



# Ein neues „Magisches Viereck“

Ziele einer nachhaltigen  
Wirtschaftspolitik und Überlegungen  
für ein neues „Stabilitäts- und  
Wohlstandsgesetz“

## Werkbericht Nr. 2

Prof. Dr. Sebastian Dullien

Dr. Till van Treeck

Oktober 2012

## Vorbemerkung

Der vorliegende Text basiert auf einer Studie, die beide Autoren für die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) erstellt haben, in deren Schriftenreihe WISO diskurs sie im Herbst 2012 erscheinen wird.

Sie wurde gemeinsam von der FES und dem Denkwerk Demokratie angeregt und auf einem Workshop mit Vertreter/innen u.a. von Parteien, Gewerkschaften und Umweltorganisationen diskutiert. Ein Ergebnis dieses Workshops sind vertiefende Fragestellungen, die wir im Anhang dieses Werkberichtes dokumentieren. Das Denkwerk Demokratie wird die Arbeit am Gedanken eines „neuen Stabilitäts- und Wohlstandsgesetzes“ (oder auch „Nachhaltigkeits- und Wohlstandsgesetzes“)<sup>1</sup> vertiefen und ist für Ideen und Anregungen stets dankbar.

Ebenso danken wir der FES sowie den Autoren für die Bereitstellung des Textes.

---

<sup>1</sup> Die Autoren der Studie befürworten den Begriff „Stabilitäts- und Wohlstandsgesetz“.

Die Diskussionen innerhalb des Denkwerk Demokratie haben zwei abweichende – aber noch nicht zu Ende diskutierte – Varianten hervorgebracht. Zum einen wurde der Begriff eines „Nachhaltigkeits- und Wohlstandsgesetzes“ präferiert, um den umfassenden Gedanken der ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit stärker zu betonen. Zum anderen wurde vorgeschlagen, den Begriff der „Investition“ einzufügen, um zu verdeutlichen, dass eine Erhöhung von öffentlichen und privaten Investitionen im Sinne eines sozial-ökologischen Umbaus ein wesentlicher Ansatz des Gesetzes sein muss.

## Inhalt

<b>1 Einführung</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Wirtschaftspolitische, finanzpolitische, ökologische und soziale Zielvorgaben durch EU- und nationales Recht</b> .....	<b>7</b>
<b>3 Was fehlt im Sinne eines nachhaltigen Wohlstands?</b> .....	<b>10</b>
<b>4 Ziele eines möglichen neuen Stabilitäts- und Wohlstandsgesetzes – ein neues Magisches Viereck</b> .....	<b>13</b>
4.1 Materielle Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit.....	18
4.2 Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen.....	19
4.3 Soziale Nachhaltigkeit .....	20
4.4 Ökologische Nachhaltigkeit .....	20
<b>5 Instrumente zur Zielkontrolle, Herstellung der Zielbalance und zur Beförderung des öffentlichen Diskurses</b> .....	<b>22</b>
5.1 Reform des Sachverständigenrates.....	22
5.2 Vom Jahreswirtschafts- zum Jahreswohlstandsbericht .....	23
5.3 Verknüpfung mit der europäischen Ebene.....	23
<b>6 Ein neues Magisches Viereck als Grundlage einer strategischen sozial-ökologischen Wirtschaftspolitik</b> .....	<b>25</b>
<b>Anhang: Weitere „Denkaufgaben“</b> .....	<b>30</b>

# 1 Einführung

Die Debatte über wirtschaftspolitische Ziele in Deutschland ist von einer gewissen Schizophrenie gekennzeichnet: Die Realität der wirtschaftspolitischen Erkenntnis entkoppelt sich zunehmend von den tatsächlichen institutionellen Rahmensetzungen. In der Wissenschaft ist längst anerkannt, dass traditionelle, eindimensionale Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung wie das Bruttoinlandsprodukt die Wohlstandsentwicklung nur unzureichend abbilden. Aus diesem Grund hat auch der Deutsche Bundestag Ende 2010 auf Antrag der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen eine Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ mit dem Ziel eingesetzt, einen ganzheitlichen Wohlstands- und Fortschrittsindikator zu entwickeln<sup>2</sup>, der eine Breite von Aspekten einbeziehen soll, die neben materiellem Lebensstandard unter anderem auch soziale Inklusion und Kohäsion, intakte Umwelt und Verfügbarkeit begrenzter natürlicher Ressourcen, Bildungschancen und die Qualität öffentlicher Daseinsvorsorge einbeziehen soll.

Andererseits hat sich der institutionelle Rahmen in Deutschland in den vergangenen Jahren hin zu einer Verengung auf immer weniger wirtschaftspolitische Ziele entwickelt. Zwar schreibt das weiterhin gültige Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 neben Wirtschaftswachstum auch einen hohen Beschäftigungsstand, niedrige Inflation und ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht als verbindliche Ziele der Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern vor, allerdings hat die Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz und der absehbaren Ratifizierung des Fiskalpakts auf europäischer Ebene dazu beigetragen, dass rechtlich alle anderen wirtschaftspolitischen Ziele de facto hinter dem Ziel der Begrenzung staatlicher Neuverschuldung zurücktreten müssen. Auch im öffentlichen Diskurs spielt die Frage der Staatsfinanzen – nicht zuletzt wegen der aktuellen Euro-Krise – eine herausgehobene Rolle, erst mit einigem Abstand gefolgt von Sorgen um Arbeitslosigkeit.<sup>3</sup> Aus progressiver Sicht, die sich für ein ökologisch-soziales Fortschrittsprojekt einsetzt, ergeben sich daraus eine Reihe von Problemen:

Erstens wird die Verengung der wirtschaftspolitischen Debatte auf die jährlichen Budgetdefizite den vielschichtigen Herausforderungen an die Nachhaltigkeit unseres Wirtschaftens nicht gerecht.<sup>4</sup>

Zweitens nimmt diese Verengung eigentlich notwendige Abwägungen vorweg, wenn es um Komplementaritäten oder Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimensionen der Wohlstandsentstehung und Nachhaltigkeit geht, deren Einschätzung und Gewichtung von fachlichen und normativen politischen Entscheidungen abhängen sollte: So könnte etwa eine Verbesserung des Staatsdefizits durch Kürzungen bei staatlichen Bildungsausgaben und Infrastrukturausgaben erreicht werden, aber der Nebeneffekt könnte eine Verschlechterung des an künftige Generationen weitergegebenen Kapitalstocks und

<sup>2</sup> Vgl. Enquete Kommission (2012a).

<sup>3</sup> Vgl. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2011), S. 19ff.

<sup>4</sup> Im Beschluss des Deutschen Bundestages zur Einsetzung der Enquete Kommission (Drucksache 17/3853) heißt es: „Wir stehen vor großen Herausforderungen: Die Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes, der Finanzmärkte sowie der demographische Wandel und die steigende Staatsverschuldung beunruhigen die Menschen ebenso wie die Gefahren des Klimawandels, der Verlust von biologischer Vielfalt, die mangelnde Generationengerechtigkeit und die soziale Ungleichheit auf globaler wie auf nationaler Ebene. All dies hat eine grundlegende Diskussion über gesellschaftlichen Wohlstand, individuelles Wohlergehen und nachhaltige Entwicklung angestoßen.“

des Humankapitals sein. Kürzungen von Sozialausgaben und von staatlichen Investitionen in den Umweltschutz mögen zur Einhaltung der auf europäischer Ebene vereinbarten Defizitziele notwendig erscheinen, gefährden aber zugleich das Erreichen verteilungs- und umweltpolitischer Ziele. Deregulierung der Finanzmärkte mag kurzfristig BIP-Zuwächse (und Steuereinnahmen) erzeugen, bringt aber das Risiko künftiger Finanzkrisen mit sich, die wiederum zu einem Anstieg der Staatsverschuldung beitragen würden. Die Zunahme der Lohn- und Einkommensungleichheit mag je nach wirtschaftspolitischem Standpunkt entweder als Voraussetzung für geringere Arbeitslosigkeit und höheres BIP-Wachstum angesehen werden oder als Ursache makroökonomischer Instabilität. Kräftige BIP-Zuwächse können den materiellen Wohlstand erhöhen, gehen aber unter gegenwärtigen Bedingungen mit klimaverändernden Treibhausgasemissionen einher. Gleichzeitig wünschen sich zwar viele Menschen höhere Einkommen, aber auch geringere Arbeitszeiten und eine bessere „Work-Life-Balance“. Höheres Wachstum um den Preis von weniger Freizeit und mehr Stress könnte nicht zuletzt auch vermehrte gesundheitliche Belastungen zur Folge haben.

Gerade diese Vorwegnahme wirtschaftspolitischer Prioritäten erschwert die Kommunikation eines ökologisch-sozialen Reformprojektes, deren Erfolg gerade nicht nur in reinem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und Verringerung der Staatsdefizite abzulesen ist, sondern in einer Verbesserung des Wohlbefindens der breiten Bevölkerung und dem Schutz unserer ökologischen Lebensbedingungen: Wenn de jure durch die Rahmensetzung und de facto durch den Fokus medialer Aufmerksamkeit diese anderen, wichtigen Dimensionen von Wohlstand und Nachhaltigkeit als weniger dringlich dargestellt werden, erscheint automatisch eine Politik attraktiver, die sich einzig auf Erfüllung des Wachstums- und Defizitziels konzentriert.

Vor diesem Hintergrund soll der vorliegende Text der Frage nachgehen, wie ein geeigneter neuer Regulierungsrahmen aussehen kann. Dieser müsste einerseits kompakt genug sein, um Politik und Öffentlichkeit eine leicht verständliche und prägnante Orientierungshilfe bei der Einschätzung des gesellschaftlichen Wohlstands und seiner Nachhaltigkeit zu geben. Er müsste aber andererseits auch differenziert genug sein, damit mögliche Zielkonflikte sichtbar bleiben und die somit notwendigen normativen Abwägungen nicht durch eine allzu technokratische Wohlstandsdefinition entpolitisiert werden. Ein neuer Regulierungsrahmen müsste also so allgemein und konsensfähig sein, dass er für künftige Regierungen unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung verbindlich ist, gleichzeitig aber hinreichend Spielraum bietet für politische Schwerpunktsetzungen.<sup>5</sup>

Wichtig wäre es deshalb, Zielkonflikte nicht nur offensiv zu benennen, sondern auch Instrumente zu schaffen, wie die verschiedenen Ebenen des deutschen Föderalismus (einschließlich der europäischen Ebene) mit diesen Zielkonflikten umgehen können und sinnvolle Kompromisse entwickeln können.

Wir schlagen dabei vor, nach dem Modell des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 ein neues „Stabilitäts- und Wohlstandsgesetz“ zu entwickeln, das erstens die multidimensionalen Ziele

---

<sup>5</sup> So wäre es nicht zielführend, als Alternative zum BIP einen neuen, umfassenden Indikator zu entwickeln, der in einer einzigen Kennzahl unterschiedliche Dimensionen des gesellschaftlichen Wohlstands zusammenfasst. Zwar hätte ein solcher Indikator den Vorteil, prägnant und medial einfach kommunizierbar zu sein. Die Fokussierung auf einen einzelnen Verbundindikator würde aber – neben erheblichen technischen Problemen bei der Aggregation der Einzelindikatoren – die Gefahr mit sich bringen, dass politische Wertentscheidungen im politischen Prozess nicht mehr hinreichend kenntlich gemacht würden, sondern hinter einer scheinbar objektiven Kennzahl („nationaler Wohlstand“, „nationales Glück“, etc.) versteckt blieben (vgl. Enquete Kommission, 2012a).

für die Wirtschaftspolitik der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Hand definiert, zweitens ein Berichtswesen schafft, das die Fortschritte auf den einzelnen Ebenen gebündelt darstellt, gleichzeitig aber die möglichen Konflikte und Komplementaritäten zwischen den Einzelzielen aufzeigt, und drittens ein Koordinationselement für die unterschiedlichen Ebenen des Föderalismus schafft. Diese Idee knüpft an Debatten aus den frühen 1990er Jahren an, als die Grünen in den Bundestag einen von Rudolf Hickel und Jan Prieue mitentwickelten Gesetzesentwurf für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes einbrachten. Viele Ideen aus diesem ursprünglichen Entwurf finden sich deshalb in abgewandelter Form auch in unserem Vorschlag.<sup>6</sup> Da Deutschland allerdings heute viel stärker als 1967 oder auch als 1990 in den europäischen Rahmen eingebunden ist, sollen die Versprechungen Deutschlands gegenüber den EU-Partnern ebenso berücksichtigt werden wie eine mögliche Koordination mit der europäischen Ebene in der Zukunft.

Dabei werden in dieser Studie die im Grundgesetz festgelegte Schuldengrenze und die Regeln des EU-Fiskalpakts als gegeben akzeptiert. Unabhängig von der inhaltlichen Bewertung der Schuldenbremse reflektiert dieser Ansatz die Erkenntnis, dass angesichts des bald ratifizierten europäischen Fiskalpakts und der notwendigen Mehrheiten zu einer Änderung des Grundgesetzes diese rechtlichen Rahmenbedingungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auf absehbare Sicht Bestand haben werden.

---

<sup>6</sup> Eine ausführliche Debatte zu der damaligen Gesetzesinitiative findet sich in Stratmann-Mertens et al. (1991).

## 2 Wirtschaftspolitische, finanzpolitische, ökologische und soziale Zielvorgaben durch EU- und nationales Recht

Eine wichtige Leitplanke für Deutschlands Wirtschaftspolitik sind zweifellos internationale Verpflichtungen, die Deutschland eingegangen ist. Gerade in den Jahren seit dem Ausbruch der US-Subprime-Krise 2008 hat Deutschland auf EU-Ebene eine Reihe neuer Abkommen unterzeichnet und hat dabei zugesagt, bestimmte quantitative Ziele für wirtschaftspolitische und ökologische Variablen anzustreben bzw. einzuhalten. Im Bereich der Wirtschaftspolitik sind dabei folgende Verträge bzw. europäische Regelungen potenziell relevant:

**Das so genannte „Six Pack“ zur stärkeren Koordinierung von Fiskal- und Wirtschaftspolitik in der Euro-Zone:** Im Rahmen dieses EU-Gesetzgebungspaketes verpflichtet sich die Bundesregierung unter anderem auf die Einhaltung enger fiskalpolitischer Vorgaben, wie einem nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt und dem jährlichen Abbau der Schuldenquote um jeweils 1/20 des Wertes, der 60 Prozent des BIP übersteigt. Darüber hinaus enthält das Six Pack Regeln zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte. Allerdings gibt es anders als für den Fiskalbereich keine fest definierten Grenzwerte, deren Verletzung sanktionsbehaftet wäre. Statt dessen werden makroökonomische Ungleichgewichte im Rahmen eines Score-Board-Ansatzes mit einer Vielzahl von Indikatoren bewertet, wobei zwar Grenzwerte für die einzelnen Indikatoren definiert sind, eine Verletzung des makroökonomischen Gleichgewichts aber nur nach Gesamtbetrachtung aller Indikatoren festgestellt werden kann und mithin die Verletzung einzelner Indikatoren ohne Konsequenz bleibt.

**Der Fiskalpakt:** Dieser Vertrag schreibt einige der Regeln des Six Pack, wie die Einhaltung einer engen Grenze für das so genannte strukturelle öffentliche Defizit von maximal 0,5 Prozent des BIP oder den zügigen Abbau der Schulden über dem Grenzwert von 60 Prozent des BIP (die 1/20er Regel) noch einmal in einem völkerrechtlichen Vertrag fest.<sup>7</sup>

**Der Euro-Plus-Pakt:** Dieser Vertrag soll der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit dienen. Im Rahmen dieses Vertrages sollen alle Mitgliedsländer jedes Jahr Ziele definieren, die sie in den kommenden zwölf Monaten umsetzen wollen. Neben qualitativen Zielen (etwa der Abschaffung von Lohnindexierung) können dabei auch quantitative wirtschaftspolitische Ziele festgelegt werden.

**Die Europa 2020-Strategie:** Im Rahmen dieser Vereinbarung haben sich die EU-Staaten zur Einhaltung quantitativer Ziele in den Bereichen Beschäftigung, Armutsbekämpfung, Bildung, Förderung von Forschung und Innovation und Klimaschutz verpflichtet. Diese Ziele werden im Rahmen nationaler Strategien noch einmal konkretisiert und verschärft.

Darüber hinaus gilt für Deutschland weiter der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der Budgetdefizite auf 3 Prozent des BIP begrenzt. Allerdings hat dieses Ziel nach Inkrafttreten des Six Pack und des Fiskalpakts kaum noch Relevanz, weil bei Einhalten des strukturell annähernd ausgeglichenen Staatshaushaltes in der Regel kein tatsächliches Defizit von mehr als 3 Prozent des BIP auftreten sollte.

<sup>7</sup> Zum Verhältnis von Six Pack und Fiskalpakt, siehe Dullien (2012).

Außerdem hat sich Deutschland den Zielen des Kyoto-Protokolls zum Klimaschutz verpflichtet. In dem Protokoll hatte sich die EU verpflichtet, die Emission der wichtigsten Treibhausgase bis 2012 gegenüber 1990 um 8 Prozent zu verringern, Deutschland hatte eine Reduktion um 21 Prozent zugesagt. Neue, international verbindliche Verpflichtungen zur Emissionsreduktion für die Zeit nach Ende 2012 sind bisher noch nicht vereinbart worden.

Tabelle 1 fasst die in den internationalen Vereinbarungen vorgegebenen quantitativen Ziele zusammen. Dabei sind nur solche Indikatoren erfasst, die eine eindeutige und harte Vorgabe enthalten. Die Vorgaben aus dem Euro-Plus-Pakt bleiben ausgeklammert, da der Pakt vorsieht, jedes Jahr neue Ziele aufzustellen, und darüber hinaus nur sehr grobe Oberziele definiert.

**Tabelle 1: Quantitative Ziele der Wirtschaftspolitik laut internationalen Vereinbarungen**

Internationale Vereinbarung	Themenfeld	EU-Vorgabe	Ziele für Deutschland
Stabilitäts- und Wachstumspakt	Staatsfinanzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Staatsdefizit von weniger als 3 Prozent des BIP</li> </ul>	
Six Pack	Staatsfinanzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strukturell annähernd ausgeglichener Staatshaushalt (definiert am mittelfristigen Haushaltsziel der einzelnen Länder, i.d.R. nicht mehr als 0,5 Prozent des BIP)</li> <li>Bei Ländern mit Staatsschulden von mehr als 60 Prozent: Jährlicher Abbau von 1/20 des Anteils, der 60 Prozent übersteigt</li> </ul>	
Six Pack	Makroökonomisches Gleichgewicht	<p>Score-Board-Ansatz mit folgenden Indikatoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Durchschnittlicher Leistungsbilanzsaldo für die letzten 3 Jahre in Prozent des BIP, mit Schwellenwerten von +6 Prozent des BIP und - 4 Prozent des BIP</li> <li>Netto-Auslandsvermögensstatus in Prozent des BIP, mit einem Schwellenwert von -35 Prozent des BIP</li> <li>prozentuale Veränderung der Exportmarktanteile über 5 Jahre (in Werten), mit einem Schwellenwert von -6 Prozent des BIP</li> <li>prozentuale Veränderung der nominalen Lohnstückkosten über 3 Jahre, mit Schwellenwerten von +9 Prozent für Länder des Euro-Gebiets und +12 Prozent für Länder außerhalb des Euro-Gebiets</li> <li>prozentuale Veränderung der realen effektiven Wechselkurse auf der Grundlage der HVPI/VPI-Deflatoren über 3 Jahre, im Vergleich zu 35 weiteren Industrieländern, mit Schwellenwerten von -/+5 Prozent für Länder des Euro-Gebiets und -/+11 Prozent für Länder außerhalb des Euro-Gebiets;</li> <li>Schulden des privaten Sektors in Prozent des BIP mit einem Schwellenwert von 160 Prozent</li> <li>Kreditfluss (Veränderung des Bruttoschuldenstands) des privaten Sektors in Prozent des BIP mit einem Schwellenwert von 15 Prozent</li> <li>jährliche Veränderung der Immobilienpreise im Vergleich zu einem Eurostat-Deflator des privaten Verbrauchs, mit einem Schwellenwert von 6 Prozent</li> <li>Schulden des Sektors Staat in Prozent des BIP mit einem Schwellenwert von 60 Prozent; durchschnittliche Arbeitslosenquote für die letzten 3 Jahre, mit einem Schwellenwert von 10 Prozent</li> </ul>	

<b>Fiskalpakt</b>	Staatsfinanzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturell annähernd ausgeglichener Staatshaushalt (definiert am mittelfristigen Haushaltsziel der einzelnen Länder, i.d.R. nicht mehr als 0,5 Prozent des BIP)</li> <li>• Bei Ländern mit Staatsschulden von mehr als 60 Prozent: Jährlicher Abbau von 1/20 des Anteils, der 60 Prozent übersteigt</li> </ul>	
<b>Europa 2020</b>	Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 75 Prozent der 20 bis 64-jährigen sind erwerbstätig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausbau der Erwerbstätigenquote (20-64 Jahre) auf 77 Prozent</li> <li>• Erwerbstätigenquote (50-64 Jahre) von 60 Prozent</li> <li>• Erwerbstätigenquote von Frauen: 73 Prozent</li> </ul>
	Forschung und Entwicklung (F&E)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prozent des EU-BIP werden in Forschung und Entwicklung investiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prozent des deutschen BIP sollen in Forschung und Entwicklung investiert werden (2/3 privater und 1/3 öffentlicher Sektor)</li> <li>• Ausgaben im Bereich Forschung und Bildung: 10 Prozent des BIP bis 2015</li> </ul>
	Klimawandel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treibhausgasemissionen werden um mindestens 20 Prozent des Standes gegenüber 1990 reduziert</li> <li>• 20 Prozent der Energie wird aus erneuerbaren Energien geschaffen</li> <li>• Die Energieeffizienz vergrößert sich um 20 Prozent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Treibhausgasemissionen werden um 40 Prozent gegenüber 1990 gesenkt (bis 2050 um 80-95 Prozent)</li> <li>• Erneuerbare Energien sollen 18 Prozent des Bruttoendenergieverbrauchs ausmachen (bis 2050: 60 Prozent)</li> <li>• Primärenergieverbrauch bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 2008 senken (bis 2050: 50 Prozent)</li> </ul>
	Bildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rate der Schulabbrecher auf unter 10 Prozent reduzieren</li> <li>• Mindestens 40 Prozent der 30-34-jährigen beenden eine akademische Ausbildung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Schulabgänger ohne einen Abschluss der Sekundarstufe II sollen auf weniger als 10 Prozent reduziert werden</li> <li>• Anteil der 30 bis 34-jährigen mit einem tertiären Abschluss soll auf 42 Prozent gesteigert werden</li> </ul>
	Armut/soziale Ausgrenzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europaweit: Mindestens 20 Millionen Menschen weniger leben in Armut bzw. sozialer Ausgliederung (oder gehören zur Risikogruppe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen soll um 20 Prozent gegenüber 2008 reduziert werden</li> </ul>

### 3 Was fehlt im Sinne eines nachhaltigen Wohlstands?

Auch wenn Deutschland durch internationale Vereinbarungen einige klar definierte quantitative Verpflichtungen eingegangen ist, hat der geltende Rahmen eine Reihe von Problemen. Zum einen gibt es durch die unterschiedliche Art der den Zielen zu Grunde liegenden Rechtsakte eine inhaltlich kaum zu rechtfertigende Hierarchie der Ziele, zum anderen fehlen wichtige Indikatoren, so dass ein Einhalten der oben beschriebenen quantitativen Ziele durchaus auch mit einer Verschlechterung des tatsächlichen Wohlergehens der Bevölkerung oder einer Vernachlässigung von Zielen der Nachhaltigkeit vorstellbar ist.

So sind die Schuldenbremse und die Vorgaben zur Begrenzung von Staatsverschuldung inzwischen im deutschen Grundgesetz verankert und über den Fiskalpakt noch einmal mit einem internationalen Vertrag festgeschrieben. Die Ziele des Six Pack sind normale europäische Gesetzgebung, wobei es bei Verletzung der Fiskalziele relativ einfach möglich ist, Sanktionen zu verhängen, bei den anderen Zielen zu makroökonomischen Stabilität aber durch den Score-Board-Ansatz eine gewisse Beliebigkeit gegeben ist. Die Europa 2020-Ziele, die derzeit die einzigen umfassenden internationalen Verpflichtungen Deutschlands zum weiteren Klimaschutz beinhalten, sind nicht mehr als Absichtsbekundungen der europäischen Regierungen, ohne Sanktionsmöglichkeiten.

Diese Hierarchisierung ist nicht nachzuvollziehen, da eine Verletzung der Nachhaltigkeit etwa bei den gesamtwirtschaftlichen Zukunftsinvestitionen ebenso wie bei der ökologischen Nachhaltigkeit auf den Wohlstand künftiger Generationen einen mindestens ebenso großen Einfluss hat wie eine Vernachlässigung der Vorgabe der Schuldenbegrenzung. Wie bei einem Unternehmen dürfen auch beim Staat oder bei einer Volkswirtschaft nicht alleine die Schulden betrachtet werden, sondern es müssen auch die Vermögensgegenstände berücksichtigt werden. Ein Fernseh-Hersteller, der aus Angst vor Verschuldung zu Beginn des Jahrhunderts Investitionen in die Flachbildschirm-Technologie ausgeschlagen hat, mag zwar einen Anstieg der Schulden verhindert haben, er wäre jetzt aber auch vom Markt verschwunden. Ein Waldbesitzer, der in wirtschaftlich schlechten Jahren aus Angst vor Verschuldung lieber alle Bäume abholzt und verkauft, statt einen Überbrückungskredit aufzunehmen, hat am Ende die ökologische Grundlage seines Wirtschaftens zerstört und nichts an Nachhaltigkeit gewonnen.

Für die Wirtschaftspolitik bedeutet dies: Nachhaltigkeit beim öffentlichen Schuldenstand darf weder isoliert noch herausgehoben angepeilt oder analysiert werden. Stattdessen muss Nachhaltigkeit in mehreren Dimensionen betrachtet werden. Neben der ökologischen Nachhaltigkeit sollten in eine solche Betrachtung auch die soziale Nachhaltigkeit sowie die Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit in seiner ganzen Breite eingehen. Nachhaltigkeit wäre hier in dem Sinne zu verstehen, dass der aktuell eingeschlagene wirtschaftliche Entwicklungspfad mit ausreichender Wahrscheinlichkeit auf Dauer fortgesetzt werden kann, ohne dass es in einer der Dimensionen zu schweren Krisen käme. Diese Definition von Nachhaltigkeit erlaubt durchaus, dass z.B. heute mehr von natürlichen Ressourcen verbraucht wird, als dies für künftige Jahre in alle Ewigkeit möglich wäre. Notwendig für die Erfüllung der Nachhaltigkeitsbedingung wäre hier nur, dass ein realistisches Konzept implementiert ist, den Naturverbrauch in der Zukunft ausreichend zu reduzieren. Die würde bedeuten, dass die Ressourceneffizienz (also die verbrauchten

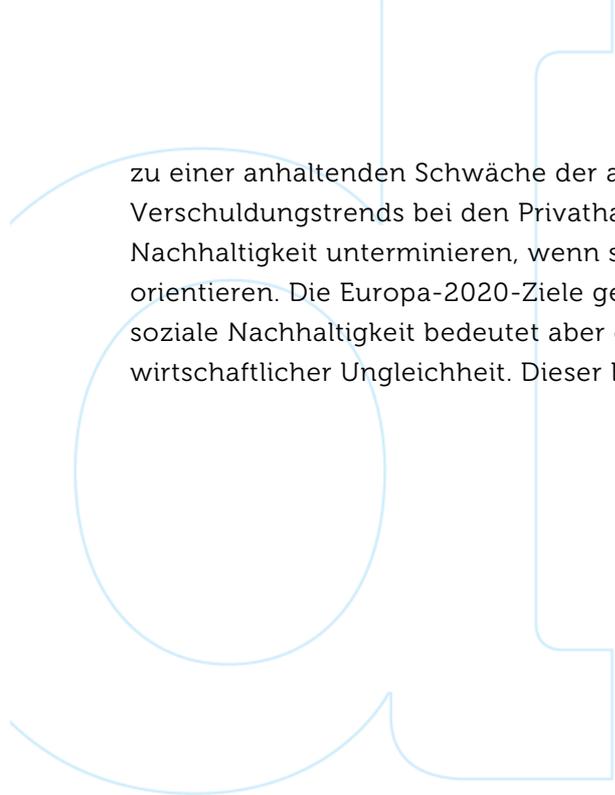
natürlichen Ressourcen pro Euro Wirtschaftsleistung) sich hinreichend schneller verbessert, als die Wirtschaft wächst.

Die Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit würde die ganze Breite des Einflusses staatlicher Aktivität mit erfassen. Neben der Verschuldung des öffentlichen Sektors müsste dafür nicht nur der öffentliche, produktive Kapitalstock wie Straßen, Schulen oder Universitäten betrachtet werden, sondern auch öffentliche Ausgaben, die entweder in der Zukunft Einschränkungen des Wohlstands vermeiden und damit künftige Kosten der öffentlichen Hand senken (also Ausgaben zum Umweltschutz) oder Wohlstand und damit Einnahmen für die öffentliche Hand generieren (also etwa Ausgaben für Bildung). Diese Definition von zu berücksichtigenden Ausgaben ist damit in einigen Bereichen enger gefasst als die traditionelle gemessene öffentliche Nettoinvestitionsquote, in anderen Bereichen weiter: Die traditionelle Nettoinvestitionsquote misst den Anteil der nach den Standards der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgegrenzten Investitionsausgaben am Bruttoinlandsprodukt. In dieser Investitionsquote sind allerdings einerseits Ausgaben enthalten, die keinen ausreichenden Zuwachs von Wohlstand und potenziellen Staatseinnahmen für die Zukunft generieren, andererseits Ausgaben ausgeschlossen, die künftige Verbesserungen der steuerbaren Wirtschaftsleistung schaffen. Um dieses Problem zu lösen, wäre es zweckmäßig, die traditionelle Kennziffer der Nettoinvestitionen um Bildungsausgaben und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung zu erweitern, gleichzeitig etwa die Erstellung von Prestigebauten wie Spaßbädern oder Opern aus dieser Kennziffer heraus zu rechnen.

Makroökonomische Stabilität ist ebenfalls ein wichtiges Element der Nachhaltigkeit, das in den internationalen Verpflichtungen Deutschlands unterbelichtet ist. Neben der öffentlichen Verschuldung ist dabei – wie uns die US-Subprime-Krise ebenso wie die Euro-Krise in Ländern wie Irland und Spanien jüngst schmerzhaft vor Augen geführt hat – die private Verschuldung ein wichtiger Risikofaktor. Eng verbunden mit der privaten Verschuldung ist die Leistungsbilanz eines Landes: Diese zeichnet die Veränderung der Vermögensposition eines Landes gegenüber dem Rest der Welt ab. Leistungsbilanzdefizite bedeuten dabei einen Zuwachs der Nettoauslandsverschuldung, Leistungsbilanzüberschüsse einen Zuwachs der Nettoauslandsforderungen. Makroökonomische Stabilität ist dabei sowohl gefährdet, wenn die Leistungsbilanzposition einen starken Anstieg der eigenen Verschuldung anzeigt, als auch, wenn hohe Leistungsbilanzüberschüsse darauf hindeuten, dass wichtige Handelspartner in nicht-nachhaltige Verschuldungstrends gedrückt werden. In beiden Fällen ist mittel- und langfristige Krisenkorrektur nur schwer zu verhindern und damit die Definition von Nachhaltigkeit verletzt. Diese grundsätzliche Lehre ist auch im Rahmen des Score-Boards des Six Pack aufgenommen worden, aber die Konstruktion des Score-Board als Liste von Warnindikatoren und die spezielle asymmetrische Ausgestaltung des Leistungsbilanzzieles führen am Ende zu einer Untergewichtung dieser Faktoren.

Soziale Nachhaltigkeit ist ein Feld, das ebenfalls sowohl in Deutschlands internationalen Verpflichtungen als auch in vielen Diskussionssträngen unterbelichtet ist. Zum einen ist wachsende Ungleichheit empirisch mit fallender Lebenszufriedenheit verbunden. Zum anderen drohen bei extremer oder stark steigender Ungleichheit oder Ausgrenzung von größeren Bevölkerungsgruppen soziale Unruhen und politischer Extremismus.

Möglicherweise aber sogar wichtiger ist, dass soziale Nachhaltigkeit wichtige Interaktionen mit anderen Dimensionen der Nachhaltigkeit aufweist: Wie weiter unten in Kapitel 6 ausgeführt, kann wachsende Verteilungsungleichheit nicht nur die makroökonomische Stabilität gefährden, weil sie



zu einer anhaltenden Schwäche der aggregierten Nachfrage oder nicht-nachhaltigen Verschuldungstrends bei den Privathaushalten führen kann, sondern auch die ökologische Nachhaltigkeit unterminieren, wenn sich materielle Konsumwünsche am Lebensstil der Reichsten orientieren. Die Europa-2020-Ziele geben zwar Ziele für die Eingrenzung des Armutsrisikos vor, soziale Nachhaltigkeit bedeutet aber eine breitere Begrenzung wachsender Ausgrenzung und wirtschaftlicher Ungleichheit. Dieser Bereich verdient deshalb mehr Beachtung.

## 4 Ziele eines möglichen neuen Stabilitäts- und Wohlstandsgesetzes – ein neues Magisches Viereck

Um die wirtschaftspolitische Debatte von einer einseitigen Ausrichtung auf Schuldenbegrenzung zu verbreitern und der Politik Anreize zu geben, einem breiteren Verständnis von Wohlstand und Nachhaltigkeit zu folgen, muss allerdings mehr getan werden, als nur neue Indikatoren zu erfassen und über die Definition von Wohlstand, Nachhaltigkeit und Investitionen zu reden. Vielmehr muss die Zielsetzung im normalen Ablauf der Arbeit von Bundes- und Landesregierungen sowie Bundestag und Landtagen verankert werden.

Die politisch-strategischen Ziele eines möglichen neuen Stabilitäts- und Wohlstandsgesetzes:

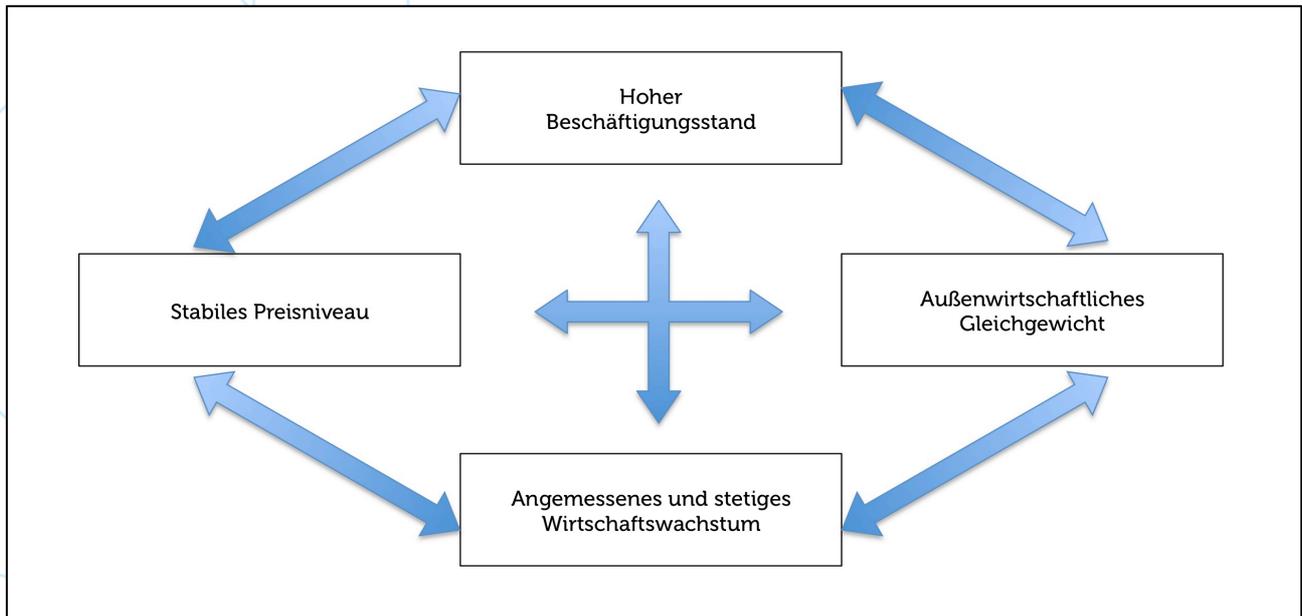
- Es sollte grundsätzliche, langfristige, wirtschaftspolitische Ziele für die öffentliche Hand in Deutschland definieren.
- Es sollte die wirtschaftspolitische Debatte so verbreitern, dass die einseitige Fixierung auf Budget-Defizite und öffentlichen Schuldenstand aufgelöst wird und eine breitere Vision von Nachhaltigkeit und Wohlstand verfolgt wird.
- Es sollte der Bundes- und den Landesregierungen erleichtern, strategische Wirtschaftspolitik mit dem Ziel der nachhaltigen Wohlstandssteigerung zu definieren und umzusetzen.
- Es sollte die Bundesregierung (und soweit relevant die Länderregierungen) zwingen, Stellung zu den möglichen Zielkonflikten zu nehmen und transparent zu machen, welche Ziele sie priorisiert bzw. wie sie Zielkonflikte aufzulösen gedenkt.
- Es sollte die öffentliche Debatte dieser Ziele, ihrer Erfüllung und möglicher Zielkonflikte ermöglichen und fördern.

In einem gewissen Sinn hat für Fragen des makroökonomischen Gleichgewichts die Gesetzgebung des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG)“ im Jahre 1967 (umgangssprachlich auch Stabilitäts- und Wachstumsgesetz) sowie die Einsetzung des Sachverständigenrates zur gesamtwirtschaftlichen Lage (SVR) 1963 dazu beigetragen, die Qualität der wirtschaftspolitischen Debatte zu verbessern und die Regierung zur Erfüllung dieser Ziele anzuhalten.

Wie oben ausgeführt, hat sich allerdings das Verständnis von Wohlstand und Nachhaltigkeit seit den 1960er Jahren gewandelt. Während das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 die vier Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenen Wirtschaftswachstum für Bund und Länder definierte, ist heute weitgehend Konsens, dass die Erfüllung dieser Ziele alleine nicht hinreichende Bedingungen für eine nachhaltige Verbesserung von Lebensqualität und Wohlstand sind.

Der grundsätzliche Ansatz, der öffentlichen Hand wirtschaftspolitische Ziele vorzugeben und über eine gesetzlich festgelegte Berichtsstruktur die Regierung zur öffentlichen Stellungnahme zu zwingen, hat sich allerdings bewährt. Sowohl das jährliche Gutachten des SVR als auch der im StabG vorgeschriebene, jeweils im Januar veröffentlichte Jahreswirtschaftsbericht der Regierung finden regelmäßig große Aufmerksamkeit bei den Medien. Beide Veröffentlichungstermine bieten Opposition, Interessensgruppen und Medien die Möglichkeit, die Regierungspolitik zu hinterfragen und zu kritisieren.

Abbildung 1: Das alte magische Viereck



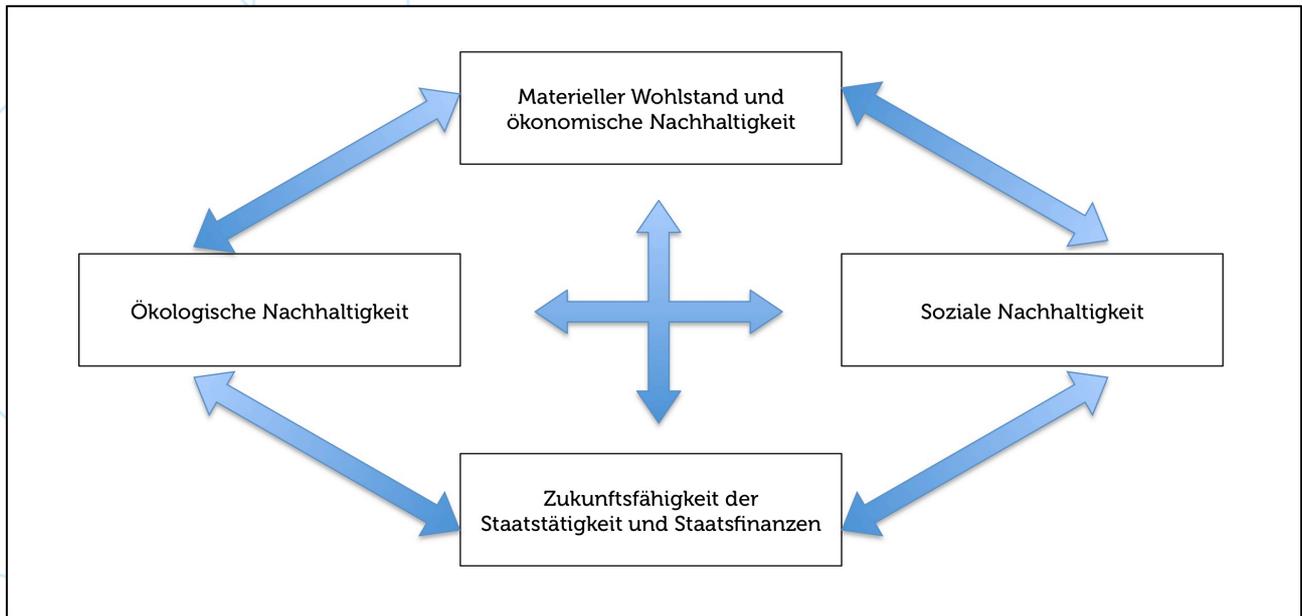
Um einen solchen Rahmen auch für breitere Wohlstands- und Nachhaltigkeitsziele funktionsfähig zu machen, müssen vier Aspekte angegangen werden:

- Die wirtschaftspolitischen Oberziele müssen qualitativ definiert werden.
- Diese Oberziele müssen in quantitativ messbaren Indikatoren konkretisiert werden, um eine einfache Überprüfung der Zielerfüllung der Regierung zu ermöglichen.
- Es müssen Institutionen und Verfahren geschaffen werden, damit die Oberziele in die strategische Politikgestaltung der Bundesregierung einfließen.
- Sowohl die Konkretisierung der Oberziele in quantitativ messbare Indikatoren als auch die Zielerfüllung sollte einer regelmäßigen, unabhängigen Begutachtung unterliegen.

Für den ersten Aspekt, die Definition wirtschaftspolitischer Oberziele, schlagen wir dabei vor, das alte magische Viereck des StabG von 1967 durch ein neues magisches Viereck für das 21. Jahrhundert zu ersetzen. Dabei erscheinen uns folgende vier gleichberechtigte Oberziele für die Wirtschaftspolitik als sinnvoll:

- **Materieller Wohlstand:** Angestrebt wird ein angemessenes Wirtschaftswachstum ohne die Gefährdung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität.
- **Ökologische Nachhaltigkeit:** Wirtschaftspolitik muss die Erfüllung der anderen Ziele in einer Art gewährleisten, die unsere natürlichen Lebensgrundlagen auch in der langen Frist nicht gefährdet.
- **Soziale Nachhaltigkeit:** Wirtschaftspolitik muss so gestaltet sein, dass soziale Spannungen, einschließlich inakzeptabler sozialer Ungleichheit vermieden werden.
- **Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen:** Der Staat darf zur Erreichung anderer Ziele weder seine langfristige Solvenz gefährden, noch den öffentlichen Kapitalstock auf Kosten künftiger Generationen verfallen lassen.

Abbildung 2: Das neue magische Viereck



Für den zweiten Aspekt, die Abbildung der Oberziele in messbare Einzelindikatoren, schlagen wir vor, eine begrenzte Zahl von Einzelindikatoren auszuwählen. Diese Indikatoren müssen dabei a) objektiv messbar sein, sie sollten b) mit ausreichender Genauigkeit zu erfassen sein und c) regelmäßig und zeitnah erfasst und veröffentlicht werden. Um zu gewährleisten, dass die Erfüllung dieser Indikatoren die ausreichende mediale Aufmerksamkeit erhält, sollten nicht mehr als maximal 10-12 Einzelindikatoren ausgewählt werden.<sup>8</sup> Diese Indikatoren sollten stellvertretend für die Erreichung der Oberziele stehen. Um zu verhindern, dass die Bundesregierung zwar die enge Erfüllung der Einzelindikatoren durch ihre Politikmaßnahmen fördert, dabei aber das breite Oberziel aus dem Auge verliert, sollte die Auswahl und Relevanz der Einzelindikatoren regelmäßig von unabhängiger Seite überprüft und ggf. angepasst werden. Weiter unten wird ein erster Vorschlag für eine mögliche Auswahl der relevanten Einzelindikatoren gemacht.

Um eine Kohärenz zwischen dem nationalen Politikrahmen und internationalen Verpflichtungen zu schaffen, sollten – soweit möglich und sinnvoll – als Einzelindikatoren solche Größen gewählt werden, zu deren Erreichung sich die Bundesregierung gegenüber den europäischen Partnern verpflichtet hat. So bieten sich auf dem Gebiet der nachhaltigen Finanzpolitik das Staatsdefizit und die Entwicklung der Staatsverschuldung an, wie diese im Fiskalpakt definiert sind. Im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit böte sich die Emission von Treibhausgasen an, wie sie in der Europa-2020-Strategie zugesagt wurde.

Für Einzelindikatoren, die nicht im europäischen Rahmen vorgegeben sind, müsste die Regierung eigene Zielwerte festlegen. Gleiches gilt, wenn die Regierung aus nationaler Sicht eine Übererfüllung der europäischen Ziele, etwa beim Klimaschutz, anstrebt. Hier würde sich anbieten, jede neu gewählte Regierung zu verpflichten, eine Erklärung abzugeben, welchen Zielpfad sie für

<sup>8</sup> Ein Negativbeispiel für die Überfrachtung von öffentlichem Berichtswesen durch eine übermäßige Zahl von Indikatoren stellt die bisherige Berichterstattung zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland dar. Obwohl diese Berichterstattung international hoch angesehen ist (Tiemann/Wagner, 2012), wird sie in den Medien nicht herausgehoben definiert. Ein Grund dürfte sein, dass der Bericht mit 38 Einzelindikatoren in 21 Handlungsbereichen zumindest in den Indikatoren eine klare Botschaft vermissen lässt.

die einzelnen Indikatoren für die kommenden zehn Jahre anstrebt. Dies würde zum einen Transparenz schaffen in der wirtschaftspolitischen Prioritätensetzung der jeweiligen Regierung, zum anderen aber auch die Möglichkeit schaffen, die Regierung in den folgenden Jahren an ihren eigenen Vorgaben zu messen bzw. die Prioritäten der Regierung zu kritisieren.

Eine zentrale Frage ist, welche Einzelindikatoren zunächst für die Konkretisierung der Oberziele benutzt werden sollen. In der ökonomischen Literatur ist es unter dem Begriff „Goodhart's Law“ eine wohl bekannte Erkenntnis, dass die Definition eines zu engen Indikators für ein breites Oberziel dazu führen kann, dass die Politik sich zwar (möglicherweise sogar erfolgreich) bemüht, bei diesem Indikator gute Ergebnisse zu erzielen, trotzdem aber das Oberziel verfehlt. Ein plastisches Beispiel hierzu gibt es bei der Bewertung der Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit der Staatsfinanzen: Bewertet man eine Regierung lediglich an den Indikatoren aus Schuldenbremse und Fiskalpakt wie Staatsdefizit und Schuldenstand, würde eine Politik als zukunftsfähig gelten, die sowohl den öffentlichen Kapitalstock verfallen lässt als auch die Bildungsausgaben senkt, wenn nur die Defizitziele eingehalten werden. Tatsächlich sind aber für die Zukunftsfähigkeit der Staatsfinanzen die öffentliche Investitionstätigkeit und die Ausgaben für Bildung mindestens so wichtig wie die Begrenzung der Budgetdefizite.<sup>9</sup> Deshalb ist es wichtig, die Einzelindikatoren so zu definieren, dass eine Einhaltung der Einzelindikatoren bei gleichzeitiger Verletzung des Oberziels möglichst unwahrscheinlich gemacht wird.

Zu der Auswahl wichtiger Einzelindikatoren zur breiten Wohlstandsmessung gibt es zahlreiche Vorarbeiten, wie den vom damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy in Auftrag gegebene Report der „Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress“ (Stiglitz-Sen-Fitoussi Commission, SSFC) oder die darauf aufbauende Expertise des deutschen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) und des französische Conseil d'Analyse Economique (CAE) im Auftrag des deutsch-französischen Ministerrats (CAE/SVR, 2009). Der Zwischenbericht der Projektgruppe 2 der Enquete-Kommission präsentiert neben diesen Indikatoren auch die Vorschläge einer Reihe privater Think-Tanks.<sup>10</sup>

Die im Folgenden vorgeschlagenen Einzelindikatoren entsprechen in weiten Teilen den Vorschlägen des deutschen und des französischen Sachverständigenrates. Die Konzentration auf eine kleinere Zahl und die Zuordnung zu den vier Oberzielen soll aber der Kritik in dem von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebenen Kurzgutachten zu den „Anforderungen an einen ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator oder einen Indikatorenansatz im Hinblick auf seine mediale Kommunizierbarkeit“ entgegen wirken, welche dem Indikatorenbündel nach CAE/SVR-Vorschlag im Vergleich zum Nationalen Wohlfahrtsindex, der eine Fülle von Einzelindikatoren zu einem einzigen Index verdichtet (vgl. Diefenbacher/Zieschank, 2011), eine eher schlechte journalistische Vermittelbarkeit attestiert. Die Entscheidung am Ende für eine Reihe von Einzelindikatoren unter vier Oberzielen basiert auf der Erkenntnis von CAE/SVR, dass eine zu starke Aggregation von Einzelindikatoren zu einem einzigen oder wenigen Schlüsselindikatoren höchst problematisch ist: „Das Leben ist zu komplex und die Anforderungen an statistische Ausweise sind zu verschieden, um die Zusammenfassung des erreichten Zustands in einem einzigen umfassenden Indikator sinnvoll zu ermöglichen. Obwohl ein solcher Indikator das Prinzip der Wirtschaftlichkeit betonen würde und leicht zu kommunizieren wäre, würde er kaum den

<sup>9</sup> Angesichts der Tatsache, dass die gesamtwirtschaftlichen Renditen sowohl für Bildungsausgaben als auch für eine Vielzahl von öffentlichen Investitionen um ein vielfaches höher sind als die auf Staatsanleihen üblicherweise zu zahlende Zinsen,

<sup>10</sup> Enquete Kommission (2012a).

Informationserfordernissen moderner demokratischer Gesellschaften gerecht.“ (CAE/SVR, 2010, S. III)

Unterschiede in der Gewichtung gegenüber anderen Studien werden sowohl bei den einzelnen Indikatoren als auch im nächsten Kapitel diskutiert. Bewusst ausgeklammert wurden von uns Indikatoren zur demokratischen Teilhabe, die sich eher auf Beteiligung im demokratischen Prozess etwa auf lokaler Ebene beziehen, da dieser Bereich zum einen schwer quantitativ messbar ist, zum anderen relativ wenig mit Wirtschaftspolitik zu tun hat.

Angesichts der Einbindung Deutschlands in europäische Verpflichtungen und den europäischen Regulierungsrahmen ist es zudem wichtig, dass zentrale Verpflichtungen gegenüber den Partnern auch in dem nationalen Rahmen reflektiert werden. Angesichts der Vielzahl der europäischen Verpflichtungen und der (aus Gründen der Kommunikationsfähigkeit hergeleiteten) Anforderung eines möglichst kompakten und begrenzten nationalen Regulierungsrahmen, sollten allerdings nicht alle quantitativen Indikatoren aus den internationalen Verträgen und EU-Vorschriften in den nationalen Rahmen übernommen werden.

Für die Fragestellung, welche quantitativen Indikatoren aus den in Abschnitt 2 diskutierten Verpflichtungen in ein mittel- und langfristiges Rahmenwerk wie hier diskutiert einfließen sollten, stellt man fest, dass einige Verpflichtungen wenig geeignet sind: So ist das Score-Board in der Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte aus dem EU-Six-Pack eine Summierung einer Vielzahl von Indikatoren, die wie oben beschrieben nicht als reine Zielindikatoren betrachtet werden, sondern in der Summe qualitativ beurteilt werden. Diese Indikatoren in der Zusammensetzung des Score-Boards eignen sich damit nicht gut als klare wirtschaftspolitische Zielgrößen. Auch der Euro-Plus-Pakt erscheint bei näherer Betrachtung wenig sinnvoll für eine solche Anwendung: Zum einen sind die Ziele qualitativer, nicht quantitativer Natur. Zudem zeigt sich bei genauerer Betrachtung der Euro-Plus-Strategien 2011 und 2012, dass die Bundesregierung üblicherweise einfach ihre inländischen Politikziele als Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit deklariert und als zu erfüllende Ziele für die kommenden Monate angibt.<sup>11</sup>

In Anlehnung an den Vorschlag des deutschen und des französischen SVR und unter Berücksichtigung der Diskussion in Abschnitt 3 oben schlagen wir folgende Kombination von Einzelindikatoren im Bereich der vier Oberziele vor.

---

<sup>11</sup> So führt die Bundesregierung die von ihr für 2013 und 2014 geplante Senkung der Einkommensteuer ebenso als geplante Maßnahme zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit an wie die sich aus den höheren Einnahmen der Rentenversicherung voraussichtlich ergebenden Senkung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2012).

**Tabelle 2: Oberziele und Indikatoren eines neues Magischen Viereck**

Oberziele	Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit	Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen	Soziale Nachhaltigkeit	Ökologische Nachhaltigkeit
<b>Einzel-indikatoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BIP (pro Kopf und pro Arbeitsstunde)</li> <li>• Beschäftigungsquote (auch nach Geschlechtern und Altersgruppen)</li> <li>• Private und staatliche Konsumausgaben</li> <li>• Leistungsbilanz +/- 3%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defizitziele</li> <li>• 1/20-Regel</li> <li>• (bereinigte) Nettoinvestitionen des Staates</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armutsrisikoquote (60% des Medianeinkommens)</li> <li>• Einkommensquintilverhältnis S80/S20</li> <li>• Schulabgänger ohne Sek-II-Abschluss</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziele für Treibhausgasemissionen</li> </ul>

## 4.1 Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit

Im Bereich materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit spielt das BIP weiter eine wichtige Rolle, weil es die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Produktivität einer Gesellschaft indirekt widerspiegelt. Allerdings sollte in Zukunft ein stärkeres Bewusstsein dafür geweckt werden, dass Produktivitätsfortschritte, gemessen als BIP pro Arbeitsstunde, auf verschiedene Weise den Wohlstand erhöhen können, nämlich entweder durch eine höhere Gesamtproduktion und höhere Einkommen oder durch mehr Freizeit. In letzterem Fall stiege das BIP pro Arbeitsstunde stärker als das BIP pro Kopf. Unter sonst gleichen Bedingungen ergäbe sich hieraus ein Wohlstandsgewinn.

Neben dem BIP ist die Beschäftigungsquote ein wichtiger Indikator für materiellen Wohlstand und seine Verteilung. Deutschland hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2020 die Erwerbstätigenquote der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren auf 77 Prozent zu erhöhen, diejenige der 50-64 Jährigen auf 60 Prozent und die Erwerbstätigenquote von Frauen auf 73 Prozent.

Das Ziel eines hohen BIP und eines hohen Beschäftigungsvolumens steht im Konflikt mit dem Ziel des Umweltschutzes, wenn eine Entkopplung von Produktion und Ressourcenverbrauch nicht hinreichend schnell gelingt. Auch aus diesem Grund spricht einiges dafür, dass Thema der allgemeinen Arbeitszeitverkürzung wieder auf die politische Tagesordnung zu setzen. So könnten eine höhere Erwerbsbeteiligung und eine verbesserte Geschlechtergerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt auch unter Einhaltung der Treibhausgasziele erreicht werden. Zumindest müsste jede Regierung explizit eine Strategie entwickeln, wie mit den beschriebenen Zielkonflikten umzugehen ist.

Die privaten und staatlichen Konsumausgaben sollten zusätzlich in den Indikatorenkatalog aufgenommen werden. Denn der materielle Wohlstand der Privathaushalte hängt weniger von der Produktion (BIP) als von ihren Einkommen und damit Konsummöglichkeiten ab (vgl. SSFC). Die Bereitstellung öffentlicher Güter über den öffentlichen Konsum spielt zudem eine wichtige verteilungspolitische Rolle. Gerade in Deutschland hat sich im letzten Jahrzehnt die gesamtwirtschaftliche Produktion von der Entwicklung des öffentlichen und privaten Konsums entkoppelt, was auch zu dem Gefühl der breiten Bevölkerung beigetragen haben dürfte, die Entwicklung des Wirtschaftswachstums habe sich von der Entwicklung individuell wahrgenommenen Wohlstands entkoppelt. So ist allgemein anerkannt, dass Deutschland einen großen Nachholbedarf bei gesellschaftsnahen Dienstleistungen wie insbesondere in den Bereichen

Gesundheit, Pflege, Erziehung und Bildung hat. Künftige Regierungen müssten diesen Bedarf quantifizieren und darlegen, wie er finanziert werden soll.

Eine ähnliche Überlegung steht hinter dem symmetrischen Leistungsbilanzziel (+/- 3 Prozent), das die Vorgabe des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts aus dem alten Stabilitäts- und Wachstumsgesetz konkretisiert und über die asymmetrische Handhabung im Score-Board aus dem EU-Six-Pack hinausgeht. Mit der Vorgabe eines symmetrischen Korridors für den Leistungsbilanzsaldo ergibt sich politischer Handlungsbedarf ebenso in Folge einer exzessiven Kreditexpansion im privaten Sektor, die früher oder später zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und damit wachsenden Leistungsbilanzdefiziten führt, wie bei einer anhaltenden Schwäche der Binnennachfrage, die mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen einhergeht. Zudem sind einigermaßen ausgeglichene Leistungsbilanzen notwendige Voraussetzungen für eine Nachhaltigkeit des vorherrschenden Wirtschaftsmodells: Wie derzeit in der Euro-Krise deutlich zu sehen, bringen übermäßige Leistungsbilanzungleichgewichte die Gefahr von Schuldenkrisen mit sich, die den bislang erreichten Wohlstand gefährden.<sup>12</sup>

## 4.2 Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen

Die Indikatoren für die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen leiten sich zum einen aus den Vorgaben der Schuldenbremse des Grundgesetzes und der Verpflichtungen auf europäischer Ebene (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalpakt) ab.

Als zusätzlichen Indikator für die Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit empfehlen wir, die Nettoinvestitionen des Staates aufzunehmen. Zu geringe Nettoinvestitionen gefährden auf Dauer die Funktionsfähigkeit des Staates und dessen Beitrag zum gesellschaftlichen Wohlstand. Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie die tertiäre Bildung, die nach heutiger Abgrenzung dem staatlichen Konsum zugeschlagen werden, sollten in diesem Zusammenhang ggf. als Teil der Investitionen begriffen werden.<sup>13</sup> Mit Hilfe von detaillierten Bedarfsstudien ließen sich geeignete Zielpfade für eine Erhöhung der öffentlichen Investitionen festlegen. Außerdem wären die Zielvorgaben im Bereich der (bereinigten) Nettoinvestitionen mit den weiterhin als konsumtiv eingestuften Staatsausgaben wie den sozialen Dienstleistungen, die im Oberziel „Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit“ berücksichtigt sind, rückzukoppeln.

Auf die Aufnahme der so genannten Nachhaltigkeitslücke in das Indikatorbündel haben wir bewusst verzichtet, weil sich diese Größe zwar perfekt zur medialen Panikmache eignet, aus analytischer Sicht aber höchst problematisch ist.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Siehe für eine Diskussion über Leistungsbilanzziele als zusammenfassendes Instrument zur Vermeidung makroökonomischer Risiken Dullien/Schwarzer(2009) oder Horn et al. (2010).

<sup>13</sup> Siehe den Vorschlag von Prieue/Rietzler (2010).

<sup>14</sup> Die Nachhaltigkeitslücke wird jene Veränderung des Staatsdefizits verstanden, die heute notwendig wäre, um künftig ohne weitere Änderungen bei Steuern und Beiträgen zu den Sozialversicherungen sowie den Leistungszusagen aus den Sozialsystemen einen stabilen öffentlichen Schuldenstand zu erreichen. Diese Größe ist aus vielerlei Gründen problematisch: Erstens müssen Annahmen über eine Vielzahl von Größen über mehrere Jahrzehnte gemacht werden, die sich nicht seriös prognostizieren lassen (z.B. Geburtenrate im Jahr 2030 oder durchschnittliche Zinsen in den Jahren 2040 bis 2050), zum anderen vernachlässigt das Konzept komplett makroökonomische Rückkoppelungen zwischen Ausgaben- und Beitragsveränderungen sowohl in der Gegenwart als auch in ferner Zukunft.

### 4.3 Soziale Nachhaltigkeit

Im Bereich der sozialen Nachhaltigkeit stehen zunächst zwei Verteilungsindikatoren: die Armutsrisikoquote, definiert als der Anteil der Personen, deren bedarfsgewichtetes verfügbares Einkommen weniger als 60 Prozent des Medians beträgt, und - wie international üblich - das Verhältnis zwischen den äquivalenzgewichteten, verfügbaren Haushaltseinkommen des obersten und des untersten Quintils vor.

Es Aufgabe der jeweiligen Regierung, Maßnahmen zur Verbesserung der Verteilungssituation (Mindestlohnpolitik zur Verringerung der Lohnspreizung, Quotenregelungen im Bereich der Geschlechtergerechtigkeit, steuerpolitische Maßnahmen, etc.) mit anderen wichtigen Zielen der Wirtschaftspolitik (etwa die Erhöhung der Beschäftigung oder der Steuereinnahmen) in Verbindung zu bringen und etwaige Komplementaritäten und Zielkonflikte offen zu benennen.

Im Rahmen der Europa 2020-Strategie hat sich Deutschland außerdem auf das Ziel verpflichtet, die Rate der Schulabbrecher auf unter 10 Prozent zu reduzieren.

Indikatoren, die den Lebensstil von Individuen abbilden, berücksichtigen wir aus Gründen der Fokussierung nicht explizit. Im Vorschlag von CAE und SVR wurden im Bereich „Lebensqualität“, der am ehesten dem Oberziel „Soziale Nachhaltigkeit“ entspricht, Indikatoren wie die „Häufigkeit von mit anderen Personen verbrachte Zeit für Sport, Kultur und in gemeinschaftlichen Organisationen“ oder der weltweite Indikator der Weltbank „Mitspracherecht und Kontrolle“ aufgenommen. Weil es für die (Wirtschafts-)Politik schwierig ist, individuelle Lebensstile unmittelbar zu beeinflussen, ist es aus unserer Sicht jedoch zielführender, eine geringere Anzahl von Einzelindikatoren aufzunehmen, die durch entsprechende (wirtschafts-)politische Maßnahmen eher steuerbar sind. So kann die Wirtschaftspolitik Rahmenbedingungen schaffen, die den Bürgern etwa eine verstärkte politische Partizipation und mehr Zeit für gemeinschaftliche Aktivitäten ermöglicht, insbesondere durch Maßnahmen zur Verkürzung der allgemeinen Arbeitszeit. Kürzere Arbeitszeiten (unten sonst gleichen Bedingungen) werden in unserem Vorschlag ebenso wie von SSFC und CAE/SVR explizit als wohlstandssteigernd berücksichtigt (siehe oben). Der Vorteil dieses Indikators ist, dass Regierungen und Parlamenten im Bereich der Arbeitszeitpolitik eine Reihe wirksamer Instrumente zur Verfügung stehen.

### 4.4 Ökologische Nachhaltigkeit

Für das Oberziel ökologische Nachhaltigkeit haben wir zunächst nur die in der Europa 2020-Strategie bzw. im deutschen Energiekonzept 2050 festgelegten Ziele berücksichtigt, also die Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 (bis 2050 um 80-95 Prozent), den Ausbau der erneuerbare Energien bis 2020 auf 18 Prozent des Bruttoendenergieverbrauchs (bis 2050: 60 Prozent) und die Verringerung des Primärenergieverbrauchs bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 2008 senken (bis 2050: 50 Prozent).

Die notwendigen Anpassungen unserer Lebens- und Wirtschaftsweise sind seit längerem Gegenstand kontroverser Debatten. Während manche Experten die Möglichkeit der „Entkopplung“ des BIP-Wachstums vom steigenden Ressourcenverbrauch betonen, sehen andere in der Beendigung des Wirtschaftswachstums oder sogar in der Schrumpfung des BIP die einzige realistische Option für das Erreichen ökologischer Nachhaltigkeit. In dieser Debatte spielen nicht

nur die international vereinbarten Ziele zu Treibhausgasemissionen und Klimawandel eine Rolle, sondern vielfältige andere Faktoren, die Auswirkungen z.B. auf Biodiversität, Landnutzung, Stickstoff- und Phosphor-Kreisläufe oder die Versorgung mit Frischwasser haben.<sup>15</sup> Hinsichtlich dieser in erster Linie technischen bzw. naturwissenschaftlichen Themenkomplexe besteht in der Politik weiterhin großer (Auf-)Klärungsbedarf. Hierzu dürften die weiteren Arbeiten der Enquete-Kommission und des ggf. neu zu gründenden Sachverständigenrats zur Begutachtung der ökologischen Nachhaltigkeit einen wichtigen Beitrag leisten. Auf dieser Grundlage müssten dann weitere verbindliche Umweltschutzziele festgelegt werden.

---

<sup>15</sup> Enquete Kommission (2012b).

## 5 Instrumente zur Zielkontrolle, Herstellung der Zielbalance und zur Beförderung des öffentlichen Diskurses

Die Klärung, ob in ein solches Gesetz auch konkrete Instrumente z.B. der öffentlichen Investitionsplanung und Konjunkturpolitik zu integrieren wären und falls ja, wie diese auszugestalten sind, übersteigt den Rahmen der hier vorliegenden Arbeit und muss der weiteren Diskussion überlassen bleiben (siehe Anhang dieses Werkberichtes).

An dieser Stelle gehen wir auf drei Aspekte der Steuerung und des Monitoring der Ziele ein:

### 5.1 Reform des Sachverständigenrates

Um eine regelmäßige Überprüfung der Erfolge der Bundesregierung bei der Steigerung von nachhaltigem Wohlstand zu ermöglichen, sollte auf die bisherigen Institutionen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aufgebaut werden und diese Struktur erweitert werden. Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten dazu: Zum einen könnte der bestehende Sachverständigenrat erweitert werden. Zum anderen könnte ein zweiter Rat geschaffen werden, der sich mit Fragen jenseits der Fachkompetenz des bestehenden Sachverständigenrates beschäftigt.

Eine Erweiterung des bestehenden Sachverständigenrates mit Experten für Umweltfragen bringt potenziell Probleme mit sich: Da es üblicherweise wenig Schnittmenge zwischen traditioneller makroökonomischer Analyse und Forschung zur ökologischen Nachhaltigkeit gibt,<sup>16</sup> besteht die Gefahr, dass die Ökologie-Experten marginalisiert werden. Diese Gefahr ist weniger gegeben bei der gemeinsamen Analyse von sozialen Fragen und dem makroökonomischen Gleichgewicht, weil es doch eine ganze Reihe von Experten gibt, die in ihrer Forschung makroökonomische und Verteilungsfragen verbinden.

Uns erscheint deshalb die Schaffung eines zweiten Sachverständigenrates<sup>17</sup> sinnvoll, der sich vor allem mit der ökologischen Nachhaltigkeit beschäftigt. Der bestehende Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung könnte weiterhin die makroökonomische Entwicklung beurteilen, müsste allerdings in Zukunft auch stärker Fragen der sozialen Nachhaltigkeit und der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen mit berücksichtigen.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> So auch die Selbsteinschätzung des SVR und seines französischen Pendant, dem Conseil d'Analyse Economique (CAE/SVR, 2010, S. 27, 29, 134).

<sup>17</sup> Natürlich gibt es neben dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung noch andere Sachverständigenräte. Wenn in diesem Text vom „Sachverständigenrat“ die Rede ist, ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gemeint. Die Bezeichnung „zweiter Sachverständigenrat“ bezieht sich dabei auf die beiden Sachverständigenräte, die unter den Vorschlag des neuen Regulierungsrahmens fallen.

<sup>18</sup> Tatsächlich ist der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schon heute verpflichtet, in seine Untersuchung „die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen“ einzubeziehen (Vgl. §2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). Dass dieser Aspekt in den vergangenen Jahren eher unterbelichtet blieb, hängt möglicherweise mit der Auswahl der Mitglieder des SVR zusammen. Künftige Regierungen müssten deshalb darauf achten, auch Experten in Verteilungsfragen in den SVR zu berufen.

Die beiden Sachverständigenräte würden jeweils für ihren Bereich im Herbst ein Jahresgutachten vorlegen, in dem sie den Grad der Erreichung der Oberziele analysieren, Gefahren für das Einhalten des mittelfristigen Zielpfads der Einzelindikatoren aufzeigen und beurteilen, inwieweit sich bei der Auswahl der Einzelindikatoren Revisionsbedarf ergibt. Darüber hinaus könnten die beiden Sachverständigenräte angehalten werden, eine gemeinsame Kurzanalyse vorzustellen, die zu Zielkonflikten zwischen gesamtwirtschaftlichen Zielen und ökologischer Stellung nimmt.

## **5.2 Vom Jahreswirtschafts- zum Jahreswohlstandsbericht**

Neben einem Umbau der Beratungsstruktur müsste auch auf der Regierungsseite das bisherige Vorgehen an die reformierten wirtschaftspolitischen Zielvorgaben angepasst werden. Der bisherige Jahreswirtschaftsbericht könnte in einen breiter aufgestellten „Jahreswohlstandsbericht“ umgewandelt werden. In diesem Bericht wäre die Bundesregierung künftig verpflichtet, zu Beginn jeden Jahres die eigenen Projektionen für die Entwicklung bei den vier Oberzielen und den Einzelindikatoren der Wirtschaftspolitik darzustellen. In diesem Bericht sollten auch Abweichungen von den mittelfristigen Zielpfaden für die Einzelindikatoren erläutert werden und aufgeführt werden, wie Zielabweichungen korrigiert werden sollen. Dieser Bericht würde auch die Brücke schlagen zwischen den im europäischen Rahmen vorzulegenden nationalen Reformprogrammen und den national angepeilten, breiteren wirtschaftspolitischen Zielen. Wie derzeit mit dem Jahreswirtschaftsbericht sollte die Regierung mit dem Jahreswohlstandsbericht auch zu den Gutachten des Doppel-Sachverständigenrates Stellung nehmen müssen. Damit würde der Jahreswohlstandsbericht all jene Elemente enthalten, die heute schon im Jahreswirtschaftsbericht zu finden sind, diese würden allerdings zudem noch Fragen der Nachhaltigkeit in verschiedenen Dimensionen enthalten.

Da sich gegenüber dem Jahreswirtschaftsbericht die Zahl der beteiligten Politikfelder für einen Jahreswohlstandsbericht vergrößert und zudem mit der Übertragung von immer mehr ökonomisch, ökologisch und sozial relevanten Entscheidungskompetenzen auf andere Ministerien der Bericht zunehmend eine Querschnittsaufgabe ist, sollte die Kompetenz für diesen Bericht auch statt bisher beim Wirtschaftsministerium künftig besser im Kanzleramt angesiedelt sein. Damit läge auch die operative Verantwortung für die Koordination mit den Sachverständigenräten künftig beim Kanzleramt. Diese Verlagerung von Kompetenzen würde auch klar machen, dass die nachhaltige Steigerung der Lebensqualität (und damit die Vereinbarung von Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit) in Deutschland Kernaufgabe künftiger Politik ist. Lokal sollten beide Sachverständigenrate wie bereits heute der SVR beim Statistikamt Destatis angesiedelt bleiben.

## **5.3 Verknüpfung mit der europäischen Ebene**

Angesichts der zunehmenden Bedeutung der europäischen Ebene in der wirtschaftspolitischen Koordination, die mit der Diskussion um eine „politische Union“ und einer „Bankenunion“ noch zunehmen dürfte, ist es wichtig, den nationalen Rahmen der Wirtschaftspolitik an die europäische Ebene anzubinden und eine Rückkoppelung sowohl von nationalen Erfahrungen an die europäische Ebene als auch von europäischer Ebene auf deutsche Ebene zu gewährleisten. Dabei geht es nicht nur darum, Ziele aus verbindlicher europäischer Gesetzgebung wie dem Fiskalpakt

oder dem Six Pack auf die nationale Ebene zu übernehmen. Vielmehr wäre es auch wichtig, die Ziele aus der sogenannten „offenen Methode der Koordinierung“, zu der etwa die Europa-2020-Strategie zählt, in den nationalen Rahmen einfließen zu lassen.

Das hier vorgestellte Konzept würde diesen Voraussetzungen insofern Rechnung tragen, als Ziele, die auf europäischer Ebene zugesagt oder vorgeschrieben sind, direkt als Ziele in den neuen nationalen wirtschaftspolitischen Rahmen einfließen könnten. Auch die Zuordnung des neuen Berichtswesens, der Zieldefinition für Einzelindikatoren und der Sachverständigenräte an das Kanzleramt würde der tatsächlichen Entscheidungsstruktur in Europa Rechnung tragen: In den vergangenen Jahren seit Ausbruch der Euro-Krise haben intergouvernementales Handeln und intergouvernementale Koordination zwischen den EU-Staaten eine noch größere Rolle als zuvor bekommen. Das Kanzleramt ist hier wesentlich besser positioniert, die nationalen wirtschaftspolitischen Zielpfade mit den europäischen Entscheidungen zu koordinieren.

Zudem könnten die Erfahrungen, die in Deutschland mit diesem Ansatz und der Nutzung weiterer Indikatoren zur Nachhaltigkeit gemacht werden, in die Konzeption und den Aufbau ähnlicher Strukturen in den Partnerländern beitragen.

## 6 Ein neues Magisches Viereck als Grundlage einer strategischen sozial-ökologischen Wirtschaftspolitik

Die von uns vorgeschlagene Gruppierung in die vier Oberziele des neuen magischen Vierecks hat unserer Meinung nach den Vorteil, den verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit ein größeres Gewicht zu geben und die Indikatoren klarer einzelnen Oberzielen anzugliedern. Diskursiv kann so z.B. im Bereich der Nachhaltigkeit staatlicher Tätigkeit klarer die Verbindung zwischen staatlicher Neuverschuldung und staatlichen Nettoinvestitionen gezogen werden, als wenn diese Indikatoren unter dem Grobziel „Nachhaltigkeit“ direkt zusammen mit Fragen des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes oder dem Kreditwachstum des Privatsektors diskutiert werden. In ähnlicher Weise würde im Bereich der Sozialen Nachhaltigkeit eine Überfrachtung des Indikatorensatzes insbesondere durch die Aufnahme „weicher“ Lebensstilindikatoren die Gefahr mit sich bringen, dass politische Verantwortlichkeiten und Schwerpunktsetzungen in der öffentlichen Wahrnehmung verschwimmen. Denn Lebensstile hängen von vielfältigen Faktoren ab, auf die die Wirtschaftspolitik nur sehr bedingt Einfluss nehmen kann. Im Bereich der Arbeitszeitpolitik hingegen, die entscheidende Rahmenbedingungen für individuelle Freiheit im Lebensstil und für politische und andere Gemeinschaftsaktivitäten setzen kann, kann und muss die Politik in Bezug auf die im Oberziel Materieller Wohlstand definierten Einzelindikatoren klar Stellung beziehen und ihrer politischen Verantwortung für mehr Lebensqualität gerecht werden. Eine zusätzliche Förderung von nicht-marktlichen Aktivitäten wie Sport oder ehrenamtliches Engagement bleibt natürlich trotzdem möglich und wünschenswert.

Aus sozial-ökologischer Sicht drängt sich aus unserer Sicht das Thema soziale Gerechtigkeit mit einem besonderen Fokus auf die Einkommensverteilung als ein herausgehobenes Thema auf.<sup>19</sup> Ganz generell wird in der akademischen Debatte die Ungleichheit von Einkommen und Vermögen zunehmend als „Megathema“ im Zusammenhang mit den Oberzielen materieller Wohlstand, sozialer Zusammenhalt und ökologische Nachhaltigkeit identifiziert:

- In reichen Ländern gibt es keinen klaren Zusammenhang mehr zwischen dem durchschnittlichen Einkommensniveau bzw. dem Wachstum des BIP und der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit der Menschen. Vielmehr mehren sich soziale und gesundheitliche Probleme vor allem in Ländern mit hoher Einkommensungleichheit.<sup>20</sup>
- Eine Reduzierung der Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen bei gleichzeitiger Angleichung der geschlechtsspezifischen Erwerbsbeteiligungsquoten und allgemeiner Arbeitszeitverkürzung wären ein entscheidender Beitrag für mehr Geschlechtergerechtigkeit.
- Die hohe und steigende Ungleichheit in vielen Ländern gilt zunehmend als zentrale Ursache der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008.<sup>21</sup> In einigen Ländern, wie insbesondere in den USA und Großbritannien, haben die unteren Einkommensgruppen auf den Rückgang ihrer relativen Einkommen mit höherer Verschuldung reagiert, was schließlich in Immobilien- und

<sup>19</sup> Deutschland gehört bekanntlich zu den Ländern, in denen die Einkommensungleichheit im vergangenen Jahrzehnt am stärksten gestiegen ist (OECD, 2011). Zugleich ist die Lohnungleichheit zwischen Männern und Frauen (gender pay gap) in Deutschland mit am höchsten innerhalb der OECD (OECD, 2008).

<sup>20</sup> Layard (2005), Frank (2007), Wilkinson/Pickett (2009).

<sup>21</sup> Fitoussi/Stiglitz (2009), Rajan (2009).

Verschuldungskrisen mündete. In anderen Ländern, u.a. in Deutschland, führte die Stagnation der Masseneinkommen zu einer schwachen Konsum- und Binnennachfrage und damit zu einer starken Abhängigkeit des Wachstums und der Beschäftigung vom Exportsektor und der steigenden Verschuldung des Auslands.<sup>22</sup>

- In Deutschland ging die steigende Ungleichheit im letzten Jahrzehnt mit einer schwachen Reallohnentwicklung und einem abnehmenden Anteil der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zu Lasten der einbehaltenen Unternehmensgewinne einher. Da diese nicht in entsprechendem Umfang zu höheren Investitionen führten, bildet der Sektor der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften in Deutschland seit etwa einem Jahrzehnt hohe Nettosparnisse und trägt damit entscheidend zu den deutschen Leistungsbilanzüberschüssen bei. Zwar kann von einer Investitionsschwäche keine Rede sein. Eine andere Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Einkommen zu Gunsten der Arbeitnehmer dürfte sich aber positiv auf den privaten Konsum auswirken, ohne die Investitionen zu schwächen.<sup>23</sup>
- Die seit Jahren schwache Entwicklung der Binnennachfrage in Deutschland könnte möglicherweise auch mit einer egalitäreren Beteiligung von Männern und Frauen (und einem Abbau des Gender Pay Gaps) verringert werden. Mehrere Studien weisen darauf hin, dass die geringe Erwerbsbeteiligung dazu beiträgt, dass die ökonomischen Risiken von Arbeitslosigkeit aus Familiensicht in Deutschland größer ist, was wiederum im Zusammenhang mit abnehmender Statussicherung über das Lohnersatzleistungssystem und die sozialen Sicherungssysteme zu vermehrtem Vorsichtssparen und schwachem Konsumwachstum führt. Außerdem begrenzt die niedrige Erwerbsbetätigung von Frauen die Nachfrage im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen.<sup>24</sup>
- Eine hohe bzw. steigende Einkommensungleichheit führt tendenziell zu einer höheren Staatsverschuldung, weil ausgabenseitig höhere Transferzahlungen und die Bereitstellung öffentlicher Güter von den unteren Einkommensgruppen zur Abmilderung ihrer schlechten relativen Einkommensentwicklung eingefordert werden, während Personen mit hohem Einkommen und Vermögen politischen Druck zur Vermeidung von Steuererhöhungen ausüben und Möglichkeiten zum Umgehen von Steuern ausloten. In einer Gesellschaft ohne Ungleichheit wären alle Haushalte gleichermaßen Steuerzahler, Profiteure von staatlichen Leistungen und Empfänger von Zinsen auf Staatsanleihen, so dass höhere Staatsverschuldung nicht zur zeitweisen Verdrängung von Verteilungskonflikten benötigt würde.<sup>25</sup>
- Schließlich hängt die Verteilungsfrage eng mit der ökologischen Frage zusammen. Denn umfassende Arbeitszeitverkürzungen, die zur Verringerung der Treibhausgasemissionen unumgänglich sein dürften, wären wegen des damit verbundenen Verzichts auf höhere Einkommen für einen Großteil der Bevölkerung nur bei einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung attraktiv.<sup>26</sup> Eine steigende Einkommensverteilung hingegen schafft tendenziell Anreize zu längeren Arbeitszeiten und leistet einem statusorientierten Konsumismus Vorschub.<sup>27</sup> Darüber hinaus gibt es vielfältige weitere Mechanismen, die dazu führen, dass ökologische Probleme durch Verteilungsschieflagen auf nationaler und internationaler Ebene verschärft werden und die technischen Möglichkeiten in Richtung Entkopplung des BIP-Wachstums vom Ressourcenverbrauch nicht ausgeschöpft werden.<sup>28</sup>

<sup>22</sup> Dullien et al., (2009), van Treeck/Sturm (2012).

<sup>23</sup> Dullien/Schieritz (2011), van Treeck/Sturm (2012).

<sup>24</sup> Carlin/Soskice (2009), Schettkat (2010).

<sup>25</sup> Roubini (2011), Azzimonti et al. (2012), Dauderstädt (2012).

<sup>26</sup> Watt (2012), van Treeck (2012).

<sup>27</sup> Freeman (2008), Stiglitz (2008), Frank (2007).

<sup>28</sup> Boyce (2002), Wilkinson/Pickett (2009). Generell gilt: „Technologische Innovationen können nur in Verbindung mit institutionellen, sozialen und kulturellen Innovationen zu Entkopplung und Reduktion führen.“ (Enquete Kommission, 2012b, S. 12)

- Die Fokussierung auf das Thema Ungleichheit bedeutet nicht, dass die anderen Oberziele keine Rolle spielen. Im Gegenteil: Das Herausheben sozialer Gerechtigkeit erlaubt ein „Zusammendenken“<sup>29</sup> der vielfältigen Herausforderungen an unseren Wirtschafts- und Lebensstil und eine kohärente sozial-ökologische Interpretation der breiteren, allgemein konsensfähigen Oberziele für nachhaltigen Wohlstand.
- Die Definition eines solchen Schwerpunktziels liefert statt einer technokratischen eine politische Präzisierung der Wohlstandsdefinition, die durch die Oberziele vorgegeben ist. Die Verantwortung der jeweiligen Regierung besteht dann darin, ihr „Weltbild“ innerhalb dieses Rahmens zu definieren und zu prägnanten Aussagen anhand ausgewählter Schlüsselindikatoren zu verdichten, die sowohl medial kommunizierbar sind als auch dem demokratischen Ideenstreit gerecht werden.

---

<sup>29</sup> „Zusammendenken“ bedeutet zum einen, die verschiedenen politischen Herausforderungen und Widersprüche in ihren Zusammenhängen in den Blick zu nehmen. Zu oft werden Probleme nicht ganzheitlich angepackt. Die Aufspaltung von Politik in Ressortzuständigkeiten wie Wirtschafts-, Umwelt- oder Sozialpolitik ist Ausdruck dieses Problems. Wir sind überzeugt: keine der Krisen von Wirtschaft, Ökologie, Gesellschaft und Demokratie kann für sich allein gelöst werden. Im Zentrum unserer Arbeit steht die Suche nach Ideen, Best-Practice- Ansätzen und Projekten für ein neues Wirtschafts- und Politikmodell.“ ([Denkwerk Demokratie, 2012](#))

## Literatur

- Azzimonti, M., de Francisco, E., Quadrini, V. (2012), "Financial globalization, inequality, and the raising of public debt", Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper, February 2012
- Boyce, J. (2002): The Political Economy of the Environment, Cheltenham–Northampton.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012), Nationales Reformprogramm 2012, Berlin.
- Carlin, W., Soskice, D. (2007): "Reformen, makroökonomische Politik und Wirtschaftsentwicklung Deutschland, in: Schettkat, R., Langkau, J. (Hrsg.): Aufschwung für Deutschland: Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine bessere Wirtschaftspolitik, 105-164.
- Conseil d'Analyse Economique, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (CAE/SVR) ("010): Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem. Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates, Wiesbaden.
- Dauderstädt, M. (2012): Staatsschulden, Demokratie und Ungleichheit WISO direkt, Freidrich-Ebert-Stiftung.
- Denkwerk Demokratie (2012): Denkschrift #1: Neues Denken, <http://www.denkwerk-demokratie.de/?p=235> (letzter Zugriff: 21.8.2012).
- Dullien, S. (2012), Reinventing Europe: Explaining the Fiscal Compact, European Council on Foreign Relations Commentary, [http://ecfr.eu/content/entry/commentary\\_reinventing\\_europe\\_explaining\\_the\\_fiscal\\_compact](http://ecfr.eu/content/entry/commentary_reinventing_europe_explaining_the_fiscal_compact), Zugriff am 10.8.2012.
- Dullien, S., Schwarzer, D. (2009): Die Eurozone braucht einen außenwirtschaftlichen Stabilitätspakt, in: SWP-Aktuell, 27, URL: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=6030](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6030) (letzter Zugriff:20.08.2012).
- Dullien, S., Schieritz, M. (2011), Die deutsche Investitionsschwäche: Die Mär von den Standortproblemen, Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 91(7), 458-464.
- Dullien, S., Herr, H., Kellermann, C. (2009): Der gute Kapitalismus...und was sich dafür nach der Krise ändern müsste. Bielefeld.
- Enquete Kommission (2012a): Arbeitsbericht Projektgruppe 2 „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikators“, Kommissionsdrucksache 17(26)72 neu.
- Enquete Kommission (2012b), Zwischenbericht Projektgruppe 3 „Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung“, Kommissionsdrucksache 17(26)81.
- Fitoussi, J.-P., Stiglitz, J. (2009), The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World, Document de Travail, OFCE (17), 471-482.
- Frank, R. (2007), *Falling Behind: How Rising Inequality Harms the Middle Class*, University Of California Press.

- Freeman, R. (2008), *Why do we work more than Keynes expected?*, in L. Pecchi & G. Piga, eds., *Revisiting Keynes: Economic Possibilities for Our Grandchildren*, MIT Press, 135-142.
- Horn, G. A., Niechoj, T., Tober, S., van Treeck, T., Truger, A. (2010): Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt, IMK Report Nr. 51, Düsseldorf, URL: [http://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_report\\_51\\_2010.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_51_2010.pdf) (letzter Zugriff: 20.08.2012).
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (2011), Studie zur Wahrnehmung und Berücksichtigung von Wachstums- und Wohlstandsindikatoren im Auftrag der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages, Berlin.
- Layard, R. (2009, engl. 2005) *Die glückliche Gesellschaft: Was wir aus der Glücksforschung lernen können*, Frankfurt a.M.
- OECD (2008): *Women and Men in OECD Countries*, Paris.
- OECD (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris.
- Priewe, J., Rietzler, K. (2010): Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991-2010. Ansatzpunkte für ein neues Wachstumsmodell. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Rajan, R. (2012, engl. 2010), *Fault Lines – Verwerfungen: Warum sie noch immer die Weltwirtschaft bedrohen und was jetzt zu tun ist*, München.
- Roubini, N. (2011): *The instability of inequality*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-instability-of-inequality> (letzter Zugriff, 21.8.2012)
- Schettkat, R. (2010): *Dienstleistungen zwischen Kostenkrankheit und Marketization*, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Tiemann, H., Wagner, G. (2012), „Jenseits des BIP“ – Zur Organisation der Politikberatung zur Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland, RatSWD Working Paper Series, Nr. 199, Berlin.
- Stiglitz, J. E. (2008), *Toward a general theory of consumerism: Reflections on Keynes' economic possibilities for our grandchildren*, in L. Pecchi & G. Piga, eds., *Revisiting Keynes: Economic Possibilities for Our Grandchildren*, MIT Press, 41-86.
- Stratmann-Mertens, E., R. Hickel und J. Priewe (Hg.) (1991), *Wachstum: Abschied von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik*, Frankfurt (Main).
- van Treeck, T. (2012): *Wohlstand ohne Wachstum braucht gleichmäßige Einkommensverteilung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62, 32-38.
- van Treeck, T., Sturn, S. (2012): *Income inequality as a cause of the Great Recession? A survey of current debates*, *Conditions of Work and Employment Series No. 39*, International Labour Office, Genf.
- Watt, A. (im Erscheinen): *Work less to pollute less?*, ETUI Working Paper Wilkinson, R., Pickett, K. (2009): *Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind*, Hamburg.

## Anhang: Weitere „Denkaufgaben“

Im Oktober 2012 wurde die vorliegende Kurzstudie im Rahmen eines Workshops des Denkwerk diskutiert. Aus diesem Workshop haben sich eine Reihe weiterer Fragestellungen und Klärungsbedarfe ergeben.

### **Paket 1: Präzisierung der Ziele des „Magischen Vierecks“**

- Die erste Grundsatzfrage, die sich aus einer progressiven Sicht stellt, lautet: Sind mit dem vorliegenden Ansatz alle politisch relevanten Diskurse (und sie tragenden Milieus und Akteure) über Ökonomie, Gesellschaft, Ökologie einbezogen?
- Daraus ergibt sich die zweite Grundsatzfrage: Ist ein Zielkatalog, der soziale und ökologische Ziele berücksichtigt, auch im parteipolitischen Spektrum konsensfähig?

Weitere Fragen:

- Welche Ziele machen als politische Vorgabe noch im nationalen Rahmen Sinn? Welche Ziele müssen in Zukunft in erster Linie europäisch gedacht und realisiert werden?
- Wie sollen die (vier) „Oberziele“ bezeichnet werden, um möglichst klar und eindeutig zu sein?
- Welche weiteren Unterziele / Indikatoren sind sinnvoll und möglich (vor allem hinsichtlich: Gute Arbeit, Lebensqualität, Ressourcenproduktivität, technologische / industrielle Leistungsfähigkeit)?

### **Paket 2: „Governance“ eines neuen Stabilitäts- und Wohlstandsgesetzes**

- Was waren die Fehlkonstruktionen des alten Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes? Auf welche neuen Fragen (Europa, Ökologie, ...) bietet es heute keine Antwort? An welchen Elementen kann aber neu angeknüpft werden?
- Was lernen wir aus anderen Versuchen einer an Zielvorgaben orientierten (Wirtschafts-) Politik (z.B. Lissabon-Strategie)? Wie kann es gelingen, „weiche“ Zielvorgaben verbindlicher durchzusetzen?
- Wie soll die Koordinierung innerhalb der Bundesregierung und zwischen Bund, Ländern und Kommunen aussehen? Soll der Stabilitätsrat um (neue) Aufgaben und Akteure ergänzt werden?
- Ist es möglich und sinnvoll, das neue „Magische Viereck“ (gemäß Art. 72 GG, gleichwertige Lebensverhältnisse) auch auf Länder und Kommunen als Steuerungsansatz zu übertragen?
- Wie soll das Zusammenspiel von Sachverständigen (SVR Wirtschaft) und Berichtswesen (Jahreswirtschaftsbericht sowie zahlreiche weitere Berichte) optimiert werden, um eine öffentliche Debatte über die o.g. Ziele und Zielkonflikte zu ermöglichen.
- Reicht die Einbeziehung europäischer Vorgaben (Fiskalpakt, Europa 2020, ...) in den Zielkatalog, um den Ansatz europatauglich zu machen? Wenn nein, wie dann? Wie kann der Ansatz anschlussfähig an eine denkbare Europäische Wirtschaftsregierung gemacht werden?

- Wie können Tarifparteien einbezogen werden, vor allem wenn es um die Gestaltung von Löhnen und Arbeitszeiten geht? Sollen auch andere zivilgesellschaftliche Akteure einbezogen werden? Falls ja, wie?

### **Paket 3: Konkrete Instrumente eines neuen Stabilitäts- und Wohlstandgesetzes bzw. zur Realisierung der Ziele**

- Grundsatzfrage: Sollen solche Instrumente (zumindest teilweise) in einem neuen Stabilitäts- und Wohlstandgesetz verankert werden, wie dies auch im alten StabG der Fall war?
- (Analog Paket 2) Was waren die konjunkturpolitischen Fehlkonstruktionen des alten Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes?
- Sind (nicht nur konjunkturbezogen) Instrumente denkbar, die das Unterschreiten bestimmter Indikatoren (Nettoinvestitionen, öffentliche Zukunftsinvestitionen, FuE-Ausgaben) an Maßnahmen knüpfen, die zu öffentlichen Mehreinnahmen führen, die wiederum zur Steigerung von Zukunftsinvestitionen eingesetzt werden?
- Wie kann Konjunkturpolitik mit der Idee des „qualitativen Wachstums“ aber auch der Förderung neuer technologischer Pfade verbunden werden? Kann an der Idee des alten StabG einer vorausschauenden Investitionsplanung (mehrjährige Investitionspläne in allen Ressorts) angeknüpft werden?
- Welche Instrumente zur Ausweitung des konjunkturpolitischen Spielraums unter der Bedingung der Schuldenbremse sind denkbar?
- Wie soll die föderale Finanzverteilung nach Auslaufen des Solidarpakt II ab 2020 ausgestaltet werden? Lassen sich struktur-, regional- und gesellschaftspolitische Elemente in den Länderfinanzausgleich einbauen? Wie kann die Investitionskraft der Kommunen gestärkt werden?
- Wie soll der zukünftige Pfad der Energie- und Ressourcenbesteuerung ausgestaltet werden?

## **Autoren**

Prof. Dr. Sebastian Dullien

*Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Berlin*

Dr. Till van Treeck

*Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung*

*Universität Duisburg-Essen*

## **Impressum**

Denkwerk Demokratie e.V.

Alte Jakobstr. 149

10969 Berlin

Telefon 030 . 25931844

Telefax 030 . 25931846

Mail [info@denkwerk-demokratie.de](mailto:info@denkwerk-demokratie.de)

Internet [www.denkwerk-demokratie.de](http://www.denkwerk-demokratie.de)