnlichen Fallstudie für die Niederlande vgl. ebd.

weithin akzeptierten quantitativen Wachstumsparadigma begleitet und forciert worden. Kern dieses Paradigmas war die Ansicht, sämtliche wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme mittels Wirtschaftswachstum lösen zu können. In diesem Sinn hat Heinz W. Arndt (1978/1984, 153) richtig festgestellt: „Economic growth as an objective was so popular partly because it was an easy option. In its extreme form, growthmanship was a form of escapism [...]. Many other problems would be more manageable if only we had enough economic growth“. Da diese Ansicht von Parteien, Regierungen, internationalen Organisationen und weiten Teilen der Bevölkerungen in Industriestaaten, also von einer breiten „Wachstumskoalition“ getragen worden ist, kann für diese Zeit von einem umfassenden (wenngleich nicht gänzlich unumstrittenen) „Wachstumskonsens“, ja sogar von einer verbreiteten „Wachstumseuphorie“ gesprochen werden.

Um 1970 ist dieser Wachstumskonsens von der so genannten Wachstumskontroverse abgelöst worden. In dieser (populär)wissenschaftlichen Auseinandersetzung wird mit variierender Intensität hinterfragt, was bis in die 1960er Jahre hinein selbstverständlich war: die Möglichkeit, aber auch die Sinnhaftigkeit bzw. Erwünschtheit von Wirtschaftswachstum. Zu dieser Diskussion, die noch heute im Rahmen des Diskurses zum Konzept Nachhaltige Entwicklung geführt wird, kann aus der Sicht der 1970er Jahre mit Wilfred Beckerman (1974, 7) einleitend festgestellt werden: „The case against economic growth has become one of the most widely publicized – and widely accepted – of all indictments of modern society“. In diesem Sinne halten auch Lutz Wicke (1989, 495) und Paul Ekins (1992, 414) die Wachstumsfrage, d. h. die Frage nach dem Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Umweltschutz bzw. Nachhaltigkeit für „[d]ie zentrale umweltpolitische Frage“ bzw. für „one of the most disputed and intractable points in the whole environmental debate“.

Dieser Artikel zeigt, wie sich diese (populär)wissenschaftliche Kontroverse in politischen Programmen und Realpolitiken (respektive in der Wirtschafts- und Umweltpolitik) in Deutschland im Laufe der letzten drei Jahrzehnte wieder finden lässt. Als Voraussetzung dafür müssen zunächst allerdings nicht nur die Chronologie, sondern auch die zentralen Inhalte der (populär)wissenschaftlichen Wachstumskontroverse kurz erörtert werden.

2. Die wissenschaftliche Wachstumskontroverse im Zeitraffer

Trotz einer mittlerweile dreißigjährigen Geschichte und einer entsprechenden Vielfalt von Beiträgen können die Standpunkte der Wachstumskontroverse im Wesentlichen auf drei Paradigmen verdichtet werden, nämlich auf die Paradigmen quantitatives Wachstum/schwache Nachhaltigkeit, Grenzen des Wachstums/starke Nachhaltigkeit und qualitatives Wachstum/ausgewogene Nachhaltigkeit. Diese drei Paradig-

men, die einen guten Teil der Wachstumskontroverse ausgemacht haben,² lassen sich folgendermaßen kurz zusammenfassen (Steurer 2001; Steurer 2002, Kapitel 8):

- Vertreter des *Paradigmas Wachstumsgrenzen* sind davon überzeugt, dass Wirtschaftswachstum aufgrund von begrenzten natürlichen Ressourcen und/oder wegen einer Überstrapazierung der Senkenfunktion der Umwelt zumindest in fortgeschrittenen Volkswirtschaften gestoppt werden müsse oder früher oder später von selbst aufhöre. Dabei gehen die so genannten „Wachstumspessimisten“ von einem unauflösbaren Zielkonflikt zwischen Wachstum und Umweltqualität sowohl für die Vergangenheit als auch für die Zukunft aus. Eine absolute Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltverbrauch wird als unmöglich verworfen. Im Kontext des Nachhaltigkeitsdiskurses ist dieses Paradigma als starke Nachhaltigkeit mit dem Zusatz wieder zu finden, dass natürliches Kapital nicht durch menschliches oder von Menschen geschaffenes Kapital ersetzt werden könne.³
- Dieser Extremposition steht jene des *quantitativen Wachstumsparadigmas* diametral gegenüber. Dabei handelt es sich um das vor Einsetzen der Wachstumskontroverse nahezu unumstrittene Paradigma, das im Laufe des Wachstums- und Nachhaltigkeitsdiskurses in jenes schwacher Nachhaltigkeit transformiert worden ist. Vertreter dieses Paradigma – so genannte „Wachstumsoptimisten“ – halten Wirtschaftswachstum nach wie vor für eines der wichtigsten sozioökonomischen und politischen Ziele. Eine Entkopplung von Wachstum und Naturverbrauch wird für die Zukunft als selbstverständlich angenommen, weshalb auf Wachstum nicht verzichtet werden müsse, im Gegenteil. Wachstum wird oft sogar als Mittel zur Überwindung von Umweltproblemen betont.⁴
- Zwischen diesen beiden Extrempositionen steht das *qualitative Wachstumsparadigma*. Vertreter dieses Paradigmas gehen davon aus, dass ein umweltkonformes Wirtschaftswachstum weder selbstverständlich noch unmöglich, sondern mit einigen (vor allem politischen) Anstrengungen realisierbar sei. Deren Ziel ist nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine ökologische Optimierung des Wachstums,

2 Darüber hinaus ist besonders in der frühen Wachstumskontroverse auch noch das Paradigma sozialer Wachstumskritik diskutiert worden (Steurer 2002, Kapitel 6). Die wichtigsten Beiträge dazu waren Ezra Mishans (1967/1979; 1973; 1977/1980) konservative Fortschrittskritik und Fred Hirschs (1976/1980) „Soziale Grenzen des Wachstums“. Da dieses Paradigma nicht nur auf die 1960er und 70er Jahre beschränkt ist, sondern damals noch dazu im Schatten der Diskussion um natürliche Grenzen des Wachstums stand, verzichte ich hier auf eine Berücksichtigung.

3 Die wichtigsten Vertreter dieses Paradigmas sind die Autoren des 1972 veröffentlichten ersten Club of Rome Berichts „Die Grenzen des Wachstums“ sowie der „Neuen Grenzen des Wachstums“ (Meadows/Meadows et al. 1971/1978 & 1992), der federführende Autor des Bestsellers „Blueprint for Survival“ (Goldsmith 1972 & 1992/1996), Nicolas Georgescu-Roegen (1971; 1971/1996; 1975/1996) sowie die auf Georgescu-Roegen aufbauenden Ökologischen Ökonomen Herman Daly (1996/1999 & 2000) und Roefie Hueting (1975/1980 & 1992).

4 Wichtige Wachstumsoptimisten sind William D. Nordhaus (1973 & 1993), Robert Solow (1973 & 1997) und Wilfred Beckerman (1974; 1974/1975; 1992; 1995).

weshalb sie auch als „Wachstumsoptimierer“ bezeichnet werden. Da dieses Paradigma nicht nur im Wachstumdiskurs der 1970er, sondern auch im Nachhaltigkeitsdiskurs der 1990er Jahre eine Mittlerposition zwischen den beiden Extrempositionen einnimmt, kann das Paradigma heute als „ausgewogene Nachhaltigkeit“ bezeichnet werden. Der wichtigste Beitrag zu diesem Paradigma ist der so genannte „Brundtland-Bericht“ (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987).⁵

Die wichtigsten Charakteristika sowie die Kontinuität der drei Paradigmen über die letzten drei Jahrzehnte hinweg lassen sich auch in tabellarischer Form zusammenfassen. Tabelle 1 zeigt die Bezeichnung der Paradigmen im Laufe der Zeit und deren Kontinuität hinsichtlich zentraler Inhalte und Akteure. Die Spalte „Prioritäten“ zeigt die Rangordnung von fünf im Wachstumdiskurs relevanten Themen- bzw. Problemkreisen für das jeweilige Paradigma, wobei die erste Reihung die Prioritäten der 1970er Jahre und die zweite jene der 1990er Jahre wiedergibt (bei in Klammer angeführten Themen lässt sich keine eindeutige Reihung vornehmen). Bei den im Wachstumdiskurs diskutierten Themen handelt es sich um:

- a) wirtschaftspolitische Ziele wie Wachstum, Beschäftigung, Geldwertstabilität;
- b) Konsumniveau, Bedürfnisbefriedigung und diesbezügliche Werte;
- c) Knappheit natürlicher Ressourcen (wie z. B. Boden, Rohstoffe, Energieträger);
- d) Zerstörung der Senkenfunktion bzw. Umweltschädigungen und
- e) Bevölkerungswachstum.

Tab. 1: Inhalte und Kontinuität drei wichtiger Paradigmen der Wachstumskontroverse

<i>Bezeichnung der Paradigmen in den</i>			<i>Kontinuität der Paradigmen hinsichtlich</i>			
<i>1950/60er</i>	<i>1970/80er</i>	<i>1990er J.</i>	<i>Weltbild</i>	<i>Kernargument</i>	<i>Prioritäten</i>	<i>Akteure</i>
	quantitatives Wachstumspadigma	schwache Nachhaltigkeit	anthropozentrischer Wachstumsoptimismus	Wachstum löst alle Probleme	a, b, c, e, d/a, b, d, e, c	Beckerman, Solow, Nordhaus
Malthusianismus	Grenzen des Wachstums	starke Nachhaltigkeit	ökozentrischer Wachstumspessimismus	Wachstum zerstört Lebensgrundlagen	c, d, (e, b), a/d, c, (e, b), a	Meadows, Daly, Goldsmith
	qualitatives Wachstum	ausgewogene Nachhaltigkeit	anthropozentrische Wachstumsoptimierung	Wachstum & Umwelt sind vereinbar	(a, c, b), d, e/(a, d, b), c, e	Binswanger

⁵ Als Wachstumsoptimierer sind im gegenwärtigen Diskurs Eric Neumayer (1998 & 1999) sowie Paul Ekins (2000) zu nennen. Einer der wenigen noch aktiven Diskutanten, der diesem Paradigma schon in den 1970er Jahren zuzuordnen war, ist Hans Christoph Binswanger (1972; 1973; 1981; 1994; 1998).

Da die Kernpunkte der Paradigmen im Laufe der Kontroverse erstaunlich stabil geblieben sind, ist die eigentliche Dynamik in den Bedeutungsverschiebungen der Paradigmen zu sehen. Diese Verschiebungen sollen im Folgenden mit einer kurzen Beschreibung so genannter „Diskursphasen“ herausgearbeitet werden:

● **Beginn der Wachstumskontroverse (um 1970)**

Mit dem Auftauchen vereinzelter Wachstumskritiken z.B. von Ezra Mishan (1967/1979) oder von Kenneth Boulding (1966/1971) ging der weit verbreitete Wachstumskonsens in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre allmählich in eine kontroverse Diskursphase über (Bombach 1976, 146). Bemerkenswert ist, dass bereits in dieser Übergangsphase alle später diskutierten Paradigmen zumindest in Umrissen klar erkennbar sind und dass sie mangels einer breiten Öffentlichkeit bis Ende 1971 noch mehr oder weniger gleichrangig waren. Das sollte sich 1972 mit dem Erscheinen Club of Rome-Berichts „Die Grenzen des Wachstums“ rasch ändern:

● **„Grenzen des Wachstums“ (1972-1975)**

Peter Moll (1991, 2) bezeichnet die Zeit von 1971 bis 1976 rückblickend als „phase of scarcity environmentalism“ und lässt keinen Zweifel daran, welche Bücher dabei eine herausragende Rolle gespielt haben: „Limits [to growth] is, in the recent environmental literature, often taken as a point of reference for this period. It stands, together with a few other books, e.g. Blueprint for survival [...] or Small is beautiful [...], as an important landmark in a sequence of environmental reports, which had its beginnings in the late 1960s, and which was recently [aus der Sicht des Jahres 1991] engulfed in the debate on sustainable development“. Da der Beginn der öffentlich wahrgenommenen Wachstumskontroverse mit dem fast gleichzeitigen Erscheinen der Bestseller „Blueprint for survival“ (Goldsmith/Allen et al. 1972) und „Limits to Growth“ (Meadows/Meadows et al. 1972) zusammenfällt, kann dieser sehr präzise für Anfang 1972 angesetzt werden. Von diesem Zeitpunkt an sind einige Jahre so gut wie ausschließlich natürliche Grenzen des Wachstums diskutiert worden. Dazu kann mit Ott (1978, 1) festgestellt werden: „Das wirtschaftliche Wachstum ist in Verruf geraten. [...] Schlagworte wie Grenzen des Wachstums, Nullwachstum, Lebensqualität, Raumschiff Erde etc. sind in aller Munde“. Am Höhepunkt der Auseinandersetzung um natürliche Wachstumsgrenzen haben weder umweltpolitische Maßnahmen, noch Warnungen vor negativen sozioökonomischen Folgen von Nullwachstum der Popularität von „Grenzen des Wachstums“ in der Öffentlichkeit etwas anhaben können (Arndt 1978/1984, 123f, 134).

● **Niedergang der „Grenzen des Wachstums“ und „Latenzperiode“ (zweite Hälfte der 1970er Jahre)**

Erst als das seit mehr als zwei Jahrzehnten gewohnte Wirtschaftswachstum 1974 in weiten Teilen der industrialisierten Welt ungewollt ausgeblieben ist und sich die

erste ernsthafte Rezession nach Ende des Zweiten Weltkriegs ausgebreitet hat, nahm auch die Popularität des Paradigmas der Wachstumsgrenzen ab (Grün & Wiener 1984, 143; Borchardt 1978, 160). „The 1970s' limits to growth critiques [...] failed to dent the social consensus in favour of economic growth“ (Ekins 1993, 275). Trat das Paradigma qualitativen Wachstums zu Beginn der Wachstumskontroverse zunächst in erster Linie als Gegenposition zum Paradigma der Wachstumsgrenzen in Erscheinung, konnte es sich im Zuge des Niedergangs der Wachstumsgrenzen mehr und mehr in den Vordergrund schieben. Einer der größten Verdienste des Paradigmas der Wachstumsgrenzen muss wohl darin gesehen werden, dass es bei der Entwicklung weg vom rein quantitativen, hin zu einem qualitativen Wachstumskonsens eine katalytische Rolle gespielt hat. Oder wie Hödl (1975, 15) betont: „Die theoretischen Forderungen eines Null-Wachstums haben über die Meinungsbildung einen durchaus positiven Einfluß gegen ein undifferenziertes Wachstum, aber ihre praktische Relevanz wird von den ökonomischen Bedingungen beschränkt.“ Weil die ökologisch motivierte Wachstumskontroverse in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre vorübergehend von einer Diskussion über die internationale Weltwirtschaftsordnung überlagert worden ist (Bartelmus 1994, 7; Moll 1991, 188ff), ging die Verbreitung des qualitativen Wachstumsparadigmas allerdings vergleichsweise langsam vor sich.

• **Übergang zum Diskurs um Nachhaltige Entwicklung (erste Hälfte der 1980er Jahre)**

Als die Diskussion um die Weltwirtschaftsordnung zu Beginn der 1980er Jahre allmählich wieder abflaute (Moll 1991, 188f), ist die Wachstumskontroverse, und mit ihr das Paradigma qualitativen Wachstums allmählich wieder in den Vordergrund gerückt. Eine entscheidende Rolle hat dabei das Erscheinen der „World Conservation Strategy“ (IUCN 1980) gespielt. Der Beitrag, in dem bereits explizit von „Sustainable Development“ die Rede war, hat die „Aufwärmphase“ zum zweiten Höhepunkt des Wachstumdiskurses eingeleitet. In dieser „Aufwärmphase“ häuften sich nicht nur Veröffentlichungen, die sich für eine qualitative Korrektur des Wachstums (respektive für ein „nachhaltiges Wachstum“) aussprachen (Majer 1984). Darüber hinaus fanden auch schon wissenschaftliche Konferenzen zu diesem Thema statt, und wohl-gemerkt hat die so genannte „Brundtland-Kommission“ im Auftrag der UN-Generalversammlung bereits 1984 ihre Arbeit aufgenommen (Harborth 1991, 7; Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987, XIXff, 363-386). Vor diesem Hintergrund haben auch Pearce et al. (1989/1991, 1) richtig festgestellt, dass die Debatte über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung schon in den frühen 1980er Jahren von „Sustainable Development“ dominiert worden sei.

• **Die Wachstumskontroverse als Teil des „Nachhaltigkeitsdiskurses“ (seit 1987)**

Die späten 1980er Jahre sind gewissermaßen im Bann des Brundtland-Berichts „Unsere gemeinsame Zukunft“ (Weltkommission für Entwicklung und Umwelt 1987)

gestanden. Ab 1989 ist das Leitbild Nachhaltige Entwicklung vor allem von David Pearce et al. (1989/1991, 43f) ausgehend mit der Kapitalerhaltungsregel verknüpft und darauf aufbauend in die drei schon in den 1970er Jahren diskutierten Paradigmen ausdifferenziert worden (Neumayer 1999, 26; Steurer 2001). Mit der im Laufe der 1990er Jahre immer lauter gewordenen Kritik an dem vom „Brundtland-Bericht“ vertretenen Paradigma ausgewogener Nachhaltigkeit ist rasch klar geworden, dass die Wachstumskontroverse von dem UN-Konsenspapier nicht gelöst, sondern vielmehr zu einem neuen Höhepunkt geführt worden ist. Anders als in den frühen 1970er Jahren stehen diesmal aber nicht natürliche Grenzen des Wachstums bzw. Wachstum kontra Umwelt (Ekins 2000, 42), sondern eine neue Qualität des Wachstums im Vordergrund (Steurer 2001). Darüber hinaus kann eine Verschiebung der Themenschwerpunkte von nicht erneuerbaren zu erneuerbaren Ressourcen und von Ressourcenknappheit zu Verschmutzungsproblemen wie Ozonloch und Treibhauseffekt („from ‚source‘ to ‚sink‘“) festgestellt werden (Neumayer 1999, 47; Pearce 1993/1995, 73).

Die hier beschriebene Abfolge von Diskursphasen lässt sich mit einer Reihe von im Laufe der Wachstumskontroverse erschienenen Titeln (wenngleich nicht in der zeitlichen Folge der Veröffentlichungen) folgendermaßen zusammenfassen. Von der Wachstumseuphorie ging es über „Grenzen des Wachstums“, „Jenseits der Grenzen des Wachstums“ (Pestel 1988) und den „Brundtland-Bericht“ (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung 1987) bis hin zu „Beyond the Early Stages of the Sustainability Transition“ (O’Riordan & Voisey 1997) und „Beyond Brundtland“ (Court 1988/1990). Obwohl Nachhaltige Entwicklung als Integration von ökonomischen, sozialen und ökologischen Aspekten nach wie vor eines der wichtigsten Leitbilder unserer Zeit ist, sprechen manche sogar von „Beyond Sustainable Development“ (Vlavianos-Arvanitis 1997). Das häufig verwendete Wort „Jenseits“ drückt jedenfalls die Dynamik der wissenschaftlichen Wachstumskontroverse aus. Diese hat sich von einer thematisch vielfältigen Kritik an der Wachstumseuphorie in den späten 1960er Jahren über eine Verengung der Diskussion auf natürliche Grenzen des Wachstums in den frühen 1970er Jahren hin zu einem inhaltlich in vielerlei Hinsicht ähnlichen, wenngleich elaborierteren Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung entwickelt.

3. Die Wachstumsfrage in der deutschen Politik

In der (populär)wissenschaftlichen Wachstumskontroverse sind die Ideen zum Verhältnis von Wachstum und Umwelt nicht nur diskutiert, sondern federführend entwickelt worden. Sofern Politik auch als Handlungsfeld einigermaßen rationaler und lernfähiger Akteure verstanden wird, die neuen Ideen gegenüber aufgeschlossen sind (Hall 1989a & 1993; Sabatier 1993 & 1998), ist anzunehmen, dass die Wachstumskontroverse auch hier ihren Niederschlag gefunden hat. Berücksichtigt man weiters,

dass die politische Ebene umgekehrt auch für den wissenschaftlichen Diskurs eine wichtige Rolle spielt (man denke nur daran, dass der Brundtland-Bericht ein politisches Konsenspapier und keine wissenschaftliche Veröffentlichung war), dann wird klar, dass beide Diskursebenen stark miteinander verschränkt sind. Sehen wir uns nun an, wie sich die Wachstumskontroverse in politischen Programmen und Realpolitiken, respektive in der Wirtschafts- und Umweltpolitik in Deutschland niedergeschlagen hat.

Für die Bundesrepublik Deutschland lassen sich in diesem Zusammenhang folgende fünf wachstums- und umweltpolitische Phasen herausarbeiten: (a) Im Anschluss an den quantitativen Wachstumskonsens der 1960er Jahre wurde (b) in den frühen 1970er Jahren kaum über Wachstumsgrenzen, sondern über die „Qualität des Lebens“ diskutiert. (c) Im Zuge der Ölkrise und der Rezession der Jahre 1974 und 1975 wurde Wachstum wieder gänzlich unantastbar. (d) Für die 1980er Jahre ist neben einem wachstums- und konjunkturpolitischen⁶ Paradigmenwechsel (weg vom nachfrage-, hin zum angebotsorientierten Ansatz) eine Konsolidierung der Umweltpolitik festzustellen. (e) Die 1990er Jahre waren schließlich von einer im internationalen Vergleich spät anlaufenden Diskussion um Nachhaltigkeit gekennzeichnet, die bis 1998 nur von spärlichen umweltpolitischen Bemühungen begleitet war. Sehen wir uns diese Phasen im Folgenden hinsichtlich politischer Programmatik und Realpolitik etwas genauer an.

a) Quantitativer Wachstumskonsens (1950er und 60er Jahre)

Vor Beginn des Wachstumdiskurses war auch in Deutschland ein weitgehend unumstrittener Wachstumskonsens anzutreffen. Obwohl der Einfluss des Staates auf die Wirtschaftsentwicklung unter Bundeskanzler Konrad Adenauer in den 1950er Jahren vergleichsweise gering gehalten oder bewusst als Privatinitiative „getarnt“ wurde und der Begriff Wirtschaftswachstum in den Regierungserklärungen der Kleinen Koalition (CDU/CSU/FDP) der Jahre 1953 und 1957 noch nicht einmal vorgekommen ist (Borchardt 1978, 158), lassen sich schon zu dieser Zeit deutliche Anzeichen einer (neo)klassischen bzw. angebotsorientierten Konjunkturpolitik erkennen. Angesichts einer erstaunlichen Geldwertstabilität trotz sehr hoher Wachstumsraten (1955 knapp 12%) werden besonders die 1950er Jahre oft als Ära des „deutschen Wirtschaftswunders“ bezeichnet (Shonfield 1965/1968, 325-350; Grosser 1985, 37ff).

Im Jahr 1961 ist der Begriff Wirtschaftswachstum zum ersten Mal in einer deutschen Regierungserklärung aufgetaucht (Borchardt 1978, 158). In diesem Zusammenhang

⁶ Unter Wachstumspolitik werden im Allgemeinen jene politischen Maßnahmen verstanden, die eine Erhöhung des Produktionspotentials, also eine langfristige Wachstumsförderung zum Ziel haben. Konjunkturpolitik zielt auf eine kurzfristige Nachfragesteuerung zur besseren Auslastung des Produktionspotentials ab (Müller & Röck 1993, 369).

wurde auch erstmals diskutiert, ob der Staat genug Möglichkeiten hätte, einen Konjunkturreinbruch wirksam abzufangen. Drei Jahre später wurde eine von den Ministerien für Finanz und Wirtschaft erstellte Analyse zu dieser Frage vorgelegt, in der unmissverständlich eine keynesianische Konjunkturpolitik gefordert wurde (Shonfield 1965/1968, 325–350). Schon vor der Veröffentlichung dieser Analyse – 1963 – wurde unter Bundeskanzler Ludwig Erhard der noch heute bestehende „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ eingerichtet. Dem gesetzlichen Auftrag zufolge sollte dieses aus fünf unabhängigen Experten bestehende Gremium prüfen, wie „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können“. Mit diesem Gesetz, das mit der zitierten Formulierung die Eckpunkte des 1967 beschlossenen Stabilitätsgesetzes vorweggenommen hat, ist Wirtschaftswachstum von der Deutschen Bundesregierung als politisches Ziel in den offiziellen Normenkatalog der Wirtschaftspolitik aufgenommen worden (Borchardt 1978, 158; Shonfield 1965/1968, 347–350).

Aufgrund nach wie vor kräftiger Wachstumsraten von bis zu 7 % wurde die sich nur zaghaft dem Keynesianismus annähernde konjunkturpolitische Orientierung der „Kleinen Koalition“ unter Bundeskanzler Ludwig Erhard (1963 bis 1966) allerdings nicht auf die Probe gestellt. Erst 1966/67, also nach dem Regierungswechsel zur Großen Koalition zwischen CDU/CSU und SPD kam es zu einer kurzen Rezession, die zum ersten Mal seit Jahrzehnten Nullwachstum mit sich brachte. Diese Rezession konnte von der bislang einzigen Großen Koalition in der Geschichte Deutschlands unter anderem dank zweier Konjunkturprogramme (die die Handschrift des SPD-Wirtschaftsministers Karl Schiller trugen) sowie einer Zinssenkung bei gleichzeitiger Geldmengenausweitung durch die Bundesbank erfolgreich abgefangen werden. Da der keynesianische Ansatz in Deutschland damit zum ersten Mal gezielt zur Anwendung gekommen ist, kann in diesem Zusammenhang von einem konjunkturpolitischen Paradigmenwechsel gesprochen werden (Grosser 1985, 48f; Hickel & Prieue 1991, 44f; Kromphardt 1994, 158; Ambrosius 1990, 48f; Andersen 1985, 383ff).

Dieser Paradigmenwechsel wurde nicht nur konkret als „deficit spending“, sondern auch in Form eines entsprechenden Gesetzes zum Ausdruck gebracht: Im „Krisenjahr“ 1967 schuf die Große Koalition mit dem „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (StWG) eine gesetzliche Grundlage für die so genannte „Globalsteuerung“. Darin wurde „stetiges und angemessenes Wachstum“ nicht nur als politisches Ziel festgeschrieben. Durch eine Änderung des Grundgesetzes wurden Bund und Länder sogar verfassungsmäßig dazu verpflichtet, „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“ (Grosser 1985, 48). In diesem damals international als „Magna Charta der Konjunkturpolitik“ gepriesenen Gesetz kam die Hoffnung zum Aus-

druck, dass „vollbeschäftigungskonformes Wirtschaftswachstum politisch ‚gemaagt‘ werden könne“ (Hickel & Priewe 1991, 36). Vor dem Hintergrund der rasch überwundenen Rezession von 1967 herrschte wenig später tatsächlich die „Globalsteuerungsillusion“ vor. Die Illusion bestand darin, dass man dank politischer Steuerungsmöglichkeiten annahm, stärkere Konjunkturschwankungen ein für alle mal überwunden zu haben (Grosser 1985, 49). Damit aber noch nicht genug: Bereits im Regierungsprogramm des Jahres 1966 wurden „die Sorge für das Wachstum unserer Wirtschaft und die Stabilität der Währung“ nicht nur als wichtigste Aufgaben der Legislaturperiode hervorgehoben. Die Große Koalition setzte sich im Regierungsprogramm erstmals in der deutschen Geschichte sogar eine Wachstumsrate von 4 % als Ziel, das mit der „neue[n] Politik der Globalsteuerung“ erreicht werden sollte (Borchardt 1978, 159). Dazu stellte der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1967 (Tz. 278) kritisch fest, „daß numerisch fixierte Wachstumsziele den Grundsätzen der Marktwirtschaft zuwiderliefen und einen Zahlenzwang ausübten, der zu einer Zentralverwaltungswirtschaft hinführen müsse oder könne“ (Hardes/Krol et al. 1995, 310).

An der wachstums- und konjunkturpolitischen Orientierung der Bundesregierung hat sich durch den Regierungswechsel im Jahr 1969 nichts geändert. Auch die sozialliberale Koalition unter Kanzler Willy Brandt stellte in der Regierungserklärung fest: „Die Durchführung der notwendigen Reformen und ein weiteres Steigen des Wohlstandes sind nur möglich bei wachsender Wirtschaft und gesunden Finanzen“ (Borchardt 1978, 159). Trotz dem Hinweis auf gesunde Finanzen wurde auch an der keynesianischen Konjunkturpolitik festgehalten.

Kurzum: In den 1950er und 60er Jahren gab es in der deutschen Politik – wie in den meisten anderen europäischen Ländern – „keinen Dissens über die Zielsetzung Expansion [...]. Da das Wirtschaftswachstum die materielle Position fast aller Bevölkerungsgruppen relativ rasch verbesserte – wenn auch auf unterschiedlichem Niveau – fand das Wirtschaftssystem überwiegend Zustimmung“ (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977, 78).

b) „Qualität des Lebens“ (1971-1974)

In den frühen 1970er Jahren ist der Wachstumskonsens auch in der deutschen Politik zumindest vorübergehend einem Diskurs zu Wirtschaftswachstum und Lebensqualität gewichen. Im Unterschied zur wissenschaftlichen Kontroverse standen dabei Grenzen des Wachstums aber nie ernsthaft zur Diskussion, weswegen der politische Wachstumdiskurs in Deutschland auch wenig kontrovers verlaufen ist. Das herausragende Schlagwort im bundesdeutschen Diskurs war „Qualität des Lebens“.

Der Beginn der Wachstumskontroverse um 1970 schlug sich in der deutschen Politik besonders in politischen Programmen nieder. Wurden bis dahin – wie oben gezeigt –

wirtschaftspolitische Ziele im Sinne des quantitativen Wachstumsparadigmas formuliert, machten sich zu Beginn der 1970er Jahre sämtliche wichtigen politischen Akteure daran, diese Wachstumsorientierung vorsichtig zu überdenken und zumindest auf der programmatischen Ebene in qualitativer Hinsicht zu korrigieren. In den Wahlprogrammen zu den Bundestagswahlen 1972 und 1976 spielte allerdings weder das Thema Umweltschutz noch die Wachstumskontroverse eine wichtige Rolle (Müller 1986, 85; Relke 1997, 31).

● **Partei- und Regierungsprogramme**

Das erste Umwelt-Parteiprogramm ist von der FDP bereits 1971, also noch vor Erscheinen der „Grenzen des Wachstums“ verabschiedet worden. In den so genannten „Freiburger Thesen“ war zwar nicht explizit von qualitativem Wachstum die Rede, dafür wurde Umweltschutz gegenüber Gewinnstreben und persönlichem Nutzen explizit Vorrang eingeräumt und sogar bereits eine Neudefinition des Sozialproduktes gefordert. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass auch bei einer langfristigen Umweltplanung nicht auf Wirtschaftswachstum verzichtet werden müsse (Relke 1997, 41–48). Auch die CDU beschäftigte sich in der zweiten Fassung des Berliner Programms aus dem Jahre 1971 explizit mit der Zielbeziehung von Wachstum und Umwelt. Da Umweltschutz im Programm eher eine Randstellung einnimmt und die vorgeschlagenen Maßnahmen durchwegs „End-of-pipe-Charakter haben, darf die Tatsache, dass die CDU einer der ersten politischen Akteure war, der ein „qualitatives Wirtschaftswachstum“ gefordert hat, allerdings nicht überbewertet werden (Relke 1997, 30f).

Die SPD hat in dieser Phase kein Parteiprogramm vorgelegt, in der Umweltschutz näher erörtert worden ist. Dieses Versäumnisses ungeachtet war die Regierungspartei unter Bundeskanzler Brandt bis Anfang 1974 umweltpolitischen Anliegen gegenüber aber sehr aufgeschlossen. So wurde z. B. schon im September 1971 vom damals für Umweltschutz zuständigen Innenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP) das erste Umweltprogramm der Bundesregierung vorgelegt (Bundesministerium des Innern 1971/1973). Demzufolge sollte die Umweltpolitik mittels Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip erreichen (zu diesen Prinzipien vgl. auch Tab. 2), „daß unerwünschte Nebenwirkungen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen rechtzeitig bekannt und durch weit vorausschauende Umweltplanung vermieden werden können“ (Müller 1986, 63). Hinsichtlich der gerade erst angelaufenen Wachstumskontroverse bemerkte das Umweltprogramm, dass Wirtschaftswachstum und Umweltschutz vereinbar seien. Konkret heißt es dazu: „Der Umweltschutz [...] wird neben der Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele wie Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum steigende Bedeutung haben. Umweltschutz bedeutet eben nicht Ablehnung von Technik und Wirtschaftswachstum; es soll vielmehr durch die Maßnahmen in diesem Programm ein umwelt-

orientiertes Verständnis der Wirtschaft, einschließlich des Konsums erreicht werden“ (Bundesministerium des Inneren 1971/1973, 36). Für Edda Müller (1986, 64) ist diese Sichtweise typisch für den Zeitgeist zu Beginn der sozial-liberalen Reformära.

Sowohl beim SPD-Parteitag 1972 als auch in der zweiten Regierungserklärung von Willy Brandt Anfang 1973 zeigt sich, dass die Stimmung auch innerhalb der Regierung etwas wachstumskritischer wurde. Die Kanzlerpartei relativierte die Vorteile wirtschaftlichen Wachstums („Lebensqualität ist mehr als höherer Lebensstandard“⁷), warnte in der Regierungserklärung des Jahres 1973 aber gleichzeitig davor, eine „generelle Einschränkung des Wachstums“ als Ausweg anzusehen. „Es geht vielmehr um die Frage des Wo, Wie und Wofür des wirtschaftlichen Wachstums – und um die Einsicht, daß Wachstum und ökonomisches Prinzip im Dienste des Menschen stehen müssen“.⁸ Der „Zentralbegriff politischer Kultur der 1970er Jahre“ (Wey 1982, 181) – „Lebensqualität“ bzw. „Qualität des Lebens“ – ist also sogar in einer Regierungserklärung thematisiert worden.

● *Gewerkschaften als Vordenker*

Neben der „Programmpartei FDP“ machte im deutschen Wachstumsdiskurs der 1970er Jahre ein weiterer Vordenker auf sich aufmerksam. Die Industriegewerkschaft Metall hielt vom 11. bis 14. April 1972 eine internationale Arbeitstagung zum Thema „Aufgabe Zukunft: Verbesserung der Lebensqualität“ ab. Da dieser Kongress mit 1250 Teilnehmern aus 22 Ländern (IG Metall 1974, 7) bereits einen Monat nach Veröffentlichung der „Grenzen des Wachstums“ abgehalten wurde, kann er nicht als Reaktion darauf interpretiert werden. Um was ging es bei der Arbeitstagung? Schon die Titel der ausführlichen Tagungsdokumentation (IG Metall 1974, 5) lassen erkennen, dass Umweltschutz zwar eine bedeutende Rolle gespielt hat, aber nur ein Thema unter mehreren gewesen ist.⁹ Ganz allgemein ging es dabei um gute Lebensbedingungen in materieller und immaterieller Hinsicht. Ein Schwerpunkt war z. B. das von Kenneth Galbraith in „Gesellschaft im Überfluß“ (1958/1968) schon Ende der 1950er Jahre aufgeworfene Thema einer öffentlichen Armut bei privatem Wohlstand.

Da auf dem Kongress zahlreiche Politiker, Gewerkschafter und Wissenschaftler Vorträge zu verschiedensten Themen gehalten haben, lassen sich sowohl wachstumskritische als auch wachstumsoptimistische Positionen finden. Interessant ist z. B. eine Stellungnahme von Eugen Loderer (1974, 33f), Präsident der IG-Metall, die lautet: „Trade unions are not opposed to economic growth. Zero growth means unemploy-

7 Formulierung des SPD-Parteitags; zit. nach Masberg (1984, 12).

8 Regierungserklärung von Willy Brandt 1973; zit. nach Borchardt (1978, 159).

9 Die Titel der Bände lauten: „Qualität des Lebens“, „Bildung“, „Verkehr“, „Umwelt“, „Gesundheit“, „Regionalentwicklung“, „Qualitatives Wachstum“, „Demokratisierung“ und „Zukunft der Gewerkschaften“. Band 10 ist ein Registrierband mit englischen und französischen Kurzfassungen. Vgl. IG Metall (1974, 5).

ment. Uncontrolled growth, however, has led to the contradiction of increasing private wealth on the one hand and public deprivation on the other. The pseudo-rationality of the market economy is not in a position to provide for public needs. The unions seek a planned economy with social objectives but one that is efficient“. Dieses Zitat könnte den falschen Eindruck erwecken, als hätten sich die Gewerkschaften damals nur um soziale Aspekte des Wachstums gekümmert. Dem war allerdings nicht so: Der DGB-Bundesausschuss hat kurz nach der Tagung in Oberhausen Leitsätze zum Umweltschutz verabschiedet, die als Grundlage des DGB-Umweltprogramms von 1974 dienen. In den Leitsätzen wurde unter anderem das Recht auf eine menschenwürdige Umwelt festgeschrieben und eine gesamtwirtschaftliche Rahmenplanung sowie ein transparentes Informationssystem gefordert, um „eine Verwässerung oder Blockierung geplanter Maßnahmen durch interessierte Kreise zu verhindern“.¹⁰ In diesem Sinne hat auch Günter Friedrichs von der IG Metall in einer Fernsehdiskussion mit Dennis Meadows (einer der Autoren der „Grenzen des Wachstums“) festgestellt, dass die Gewerkschaften nicht für Nullwachstum, sondern für eine neue Art des Wachstums, so genanntes „qualitatives Wachstum“ eintreten (Büttner et al. 1974, 113, 116).

Festzuhalten bleibt: Der Beginn des Wachstumdiskurses brachte in der deutschen Politik keine Veränderung der „Wachstumskoalition“ mit sich. Der Wachstumskonsens dieser alle wichtigen gesellschaftlichen Kräfte umfassenden Koalition verschob sich lediglich von einer rein quantitativen zu einer mehr oder weniger qualitativen (respektive ökologischen) Ausprägung. Vorsichtige Wachstumskritik, oder besser: ein wenig „Wachstums- bzw. Wohlstandsphilosophie“ gehörten in dieser Phase zum guten politischen Ton. Wachstumsgrenzen sind auf der politischen Ebene – von Einzelpersonen abgesehen – aus nahe liegenden Gründen unisono als inakzeptabel abgelehnt worden. Diese Gründe wurden in einer Studie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel wie folgt konkretisiert: „Das Null-Wachstum, das sich aufgrund der ökologischen Grenzen rechtfertigen lässt, würde ökonomisch zu einer Systemveränderung führen. Die Polarisierung der Diskussion rührt von den unterschiedlichen Vorstellungen über das künftige Wirtschaftssystem her. Während die ökonomische Theorie von den Funktionsprinzipien des vorhandenen Systems ausgeht und das noch mögliche und modifizierte Wachstum im Verlauf einer systemkonformen Lösung der Umweltprobleme zeigt, setzen die Vertreter des Null-Wachstums mit der Abschaffung des Wachstums ein anderes Wirtschaftssystem voraus, ohne es zu spezifizieren. [...] Das System würde seine Funktionsfähigkeit verlieren. Es wären ‚völlig neue politische Strukturen‘ erforderlich“ (Hödl 1975, 6, 15). Vor diesem Hintergrund verlief die Konsensverschiebung in Richtung qualitatives Wachstum zunächst ohne nennenswerte Auseinandersetzungen.

¹⁰ Leitsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Umweltschutz; zit. nach Müller (1986, 93).

• *Umweltpolitik als neues Politikfeld*

Wirtschaftswachstum war zu Beginn der von 1969 bis 1982 dauernden sozial-liberalen Ära also nach wie vor ein überragendes politisches Ziel. Aufgrund von durchschnittlichen Wachstumsraten von deutlich über 5 % p.a. in den Jahren 1969 bis 1973 sah die sozial-liberale Koalition in dieser Zeit allerdings keine Veranlassung, nennenswerte konjunkturpolitische Maßnahmen zu setzen – im Gegenteil: Es ist sogar verabsäumt worden, die 1967 zur Bewältigung der Rezession erhöhten Staatsausgaben im Sinne einer antizyklischen Konjunktur stabilisierung wieder zurückzuführen. Dieses Versäumnis, das für den allmählichen Niedergang des keynesianischen Ansatzes schließlich mitverantwortlich gewesen ist, hatte neben einer stark steigenden Staatsverschuldung auch eine Überhitzung der Konjunktur mit hohen Inflationsraten (5,6 % im Jahr 1972) zur Folge (Kromphardt 1994, 160; Andersen 1985, 410ff; Ambrosius 1990, 50). In dieser Phase lag der Policy-Schwerpunkt also nicht auf Wachstums- bzw. Konjunkturpolitik, sondern es wurden Umweltprobleme erstmals systematisch zu lösen versucht. So fällt der Regierungswechsel 1969 mit dem Beginn der Umweltpolitik in Deutschland im Sinne eines eigenständigen Politikfeldes zusammen.¹¹

Von 1969 bis Anfang 1974 wurden nicht nur mehrere bedeutende Umweltgesetze (vor allem zur Luftreinhaltung) verabschiedet, sondern auch institutionelle Weichenstellungen vorgenommen: 1969 ist die für Umweltschutz zuständige Abteilung vom Bundesministerium für Gesundheitswesen in das mächtigere Innenministerium verlagert worden; 1971 hat der Bundestag nach US-Vorbild den Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) als wissenschaftliches Beratungsgremium und die Bundesregierung auf Drängen der Gewerkschaften (abermals nach US-Vorbild) die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel („Kowisowa“) eingesetzt (Pehle 1997, 161ff; Weidner 1995, 30f; Müller 1986, 45, 51, 55f). Letztere ist im Zusammenhang mit der Wachstumskontroverse deshalb besonders interessant, weil deren Mitglieder (Wissenschaftler, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter) damit beauftragt waren, ein noch zu behandelndes „Gutachten über die mit dem technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel zusammenhängenden Probleme im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Gesellschaft“ zu erarbeiten (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977, 1-4; Kohn 1975, 5).

Halten wir für diese Phase zusammenfassend fest: Die in Deutschland mit dem Regierungswechsel 1969 einsetzende Etablierung des Politikfeldes Umweltschutz kann nicht als Reaktion auf die Wachstumskontroverse, sondern als „weitgehend von externen Faktoren unbeeinflussten autonomen politisch-administrativen Prozeß“ (Müller 1986, 52, 95) interpretiert werden (Pehle 1997, 161; Weidner 1995, 2f). Für den

¹¹ Da hier kein Überblick über die Umweltpolitik gegeben werden soll, möchte ich mich nur auf einige im Zusammenhang mit dem Wachstumdiskurs besonders wichtige Entwicklungen konzentrieren.

Zeitraum von 1972 bis 1974 ist aber sehr wohl anzunehmen, dass die Wachstumskontroverse zusätzlich als treibende Kraft gewirkt hat (Weidner 1995, 2; Hucke 1990, 384). Bei den vorsichtig wachstumskritischen Äußerungen und der Betonung von qualitativem Wachstum in der politischen Programmatik ist der Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Wachstumskontroverse allerdings eindeutig: Diese für konkrete Policies wenig relevanten (weil zu allgemeinen und unverbindlichen) rhetorischen Floskeln sind zweifellos als Reaktion auf die Forderung nach Wachstumsgrenzen zu sehen. So bezieht sich z.B. das Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahr 1971 auch ausdrücklich darauf, wenn – wie bereits zitiert – festgestellt wird: „Umweltschutz bedeutet eben nicht Ablehnung von Technik und Wirtschaftswachstum“ (Bundesministerium des Innern 1971/1973, 36).

c) Wachstum wird wieder unantastbar (1974-1978)

Zwischen 1974 und 1978 wurde Umweltpolitik in die Defensive und Wirtschaftswachstum wieder in den Vordergrund gerückt. Die Gründe für diese „Konsensrückverschiebung“ in Richtung quantitatives Wachstumsparadigma müssen zum einen im Kanzlerwechsel von Willy Brandt (dem linksliberalen Intellektuellen) zu Helmut Schmidt (dem „Macher“), zum anderen aber vor allem auch in sozioökonomischen Problemen wie der Ölkrise, der darauf folgenden weltweiten Rezession und der in den Jahren 1974 und 1975 stark gestiegenen Arbeitslosigkeit (in Deutschland von gut 1 % im Jahr 1973 auf 4,5 % im Jahr 1975) gesehen werden (Borchardt 1978, 160). Was für Auswirkungen hatten diese Entwicklungen für die gerade in Richtung qualitatives Wachstum verschobene politische Programmatik und die durch das Politikfeld Umweltpolitik ergänzte Policy der Bundesregierung nun im Detail?

● *Rückzug auf der programmatischen Ebene*

Im Jahr 1977 verabschiedete die FDP die so genannten „Kieler Thesen“. Diese sollten die „Freiburger Thesen“ in wirtschaftspolitischer Hinsicht ergänzen, haben diese im Sinne einer „programmatischen Neubesinnung“ aber in mehreren Punkten revidiert. Wurden 1971 z.B. umweltpolitische Alleingänge der Bundesrepublik noch für möglich gehalten, so ist 1977 die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit betont worden. An einer Stelle der Thesen wird zwar betont, dass nicht Wirtschaftswachstum sondern Wohlstandswachstum anzustreben sei. Letzteres wird Frank Relke zufolge aber quasi als Synonym für Wirtschaftswachstum verwendet. Da die wirtschaftspolitische Ausrichtung der „Kieler Thesen“ eindeutig zu Lasten des Umweltschutzes gehe, ortet Relke (1997, 50-54) bei der FDP im Laufe der 1970er Jahre „eine Abkehr von bestehenden Ansätzen einer ökologischen Wirtschaftspolitik“.

Wie die FDP vollzog auch die CDU im Laufe der 1970er Jahre einen vorsichtigen Rückzieher. Dieser ist Relke (1997, 30-35) zufolge vor allem daran zu erkennen, dass

die umweltpolitischen Programmpunkte im 1978 verabschiedeten Grundsatzprogramm „Freiheit, Solidarität, Gerechtigkeit“ im Vergleich zum Berliner Programm des Jahres 1971 weniger weitreichend, floskelhafter und unverbindlicher formuliert worden sind. In Hinblick auf den Wachstumsdiskurs wurde darin zwar immerhin eine Ergänzung des „magischen Vierecks“ Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, stetiges Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht durch die „Sicherung der ökologischen Zukunft unseres Gemeinwesens“ gefordert. An anderer Stelle wird wirtschaftliches Wachstum aber als politische Notwendigkeit betont, die – sofern qualitätsorientiert – auch nicht im Gegensatz zum Umweltschutz stehe.

Das Grundsatzprogramm der CSU aus dem Jahr 1976 zeigt in Bezug auf die Wachstumsfrage zwei Gesichter. Während der Wirtschaftsteil eindeutig wachstumszentriert ist, wird im Umweltteil überraschend deutliche Wachstumskritik geübt. Diese Inkonsistenz lässt sich am besten mit zwei Zitaten aus den beiden Teilen illustrieren. Im Wirtschaftsteil heißt es zu der im Wachstumsdiskurs geäußerten Wachstumskritik: „Diejenigen Kritiker unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die den Verzicht auf Wachstum predigen, übersehen, daß es ohne Wirtschaftswachstum nicht möglich sein wird, den sozialen Status zu sichern, die Zukunftsinvestitionen zu finanzieren und die Verteilungsgerechtigkeit zu verbessern.“¹² Dieser Aussage steht die folgende Passage im Umweltteil des Programms gegenüber: „Die Christlich Soziale Union sieht eine große Aufgabe darin, ein vernünftiges Maß zwischen ökonomischen und ökologischen Erfordernissen zu halten. Deshalb ist qualitatives vor quantitatives Wachstum zu setzen. [...] Die Grenzen des Wachstums sind immer dort zu sehen, wo Umwelt, Natur und Landschaft bedroht oder gar zerstört werden.“¹³ Dieser Widerspruch kann mit der parteiinternen Auseinandersetzung zwischen dem wertkonservativen (umweltfreundlichen) und dem strukturkonservativen (wirtschaftsfreundlichen) Flügel erklärt werden. Während der wertkonservative Flügel die Programmatik offensichtlich mitgestalten konnte, stand dieser ansonsten allerdings klar im Schatten strukturkonservativer Machterhaltung (Relke 1997, 68-72).

Nach zweijähriger Arbeit hat schließlich auch die Kanzlerpartei SPD Ende 1975 ein neues Programm mit dem Titel „Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen der SPD für die Jahre 1975 bis 1985“ verabschiedet. Dieser Orientierungsrahmen bleibt zur Umweltpolitik sehr vage. An einigen Stellen wird vorsichtige Wachstumskritik geübt. Die in diesem Zusammenhang verwendeten Begriffe „qualifiziertes Wachstum“ (ein auch damals wenig gebräuchlicher Begriff) und „Lebensqualität“ wurden aber nicht primär mit Umweltpolitik in Verbindung gebracht. Der SPD ging es vor dem Hintergrund der Mitte der 1970er Jahre aufkommenden Diskussion über die Gefährdung von Arbeitsplätzen durch Umweltschutz besonders um die Erhaltung

¹² Grundsatzprogramm der CSU 1976; zit. nach Relke (1997, 69).

¹³ Grundsatzprogramm der CSU 1976; zit. nach Relke (1997, 71).

und Steigerung des materiellen Lebensstandards und um die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft (Relke 1997, 19–23).

Die Wachstumsorientierung der Bundesregierung ist in der zweiten Fortschreibung des Energieprogramms aus dem Jahre 1977 wohl am deutlichsten zum Ausdruck gekommen. Dort wird für die Jahre 1975 bis 1985 ein Wirtschaftswachstum von mindestens 4 % gefordert. Damit wurde eine umstrittene Praktik aus der Zeit der Wachstumseuphorie wieder aufgegriffen (in der Regierungserklärung von 1966 wurde, wie oben erwähnt, dasselbe Ziel formuliert). Als Begründung der geforderten Wachstumsrate wurden die Eindämmung der Arbeitslosigkeit, die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, die Bewältigung innerstaatlicher Verteilungsprobleme, der Interessensausgleich mit den Entwicklungsländern und schließlich auch die Kosten des Umweltschutzes genannt. Die Begründung des Wachstumsziels schließt mit den Worten: „Zwischen Wachstum und Umweltschutz besteht kein Gegensatz, sondern eine sachlich begründete Wechselbeziehung.“¹⁴ Diese Feststellung ist insofern bemerkenswert, weil Mitte der 1970er Jahre Umweltschutz de facto als wachstums- bzw. beschäftigungsfeindlich hintangestellt worden ist (siehe unten). Wenngleich diese Annahme eines Zielkonfliktes zwischen Wirtschaft und Umwelt in Programmen selbstverständlich nicht explizit zum Ausdruck gebracht wurde, ist sie da und dort doch deutlich zu erkennen. So heißt es z.B. in der vierten sozial-liberalen Regierungserklärung vom Dezember 1976 vorsichtig: „Wir werden [...] unsere Arbeit zum Schutz der Umwelt fortsetzen und, soweit das möglich ist, von vornherein Umweltschäden entgegentreten [...]. Dabei müssen Unternehmen und Gewerkschaften gemeinsam darüber nachdenken, wie vorsorgender Umweltschutz und Sicherung der Arbeitsplätze und das Wirtschaftswachstum so miteinander abgestimmt werden, daß nicht das eine zu Lasten des anderen geht.“¹⁵ Und sogar im ersten Gutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen aus dem Jahre 1974 heißt es, Umweltpolitik gleiche „einer Gratwanderung zwischen weiterer Umweltgefährdung, gelungener Anlastung sozialer Zusatzkosten und volkswirtschaftlicher Depression“.¹⁶

● **Gewerkschaften, Industrie und „Kowisowa“**

Waren die Gewerkschaften gegenüber Umweltschutz in den frühen 1970er Jahren im Sinne einer besseren Lebensqualität durchaus wohlwollend eingestellt, traten auch sie Mitte der 1970er Jahre vehement gegen Umweltschutz auf. Vor die vermeintliche Wahl zwischen Umweltschutz und Arbeitsplätzen gestellt, liegt nicht nur die Reaktion der Gewerkschaften, sondern auch jene der SPD auf der Hand: Umweltschutz verlor massiv an Bedeutung (Steger 1994, 206). Der politische Einfluss der „Job-Killer-Argumentation“ hat das damals für Umweltschutz zuständige Innenministerium

14 Energieprogramm der Bundesregierung 1977; zit. nach Eppler (1986, 177f).

15 Regierungserklärung vom Dezember 1976; zit. nach Müller (1986, 114).

16 Umweltgutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen 1974; zit. nach Maier-Rigaud (2000, 32).

dazu veranlasst, die Beschäftigungswirkungen von Umweltschutz untersuchen zu lassen. Erst als 1977 und 1979 in zwei Gutachten belegt wurde, dass von Umweltschutz insgesamt positive Beschäftigungseffekte ausgehen, sind die pauschalen Attacken seitens der Arbeitnehmervertreter durch Diskussionen um negative sektorale Beschäftigungseffekte durch Umweltschutz ersetzt worden (Müller 1986, 102).

Auch die Industrie war an der „Konsensrückverschiebung“ beteiligt. Ihr wichtigstes Argument gegen Umweltschutz war ein angeblich durch verzögerte Genehmigungsverfahren und Verfahrenseinwände verursachter „Investitionsstau“ in der Höhe von 54 Mrd. DM (27,6 Mrd. €), der das Wachstum behindere. In einer vom Wirtschaftsministerium 1978 vorgelegten Studie wurde ein Investitionsstau in der Höhe von 8 Mrd. DM (gut 4 Mrd. €) zwar bestätigt, aber nur zu einem Bruchteil auf Umweltschutz zurückgeführt (Müller 1986, 101f).

Inmitten dieser Kontroverse um die wirtschaftlichen Auswirkungen von Umweltschutz legte die 1971 eingesetzte Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, kurz „Kowisowa“, ihr Schlussgutachten vor. Vor dem schwierigen wirtschaftspolitischen Hintergrund der Jahre seit 1974 ist die Kommission (1977, 43) zu dem Schluss gekommen: „Ohne ein kräftiges wirtschaftliches Wachstum ist eine Politik der gestalteten Expansion bei Vollbeschäftigung nicht möglich. Der Verzicht auf eine weitere, bestimmten Rahmenbedingungen genügende Expansion würde die Lösung der Zukunftsprobleme erschweren. Insofern ist nach Auffassung der Kommission ein kräftiges Wachstum nicht nur ein Gebot der Stunde, sondern auch eine längerfristige Zielsetzung.“ Im Sinne des Paradigmas qualitativen Wachstums hat die „Kowisowa“ (1977, 43) dieser Forderung allerdings hinzugefügt: „Das Bekenntnis zum Wachstumsziel ist nicht mit der Befürwortung eines undifferenzierten, rein quantitativen Wachstums gleichzusetzen. Staatliche Instanzen müssen in Zukunft vermehrt Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Wachstum setzen, damit zum Beispiel auf die begrenzten Rohstoffvorkommen Rücksicht genommen wird, die Umweltbelastung sich weiter verringert und die Versorgung der Bevölkerung mit Infrastruktureinrichtungen weiter verbessert werden. Geschieht dies, kann man von einer *gestalteten Expansion* sprechen.“ Da es zu einer „Strategie der gestalteten Expansion bei Vollbeschäftigung“ in der Bundesrepublik einen „Basiskonsens“ gebe, brauche „nicht mit unüberwindlichen Widerständen gerechnet zu werden, wenn staatliche Instanzen in Zukunft vermehrt Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Wachstum setzen, die auch qualitative Aspekte des Wachstums berücksichtigen“ (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977, 8). Zumal an diesem Ergebnis auch jeweils fünf Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter mitgewirkt haben, kann das Gutachten mit dem darin enthaltenen Bekenntnis zu einer „gestalteten Expansion“ auch als Kompromiss dieser beiden Akteursgruppen gelesen werden.

• Wachstumsförderung und umweltpolitischer Stillstand

Anstatt sich wie noch in den frühen 1970er Jahren in einer kritischen „Wachstums- und Wohlstandsphilosophie“ zu üben, sahen sich ab 1974 sämtliche politischen Akteure, allen voran die Bundesregierung, dazu gezwungen, die Notwendigkeit von Wirtschaftswachstum wiederholt zu betonen. Wirtschaftswachstum wurde von allen politischen Parteien wieder unverblümt zum herausragenden politischen Ziel und staatliche Wachstumsförderung, notfalls auch auf Kosten der Umweltpolitik, zum Gebot der Stunde erhoben (Harden/Krol et al. 1995, 288; Eppler 1986, 177f, Gruhl 1987, 171; Pehle 1997, 164). Auf der Policy-Ebene ist der Rückzug zum „ökonomischen Geist“ (Müller 1986, 100) sogar noch deutlicher zu erkennen als in entsprechenden Programmen. Aufgrund von zunehmenden Klagen der Wirtschaft über umweltpolitische Belastungen sah sich das Bundeskanzleramt dazu veranlasst, das Verhältnis von Wirtschaft und Umweltschutz auf einer Klausurtagung mit Vertretern der Industrie und den Gewerkschaften neu zu bestimmen. Das Ergebnis der Tagung auf Schloss Gymnich im Juni 1975 war eine neue umweltpolitische Leitlinie der Regierung Schmidt, der zufolge Genehmigungsverfahren vereinfacht und beschleunigt, finanzielle Belastungen durch Stufen- und Übergangsregelungen zeitlich verzögert und das Verursacherprinzip in Ausnahmefällen durch das Gemeinlastprinzip ersetzt werden sollen. Trotz dieser Rückschritte waren Umweltschützer mit dem Ergebnis aus drei Gründen nicht unzufrieden: Zum ersten war es erstmals gelungen, Bundeskanzler Schmidt, „der bis dahin für Umweltschutzthemen kaum ansprechbar gewesen war“, einen ganzen Tag mit dieser Thematik zu konfrontieren, zum zweiten wurde die Notwendigkeit von Umweltschutz grundsätzlich bestätigt und zum dritten fand ein befürchteter „Totalausverkauf“ nicht statt (Müller 1986, 97-100).

Diese neue umweltpolitische Leitlinie hatte zur Folge, dass bis 1978 zwar keine gravierenden umweltpolitischen Rückschritte, aber auch keine nennenswerten Fortschritte festzustellen sind. Geradezu idealtypisch für diese Phase war die politische Vorgabe bei der Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, „die Interessen des Umweltschutzes und die Erfordernisse von Beschäftigung und wirtschaftlichem Wachstum gegeneinander abzuwägen“ (Müller 1986, 101, 113). Diese Gegenüberstellung von „Interessen“ und „Erfordernissen“ spiegelt die tatsächliche Prioritätensetzung recht gut wider. Die bekam auch der CDU-Bundestagsabgeordnete Herbert Gruhl (1987, 169) zu spüren. Als dieser bei Beratungen im Innenausschuss eine „Verwässerung“ von Gesetzen zur Wasserreinhaltung verhindern wollte, wurde er vom FDP-Vertreter im Ausschuss gefragt: „Aber Herr Gruhl, haben Sie denn noch nichts von der Wirtschaftskrise gehört? Jetzt ist anderes wichtiger!“

Die massive Verteuerung von Erdöl warf selbstverständlich auch Fragen der zukünftigen Energieversorgung auf. Für Erhard Eppler (SPD) wäre der Ölpreisschock ein Anlass gewesen, die wirtschaftliche Entwicklung westlicher Gesellschaften grundsätzlich zu hinterfragen. Damit gehörte er allerdings einer verschwindenden politi-

schen Minderheit an, denn: „In fast allen Industrieländern triumphierte die Angst vor dem Nicht-Wachstum über die Angst vor ungezügelterm Wachstum. Daher war die erste Antwort auf die höheren Ölpreise: dann laßt uns durch mehr Kernenergie die Lücke schließen. Die Wachstumsraten blieben fast überall unangetastet“ (Eppler 1986, 174).

Der Abwertung der Umweltpolitik stand in der Zeit 1974 bis 1978 eine Aufwertung der Wachstums- bzw. Konjunkturpolitik gegenüber. Diese Aufwertung hatte keine programmatischen, sondern einzig die bereits genannten sozioökonomischen Hintergründe. Obwohl sich die Grenzen der keynesianischen Fiskalpolitik Anfang der 1970er Jahre in Form von steigenden Budgetdefiziten und hohen Inflationsraten bereits bemerkbar gemacht haben, kam in dieser Phase einmal mehr der nachfrageorientierte Ansatz zur Anwendung. So wurden 1974/75 insgesamt drei Sonderprogramme mit staatlichen Investitionen, Investitionszulagen und Lohnkostenzuschüssen beschlossen (Grosser 1985, 52f; Müller 1986, 111f). Trotz einer geradezu explodierenden Staatsverschuldung (Ambrosius 1990, 50f; Andersen 1985, 414) wurde 1977 mit dem „Zukunftsinvestitionsprogramm“ (ZIP) ein letztes Mal ein zunächst mit 18, dann mit 20 Mrd. DM (gut 10 Mrd. €) dotiertes Konjunkturprogramm verabschiedet, das bis 1981 gelaufen ist (Adam 1995, 149f; Kromphardt 1994, 161f). Ziel des Programms war neben höheren Wachstumsraten und der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vor allem auch die „umweltpolitische Vorsorge“. Während ökologische Zielsetzungen in den bisherigen Wachstumsprogrammen nur eine marginale Rolle gespielt haben, kam es beim ZIP zum ersten Mal zu einer gezielten Verbindung der beiden Ziele Wachstum und Umweltschutz (Müller 1986, 111f). Mit dem bis 1981 laufenden Programm wurde nicht nur der Schlusspunkt der nachfrageorientierten Konjunkturpolitik gesetzt, sondern auch der Übergang in eine neue umweltpolitische Ära eingeleitet, in der win-win Lösungen eine wichtigere Rolle spielen sollten.

d) Wachstums- bzw. konjunkturpolitischer Paradigmenwechsel und Konsolidierung der Umweltpolitik (1978-1989)

Der Wendepunkt zwischen der Phase einer defensiven und jener einer offensiven Umweltpolitik wird allgemein für das Jahr 1978 angesetzt. In diesem Jahr setzte eine Konsolidierung des noch jungen Politikfeldes ein, welche die gesamten 1980er Jahre geprägt hat (Müller 1986, 45, 115-124; Pehle 1997, 164ff; Weidner 1995, 8-13). Die Tatsache, dass diese Phase trotz einer guten Wirtschaftsentwicklung seit 1976 nicht schon früher begann, dürfte vor allem mit dem damals angenommenen Konflikt zwischen umweltpolitischen und sozioökonomischen Zielen (Stichwort „Jobkiller Umweltschutz“) zu erklären sein. Vor diesem Hintergrund ist es umso erstaunlicher, dass die umweltpolitische Konsolidierung nicht von der Rezession 1981/1982, die neuerlich mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit von 4 % im Jahr 1980 auf knapp 9 % bis 1983 einher gegangen ist (Harden/Krol et al. 1995, 175), unterbrochen wurde.

Schwelte die Wachstumskontroverse auf der wissenschaftlichen Ebene von 1976 bis zur Veröffentlichung des „Brundtland-Berichts“ im Jahr 1987 auf vergleichsweise „kleiner Flamme“ (Steurer 2002, Kapitel 10), ging es auf der politischen Ebene in dieser Zeit in erster Linie um spezifische Umweltthemen wie Atomenergie, Waldsterben und Ozonloch. Weil mit den Grünen 1983 zum ersten mal eine Partei in den Bundestag eingezogen ist, die Wachstumsgrenzen zumindest anfänglich zu einem zentralen Programmpunkt gemacht hat, war der Wachstumdiskurs in der deutschen Politik aber trotzdem präsent. Im Grunde waren hier erst damit die Voraussetzung für eine *Wachstumskontroverse* – nämlich deutlich unterschiedliche Standpunkte – gegeben.

● **Spät aber doch: Die politische Programmatik zur Wachstumsfrage wird heterogener**

Vor dem Hintergrund eines gesteigerten Umweltbewusstseins, dem massiven Auftreten von Umwelt- und Protestbewegungen gegen den Bau von Atomkraftwerken und dem auch auf diese Entwicklungen zurückzuführenden Einzug der Grünen in sämtliche Landesparlamente (1979 erstmals in Bremen), sahen sich Anfang der 1980er Jahre alle Parteien dazu veranlasst, neue Programme oder Positionspapiere zum Umweltschutz zu verabschieden. Zum Verhältnis von Wachstum und Umweltschutz lässt sich darin folgende allgemeine Weiterentwicklung erkennen: „der pauschale Vorwurf eines prinzipiellen Gegensatzes von Ökonomie und Ökologie wich einer differenzierteren Betrachtung“ (Müller 1996, 127; vgl. auch Relke 1997, 27-75). Mit den Grünen zog 1983 erstmals eine Partei in den Deutschen Bundestag ein, die mehrere Jahre außerhalb der breiten „Wachstumskoalition“ gestanden ist. Wie lassen sich deren frühe Ansichten zur Wachstumsfrage zusammenfassen?

Da die Grünen anfänglich mit einem „Orientierungsdefizit“ kämpften, hatten sie zu Beginn der 1980er Jahre noch keine genauen Vorstellungen zur Wirtschafts- und Finanzpolitik. So fand sich z. B. im bald nach der Gründung veröffentlichten „Bundesprogramm“ unter der Kapitelüberschrift „Steuern, Währung und Finanzen“ nur der Verweis, dass dieser Punkt noch in Bearbeitung sei. Dessen ungeachtet war ein anderer Punkt weitgehend unumstritten: Die konsequente Ablehnung des Wirtschaftswachstums. Während die Bundesregierung in den 1970er Jahren, wie bereits erwähnt, dazu aufgefordert hat, „die *Interessen* des Umweltschutzes und die *Erfordernisse* von Beschäftigung und wirtschaftlichem Wachstum *gegeneinander* abzuwägen“ (Müller 1986, 101, 113; Hervorhebungen hinzugefügt), haben die Grünen ihre Prioritäten zunächst genau umgekehrt gesetzt: So heißt es z. B. im Bundesprogramm 1980, dass „*ökonomische Ziele* nur im Rahmen *ökologischer Notwendigkeiten* verwirklicht werden“ können (Masberg 1984, 23). Wie Relke (1997, 79f) feststellt, handelt es sich dabei um „ein Novum in der bundesdeutschen ‚Programmkultur‘ [...], womit sich ihr Wirtschaftsprogramm deutlich von denen der übrigen Parteien unterschied“.

Während die ersten Programme der Grünen einen mehr oder weniger radikalen Charakter hatten, ging es im 1986 vorgelegten Programm „Umbau der Industriegesellschaft“ darum, ein praktikables Reformkonzept vorzustellen. Diese Realitätsorientierung machte sich auch in der Wachstumsfrage bemerkbar: Im Gegensatz zu den vorherigen Programmen wird die auf Wachstum ausgerichtete Funktionsweise der Industriegesellschaft nicht mehr grundsätzlich verworfen, sondern vielmehr deren ökologischer Umbau gefordert. Da bei diesem Umbau einige Bereiche zwar schrumpfen, andere aber wachsen müssen, war Nullwachstum kein Thema mehr. Angesichts der in den 1980er Jahren heftigen Flügelkämpfe zwischen so genannten Realpolitikern („Realos“) und Fundamentalisten („Fundis“) ist klar, dass dieses vom „Realo“ Joschka Fischer stark beeinflusste Programm innerparteilich heftig umstritten war (Relke 1997, 87-92).

Festzuhalten bleibt: Die wachstumsoptimistische Diskurshegemonie ist in der deutschen Politik, anders als z. B. in den Niederlanden (Steurer 2002, Kapitel 12), erst mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag rund zehn Jahre nach Beginn des Wachstumsdiskurses gebrochen worden (Zeuner 1991, 54).

● **Konjunkturpolitischer Paradigmenwechsel und offensive Umweltpolitik**

Setzen wir auf der Policy-Ebene dort fort, wo wir die letzte Phase beendet haben: beim 1977 beschlossenen und bis 1981 gelaufenen ZIP. Darin wurde Umweltschutz also erstmals in größerem Umfang mit Wachstumsförderung verbunden. Während bei den antizyklischen Konjunkturprogrammen 1974 und 1975 „nur“ insgesamt 215,8 Mio. DM (110 Mio. €) in den Umweltschutz (davon ca. 92 % in den Ausbau der Abwasser-Kanalisation) geflossen sind, waren es beim ZIP 964 Mio. DM (493 Mio. €) für Maßnahmen zur „rationellen und umweltfreundlichen Energieverwendung“ und 1,73 Mrd. DM (885 Mio. €) für Aufgaben „der wasserwirtschaftlichen Zukunftsvorsorge“, davon knapp die Hälfte für das „Rhein-Bodensee-Sanierungsprogramm“ (Müller 1986, 112; Drucksache des Deutschen Bundestags 8/3279 vom 18.10.1979, 37). Da das immerhin ca. 13,5 % des Gesamtvolumens von 20 Mrd. DM waren, muss dies als wichtiger Schritt zur Harmonisierung von umweltpolitischen und sozioökonomischen Zielen gesehen werden.

Das ZIP war das bislang letzte große konjunkturpolitische Maßnahmenpaket, das dem keynesianischen Ansatz zuzurechnen ist. Da es aber bereits von steuerlichen Begünstigungen für Wohnbau und gewerbliche Investitionen sowie von Entlastungen bei Lohn- und Gewerbesteuern begleitet wurde, hat sich noch in der sozial-liberalen Ära ein Wiederaufleben der angebotsorientierten Konjunkturpolitik abgezeichnet (Hickel 1991, 202; Adam 1995, 149f; Grosser 1985, 53f). Der wachstums- bzw. konjunkturpolitische Paradigmenwechsel fiel schließlich mit dem Ende dieser Ära zusammen. Seit dem Antritt der konservativ-liberalen Koalition unter Helmut Kohl im Oktober 1982 wurde Wachstum nicht mehr nachfrageorientiert, sondern ange-

botsorientiert, d. h. durch eine Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gefördert. Im Mittelpunkt dieses Ansatzes standen Entlastungsmaßnahmen für Unternehmen zur Förderung der Investitionstätigkeit (Ambrosius 1990, 51; Adam 1995, 149ff). Eine 1983 im Auftrag des Deutschen Umweltbundesamtes veröffentlichte Studie, in der ein „Umweltinvestitionsprogramm“ befürwortet wurde, entsprach nicht mehr dem neuen Paradigma und blieb ohne politische Folgen (Meißner & Hödl 1983, 232–242). Das bedeutet allerdings nicht, dass Umweltschutz in der konservativ-liberalen Koalition zugunsten der Wirtschaft eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Im Gegenteil:

Die konservativ-liberale Koalition griff zur Überraschung vieler Experten sämtliche teilweise seit Jahren diskutierte Vorhaben der früheren Regierung auf und setzte gegen den zum Teil heftigen Widerstand der Industrie rasch einige strenge Umweltgesetze und -verordnungen um (Weidner 1991, 138f; Weidner 1995, 13–17; Pehle 1997, 167ff; Pehle 1998, 118–124). Die Konsolidierung der Umweltpolitik dauerte bis Ende der 1980er Jahre, genauer gesagt bis zum „Mauerfall“ im November 1989 an. Dieses historische Ereignis, das am 3. Oktober 1990 in der formalen Wiedervereinigung von West- und Ostdeutschland mündete, ließ das Thema Umweltschutz (zumindest in Westdeutschland) wieder in den Hintergrund treten (Weidner 1995, 17ff; Pehle 1997, 167, 181; Lieferink & Andersen 1998, 71).

e) „Zukunftsfähiges Deutschland“? (1990er Jahre)

In den frühen 1990er Jahren ist die deutsche Politik vor allem von der Wiedervereinigung dominiert worden. Erschwerend hinzugekommen ist die Rezession des Jahres 1993, in dem das Sozialprodukt im Jahresvergleich um 2 % zurückgegangen und die Arbeitslosigkeit auf 8 % gestiegen ist (Harden/Krol et al. 1995, 171, 175). Obwohl die politische Agenda in dieser Zeit wenig Raum für umweltpolitische Anliegen gelassen hat, sind für die Umweltpolitik der 1990er Jahre doch einige programmatische Weiterentwicklungen zu nennen, die im Zusammenhang mit der Wachstumsfrage relevant sind.

• *Ökologische Modernisierung sickert in politische Programme ein*

Obwohl das Konzept der ökologischen Modernisierung im Sinne einer „integration of environmental policy into other policies, especially economic decision-making“ bei einer OECD-Konferenz schon 1984 thematisiert worden ist (Hajer 1995, 30), ist eine entsprechende programmatische Weiterentwicklung der Umweltpolitik in Deutschland erst um 1990 feststellbar. Damit kann eine neue wirtschafts- und umweltpolitische Phase angesetzt werden.

Schon 1986 wurde von einer Kommission unter der Leitung des ehemaligen Bundeskanzlers Willy Brandt ein Programmentwurf ausgearbeitet, in dem eine Ökologisierung von Produktion und Konsum gefordert wurde. Dieser Entwurf ist Ende 1989

schließlich als neues Grundsatzprogramm der SPD verabschiedet worden. Die neue programmatische Ära kommt darin z. B. folgendermaßen zum Ausdruck: „Der ökologische Umbau unserer Industriegesellschaft ist zur Frage des Überlebens geworden. [...] Die Erhaltung der Natur muß Aufgabe aller Politikbereiche werden. [...] Ökologie ist kein Zusatz zur Ökonomie. Sie wird zur Basis verantwortlichen Wirtschaftens“.¹⁷ Um diesen Betrachtungen gerecht zu werden, kommt die Forderung nach einer ökologischen Steuerreform – unter Umständen sogar im nationalen Alleingang – zur Sprache. Das war das erste Mal, dass dieses im Laufe der 1990er Jahre oft diskutierte und schließlich von der rot-grünen Koalition stufenweise eingeführte umweltpolitische Schlüsselinstrument in einem Parteiprogramm gefordert wurde (Relke 1997, 113-121). Die Forderung nach einer Integration von Umwelt- und Wirtschaftspolitik ist von der SPD 1991 mit einer Gesetzesinitiative zur Änderung des 1967 (auch von der SPD) beschlossenen „Stabilitätsgesetzes“ unterstrichen worden. Der Reformentwurf zielte darauf ab, das darin thematisierte „magische Viereck“ (Beschäftigung, Preisstabilität und Zahlungsbilanzausgleich bei stetigem Wirtschaftswachstum) um eine ökologische Komponente zu erweitern. Obwohl die Zielvorgaben des Stabilitätsgesetzes nicht einklagbar sind, fand der Antrag bei der Abstimmung im Bundestag 1993 keine Mehrheit. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der sich anlässlich einer grünen Gesetzesinitiative 1989 schon einmal gegen eine solche Änderung aussprach, hat dies damit begründet, dass Umweltschutz ein übergeordnetes Ziel sei, das nicht gegen wirtschaftliche Ziele aufrechenbar oder austauschbar gemacht werden sollte (Schneider 1991, 124f).

Die CDU hat 1994 ein neues Grundsatzprogramm mit dem Titel „Freiheit in Verantwortung“ verabschiedet, in dem das Konzept einer „Ökologische[n] und Soziale[n] Marktwirtschaft“ nach einer intensiven ideologischen Grundsatzdiskussion sowie einer Delegierten-Abstimmung erstmals auch in das offizielle CDU-Vokabular Eingang gefunden hat. Die Konkretisierung dieses Konzepts fiel allerdings eher dürftig aus. So wurde z. B. ein Antrag des Verbandes Erftkreis abgelehnt, demzufolge auf wirtschaftliches Wachstum und Einkommensvermehrung zu verzichten sei, wenn dieses nur durch die nachhaltige Beeinträchtigung der natürlichen Umwelt erreicht werden könne. Mit dieser Ablehnung ging man sogar hinter das Grundsatzprogramm von 1978 zurück, in dem ein ähnlicher Passus enthalten war. Anstelle dessen einigte man sich schließlich auf folgende Formulierung zum Wirtschaftswachstum: Wir Christliche Demokraten werben für ein neues Verständnis von Wohlstand und Wachstum. Bestandteil des Wohlstandes ist eine gesunde und lebenswerte Umwelt. Wachstum bedeutet weitaus mehr als nur die Mehrung von Gütern und Dienstleistungen. Unser neues Verständnis von Wachstum schließt die schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen durch den Einsatz modernster Produktionsmethoden

¹⁷ Grundsatzprogramm der SPD 1989; zit. nach Relke (1997, 114f).

und den Weg ökologisch ehrlicher Preise für die Inanspruchnahme von Umwelt ein.“¹⁸

In der Diskussion um ökonomische Instrumente im Umweltschutz ist die Position der FDP besonders aufschlussreich. In dem 1990 verabschiedeten „Ökologische[n] Programm für die 90er Jahre“ wird dazu festgestellt: „Das beste ökonomische Instrument der Umweltpolitik ist eine Politik, die für ein dynamisches, qualitativ ausgerichtetes wirtschaftliches Wachstum sorgt und so den technischen Fortschritt fördert.“¹⁹ Damit hat der in politischen Programmen explizierte Wachstumsoptimismus wohl einen neuen Höhepunkt erreicht. Mangels eines überzeugenden Konzepts zur Ökologisierung der Wirtschaft muss der Zusatz „qualitativ ausgerichtet“ hier mehr denn je zuvor als Phrase angesehen werden.

Bei den Grünen sind zu Beginn der 1990er Jahre im Vergleich zum 1986 verabschiedeten Programm „Umbau der Industriegesellschaft“ nur wenige hier relevante Weiterentwicklungen festzustellen. Ihre damals unverändert kritische Haltung zum Wirtschaftswachstum kommt am deutlichsten in dem 1990 vorgestellten „Entwurf eines Gesetzes für eine ökologisch-soziale Wirtschaft“ (GösW) zum Ausdruck, der ein Jahr vor dem oben erwähnten SPD-Entwurf ebenfalls vergeblich als Alternative zum „Stabilitätsgesetz“ ausgearbeitet wurde. Weil in einer einleitenden Problemskizze festgestellt wird, dass die wachstumsfixierte Wirtschaftspolitik „entscheidend zur Umweltzerstörung“ beitrage und diese deshalb „von dem Mythos Abschied nehmen [muss], immerwährendes gesamtwirtschaftliches Wachstum als zwingendes Ziel der Wirtschaftspolitik zu betrachten“, ist das nicht weiter verwunderlich.²⁰ Dementsprechend wird im Gesetzesentwurf anstelle eines „stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums“ (so die Formulierung im nach wie vor geltenden „Stabilitätsgesetz“) „eine Strategie der mittelfristigen Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ gefordert. Diese Strategie umfasst im Falle einer „Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit“ mit negativen ökologischen oder sozialen Folgen wohlgerne auch wachstumsfördernde Maßnahmen keynesianischer Prägung.²¹

Der Zusammenschluss der westdeutschen „Grünen“ und des ostdeutschen „Bündnis 90“ im Jahr 1993 sowie mehrere Koalitionen mit der SPD in Ländern und Gemeinden führten im Laufe der 1990er Jahre zu einer weiteren Entradikalisierung der Grünen. Diese Entwicklung, die sich selbstverständlich auch in Ansichten zur Wachstumsfrage niedergeschlagen hat (Relke 1997, 136–139), ist 1998 schließlich in einer Koalition mit der SPD auf Bundesebene gemündet. In der Koalitionsvereinbarung vom

18 Freiheit in Verantwortung 1994; zit. nach Relke (1997, 108).

19 Ökologisches Programm für die 90er Jahre, 1990; zit. nach Relke (1997, 130).

20 Entwurf eines Gesetzes für eine ökologisch-soziale Wirtschaft (GösW) 1990; zit. nach Stratmann-Mertens et al. (1991, 237f).

21 Entwurf eines Gesetzes für eine ökologisch-soziale Wirtschaft (GösW) 1990; zit. nach Stratmann-Mertens et al. (1991, 241, 250f).

20. Oktober 1998 ist zur Wachstumsfrage neben Bekenntnissen zur „Erneuerung der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft“ unter anderem zu lesen: „Die neue Bundesregierung wird die Rahmenbedingungen schaffen für *nachhaltiges Wachstum* und zukunftsfähige Arbeitsplätze.“²² Dass mit „nachhaltigem Wachstum“ ausgerechnet jener Begriff in die Koalitionsvereinbarung Eingang gefunden hat, der von Wachstumspessimisten wie Herman Daly (1990/1996) im wissenschaftlichen Diskurs besonders scharf kritisiert wurde, sagt viel über die Entwicklung der Grünen aus. Sieht man sich die Grünen Aussagen zum Wachstum im Detail an, fällt auf, dass deren Programmatik schon seit 1990 (vermutlich sogar schon seit 1986) nicht mehr ganz dem Paradigma der starken Nachhaltigkeit zuzuordnen ist. Wie aus einem Artikel des Grünen Bundestagsabgeordneten und Mitinitiators des „GösW“ Eckhard Stratmann-Mertens (Bayer & Stratmann-Mertens 1991, 26). hervorgeht, wird weiteres Wachstum weder prinzipiell abgelehnt, noch für unmöglich gehalten: „Eine selektive Wachstums- oder Schrumpfungspolitik hingegen legt sich von vornherein auf keine Rate des gesamtwirtschaftlichen Wachstums oder Schrumpfens fest. Sie macht sich unabhängig von einer bestimmten Zielgröße hinsichtlich des Bruttosozialprodukts; sie betrachtet die Entwicklung des BSP lediglich als Resultat des Wirtschaftsprozesses, der ökologisch und sozial verträglich gestaltet sein muß.“ Diese Sichtweise entspricht eher dem Paradigma der ausgewogenen als jenem der starken Nachhaltigkeit (Steurer 2001). Obwohl das Programm zur Bundestagswahl 1998 mit dem Titel „Nachhaltig wirtschaften – Wege aus der Beschäftigungs- und Finanzkrise“ in dieser Hinsicht sehr vage bleibt, ist das Paradigma der ausgewogenen Nachhaltigkeit auch dort herauszulesen.²³

● *Nachhaltigkeitsdiskurs*

Während der „Brundtland-Bericht“ und das durch diesen populär gewordene Konzept der nachhaltigen Entwicklung in anderen Ländern (wie z. B. in den Niederlanden) schon Ende der 1980er Jahre intensiv diskutiert worden ist (Steurer 2002, Kapitel 12), setzte dieser Diskurs in Deutschland erst 1992 im Zuge der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro ein (Beuermann & Burdick 1997, 84; Umweltbundesamt 1997, Vorwort). Dort hat sich Deutschland mit der Unterzeichnung der Rio-Deklaration und der Agenda 21 gemeinsam mit den meisten anderen Industriestaaten zum Leitbild Nachhaltige Entwicklung verpflichtet (Atmatzidis/Behrendt et al. 1995, 15, 53; Beuermann & Burdick 1997, 84). So hat es auch bis 1992 gedauert, dass die Bundesregierung ihr Verständnis von nachhaltiger Entwicklung vor dem Bundestag in eindeutig anthropozentrischer Weise erstmals als Harmonisierung der ökonomischen und sozialen Entwicklung mit dem Umwelt- und Ressourcenschutz konkretisiert hat

22 www.gruene.de/archiv/wahl/btwahl98/ergebnis/rot-gruen/vertrag/I.htm (17.1.2001; Hervorhebung hinzugefügt).

23 Vgl. www.gruene.de/archiv/wohl/btwahl98/prog/Wahlprog98/wirtschaft.htm (17.1.2001).

(Beuermann & Burdick 1997, 88; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997a, 9). Das späte Einsetzen des Nachhaltigkeitsdiskurses in Deutschland wird gemeinhin damit erklärt, dass das Leitbild Nachhaltige Entwicklung von deutschen Umweltgruppen aufgrund der Verquickung von Umwelt- und Entwicklungsbelangen zunächst sehr skeptisch gesehen und deshalb nicht forciert worden ist. Demgegenüber haben sich die etablierten politischen Akteure mit dem Thema erst beschäftigt, als es die internationale Entwicklung (sprich die Vorbereitung auf Rio) notwendig gemacht hat (Beuermann & Burdick 1997, 89).

Wie der Beginn ist auch ein erster Höhepunkt des Nachhaltigkeitsdiskurses in Deutschland mit dem Zeitraum 1995 bis 1997 vergleichsweise spät anzusetzen. Damals haben nicht nur vom Umweltministerium eingesetzte Arbeitskreise mit Vertretern sämtlicher Interessensorganisationen zu sechs in diesem Zusammenhang relevanten Problemkreisen einen Konsens zu erarbeiten versucht (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1997b; Voss 1997, 36–39). In jenen Jahren erschienen auch zwei allgemein als bahnbrechend beurteilte (Beuermann & Burdick 1997, 84, 96f; Eblinghaus & Stickler 1996, Anhang) Studien, und zwar der vom BUND und von Misereor (1996) beim Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie beauftragte Bericht „Zukunftsfähiges Deutschland“ sowie der nicht nur dem Titel nach sehr ähnliche Report „Nachhaltiges Deutschland“ vom Umweltbundesamt (1997). Hinsichtlich der Wachstumsfrage gilt für beide Beiträge, dass darin – im Gegensatz zur Regierungslinie – nicht nur die Effizienz- und Konsistenz-, sondern vor allem auch die Suffizienzstrategie betont wird. So ist z.B. in „Zukunftsfähiges Deutschland“ (BUND & Misereor 1996, 206–223) im Kapitel „Gut leben statt viel haben“ unter anderem von „Eleganz durch Einfachheit“, „Überdruß am Überfluß“, „Wohlstand light“ und „Zeitwohlstand statt Güterreichtum“ die Rede. An einer anderen Stelle (BUND & Misereor 1996, 372) wird die Wachstumsfrage mit folgenden Worten noch klarer thematisiert: „Die schlichte Forderung nach einem Wachstumsstopp ist freilich unangemessen. Zunächst einmal würde ein solcher Stopp *per se* keine positiven ökologischen Konsequenzen zeitigen. [...] Zum zweiten wäre eine Forderung nach Wachstumsverzicht ebenso problematisch wie die Forderung nach Wachstum selbst.“ Anstelle dessen sei vielmehr eine Reduktion der Stoffströme (unter anderem durch eine „Dematerialisierung der Wirtschaft“) anzustreben, was wiederum eine Beschränkung des Wirtschaftswachstums zur Folge haben könne (BUND & Misereor 1996, 372). Und in „Nachhaltiges Deutschland“ heißt es nicht minder wohlstandskritisch: „Es gilt das Mehr an Lebensfreude zu entdecken, das z.B. in der Erfüllung immaterieller Bedürfnisse liegen kann. Wer nicht ständig von scheinbar unabweisbaren Bedürfnissen in Atem gehalten wird, gewinnt Gestaltungsspielräume, die für einen anderen, authentischeren Lebensstil notwendig sind. Die reichsten Gesellschaften der Erde haben nicht nur besonders harte und entwürdigende Formen materieller Armut entstehen lassen, sondern auch eine

geistig-seelische Armut, einen Mangel an Sinn, an erfülltem Leben“ (Umweltbundesamt 1997, 21). Während die Forderung nach Suffizienz, die meist auch eine mehr oder weniger implizite Wachstumskritik ist, beim bekannt kritischen Wuppertal Institut nicht überrascht, tut sie das bei einer Studie des Umweltbundesamtes sehr wohl. Immerhin handelt es sich dabei um „the most important agency in the environmental policy area“, die noch dazu dem Umweltministerium unterstellt ist (Weidner 1995, 30f).

Da sich in den 1990er Jahren weder die Sozialpartner,²⁴ noch die großen politischen Parteien (geschweige denn die Bundesregierung der damaligen Zeit) mit den wachstumskritischen Akteuren (wie z.B. den Grünen, einzelnen Entwicklungs-, Umwelt- und Kirchenorganisationen sowie der so genannten „Memorandum-Gruppe“²⁵) ernsthaft auseinandergesetzt haben, kann hier zwar von einem Diskurs, aber – einmal mehr – nicht von einer Kontroverse zum Wirtschaftswachstum oder zur nachhaltigen Entwicklung die Rede sein: „Es gibt keine Debatte. Es gibt erst eine Debatte darüber, wenn man auf die Umsetzungsebene kommt.“²⁶

● *Wachstum ohne weiterführende Ökologisierung*

Für die 1990er Jahre sind einmal mehr deutliche Schwächen in der Politikumsetzung festzustellen. So sind z.B. in der Legislaturperiode 1990 bis 1994 kaum die Hälfte der im Regierungsprogramm vorgesehenen umweltpolitischen Maßnahmen umgesetzt worden (Pehle 1997, 167, 190ff). Das lag nicht nur an der Wiedervereinigung und an der Rezession des Jahres 1993, sondern besonders daran, dass sich die Annahmen zum Ökonomie-Ökologie-Verhältnis (wohl einmal mehr wegen der problematischen Wirtschaftsentwicklung) wieder deutlich in Richtung eines Zielkonfliktes verschoben haben. Umweltpolitik war wieder einmal als Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung, als Wettbewerbsnachteil und als „Jobkiller“ im Gespräch, weshalb nicht nur die Verabschiedung neuer Umweltgesetze eingebremst, sondern sogar bestehende Umweltgesetze verwässert wurden. Diese Rückschritte, die vom Sachverständigenrat für Umweltfragen scharf kritisiert worden sind (Pehle 1997, 167, 181ff;

24 Während z.B. der Bundesverband der Deutschen Industrie wirtschaftlichen Wandel und damit auch Wachstum für den wichtigsten Schlüssel zur nachhaltigen Entwicklung hielt und die eigene Klientel bereits „auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft“ gesehen hat, ist eine „sozial-ökologische Reformstrategie“ (unter anderem für qualitatives und beschäftigungsintensives Wachstum und gegen „Umwelt-, Sozial- und Lohn-Dumping“) auch vom DGB zu einem Schwerpunkt seiner Arbeit erklärt worden (Beuermann & Burdick 1997, 91; Henkel 1997, 37; Schulte 1997, 59ff).

25 Bei der „Memorandum-Gruppe“ handelt es sich um eine Gruppe von Wissenschaftern (einer der bekanntesten ist Elmar Altvater), die in einem jährlich parallel zum Gutachten des Sachverständigenrates erscheinenden „Memorandum“ mit linken Alternativen zur herkömmlichen Wirtschaftspolitik aufwartet. Vgl. z.B. das in diesem Zusammenhang relevante Memorandum '82 (1982). Für Hintergrundinformationen zur „Memorandum-Gruppe“ vgl. www.barkhof.uni-bremen.de/kua/memo/infos/memorandum.htm (13.10.2000).

26 Edda Müller im Interview, 25.9.2000.

Beuermann & Burdick 1997, 98), zeigen sehr gut, dass (vermeintliche) Lernprozesse durch politischen Druck sehr schnell wieder rückgängig gemacht werden können.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hatte die Umweltpolitik allein darunter weiter zu leiden, dass der sehr aktive, regierungsintern aber nicht immer strategisch klug vorgehende Umweltminister Töpfer Ende 1994 von Angela Merkel abgelöst wurde (Pehle 1998, 118–124). Durch diesen Ministerwechsel wurde die ohnehin schon schwache Stellung des Umweltministeriums im Kabinett weiter (gezielt?) unterminiert, weshalb auch für die letzte Legislaturperiode der Regierung Helmut Kohl keine nennenswerten umweltpolitischen Fortschritte festgestellt werden können (Beuermann & Burdick 1997, 91f; Pehle 1997, 168, 198f). Angesichts dessen hat Pehle (1997, 203) hinsichtlich der Rolle Deutschlands in der EU klar festgestellt: „The Federal Republic of Germany has been markedly lagging behind developments in European environmental policy for several years [...]. [T]he federal government has basically lost its ability to influence the formulation of European environmental policy. [...] Germany has, so to speak, to a large extent become detached from the train of European environmental policy“. Erst durch die seit Herbst 1998 regierende rot-grüne Koalition hat die Umweltpolitik in Deutschland wieder deutlich an Gewicht gewonnen.

Noch kurz eine Bemerkung zur Wachstums- bzw. Konjunkturpolitik: In den 1990er Jahren hat sich weder am Stellenwert noch am angebotsorientierten Ansatz dieses Politikfeldes etwas geändert – auch nicht durch die rot-grüne Koalition: „Wirtschaftswachstum ist inzwischen fast wieder so unangefochten wie in den [19]60er- und 70er-Jahren, bevor die berühmte Studie des Club of Rome über die ‚Grenzen des Wachstums‘ erschien. Die rot-grüne Koalition ist voll auf Wachstumskurs. Die Förderung des Wirtschaftswachstums gehört zu ihren wichtigsten Zielen, wie man am Beispiel der Unternehmenssteuer-Reform sehen kann, die fast ausschließlich unter diesem Aspekt kommuniziert wurde“ (Fücks 2000, 3). Dies gilt umso mehr, seit die deutsche Wirtschafts- und Budgetkrise der Jahre 2002 und 2003 zum europäischen Problem geworden ist. War Wirtschaftswachstum bis Ende der 1960er Jahre das nahezu unumstrittene „Ein und Alles“, können die gesellschaftspolitischen Konsequenzen der hier skizzierten Wachstumskontroverse mit dem ehemaligen deutschen Wirtschaftsminister Lambsdorff folgendermaßen auf den Punkt gebracht werden: „Wachstum ist nicht [mehr] alles, aber ohne Wachstum ist alles nichts“ (Priewe 1991, 142).

4. Wirtschaftswachstum und Politik: Eine Symbiose als Herausforderung

Wie die Fallstudie Deutschland und ähnliche Analysen, wie zum Beispiel zu den Niederlanden (Steurer 2001, 417–461) und zu den USA (Collins 2000) zeigen, kann die Beziehung zwischen einer expandierenden Wirtschaft und Regierungspolitik am

trefflichsten mit der Metapher der Symbiose charakterisiert werden: Regierungen sind sehr um Wirtschaftswachstum bemüht, weil sie davon in mehrfacher Hinsicht profitieren. Mittels Wachstum können der materielle Wohlstand, die Beschäftigung und die Entfaltungsmöglichkeiten Einzelner gesteigert werden. In politischer Hinsicht erleichtert Wirtschaftswachstum die Umverteilung von Einkommen und bringt höhere Steuereinnahmen mit sich, was beides einen Zuwachs an politischer und administrativer Macht mit sich bringt. Die maßgeblich auch aufgrund von Wirtschaftswachstum angestiegenen Steuereinnahmen waren nicht nur eine Voraussetzung für den Übergang vom „Nachtwächter-“ zum „Fürsorgestaat“, sondern auch Grundlage für den mit hohen Rüstungsausgaben einhergehenden und bis Ende der 1980er Jahre andauernden „Wettlauf der Systeme“ zwischen Ost und West (Steurer 2001, 66-79).

● **Wachstum als politische Legitimation**

Hinter diesen konkreten politischen Motiven für eine aktive Wachstums- und Konjunkturpolitik steht, wie Teune (1988, 43) richtig feststellt, ein allgemeines, abstraktes Motiv: „Since the rise of the modern state, economic growth has been central to the legitimacy of political authority. Continuous autonomous economic growth occurs with the evolution of the modern secular state and its political economies of growth“. Was meint Teune damit? So sehr Regierungen ihre Rolle als Hüter der Sicherheit, der Verteilungsgerechtigkeit und/oder als Förderer des Wohlstands definieren, so wichtig ist Wirtschaftswachstum für deren Legitimation. Materieller Wohlstand legitimiert nicht nur staatliche Eingriffe in die Marktwirtschaft, sondern auch die teuren Macht- und Verwaltungsapparate moderner Staaten mit ihrem großen Anteil am Sozialprodukt per se. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass die ablehnende Haltung von Regierungen zu einer Diskussion über Wachstumsgrenzen weniger mit den Interessen der Industrie oder dem Willen der Wählerschaft, sondern vielmehr mit handfesten Eigeninteressen zu erklären ist. Sowohl das Selbstverständnis als auch das institutionelle Gefüge moderner Staaten bauen zu einem Gutteil auf Wirtschaftswachstum bzw. auf die daran geknüpfte Hoffnung auf die Erweiterung individueller sowie (macht)politischer Möglichkeiten auf (Lauber 1978, 216; Patzelt 1996, 264-277; Smith 1996, 30). Wegen dieser verflochtenen Interessens- und Funktionslage zwischen Staat und Wirtschaft kann mit Martin Jänicke (1986, 21) festgestellt werden: „Der Staat im Industriesystem wird so zum Wachstumsmotor sui generis und in dieser Hinsicht vom Industriesystem abhängig“. So gesehen wird Politik nicht nur durch Wachstum legitimiert. Politische Eliten sind umgekehrt selbstverständlich stets darum bemüht, Wachstum und eine diesem förderliche Politik als sozioökonomische Notwendigkeit zu legitimieren. Politik legitimiert Wachstum legitimiert Politik. Am Wachstumsziel zu rütteln impliziert also, nicht nur das sozioökonomische System, sondern vor allem auch das auf „Growth as the Normal Condition“ (Jones 1988, 6) aufbauende politische Funktions- und Institutionengefüge verändern

zu wollen (Hoffmann-Nowotny 1978, 86f). Diese politische Bedeutung von Wirtschaftswachstum wird von Wachstumspessimisten wie Herman Daly (1979/1996, 354–361) in der Regel entweder ignoriert oder mit Appellen zu „moral growth“ aus sozialwissenschaftlicher Sicht unbefriedigend thematisiert.²⁷

● **Von einer angebots- zu einer „anspruchorientierten“ Wachstumspolitik**

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach realistischen politischen Handlungsspielräumen im Zusammenhang mit Wirtschaftswachstum. Die Forderungen von Vertretern starker Nachhaltigkeit nach einer Wachstumsbeschränkung auf der volkswirtschaftlichen oder nach einem allgemeinen materiellem Verzicht (Suffizienz) auf der Hauhaltsebene ist – den damit verfolgten guten Absichten zum Trotz – politisch alles in allem wohl eher kontraproduktiv. Solche Forderungen sind mit dafür verantwortlich, dass das Leitbild Nachhaltige Entwicklung – wie früher Umweltschutz – oft als wirtschafts- bzw. wohlstandsfeindlich angesehen wird und aus dieser Ecke besonders in konjunkturell schwachen Zeiten nicht herauskommt. Sofern Wachstumskritiker von Entscheidungsträgern gehört werden wollen, sind sie gut beraten, sich eher mit qualitativen Veränderungen statt mit quantitativen Beschränkungen des Wachstums auseinandersetzen. In diesem Sinne ist die politische Schlüsselfrage der Wachstumskontroverse nicht, ob bzw. wie viel Wirtschaftswachstum oder Suffizienz nötig oder wünschenswert ist. Die Frage ist vielmehr, wie die sozioökonomische Entwicklung möglichst sozial ausgewogen und umweltverträglich gestaltet werden kann. Statt Attacken gegen den nach wie vor hohen Stellenwert von Wirtschaftswachstum zu lancieren (die ohnehin nur bei der eigenen, bereits überzeugten Klientel auf Gehör stoßen), läge es gerade auch an Wachstumskritikern, einen realistischen Paradigmenwechsel, weg von der angebotsorientierten, hin zu einer „anspruchorientierten“ Wachstums- und Konjunkturpolitik zu unterstützen. Eine „anspruchorientierte“ Wachstums- und Konjunkturpolitik kann sich keynesianischen oder neoklassischen Instrumenten zur Wachstumsförderung bedienen. Entscheidend ist, dass sie sich nicht an einem quantitativen Wachstumsziel, sondern an den integrativen Ansprüchen und Herausforderungen des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung orientiert.

Eine der zentralen Herausforderungen Nachhaltiger Entwicklung ist die Integration der drei Politikfelder Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Da z.B. das in diesem Zusammenhang relevante Ziel des Übergangs zu einer nachhaltigen Energieversorgung, weg von fossilen hin zu erneuerbaren Energiequellen, nicht nur technische, sondern vor allem auch kulturelle und politische Herausforderungen impliziert, sind

²⁷ In diesem Sinne stellt auch Fred Luks (2001, 215) treffend fest: „Daly versucht letztlich, die theoretische Auseinandersetzung mit sozioökonomischer Komplexität durch den Appell an moralische Qualitäten der handelnden Akteure zu ersetzen. ‚Moralisches Wachstum‘ füllt mithin eine theoretische Leerstelle in Dalys Werk.“

Tab. 2: Vier integrative Herausforderungen Nachhaltiger Entwicklung

<i>Aspekt der Integration</i>	<i>Zu integrierende Elemente</i>	<i>Prinzip der Integration</i>	<i>Spezifische Instrumente der Integration</i>	<i>Allgemeine Instrumente der Integration</i>
Politikfelder	Wirtschaft, Soziales und Umwelt	Horizontale Integration/ Verursacherprinzip	Interministerielle Institutionen, fiskalische Anreize	Nachhaltigkeitsstrategien, „Strategic Environmental Assessment“, „Impact Assessment“, Nationale Komitees für Nachhaltige Entwicklung
Raum	Lokale, regionale, nationale, internationale Ebenen	Vertikale Integration/ Kooperationsprinzip	Verträge, Diverse Foren und Round-Tables, Leitbilder	
Zeit	Kurz- und Langfristigkeit	Intergenerationelle Gleichheit /Vorsorgeprinzip	Verträge	
Macht	Hierarchische und netzwerkartige Governance-Muster	Partizipation/Kooperationsprinzip	Stakeholder-Dialoge; Bürgerforen; Partnerschaften	

die für unser Handeln unmittelbar relevanten Grenzen, oder besser, Bedingungen der Wirtschaftsentwicklung weniger in der Ökosphäre als vielmehr in der Anthroposphäre zu suchen: Die Natur gibt die Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Entwicklung vor. An den Entscheidungsträgern liegt es, Wirtschafts- und Lebensweisen mit Hilfe verschiedenster politischer Instrumente so mit diesen Rahmenbedingungen in Einklang zu bringen, dass Volkswirtschaften – sofern überhaupt erwünscht – auf lange Sicht prosperieren können.

So gesehen ist der politisch relevante Kern der Wachstumskontroverse weniger natur- als vielmehr sozialwissenschaftlicher Art. In dem aus der Wachstumskontroverse hervorgegangenen Nachhaltigkeitsdiskurs sollte es in Zukunft vor allem auch darum gehen,

- wie Gesellschaften bestmöglich auf die Anpassungserfordernisse der Zukunft vorbereitet werden können,
- was die integrativen Herausforderungen des Leitbildes Nachhaltige Entwicklung für die Governance (d.h. für die Art der politischen Entscheidungsfindung) auf globaler, nationaler und lokaler Ebene bedeuten,
- wie bestehende Governance-Muster auf den verschiedenen Ebenen entsprechend verändert werden können und
- wie die Politik bei der Bewältigung der integrativen Herausforderungen Nachhaltiger Entwicklung sinnvoll unterstützt werden kann.

So vage Nachhaltige Entwicklung sein mag; da das Leitbild auch eine systemkonforme Antwort auf die für Politiker lästige Wachstumsfrage gibt, hat es besonders politische Eliten beim „Basiskonsens Wirtschaftswachstum“ abgeholt und, zumin-

dest in politischen Programmen, bereits ein Stück in Richtung einer „anspruchsorientierten“ Wachstums- bzw. Konjunkturpolitik mitgenommen. Die hier vorgestellte Fallstudie hat gezeigt, dass Ideen, egal ob es sich um Wachstumskritik oder um konjunkturpolitische Paradigmen handelt, nicht nur politische Programme, sondern auch Politiken beeinflussen. John Maynard Keynes (zit. nach Hall 1989b, 3) hat also grundsätzlich recht, wenn er meint: „the ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood.“ Der politische Einfluss seiner eigenen Schriften ist wohl der beste Beweis für die Macht von Ideen. Mit Peter Hall (1993, 288f) kann dem hinzugefügt werden: „Political parties and organized interests groups are not the only ‚transmission belts‘ between the state and society. [...] The state is also linked to society by a flow of ideas between the two spheres“. In diesem Sinne kann und soll auch der Diskurs um Nachhaltige Entwicklung den Weg zu einer „anspruchsorientierten“ Wachstumspolitik weisen. Mit John Stuart Mill (zit. nach Hall 1989c, 390) muss Keynes allerdings begegnet werden: „ideas, unless outward circumstances conspire with them, have in general no very rapid or immediate efficacy in human affairs.“ Gerade die politischen Manifestationen der Wachstumskontroverse in Deutschland machen deutlich, dass der politische Einfluss von Ideen maßgeblich von deren „Anschlussfähigkeit“ an bestehende Werte, Strukturen und Politiken abhängig ist.

Literatur²⁸

Adam, H. (1995): Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

Ambrosius, G. (1990): Staat und Wirtschaft im 20. Jahrhundert. Enzyklopädie Deutscher Geschichte Band 7. München: Oldenbourg.

Andersen, U. (1985): „Konjunktur- und Beschäftigungspolitik“, in: Grosser, D. (Hg.), Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik. Opladen: Leske + Budrich, 375-454.

Arndt, H.W. (1978/1984): The Rise and Fall of Economic Growth: A Study in Contemporary Thought. Chicago: The University of Chicago Press.

Atmatzidis, E.; Behrendt, S. et al. (1995): Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Berlin: Umweltbundesamt.

Bartelmus, P. (1994): Environment, growth and development: The concepts and strategies of Sustainability. London: Routledge.

28 Da in diesem Artikel die zeitliche Folge der Veröffentlichungen wichtig ist, enthält jede Literaturangabe nicht nur das Erscheinungsjahr der verwendeten Auflage (zweite Jahreszahl), sondern – sofern nicht identisch – auch das der Erstausgabe in der Originalsprache.

- Bayer, W. & Stratmann-Mertens, E. (1991): „Ökologisierung der Wirtschaftspolitik: Ein Gegenentwurf zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“, in: Stratmann-Mertens, E.; Hickel, R. & Priewe, J. (Hg.), Wachstum: Abschied von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik. Frankfurt: Fischer, 13-31.
- Beckerman, W. (1974): In Defence of Economic Growth. London: Jonathan Cape.
- Beckerman, W. (1974/1975): Two Cheers for the Affluent Society. New York: Saint Martin's Press.
- Beckerman, W. (1992): „Economic Growth and the Environment: Whose Growth? Whose Environment?“, in: World Development, 20/4, 481-496.
- Beckerman, W. (1995): Small is Stupid: Blowing the Whistle on the Greens. London: Duchworth.
- Beuermann, C. & Burdick, B. (1997): „The Sustainability Transition in Germany: Some Early Stage Experiences“, in: Environmental Politics, 6/1, 83-107.
- Binswanger, H.C. (1972): „Eine umweltkonforme Wirtschaftsordnung“, in: Walterskirchen, M.P. (Hg.), Umweltschutz und Wirtschaftswachstum. Referate und Seminarergebnisse des ersten Symposiums für wirtschaftliche und rechtliche Fragen des Umweltschutzes an der Hochschule St. Gallen. 19. bis 21. Oktober 1971. München: BLV, 127-141.
- Binswanger, H.C. (1973): „Umriss einer umweltkonformen Wirtschaftsordnung“, in: Schlemmer, J. (Hg.), Neue Ziele für das Wachstum. München: R. Piper, 118-129.
- Binswanger, H.C. (1994): „Perspektiven für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“, in: Voss, G. (Hg.), Sustainable Development: Leitziel auf dem Weg in das 21. Jahrhundert. Kölner Texte & Thesen 17. Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 58-71.
- Binswanger, H.C. (1998): „Making sustainability work“, in: Ecological Economics, 27/1, 3-11.
- Binswanger, H.C.; Bonus, H. & Timmermann, M. (1981): Wirtschaft und Umwelt: Möglichkeiten einer ökologieverträglichen Wirtschaftspolitik. Stuttgart: Kohlhammer.
- Bombach, G. (1976): „Wachstumstheorie und Grenzen des Wachstums/Referat“, in: Bombach, G.; Gahlen, B. & Ott, A.E. (Hg.), Ausgewählte Probleme der Wachstumspolitik. Tübingen: Mohr, 135-160.
- Borchardt, K. (1978): „Perspektiven der Wachstumsgesellschaft“, in: Beyme, K. von; Borchardt, K. et al., Wirtschaftliches Wachstum als gesellschaftliches Problem. Königstein: Athenäum Verlag, 157-168.
- Boulding, K.E. (1966/1971): „The Economics of the Coming Spaceship Earth“, in: Jarrett, H. (Hg.), Environmental Quality in a growing Economy. Baltimore: Johns Hopkins Press, 3-14.

BUND & Misereor (Hg.) (1996): *Zukunftsfähiges Deutschland: Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung*. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie. Basel: Birkhäuser.

Bundesministerium des Innern (1971/1973): *Umweltschutz: Das Umweltprogramm der Bundesregierung*. Mit einer Einführung von Hans-Dietrich Genscher. Stuttgart: Kohlhammer.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1997a): *Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland*. Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1997b): *Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung*. Berichte der Arbeitskreise anlässlich der Zwischenbilanzveranstaltung am 13. Juni 1997. Bonn.

Büttner, H.W.; Friedrichs, G.; Höcherl, H.; Mansholt, S; Sohn, K.-H. & Meadows, D. (1974): „Konsequenzen oder Kapitulation“, in: Richter, H.E. (Hg.) *Wachstum bis zur Katastrophe? Pro und Contra zum Weltmodell*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 108-120.

Collins, R.M (2000): *More: The Politics of Economic Growth in Postwar America*. Oxford: Oxford University Press.

Court, T. de la (1988/1990): *Beyond Brundtland: Green Development in the 1990s*. New York: New Horizons Press.

Daly, H.E. (1990/1996): „Sustainable Growth: An Impossibility Theorem“, in: Daly, H.E. & Townsend, K.N. (Hg.), *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*. Cambridge/Mass.: MIT Press, 267-273.

Daly, H.E. (1979/1992): „The Steady-State Economy: Toward a Political Economy of Biophysical Equilibrium and Moral Growth“, in: Daly, H.E. & Townsend, K.N. (Hg.), *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*. Cambridge/Mass.: MIT Press, 325-364.

Daly, H.E. (1996/1999): *Wirtschaft jenseits von Wachstum: Die Volkswirtschaftslehre Nachhaltiger Entwicklung*. Salzburg: Anton Pustet.

Daly, H.E. (2000): „Unwirtschaftliches Wachstum: Einige Bemerkungen zur Wirtschaftstheorie und Globalisierungspraxis“, in: *politische ökologie*, Nr. 66, 15-19.

Eblinghaus, H. & Stickler, A. (1996): *Nachhaltigkeit und Macht: Zur Kritik von Sustainable Development*. Frankfurt: Verlag für Interkulturelle Kommunikation.

Ekins, P. (1992): „Sustainability first“, in: Ekins, P. & Max-Neef, M. (Hg.), *Real-life Economics: Understanding wealth creation*. London: Routledge, 412-422.

Ekins, P. (1993): „'Limits to growth' and 'sustainable development': grappling with ecological realities“, in: *Ecological Economics*, 8, 269-288.

- Ekins, P. (2000): *Economic Growth and Environmental Sustainability: The Prospects for Green Growth*. London: Routledge.
- Eppler, E. (1986): *Einsprüche: Zeugnisse einer politischen Biographie*. Bregenz, A; Brinkel, W. & Erler, G. (Hg.). Freiburg: Dreisam-Verlag.
- Fücks, R. (2000): „Anmerkungen zu einer (un)zeitgemäßen Debatte“, in: *politische ökologie*, Nr. 66, 3f (Editorial zum Heft „Jenseits des Wachstums“).
- Galbraith, J.K. (1958/1968): *Gesellschaft im Überfluß*. München: Droemer Knaur.
- Gehmacher, E. (1996): „Die Politik der Evolution – Die Evolution der Politik: Das Wachstum sozialer Systeme und seine Regulation. Gesellschaftliche Ursachen und Dynamiken“, in: Riedl, R. & Delpo, M. (Hg.), *Die Ursachen des Wachstums: Unsere Chancen zur Umkehr*. Wien: Kremayr & Scheriau, 86-107.
- Georgescu-Roegen (1971): *The Entropy Law and the Economic Process*. Cambridge/Mass.: Harvard University Press.
- Georgescu-Roegen, N. (1971/1996): „The Entropy Law and the Economic Problem“, in: Daly, H.E. & Townsend, K.N. (Hg.), *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*. Cambridge/Mass.: MIT Press, 75-88.
- Georgescu-Roegen, N. (1975/1996): „Selections from ‚Energy and Economic Myths‘“, in: Daly, H.E. & Townsend, K.N. (Hg.), *Valuing the Earth: Economics, Ecology, Ethics*. Cambridge/Mass.: MIT Press, 89-112.
- Goldsmith, E.; Allen, R. et al. (1972): *Planspiel zum Überleben: Ein Aktionsprogramm („Blueprint for Survival“)*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Goldsmith, E. (1992/1996): *Der Weg: Ein ökologisches Manifest*. München: betten-dorf.
- Grosser, D. (1985): „Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Grosser, D. (Hg.), *Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik*. Opladen: Leske + Budrich, 13-59.
- Gruhl, H. (1987): *Überleben ist alles: Erinnerungen*. München: F.A. Herbig.
- Grün, J. & Wiener, D. (1984): *Global denken, vor Ort handeln: Weltmodelle von Global 2000 bis Herman Kahn. Kontroversen über unsere Zukunft*. Freiburg: Dreisam-Verlag.
- Hajer, M.A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P.A. (Hg.) (1989a): *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P.A. (1989b): „Introduction“, in: Hall, P.A. (Hg.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 3-26.

Hall, P.A. (1989c): „Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas“, in: Hall, P.A. (Hg.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 361-392.

Hall, P.A. (1993): „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain“, in: *Comparative Politics*, 25/3, 275-296.

Harborth, H.-J. (1991): *Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbsterstörung: Eine Einführung in das Konzept des „Sustainable Development“*. Berlin: Edition Sigma.

Hardes, H.-D.; Krol, G.-J. et al. (1995): *Volkswirtschaftslehre – problemorientiert*. UTB 737. Tübingen: Mohr.

Henkel, H.-O. (1997): „Nachhaltige Entwicklung – Die Rolle der Industrie“, in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), *Zeit zu Handeln: 5 Jahre nach Rio: Die Aktivitäten der gesellschaftlichen Gruppen für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland*. Bericht aus dem Deutschen Nationalen Komitee für nachhaltige Entwicklung. Bonn, 37 f.

Hickel, R. (1991): „Konjunkturpolitik und ökologischer Umbau“, in: Stratmann-Mertens, E.; Hickel, R. & Priewe, J. (Hg.), *Wachstum: Abschied von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik*. Frankfurt: S. Fischer, 201-223.

Hickel, R. & Priewe, J. (1991): „Aufstieg und Fall des Stabilitätsgesetzes“, in: Stratmann-Mertens, E.; Hickel, R. & Priewe, J. (Hg.), *Wachstum: Abschied von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik*. Frankfurt: S. Fischer, 33-62.

Hirsch, F. (1976/1980): *Die sozialen Grenzen des Wachstums: Eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise*. Reinbek: Rowohlt.

Hödl, E. (1975): *Wirtschaftswachstum und Umweltpolitik*. Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 33. Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co.

Hucke, J. (1990): „Umweltpolitik: Die Entwicklung eines neuen Politikfeldes“, in: Beyme, K. von & Schmidt, M.G. (Hg.), *Politik in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 382-398.

Hueting, R. (1975/1980): *New Scarcity and Economic Growth: More Welfare Through Less Production?* Amsterdam: North-Holland Publishing.

Hueting, R. (1992): „Growth, environment and national income: theoretical problems and a practical solution“, in: Ekins, P. & Max-Neef, M. (Hg.), *Real-life Economics: Understanding wealth creation*. London: Routledge, 255-265.

IG Metall (Hg.) (1974): Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, 11. bis 14. April 1972 in Oberhausen. Band 10 Registrierband. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt.

IUCN (1980): World Conservation Strategy: Living Resources Conservation for Sustainable Development. Gland/Switzerland: IUCN.

Jänicke, M. (1986): Staatsversagen: Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München: Piper.

Jones, E.L. (1988): Growth Recurring: Economic Change in World History. Oxford: Oxford University Press.

Kohn, H. (1975): Das Forschungsprogramm der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Hof: Mintzel-Druck.

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel/KOWISOWA (1977): Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland: Gutachten der Kommission. Göttingen: Verlag Otto Schwartz.

Kromphardt, J. (1994): „Gesamtwirtschaftliche Steuerung: Übereinstimmungen und divergierende Interessen von SPD und Gewerkschaften“, in: Langkau, J.; Matthöfer, H. & Schneider, M. (Hg.), SPD und Gewerkschaften; Band 2: Ein notwendiges Bündnis. Bonn: Dietz, 155-176.

Lauber, V. (1978): „Ecological Politics and Liberal Democracy“, in: Government & Opposition, 13/2, 199-217.

Liefferink, D. & Andersen, M.S. (1998): „Greening the EU: National Positions in the Run-up to the Amsterdam Treaty“, in: Environmental Politics, 7/3, 66-93.

Loderer E. (1974): „Quality of Life and Trade Unions“, in: IG Metall (Hg.) (1974): Aufgabe Zukunft: Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, 11. bis 14. April 1972 in Oberhausen. Band 10 Registrierband. Frankfurt: Europäische Verlagsanstalt, 33 f.

Luks, F. (2001): Die Zukunft des Wachstums: Theoriegeschichte, Nachhaltigkeit und die Perspektiven einer neuen Wirtschaft. Marburg: Metropolis Verlag.

Maier-Rigaud, G. (2000): „Wachstum oder Nachhaltigkeit – ein Scheingefecht?“, in: politische ökologie, Nr. 66, 31-34.

Masberg, D. (1984): „Zur Entwicklung der Diskussion um ‚Lebensqualität‘ und ‚qualitatives Wachstum‘ in der Bundesrepublik“, in: Majer, H. (Hg.) Qualitatives Wachstum: Eine Einführung in Konzeptionen der Lebensqualität. Frankfurt: Campus, 11-31.

Meadows, D.; Meadows, D. et al. (1972/1978): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Reinbek: Rowohlt.

Meadows, D.H.; Meadows, D.L. & Randers, J. (1992): Die neuen Grenzen des Wachstums. Die Lage der Menschheit: Bedrohung und Zukunftschancen. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Meißner, W. & Hödl, E. (1983): Umweltschutz in Konjunktur- und Wachstumsprogrammen: Möglichkeiten und Voraussetzungen zur stärkeren Berücksichtigung umweltverbessernder Maßnahmen bei konjunktur- und wachstumsfördernden Programmen von Bund und Ländern. UBA-FB 82-114. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Memorandum ,82 (1982): Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung – Alternativen der Wirtschaftspolitik. Köln: Pahl-Rugenstein.

Mishan, E.J. (1967/1979): The Costs of Economic Growth. Harmondsworth: Penguin.

Mishan, E.J. (1973): „Growth and antigrowth: what are the issues“, in: Weintraub, A.; Schwartz, E. & Aronson, R.J. (Hg.), The Economic Growth Controversy. New York: International Arts & Sciences Press, 3-38.

Mishan, E.J. (1977/1980): Die Wachstumsdebatte: Wachstum zwischen Wirtschaft und Ökologie. Stuttgart: Klett-Cotta.

Moll, P.H. (1991): From Scarcity to Sustainability: Futures Studies and the Environment: the Role of the Club of Rome. Frankfurt: Peter Lang.

Müller, E. (1986): Innenwelt der Umweltpolitik: Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Müller, R. & Röck, W. (1993): Konjunktur-, Stabilisierungs- und Wachstumspolitik: Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Konzepte. Stuttgart: Kohlhammer.

Neubauer, G.; Bantle, R. et al. (1997): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Bayreuth: Verlag P.C.O.

Neumayer, E. (1998): „Is Economic Growth the Environment,s best Friend?“, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, 2/98, 161-176.

Neumayer, E. (1999): Weak versus Strong Sustainability: Exploring the Limits of Two Opposing Paradigms. Cheltenham: Edward Elgar.

Nordhaus, W.D. (1973): „World Dynamics: Measurement without Data“, in: The Economic Journal, 83, 1156-1183.

Nordhaus, W.D. (1993): „Economic Growth on a Planet under Siege“, in: Siebert, H. (Hg.), Economic Growth in the World Economy: Symposium 1992. Tübingen: Mohr, 223-242.

- Olson, M. (1982/1985): *Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*. Tübingen: Mohr.
- O'Riordan, T. & Voisey, H. (1997): „Beyond the Early Stages of the Sustainability Transition“, in: *Environmental Politics*, 6/1, 174-177.
- Ott, A.E. (1978): „Wirtschaftliches Wachstum im Widerstreit der Meinungen“, in: Kellenbenz, H. (Hg.), *Wirtschaftliches Wachstum, Energie und Verkehr vom Mittelalter bis ins 19. Jahrhundert. Bericht über die 6. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag, 1-13.
- Patzelt, W.J. (1996): „Politik als Ursache von Wachstum – eine Problemdiagnose“, in: Riedl, R. & Delpo, M. (Hg.), *Die Ursachen des Wachstums: Unsere Chancen zur Umkehr*. Wien: Kremayr & Scheriau, 264-281.
- Pearce, D.; Markandya, A. & Barbier, E.B. (1989/1991): *Blueprint for a Green Economy*. London: Earthscan.
- Pearce, D.W. (1993/1995): „Sustainable Development and Developing Country Economies“, in: Turner, R.K. (Hg.), *Sustainable Environmental Economics and Management: Principles and Practice*. Chichester: John Wiley & Sons, 70-105.
- Pehle, H. (1997): „Germany: domestic obstacles to an international forerunner“, in: Andersen, M.S. & Liefferink, D. (Hg.), *European environmental policy: The pioneers*. Manchester: Manchester University Press, 161-209.
- Pehle, H. (1998): *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik*. Wiesbaden Deutscher Universitäts-Verlag.
- Pestel, E. (1988): *Jenseits der Grenzen des Wachstums. Bericht an den Club of Rome*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Priewe, J. (1991): „Ökologische Wachstumskritik“, in: Stratmann-Mertens, E.; Hickel, R. & Priewe, J. (Hg.), *Wachstum: Abschied von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik*. Frankfurt: S. Fischer, 141-160.
- Relke, F. (1997): *Ökorepublik Deutschland? Die Ökologisierung der Wirtschaft in den Programmen der bundesdeutschen Parteien*. Frankfurt: Peter Lang.
- Sabatier, P.A. (1993): „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen“, in: Heritier, A. (Hg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift*, 34/Sonderheft 24, 116-148.
- Sabatier, P. A. (1998): „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe“, in: *Journal of European Public Policy*, 5/1, 98-130.
- Schneider, H.K. (1991): „Abschied vom Wirtschaftswachstum und vom Stabilitätsgesetz“, in: Stratmann-Mertens, E.; Hickel, R. & Priewe, J. (Hg.), *Wachstum: Abschied*

von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik. Frankfurt: Fischer, 117-126.

Schulte, D. (1997): „Nachhaltigkeit durch sozial-ökologische Reformstrategie: Aktivitäten des DGB für eine Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“, in: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.), Zeit zu Handeln: 5 Jahre nach Rio: Die Aktivitäten der gesellschaftlichen Gruppen für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Bericht aus dem Deutschen Nationalen Komitee für nachhaltige Entwicklung. Bonn, 59-64.

Shonfield, A. (1965/1968): Geplanter Kapitalismus: Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA. Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Simonis, U.E. (1990): Beyond Growth: Elements of Sustainable Development. Berlin: edition sigma.

Smith, R.J. (1996): „Sustainability and the Rationalisation of the Environment“, in: Environmental Politics, 5/1, 25-47.

Solow, R.M. (1973): „Is the end of the world at hand?“, in: Weintraub, A.; Schwartz, E. & Aronson, R.J. (Hg.), The Economic Growth Controversy. New York: International Arts & Sciences Press, 39-61.

Solow, R.M. (1997): „Reply: Georgescu-Roegen versus Solow/Stiglitz“, in: Ecological Economics, 22/3, 267 f.

Steger, U. (1994): „Konflikt- und Konsenslinien zwischen SPD und Gewerkschaften in der Umweltpolitik“, in: Langkau, J.; Matthöfer, H. & Schneider, M. (Hg.), SPD und Gewerkschaften; Band 2: Ein notwendiges Bündnis. Bonn: Dietz, 205-213.

Steurer, R. (2001): „Paradigmen der Nachhaltigkeit“, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 4/2001, 537-566.

Steurer, R. (2002): Der Wachstumdiskurs in Wissenschaft und Politik: Von der Wachstumseuphorie über ‚Grenzen des Wachstums‘ zur Nachhaltigkeit. Berlin: Verlag für Wissenschaft und Forschung.

Stratmann-Mertens, E. et al. (Hg.) (1991): Wachstum: Abschied von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik. Frankfurt: Fischer.

Teune, H. (1988): Growth. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Umweltbundesamt (1997): Nachhaltiges Deutschland: Wege zu einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Flavianos-Arvanitis, A. (1997): „Beyond Sustainable Development“, in: Biermann, F.; Büttner, S. & Helm, C. (Hg.), Zukunftsfähige Entwicklung: Herausforderungen an Wissenschaft und Politik. Festschrift für Udo E. Simonis zum 60. Geburtstag. Berlin: edition sigma, 142-155.

Voss, G. (1997): Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung – Darstellung und Kritik. Beiträger zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 237. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.

Weidner, H. (1991): „Umweltpolitik: Auf altem Weg zu einer internationalen Spitzenstellung“, in: Süß, W. (Hg.), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren: Innenpolitik, Politische Kultur, Außenpolitik. Opladen: Leske + Budrich, 137-152.

Weidner, H. (1995): 25 Years of Modern Environmental Policy in Germany. Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field. Schriftenreihe der Abteilung „Normbildung und Umwelt“ des Forschungsschwerpunkts Technik – Arbeit – Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (FS II 95-301).

Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Greven: Eggenkamp.

Wey, K.-G. (1982): Umweltpolitik in Deutschland: Kurze Geschichte des Umweltschutzes in Deutschland seit 1900. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Wicke, L. (1989): Umweltökonomie. München: Vahlen.

Zeuner, B. (1991): „Die Partei der Grünen: Zwischen Bewegung und Staat“, in: Süß, W. (Hg.), Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren: Innenpolitik, Politische Kultur, Außenpolitik. Opladen: Leske + Budrich, 53-68.

Summary

The economic growth controversy, originating in the late 1960s and evolving into a discourse on sustainable development since the late 1980s, is one of the most important environmental discussions overall. The article shows how this controversy trickled down into German economic and environmental programmes and policies. An important conclusion is that theoretical discussions and new ideas are relevant for politics and therefore find their way into political programmes. However, in how far they are able to shape policies depends on their conformity with prevalent values, structures and policies. As not only the economic, but also the political systems of Western democracies strongly depend on economic growth, political elites circumvent discussions about possible environmental growth constraints. Therefore, the article recommends not to criticize the unbroken importance of economic growth, but to focus on cultural and political reforms leading to a paradigm shift toward a qualitative growth policy in line with the core principles of sustainable development.