



Ein neues „Magisches Viereck“ II

Werkbericht Nr. 4

Teil A:

**Eckpunkte und Entwurf für ein neues
Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz**

Teil B:

Erik Klär, Fabian Lindner und Kenan Šehović

**Maßnahmen einer nachhaltigen
Wirtschaftspolitik im Sinne eines „neuen
Magischen Vierecks“**

November 2013

Vorbemerkung

Im Oktober 2012 hat das Denkwerk Demokratie seinen ersten Werkbericht „Ein neues Magisches Viereck“ vorgelegt. Dieser basierte auf einer Studie von Sebastian Dullien und Till van Treeck und entstand im Rahmen eines gemeinsamen Projektes mit anderen Partnern.

Seitdem hat unser Konzept einige Kreise gezogen. Sowohl SPD als auch Bündnis 90 / Die Grünen haben den Gedanken eines „Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetzes“ in ihren Programmen zur Bundestagswahl 2013 aufgegriffen. Auch in einem Sondervotum von SPD, Grünen und Die Linke im Rahmen des Schlussberichts der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ findet sich dieser Gedanke: „Wir brauchen ein neues magisches Viereck, das ökologische, soziale Nachhaltigkeit in den Vordergrund stellt und die Zielkonflikte mit dem BIP-Wachstum transparent macht und konkrete Ziele definiert.“¹

Der ursprüngliche Vorschlag des ersten Werkberichtes wurde inzwischen in mehreren Workshops des Denkwerk Demokratie mit Vertreter/innen u.a. aus Parteien, Wissenschaft und Gewerkschaften in einem Eckpunktpapier sowie einem Gesetzentwurf verdichtet. Beides dokumentieren wir im vorliegenden Werkbericht (Teil A).

Zudem wurde mit Unterstützung der Friedrich-Ebert-Stiftung eine Folgestudie realisiert, die sich mit dem aktuellen Sachstand wichtiger Indikatoren sowie vorrangigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Realisierung der Ziele des „Neuen Magischen Viereck“ auseinandersetzt. Diese Studie von Erik Klär, Fabian Lindner und Kenan Šehović ist in der Reihe WISO Diskurs der FES erschienen.² Wir dokumentieren sie in diesem Werkbericht in einer Kurzfassung (Teil B) und danken der FES für die Genehmigung.

¹ Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“, BT-Drucksache 17/1330, Seite 189

² Klär, E. / Lindner, F. und Šehović, K. (2013): Das neue magische Viereck nachhaltiger Wirtschaftspolitik. Maßnahmen zur Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands in der neuen Legislaturperiode. Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe WISO-Diskurs, Oktober 2013, Bonn

Inhalt

Teil A: Eckpunkte und Entwurf für ein neues Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz	4
Teil B: Maßnahmen einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik im Sinne eines „neuen Magischen Vierecks“	14
1 Einführung.....	14
2 Rückblick: Die Entwicklung des Wohlstands seit der Jahrtausendwende.....	15
2.1 Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums	15
2.2 Soziale Nachhaltigkeit und Teilhabechancen.....	20
2.3 Bildungserfolge weiterhin sehr ungleich verteilt.....	24
2.4 Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen	25
2.5 Ökologische Nachhaltigkeit	28
3 Eine Agenda zur Erhöhung des nachhaltigen Wohlstands	30
3.1 Ungleichheiten reduzieren, soziale Nachhaltigkeit stärken.....	30
3.2 Bildungschancen vom sozialen Hintergrund entkoppeln.....	31
3.3 Kommunales Investitionsprogramm auflegen.....	33
3.4 Energieversorgung erneuerbar gestalten.....	40
4 Die doppelte Dividende: Wachstumseffekte.....	45

Teil A: Eckpunkte und Entwurf für ein neues Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz

I. Worum geht es? – Politische Zielsetzung

1. Ausgangspunkte

In diesem Eckpunktepapier skizzieren wir einen Vorschlag für ein neues „Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz“.³

Ziel dieses Gesetzes ist es, die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung stärker als dies gegenwärtig erfolgt an den Prinzipien der ökonomischen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit auszurichten.

Unser Konzept hat vier Ausgangspunkte:

Erstens: Es wächst die Einsicht, dass sich ein nachhaltiges Wirtschaftsmodell und auch die Definition von „Wohlstand“ nicht mehr nur an der Messung des Bruttoinlandsproduktes orientieren können. In vielen Ländern wurden Expertenkreise einberufen, um ein neues Modell zur Wohlstandsmessung zu entwickeln. Auch in Deutschland hat die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ eine wichtige Arbeit geleistet, an der wir anknüpfen.

Zweitens: Doch neue und bessere Messzahlen für „Wohlstand“ können nur der erste Schritt sein. Erforderlich sind verbindliche Ziele für die Wirtschaftspolitik. Durch die Einführung der „Schuldenbremse“ und den europäischen Fiskalpakt hat sich die Wirtschaftspolitik des Bundes, der Länder und auch Europas in erster Linie am Ziel der fiskalischen Konsolidierung zu orientieren. Alle anderen Ziele wie Wachstum, Vollbeschäftigung, Innovationsfähigkeit, private und öffentliche Zukunftsinvestitionen, Ressourceneffizienz, Verteilung und Lebensqualität hingegen stehen beliebig zur Disposition. Diese Verengung nimmt notwendige Abwägungen vorweg, wenn es um Komplementaritäten oder Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimensionen des Wohlstands und Nachhaltigkeit geht, deren Einschätzung und Gewichtung von fachlichen und politischen Entscheidungen abhängen sollten.

Drittens: Dabei müssen nicht alle Ziele neu erfunden werden. Wichtige Leitplanken stellen seit langem u.a. internationale Verpflichtungen dar, die Deutschland eingegangen ist. Dazu gehört die Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene über die sog. Integrierten Leitlinien („Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“ sowie „Beschäftigungspolitische Leitlinien“). Gerade in den Jahren seit Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise im Jahr 2008 hat Deutschland auf EU-Ebene eine Reihe neuer Abkommen unterzeichnet und hat dabei zugesagt, bestimmte quantitative Ziele für wirtschaftspolitische und ökologische Instrumente anzustreben bzw. einzuhalten. Zu diesen Vorgaben gehören vor allem

- Die Europa 2020-Strategie

³ Das Eckpunktepapier basiert auf einer Ausgangsstudie von Sebastian Dullien / Till van Treeck (Werkbericht Nr. 2), Diskussionen in mehreren Workshops des Denkwerk Demokratie und der Arbeit einer Projektgruppe

- Das so genannte „Six Pack“ mit dem reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem neugeschaffenen Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte zur stärkeren Koordinierung von Fiskal- und Wirtschaftspolitik in der Euro-Zone
- Der Euro-Plus-Pakt
- Der Fiskalpakt
- Außerdem hat sich Deutschland den Zielen des Kyoto-Protokolls zum Klimaschutz verpflichtet.

Viertens: Ein neues Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz sollte auf dem „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG)“ aus dem Jahre 1967 (umgangssprachlich auch Stabilitäts- und Wachstumsgesetz) sowie der Einsetzung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) aus dem Jahre 1963 aufbauen.

Während das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz damals die vier Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenen Wirtschaftswachstum für Bund, Länder und Gemeinden primär zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung definierte, ist heute weitgehend Konsens, dass die Erfüllung dieser Ziele alleine nicht hinreichende Bedingungen für eine nachhaltige Verbesserung von Lebensqualität und Wohlstand sind. Das StabG war ein „Kind seiner Zeit“ und entspricht nicht mehr den aktuellen Herausforderungen. In der praktischen Anwendung des Gesetzes wurden zudem einige Schwächen und Defizite deutlich:

- Der Anspruch war überzogen (Schiller: „Grundgesetz der Prozesspolitik“), zum Teil fehlten den einzelnen Träger der Wirtschaftspolitik die nötigen Kompetenzen zur Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen.
- Es gab keine symmetrische Handhabung im Konjunkturzyklus
- Die Zielsetzung zwar mehrdimensional, aber letztlich beliebig
- Die Zielsetzung war unvollständig, es fehlten vor allem soziale und ökologische Ziele
- Es wurde nicht an die zunehmende europäische Koordinierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere nach Einführung des Euro, angepasst

Dennoch sollte am prinzipiell richtigen Gedanken einer mehrdimensionalen Wirtschaftspolitik, die an Ziele und Regeln gebunden ist, wieder angeknüpft werden.

Wenn wir in diesem Text von Wirtschaftspolitik sprechen, meinen wir einen „weiten Begriff“ von Wirtschaftspolitik, der u.a. Fiskalpolitik, Strukturpolitik, Arbeitsmarktpolitik aber auch den Gedanken der ökologischen Nachhaltigkeit einschließt.

2. Politisch-strategische Ziele

Unser Vorschlag für ein Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz verfolgt die folgenden politisch-strategischen Ziele:

- Es sollte grundsätzliche, langfristige wirtschaftspolitische Ziele für den Staat – aber auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure – in Deutschland definieren.
- Es sollte die wirtschafts-, haushalts- und finanzpolitische Debatte so verbreitern, dass die einseitige Fixierung auf BIP-Wachstum, Budget-Defizite und öffentlichen Schuldenstand aufgelöst wird und eine breitere Ausrichtung an 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) verpflichten, Stellung zu 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.

II. Ein neues „Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz“

1. Wirtschaftspolitische Ziele - Ein neues „Magisches Viereck“

Wir schlagen vor, das alte magische Viereck des StabG von 1967 durch ein neues magisches Viereck für das 21. Jahrhundert zu ersetzen.

Dieses Magische Viereck wird gebildet durch vier Oberziele, die die Grundrichtung der Wirtschaftspolitik vorgeben.

Diese vier Oberziele werden unterlegt durch je drei bis fünf Indikatoren. Auf Basis dieser Indikatoren müssen Einzelziele für einen bestimmten Zeitraum (zum Beispiel hinsichtlich der anzustrebenden Beschäftigungsquote oder der Reduktion der Treibhausgasemissionen) politisch formuliert werden.

1.1 Oberziele

Dabei erscheinen uns die folgenden vier gleichberechtigten Oberziele für die Wirtschaftspolitik als sinnvoll:

- **Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit:** Angestrebt werden ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und eine stetige Wirtschaftsentwicklung bei Vollbeschäftigung ohne Gefährdung der Preis-, außenwirtschaftlichen und Finanzmarktstabilität.
Zum materiellen Wohlstand gehören nicht nur die privaten Einkommen, sondern auch die öffentlichen Ausgaben und die soziale Infrastruktur. Wohlstand verlangt Zugang zu hochwertigen und bezahlbaren Dienstleistungen wie Bildung, Pflege, Mobilität, Verwaltung, Ver- und Entsorgung. Viele dieser gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen müssen in öffentlicher Verantwortung oder als öffentliche Dienstleistungen organisiert werden.
- **Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen:** Der Staat darf zur Erreichung anderer Ziel weder seine langfristige Solvenz gefährden noch die materielle und immaterielle Infrastruktur und den öffentlichen Kapitalstock auf Kosten künftiger Generationen verfallen lassen.
- **Soziale Nachhaltigkeit:** Wirtschaftspolitik muss so gestaltet sein, dass soziale Gegensätze, einschließlich inakzeptabler sozialer Ungleichheit vermieden werden.
- **Ökologische Nachhaltigkeit:** Wirtschaftspolitik muss die Erfüllung der anderen Ziele in einer Art gewährleisten, die unsere natürlichen Lebensgrundlagen auch in der langen Frist nicht gefährdet. Nachhaltiges Wirtschaften wird auch ermöglicht durch ökologische Produkt- und Prozessinnovationen sowie eine Stärkung von Dienstleistungen mit geringem Ressourcenverbrauch.

1.2 Indikatoren und Einzelziele

Diesen vier Oberzielen wiederum werden – aussagekräftige und messbare – Indikatoren zugeordnet mit denen die Zielerreichung bewertet werden soll:

Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit

- BIP (pro Kopf und pro Arbeitsstunde)
- Beschäftigungsquote (auch nach Geschlechtern und Altersgruppen)
- Private und staatliche Konsumausgaben
- Leistungsbilanz +/- 3%
- *Optional: Indikator für Finanzmarktstabilität*
- *Optional: Entwicklung des Verbraucherpreisniveaus gemessen an der jährlichen Wachstumsrate des harmonisierten Verbraucherpreisindex in Deutschland und im Vergleich zum Durchschnitt der Eurozone*

Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen

- Defizitziele der Schuldenbremse und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts
- 1/20-Regel zum Schuldenabbau des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts
- (bereinigte) Nettoinvestitionen des Staates (auch: Bildungsausgaben)

Soziale Nachhaltigkeit

- Armutsrisikoquote (60% des Medianeinkommens)
- Einkommensquintilverhältnis S80/S20
- Schulabgänger ohne Sek-II-Abschluss
- *Optional: Gute-Arbeit-Indikator oder Unterbeschäftigungsquote (vgl. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“)*

Ökologische Nachhaltigkeit

- Treibhausgasemissionen
- Ressourceneffizienz
- *Optional: Biodiversität und Stickstoffüberschuss (vgl. Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“)*

2. Gesetzliche Verankerung der Ziele

Das „Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz“ sollte das alte Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) zum Ausgangs- und Anknüpfungspunkt nehmen und als neues Gesetz (einschl. Verordnungen) mit Wirkung für Bund, Länder und Gemeinden ausgeformt werden.

- In diesem Gesetz werden die vier Oberziele verpflichtend festgeschrieben. Die Einzelziele sollten den Kriterien der Transparenz und Überprüfbarkeit entsprechen.
- Prinzipiell anzustreben ist zudem eine Verankerung der Oberziele des „Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetzes“ in der Verfassung (Art. 109 GG analog „Schuldenbremse“), um die Gleichrangigkeit auch auf dieser Ebene mit dem Schuldenziel herzustellen.
- Das Gesetz sollte die Kompetenzen von Regierung und Parlament klar regeln.

- Es sollte Maßnahmen an Anwendungsvoraussetzungen und Eingriffsschwellen binden, um die Regelbindung und Berechenbarkeit von Politik zu erhöhen. Dies bedeutet zum Beispiel: werden bestimmte Ziele / Grenzen verfehlt, greifen automatische Prozesse, die regeln, dass und wie die Regierung hierzu Stellung zu beziehen hat.
- Es sollte zudem regeln, wie die Sozialpartner einbezogen werden (z.B. über einen neu einzurichtenden „Makroökonomischen Dialog“)
- Kurz-, mittel- und langfristige Planungshorizonte sollten durch das Gesetz ermöglicht werden.
- Im Gesetz ist festzuschreiben, dass zur Erreichung der Ziele „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen sind, wobei hierzu im wesentlichen die Instrumente der Finanz-, Wirtschafts-, Arbeits(markt)- sowie Sozial-, Infrastruktur-, Energie- und Umweltpolitik gehören.

3. Der politische Dialog-Prozess: Zielpfade, Sachverständigenrat und Jahreswohlstandsbericht

3.1 Zielpfade

Die Bundesregierung definiert zu Beginn ihrer Amtszeit auf Basis des Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetzes Zielpfade für die Einzelziele. Dabei gibt sie Auskunft darüber, wie sie die Ziele gewichtet, welche Zielkonflikte sie sieht und mit welchen Instrumenten, sie die Ziele erreichen will.

3.2 Sachverständigenrat / -räte

Der bestehende Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erhält einen erweiterten Auftrag, der die Ziele des Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetzes umfasst.

Denkbar ist es, die verschiedenen SV-Gremien der Bundesregierung aus den wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Bereichen zu einem SVR zur Begutachtung der Entwicklung von Wohlstand und Nachhaltigkeit („SVR aus einem Guss“) zusammenzuführen. Dieser SVR evaluiert in seinem Gutachten die Beziehungen innerhalb des neuen „Magischen Vierecks“.

Dieser SVR nimmt jährlich Stellung zur Lage und Perspektive der Ziele des Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetzes sowie zu der Politik der Bundesregierung (Erreichen der Zielpfade).

3.3 Jahreswohlstandsbericht

Der bisherige Jahreswirtschaftsbericht wird in einen breiter angelegten „Jahreswohlstandsbericht“ umgewandelt. Die Bundesregierung wird verpflichtet, in diesem Bericht zu Beginn jeden Jahres die eigenen Projektionen für die Entwicklung bei den vier Oberzielen und den Einzelindikatoren der Wohlstands- und Nachhaltigkeitspolitik darzustellen. Die „Jahresprojektion“ wird dafür um eine Darstellung der sozial- und ökologischen Nachhaltigkeit ergänzt. Im „Jahreswohlstandsbericht“ sollten auch Abweichungen von den mittelfristigen Zielpfaden für die Einzelindikatoren dargestellt und erläutert werden, wie etwaige Zielabweichungen korrigiert werden sollen.

Da sich gegenüber dem Jahreswirtschaftsbericht die Zahl der beteiligten Politikfelder für einen Jahreswohlstandsbericht vergrößert und wegen der ökologischen und sozialen Kompetenzen anderer Ministerien der Bericht mehr noch als der Jahreswirtschaftsbericht eine Querschnittsaufgabe ist, sollte die Kompetenz für diesen Bericht statt wie bisher beim Wirtschaftsministerium künftig im Kanzleramt angesiedelt werden. Er wird nach Abstimmung mit den Ressorts im Bundeskabinett beschlossen.

Der Bericht wird dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit vorlegt. Er ist – ähnlich der Entwurf des Bundeshaushalts – Grundlage einer parlamentarischen und öffentlichen Debatte über die Ziele und Maßnahmen der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung

4. Neue föderale Finanzordnung

Die politische Wirkung eines solchen Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetzes könnte in der föderalen Ordnung noch gesteigert werden, wenn dieses verbunden würde mit einer Neuordnung der föderalen Finanzordnung, im Sinne eines „solidarischen Bundesfinanzausgleichs“. Dieser müsste

- Dem Ziel „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 GG) Rechnung tragen
- Unproduktive und entsolidarisierende Debatten im Zuge des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Ländern vermeiden.
- Den Anreiz zur Steuereinnahme durch Bund, Ländern und Kommunen aufrechterhalten bzw. steigern
- Die kommunale Finanzkraft stärken und Mittel stärker nach dem den vier Oberzielen folgenden Bedarf verteilen.

5. Verzahnung 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 und die europäische Ebene miteinander zu verbinden und wechselseitig rückzukoppeln. National und europäisch verschränkte Politikbereiche, deren Koordination zwischen nationaler und EU-Ebene nicht oder nur schwach entwickelt sind, bedürfen einer entsprechenden Stärkung der Koordination. Nationale Subsidiarität und europäischer Mehrwert sind dabei optimal zu verbinden. Realistisch erscheint derzeit zunächst, ein Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz auf nationaler Ebene unter Berücksichtigung der EU-Verpflichtungen zu konzipieren. In einem zweiten Schritt sollte die Übernahme dieses Gesetzes durch andere Mitgliedstaaten und die EU angestrebt werden.

Die Verzahnung zwischen nationaler und europäischer Ebene sollte sich an folgenden Eckpunkten und Leitlinien orientieren:

- Der Art. 3 EUV enthält neben dem klassischen „Magischen Viereck“ bereits „sozialen Fortschritt“ und „Umweltschutz und -qualität“ als Ziele und entspricht insofern dem neuen „Magischen Viereck“.
- Die wirtschaftspolitische Koordinierung erfolgt im Wege von „Europa 2020“, „Euro-Plus-Pakt“, „Integrierten Leitlinien“, d.h. „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ und „Beschäftigungspolitische Leitlinien“ einschl. „länderspezifischer Empfehlungen“ und „Nationale Reformprogramme“. Sie ist inhaltlich zielgerichtet auszufüllen.
- Reformierter Stabilitäts- und Wachstumspakt: Die fiskalpolitischen Verordnungen des six-pack, Fiskalpakt und Stabilitäts- und Konvergenzprogramme sind stärker im Kontext des neuen „Magischen Vierecks“ umzusetzen.

- Das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ist symmetrisch gestalten und effektiv anzuwenden.
- Die Lohnpolitik innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten ist möglichst stark stabilitäts- und produktivitätsorientiert vorab zu koordinieren, um Lohnwettbewerb zu vermeiden. Hierdurch kann zugleich Lohnpolitik als makroökonomischer Akteur auftreten und insbesondere in der Eurozone zentrale (Stabilisierungs-)Rolle wahrnehmen.
- Zur Koordinierung von unabhängiger Geld- und Währungs-, Fiskal- und Lohnpolitik ist der auf EU-Ebene bestehende Makroökonomischen Dialog (MED) substanziell zu vertiefen und um einen MED auf Eurozonen- bzw. nationaler Ebene unter wechselseitiger Rückkopplung zu ergänzen.
- Die "Gemeinsame Zuständigkeit" von Mitgliedstaaten und EU im Bereich der Sozial- und Umweltpolitik ist verbindlicher gestalten; die hier bisher vorherrschende sog. Offene Methode der Koordinierung (OMK) ist - wo nötig - durch Verordnungen/Richtlinien zu ersetzen.
- Eine Politik zur Stabilisierung der Finanzmärkte (Regulierung, Aufsicht und Restrukturierung) ist auf EU-Ebene effektiv zu institutionalisieren; eine Finanztransaktionssteuer wird eingeführt.
- Die Zuständigkeit nationaler und EU-Institutionen (Rat, Parlament, Kommission) ist so zu regeln, dass ein Höchstmaß an Partizipation, demokratischer Legitimation und Transparenz erreicht wird.
- Der „Kalender“ der nationalen Politik ist mit dem "Europäischem Semester" zeitlich und inhaltlich zu verzahnen.
- Das Berichtswesen ist zu harmonisieren: dem „nationalen Jahreswohlstandsbericht“ muss ein „europäischer Jahreswohlstandsbericht“ (derzeit "Jahreswachstumsbericht" der Kommission) entsprechen.
- Es ist ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung von Wohlstand und Nachhaltigkeit auf EU-Ebene in Korrespondenz zu nationalem Gremium zu schaffen.
- Zu klären: Auf WWU-Ebene ist das Mandat der EZB zu erweitern. Dazu gehören
 - Gleichberechtigte Verpflichtung auf Preisstabilität und Beschäftigung
 - Zusätzliches Mandat zur Finanzmarktstabilisierung
 - Straffung der währungspolitischen Zuständigkeit (derzeit ECOFIN-Rat mit EZB), um z.B. bei kompetitiven Abwertungsstrategien anderer Notenbanken schnell handlungsfähig zu sein

III. Wirtschaftspolitische Instrumente

Um die vier Oberziele in eine Balance zu bringen, stehen der Bundesregierung (und den Ländern) die Instrumente v.a. der Finanz-, Wirtschafts-, Arbeits(markt)- sowie der Sozial-, Infrastruktur-, Energie- und Umweltpolitik zur Verfügung.

Für eine Darstellung möglicher Instrumente verweisen wir auf Teil B dieses Werkberichtes.

IV. Entwurf für ein Gesetz zur Förderung des Wohlstands und der Nachhaltigkeit (Wohlstands- und Nachhaltigkeitsgesetz)⁴

§1 (Wohlstand und Nachhaltigkeit)

Bund und Länder haben bei ihren politischen Maßnahmen die Förderung von Wohlstand und Nachhaltigkeit zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie gleichzeitig zum materiellen Wohlstand und zur ökonomischen Nachhaltigkeit, zur Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen sowie zur sozialen und zur ökologischen Nachhaltigkeit beitragen.

§2 (Einzelziele)

Die in § 1 genannten Oberziele sind durch die Förderung nachstehender Einzelziele umzusetzen:

(1) Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit:

Angemessenes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf und pro Arbeitsstunde, der Beschäftigungsquote, auch nach Geschlechtern und Alter sowie der privaten und staatlichen Konsumausgaben unter Begrenzung des Leistungsbilanzsaldos auf +/- 3% des Bruttoinlandsprodukts

(2) Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen:

Einhaltung der Defizit- bzw. Schuldenziele der deutschen Schuldenbremse und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes; angemessenes Wachstum der bereinigten Nettoinvestitionen des Staates

(3) Soziale Nachhaltigkeit:

Absenkung der Armutsrisikos unter Anlegung der Armutsrisikoquote (60% des Medianeinkommens); Verbesserung der Einkommensverteilung unter Anlegung des Einkommensquintilverhältnisses (S80/20); Absenkung der Quote der Schulabgänger ohne Sekundarstufe II-Abschluss

(4) Ökologische Nachhaltigkeit:

Einhaltung der nationalen und europäischen Ziele für Treibhausgasemissionen; Erhöhung der Ressourcenproduktivität

§3 (Jahreswohlstandsbericht)

Die Bundesregierung legt im Januar eines jeden Jahres dem Bundestag und Bundesrat einen Jahreswohlstandsbericht vor. Der Jahreswohlstandsbericht enthält:

1. die Stellungnahme zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung von

⁴ Die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs verdanken wir Willi Koll.

Wohlstand und Nachhaltigkeit aufgrund des § NN über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung von Wohlstand und Nachhaltigkeit.

2. eine Darlegung der für das laufende Jahr von der Bundesregierung angestrebten Einzelziele gemäß §2 (Jahresprojektion); die Jahresprojektion bedient sich - soweit möglich - der quantitativen Form, insbesondere der Mittel und Form der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, gegebenenfalls mit Alternativrechnungen, einschließlich eines Vergleichs (mit Begründung für etwaige Abweichungen) zwischen der Jahresprojektion des Vorjahres und den tatsächlichen Ergebnissen im Vorjahr
3. eine Darlegung der für das laufende Jahr geplanten Politik zur Förderung von Wohlstand und Nachhaltigkeit

§4 (Wohlstands- und Nachhaltigkeitsdialog)

(1) Die Bundesregierung stellt für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele der §§ 1 und 2 Orientierungsdaten zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der Zusammenhänge zur Förderung von Wohlstand und Nachhaltigkeit in der gegebenen Situation.

(2) Die Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände tauschen sich unter Beachtung ihrer Autonomie und Unabhängigkeit über

1. die aktuelle Lage und die Perspektiven bei Wohlstands und Nachhaltigkeit und
2. die politischen Handlungserfordernisse und den jeweils eigenen Beitrag zur Erreichung der Ziele gemäß §§ 1 und 2 aus

(3) Die Bundesbank hat das Recht, an den Beratungen teilzunehmen

§5 (Bund-Länder-Abstimmung)

(1) Bei der Bundesregierung wird ein Wohlstands- und Nachhaltigkeitsrat für die öffentliche Hand gebildet. Dem Rat gehören an:

1. der Bundeskanzler
2. die Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, der Finanzen, für Arbeit und Soziales und für Umwelt
3. je ein Vertreter eines jeden Landes
4. vier Vertreter der Gemeinden und der Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden.

Den Vorsitz im Wohlstands- und Nachhaltigkeitsrat führt der Bundeskanzler

(2) Der Wohlstands- und Nachhaltigkeitsrat berät nach einer vom Bundeskanzler zu erlassenden Geschäftsordnung in regelmäßigen Abständen alle zur Erreichung der Ziele dieses Gesetzes erforderlichen Maßnahmen

(3) Die Bundesbank hat das Recht, an den Beratungen des Wohlstands- und Nachhaltigkeitsrates teilzunehmen

§6 (Unionsrecht)

Dieses Gesetz beachtet das Unionsrecht, insbesondere den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sowie die Rechtsakte der Union in Form von Verordnungen, Beschlüssen, Empfehlungen und Stellungnahmen gemäß Art. 288 AEUV, soweit sie den Geltungsbereich dieses Gesetzes betreffen.

§7 (Maßnahmen und Instrumente)

Zur Umsetzung der in §§ 1 und 2 genannten Ziele werden geeignete Maßnahmen und Instrumente beschlossen.

Teil B:

Erik Klär, Fabian Lindner, Kenan Šehović

Maßnahmen einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik im Sinne eines „neuen Magischen Vierecks“

1 Einführung

In Deutschland besteht mittlerweile ein breiter gesellschaftlicher Konsens darüber, dass das eindimensionale Verständnis von Wohlstandssteigerung als Erhöhung des materiellen Wohlstands – typischerweise abzulesen am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – nicht mehr zeitgemäß ist. Diese Einschätzung wird auch im Endbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ bekräftigt, die dem Deutschen Bundestag im Frühjahr dieses Jahres nach zweijähriger Arbeit ihren Schlussbericht vorgelegt hat (Deutscher Bundestag, 2013a). Bei der Bewertung gesellschaftlichen Wohlstands und seiner Entwicklung müssen gleichberechtigt die Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Soziales Beachtung finden, und es muss gefragt werden, inwieweit heutiger Wohlstand auf Kosten zukünftiger Wohlstandschancen erkaufte wird – ein Grundgedanke der Nachhaltigkeit.

Dieser Grundgedanke steht auch im Zentrum des Vorschlags von Dullien und van Treeck (2012), die im vergangenen Herbst im Rahmen eines Projektes des Denkwerk Demokratie angeregt haben, dem veränderten Verständnis im Rahmen eines modernisierten Stabilitäts- und Wohlstandsgesetzes und eines „Neuen Magischen Vierecks“ mit Zielen für die Bereiche Wirtschaft, Umwelt, Soziales und Staatstätigkeit Rechnung zu tragen. Dullien und van Treeck sehen in der stärkeren Betonung der vier Oberziele eine Möglichkeit, der Kritik an der mangelnden Kommunizierbarkeit eines umfangreichen Indikatoren-Sets zu begegnen, wie es sich beispielsweise in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung findet (Deutsche Bundesregierung, 2012) und wie es auch von der Enquete-Kommission mehrheitlich befürwortet wird (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 231f.).

Darüber hinaus versprechen sich die Autoren von einer systematisch an diesen vier Zielen orientierten politischen Strategie insbesondere, dass der gegenwärtig dominante Fokus auf fiskalische Konsolidierung überwunden werden kann, in deren Rahmen sozialen und ökologischen Zielsetzungen keine gleichberechtigte Bedeutung eingeräumt wird. Aber auch jenseits dieser Debatte sollte ein an den übergeordneten Zielen nachhaltiger Gesellschaftspolitik orientierter Rahmen die Gestaltung, Umsetzung und Kommunikation sinnvoll aufeinander abgestimmter politischer Maßnahmen erleichtern.

In Abschnitt 2 dieser Studie wird die Entwicklung wichtiger Wohlstandsindikatoren in den letzten Jahrzehnten nachgezeichnet. Abschnitt 3 formuliert einige wesentliche wirtschaftspolitische Maßnahmen, die einen Beitrag leisten, um dem Ziel eines nachhaltigen Wohlstandes näher zu kommen. Im Zentrum dieser Maßnahmen steht eine Ausweitung der kommunalen Investitionen,

2 Rückblick: Die Entwicklung des Wohlstands seit der Jahrtausendwende

2.1 Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums

Im Zuge der großen Finanz- und Wirtschaftskrisen der vergangenen fünf Jahre scheint Deutschland zu einer Art Insel der Glückseligen geworden zu sein (Dauderstädt, 2013). Während in weiten Teilen Europas die Wirtschaft schrumpft oder bestenfalls stagniert, steigen sowohl das deutsche Bruttoinlandsprodukt als auch die Beschäftigung, die mittlerweile ein Rekordniveau von annähernd 42 Millionen Erwerbstätigen erreicht hat. Betrachtet man hingegen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in längerer Frist sowie die Entwicklung von Wohlstandsindikatoren jenseits von Produktionswachstum und Beschäftigtenzahlen, ist das Bild weniger rosig. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung des preisbereinigten BIP je Einwohner in Deutschland im Vergleich zu ausgewählten Industrieländern seit Beginn der Europäischen Währungsunion 1999. Die deutsche Entwicklung war hier überdurchschnittlich, wobei zwei Phasen unterschieden werden müssen: Bis zum Beginn der weltweiten Wirtschaftskrise 2008 nahm die gesamtwirtschaftliche Produktion pro Kopf in zahlreichen vergleichbaren Ländern deutlich stärker zu als in Deutschland.

Tabelle 1: Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner, ausgewählte Industrieländer, 1999-2012

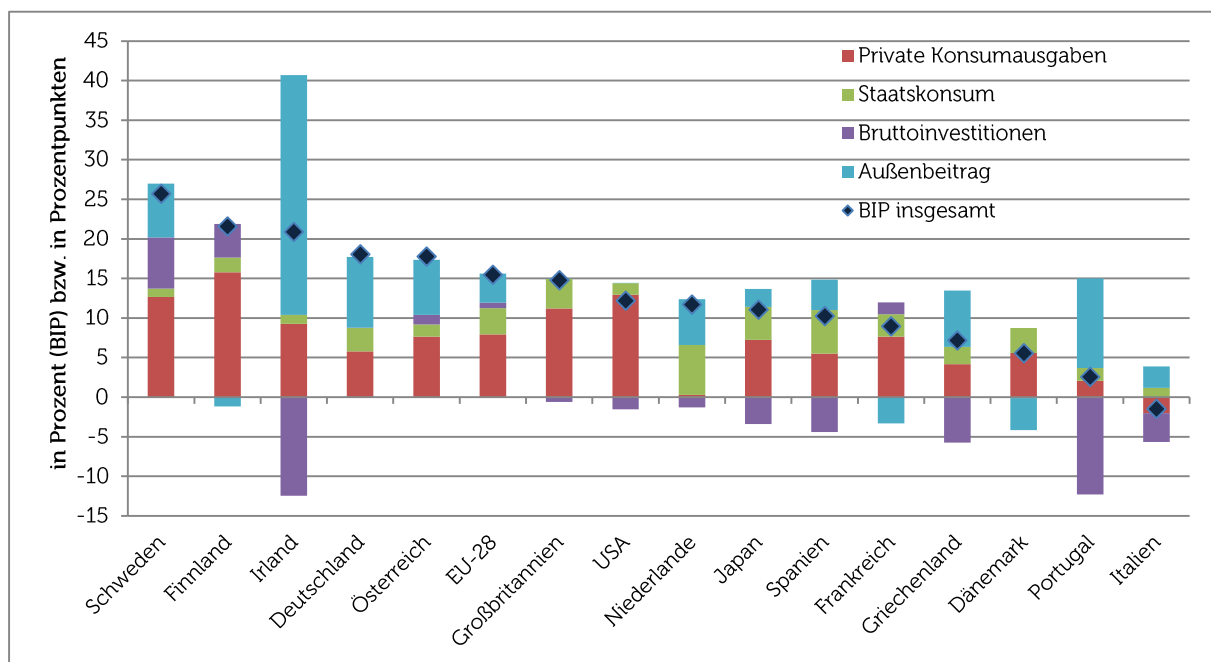
	Index, 1999 = 100				absolut, Kaufkraft
	1999	2004	2008	2012	2012
Europäische Union (28)	100	110	118	115	-
Euroraum (17)	100	107	114	110	-
Belgien	100	108	114	112	30.303
Dänemark	100	106	111	105	31.933
Deutschland	100	105	115	118	31.195
Finnland	100	115	129	122	29.284
Frankreich	100	106	111	108	27.678
Griechenland	100	122	134	107	19.058
Irland	100	123	128	121	32.850
Italien	100	106	106	98	25.012
Japan	100	106	111	111	27.699
Großbritannien	100	115	121	117	27.848
Kanada	100	110	115	116	31.934
Niederlande	100	106	117	112	33.210
Österreich	100	108	118	118	33.297
Portugal	100	104	108	102	19.405
Schweden	100	114	123	126	32.645
Spanien	100	111	117	110	24.886
USA	100	108	112	112	38.348

Ausgangswerte in Landeswährung in Preisen von 2005. Absolute Pro-Kopf-Angaben für 2012: Landeswährung in Kaufkraftstandards. Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen.

Seit 2009 dagegen hat sich die Wirtschaftsleistung in Deutschland relativ zu anderen Ländern deutlich günstiger entwickelt. Neben dem rasch erfolgten Ausgleich der krisenbedingten Einbußen in Deutschland innerhalb von zwei Jahren liegt dies allerdings maßgeblich daran, dass zahlreiche Länder nach kurzzeitiger Erholung in die Rezession zurückgerutscht sind, während in Deutschland eine erneute Rezession bis dato vermieden werden konnte.

Blickt man auf die Zusammensetzung des Wachstums in Deutschland, stellen sich kritische Fragen in Bezug auf die Nachhaltigkeit der Entwicklung. So wurde die deutsche Pro-Kopf-Produktion wesentlich durch Überschüsse der Exporte über die Importe von Waren und Dienstleistungen – den sogenannten Außenbeitrag – getrieben. Der Wachstumsbeitrag des Außenhandels machte zwischen 1999 und 2008 etwa 60 Prozent des gesamten Pro-Kopf-Wachstums aus. Die Binnennachfrage, bestehend aus staatlichem und privatem Konsum sowie den Investitionen, entwickelte sich dagegen in diesem Zeitraum sehr schwach (obere Hälfte Abbildung 1). In kaum einem anderen Industrieland haben sie so wenig zugenommen wie in Deutschland.

Abbildung 1: Veränderung des preisbereinigten BIP je Einwohner nach Komponenten, 2012 gegenüber 1999



Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen.

Nach 2009 änderte sich dies teilweise. Erstmals seit der langen Phase der Lohnzurückhaltung ab 2000 nennenswert steigende Reallöhne der Arbeitnehmerinnen und führten zu einer günstigeren Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen und damit der privaten Konsumnachfrage.

Kehrseiten exportgetriebenen Wachstums

Ein Wachstum durch hohe und wachsende Exportüberschüsse ist aus mehreren Gründen wenig nachhaltig. Exportüberschüsse machen eine Volkswirtschaft erstens in hohem Maße abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung im Ausland, auf die die nationale Wirtschaftspolitik nur sehr bedingt Einfluss hat. Der stärkste wirtschaftliche Einbruch seit Bestehen der Bundesrepublik zum Jahreswechsel 2008/2009 war ganz wesentlich auf den schlagartigen Kollaps der weltweiten Exportnachfrage zurückzuführen.

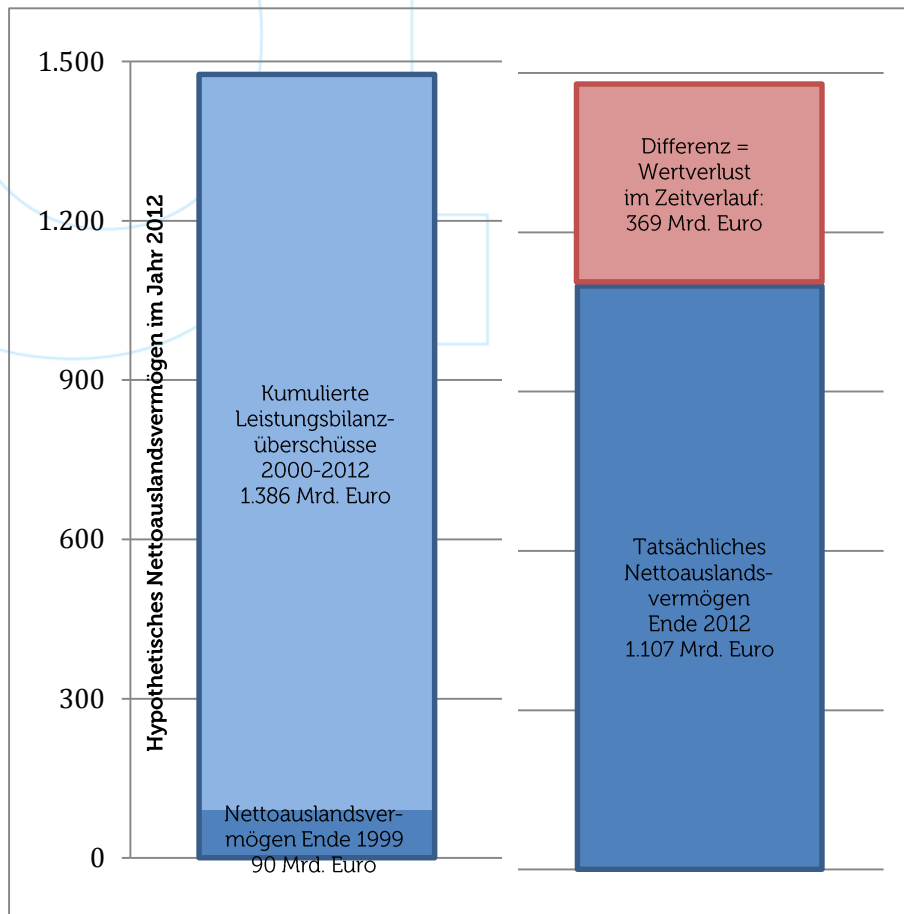
Ein zweites Problem der Nachhaltigkeit exportorientierten Wachstums ist, dass Exportüberschüsse gerade großer Volkswirtschaften wie der deutschen andere Volkswirtschaften destabilisieren können. Da weltweit Exporte und Importe einander per Definition entsprechen, müssen auch den Exportüberschüssen eines oder mehrerer Länder notwendig gleich hohe Importüberschüsse aller übrigen Länder gegenüberstehen. Positive Wachstumsbeiträge des Außenbeitrags in Überschussländern gehen ebenso zwingend mit negativen Wachstumsbeiträgen in den Defizitländern einher. Letzteres ist in der mittel- und längerfristigen Betrachtung dann kein Problem, wenn die die Produktionsmöglichkeiten des Defizitlandes übersteigende, zusätzliche inländische Verwendung einen vorwiegend investiven Charakter hat. Die Erfahrungen nicht erst der vergangenen fünf Jahre lassen freilich Zweifel daran aufkommen, dass diese günstige Variante den Regelfall darstellt.

Mit der Bedienung eingegangener Verbindlichkeiten ist ein dritter Punkt angesprochen: Spiegelbildlich zu den realwirtschaftlichen Entwicklungen muss auch der Forderungsaufbau der Exportüberschussländer stets dem Verbindlichkeitsaufbau der Importüberschussländer entsprechen. So wird gerade in der Eurokrise auf das Problem der aus dem Ruder gelaufenen Nettoauslandsverschuldung der Krisenländer abgestellt. Zu oft wird dabei allerdings übersehen, dass dieser Schuldenaufbau nur möglich war, weil nicht zuletzt deutsche Banken in ganz erheblichem Umfang und mit in Anbetracht der wachsenden Nettoauslandsschulden geringem Problembewusstsein Kredite vergeben haben (Lindner, 2013). Das in der deutschen Wirtschaftspolitik besonders verpönte „Wachstum auf Pump“ ist nicht ohne Finanzier möglich. Faktisch hat auch Deutschland in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten massiv „Wachstum auf Pump“ generiert – nur eben auf Pump der anderen. Dass die Position eines Gläubigers offenkundig sehr viel bequemer ist als die eines Schuldners, ändert daran nichts: Exzessive Verschuldung bedeutet, dass auch die korrespondierenden Forderungen nicht nachhaltig sind. Die Schuldenkrise der heutigen Krisenländer ist daher notwendig auch eine Guthabenkrise der Gläubigerländer. Nicht umsonst ist die Forderung nach einem „außenwirtschaftlichen Gleichgewicht“ als eines von vier Zielen im nach wie vor gültigen Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 verankert worden.

Wie sich fehlende Nachhaltigkeit eines Wachstums durch Exportüberschüsse konkret äußert, zeigt die Entwicklung des deutschen Nettoauslandsvermögens in den vergangenen Jahren. Durch Exportüberschüsse (genauer: durch Überschüsse in der Leistungsbilanz, die neben der dominierenden Handelsbilanz noch weitere Transaktionen zwischen In- und Ausland erfasst) erhöht eine Volkswirtschaft definitionsgemäß ihr Nettogeldvermögen im Ausland: Für jenen Teil der Exporte, dem keine Importe wertmäßig gleicher Höhe gegenüberstehen, erwirbt sie gegenüber dem Ausland finanzielle Forderungen (Klär, Lindner, & Šehović, 2013). Die Entwicklung erheblicher Teile ihres Wohlstands wird somit nicht zuletzt von der Entwicklung an den Kapitalmärkten dieser Länder abhängig. Insgesamt verfügte die deutsche Volkswirtschaft zum Jahresende 2012 über ein Nettogeldvermögen im Ausland, das infolge von Abschreibungen und Kursverlusten sowohl im Rahmen der weltweiten Finanzkrise 2008/09 als auch in der Eurokrise um 369 Milliarden Euro

unter dem Niveau lag, das die kumulierten Leistungsbilanzüberschüsse der Jahre 2000 bis 2012 würden erwarten lassen (Abbildung 2). Das entspricht einem Verlust von rund 14 Prozent des BIP von 2012 und mehr als ein Viertel der gesamten Überschüsse in diesem Zeitraum. Faktisch hat Deutschland in großem Umfang Leistungen an das Ausland verschenkt.

Abbildung 2: Leistungsbilanzüberschüsse und Nettogeldvermögen, 1999 bis 2012



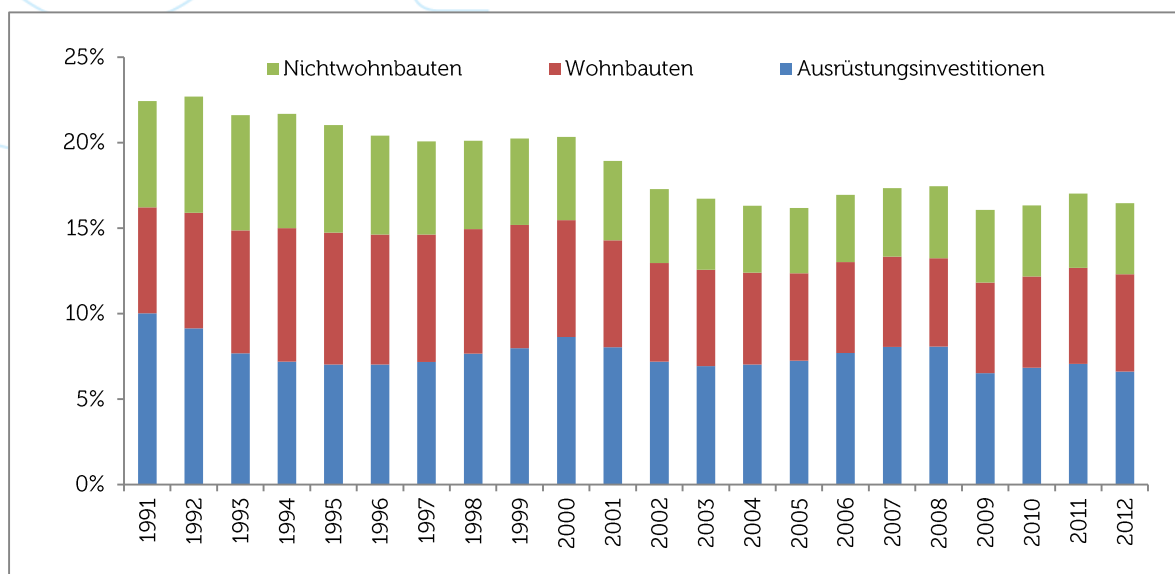
Quelle: Deutsche Bundesbank, Aktualisierung der eigenen Berechnung in Klär, Lindner, & Šehović (2013, 191)

Die Entwicklung der Auslandsforderungen und -verbindlichkeiten (der Nettoauslandsposition) ist bislang nicht als Indikator des materiellen Wohlstands verankert. Im neuen makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren der Europäischen Union ist die Nettoauslandsposition dagegen ein Indikator, wenn auch nur mit einem einseitigen Grenzwert von -35 Prozent. Wir plädieren dafür, die mittelfristige Entwicklung der Nettoauslandsposition als Indikator der materiellen Wohlstandsentwicklung aufzunehmen. Zwar ist der materielle Wohlstand gemessen am realen BIP je Einwohner zwischen 1999 und 2012 um 18 Prozent gewachsen – nominal von rd. 24.400 auf rd. 32.300 Euro. Im selben Zeitraum allerdings ist – wie gezeigt – der Wert der infolge des exportgenerierten Wachstums angehäuften deutschen Nettoforderungen gegenüber dem Ausland um rund 370 Milliarden Euro geschrumpft, was einer (einmaligen) Abschreibung von gegenwärtig gut 4.500 Euro je Einwohner entspricht. Jede Beschreibung der materiellen Wohlstandsentwicklung, die diesen Vermögensverlust und seine Ursachen unberücksichtigt lässt, ist notwendig unzureichend.

Binnenwirtschaftliche Stagnation hemmt Investitionstätigkeit

Die inländische Sachvermögensbildung verläuft seit geraumer Zeit äußerst gedämpft. Der Anteil der Investitionen am Bruttoinlandsprodukt ist mittlerweile auf einem historischen Tief. Zwischen 1991 und 2012 sind die – staatlichen und privaten – Bruttoanlageinvestitionen von 23,5 Prozent auf 17,6 Prozent des BIP gefallen (Abbildung 3). Vor der Wiedervereinigung, zwischen 1970 und 1990, hatten die Investitionen im Schnitt noch einen Anteil von 22,5 Prozent.

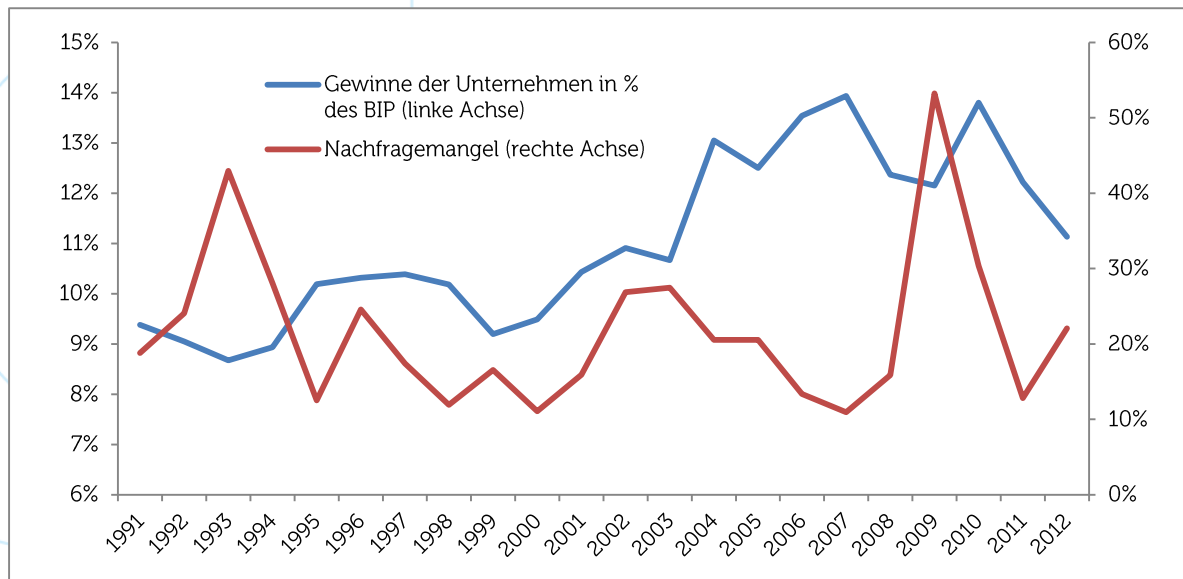
Abbildung 3: Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des BIP nach Art der Investition



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die rückläufige Bedeutung der Gesamtinvestitionen lässt sich vor allem durch die Schwäche der privaten Wohnungsbauinvestitionen und der staatlichen Investitionen erklären. Der Anteil der Ausrüstungsinvestitionen (Maschinen, Fahrzeuge etc.) am BIP ist ebenfalls zurückgegangen, wenn auch nicht so stark wie bei den Bauten. An fehlender Profitabilität kann das allerdings nicht liegen. Abbildung 4 zeigt die Gewinne der Unternehmen. Diese sind seit 1998 kontinuierlich gestiegen und liegen trotz Einbußen ab 2010 immer noch auf einem historisch sehr hohen Niveau. Die einfache Korrelation ist ab 2000 sogar negativ: Während die Gewinne stark zulegten, sind die Investitionen gefallen.

Abbildung 4: Gewinne der Unternehmen in Prozent des BIP und Anteil der Industrieunternehmen, die Nachfragemangel als Produktionshindernis sehen



Quelle: AMECO-Datenbank, Eurostat, eigene Berechnungen

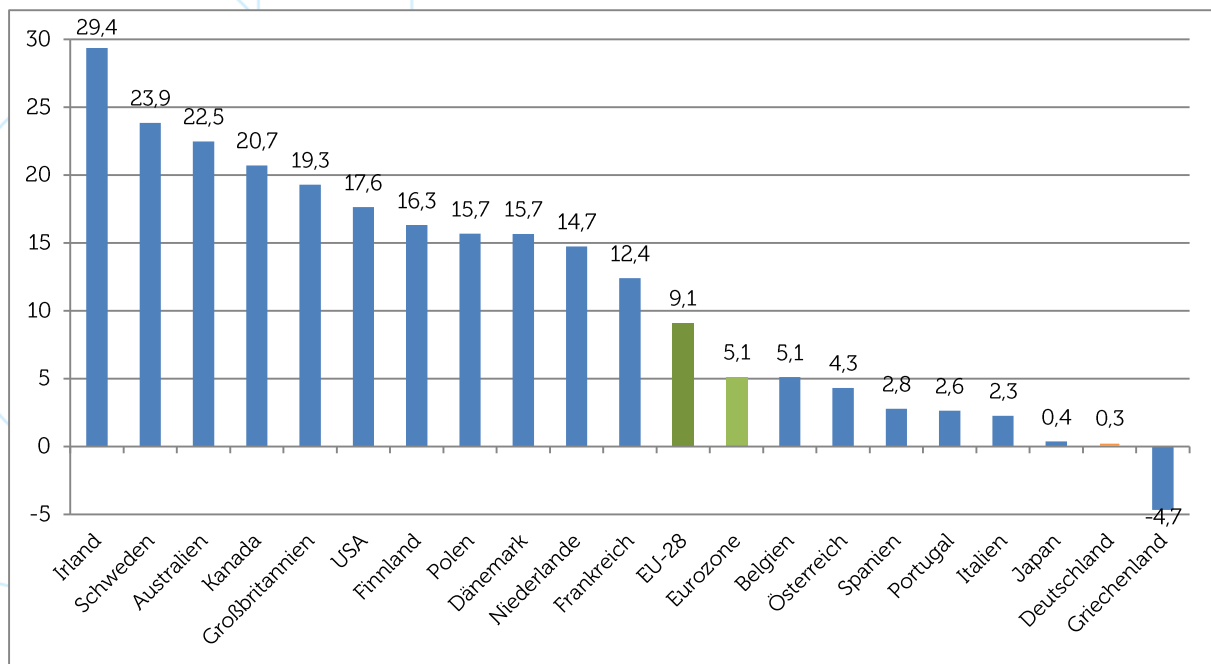
Ein wesentlicher Grund für die schwachen Ausrüstungsinvestitionen ist die unzureichende Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Nach Eurostat-Befragungen von Industrieunternehmen war dies das größte Hemmnis für eine Produktionsausweitung ab 2000 (Abbildung 4). Bei fehlender Nachfrage sind Kapazitäten unterausgelastet, so dass der Ausbau von Kapazitäten durch Erweiterungsinvestitionen nicht lukrativ ist.

2.2 Soziale Nachhaltigkeit und Teilhabechancen

Wachsende Ungleichverteilung belastet wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche und die soziale Entwicklung sind eng miteinander verknüpft. Das dynamische Wachstum der Exporte und die Schwäche der Binnen- und Importnachfrage stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem deutlichen Anstieg der Einkommensungleichheit bis Mitte der 2000er Jahre, der wiederum maßgeblich mit der langjährigen Stagnation der Reallöhne in Deutschland zusammenhängt. Zwischen 1999 und 2012 haben die realen Arbeitnehmerentgelte pro Kopf in Deutschland praktisch nicht zugenommen (Abbildung 5). Nur in Griechenland entwickelten sich die Arbeitnehmerentgelte im gleichen Zeitraum noch verhaltener. Dort sind die Reallöhne je Arbeitnehmer innerhalb der letzten drei Krisenjahre um 17 Prozent zurückgegangen.

Abbildung 5: Reale Arbeitnehmerentgelte, Veränderung 2012 gegenüber 1999 (in Prozent)



Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, bereinigt mit dem Deflator des privaten Konsums. Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen.

Die deutsche Reallohnstagnation lässt sich dabei nicht mit einer im Vergleich zu anderen Ländern schwächeren Produktivitätsentwicklung erklären. Das reale BIP je Erwerbstätigen ist in Deutschland zwischen 2000 und 2012 um durchschnittlich 0,7 Prozent pro Jahr gewachsen und damit sogar etwas stärker als im Durchschnitt der Eurozone (0,6 Prozent; EU-27: 1,1 Prozent). Dasselbe gilt für die reale Wirtschaftsleistung je Erwerbstätigenstunde, die im selben Zeitraum in Deutschland um 1,2 Prozent pro Jahr zugenommen hat (Eurozone: 1,0 Prozent, EU-27: ebenfalls 1,2 Prozent).

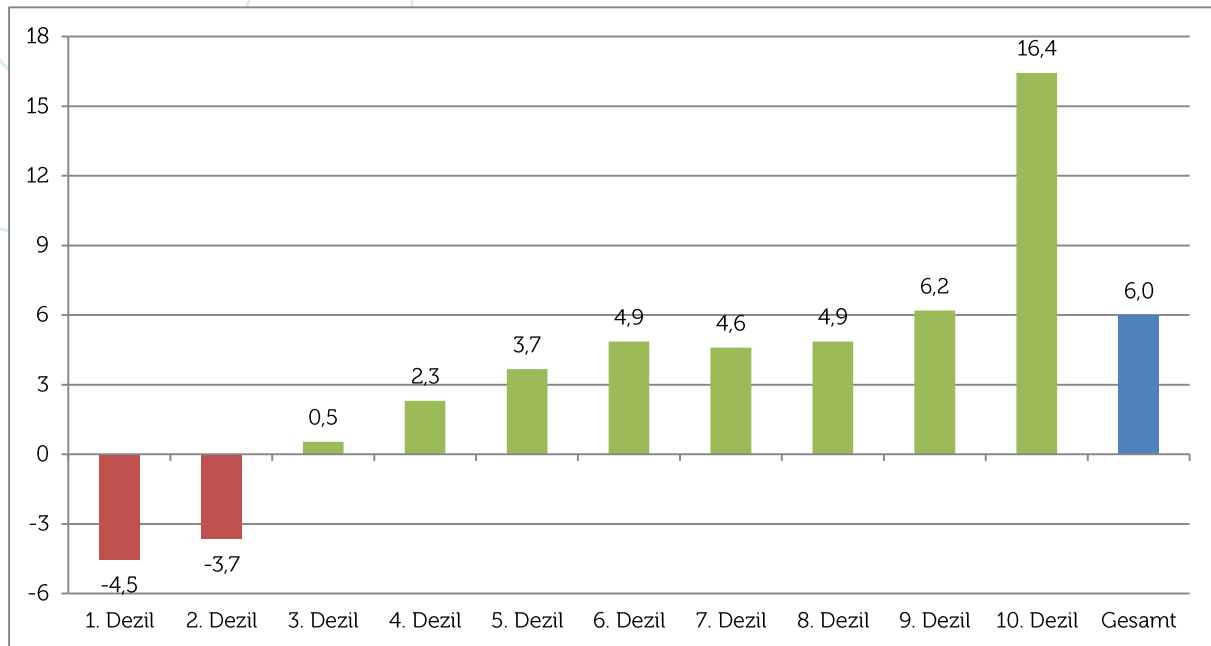
Bereits für sich genommen haben die Reallohnstagnation und die damit notwendig einhergehende einseitige Verteilung der realen Wachstumsgewinne an Empfänger von Unternehmens- und Vermögenseinkommen zu einer Schwächung der Massenkaukraft geführt, was sowohl die Binnen- als auch die Importnachfrage stark belastet hat. Der Grund ist, dass die Sparquote der privaten Haushalte einkommensabhängig ist: Während Geringverdienerhaushalte i.d.R. ihr gesamtes Einkommen unmittelbar wieder ausgeben, erreicht die Sparquote in den oberen Einkommensgruppen Werte deutlich oberhalb des Durchschnitts, der 2012 bei 10,3 Prozent lag (Klär & Slacalek, 2006; Fichtner, Junker, & Schwäbe, 2012). Dieser Umverteilungseffekt wird noch dadurch verstärkt, dass auch innerhalb der Gruppe der Lohnempfänger durch die starke Zunahme der Lohnspreizung im betrachteten Zeitraum eine Verschiebung zuungunsten der unteren Lohngruppen stattgefunden hat, die real teils deutliche Einbußen zu verkraften hatten.⁵

Teilt man die Haushalte auf Basis ihrer preisbereinigten Nettoeinkommen (also einschließlich aller Nicht-Erwerbseinkommen wie Zins- und Gewinneinkommen, Renten, etc.) in zehn Gruppen (Dezile) und vergleicht die Jahre 2012 und 1999, zeigen sich Einbußen in den untersten beiden und eine Quasi-Stagnation im 3. Dezil der Verteilung, während die relativen realen

⁵ Vgl. Brenke und Grabka (2011)

Einkommenszuwächse in den Dezilen darüber fast durchgängig mit der Höhe des Nettohaushaltseinkommens steigen (Abbildung 6).⁶ Fichtner et al. (2012) haben mit Blick auf den Zeitraum 2002 bis 2011 auf Basis von Modellrechnungen ermittelt, dass die verschärfte Ungleichverteilung die durchschnittliche Sparquote der Haushalte spürbar erhöht und die Konsumnachfrage belastet hat. Hätte sich die Ungleichheit weniger drastisch erhöht, wäre mit einem höheren Konsum von bis zu 10 Milliarden Euro pro Jahr zu rechnen gewesen.

Abbildung 6: Veränderung der realen Haushaltsnettoeinkommen verschiedener Einkommensklassen, 2011 gegenüber 1999



Dezilmittelwerte der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex. Quelle: SOEP 2012, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die beschriebene Entwicklung der Ungleichverteilung vollzog sich in zwei Phasen. Zwischen 2000 und 2005 ist sie in keinem anderen Industrieland so stark gestiegen wie in Deutschland (OECD, 2008). Seit 2005 bleibt die Ungleichheit der Haushaltsnettoeinkommen auf dem erreichten höheren Niveau mehr oder weniger stabil (Grabka & Frick, 2012). Das gilt für alle üblicherweise herangezogenen Indikatoren der relativen Einkommensverteilung, einschließlich des breit angelegten Gini-Koeffizienten und der Armutsrisikoquote (Anteil der Haushalte mit einem gewichteten Nettoeinkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens), die in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung prominent auftauchen.⁷

⁶ Die in der voranstehenden Fußnote genannten Einschränkungen mit Blick auf Querschnittsbetrachtungen im Zeitverlauf gelten analog.

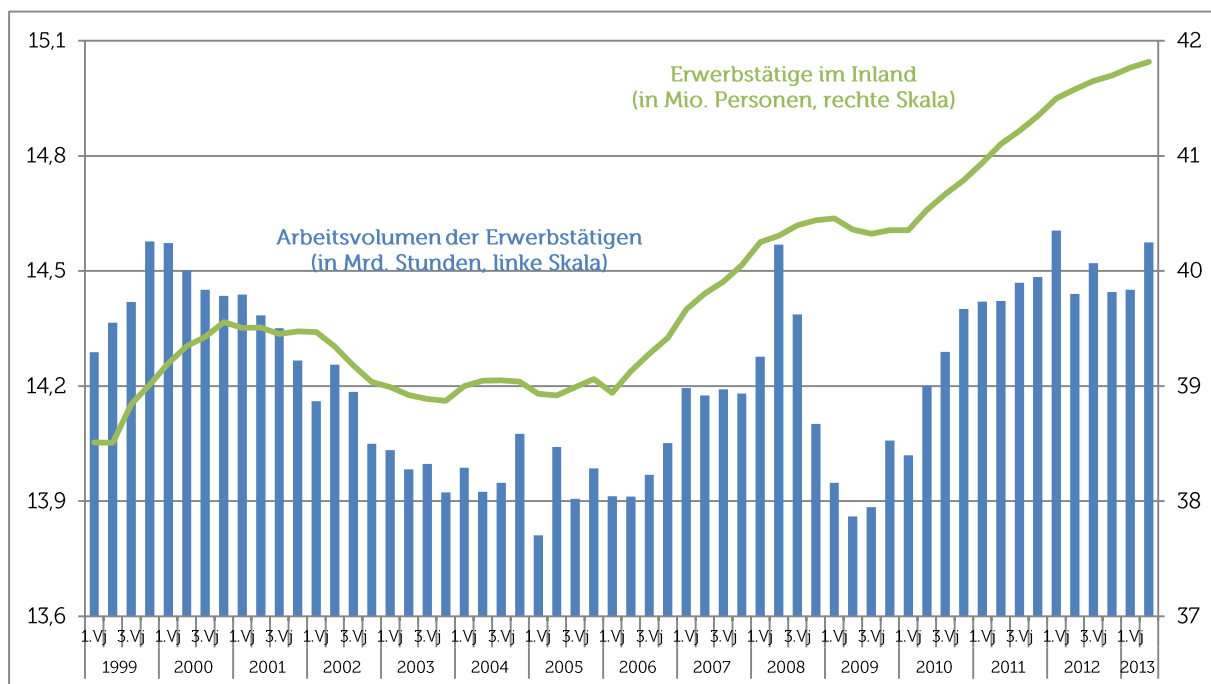
⁷ Zur Entwicklung der Verteilungsindikatoren im Zeitverlauf und nach verschiedenen Datenquellen siehe den Tabellenanhang des 4. Armuts- und Reichtumsbericht (Deutsche Bundesregierung, 2013, 461ff.).

Das „Beschäftigungswunder“: Umverteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe

Gibt es einen Zielkonflikt zwischen Lohnentwicklung und Beschäftigung, so dass eine höhere Beschäftigung nur über hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibende Löhne erreicht werden kann? Auf den ersten Blick scheint es so. Seit 2006 steigt die Erwerbstätigkeit merklich, eine Entwicklung, die von der Wirtschaftskrise 2009 nur vorübergehend gebremst wurde. Im Juli 2013 lag die Zahl der Erwerbstätigen im Inland mit fast 42 Millionen so hoch wie niemals zuvor in der Geschichte der Bundesrepublik. Auch die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse ist von ihrem Tiefstand im Jahr 2005 deutlich gestiegen und liegt aktuell mit rd. 29,3 Millionen um mehr als eine Million über dem Niveau von 1999.

Bei der Frage, ob die Lohnzurückhaltung tatsächlich zu einem Mehreinsatz von Arbeitskraft geführt hat, kann der Blick allerdings nicht der Pro-Kopf-Beschäftigung gelten, sondern nur dem Arbeitsstundenvolumen. Hier ist das Bild ein deutlich anderes. Das (saisonbereinigte) Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen lag nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (auf Grundlage der Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB) im 2. Quartal 2013 exakt auf dem Stand des 4. Quartals 1999 und des 2. Quartals 2008 (Abbildung 7). Diese beiden Quartale markieren die Höhepunkte der beiden vorangegangenen Konjunkturzyklen. Der einzige Unterschied besteht darin, dass das aktuell von knapp 42 Millionen Erwerbstätigen geleistete Arbeitsvolumen Anfang 2008 noch von gut 40 Millionen und Ende 1999 von lediglich 39 Millionen Erwerbstätigen erbracht wurde.

Abbildung 7: Beschäftigung und Arbeitsvolumen in Deutschland, saisonbereinigt, 1999 bis 2012



Quelle: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Mit anderen Worten: Das deutsche „Beschäftigungswunder“ ist im Wesentlichen das Ergebnis einer Umverteilung des Arbeitsstundenvolumens auf mehr Personen, die wiederum ganz überwiegend auf einer deutlichen Zunahme der Teilzeit beruht.

Die Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Personen muss für sich genommen weder gut noch schlecht sein. Grundsätzlich kann eine solche veränderte Aufteilung den Wohlstand einer Gesellschaft erhöhen, insoweit verringerte durchschnittliche Arbeitszeiten signalisieren, dass mehr Menschen einen größeren Teil ihrer Zeit außerhalb des Berufslebens einsetzen wollen, etwa für Freizeit, aber auch mit dem Ziel der Vereinbarkeit des Berufs mit familiären Aufgaben wie der Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen.

Die zur Verfügung stehenden Daten lassen allerdings Zweifel an der These aufkommen, dass die beobachtete Entwicklung vorwiegend auf eine veränderte Abwägung des Wertes von bezahlter und freier Zeit durch die Beschäftigten zurückzuführen sei. Wie das Statistische Bundesamt im September 2013 meldete, suchten im Jahr 2012 in Deutschland 6,7 Millionen Menschen (mehr) Arbeit.⁸ Neben den als erwerbslos registrierten Personen waren dies vor allem rund 3,3 Millionen Unterbeschäftigte sowie weitere 1,1 Millionen der „stillen Reserve“, die zwar nicht arbeitssuchend gemeldet sind, jedoch grundsätzlich verfügbar sind und auch gerne arbeiten würden.

In diesem Kontext spielt auch die sehr ungleiche Verteilung der marktorganisierten (bezahlten) Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen eine entscheidende Rolle. Hier gilt nach wie vor: Männer arbeiten in der Regel lang und Frauen kurz. Nach dem Mikrozensus 2012 lag der Frauenanteil an allen in regulärer Teilzeit (über 20 Wochenstunden) Beschäftigten bei fast 90 Prozent, und bei über 85 Prozent bei der geringfügigen Teilzeit. Gerade die teilzeitbeschäftigten Frauen wünschen sich dabei eine deutliche Ausweitung ihrer Arbeitszeit von im Schnitt drei Stunden bei regulär und knapp neun Stunden bei geringfügig Teilzeitbeschäftigten (Wanger, 2011, S. 6).

Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, bei der Betrachtung der Beschäftigung unter Wohlstandsgesichtspunkten zusätzlich zu den bereits berücksichtigten Erwerbstätigenquoten (vgl. Tabelle 1) auch die nach Geschlechtern (ggf. zusätzlich nach Lebensalter) getrennte Abweichung der gewünschten von der tatsächlichen Arbeitszeit als Indikator zu berücksichtigen. Dies würde es nebenbei ermöglichen, mit der Verringerung der Kluft zwischen gewünschten und tatsächlichen Arbeitszeiten ein klares und unmittelbar nachvollziehbares Ziel festzulegen.

2.3 Bildungserfolge weiterhin sehr ungleich verteilt

Die Nachhaltigkeitsstrategie betrachtet im Wesentlichen zwei Ausschnitte aus dem breiten Bildungsfeld: Zum einen wird der Anteil der – nicht in Bildung oder Ausbildung befindlichen – jungen Erwachsenen zwischen 18 und 24 Jahren betrachtet, die über keinen Schulabschluss verfügen. Dieser ist zwischen 1999 und 2011 von knapp 15 auf knapp 12 Prozent gesunken, wobei der Rückgang bei jungen Frauen stärker ausfiel als bei gleichaltrigen Männern. Zum anderen gilt der Blick der Entwicklung im Hochschulbereich. Die Studienanfängerquote hat sich seit 1999 von 28,5 Prozent auf rund 50 Prozent im Jahr 2011 (bereinigt um den Effekt doppelter Abiturjahrgänge)

⁸ https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/09/PD13_297_132.html

deutlich erhöht. Der Anteil der 30- bis 34-jährigen mit postsekundärem oder tertiärem Bildungsabschluss an der gleichaltrigen Bevölkerung stieg zwischen 1999 und 2010 von gut 33 auf gut 41 Prozent.

Hinter diesen Durchschnittszahlen verbergen sich allerdings sehr unterschiedliche Bildungschancen, die vor allem von der sozialen Schicht abhängen. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht konstatiert, dass Kinder aus Familien mit einem niedrigen sozioökonomischen Status später eingeschult werden und bei ihnen zum Einschulungszeitpunkt etwa dreimal häufiger Entwicklungsverzögerungen und -störungen festgestellt werden als bei Familien ohne soziale Belastungsfaktoren. Am Übergang in die weiterführende Schule ist der Bildungsabschluss der Eltern und insbesondere der Mutter nach wie vor ein eigenständiger Einflussfaktor von überragender Bedeutung (Deutsche Bundesregierung, 2013, S. 91ff.). Junge Erwachsene mit Migrationshintergrund bleiben doppelt so häufig ohne Abschluss der Sekundarstufe II wie solche ohne Migrationshintergrund (Deutsche Bundesregierung, 2013, S. 185f.). Die Kulmination der ungleichen Ausgangslagen erfolgt schließlich an den Hochschulen. Nach den jüngsten ausgewerteten Zahlen des SOEP schaffen es gut drei Viertel der Akademiker-Kinder an die Universität, jedoch nicht einmal ein Viertel der Kinder von Eltern, die selbst nicht studiert haben (Middendorff, Apolinarski, Poskowsky, Kandulla, & Netz, 2012, S. 110ff.).

Jenseits der Schul- und Hochschulbildung kommt in einer „Gesellschaft des lebenslangen Lernens“ der Weiterbildung eine zentrale Bedeutung zu. Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ hat dem insoweit Rechnung getragen, als sie die Fort- und Weiterbildungsquote zu einer ihrer „Warnlampen“ gemacht hat. Die Weiterbildungsquote insgesamt ist 2012 auf einen neuen Höchststand von 49 Prozent geklettert, der allerdings nur geringfügig über dem Niveau Ende der 1990er Jahre liegt (1997: 48 Prozent). Diese breite Weiterbildungsquote berücksichtigt darüber hinaus sämtliche Formen von Weiterbildung, auch solche ohne beruflichen Bezug, die seit Jahren einen konstanten Anteil an allen Weiterbildungsmaßnahmen von 18 Prozent ausmachen. Zwar sind individuelle Weiterbildungsbemühungen gesellschaftlich grundsätzlich wünschens- und begrüßenswert, auch wenn sie keinen unmittelbaren Berufsbezug haben. Gilt das Augenmerk allerdings primär der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen und damit ihrem Zugang zu materieller Teilhabe, ist die berufsbezogene Weiterbildung entscheidend. Hier steht in den vergangenen Jahren einem Anstieg bei der betrieblichen eine Stagnation bei der individuellen berufsbezogenen Weiterbildung gegenüber.

Darüber hinaus haben von der Zunahme der betrieblichen Weiterbildung überwiegend beruflich besser Qualifizierte profitiert (Deutsche Bundesregierung, 2013, S. 249ff.; Hartung, 2012; Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), 2013). Die Weiterbildungsbeteiligung von Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss lag 2012 um fünf Prozentpunkte über dem Niveau von 2007, die der Personen mit Meister oder Fachschulabschluss um acht. Dagegen blieb die Beteiligung von Personen ohne Berufsabschluss bzw. mit Lehre oder Berufsfachschulabschluss auf deutlich niedrigerem Niveau nahezu stabil).

2.4 Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen

Die Frage der Nachhaltigkeit staatlicher Tätigkeit ist in den vergangenen Jahren zunehmend unter dem Blickwinkel der Entwicklung laufender Defizite und des staatlichen (Brutto-)Schuldenstandes

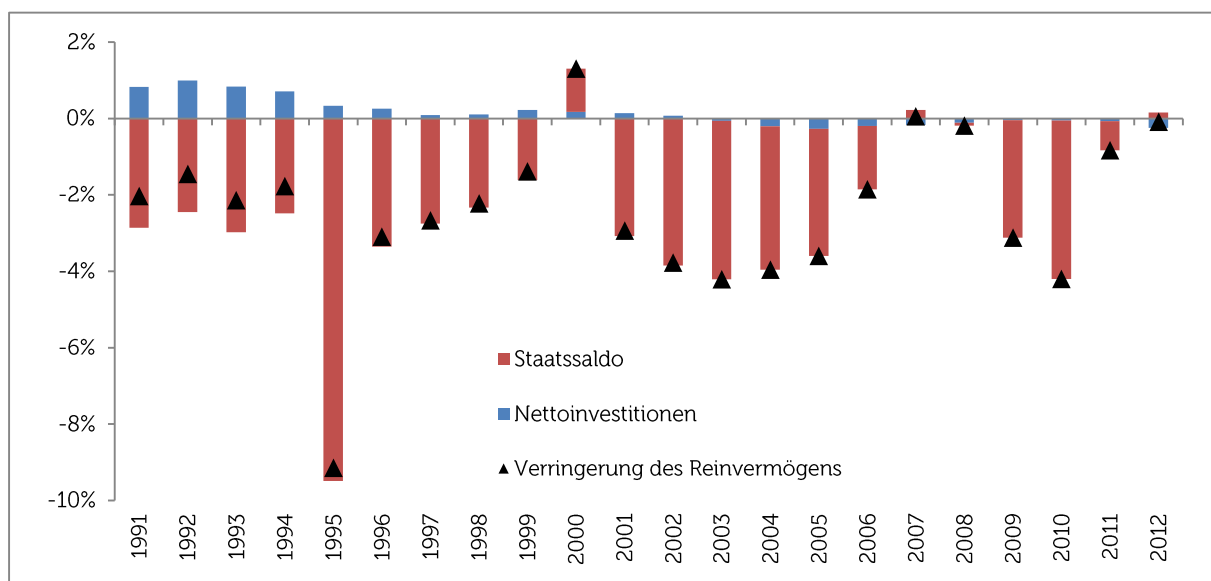
betrachtet worden. Diese Sichtweise ist unangemessen verengt. Zumindest der Umfang und die Qualität des öffentlichen Kapitalstocks müssen hier mit berücksichtigt werden. Im Prinzip sind höhere Schulden und Defizite nachhaltig, wenn gleichzeitig auch mehr Vermögen gebildet wird, dessen Erträge die zusätzlichen Zinsausgaben infolge der höheren Verschuldung übersteigen. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist es sogar sachgerecht, Ausgaben, deren Erträge über einen längeren Zeitraum anfallen, durch Kreditaufnahme zu finanzieren, da so nicht allein die Steuerzahlergeneration zum Zeitpunkt der Beschaffung die Kosten trägt.

Die Differenz zwischen Vermögenswerten auf der einen und Verbindlichkeiten auf der anderen Seite ist das Reinvermögen. Ist dieses konstant oder steigt sogar, wirtschaftet der Staat nachhaltig, denn den Schulden stehen entsprechende Vermögenswerte gegenüber. Die Konstanz des Reinvermögens wird auch als „Goldene Regel“ der Staatsfinanzen bezeichnet (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007, S. 18).

Nach dieser nicht rein bruttoschuldenbasierten Definition der Nachhaltigkeit hat der Staat in den letzten Jahren nicht nachhaltig gewirtschaftet. Der Zunahme der Verbindlichkeiten stand kein gleich hoher Vermögensaufbau gegenüber. Ganz im Gegenteil, die staatlichen Defizite überstiegen regelmäßig die staatlichen Nettoinvestitionen, und das staatliche Reinvermögen verringerte sich dementsprechend (Abbildung 8).

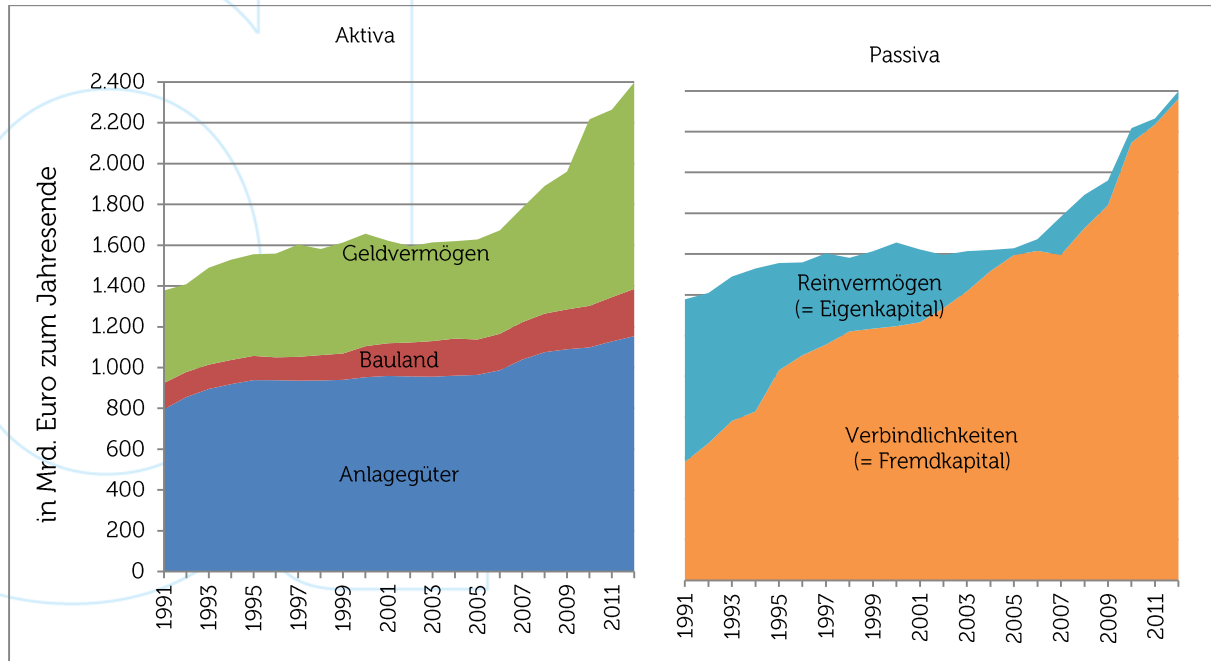
Ab 2003 sind die staatlichen Nettoinvestitionen sogar negativ: Der öffentliche Kapitalstock verfällt. Ende 2012 war das Reinvermögen des deutschen Staates auf nur mehr 38 Mrd. Euro zusammengeschrumpft, nachdem es unmittelbar nach der Wiedervereinigung noch einen Wert von rund 800 Mrd. Euro hatte (Abbildung 9). Auch Verluste aus der Finanzmarkt- und Bankenstabilisierung durch die Übernahme umfangreicher Forderungen fragwürdiger Werthaltigkeit in staatliche Abwicklungsanstalten tragen nach 2008 hierzu maßgeblich bei.

Abbildung 8: Staatlicher Finanzierungssaldo, Nettoinvestitionen und Reinvermögensbildung in Prozent des BIP



Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen

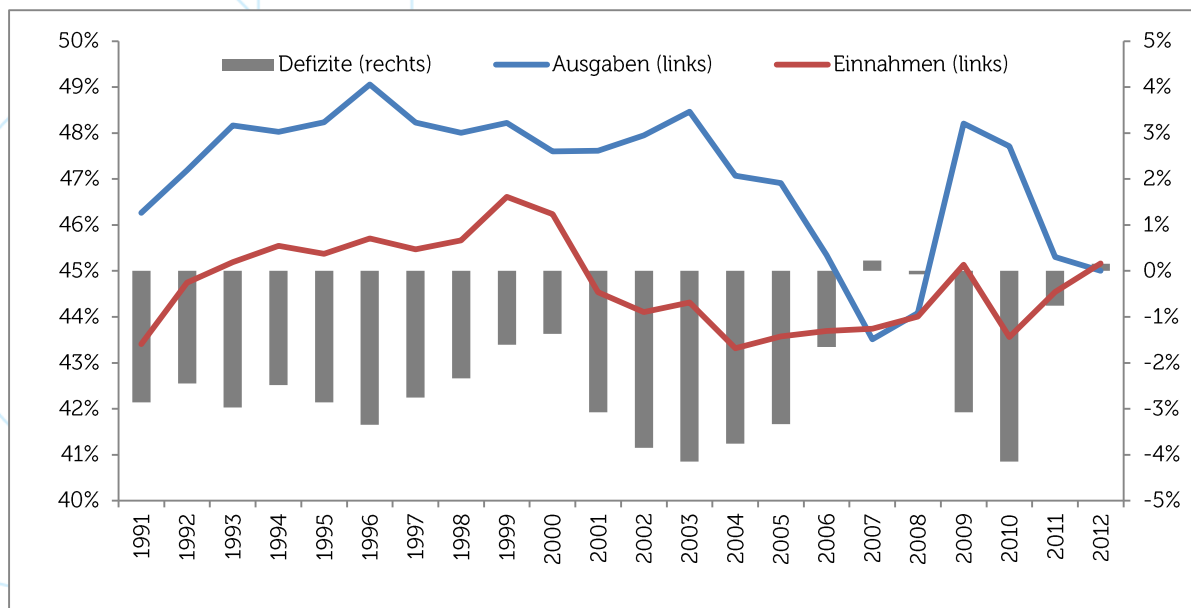
Abbildung 9: Entwicklung staatlicher Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, 1991-2012



Quelle: Deutsche Bundesregierung (2013, S. 48), aktualisiert auf Grundlage der sektoralen und gesamtwirtschaftlichen Vermögensbilanzen (Statistisches Bundesamt, 2013a)

Wesentlich für die hohen Defizite und die negativen Nettoinvestitionen ist die Unterfinanzierung des Staates. In den 1990er Jahren ist der Schuldenstand im Wesentlichen aufgrund der Finanzierung der deutschen Einheit ohne weitreichende Steuererhöhungen gestiegen. Nach 2000 ist die Unterfinanzierung des Staates durch umfangreiche Senkungen der Einkommens- und Unternehmenssteuern verschärft worden, die zu massiven Steuerausfällen geführt haben (Rietzler, Teichmann, & Truger, 2013; Schratzenstaller, 2013). Die Einnahmen des Staates in Prozent des BIP sind ab 2000 um rund drei Prozentpunkte gesunken (Abbildung 10). Um die Maastricht-Grenze für die Nettoneuverschuldung von maximal drei Prozent des BIP einzuhalten, wurde ab 2003 eine massive Sparpolitik betrieben, in deren Folge die Staatsquote – die staatlichen Ausgaben in Prozent des BIP – um vier Prozentpunkte gefallen ist. Dabei hat der Staat vor allem an den öffentlichen Investitionen gespart, so dass die Bruttoinvestitionen seit 2003 nicht mehr dazu ausreichen, den Verfall des öffentlichen Kapitalstocks auszugleichen.

Abbildung 10: Gesamtstaatliche Ausgaben und Einnahmen in Prozent des BIP



Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen

Die geringe staatliche Investitionstätigkeit tragen nicht nur zur Wachstumsschwäche Deutschlands bei, sondern hat auch darüber hinaus weitreichende negative Folgen (Reidenbach, Bracher, Grabow, Schneider, & Seidel-Schulze, 2008). Sie senkt die Produktionsmöglichkeiten der deutschen Wirtschaft, die nicht zuletzt von der Qualität öffentlicher Infrastruktur wie der Verkehrswege, der Energieversorgung oder der Schulen und Universitäten abhängt. Schließlich führt die Vernachlässigung des Unterhalts und der Erneuerung der Infrastruktur zu wesentlich früherem Ersatzbedarf und damit mittel- und längerfristig sogar steigenden Kosten.

2.5 Ökologische Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der ökologischen Entwicklung steht in einem besonderen Spannungsverhältnis zum Wirtschaftswachstum, insoweit eine steigende Produktion zu einer Mehrbelastung der natürlichen Lebensgrundlagen führt (Deutscher Bundestag, 2013a, S. 353ff.). Tabelle 2 bietet einen Überblick über zentrale ökologische Zielsetzungen und Verpflichtungen Deutschlands. Die Entwicklung der absoluten Treibhausgasemissionen ist dabei einer der wichtigsten Indikatoren der ökologischen Nachhaltigkeit. Bis 2020 sollen die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 um 40 Prozent reduziert werden, bis 2030 um 55 Prozent, bis 2040 um 70 Prozent und bis 2050 um 80 bis 95 Prozent.

Tabelle 2: Aktuelle ökologische Eckdaten und Zielsetzungen Deutschlands

	zuletzt: *	2020	2030	2040	2050
Reduktion der Treibhausgasemissionen (ggü. 1990)	26,9 %	40 %	55 %	70 %	80-95 %
Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch	12,1 %	18 %	30 %	45 %	60 %
Reduktion des Primärenergieverbrauchs (ggü. 2008)	5,1 %	20 %	-	-	50 %

* Anteil erneuerbarer Energien: 2011; ansonsten 2012.

Während der Abbaupfad zur Erreichung des 2020-Ziels bis zur Jahrtausendwende sogar unterschritten wurde, war seither – mit Ausnahme des infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von heftigen Produktionseinbrüchen gekennzeichneten Jahres 2009 – das Gegenteil der Fall: 2012 betrug der Rückgang der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 24,4 Prozent anstatt der notwendigen 29,3 Prozent. Auch wenn der Zielwert für 2020 noch in Reichweite bleibt und aktuell die weniger ambitionierten Anforderungen des Kyoto-Protokolls sogar übererfüllt werden, so sind doch verstärkte Anstrengungen notwendig, um ökologische Nachhaltigkeit in dieser Hinsicht zu gewährleisten.

Die Treibhausgasemissionen sanken auch im Zuge der starken Ausweitung der erneuerbaren Energien, durch deren Einsatz 2011 etwa 131 Gigatonnen CO₂-Äquivalente bzw. 14,3 Prozent der Treibhausgasemissionen vermieden werden konnten. Der Anteil der erneuerbaren Energie am Bruttoendenergieverbrauch stieg von 3,8 Prozent im Jahr 2000 auf 12,1 Prozent im Jahr 2011. Zwar könnte das im Rahmen des europäischen Lastenausgleichs für 2020 vorgesehene Ziel von 18 Prozent erreicht werden, sofern die Ausbaupolitik in ihrer bisherigen Intensität fortgesetzt wird. Eine lineare Fortschreibung der vergangenen Zuwächse ergäbe am Ende des laufenden Jahrzehnts einen Anteil der erneuerbaren Energien in Höhe von 18,9 Prozent. Allerdings würden unter der gleichen Annahme die weitaus ehrgeizigeren Zielwerte der folgenden Jahrzehnte deutlich verfehlt: 2030 läge der Anteil statt der angestrebten 30 Prozent bei 26,4 Prozent, 2040 statt 45 Prozent bei 34,0 Prozent und 2050 statt 60 Prozent bei 41,5 Prozent. Vor diesem Hintergrund erscheinen weitere Impulse zum Ausbau der erneuerbaren Energien unerlässlich.

Der Primärenergieverbrauch Deutschlands ist trotz steigender Produktion in den letzten zwei Jahrzehnten zurückgegangen: 2012 betrug der Energieverbrauch rund 92 Prozent des Wertes im Jahr 1990, obwohl das Bruttoinlandsprodukt im selben Zeitraum real um über 30 Prozent zulegen. Das bedeutet, dass die Energieproduktivität, die den Energieverbrauch in Relation zur Wirtschaftsleistung setzt, einen Anstieg von rund 46 Prozent verzeichnete. Doch auch hinsichtlich des Indikators Primärenergieverbrauch gilt, dass die Erfolge der jüngeren vergangenen Vergangenheit, die die Möglichkeit einer absoluten Abkopplung von Produktion und Wirtschaftsverbrauch belegen, lediglich der Auftakt für noch intensivere Bemühungen sein können: Ein bloßes „weiter so“ hingegen würde dazu führen, dass der Primärenergieverbrauch im Jahr 2020 anstatt bei den angestrebten 80 Prozent bei 84,7 Prozent und im Jahr 2050 anstatt bei

50 Prozent bei 59,2 Prozent läge. Von einer Effizienzrevolution kann somit bisher noch kaum gesprochen werden.

Insgesamt lassen sich die bisherige Bilanz und aktuelle Situation in Sachen ökologischer Nachhaltigkeit in Deutschland wie folgt zusammenfassen: Einerseits wurden in den letzten Jahrzehnten mit Blick auf die hier dargestellten zentralen Indikatoren deutliche Fortschritte erzielt. Auf der anderen Seite jedoch sind umfangreiche Zukunftsinvestitionen in allen Bereichen – Vermeidung von Treibhausgasen, Ausbau erneuerbarer Energien und Anpassung von Ressourceneffizienz und -verbrauch – erforderlich, um langfristige Zielwerte einzuhalten.

3 Eine Agenda zur Erhöhung des nachhaltigen Wohlstands

In der bevorstehenden Legislaturperiode sollte eine Politik umgesetzt werden, die gezielte Impulse für Investitionen in eine ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltigere Wohlstandsentwicklung setzt.⁹ Aus unserer Sicht sollten die Reduzierung der Ungleichheit und eine umfassende Ausweitung und Verstetigung der staatlichen Investitionstätigkeit zentrale Zielsetzungen sein. Eine Belebung der Binnenwirtschaft würde die Abhängigkeit der materiellen Wohlstandsentwicklung von der Wachstumsentwicklung im Ausland verringern und könnte durch einen staatlich umfassender als bislang vorangetriebenen Ausbau der erneuerbaren Energien, der Energienetze und der Energieeffizienz gestützt werden.

3.1 Ungleichheiten reduzieren, soziale Nachhaltigkeit stärken

Allgemeinverbindlichen gesetzlichen Mindestlohn einführen: Durch einen allgemeinverbindlichen gesetzlichen Mindestlohn sollte eine absolute Untergrenze für in Deutschland gezahlte Stundenlöhne eingezogen werden. Dieser Lohn dürfte weder durch tarifvertragliche Abschlüsse noch durch die „Hintertür“ geringfügig entlohnter Beschäftigung (Minijobs) oder sonstiger Konstrukte wie Werkverträge unterschritten werden. Auch die Regelungen der Sozialgesetzgebung, die derzeit für Bezieher von Arbeitslosengeld II Arbeitsangebote zu Löhnen gelten, die bis zu 30 Prozent unter Tarif oder der ortsüblichen Entlohnung liegen, für zumutbar erklärt und die Ablehnung derartiger Jobangebote sanktioniert, müssten entsprechend angepasst werden.

Begrenzung von Minijobs: Atypische Beschäftigungsverhältnisse (geringfügige Teilzeit, befristete und geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit) haben maßgeblich zur weiter oben dargestellten günstigen (Pro-Kopf-)Entwicklung bei der Beschäftigung der vergangenen Jahre beigetragen. Gegenüber 1999 ist ihre Zahl nach Daten des Mikrozensus bis 2012 um ein Drittel gestiegen. Die prekäre Verbindung von atypischer mit niedrig entlohnter Beschäftigung erweist sich dabei für viele Beschäftigte jedoch nicht als die erhoffte Brücke in gesichere Beschäftigungsverhältnisse: Das IAB kommt in einer aktuellen empirischen Untersuchung zu erwerbstätigen

⁹ Vgl. für eine ähnliche Schwerpunktsetzung unlängst das DIW Berlin (2013).

Leistungsbeziehern im SGB II („Aufstocker“) zu dem Ergebnis, dass „[g]eringfügige und befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeitarbeit oder niedrig entlohnte Tätigkeiten nur selten den Weg in eine ungeforderte Beschäftigung [bahnen]“ (Bruckmeier, Eggs, Himself, Trappman, & Walwei, 2013). Mit Blick auf die geringfügig entlohnte Beschäftigung kommt wiederum das IAB in einer aktuellen Studie auf Basis seines Betriebspanels zu dem Ergebnis, dass insbesondere in kleinen und auch in mittelgroßen Betrieben Minijobs reguläre Arbeitsverhältnisse ersetzen, während in Großbetrieben (100 und mehr Beschäftigte) eher komplementäre Effekte auftreten. Besonders stark betroffen von Verdrängungseffekten sind Handel und Gastgewerbe, aber auch das Gesundheits- und Sozialwesen (Hohendanner & Stegmaier, 2012). Hinzu kommen die inzwischen hinlänglich bekannten negativen Auswirkungen geringfügig entlohnter Beschäftigung insbesondere auf die mittel- und längerfristigen Arbeitsmarkt- und Einkommensperspektiven von Frauen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), 2012). Eine aus unserer Sicht anzustrebende Reform der Minijobs bestünde in der deutlichen Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze auf 100 Euro, die für eine weiterhin unbürokratische Ermöglichung von Kleinstbeschäftigung ausreichend wäre (Bonin, 2012).

Gleicher Lohn für gleiche Arbeit: Auch die Auswirkungen der seit der Liberalisierung Anfang 2004 besonders stark ausgeweiteten Leiharbeit auf reguläre Beschäftigungsverhältnisse sind vom IAB unlängst im Rahmen einer makroökonomischen Untersuchung ermittelt worden (Jahn & Weber, 2013). Das zentrale Ergebnis auf Grundlage von Daten der Jahre 1991 bis 2010 lautet, dass rund die Hälfte der in der Leiharbeit neu entstehenden Beschäftigung auf Kosten von Beschäftigung in anderen Wirtschaftsbereichen geht. Der Nettobeschäftigungseffekt von Ausweitungen bei der Zeitarbeit wäre folglich positiv. Als für Unternehmen relevante Motive für den Einsatz von Leiharbeit nennen die Autoren höhere Flexibilität, die Senkung des Verwaltungsaufwandes und die Möglichkeit der unverbindlichen Erprobung neuer Mitarbeiter (Jahn & Weber, 2013, S. 2). Da demnach die systematisch geringere Entlohnung von Leiharbeitnehmern im Vergleich zur Stammbesellschaft offenbar eine bestenfalls nachgeordnete Rolle spielt, dürfte die von uns präferierte gesetzliche Festschreibung gleichen Lohns für gleiche Arbeit in den Betrieben unproblematisch sein, da sie all diese Vorteile aus Unternehmenssicht unberührt lässt.

3.2 Bildungschancen vom sozialen Hintergrund entkoppeln

Die politischen Weichenstellungen mit einem stärker mittel- bis längerfristigen Wirkungshorizont betreffen fast ausnahmslos die Ausweitung der Bildungsanstrengungen in allen Lebensphasen. Es besteht kein Zweifel daran, dass nachhaltige Verbesserungen im Bildungsbereich in vielfacher Hinsicht von großer Bedeutung sind. Wir schließen uns allerdings auch denjenigen an, die davor warnen, eine Verbesserung der Bildung als sozialpolitische Allzweckwaffe zu sehen (Allmendinger & Nicolai, 2010; Solga, 2012).

Lockerung des Kooperationsverbots: Die adäquate finanzielle Ausstattung des Bildungsbereichs wird auch in der kommenden Legislaturperiode ohne Frage eine wesentliche Herausforderung bleiben. Da der Großteil der Bildungsausgaben von Ländern und Kommunen erbracht wird, ist hier die Frage der Entwicklung der Finanzlage in den Gebietskörperschaften zentral (vgl. hierzu den folgenden Abschnitt). Deswegen befürworten wir eine Lockerung des im Rahmen der

Föderalismuskommission festgeschriebenen „Kooperationsverbots“ für Bund, Länder und Kommunen im Bildungsbereich.

Ausbau des Ganztagsangebots: Erforderlich ist vor allem im Hinblick auf den weiteren Ausbau qualitativ hochwertiger frühkindlicher Betreuungsangebote, der neben einer Verbesserung der Erwerbsbeteiligungsmöglichkeiten von Eltern auch einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Chancen von Kindern aus schwierigeren sozialen Verhältnissen leisten kann, die bislang unterdurchschnittlich häufig Kindertageseinrichtungen besuchen (Deutsche Bundesregierung, 2013, S. 77ff.). Nach dem Übergang in die Schule greift der deutsche Bildungsföderalismus, angesichts dessen Komplexität sich pauschale Empfehlungen weitgehend verbieten. Eine Ausnahme mag mit Blick auf den Ausbau von Ganztagsschulen durch die Bundesländer bestehen, der sich bislang ganz überwiegend über Investitionen in die offene Form der Ganztagsschule vollzogen hat, und nicht in die gebundene Form, von der sich Bildungsforscher tendenziell eher eine Verringerung sozialer Benachteiligungen versprechen.

Weiterbildungsoffensive: Im Bereich der Eröffnung von Möglichkeiten zur Fort- und Weiterbildung im Verlaufe des Berufslebens zur nachhaltigen Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit stellt sich die Frage der Zielgruppenorientierung erneut. Wie oben ausgeführt, sind diese Möglichkeiten maßgeblich an den Qualifikations- bzw. Beschäftigungsstatus gebunden. Auch hier ist es folglich mit einer Aufstockung von Finanzierungsmöglichkeiten zumindest dann nicht getan, wenn man der Auffassung ist, dass Fort- und Weiterbildung vor allem den Erhalt bzw. die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der individuellen beruflichen Entwicklungsperspektiven für diejenigen zum Ziel haben sollte, die hier bislang benachteiligt sind. Das Konzept eines Weiterbildungsfonds (Bosch, 2010) berücksichtigt derartige Erwägungen explizit und bildet aus unserer Sicht eine gute konzeptionelle Grundlage für eine systematische Weiterbildungsoffensive, wie sie etwa die SPD mit dem Ausbau der Arbeitslosen- zu einer Arbeitsversicherung anstrebt.

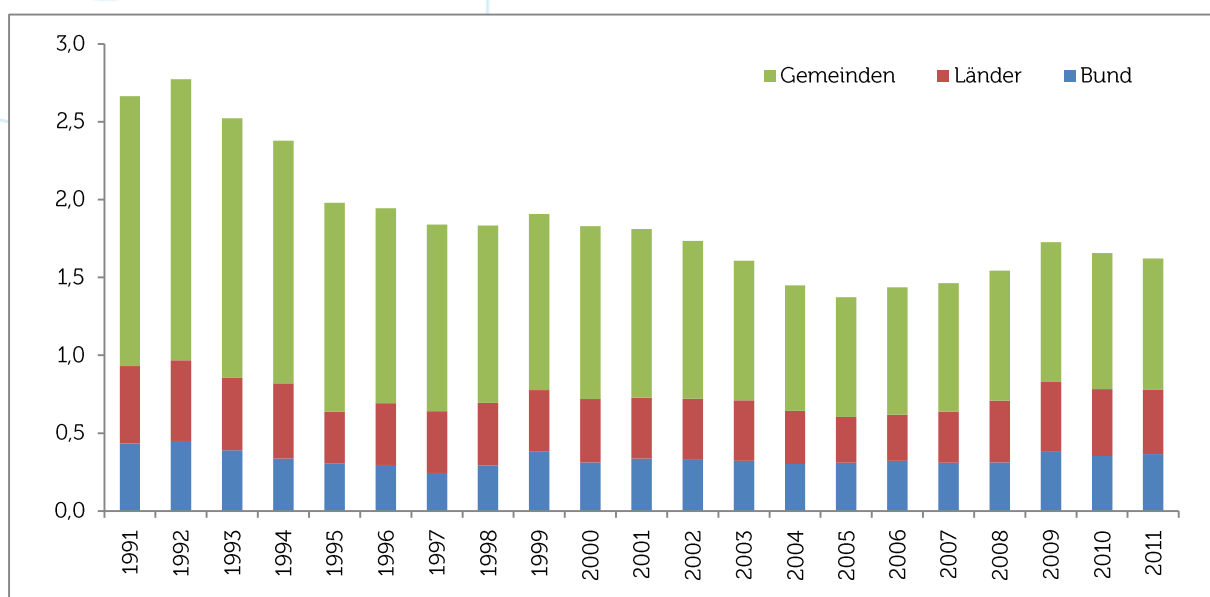
BAföG-Reform: Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012) sieht darüber hinaus angesichts wachsender Wissensanforderungen unter anderem eine Neugestaltung der Schnittstellen zwischen dem Berufsausbildungs- und dem Hochschulsystem als drängendes Problem an. Auch die Bundesbildungsministerin hat unlängst angedeutet, dass das derzeitige BAföG nicht allein vor diesem Hintergrund auf den Prüfstand gestellt und weiter geöffnet werden müsse. Im Wahlprogramm der Union findet sich die Ankündigung einer Anpassung des BAföG an „veränderte Bildungswege“. Unseres Erachtens ist es unter anderem notwendig, beim BAföG die Altersgrenze – wie etwa vom Präsidenten des Deutschen Studentenwerkes seit Längerem gefordert – von derzeit 35 Jahren deutlich heraufzusetzen, um auch hier breiträumiger Chancen zu eröffnen.¹⁰

¹⁰ Weitere Eckpunkte für eine Modernisierung des BAföG haben der Deutsche Gewerkschaftsbund und das Deutsche Studentenwerk im September 2013 in einer gemeinsamen Erklärung vorgelegt (Deutscher Gewerkschaftsbund; Deutsches Studentenwerk 2013).

3.3 Kommunales Investitionsprogramm auflegen

Bei den öffentlichen Investitionen gibt es bedeutenden Bedarf an Ersatz-, Erneuerungs- und Erweiterungsinvestitionen. Wesentlich für die öffentlichen Investitionen sind die Kommunen. Zum einen leisten sie mit im Schnitt 60 Prozent der gesamten öffentlichen Investitionen das Gros der Investitionen, zum anderen ist der Rückgang der öffentlichen Investitionen überwiegend auf den Rückgang der kommunalen Investitionen zurückzuführen (Abbildung 11), die sich seit 1991 als Anteil am BIP halbiert haben.

Abbildung 11: Anteil der Investitionen (Sachvermögensbildung) der Gebietskörperschaften in Prozent des BIP



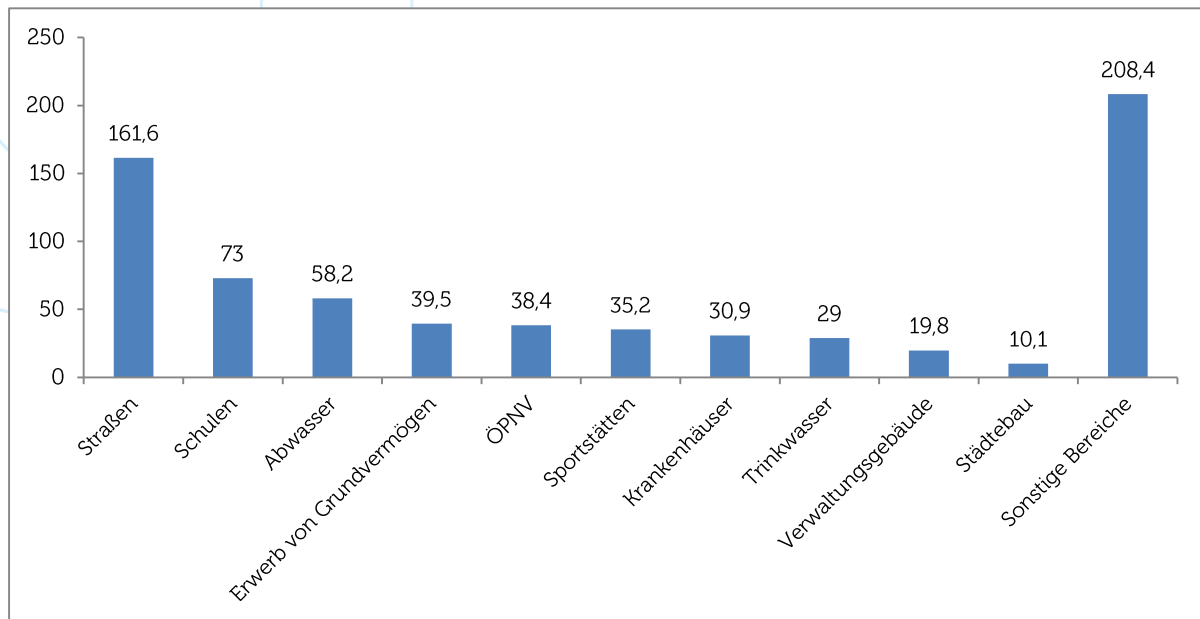
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die Kommunen stellen die wesentlichen Leistungen zur Daseinsvorsorge bereit: Sie verantworten weite Teile der Straßen und Verkehrsinfrastruktur (darunter den wichtigen Bereich des öffentlichen Personenverkehrs durch Bus und Bahn), sie sind für Kinderbetreuung und Schulen zuständig sowie für Wasserver- und -entsorgung, einen Teil der Energieerzeugung und -verteilung oder der Abfallwirtschaft. Auch Sozialausgaben sind auf kommunaler Ebene angesiedelt. Somit sind die Gemeinden zentral, wenn es um die konkrete Umsetzung der Forderungen nach besserer Bildung, Ausbau der Kinderbetreuung und einer Energiewende geht, die in der Gesellschaft derzeit einen besonders hohen Stellenwert genießen.

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat 2008 einen jährlichen kommunalen Investitionsbedarf von 704 Milliarden Euro zwischen 2006 und 2020 errechnet, was jährlich 47 Milliarden Euro (in Preisen von 2000) entspricht (Reidenbach, Bracher, Grabow, Schneider, & Seidel-Schulze, 2008). Rund die Hälfte dieser Investitionen wird durch kommunale Unternehmen geleistet, deren Investitionstätigkeit nicht im Sektor Staat erfasst wird, sondern im Privatsektor. Sie finanzieren ihre Investitionen vor allem über Gebühren.

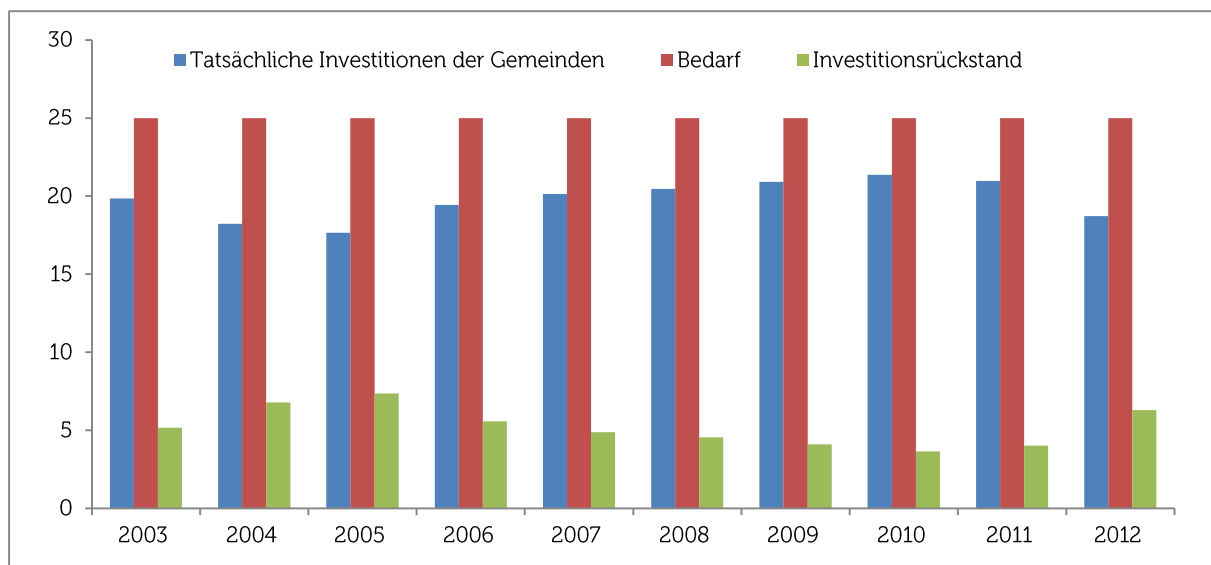
Es ist dementsprechend nicht verwunderlich, dass der größte Investitionsbedarf in den Bereichen kommunale Straßen und Schulen besteht, die im direkten Verantwortungsbereich der Kommunen liegen und nicht durch Gebühren, sondern durch eine Mischung aus Steuereinnahmen und Verschuldung finanziert werden müssen.

Abbildung 12: Öffentlicher Investitionsbedarf, 2006 – 2020 in Mrd. Euro (real, in Preisen von 2000)



Quelle: Reidenbach et al. (2008)

Abbildung 13: Investitionsbedarf (Sachvermögen) und Investitionsrückstand in Mrd. Euro und Preisen von 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Einen enormen Investitionsbedarf bei Straßen und der gesamten kommunalen Verkehrsinfrastruktur sieht auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Kunert & Link, 2013). Zwar gebe es auch beim Bund und den Ländern Investitionsbedarf in der Verkehrsinfrastruktur, bei den Kommunen sei dieser aber am größten.

Ähnlich hoch sehen auch die Kommunen selbst ihren Investitionsrückstand. Nach Umfragen unter den Kommunen, die die Kreditanstalt für Wiederaufbau durchgeführt hat, lag der Investitionsrückstand der Kommunen und der kommunalen Unternehmen im Jahr 2012 bei 128 Milliarden Euro (Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2013). Auch die Einschätzung, welche Bereiche besonders vom Investitionsrückstau betroffen sind, wird von den Kommunen geteilt: Danach entfällt der größte Einzelanteil auf die Straßen- und Verkehrsinfrastruktur (26 Prozent des gesamten Rückstands) und auf Schulen (17 Prozent).

Die Konjunkturpakete des Jahres 2009, die schwerpunktmäßig dem Aufbau kommunaler Infrastruktur zugutekommen sollten, haben zwar zu erhöhten Investitionen geführt, den Investitionsrückstau aber nicht deutlich gemindert (in Abbildung 11 machen sich die Programme in der leichten Steigerung von 21,6 auf 24,1 Mrd. Euro von 2009 auf 2010 bemerkbar). Da die Mittel des Konjunkturpakets Ende 2011 ausgelaufen sind, haben die kommunalen Investitionen in der Folge wieder deutlich (um zehn Prozent) abgenommen.

Für die Berechnung des Investitionsbedarfs wird davon ausgegangen, dass es seit 2003 – dem Jahr, in dem die öffentlichen Nettoinvestitionen das erste Mal negativ wurden – jedes Jahr ein Investitionsbedarf von 25 Milliarden Euro¹¹ gibt. Abbildung 13 zeigt die Differenz zwischen diesem Wert und den tatsächlich durchgeführten kommunalen Investitionen seit 2003. Die tatsächlichen öffentlichen Investitionen (die kommunalen Unternehmen sind ausgenommen) sind stetig unter dem Bedarf geblieben, so dass bis 2012 ein Investitionsrückstand von 52 Milliarden Euro entstanden ist.

Um den Bedarf an öffentlicher Infrastruktur und damit öffentlicher Daseinsfürsorge zu decken, müssten die kommunalen Investitionen jährlich um ein Drittel steigen, von knapp 19 Mrd. Euro 2011 auf 25 Mrd. Euro. In Prozent des BIP entspricht dies einem Zuwachs von 0,75 auf 1,1 Prozent. Damit wäre allerdings der mittlerweile hohe Ersatzbedarf von 52 Milliarden Euro noch nicht gedeckt, der 2,1 Prozent des BIP ausmacht. Wenn dieser Rückstand über die nächsten vier Jahre abgebaut werden sollte, müssten die kommunalen Investitionen in der nächsten Legislaturperiode um 0,85 Prozent auf insgesamt 1,6 Prozent des BIP pro Jahr steigen, sich also relativ zur aktuellen Situation mehr als verdoppeln.

¹¹ Diese Summe errechnet sich wie folgt: Das Deutsche Institut für Urbanistik ermittelt einen kommunalen Investitionsbedarf von 47 Milliarden Euro. Die Hälfte davon machen Investitionen der kommunalen Unternehmen aus, deren Investitionen nicht als staatliche Investitionen erfasst werden. Die hier veranschlagten 25 Milliarden Euro an staatlichen Investitionen entsprechen etwas mehr als der Hälfte der 47 Milliarden, was vor allem am gesteigerten Bedarf für Kinderbetreuung und zusätzlichen Mitteln zur Bewältigung der Energiewende liegt. Summiert man ferner die Differenz zwischen diesem Bedarf und dem tatsächlichen Investitionsvolumen seit 2003, erreicht man eine Summe von 52 Milliarden Euro, die etwas weniger als die Hälfte des von den Kommunen bei Befragungen angegebenen Investitionsstaus ausmacht. Der Rest des kommunalen Investitionsstaus dürfte den Investitionsstau der kommunalen Unternehmen umfassen. Damit dürften die 25 Milliarden Euro als Investitionsbedarf eher konservativ bemessen sein.

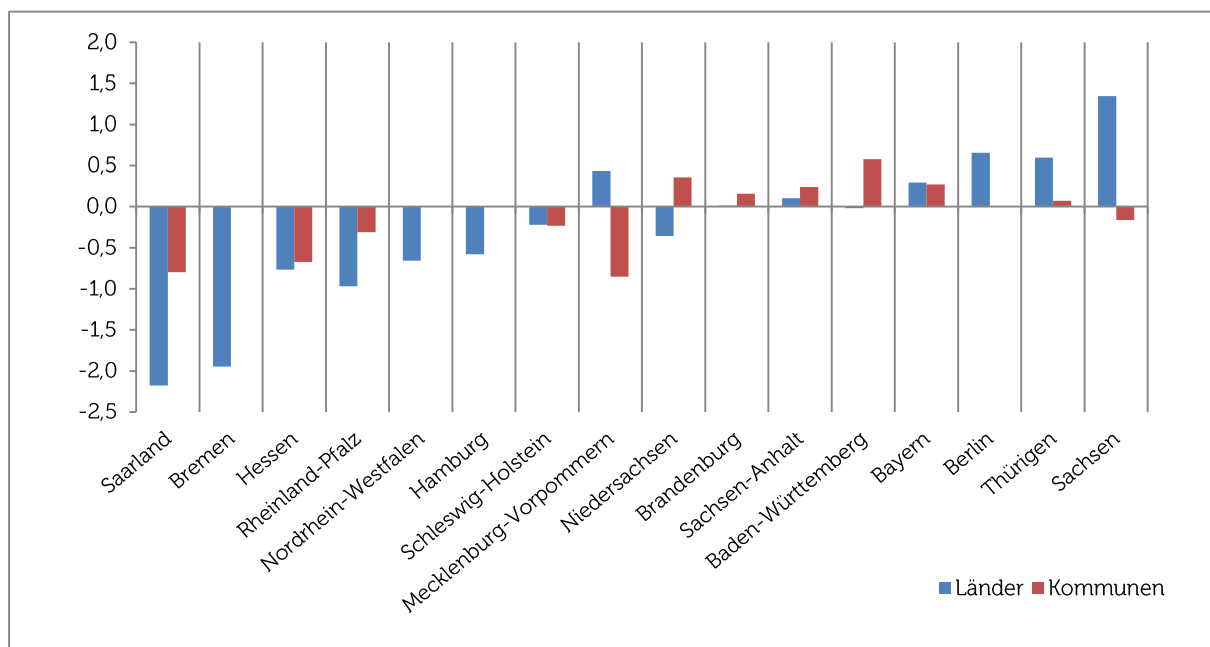
Finanzierung der Infrastruktur

Wesentlich für den hohen Investitionsrückstau ist die strukturelle Unterfinanzierung vieler Kommunen. Zwar konnten letztere 2012 das erste Mal seit 2008 insgesamt wieder einen Haushaltsüberschuss erzielen. Das verdeckt aber Unterschiede zwischen den Kommunen. 30 Prozent von ihnen haben weiterhin erhebliche Haushaltsdefizite, so dass die Kassenkredite – die eigentlich nur zur Deckung von Liquiditätsengpässen eingesetzt werden sollen – trotz guter Gesamtlage weiter steigen (Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2013).

Besonders Kommunen in strukturschwachen Regionen leiden darunter, dass ihre Sozialausgaben stabil bleiben oder sogar zunehmen, ihre Einnahmen dagegen stagnieren oder fallen, weil ihre eigenen Mittelzuflüsse über Gebühren oder durch Steuern durch die geringe Wirtschaftskraft nicht groß genug sind. Sie sind zunehmend von Zuweisungen der Länder und des Bundes abhängig, die insgesamt einen immer größeren Teil der kommunalen Einnahmen ausmachen.

Diese Zuweisungen werden aber nicht stark steigen können, weil der Bund und mehr noch die Länder durch die 2009 verabschiedete Schuldenbremse unter erheblichem Konsolidierungsdruck stehen. Gerade die Länder, deren Kommunen besonders finanzschwach sind, müssen ihre Haushalte bis 2020 stark konsolidieren. Dazu gehören besonders Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, das Saarland und Schleswig-Holstein. Auch die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg stehen unter großem Konsolidierungsdruck. Die ostdeutschen Länder und Kommunen stehen aktuell noch relativ gut da. Dies wird sich jedoch in den nächsten Jahren angesichts stark rückläufiger Einnahmen aus dem Solidarpakt und den EU-Strukturfonds grundlegend ändern.

Abbildung 14: Defizite der Länder und Gemeinden in Prozent des Landes-BIP



Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter

Reform der föderalen Finanzverfassung: Auch wenn es erheblichen Reformbedarf bei der Verteilung von Aufgaben und Finanzmitteln zwischen Bund, Ländern und Kommunen gibt, ist das Hauptproblem eine generelle staatliche Unterfinanzierung. Für die Finanzierung sind vor allem der Bund und die Länder zuständig. Denn die Kommunen haben außer über die Erhebung von Gebühren kaum Möglichkeiten, ihre Einnahmen selbst zu bestimmen. Über die Steuergesetzgebung wird auf Bundesebene durch Bundestag und Bundesrat entschieden. In diesem Gesetzgebungsverfahren sind die Kommunen nicht beteiligt. Die Reform der Finanzverfassung ist allerdings ein langwieriges Unternehmen und kann dementsprechend nicht als Voraussetzung von wichtigen Infrastrukturausgaben genommen werden, die möglichst schnell umgesetzt werden sollen.

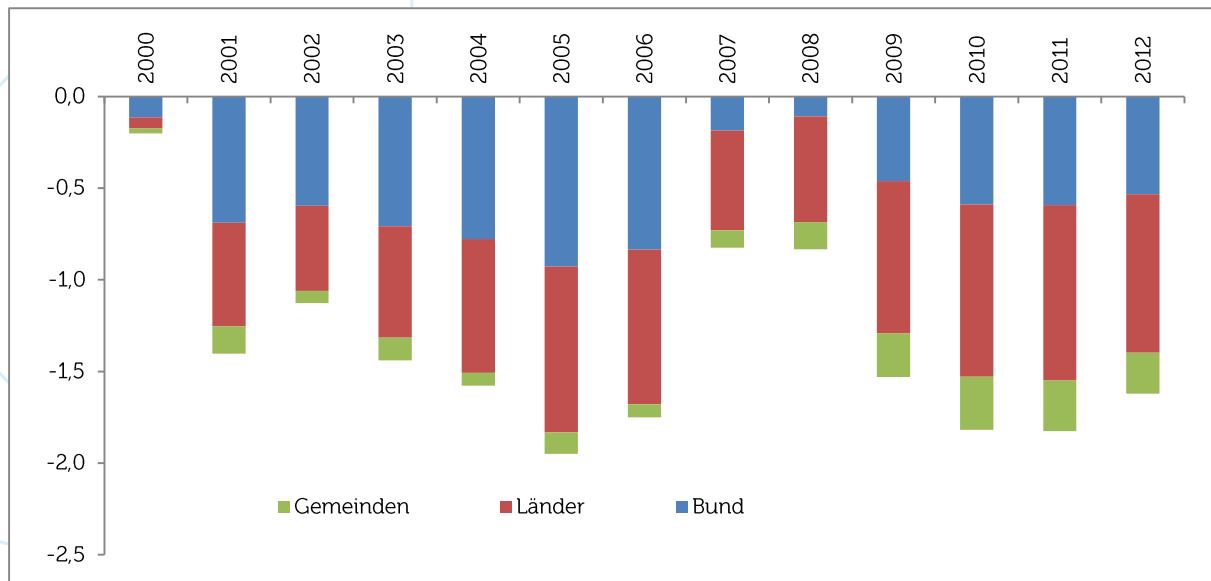
Zentral sind deswegen auch für die Ausstattung der Kommunen die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen und Ausgaben, die mittelbar über die verfügbaren Finanzmittel der Länder und des Bundes auch die Höhe der Zuweisungen für die Kommunen bestimmen. Für die Höhe der Investitionen kommt es darauf an, wie Länder und Bund ihre Haushalte konsolidieren. Dies geht entweder über die Kürzung von Ausgaben oder die Erhöhung von Einnahmen.

Bisher wurden für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vor allem die Ausgaben gekürzt, was sich in einem Rückgang der Staatsquote äußert. Die Finanzkrise und die notwendigen Konjunkturpakete, die Ende 2011 ausgelaufen sind, haben nur kurzzeitig zu einem Anstieg der Staatsquote geführt (Abbildung 10). Das Fallen der Investitionsquote und der Verfall der öffentlichen Infrastruktur sind die direkte Folge dieser Kürzungen.

Auf der anderen Seite haben die Steuerreformen ab 2001 die Einnahmebasis des Staates massiv geschwächt, so dass der Staat jedes Jahr an die 1,5 Prozent des BIP weniger an Steuern eingenommen hat (Rietzler, Teichmann, & Truger, 2013) (Abbildung 15).¹² Ohne diese Steuerausfälle hätten die staatliche Neuverschulung geringer oder die öffentlichen Investitionen höher ausfallen können.

¹² Diese Berechnung beruht auf Daten des Bundesfinanzministeriums und fasst die Einschätzungen des Ministeriums zu den steuerlichen Effekten vor Inkrafttreten der Gesetze zusammen. Veränderungen der wirtschaftlichen Entwicklung und Anpassungsreaktionen der Besteuerten, die nach dem Inkrafttreten stattfinden, können damit nicht erfasst werden. Belastbare alternative Methoden zur Berechnung der Konsequenzen der Steuerbelastung gibt es allerdings nicht.

Abbildung 15: Jährliche Steuerausfälle durch Steuerrechtsänderungen seit 2000 in Prozent des BIP



Quelle: Rietzler, Teichmann und Truger (2013)

Umsetzung des kommunalen Investitionsbedarfs

Investitionsprogramm für Kommunen: In Ermangelung einer reformierten Finanzverfassung müssten Bund und Länder den Kommunen direkt und schnell Mittel für ihre Investitionen zukommen lassen. Es müsste ein großangelegtes kommunales Investitionsprogramm aufgelegt werden, das sowohl durch die Länder als auch durch den Bund zu finanzieren wäre. Besonders die Beseitigung des bisherigen Investitionsstaus könnte man ähnlich dem „Zukunftsinvestitionsgesetz“ aus dem zweiten Konjunkturpaket mit Verweis auf Artikel 104b GG durch direkt Finanzhilfen des Bundes finanzieren. Die institutionellen Strukturen im Rahmen des Konjunkturpakets ließen sich auch nach dessen Auslaufen wiederbeleben. Dazu gehört eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, die die Aufteilung der Fördermittel, die Mittelbewirtschaftung, die Informations- und Nachweispflichten der Länder sowie die Einrichtung einer klar koordinierenden Stelle in den jeweiligen Ländern festlegt, an die sich der Bund richten kann (Bundesministerium der Finanzen, 2012). Bei alledem müsste klar gemacht werden, dass vor allem Investitionen in Bildung, Infrastruktur und die energetische Wende finanziert werden sollten.

Entlastung von Sozialausgaben: Darüber hinaus müsste der Bund die Kommunen stärker von Sozialausgaben entlasten und sich verstärkt an steuerfinanzierten Sozialausgaben nach dem SGB beteiligen. Dabei sind zwar schon erste Schritte bei der Grundsicherung im Alter und der Erwerbsminderung getan, aber auch die Kosten der Unterkunft beim ALG II, die Eingliederungshilfen für Behinderte, der Ausbau der Kinderbetreuung und der Ganztagschulen oder der Inklusion müssten verstärkt vom Bund übernommen werden (Eichel, Fink, & Tiemann, 2013).

Öffentlicher Ausgabenpfad: Wichtig sowohl für den Erhalt der Infrastruktur als auch für die Stabilisierung der Konjunktur ist, dass die Infrastrukturausgaben nicht pro-zyklisch wirken: Bei

Verlangsamung der Konjunktur mit den entsprechenden Steuerausfällen dürften sie nicht reduziert werden und bei einem Aufschwung mit entsprechend höheren Einnahmen nicht sofort erhöht werden. Die Investitionen sollten in der Legislaturperiode möglichst einem vorher vereinbarten Ausgabenpfad folgen, damit die öffentliche Infrastruktur tatsächlich regelmäßig erweitert wird. Ein solcher Ausgabenpfad ließe sich für den gesamtstaatlichen Haushalt im Rahmen von Artikel 109, Absatz 4 bewerkstelligen. Ein vorher festgesetzter Ausgabenpfad für Investitionen stabilisiert darüber hinaus die Konjunktur: Bei einem Abschwung wirkt er stabilisierend, bei einem Aufschwung dämpfend. Das heißt in der Folge, dass auch die Finanzierung nicht primär von konjunkturell sensiblen Einnahmen abhängen darf. Dies wäre besonders im Abschwung wichtig. Notfalls müssten antizyklische Zuweisungen des Bundes oder der Länder konjunkturell verschuldete Finanzierungsengpässe überbrücken. Dies wäre im Rahmen der Schuldenbremse gemäß Artikel 115 Grundgesetz zu rechtfertigen, denn die Schuldenbremse sieht einen strukturellen Haushaltsausgleich vor, so dass konjunkturell bedingt höhere tatsächliche Defizite auch mit einer höheren Verschuldung überbrückt werden könnten.

Ökonomisch und sozial vernünftige Steuerreform: Die momentane staatliche Finanzausstattung wird allerdings nicht ausreichen, die öffentlichen Investitionen um die notwendigen 0,85 Prozent des BIP zu erhöhen, ohne dabei andere Ausgaben stark zu kürzen. Will man unter Einhaltung der Schuldenbremse deutlich größere Ausgaben für Zukunftsinvestitionen durchsetzen, führt an Steuererhöhungen kaum ein Weg vorbei. Letztere sollten dann so konzipiert werden, dass sie einerseits das Wachstum möglichst wenig belasten und andererseits zur Korrektur der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung beitragen. Diese beiden Zielsetzungen sind, wie erläutert, prinzipiell vereinbar: Ein stärkeres Heranziehen hoher Einkommen und Vermögen hat weniger negative Auswirkungen auf das Wachstum als die Belastung von Durchschnitts- oder gar Geringverdienern etwa durch höhere Verbrauchssteuern (Fichtner, Junker, & Schwäbe, 2012). Hinzu kommt, dass in Deutschland das Aufkommen aus vermögensbezogenen Steuern (Erbschafts-, Schenkungs-, und Vermögenssteuer) international besonders gering ausfällt (Deutsche Bundesregierung, 2013, S. S. 347; Eurostat, 2013). Selbst eine im Vergleich zu heute höhere, aber dennoch vergleichsweise moderate Besteuerung könnte ein beträchtliches Mehraufkommen generieren.

Eine steigendes Aufkommen aus Erbschafts- und Vermögenssteuern hätte darüber hinaus den Vorteil, dass davon direkt die Länder profitieren, die damit auch die Zuweisungen für die Gemeinden für höhere Investitionen erhöhen können. Bach und Mudrack (2013, S. S. 15) berechnen, dass bei Umsetzung der steuerpolitischen Pläne von Bündnis '90/Grünen und der SPD die Erbschaftssteuer 4,5 Milliarden Euro, die Wiedereinführung der Vermögenssteuer 9 Milliarden und die Erhöhung der Einkommensteuer 2,6 (Vorschlag SPD) bzw. 3 Milliarden Euro (Vorschlag B'90/Grüne) bringen würde. Dies entspricht einem Mehraufkommen von 0,6 Prozent des BIP, wobei die Erhöhungen der vermögensbezogenen Steuern nur das reichste ein Prozent der Bevölkerung treffen würden, die Erhöhung der Einkommensteuern nur die reichsten fünf Prozent. Diese zusätzlichen 0,6 Prozent würden zwar nicht für die höhere Investitionen von 0,85 Prozent reichen. Dennoch würden sie erlauben – so die übrigen Einnahmen und Ausgaben sich strukturell entsprechen – noch unterhalb der durch die Schuldenbremse erlaubten 0,35 Prozent strukturellen Defizits zu bleiben.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass es gerade mit Blick auf die Generationengerechtigkeit nicht sachgerecht ist, Investitionen, von denen auch spätere Generationen profitieren werden, allein von

der heutigen (Steuerzahler-)Generation finanzieren zu lassen. Hier sollte unseres Erachtens in der nächsten Legislaturperiode zumindest debattiert werden, ob und inwieweit man nicht etwa dem Sachverständigenrat (2007) sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (2012) folgt und für die Finanzierung wesentlicher Zukunftsinvestitionen auch eine staatliche Neuverschuldung wieder zulässt.

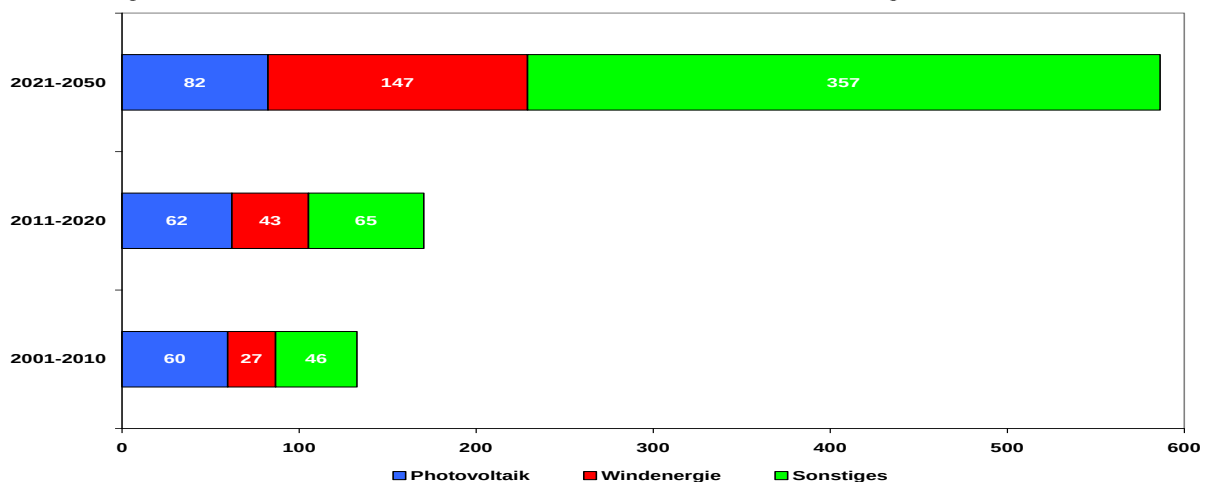
3.4 Energieversorgung erneuerbar gestalten

Die Energiewende stellt eine zentrale Zukunftsherausforderung für die deutsche Volkswirtschaft dar. Klar ist, dass zu ihrem Gelingen unterschiedliche Maßnahmen nicht nur für sich ergriffen, sondern darüber hinaus aufeinander abgestimmt werden müssen. Die in den drei folgenden Abschnitten dargelegten Zukunftsinvestitionen in den Bereichen erneuerbare Energien, Ausbau der Netze und Steigerung der Energieeffizienz verdienen ungeachtet dessen eine hervorgehobene Betrachtung.

Investitionen in erneuerbare Energien verstärken

Die langfristige Komplettumstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energieträger erfordert nach Berechnungen des DIW Berlin stark erhöhte Investitionen: Im vergangenen Jahrzehnt lag das Investitionsvolumen insgesamt bei über 130 Mrd. Euro, im laufenden wird es auf 170 Mrd. Euro steigen und in der langfristigen Perspektive der Jahre 2020 bis 2050 knapp 600 Mrd. Euro betragen müssen (Abbildung 16) (Kemfert & Schäfer, 2012). Während Windenergie und Photovoltaik bisher den mit Abstand größten Anteil der Investitionen stellten, werden sich der Energiemix zukünftig zunehmend diversifizieren und Energiequellen wie Biomasse, Wasser und Wärmekollektoren an Bedeutung gewinnen.

Abbildung 16: Investitionsvolumen im Bereich erneuerbarer Energien, in Mrd. Euro



Quelle: Kemfert und Schäfer (2012: 4), eigene Darstellung

Reform des EEG: Voraussetzung für die wachsende Bedeutung der erneuerbaren Energieträger in der Vergangenheit wie auch in Zukunft ist eine umfassende staatliche Förderung, die die positiven externen Effekte in Form vermiedener Umweltbelastungen internalisieren. Dabei wären die Entwicklungen des letzten Jahrzehnts insbesondere ohne das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) undenkbar gewesen, das sich durch zwei zentrale Vorgaben auszeichnet: Erstens verpflichtet es die Übertragungsnetzbetreiber sowohl zum Anschluss als auch zur Abnahme von Strom aus erneuerbaren Quellen (Einspeisevorrang), zweitens definiert es feste Vergütungssätze für die eingespeiste regenerative Energie. Die Differenzkosten im Vergleich zum Spotpreis an Strombörsen werden den Übertragungsnetzbetreibern anschließend durch die Stromendverbraucher erstattet (EEG-Umlage). Entscheidend ist, dass die Vergütungssätze für einen Zeitraum von 20 Jahren ab Inbetriebnahme der jeweiligen Erzeugungsanlage garantiert werden. Auf diese Art werden die Risiken privater Investoren deutlich reduziert und erhebliche Investitionsanreize auch für kleinere Projekte geschaffen. Ein gutes Drittel der Investoren in erneuerbare Energiekapazitäten sind demnach Privatpersonen. Vor diesem Hintergrund stellen aktuelle Forderungen nach der Abschaffung des EEG eine ernsthafte Gefährdung des weiteren Ausbaus erneuerbarer Energieträger dar.

Gleichzeitig ist zur Kenntnis zu nehmen, dass das EEG in seiner bisherigen Form angemessen für die Markteinführungsphase der erneuerbaren Energien war, für den weiteren Ausbauprozess jedoch grundlegend reformiert werden muss. Dies gilt vor allem mit Blick auf das wachsende Volumen der EEG-Umlage sowie die daraus resultierenden Belastungen für die Verbraucherseite und insbesondere private Haushalte mit moderatem oder niedrigem Einkommen (siehe Tabelle 3): Die EEG-Umlage macht derzeit rund ein Fünftel des Strompreises aus.¹³ Handlungsbedarf begründet dabei vor allem die Beobachtung, dass die steigende Effizienz erneuerbarer Stromgewinnung perverserweise zu einem höheren Strompreis für Endverbraucher führt, da die gewinnmaximale Einspeisungsmenge und somit das Umlagevolumen bei gegebenem Vergütungssatz wächst (Monopolkommission, 2013, S. S. 135f). Gleichzeitig sorgen höhere Einspeisungsmengen erneuerbarer Energie zu einer verminderten Nachfrage nach konventionell erzeugter Energie, wodurch der Börsenstrompreis sinkt und die zur Erreichung der Vergütungssätze notwendige Höhe der EEG-Umlage steigt. In diesem Sinne kann in der Tat von einer Selbstkannibalisierung der erneuerbaren Energien gesprochen werden.

Tabelle 3: Entwicklung der EEG-Umlage

	2003	2009	2010	2011	2012	2013
Mrd. €	1,9	5,3	8,3	13,4	14,1	20,4
ct/kWh	0,4	1,3	2,1	3,5	3,6	5,3

Quelle: Monopolkommission (2013).

¹³ Schätzungen zufolge könnte der Beitrag der EEG-Umlage zum Strompreis 2014 bis auf rund 6,5 ct/kWh steigen. Vgl. hierzu etwa <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/erneuerbare-energien-experten-erwarten-massiven-anstieg-der-oekestrom-umlage/8745854.html>.

Vor diesem Hintergrund sollte das EEG in zweierlei Hinsicht modifiziert werden:

Erstens ist der Anstieg des Gesamtvolumens zu dämpfen. Hierzu ist zu prüfen, ob moderat geringere Vergütungssätze mit zu erwartenden Effizienzsteigerungen im Bereich der erneuerbaren Energieträger zu vereinbaren sind.

Zweitens – und wichtiger noch – sind die finanziellen Belastungen im Rahmen des EEG auf einen breiteren Personenkreis zu verteilen. So ist ein wichtiger Grund für den Kostenanstieg in der Gewährung einer Vielzahl von Ausnahmen von der Umlagepflicht zu sehen, die rund ein Fünftel des Stromendverbrauchs umfassen und auch aus wettbewerbspolitischer Sicht problematisch sind.¹⁴ Diese Ausnahmeregelungen sind deutlich zu begrenzen, etwa im Sinne einer partiellen Reduktion in Abhängigkeit der Energieintensität der betreffenden Unternehmen und einer generell degressiven Ausgestaltung.

Netzausbau vorantreiben

Netz AG: Um die zuvor thematisierte Umstellung von konventionellen auf erneuerbare Energieträger zu ermöglichen, werden die Stromnetze deutlich zu modernisieren und auszubauen sein. So muss gewährleistet werden, dass dargebotsabhängige erneuerbare Energie auf effiziente Weise von ihren Erzeugungsstätten zu den schwerpunktmäßigen Verwendungsorten transportiert werden kann. Dabei handelt es sich nicht nur um ein technisches Problem sondern auch um eine finanzielle Herausforderung: Die Europäische Kommission geht europaweit von einem Investitionsbedarf bis Ende des Jahrzehnts in Höhe von 142 Mrd. Euro aus (Europäische Kommission, 2010, S. 19). Für Deutschland veranschlagen die On- und Offshore-Netzentwicklungspläne Strom 2013 aktuell für Netzverstärkungen und -ausbauten Kosten in Höhe von 44 Mrd. Euro bis 2023 (50Hertz Transmission GmbH; Amprion GmbH; TenneT TSO GmbH; TransnetBW GmbH, 2013).

Die deutschen Stromübertragungsnetze befinden sich im Eigentum der vier Netzbetreiber 50 Hertz Transmission, Amprion, TenneT und TransnetBW. Sie sind als regionale Monopole organisiert, die vom Gesetzgeber eng reguliert werden: Die Bundesnetzagentur gibt auf Grundlage der Stromnetzentgeltverordnung insbesondere eine Erlösobergrenze vor. In diese Obergrenze fließen maßgeblich die von den Netzbetreibern geltend gemachten Kosten sowie eine garantierte Eigenkapitalverzinsung ein – letztere betrug in der ersten Regulierungsperiode von 2009 bis 2013 vor Steuern 9,29 Prozent für ab 2006 errichtete Anlagen bzw. 7,56 Prozent für Altanlagen.¹⁵ Der Anteil der auf diese Weise ermittelten Netzentgelte am von privaten Haushalten zur entrichtenden Strompreis machte 2012 22,7 Prozent bzw. 6,04 ct/kWh aus (Bundesnetzagentur; Bundeskartellamt, 2012, S. 63f.).

Europaweit besteht kein Konsens hinsichtlich der optimalen Eigentümerstruktur von Stromübertragungsnetzen: Während etwa Frankreich und die Niederlande eine staatliche Variante

¹⁴ Die Zahl der bewilligten Befreiungsanträge hat sich von 2006 bis 2012 auf 2276 mehr als vervierfacht (Deutscher Bundestag 2013b). Einer Studie des Bundesverbands Erneuerbare Energie e.V. (2012) zufolge tragen die Ausnahmeregelungen zu rund einem Viertel zur EEG-Umlage bei. Ein beihilferechtliches Verfahren der EU-Kommission ist auf die Zeit nach der Bundestagswahl verschoben worden.

¹⁵ Für die zweite Regulierungsperiode ab 2014 ist eine Eigenkapitalverzinsung von 9,05 % für Neu- bzw. 7,14 % für Altanlagen vorgesehen.

aufweisen, bevorzugen Spanien und Italien ein grundsätzlich privatwirtschaftliches Arrangement (Roland Berger Strategy Consultants, 2011, S. 35). In Deutschland liegen neben privaten Übertragungsnetzbetreibern mit Tennet und TransnetBW auch zwei mehrheitlich staatliche Akteure vor. Dennoch ist in jüngerer Vergangenheit der Ruf nach einer stärkeren öffentlichen Beteiligung – gebündelt in Form einer Netz AG – aufgekommen, da der Netzausbau trotz steigender Energiepreise nicht schnell genug vorankomme.

Tatsächlich blieben die Investitionen in den letzten Jahren weit hinter der für den Netzausbau notwendigen Größenordnung von rund zwei Mrd. Euro jährlich zurück: 2012 waren insgesamt Ausgaben in Höhe von einer knappen Mrd. Euro vorgesehen.

Vor dem Hintergrund dieser Zusammenhänge präsentiert sich die Schaffung einer zentralen Netz AG in direkter staatlicher Gewährträgerhaftung als Paradebeispiel von Zukunftsinvestitionen, die die öffentliche Hand gemäß den Ausführungen der vorangehenden Abschnitte im Einklang mit den Regeln der Schuldenbremse tätigen könnte und sollte:

Erstens begründet das offensichtliche Marktversagen in Form von Unterinvestitionen ein staatliches Handlungsmandat zur Organisation des Netzausbaus.

Zweitens liegt mit den Netzentgelten ein sicherer Einnahmestrom vor, der es ermöglicht, heutige Zahlungen der öffentlichen Hand zur Übernahme der Stromnetze schuldenbremsenneutral durchzuführen.

Drittens verfügt der Staat im Vergleich zu den Übertragungsnetzbetreibern über deutliche Finanzierungsvorteile. Im Rahmen der Ermittlung der regulatorischen Erlösobergrenze wird das mit rund 9 Prozent verzinste Eigenkapital mit 40 Prozent des Gesamtkapitals angesetzt. Für das Fremdkapital seinerseits wird eine marktübliche Verzinsung als zu überwältigender Kostenpunkt akzeptiert, die trotz der guten Bonität von Netzbetreibern 4,5 Prozent übertraf. In der Summe ergeben sich daher Kapitalkosten in der Größenordnung von 6,3 Prozent. Die langfristigen Refinanzierungskosten des deutschen Staats liegen aktuell vier bis fünf Prozentpunkte unter diesem Wert: Die Nutzung dieses enormen Finanzierungsvorteil könnte maßgeblich zu einer Beschleunigung des Netzausbaus zur Umsetzung der Energiewende, aber auch zu einer Stabilisierung der Netzentgelte und somit der Verbraucherpreise beitragen.

Effizienzrevolution einleiten

Eine zentrale Einsicht im Kontext der ökologisch nachhaltigen Reform unseres Wirtschaftssystems lautet, dass eine lediglich relative Entkopplung des Ressourcenverbrauchs von der Wirtschaftsleistung – also trotz höherer Ressourceneffizienz steigender Ressourceneinsatz – unzureichend ist. Stattdessen muss die Effizienz so deutlich zunehmen, dass der Ressourcenverbrauch bei steigender Wirtschaftsleistung auch absolut rückläufig ist: Eine in diesem Sinne absolute Entkopplung aber erfordert nicht weniger als eine Effizienzrevolution.

Grundsätzlich ist der Ressourcenbegriff weitestmöglich zu fassen: Dabei geht es neben dem Verbrauch abiotischer, also nicht erneuerbarer Rohstoffe wie Metallen, Industriemineralen, Steinen und Erden auch um die Schonung von Trinkwasser und Nutzflächen sowie den Erhalt von Wäldern und Biodiversität.

Fortführung der energetischen Gebäudesanierung: Von herausragender Bedeutung ist dennoch die Steigerung der Energieeffizienz. Neben dem Einsatz effizienterer Technologien im Rahmen industrieller Produktionsprozesse und im Transportbereich ist dabei insbesondere der Energiekonsum privater Haushalte zu senken, der zu drei Vierteln auf das Heizen von Gebäuden zurückgeht. Die energetische Gebäudesanierung ist somit eine Schlüsselmaßnahme der Energiewende: Bis zum Jahr 2050 sollen auch in diesem Bereich Energieeinsparungen in Höhe von 80 Prozent gegenüber dem Wert des Jahres 2008 realisiert werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen in den nächsten Jahrzehnten umfangreiche Investitionen getätigt werden. Eine aktuelle Studie im Auftrag des Instituts für Wärme- und Oeltechnik (IWO) identifiziert ein notwendiges Gesamtinvestitionsvolumen bis zum Jahr 2050 in Höhe von 1,7 Bio. Euro bei Verfolgung eines technologieoffenen Fahrplans (Institut für Wärme und Oeltechnik e.V. (Hrsg.), 2013). Werden die zu verwendenden Technologien alternativ ebenfalls vorgegeben, steigt diese Summe sogar auf 2,1 Bio. Euro. Zwar ist diese Schätzung insofern überzeichnet, als sie nicht nur den energetischen Sanierungsaufwand sondern auch damit verbundene nicht-energetische Maßnahmen und Instandhaltung umfasst. Doch auch eine Simulation des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, die speziell auf Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich abstellt, geht davon aus, dass bis zum Ende des Jahrzehnts nicht zu vernachlässigende Investitionen in der Größenordnung von sieben bis 13 Mrd. Euro jährlich bzw. insgesamt über 70 Mrd. Euro getätigt werden müssen (Kemfert & Schäfer, 2012).

Anders als der Ausbau der Übertragungsstromnetze wird die Effizienzrevolution in erster Linie privat finanziert werden müssen. Dabei sind allerdings Wechselwirkungen mit dem Gebot der sozialen Nachhaltigkeit zu beachten.¹⁶ Die Kosten der Gebäudesanierung etwa drohen auf die Mieter überwältzt zu werden, mit potenziell gravierenden Folgen für geringverdienende Haushalte: Haushalte mit einem Einkommen von weniger als 2000 Euro könnten Modellrechnungen zufolge mit Kostensteigerungen in der Größenordnung von 20 bis 25 Prozent konfrontiert sein und müssten im Ergebnis rund die Hälfte ihres Einkommens für Wohnzwecke reservieren (Institut für Wärme- und Oeltechnik 2013).

Derartige Entwicklungen wären nicht nur sozial unausgewogen, sie untergraben auch den Rückhalt und die demokratische Legitimation der Energiewende. Vor diesem Hintergrund muss die öffentliche Hand allgemein Bereitschaft zeigen, einkommensschwache Miethaushalte finanziell zu entlasten und ihre rechtliche Position gegenüber Vermietern zu stärken. Ferner sollten die Kosten von Maßnahmen zur Effizienzsteigerung in der Gebäudesanierung und anderen Bereichen in stärkerem Maße öffentlich unterstützt werden. Zwei Instrumenten kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu:

Erstens gilt es, Energieeffizienz stärker steuerlich zu fördern. Ende 2012 scheiterte eine Gesetzesinitiative zur Begünstigung der energetischen Gebäudesanierung im Vermittlungsausschuss angesichts zu erwartender Steuermindereinnahmen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro pro Jahr, von denen mehr als die Hälfte durch Länder und Gemeinden zu schultern gewesen wären. Angesichts der engen Restriktionen im Rahmen der Schuldenbremse erscheint die Forderung der Bundesländer nach einem Ausgleich der Mindereinnahmen durch den Bund plausibel. Der aktuelle erneute Anlauf zu einer gesetzlichen Regelung im Bundesrat sollte dieses Anliegen berücksichtigen.

¹⁶ Zur allgemeinen Problematik sozialer Leitplanken der Entkopplungspolitik siehe Deutscher Bundestag (2013a, 445ff.).

Ungeachtet dessen sollte das Hauptaugenmerk nach wie vor auf dem Energie- und Klimafonds liegen, der ursprünglich als Herzstück der Effizienzförderung konzipiert wurde: Jährlich 3,3 Mrd. Euro sollten ihm ab dem Jahr 2013 zur Verfügung stehen, davon allein 1,5 Mrd. Euro für die Gebäudesanierung. Allerdings: Der als Sondervermögen aufgesetzte Fonds finanziert sich aus den Einnahmen aus dem Handel mit CO₂-Zertifikaten. Während die Bundesregierung der Erlösplanung des Fonds für 2013 etwa einen Zertifikatspreis von zehn Euro zu Grunde legte, bewegt sich letzterer in jüngerer Vergangenheit unterhalb von vier Euro. Das hat zu massiven Einnahmeausfällen geführt, sodass der Wirtschaftsplanansatz für das Jahr 2013 lediglich 1,9 Mrd. Euro vorsieht. Aller Voraussicht nach werden die Einnahmen auch diesen Wert noch deutlich unterschreiten. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, den Energie- und Klimafonds mit einer alternativen, verlässlichen Finanzierungsbasis zu versehen, die insbesondere die Aufstockung der für die Gebäudesanierung zur Verfügung stehenden Mittel auf zwei Mrd. Euro jährlich ermöglicht.

4 Die doppelte Dividende: Wachstumseffekte

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verringerung der Einkommensungleichheit, Verbesserung der Chancengerechtigkeit im Bereich von Bildung und Weiterbildung, Erneuerung der kommunalen Infrastruktur und Intensivierung der Energiewende würden nach unserem Dafürhalten sowohl direkt wie indirekt auch den materiellen Wohlstand in Deutschland erhöhen.

Eine umfangreichere Investitionstätigkeit wirkt sich unmittelbar positiv auf das BIP-Wachstum und die Beschäftigung aus. Das gilt auch und insbesondere für Investitionen im Bereich der Energiewende: Berechnungen des DIW Berlin zu deren gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungseffekten etwa identifizieren im Zeitraum von 2004 bis 2012 einen Beschäftigungszuwachs im Bereich der erneuerbaren Energien von 160.000 auf 380.000 Personen (Blazejczak, Diekmann, Edler, Kemfert, Neuhoﬀ, & Schill, 2013). Solchen Bruttoeffekten müssen potenzielle gegenläufige Tendenzen insbesondere im Zusammenhang mit dem Mindereinsatz konventioneller Energieträger gegenübergestellt werden. Doch auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stimulieren die erneuerbaren Energien die Wirtschaftsleistung: Im Vergleich zu einem kontrafaktischen Szenario, in dem ab 2000 annahmegemäß keine Investitionen in erneuerbare Energien erfolgt wären, wird danach das deutsche Bruttoinlandsprodukt und die Produktivität je Erwerbstätigen im Jahr 2020 um 2,8 Prozent höher ausfallen.

Angesichts der vergleichsweise schwachen privaten Investitionstätigkeit, durch die sich Deutschland in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten auszeichnete, dürften vermehrte staatliche Investitionen im Wesentlichen zusätzlich zu Investitionen des Privatsektors vorgenommen werden, diese also nicht ersetzen sondern im Gegenteil anregen. Strukturell umfangreichere Investitionen vor allem in die kommunale Verkehrsinfrastruktur und den Ausbau von Schulen sollten sich in erster Linie positiv auf den privaten Bausektor auswirken, der seine Kapazitäten in Anbetracht einer dauerhaft besseren Auftragslage ausweiten und folglich auch selbst mehr investieren dürfte. Die Wachstumseffekte wären besonders groß, wenn zumindest die zusätzlichen öffentlichen Nettoinvestitionen im Sinne der goldenen fiskalpolitischen Regel durch eine staatliche Schuldenaufnahme finanziert werden könnten. Dann müssten kaum zusätzliche Steuern erhoben werden, die das verfügbare Einkommen der Haushalte belasten würden. Bleibt

eine entsprechende Reform der Schuldenbremse hingegen aus, sollten bevorzugt hohe Einkommen und Vermögen stärker zur Finanzierung herangezogen werden, um den Verlust an Konsum zu begrenzen, der für sich genommen das Wachstum dämpfen könnte. Die positiven Wachstumseffekte höherer Investitionen sollten dann deutlich überwiegen.

Dies gilt umso mehr, als durch die vorgeschlagenen Maßnahmen im Bereich der sozialen Nachhaltigkeit eine Stärkung der Verhandlungsposition der Beschäftigten am Arbeitsmarkt erreicht würde, die zu einer Verringerung der im vergangenen Jahrzehnt stark gestiegenen Einkommensungleichheit beitragen sollte. Neben den Konsum- würde dies auch zu einer Stärkung der privaten Wohnungsbautätigkeit führen, deren rückläufige Entwicklung für die binnenwirtschaftliche Wachstumsschwäche Deutschlands seit 1999 maßgeblich mitverantwortlich war. Eine ausgeglichene Einkommensentwicklung würden sich wiederum – und hier schließt sich der Kreis – auch günstig auf die Erreichung der Ziele der Energiewende auswirken: Den privaten Haushalten, die bereits jetzt einen Großteil der Investitionen in die erneuerbaren Energien unternommen haben, würden größere finanzielle Spielräume etwa für die Isolierung ihrer Häuser oder die Anschaffung energiesparender Haushaltsgeräte oder Verkehrsmittel eröffnet.

Literaturhinweise

50Hertz Transmission GmbH; Amprion GmbH; TenneT TSO GmbH; TransnetBW GmbH 2013: Neue Netze für Neue Energien.

Allmendinger, J.; Nicolai, R. 2010: Bildungs- und Sozialpolitik, in: Soziale Welt, 61, 2010, S. 109-115.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.

Bach, S.; Mudrack, T. 2013: Reichensteuer-Erhöhen: Durch Finanzausgleich profitieren auch arme Länder, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 36/2013, S. 13-21.

Bellmann, L.; Grunau, P.; Leber, U.; Noack, M. 2013: Weiterbildung atypisch Beschäftigter. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung; Institut für Schulentwicklungsforschung TU Dortmund; Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Jena 2013: Chancenspiegel 2013 - Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme. Bielefeld: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Blazejczak, J.; Diekmann, J.; Edler, D.; Kemfert, C.; Neuhoﬀ, K.; Schill, W.-P. 2013: Energiewende erfordert hohe Investitionen, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 26/2013, S. 19-30.

Bonin, H. 2012: Minijobs: Schritt in die falsche Richtung, in: Wirtschaftsdienst 12/2012, S. 792.

Bosch, G. 2010: In Weiterbildung investieren: Ein Weiterbildungsfonds für Deutschland. WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bosch, G.; Weinkopf, C. 2012: Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen. WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bosch, G.; Weinkopf, C. 2013: Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen, in: WSI-Mitteilungen, 6/2013, S. 393-404.

Brenke, K.; Grabka, M. 2011: Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 45/2011, S. 3-15.

Bruckmeier, K.; Eggs, J.; Himsel, C.; Trappman, M.; Walwei, U. 2013: Aufstocker im SGB II - Steinig und lang: Der Weg aus dem Leistungsbezug. IAB Kurzbericht 14/2013

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) 2013: Weiterbildungsverhalten in Deutschland - AES Trendbericht 2012, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2012: Frauen im Minijob - Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2012: Erster Monitoring-Bericht "Energie der Zukunft", Berlin.

Bundesministerium der Finanzen 2012: Das kommunale Zukunftsinvestitionsprogramm, in: BMF Monatsbericht Februar 2012, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen 2013: Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung 2013, Berlin.

Bundesnetzagentur; Bundeskartellamt 2012: Monitoringbericht 2012, Bonn.

Bundesverbands Erneuerbare Energie e.V. 2012: BEE-Hintergrund zur EEG-Umlage 2013. Bestandteile, Entwicklung und Höhe, Berlin.

Castro Caldas, José 2012: The Consequence of Austerity Policies in Portugal. FES International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Center for Economic and Social Rights 2012: Spain is Rolling Back on Social Investment, in: Fact Sheet Spain, Madrid / New York.

Dauderstädt, M. 2013: Deutschland - ein Wundermärchen. WISO direkt, August 2013, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Deutsche Bundesregierung 2012: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie - Fortschrittsbericht 2012, Berlin.

Deutsche Bundesregierung 2013a: Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Deutscher Bundestag 2013a: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Bundestagsdrucksache 17/13300.

Deutscher Bundestag 2013b: Anträge auf Gewährung der Besonderen Ausgleichsregelung im Erneuerbare-Energien-Gesetz für das Jahr 2014. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis '90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 17/14643.

Deutscher Gewerkschaftsbund; Deutsches Studentenwerk 2013: Soziale Öffnung durch eine starke Studienfinanzierung: 10 Eckpunkte für ein modernes BAföG.

DIW Berlin 2013: Investitionen für mehr Wachstum – Eine Zukunftsagenda für Deutschland, in: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 26/2013.

Dullien, S.; Schieritz, M.: Die deutsche Investitionsschwäche: Die Mär von den Standortproblemen, in: Wirtschaftsdienst 7/2011, S. 458-464.

Dullien, S.; van Treeck, T. 2012: Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen. WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Ebert, M. 2012: Flexicurity auf dem Prüfstand: Welches Modell hält der Wirtschaftskrise stand? edition sigma, Berlin.

Ehrentraut, O.; Matuschke, M.; Schmutz, S.; Schüssler, R. 2011: Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns. WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Eichel, H., Fink, P.; Tiemann, H. 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Europäische Kommission 2010: Energy infrastructure priorities for 2020 and beyond - A Blueprint for an integrated European energy network. Commission Staff Working Dokument Nr. 1395, Brüssel.

Eurostat 2013: Taxation Trends in the European Union, Brüssel.

Fichtner, F.; Junker, S.; Schwäbe, C. 2012: Die Einkommensverteilung: Eine wichtige Größe für die Konjunkturprognose, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 22/2012, S. 3-10.

Grabka, M.; Frick, J. 2012: Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten? In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 43/2012, S. 3-15.

Groll, D.; Kooths, S. 2013: Vor der Bundestagswahl: Argumente für Mindestlöhne überzeugen nicht, in: Wirtschaftsdienst 8/2013, S. 545-551.

Hartung, S. 2012: Betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung in Deutschland. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Herzog-Stein, A.; Lindner, F.; Sturn, S. 2013: Explaining the German Employment Miracle in the Great Recession - The Crucial Role of Temporary Working Time Reduction. IMK Working Paper Nr. 113.

Hohendanner, C.; Stegmaier, J. 2012: Gringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben - Umstrittene Minijobs. IAB Kurzbericht Nr. 24/2012.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Tübingen 2012: Aktualisierung der Berichterstattung über die Verteilung von Einkommen und Vermögen - Endbericht der Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Tübingen.

Institut für Wärme und Oeltechnik e.V. (Hrsg.) 2013: Energetische Gebäudesanierung in Deutschland, Hamburg.

Jahn, E.; Weber, E. 2013: Zeitarbeit - Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung. IAB Kurzbericht Nr. 2/2013.

Jørgensen, H. 2011: Danish Flexicurity in Crisis - Or Just Stress-Tested by the Crisis? WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Kalina, Thorsten; Weinkopf, C. 2013: „Niedriglohnbeschäftigung 2011 - Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn.“ IAQ-Report 1/2013.

Kammer, A. 2013: Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse. Eine Analyse der Umverteilungswirkung, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Karanikolos, M., et al. 2013: Financial crisis, austerity, and health in Europe, in: The Lancet, 381, S. 1323–1331.

Kemfert, C.; Schäfer, D. 2012: Finanzierung der Energiewende in Zeiten großer Finanzmarktinstabilität, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 31/2012, S. 3-14.

Klär, E. 2013: Potential Economic Variables and Actual Economic Policies in Europe, in: Intereconomics, 1-2/2013, S. 33-40.

Klär, E., Lindner, F.; Šehović, K. 2013: Investitionen in die Zukunft? Zur Entwicklung des deutschen Auslandsvermögens, in: Wirtschaftsdienst 3/2013, S. 189-197.

Klär, E.; Slacalek, J. 2006: Entwicklung der Sparquote in Deutschland - Hindernis für die Erholung der Konsumnachfrage, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 40/2006, S. 537-543.

Kreditanstalt für Wiederaufbau 2012: Falsche Diagnose, richtige Therapie? Zur Sinnhaftigkeit von Schuldenbremsen, Frankfurt am Main.

Kreditanstalt für Wiederaufbau 2013: KfW-Kommunalpanel 2012, Frankfurt am Main.

Kunert, U.; Link, H. 2013: Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 26/2013, S. 32-38.

Lindner, F. 2013: Banken treiben Eurokrise, IMK Report Nr. 82.

Manning, A. 2013: Minimum Wages: A View from the UK, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Februar/Mai 2013, S. 57-66.

Middendorff, E.; Apolinarski, B.; Poskowsky, J.; Kandulla, M.; Netz, N. 2012: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012. HIS Institut für Hochschulforschung, Hannover.

Monopolkommission 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Düsseldorf.

OECD 2008: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries - Country Note: Germany, Paris.

Plunkett, J.; Hurrell, A. 2013: Fifteen years later - A discussion paper on the future of the UK National Minimum Wage and Low Pay Commission. Resolution Foundation, London.

Priewe, J. 2011: Die Weltwirtschaft im Ungleichgewicht - Ursachen, Gefahren, Korrekturen. WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Priewe, J.; Rietzler, K. 2010: Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991-2010. WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Reidenbach, M.; Bracher, T.; Grabow, B.; Schneider, S.; Seidel-Schulze, A. 2008: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Rhein, T. 2013: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich. IAB Kurzbericht Nr. 15/2013.

Rietzler, K.; Teichmann, D.; Truger, A. 2013: IMK Steuerschätzung 2013-2017. IMK Report Nr. 81.

Roland Berger Strategy Consultants 2011: The Structuring and Financing of Energy Infrastructure Projects, Financing Gaps and Recommendations Regarding the New TEN-E Financial Instrument. Endbericht für die EU-Generaldirektion Energie, Berlin/Brüssel.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010: Jahresgutachten 2010/2011: Chancen für einen stabilen Aufschwung, Wiesbaden.

Schmid, K.; Stein, U. 2013: Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991-2010. IMK Study Nr. 32.

Schratzestaller, M. 2013: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat – Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland. Teilstudie 1 im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Schulten, T. 2013: WSI-Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa, in: WSI Mitteilungen, Nr. 2/2013, S. 126-132.

Solga, H. 2012: Bildung und materielle Ungleichheiten. Der investive Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 52 "Soziologische Bildungsforschung", S. 459-487.

Statistisches Bundesamt 2012: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland - Indikatorenbericht 2012, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2013a: Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2013b: Bildungsausgaben - Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft, Wiesbaden.

Stiglitz, J.; Sen, A.; Fitoussi, J.-P. 2009 : Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

Wanger, S. 2011: Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit - Viele Frauen würden gerne länger arbeiten. IAB-Kurzbericht Nr. 9/2011.

Zachmann, G. 2013: Electricity Infrastructure: More Border Crossings or a Borderless Europe? Bruegel Policy Contribution 5/2013, Brüssel.

Zeuner, J. 2013: Zukunft braucht Investitionen. KfW Economic Research, Frankfurt am Main.





Autoren

Teil A:

Projektgruppe des Denkwerk Demokratie

Teil B:

Dr. Erik Klär

Referent im Referat für Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und Soziale Marktwirtschaft am Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Fabian Lindner

Referent für Allgemeine Wirtschaftspolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung.

Dr. Kenan Šehović

Referent für Wirtschafts- und Konjunkturpolitik, Finanzwirtschaft am Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie in Erfurt.

Der vorliegende Beitrag spiegelt ausschließlich die persönliche Meinung der Autoren wider.

Impressum

Denkwerk Demokratie e.V.

Alte Jakobstr. 149

10969 Berlin

Telefon 030 . 25931844 / Telefax 030 . 25931846

Mail info@denkwerk-demokratie.de

Internet www.denkwerk-demokratie.de