

Deutscher Bundestag

17. Wahlperiode

Deutscher Bundestag
Enquete-Kommission
Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität

Kommissionsdrucksache
17(26)123

8. April 2013

1

2

3

Entwurf des Gesamtberichts

4

der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem
Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“

5

6

7

8

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

9 Inhaltsverzeichnis

10

11	Vorwort der Vorsitzenden	17
12	A Einleitung, Überblick über die zentralen Empfehlungen und die Arbeitsweise der Kommission	17
13	1 Einleitung	17
14	2 Handlungsempfehlungen und Indikatorensatz	24
15	2.1 Indikatorensatz.....	24
16	2.2 Möglichkeiten und Grenzen der Entkoppelung	25
17	2.3 Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik	26
18	2.3.1 Die Regulierung der Finanzmärkte:	26
19	2.3.2 Zukunftsfähige Finanzpolitik:.....	28
20	2.3.3 Nachhaltiges Wirtschaften am Beispiel der Chemieindustrie	29
21	2.3.4 Klimapolitik – Rahmenbedingungen für eine deutsche/europäische unilaterale Vorbildrolle	32
22	2.4 Arbeitswelt, Konsumverhalten, Lebensstile	34
23	2.4.1 Lebensstile	34
24	2.4.2 Arbeit	36
25	2.4.3 Nachhaltiger Konsum	38
26	3 Allgemeiner Teil	39
27	3.1 Arbeitsweise und Beratungsverlauf	39
28	3.1.1 Kommissionssitzungen, Anhörungen und weitere Veranstaltungen.....	39
29	3.1.2 Projektgruppen	40
30	3.1.3 Gutachten und Kurzexpertisen.....	41
31	3.1.4 Beratungen im Plenum des Deutschen Bundestages.....	41
32	3.1.5 Zusammensetzung der Kommission	41
33	3.2 Organisatorische und verwaltungsmäßige Begleitung der Kommissionsarbeit	41
34	B Beratungsergebnisse zum Themenbereich: „Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und	
35	Gesellschaft“ (Projektgruppe 1).....	42
36	1 Einleitung	42
37	2 Wirtschaftswachstum: Einige Grundlagen.....	46
38	2.1 Begriff und Messung.....	46
39	2.2 Die Rolle des Wissens.....	47
40	2.3 Blasen am Kapitalmarkt	48
41	2.4 Freizeitkonsum und häusliche Produktion	49
42	2.5 Externe Effekte	50
43	2.6 Nachhaltiges Wachstum.....	52
44	2.7 Empirie: Vergangenheit und Zukunft	52
45	3 Wechselwirkungen zwischen Wachstum und wichtigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen	55
46	3.1 Phasen der Entwicklung 1949-2011	55
47	3.1.1 1949-60: Wiederaufbau und Wirtschaftswunder	55

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

48	3.1.2	1960-73: Vollbeschäftigung und Überhitzung.....	56
49	3.1.3	1973-90: Wachstumskrise I: Ölpreisschocks und Strukturwandel	57
50	3.1.4	1989-2005: Wachstumskrise II: Aufbau Ost und Globalisierung.....	58
51	3.1.5	Seit 2005: Wachstumsschub, Weltfinanzkrise und industrielle Renaissance.....	60
52	3.1.6	Zukünftige gesellschaftspolitische Gestaltung der sozialen Marktwirtschaft	60
53	3.2	Wachstum und öffentliche Haushalte	61
54	3.2.1	Bestandsaufnahme der öffentlichen Verschuldung in Deutschland.....	61
55	3.2.2	Gegenposten zu den öffentlichen Defiziten.....	64
56	3.2.3	Erklärungsansätze zur Entwicklung der öffentlichen Schulden in Deutschland	66
57	3.2.4	Auswirkungen einer dauerhaften Staatsverschuldung	69
58	3.3	Wachstum und Finanzmarkt.....	71
59	3.3.1	Theoretischer und empirischer Zusammenhang von Finanzsystem und Wirtschaftswachstum	71
60	3.3.2	Zur Entwicklung der Finanzmärkte in Deutschland	73
61	3.3.3	Die Folgen von Finanzmärkten ohne Leitplanken	75
62	3.3.4	Welche Leitplanken den Finanzmärkten gesetzt werden müssen.....	76
63	3.4	Wachstum und Unternehmen	78
64	3.4.1	Innovation und Wachstum.....	78
65	3.4.2	Unternehmen und nachhaltiges Wirtschaften	80
66	3.4.3	Schlussbemerkungen	82
67	3.5	Wachstum und Beschäftigung	83
68	3.5.1	Zum Zusammenhang von Wachstum und Beschäftigung.....	84
69	3.5.2	Zur Entwicklung des Arbeitsmarkts seit 1970: Wiedervereinigung, Globalisierungsschock	
70		und Reformen.....	85
71	3.5.3	Ergebnisse der Arbeitsmarktreformen für die Beschäftigung	87
72	3.5.4	Zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern.....	90
73	3.5.5	Zur Entwicklung der Löhne und Arbeitseinkommen.....	91
74	3.5.6	Zur Bedeutung der Bildung	92
75	3.5.7	Fazit	93
76	3.6	Wachstum und Verteilung.....	93
77	3.6.1	Methodisches	93
78	3.6.2	Globale Trends	94
79	3.6.3	Nationale Trends	95
80	3.6.4	Triebkräfte der Veränderung.....	97
81	4	Finanz- und gesellschaftspolitische Herausforderungen.....	99
82	4.1	Demografischer Wandel, Bildung und Innovationen	99
83	4.1.1	Bessere Bildung	100
84	4.1.2	Bessere Arbeitsteilung.....	102
85	4.1.3	Bessere Lenkung	104
86	4.2	Demografische Herausforderungen für die Finanzpolitik.....	104
87	4.2.1	Zur demografischen Entwicklung in Deutschland.....	105

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

88	4.2.2	Demografische Entwicklung und Wirtschaftswachstum.....	106
89	4.2.3	Herausforderungen für den Schuldenabbau.....	107
90	4.2.4	Herausforderungen für die Sozialversicherungen.....	108
91	4.2.5	Fazit.....	109
92	4.3	Globale Herausforderungen für deutsche Unternehmen.....	109
93	4.3.1	Der Begriff der Globalisierung.....	109
94	4.3.2	Die deutsche Wirtschaft in der Globalisierung.....	110
95	4.3.3	Chancen und Herausforderungen aus Unternehmensperspektive.....	110
96	4.3.4	Chancen und Herausforderungen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive.....	111
97	4.3.5	Global Governance: Notwendigkeit internationaler Regelwerke.....	114
98	5	Schlussbemerkungen.....	115
99		Sondervotum des Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer sowie des Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand	
100		zum Bericht der Projektgruppe 1.....	119
101		Anhang des Berichts der Projektgruppe 1.....	121
102		Sondervotum der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der	
103		Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Dr. Anke Hassel, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke,	
104		Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter, Prof. Dr. Uwe Schneidewind und Prof. Dr. Gert Wagner zum	
105		Berichtsteil der Projektgruppe 1.....	128
106		Namensbeitrag des Sachverständigen Michael Müller und des Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer.....	212
107		Quellenverzeichnis des Namensbeitrags Müller / Zimmer.....	232
108		Quellen der Projektgruppe 1:.....	235
109	C	Beratungsergebnisse zum Themenbereich: „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- und	
110		Fortschrittsindicators“ (Projektgruppe 2).....	251
111	1	Arbeitsauftrag und konzeptionelle Grundlagen.....	251
112	1.1	Auftrag nach Einsetzungsbeschluss.....	251
113	1.2	Grundlagen und Methodik.....	252
114	2	Jenseits des Bruttoinlandsprodukts? Kritik am BIP als Indikator für gesellschaftlichen Wohlstand....	254
115	3	Der Wohlstandsindikatorenansatz.....	256
116	3.1	Einführung.....	256
117	3.2	Materieller Wohlstand.....	263
118	3.2.1	Leitindikator: BIP pro Kopf/ Veränderungsrate des BIP pro Kopf.....	263
119	3.2.2	Leitindikator: Einkommensverteilung.....	267
120	3.2.3	Leitindikator: Schuldenstandsquote.....	268
121	3.2.4	Warnlampe: Nettoinvestitionsquote.....	270
122	3.2.5	Warnlampe: Vermögensverteilung.....	271
123	3.2.6	Warnlampe: Finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors.....	274
124	3.2.6.1	Kreditlücke in Relation zum BIP.....	275
125	3.2.6.2	Reale Aktienkurslücke.....	275
126	3.2.6.3	Reale Immobilienpreislücke.....	276
127	3.2.7	Hinweislampe: Nicht-marktvermittelte Produktion.....	277

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

128	3.3	Soziales und Teilhabe	278
129	3.3.1	Einführung	278
130	3.3.2	Arbeit	279
131	3.3.2.1	Einführung	279
132	3.3.2.2	Leitindikator: Beschäftigungsquote	279
133	3.3.2.3	Warnlampe: Unterbeschäftigungsquote	281
134	3.3.3	Gesundheit	282
135	3.3.3.1	Einführung	282
136	3.3.3.2	Leitindikator: Lebenserwartung	283
137	3.3.3.3	Warnlampe: Gesunde Lebensjahre	286
138	3.3.4	Bildung	289
139	3.3.4.1	Einführung	289
140	3.3.4.2	Leitindikator: Abschlussquote im Sekundarbereich II	289
141	3.3.4.3	Warnlampe: Fort- und Weiterbildungsquote	290
142	3.3.5	Freiheit und demokratische Teilhabe	291
143	3.3.5.1	Einführung	291
144	3.3.5.2	Leitindikator: Voice & Accountability (V&A)	292
145	3.4	Ökologie	298
146	3.4.1	Einführung	298
147	3.4.2	Die Leitindikatoren	298
148	3.4.2.1	Leitindikator: Die deutschen Treibhausgasemissionen	301
149	3.4.2.2	Leitindikator: Die deutsche Rate des Biodiversitätsverlusts	302
150	3.4.2.3	Leitindikator: Die deutsche Stickstoffbilanz	303
151	3.4.3	Die Warnlampen	304
152	3.4.3.1	Warnlampe: Die internationalen Treibhausgasemissionen	304
153	3.4.3.2	Warnlampe: Die internationale Rate des Biodiversitätsverlusts	305
154	3.4.3.3	Warnlampe: Die internationale Stickstoffbilanz	306
155	Sondervotum des Sachverständigen Prof. Dr. Marc Oliver Bettzüge sowie des Abgeordneten Dr. Matthias Heider zu Kapitel 3.4 (Ökologie) des Berichts der Projektgruppe 2		308
157	Sondervotum der Abgeordneten Edegard Bulmahn und Daniela Kolbe sowie des Sachverständigen Michael Müller zum vorgeschlagenen Indikatorensatz, insbesondere Ökologie		309
159	Sondervotum des Sachverständigen Prof. Meinhard Miegel zum Indikatorensatz der Projektgruppe 2		312
160	Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Prof. Dr. Uwe Schneidewind zum Indikatorensatz der Projektgruppe 2		312
162	4	Institutionelle Implementierung und Präsentation des Indikatorensatzes	320
163	4.1	Wie lässt sich die politische Relevanz von Dashboard-Indikatoren sicherstellen?	320
164	4.1.1	Problemstellung	320
165	4.1.2	Möglichkeiten	321
166	4.1.3	Empfehlung	323
167	4.2	Präsentation des Indikatorensatzes im öffentlichen Raum und im Internet	323

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

168	4.2.1	Installation am oder im Deutschen Bundestag.....	323	
169	4.2.2	Aufbereitung im Internet	324	
170	<i>Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. sowie des Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand zum</i>			
171	<i>Indikatorensatz der Projektgruppe 2</i>			325
172	5	Systematik der Wohlstandsmessung.....	339	
173	5.1	Ansätze zur Messung von Wohlstand.....	339	
174	5.2	Kriterien zur Beurteilung von Ansätzen zur Wohlfahrtsmessung.....	340	
175	5.3	Aggregierter Wohlfahrtsindex versus Indikatorensatz	342	
176	6	Alternative Indikatoren und Modelle	343	
177	6.1	Monetäre Wohlfahrtsindikatoren.....	343	
178	6.1.1	Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW) und Genuine Progress Indicator (GPI).....	343	
179	6.1.2	Der Nationale Wohlfahrtsindex (NWI)	344	
180	6.2	Mehrkomponentenindikatoren.....	347	
181	6.2.1	Human Development Index (HDI).....	347	
182	6.2.2	Index of Economic Well-Being (IEW-B).....	348	
183	6.2.3	Index of Social Health (ISH)	348	
184	6.2.4	Weighted Index of Social Progress (WISP)	349	
185	6.3	Nachhaltigkeitsindizes und -indikatoren.....	350	
186	6.3.1	Genuine Savings – Adjusted Net Saving Rate.....	350	
187	6.3.2	Ökologischer Fußabdruck.....	351	
188	6.3.3	Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2012 Statistisches Bundesamt ...	352	
189	6.3.4	Sustainable Development in the European Union – Indikatoren für nachhaltige Entwicklung		
190		in der Europäischen Union	360	
191	6.4	Sätze von Schlüsselindikatoren	362	
192	6.4.1	SSFC – Schlüsselindikatoren der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission	362	
193	6.4.2	Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates: SVR-CAE.....	364	
194	6.4.3	Das Wohlstandsquintett des Denkwerks Zukunft	366	
195	6.4.4	OECD-Indikatorensatz	369	
196	6.4.4.1	Indikatorensatz Wohlstand und Lebensqualität	369	
197	6.4.4.2	Indikatorensatz „Grünes Wachstum“ der OECD	373	
198	6.5	Indikatoren zu subjektivem Wohlbefinden – Beispiel: „Gallup-Healthways-Well-Being-		
199		Index“	373	
200	7	Ausgewählte Initiativen zur Wohlstandsmessung – vier Länderbeispiele.....	375	
201	8	Beauftragte Gutachten und Expertisen.....	380	
202	8.1	Studie zur Wahrnehmung und Berücksichtigung von Wachstums- und		
203		Wohlstandsindikatoren.....	380	
204	8.1.1	Fragestellung.....	380	
205	8.1.2	Befragte Gruppen, Aufbau und Verlauf der Untersuchung.....	380	
206	8.1.3	Wichtige Befunde.....	381	
207	8.1.4	Parteilpolitische Unterschiede.....	381	

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

208	8.2	Expertise zur medialen Vermittelbarkeit von Indikatoren	382
209	8.2.1	Fragestellung	382
210	8.2.2	Wichtige Befunde	383
211	8.3	Datenlage unterschiedlichster Indikatoren	384
212	9	Statistische Ämter	384
213	9.1	Grundsätze	384
214	9.2	Schlussfolgerungen	385
215		Anhang des Berichts der Projektgruppe 2	387
216		Quellenverzeichnis der Projektgruppe 2	397
217	D	Beratungsergebnisse zum Themenbereich: „Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer	
218		Fortschritt – Möglichkeiten und Grenzen der Entkoppelung“ (Projektgruppe 3)	403
219	1	Einführung: Umwelt, menschliche und wirtschaftliche Aktivität	403
220	1.1	Einsetzungsauftrag und historische Einordnung	403
221	1.2	Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Gesellschaft beziehungsweise ihrer	
222		wirtschaftlichen Aktivitäten	405
223	1.3	Verlauf der ökologischen Debatte	407
224	1.3.1	Der Umweltdiskurs und das Konzept der Nachhaltigkeit	407
225	1.3.2	Entwicklung der Umweltpolitik in Deutschland und Europa	410
226	1.4	Begrenzungen der Nutzung der Umwelt durch den Menschen	410
227	1.4.1	Entropische Grenzen	411
228	1.4.2	Begrenzte Verfügbarkeit von Ressourcen	411
229	1.4.3	Begrenzte Verfügbarkeit von Senken als Deponieräume	413
230	1.4.4	Begrenzungen des „Umweltraums“	414
231	1.5	Wissenschaftliche Herangehensweisen zur Untersuchung der Entkopplungsfrage	416
232	1.6	Gliederung des Berichts	421
233	2	Ausgangslage an der Schnittstelle Umwelt – menschliche Wirtschaft	422
234	2.1	Globale Megatrends als Ursachen steigenden Ressourcenverbrauchs	422
235	2.1.1	Bevölkerungsentwicklung	422
236	2.1.2	Globalisierung der Produktions- und Handelsmuster	423
237	2.1.3	Ressourcen- und energieintensive Konsummuster als attraktive Lebensweise	424
238	2.1.4	Urbanisierung	425
239	2.1.5	Intensive nachholende Industrialisierung und wirtschaftliche Entwicklung	427
240	2.1.6	Steigender Ressourcenbedarf, Rohstoffpreise und Attraktivität der Exploration	428
241	2.1.7	Technologischer Fortschritt, insbesondere Digitalisierung	432
242	2.2	Geänderte globale politische und gesellschaftliche Ausgangslage für die Bewältigung der	
243		anstehenden Herausforderungen	433
244	2.2.1	Veränderungen von Politik und Governance	433
245	2.2.2	Wachsende Bedeutung der Finanzmärkte für die Nutzung der Natur	435
246	2.2.3	Konkurrenz zwischen Weltregionen, Nord-Süd-Verlagerung	437
247	2.3	Erd-System-Prozesse (und deren Bedeutung für den Menschen)	438

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

248	2.3.1	Klimawandel (Treibhausgase)	438	
249	2.3.2	Verlust von Biodiversität	439	
250	2.3.3	Ozeane	440	
251	2.3.3.1	Übersäuerung	440	
252	2.3.3.2	Überfischung	440	
253	2.3.3.3	Verschmutzung	441	
254	2.3.4	Kreislaufprozesse	441	
255	2.3.4.1	Stickstoff-Kreislauf	441	
256	2.3.4.2	Phosphor-Kreislauf	441	
257	2.3.5	Ozonabbau (Stratosphäre).....	442	
258	2.3.6	Chemische Verunreinigung	442	
259	2.3.7	Radioaktive Verunreinigung.....	443	
260	2.3.8	Flächenverbrauch	444	
261	2.4	Verfügbarkeit von Ressourcen beziehungsweise Rohstoffen	444	
262	2.4.1	Nicht-erneuerbare Rohstoffe.....	445	
263	2.4.1.1	Messung der Verfügbarkeit nicht-erneuerbarer Rohstoffe.....	445	
264	2.4.1.2	Energieträger	446	
265	Sondervotum der Sachverständigen Michael Müller, Prof. Dr. Martin Jänicke, Prof. Dr. Ulrich Brand, PD			
266	Dr. Norbert Reuter, Prof. Dr. Anke Hassel, Prof. Dr. Uwe Schneidewind und Prof. Dr. Gert Wagner sowie			
267	der Abgeordneten Ingrid Arndt-Brauer, Edelgard Bulmahn, Daniela Kolbe, Sabine Leidig, Ulla Lötzer,			
268	Waltraud Wolff und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Kapitel 2.4.1.2			454
269	2.4.1.3	Nicht-energetische Rohstoffe	460	
270	2.4.2	Natürliche Ressourcen.....	463	
271	2.4.2.1	Biodiversität.....	463	
272	2.4.2.2	Wälder	465	
273	2.4.2.3	Böden/Landflächen.....	466	
274	2.4.2.4	Trinkwasser	468	
275	2.5	Forschungsbedarf aus Kapitel 2.....	470	
276	3	Grenzwerte für die Nutzung der Umwelt.....	472	
277	3.1	Methodische Ansätze zur Herleitung von konkreten Grenzwerten	472	
278	3.1.1	Naturwissenschaftliche Begründungen	472	
279	3.1.2	Ökonomische Begründungen.....	472	
280	3.1.3	Philosophisch-ethische Begründungen.....	473	
281	3.1.4	Sozialpolitische Begründungen.....	473	
282	3.1.5	Entwicklungspolitische Begründungen	475	
283	3.2	Umgang mit der Mehrebenenproblematik	477	
284	3.3	Mögliche besonders relevante Grenzwerte (jeweils mit Diskussion).....	478	
285	3.3.1	Klimawandel	478	
286	3.3.2	Biodiversität	480	
287	3.3.3	Landnutzung	482	

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

288	3.3.4	Stickstoff und Phosphor.....	482
289	3.3.5	Frischwasser/Trinkwasser.....	483
290	3.4	Forschungsbedarf aus Kapitel 3.....	483
291	4	Nationale Entwicklungen unter Berücksichtigung internationaler Verschiebungen.....	484
292	4.1	Umweltverbrauch (Ressourcen, Flächenverbrauch, Biodiversität).....	484
293	4.1.1	Nationale Entwicklung.....	484
294	4.2	Geschichtliche Betrachtung der Entkopplung in Deutschland.....	488
295	4.2.1	Energieintensitäten und Kohlenstoffintensitäten.....	488
296	4.2.2	Flächenverbrauch.....	491
297	4.3	Internationale Verschiebungen.....	492
298	4.3.1	Konsequenzen der Verlagerung.....	494
299	4.3.2	Nationale Entwicklung.....	494
300	4.4	Regionale und lokale Entwicklungen.....	496
301	4.5	Soziale Auswirkungen des ökologischen Umbaus (historisch).....	497
302	4.5.1	Direkte soziale Auswirkungen des ökologischen Umbaus.....	497
303	4.5.2	Indirekte soziale Auswirkungen des ökologischen Umbaus.....	498
304	4.5.2.1	Öffentliche Hand.....	498
305	4.5.2.2	Wirtschaft und Arbeitsplätze.....	498
306	4.6	Forschungsbedarf aus Kapitel 4.....	501
307	5	Systematik und Dynamik von Entkopplungsprozessen.....	502
308	5.1	Der Begriff der Entkopplung.....	502
309	5.2	Systematik der Entkopplung – ein einheitlicher Bezugsrahmen für den Zusammenhang von	
310		Wohlstandsentwicklung, Umweltgrenzen und Verteilungswirkungen.....	504
311	5.3	Langfristigkeit und Anpassungsgeschwindigkeit als wesentliche Determinanten.....	505
312	5.4	Systematische Herausforderungen für Entkopplungsprozesse.....	507
313	5.4.1	Rebound.....	507
314	5.4.2	Systemübergreifende Problemverschiebungen inklusive Nutzungskonkurrenz.....	509
315	5.4.3	Herausforderungen durch wirtschaftsstrukturelle Begrenzungen.....	509
316	5.4.4	Herausforderungen durch psychologische Begrenzungen.....	511
317	5.4.5	Herausforderungen durch kulturelle Begrenzungen.....	512
318	5.4.6	Herausforderungen durch unterschiedliche Entwicklungsstände der Weltregionen	
319		(Asynchronität).....	514
320	5.4.7	Verzögerungen zwischen Eingriff und Wirkung.....	517
321	5.4.8	Herausforderungen bei der Governance.....	518
322	5.5	Leitplanken der Entkopplungspolitik.....	520
323	5.5.1	Soziale Leitplanken (Bewahrung von Sozialstandards national und global).....	520
324	5.5.2	Ökonomische Leitplanken der Entkopplung – Kosteneffizienz.....	524
325	5.5.3	Ökonomische Leitplanken der Entkopplung – Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit der	
326		Bundesrepublik Deutschland.....	524
327	5.6	Historische Beispiele.....	527

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

328	5.6.1	FCKW/Ozonabbau	528	
329	5.6.2	Ernährung im 19. Jahrhundert – relative Entkopplung vom Flächenverbrauch	529	
330	5.7	Folgerungen	531	
331	5.8	Forschungsbedarfe aus Kapitel 5	532	
332	6	Chancen und Grenzen für globale Entkopplungsprozesse im 21. Jahrhundert	533	
333	6.1	Entkopplungsprozesse im 21. Jahrhundert – eine globale Herausforderung	533	
334	6.2	Analyse des Handlungsspielraums (entlang priorisierter Umweltressourcen)	533	
335	6.2.1	Treibhausgase	533	
336	6.2.2	Landnutzung	542	
337	6.2.3	Biodiversität	543	
338	6.3	Handlungsspielräume staatlicher Akteure in globalen Allmenden	546	
339	6.4	Analyse des Handlungsspielraums entlang wesentlicher Akteure	547	
340	6.4.1	Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher	548	
341	6.4.2	Rolle der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	549	
342	6.4.3	Rolle der Unternehmen	550	
343	6.4.4	Rolle der Schulen und Hochschulen	559	
344	6.4.5	Zivilgesellschaft	560	
345	6.5	Folgerungen	561	
346	7	Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands bei Entkopplungsprozessen	562	
347	7.1	Zusammenfassung und Einordnung der Ausgangslage	562	
348	7.1.1	Das Zeitalter des Menschen?	562	
349	7.1.2	Das Zeitalter der Globalisierung von Regulierung?	563	
350	Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, PD Dr. Norbert Reuter, Prof. Dr. Uwe			
351	Schneidewind und Michael Müller sowie der Abgeordneten Ulla Lötzer, Waltraud Wolff und der Fraktion			
352	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Unterkapitel 7.1.2			564
353	7.1.3	Auf dem Weg zu einer globalen institutionellen Balance	567	
354	Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Michael Müller und Prof. Dr.			
355	Uwe Schneidewind, sowie der Abgeordneten Ulla Lötzer und der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE			
356	GRÜNEN zu Unterkapitel 7.1.3			570
357	Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und			
358	Prof. Dr. Uwe Schneidewind, sowie der Abgeordneten Ulla Lötzer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE			
359	GRÜNEN zu Unterkapitel 7.1.3			574
360	7.1.4	Versuche zur Einordnung in die Geschichte der Moderne – Kontinuitätsbruch oder		
361		Anpassungsprozess?	576	
362	Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Prof. Michael Müller, PD Dr.			
363	Norbert Reuter und Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten Edelgard Bulmahn, Ulla Lötzer,			
364	Waltraud Wolff und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Unterkapitel 7.1.4			577
365	7.2	Ausgestaltung einer möglichen Entkopplungsstrategie Deutschlands (im Kontext der		
366		Europäischen Union)	579	
367	7.2.1	Grundsätze einer deutschen und europäischen Entkopplungsstrategie	579	
368	Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Michael Müller und PD Dr. Norbert Reuter			
369	sowie der Abgeordneten Ulla Lötzer zu Unterkapitel 7.2.2			582

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

370	7.2.2	Plädoyer für einen differenzierten, dosierten Portfolioansatz	587	
371	7.2.3	Ausmaß und Ambitionsniveau für die Entkopplungsstrategie	588	
372	7.2.4	Deutsche und europäische Pionierrolle aktuell.....	588	
373	<i>Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Dr. Martin Jänicke, Michael Müller,</i>			
374	<i>Dietmar Hexel, PD. Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten</i>			
375	<i>Edelgard Bulmahn, Ulla Lötzer, Waltraud Wolff und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu</i>			
376	<i>Unterkapitel 7.2.4</i>			591
377	7.2.5	Fazit und Ausblick	594	
378	<i>Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke</i>			
379	<i>Michael Müller und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten Ulla Lötzer und der Fraktionen</i>			
380	<i>SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu Unterkapitel 7.2.5</i>			594
381	7.3	Offene Punkte aus dem Einsetzungsbeschluss	613	
382	7.3.1	Aufbereitung empirischer Daten für die parlamentarische Befassung.....	613	
383	7.3.2	Strategien zur Vermeidung von Rebound-Effekten.....	613	
384	7.3.3	Ökologische Leitplanken mit Blick auf Entkopplung, Klimapolitik und Schutz der		
385		Biodiversität.....	614	
386	7.3.4	Hinausschieben von Grenzen des Wachstums durch technischen Fortschritt.....	614	
387	<i>Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke,</i>			
388	<i>Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind sowie der Abgeordneten</i>			
389	<i>Edelgard Bulmahn, Ulla Lötzer, Waltraud Wolff und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu</i>			
390	<i>Unterkapitel 7.3.....</i>			615
391	7.4	Empfehlungen für nächste Schritte.....	619	
392	<i>Sondervotum des Sachverständigen Prof. Dr. Marc Oliver Bettzüge sowie der Abgeordneten Dr. Matthias</i>			
393	<i>Heider und Judith Skudelny zu Kapitel 7</i>			619
394	Quellenverzeichnis der Projektgruppe 3:			623
395	E	Beratungsergebnisse zum Themenbereich: „Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik“		
396		(Projektgruppe 4)	649	
397	1	Grundsätze nachhaltig gestalteter Ordnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft.....	649	
398	2	Regulierung der Finanzmärkte	650	
399	2.1	Ziele der Finanzmarktregulierung	650	
400	2.2	Strukturelle Ursachen der Finanzkrise	650	
401	2.3	Vorschläge zur Regulierung der Finanzmärkte.....	655	
402	2.3.1	Strengere Eigenkapitalanforderungen	657	
403	2.3.2	Bessere antizyklische und makroprudenzielle Instrumente.....	658	
404	2.3.3	Wirkungsvolle Regulierung des Schattenbankensystems	659	
405	2.3.4	Erhöhung von Transparenz und Kontrolle	660	
406	2.3.5	Regulierung der Vergütungssysteme.....	661	
407	2.3.6	Verbesserter Kriseninterventionsmechanismus	663	
408	2.3.7	Kompetente Europäische Bankenaufsicht	663	
409	2.3.8	Eindämmung von „Regulatory Capture“	664	
410	2.3.9	Zu den Vor- und Nachteilen des Trennbankensystems	665	

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

411	2.3.10	Weitergehende Regulierung der Ratingagenturen und Schaffung einer europäischen	
412		Ratingagentur	666
413	2.4	Zusammenfassung	667
414	3	Zukunftsfähige Finanzpolitik	669
415	3.1	Einleitung	669
416	3.2	Zur Definition und Messung von Zukunftsfähigkeit in der Finanzpolitik	670
417	3.2.1	Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen	670
418	3.2.2	Explizite Verschuldung und implizite Verbindlichkeiten	671
419	3.2.3	Dimensionen der Nachhaltigkeitsmessung	671
420	3.3	Zustand der deutschen Finanzpolitik	672
421	3.3.1	Die Entwicklung der Staatseinnahmen	672
422	3.3.2	Die Entwicklung der Steuerstruktur	675
423	3.3.3	Die Entwicklung der Staatsausgaben	678
424	3.3.4	Explizite Verschuldung	679
425	3.3.5	Tragfähigkeitslücke und implizite Verschuldung	681
426	3.4	Wege zu einer zukunftsfähigen Finanzpolitik – aktueller Rechtsrahmen	682
427	3.4.1	Die Schuldenbremse	682
428	3.4.2	Finanzpolitisch relevante Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts	684
429	3.5	Wege zu einer zukunftsfähigen Finanzpolitik – weitere Maßnahmen	685
430	3.5.1	Maßnahmen zur Begrenzung der demografiebedingten impliziten Verschuldung	685
431	3.5.2	Maßnahmen für ein ökologisch und sozial verträgliches Wachstum	686
432	3.6	Fazit	687
433		Sondervotum der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der	
434		Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke, Michael Müller, PD	
435		Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind „Wege zu einer zukunftsfähigen Finanzpolitik –	
436		weitere Maßnahmen“ zu Kapitel 3.5 und 3.6	688
437	4	Nachhaltiges Wirtschaften am Beispiel der Chemieindustrie	695
438	4.1	Chemie und Umwelt	695
439	4.2	Zur Bedeutung der Chemieindustrie in Deutschland	696
440	4.3	Nachhaltigkeitsverständnis der Chemieindustrie	698
441	4.4	Praktische Umsetzung des Nachhaltigkeitsmanagements in der deutschen Chemieindustrie	700
442	4.5	Bedeutung des Verursacherprinzips in der Chemieindustrie	702
443	4.5.1	Idee des Verursacherprinzips	702
444	4.5.2	Möglichkeiten zur Durchsetzung des Verursacherprinzips in der Chemieindustrie	703
445	4.6	Ressourcen- und Energieeffizienz in der Chemie	706
446	4.6.1	Kernelemente der Ökoeffizienz gemäß WBCSD und ihre Umsetzung in der Chemie	706
447	4.6.2	Effizienz, Konsistenz, Suffizienz und Regulation in der Chemieindustrie	709
448	4.7	Handlungsempfehlungen	712
449	4.7.1	Handlungsfeld nachhaltige Rohstoffversorgung	712
450	4.7.2	Handlungsfeld nachhaltige Produktion und Verarbeitung	713

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

451	4.7.3	Handlungsfeld nachhaltige Chemieprodukte.....	715
452	4.7.4	Handlungsfeld Nachhaltigkeitskommunikation.....	717
453	5	Ordnungspolitische Rahmenbedingungen für eine „unilaterale“ Vorbildrolle Deutschlands und Europas bei der Minderung von Treibhausgasemissionen	718
454			
455	5.1	Stellenwert und Bedeutung einer „unilateralen“ Vorbildrolle bei der Minderung von Treibhausgasemissionen.....	718
456			
457	5.2	Allgemeine Prinzipien eines effektiven und effizienten „unilateralen“ Minderungsregimes	721
458	5.2.1	Rebound-Effekt und Caps.....	722
459	5.2.2	„Doppelte Dividende“	722
460	5.2.3	Orientierung an Grenzvermeidungskosten	722
461	5.2.4	Innovation und Innovationsanreize	724
462	5.2.5	Vermeidung von Leakage-Effekten	726
463	5.3	Zwei Grundmodelle einer „unilateralen“ Minderungspolitik.....	727
464	5.3.1	Grundmodell: Langfristige Cap-Orientierung mit Technologieoffenheit	727
465	5.3.2	Alternativmodell: Marktförderung für klimafreundliche Technologien (und Energieeffizienz)	728
466			
467	5.3.3	Wechselwirkungen bei gleichzeitiger Verfolgung beider Modelle	729
468	5.4	Bisherige Ergebnisse der unilateralen Klimapolitik in Deutschland und Europa	730
469	5.4.1	Aktueller Stand der Minderungen der Treibhausgasemissionen in der EU	730
470	5.4.2	Aktueller Stand der Minderung von Treibhausgasemissionen in Deutschland	733
471	5.5	Ordnungspolitische Ausgangslage in Deutschland (und Europa)	733
472	5.5.1	EU-ETS.....	734
473	5.5.2	Energiesteuern.....	735
474	5.5.3	Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG).....	735
475	5.5.4	KWKG	736
476	5.5.5	Energieeffizienz	737
477	5.5.6	KfW-Förderprogramme	737
478	5.5.7	Biokraftstoffe	738
479	5.5.8	Zusammenfassende Bewertung.....	740
480	5.6	Übersicht über wesentliche Handlungsfelder	740
481	5.6.1	Primat der Europäischen Union	741
482	5.6.2	EU-ETS.....	741
483	5.6.3	Weiterentwicklung der Förderung der Erneuerbaren Energien	742
484	5.6.4	Weiterentwicklung des europäischen Elektrizitätsbinnenmarkts	742
485	5.6.5	Minderungsstrategien in vom EU-ETS nicht erfassten Sektoren	743
486	5.6.6	Nutzung der „doppelten Dividende“	743
487	5.6.7	Sonstige Handlungsfelder	744
488		Sondervotum der Fraktionen der SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin Jänicke, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe Schneidewind zu Kap. 5	744
489			
490			
491		Quellenverzeichnis der Projektgruppe 4:	745

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

492	F	Beratungsergebnisse zum Themenbereich: „Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile“	
493	(Projektgruppe 5)	754
494	1	Einführung: Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile	754
495	1.1	Zentrale Argumentationslinien	755
496	1.2	Dimensionen des Zusammenhangs von Arbeit, Konsum und Lebensstilen	756
497	2	Lebensstile und Nachhaltigkeit.....	759
498	2.1	Begriffsklärung.....	759
499	2.1.1	Grundlagen des Lebensstilbegriff	759
500	2.1.2	Lebensstile, Lebensweise, Lebenswelt.....	760
501	2.1.3	Mögliche Anhaltspunkte für einen nachhaltigen Lebensstil	768
502	2.1.3.1	Kategorien für einen nachhaltigen Lebensstil: Effizienz, Konsistenz, Suffizienz	769
503	2.1.3.2	Nachhaltiger Lebensstil.....	773
504	2.2	Gesellschaftliche Sphären beziehungsweise Akteure mit Einfluss zur Förderung nachhaltiger	
505		Lebensstile	776
506	2.2.1	Zivilgesellschaft	776
507	2.2.2	Unternehmen.....	777
508	2.2.3	Medien und Gesellschaft	779
509	2.3	Die Rolle der Politik zur Förderung nachhaltiger Lebensstile	780
510	2.4	Politische Instrumente zur Ermöglichung nachhaltiger Lebensstile.....	783
511	3	Arbeit und Nachhaltigkeit	787
512	3.1	Wesen, Sinn und Formen von Arbeit und ihr Bezug zu Nachhaltigkeit.....	787
513	3.2	Trends.....	791
514	3.2.1	Wandel der Arbeitswelt: organisatorische Revolution und Entgrenzung	793
515	3.2.2	Beschäftigungsformen im Wandel	797
516	3.3	„Zukunftsfähige“ Arbeit.....	802
517	3.3.1	Ausdehnung der Erwerbsarbeit	803
518	3.3.2	Ausbau der Erwerbsarbeit auf Basis guter Arbeit und punktueller Arbeitszeitverkürzung	805
519	3.3.3	„Das Ganze der Arbeit zukunftsfähig gestalten“	808
520	3.4	Diskussion zur Ausgestaltung zukünftiger Arbeitsleben	809
521	3.4.1	Bildung und Ausbildung.....	809
522	3.4.2	Mögliche Typisierungen künftiger Arbeitsleben	813
523	3.4.3	Gestaltungsmöglichkeiten auf der Makroebene.....	816
524	3.4.3.1	Berufsvorbereitende Ausbildung	816
525	3.4.3.2	Chancengleichheit am Arbeitsmarkt.....	818
526	3.4.3.3	Frauenerwerbstätigkeit ausbauen.....	820
527	3.4.3.4	Geschlechtergerechte und familienfreundliche Arbeitswelt	820
528	3.4.3.5	Gesetzlicher Mindestlohn beziehungsweise Lohnuntergrenze.....	821
529	3.4.3.6	Tarifpolitik.....	821
530	3.4.3.7	Aufwertung von Teilzeitarbeit.....	822
531	3.4.3.8	Kurze Vollzeit.....	822

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

532	3.4.3.9	Bürgergeld	823
533	3.4.3.10	Grundeinkommen	823
534	3.4.4	Gestaltungsmöglichkeiten auf der Mikroebene	825
535	3.4.4.1	Erwerbsarbeit und Familien- beziehungsweise Pflegearbeit.....	825
536	3.4.4.2	Nachhaltiges Führungsverhalten und betriebliche Kultur.....	825
537	3.4.4.3	Gesundheitsschutz.....	826
538	3.4.4.4	Mitarbeiterbeteiligungen	828
539	3.4.4.5	Konsolidierung der Mitbestimmung	829
540	3.4.4.6	Mitarbeiterkapitalbeteiligungen.....	829
541	3.4.4.7	Betriebliche Personalpolitik	831
542	3.4.4.8	Qualifikation älterer Beschäftigter.....	832
543	3.4.4.9	Erhöhung der Qualität der Erwerbsarbeit.....	832
544	3.4.4.10	Weitere Themen.....	832
545	<i>Sondervotum der Sachverständigen PD Dr. Norbert Reuter, Dietmar Hexel und Prof. Dr. Ulrich Brand zu</i>		
546	<i>Kapitel 3.4.3.5:</i>		
547	3.5	Fazit.....	834
548	4	Die Wechselwirkungen von Konsum und Nachhaltigkeit	835
549	4.1	Begriffsbestimmungen und Perspektiven.....	835
550	4.1.1	Einführung – Konsumentinnen, Konsumenten und Konsum	835
551	4.1.2	Nachhaltiger Konsum	837
552	4.1.3	Kritischer Konsum, moralischer Konsum, politischer Konsum	838
553	4.1.4	Perspektiven.....	839
554	4.2	Verantwortung der Konsumentinnen und Konsumenten für die einzelne Konsumhandlungen	840
555	4.2.1	Konsumentenverantwortung als zivilgesellschaftliche Kategorie	840
556	4.2.2	Suffizienz – weder Mangel noch Übermaß	842
557	<i>Sondervotum der FDP-Fraktion sowie des Sachverständigen Georg van Bracht zum Kapitel 4.2.2</i>		
558	4.2.3	Unbewusste Konsumententscheidungen	845
559	4.2.4	Arbeitsbedingungen und Lebensstile	846
560	4.2.5	Soziale Schwellen für nachhaltigen Konsum	847
561	4.2.6	Gender und nachhaltiger Konsum.....	847
562	4.3	Konsumentenverantwortung in der Marktwirtschaft.....	849
563	4.3.1	Die Konsumentin/der Konsument – Blinder Fleck der wirtschaftswissenschaftlichen	
564		Forschung.....	849
565	4.3.2	Das Konzept der Konsumentensouveränität.....	850
566	4.3.3	Wissen und Bewusstsein.....	851
567	4.4	Gesellschaftspolitische Konsequenzen: Rahmen setzen, Entscheidungsfindung unterstützen.....	852
568	4.4.1	Chancen und Grenzen des nachhaltigen Konsumierens.....	852
569	4.4.2	Gesellschaftliche Bedingungen von Konsumententscheidungen	856
570	4.4.3	Mehr Bildung für mehr Nachhaltigkeit? Effekte von Bildung auf die Einstellung zum	
571		Konsum.....	858

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

572	4.4.4	Produkt- und Prozessinformation als Basis nachhaltiger Konsumententscheidungen	859
573	4.4.5	Die Rolle der Industrie	862
574	4.4.6	Staat als Akteur	864
575	4.5	Fazit.....	868
576	<i>Sondervotum der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe</i>		
577	<i>Schneidewind sowie der Abgeordneten Edelgard Bulmahn, Daniela Kolbe, Sabine Leidig und Dr.</i>		
578	<i>Hermann Ott zu Kapitel 4:</i>		869
579	4.6	Forschungsfragen und zukünftiger Beratungsbedarf.....	873
580	4.6.1	Nachhaltige Lebensstile.....	873
581	4.6.2	Soziale Schwellen	873
582	4.6.3	Konsum.....	873
583	4.6.4	Arbeitswelt.....	874
584	4.6.5	Arbeitsorganisation und Lebensqualität	875
585	4.6.6	Vielfältige Erwerbsbiographien	875
586	<i>Sondervotum der Sachverständigen Michael Müller und Prof. Dr. Uwe Schneidewind zum Bericht der</i>		
587	<i>Projektgruppe 5:</i>		876
588	Quellenverzeichnis der Projektgruppe 5:		894
589	G	Anhang	910
590	1	Einsetzungsbeschluss	910
591	2	Überblick über die Zusammensetzung der Kommission	917
592	3	Übersicht über die Besetzung der Mitglieder der Projektgruppen	920
593	4	Übersicht über die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	925
594	5	Übersicht über die in Auftrag gegebenen Gutachten und Kurzexpertisen.....	930
595	6	Verzeichnis der öffentlichen Anhörungen von Sachverständigen / Expertengespräche	933
596	7	Verzeichnis der nicht-öffentlichen Anhörungen von Sachverständigen / Expertengespräche	937
597	8	Verzeichnis der Sondervoten.....	944
598	Abbildungsverzeichnis		953
599	Tabellenverzeichnis.....		957
600			

601 **Vorwort der Vorsitzenden**

602 **A Einleitung, Überblick über die zentralen Empfehlungen und die Arbeitsweise der Kommission**

603 **1 Einleitung**

604 Mit der Einsetzung der Enquete-Kommission griff der Deutsche Bundestag mit breiter Mehrheit die Möglichkeit auf,
605 den Stand der nationalen und internationalen Diskussionen zum Thema „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“
606 zusammenzutragen und politisch aufzubereiten, um dem Gesetzgeber künftige Regelungs- und
607 Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen zu können. Einleitend wird daher ein kurzer Blick auf die für die Einsetzung
608 der Kommission relevante Ausgangslage geworfen.

609 Spätestens seit Oktober 2009 zeigen sich infolge der globalen Finanzmarktkrise und der staatlich finanzierten
610 Bankenrettungsmaßnahmen tiefgreifende Probleme in den öffentlichen Haushalten im gesamten Euroraum.
611 Gleichzeitig war die Industrieproduktion in der Eurozone bis zum Frühjahr 2009 im Jahresvergleich um mehr als
612 20 v. H. zurückgegangen. Die Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes, der
613 Finanzmärkte sowie der demographische Wandel und die steigende Staatsverschuldung wurden als künftige
614 Herausforderungen erkannt. Diese trafen auf die bereits seit längerem bekannten Problemstellungen, die sich aus den
615 Folgen des Klimawandels, des Verlusts von biologischer Vielfalt, der mangelnden Generationengerechtigkeit und
616 der sozialen Ungleichheit auf globaler wie auf nationaler Ebene ergeben.

617 Die aus diesen Krisen und Herausforderungen resultierenden Fragestellungen haben die grundlegende Diskussion um
618 die nachhaltigere Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft bekräftigt. Die Debatte wird nicht nur in Deutschland,
619 sondern in vielen weiteren Industriestaaten geführt. Ferner stellt sie Bezugspunkte zur Wohlstandsmessung her, die
620 das wirtschaftliche Wachstum – dargestellt an der Kennziffer des Bruttoinlandsprodukts - als einzige Orientierung
621 und Maßzahl für Wohlstand, Lebensqualität und gesellschaftlichen Fortschritt zunehmend hinterfragt. Als unstrittig
622 wird allgemein angesehen, dass das Bruttoinlandsprodukt die sozialen und ökologischen Aspekte nicht hinreichend
623 widerspiegelt. Zudem führt offenbar eine Wohlstandssteigerung ab einem bestimmten Niveau nur noch zu einer
624 geringen Zunahme der Lebenszufriedenheit. Zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen kommen zu dem
625 Ergebnis, dass für die meisten Menschen Wohlstand und Lebensqualität nicht in erster Linie von der Höhe des
626 Einkommens oder des Bruttoinlandsproduktes abhängen, sondern auch maßgeblich von sozialen und ökologischen
627 Faktoren. Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend zu untersuchen, welche Faktoren und Entwicklungen bei
628 politischen Bewertungen und Entscheidungen berücksichtigt werden sollten, um Wohlstand und Lebensqualität
629 sachgerechter zu analysieren und zu bewerten.

630 Wie in zahlreichen industrialisierten Ländern besteht in Deutschland die deutliche Tendenz einer alternden
631 Bevölkerung. Der Deutsche Bundestag hatte sich dem in früheren Wahlperioden zugewandt und in Enquete-
632 Kommissionen bearbeitet, die sich mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf Wirtschaft und Arbeit
633 befasst haben. Die durch die Finanzkrise verschärfte Lage der öffentlichen Haushalte lenkt erneut den Blick auf den
634 Stellenwert des wirtschaftlichen Wachstums. Hier ist zu fragen, ob eine stabile Entwicklung auch mit geringen
635 Wachstumsraten möglich ist und wie eine generationengerechte Finanzpolitik und die langfristige Stabilisierung der
636 sozialen Sicherung auf der Basis europäischer Sozialstaatsmodelle künftig erreicht werden können.

637 Ein Mittel für eine nachhaltige Entwicklung, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte einbezieht, kann
638 eine umsichtig gestaltete Ordnungspolitik sein. Auch Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile haben Einfluss
639 auf die Möglichkeiten, nachhaltig zu wirtschaften und zukunftsorientiert zu leben.

640 Die Kommission hat für die Beratung der Themenbereiche fünf Projektgruppen eingesetzt, deren Schwerpunkte sich
641 auf folgende Sachbereiche erstrecken:

- 642 • Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft
- 643 • Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands - bzw. Fortschrittsindikators

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

- 644 • Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten und Grenzen der
645 Entkopplung
- 646 • Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik
- 647 • Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile

648 Die Beratungsergebnisse sowie umfangreiche Sondervoten werden nachfolgend kurz umrissen.

649 **„Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft“**

650 Das anhand der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts gemessene Wachstum der Wirtschaft wird bislang in der
651 Öffentlichkeit häufig als die wichtigste ökonomische Größe angesehen; ihm wird eine bedeutende Rolle für den
652 Wohlstand zugewiesen. Gleichzeitig wird an der zentralen Bedeutung des Wachstums seit langer Zeit Kritik geübt,
653 die mindestens bis zum Bericht an den Club of Rome von 1972 zurückreicht. Mit dem Einsetzungsbeschluss wird die
654 Enquete-Kommission aufgefordert, hinsichtlich des bisherigen Wachstums Bilanz zu ziehen und die Frage zu
655 untersuchen, ob und ggf. wie das deutsche Wirtschafts- und Sozialstaatsmodell die ökologischen, sozialen,
656 demografischen und fiskalischen Herausforderungen auch mit geringen Wachstumsraten bewältigen kann bzw.
657 welche Wachstumszwänge dem entgegenstehen.

658 Die mit der programmatischen Auseinandersetzung über den Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und
659 Gesellschaft befasste Projektgruppe 1 hat in intensiv geführten Diskussionen weitgehende inhaltliche Unterschiede
660 aufgedeckt, so dass ab dem Frühjahr 2012 die Berichtserstellung in zwei getrennt von den Koalitions- und
661 Oppositionsfraktionen besetzten Arbeitsgruppen geführt wurden, die im Herbst 2012 jeweils ihre umfangreichen
662 Entwürfe der Enquete-Kommission vorlegten.

663 In dem von der Mehrheit angenommenen Bericht werden detailliert Zusammenhänge zwischen Wachstum,
664 Wirtschaft und Gesellschaft aufgezeigt und die zentralen Kontroversen, die das Thema Wachstum heute auslöst,
665 diskutiert. Dabei wird deutlich gemacht, dass Wachstum kein Ziel an sich sei, jedoch als Mittel zur Erreichung
666 anderer Ziele hohe Bedeutung hat. Es werden im Kapitel 3 Ausführungen zu den Wechselwirkungen von Wachstum
667 und öffentlichen Haushalten, Finanzmärkten sowie zur Beschäftigungsentwicklung gemacht. In Bezug auf den
668 Einfluss von Wachstum auf die Einkommensverteilung wird die Auffassung vertreten, dass die
669 Einkommensspreizung seit den 1960er Jahren nur noch sehr moderat steige und in den Industrieländern im
670 Wesentlichen auf die Abnahme der Haushaltsgrößen zurückzuführen sei.

671 Das Sondervotum der Minderheit verdeutlicht darüber hinaus anhand umfangreicher theoretischer und empirischer
672 Analysen, dass das Wirtschaftswachstum keine hinreichende Bedingung für Wohlstand und Lebensqualität ist. Es
673 wird in sechs Unterkapiteln die Wechselwirkung von Wachstum und Umwelt, öffentlichen Haushalten,
674 Finanzmärkten, Unternehmen, Beschäftigung und Verteilung analysiert. In letzterem Kapitel wird hervorgehoben,
675 dass seit Mitte der 90er Jahre die Einkommens- und Vermögensungleichheit trotz moderater Wachstumsraten in
676 Deutschland spürbar zugenommen habe. Den aufgrund der demographischen Entwicklung tendenziell steigenden
677 Ausgaben des Sozialstaates könne nicht mit einer Kürzung von Leistungen, sondern mit einer verbreiterten
678 Finanzierungsgrundlage und einer Ausweitung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung begegnet werden.
679 Zur Orientierung auf einen ganzheitlichen Wohlstandsbegriffs bedürfe es eines breiteren sozial-ökologischen
680 Regulierungsrahmens.

681 **„Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindicators“**

682 Neben der Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums für Wirtschaft und Gesellschaft hat die Kommission in einem
683 zweiten Schwerpunkt Fragen der Wohlstandsmessung erörtert. Ausgangspunkt der Debatte über ein neues
684 Wohlstandsmaß war die seit Jahren schwelende Kritik in Wissenschaft und Politik, dass das Bruttoinlandsprodukt
685 (BIP) keine geeignete Messzahl für Wohlstand und Lebensqualität sein kann, häufig jedoch dazu herangezogen wird.
686 Die Schwächen des BIP als Wohlfahrtsmaß liegen auf der Hand: Waren und Dienstleistungen, die nicht am Markt
687 gekauft werden (Ehrenamt, „Haushaltsproduktion“ wie Kindererziehung oder Pflege zu Hause) werden nicht im BIP
688 berücksichtigt, die Schädigung der Umwelt und der Verbrauch von nicht nachwachsenden Ressourcen spielen keine
689 Rolle beziehungsweise können das BIP sogar erhöhen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

690 Laut Einsetzungsbeschluss der Enquete-Kommission sollte die mit dem Indikatorenentwurf betraute Projektgruppe 2
691 „prüfen, wie die Einflussfaktoren von Lebensqualität und gesellschaftlichem Fortschritt angemessen berücksichtigt
692 und zu einem gemeinsamen Indikator zusammengeführt werden können,“ um „eine geeignete Grundlage zur
693 Bewertung politischer Entscheidungen anhand ökonomischer, ökologischer und sozialer Kriterien zu schaffen“. Es
694 galt, ein Wohlstandsmaß zu entwickeln, das für Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit gleichermaßen relevant und
695 aussagekräftig ist und das gleichzeitig zeigt, wo Deutschland im internationalen Vergleich steht.

696 Im ersten Teil ihrer Arbeit hat sich die Projektgruppe 2 intensiv mit Methoden der Wohlfahrtsmessung beschäftigt,
697 um umfassendes Wissen über die Systematisierung, Einordnung und Bewertung verschiedener Messansätze zu
698 sammeln und daraus Anregungen für die Erarbeitung eines eigenen Modells zu gewinnen. Betrachtet wurde die
699 gesamte Bandbreite der Methoden der Wohlfahrtsmessung, angefangen von lange etablierten Wohlstandsmaßen wie
700 etwa dem Human Development Index (HDI) der Vereinten Nationen über den Nationalen Wohlstandsindex (NWI)
701 bis hin zu aktuellen Initiativen wie sie derzeit etwa in Australien, den Vereinigten Staaten oder Großbritannien
702 stattfinden.

703 Um weitere Erkenntnisse für die Konstruktion eines Wohlstandsindikatoren-Modells zu gewinnen, hat die
704 Projektgruppe 2 ein Gutachten und eine Kurzexpertise in Auftrag gegeben. Mit dem Gutachten wurde untersucht,
705 wie bekannt heute übliche und gängige Wohlstandsmaße bei Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in
706 Politik und Verwaltung sind, wie sie genutzt werden und welche Hürden hinsichtlich der Verwendung und
707 Interpretation der Indikatoren bestehen sowie welche Verbesserungen gewünscht werden. Die Kurzexpertise ging der
708 Frage nach, wie ein Indikatoren-Modell aus Sicht der Medien konstruiert sein sollte, damit sie es mit Interesse
709 aufgreifen und gut darstellen können.

710 Im zweiten Teil ihrer Arbeit entwickelte die Projektgruppe 2 den Indikatorensatz zur Messung von Wohlstand. Vor
711 dem Hintergrund des veränderten, unsicher gewordenen Zusammenhangs zwischen Wachstum, Wohlstand und
712 Lebensqualität ging es darum, wesentliche Wohlstandsdimensionen zu benennen und entsprechende Indikatoren zu
713 finden, um Bürgerinnen und Bürgern eine übersichtliche Gesamtperspektive auf die vielfältigen Aspekte heutigen
714 Wohlstands und seiner Entwicklung anzubieten.

715 Die Suche nach einem guten Maß für den Wohlstand stellte zahlreiche Herausforderungen. Schwierigkeiten ergaben
716 sich bereits aus der Frage, welche Aspekte eindeutig zum Wohlstand gehören. Unterschiedliche Werturteile,
717 Weltanschauungen und Interessenlagen von Individuen führen dazu, dass die Definition, was das „erfüllte
718 menschliche Leben“ ist, naturgemäß höchst unterschiedlich beantwortet wird. Jede Auswahl von Aspekten ist
719 normativ und damit diskussionswürdig. Leitgedanke der Abgeordneten und Sachverständigen war vor diesem
720 Hintergrund die Frage, was Menschen – auch die folgenden Generationen - für die Verwirklichung eines individuell
721 guten, gelingenden Lebens benötigen. Dabei gab es übergreifend politisch und ethisch große Übereinstimmungen.
722 Bei der Entscheidung, welche dieser Aspekte schließlich in das Wohlstandsmaß einfließen sollen, tat sich indes ein
723 Zielkonflikt auf: Dieser bestand zwischen dem Wunsch einerseits, die Komplexität des Phänomens
724 „Wohlstand/Lebensqualität“ durch geeignete Indikatoren umfassend abzubilden und dem Anspruch andererseits, so
725 wenige Variablen wie möglich auszuwählen, damit der Wohlstands-Indikatorensatz kommunizierbar bleibt.
726 Schließlich waren auch aufgrund fehlender Statistiken nicht alle Überlegungen tatsächlich umsetzbar. So wird
727 beispielsweise die zweifellos wohlstandssteigernde unbezahlte Produktion in Privathaushalten nicht regelmäßig und
728 international vergleichbar gemessen, ebenso fehlt eine seriöse, international verfügbare Maßzahl für die
729 Artenvielfalt.

730 Die Projektgruppe 2 hat nach zweijähriger Arbeit ein „erweitertes BIP“ vorgelegt, das aus zehn Leitindikatoren
731 besteht und neben dem Materiellen auch die Wohlstands-Dimensionen Soziales/Teilhabe und Ökologie abbildet.
732 Dem Deutschen Bundestag wird mit diesem Indikatorensatz empfohlen, dass gleichberechtigt neben der materiellen
733 Dimension des Wohlstands andere Aspekte stehen. Der Erhalt von Freiheit und Demokratie, soziale Inklusion durch
734 einen guten Bildungsabschluss und Arbeit für möglichst viele sowie Gesundheit spielen künftig eine Rolle, wenn die
735 Gesellschaft prüft, wie es um den eigenen Wohlstand steht. Zugleich zeigt das neue breitere Wohlstandsmaß, ob
736 dieser Wohlstand nachhaltig ist, indem Umweltqualität und Staatsverschuldung einbezogen werden.

737 Die zehn Indikatoren werden Anstöße liefern, auf einer breiten, soliden Informationsbasis öffentlich und prominent
738 Verbesserungen oder Verschlechterungen in einzelnen Wohlstandsbereichen zu diskutieren. Zielkonflikte werden in
739 Zukunft deutlicher sichtbar und die gesellschaftliche Debatte wird dadurch beflügelt. Auch der Vergleich mit

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

740 anderen Ländern wird sich qualitativ ändern: Volkswirtschaften mit hohen Wachstumsraten wie China oder Indien
741 sieht der Betrachter mit anderen Augen, wenn in einem Atemzug auch über Umweltqualität, soziale Inklusion oder
742 Freiheitsrechte berichtet wird. Das neue Wohlstandsmaß wird neue Fragen aufwerfen. Beispielsweise wird es die
743 deutlich niedrigere Lebenserwartung von US-Amerikanern im Unterschied zum Rest der industrialisierten Welt
744 deutlich machen, wenn der US-Wohlstand etwa mit dem deutschen Wohlstand verglichen wird. Zusammenfassend
745 lautet die zentrale Aussage der Kommission: Ein Mehr an Gütern, ein Mehr an materiellem Wohlstand ist nicht
746 (mehr) das Maß aller Dinge.

747 Alle Fraktionen stimmten darin überein, dass es neben den wirtschaftlichen auch sozialer und ökologischer
748 Indikatoren bedarf. In der konkreten Umsetzung gab es jedoch Unterschiede.

749 Die Fraktion DIE LINKE. plädiert in ihrem Sondervotum für ein "Trio der Lebensqualität". In diesem Trio stehen die
750 durchschnittlichen Bruttolöhne für den materiellen Wohlstand, die Klassenspaltung bei den Vermögensbeständen für
751 die soziale beziehungsweise gesellschaftliche Teilhabe und der ökologische Fußabdruck für die Nutzung und für die
752 Gefährdung der Biosphäre. Ferner spricht sich die Fraktion DIE LINKE. dafür aus, einen ‚Rat für sozialen und
753 ökologischen Wohlstand‘ einzurichten, der jährlich über die Lebensqualität in Deutschland und weltweit berichten
754 soll.

755 Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schlägt in ihrem Sondervotum für einen Indikatorsatz zur politischen
756 Kommunikation einen Wohlstandskompass vor, der vier Dimensionen (ökologische, sozio-ökonomische,
757 gesellschaftliche und ökonomische Dimension) abdeckt. Die vier Dimensionen sind jeweils mit einem Indikator
758 unterlegt: Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität (Ökologie), 80/20 Einkommensverteilung
759 (sozio-ökonomische Dimension), Lebenszufriedenheit (gesellschaftliche Dimension) und BIP pro Kopf
760 (ökonomische Dimension). Zur politischen Steuerung schlägt die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die
761 Stärkung der Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vor.

762 Der Sachverständige Prof. Meinhard Miegel erläutert in einem Sondervotum, warum er den entwickelten
763 Indikatorensatz für schlecht kommunizierbar und wenig alltagstauglich hält.

764 **„Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten und Grenzen der** 765 **Entkopplung“**

766 Die Projektgruppe 3 arbeitete in ihren ersten Kapiteln die Problemstellung der Entkopplung von Wirtschaften und
767 Ressourcenverbrauch heraus. Dafür wurde der Stand der Wissenschaft zum Zustand der Umwelt und der
768 Verfügbarkeit erneuerbarer wie nicht-erneuerbarer Ressourcen ebenso aufgenommen wie relevante globale
769 Megatrends. Entscheidendes Ergebnis dieser ersten Problembeschreibung war die Erkenntnis, dass die ökologischen
770 Grenzen der Umweltbelastung der Erde die Grenzen unseres Handelns bestimmen. In manchen Bereichen wie dem
771 Ausstoß von Klimagasen, dem Verlust von Biodiversität oder der Überlastung des natürlichen Stickstoffkreislaufs
772 sind diese Grenzen schon heute überschritten. Ziel muss also vielfach nicht nur eine Entkopplung von
773 Wirtschaftswachstum und Umweltverbrauch, sondern eine absolute Reduktion des Umweltverbrauchs sein.

774 Aufbauend auf dieser Zielsetzung untersuchte die Projektgruppe 3 zentrale Herausforderungen für Entkopplung.
775 Besonders problematisiert wurde hier der sogenannte Rebound-Effekt. Er führt oftmals dazu, dass Effizienzgewinne
776 nicht zur erwarteten Verringerung des Verbrauchs führen, sondern von erhöhtem Konsum aufgezehrt werden. Eng
777 verbunden damit können Problemverschiebungen auftreten, wenn Verbesserungen bei einer ökologischen
778 Problematik dazu führen, dass in anderen Bereichen oder - geographisch verschoben - in anderen Ländern neue
779 Probleme entstehen oder Probleme verschärft werden. Auch strukturelle, psychologische und kulturelle
780 Herausforderungen für Entkopplungsprozesse treten in unterschiedlichen Formen auf. Bei der Betrachtung von
781 Handlungsoptionen konnten zwar viele ungenutzte Potentiale für eine Mischung aus technischen, institutionellen und
782 sozialen Innovationen bei der Reduktion des Umweltverbrauchs gefunden werden, es zeigte sich aber auch, dass
783 viele wichtige Akteure in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt sind. So sind mehrere der analysierten
784 Umweltgrenzen globaler Natur, wodurch die Handlungsspielräume von Nationalstaaten begrenzt sind
785 ("Allmendeproblematik").

786 Die Dimension der ökologischen Herausforderung wurde von der Projektgruppe auch mit dem Begriff des
787 Anthropozän, des Erdzeitalters des Menschen, erfasst. Angesichts der Tiefe und des globalen Ausmaßes von
788 Eingriffen in der Natur werden tiefgreifende Veränderungen notwendig. Diese können einerseits als erneute

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

789 Anpassungsphase des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems an die Änderungen der globalen Welt mit
790 ihren ökologischen und sozialen Krisenerscheinungen gesehen werden. Andererseits kann ein sich abzeichnender
791 Kontinuitätsbruch angenommen werden, zu vergleichen mit den Umwälzungen der industriellen Revolution. In
792 einem Sondervotum zur sozial-ökologischen Transformation legen die Oppositionsfraktionen ihre
793 Schlussfolgerungen dar (vgl. Sondervotum zu Kapitel D 7.1.3).

794 In der politischen Umsetzung von Entkopplung wurden von der Projektgruppe 3 Eckpunkte einer deutschen und
795 europäischen Pionierrolle erarbeitet. Aus der oben kurz beschriebenen Analyse ergab sich für diese Pionierrolle die
796 Notwendigkeit einer globalen Einbettung angesichts globaler Probleme, eine verstärkte Nutzung absoluter Grenzen
797 (Caps) auf Umweltschäden und Ressourcenverbrauch und die Entwicklung eines ausgewogenen Portfolioansatzes.
798 Diese Grundsätze einer deutschen und europäischen Handlungsstrategie sind im folgenden Kapitel
799 „Handlungsempfehlungen“ kurz zusammengefasst. Hierzu liegt ergänzend ein Sondervotum der Opposition zu den
800 Handlungsempfehlungen in Kapitel D 7.2 vor.

801 **„Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik“**

802 Die Projektgruppe 4 (PG 4) hat sich mit der Frage beschäftigt, was Ordnungspolitik beitragen kann, um nachhaltiges
803 Wirtschaften zu ermöglichen. Wie muss dafür z.B. der Rechtsrahmen, das Steuer- und Abgabensystem, das
804 Wettbewerbsrecht beschaffen sein? Dabei hat die Projektgruppe zunächst die Dimensionen heutiger Ordnungspolitik
805 beleuchtet. Anschließend wurden exemplarisch für vier Teilbereiche (Regulierung der Finanzmärkte, Zukunftsfähige
806 Finanzpolitik, Nachhaltiges Wirtschaften am Beispiel der Chemieindustrie, Klimapolitik) konkrete Instrumente
807 diskutiert und Handlungsempfehlungen formuliert (siehe dazu im Detail den folgenden Berichts-Abschnitt
808 „Handlungsempfehlungen und Indikatorenansatz“).

809 Die Mehrheit der PG 4 geht davon aus, dass sich die soziale Marktwirtschaft mit ihren konstituierenden und
810 regulierenden Prinzipien im Grundsatz bewährt und stets auch ihre Anpassungsfähigkeit unter Beweis gestellt hat.
811 Um Nachhaltigkeit bei veränderten globalen Rahmenbedingungen herzustellen, bedarf es daher keiner radikalen
812 Veränderungen, sondern einer pragmatischen Anpassung insbesondere durch die Regelung der globalen Allmende.
813 Die Mitglieder der Opposition gehen hingegen davon aus, dass die anstehenden Herausforderungen eine
814 Neujustierung der sozialen Marktwirtschaft, eine sozial-ökologische Transformation, erfordern (vgl. dazu das
815 Sondervotum der Oppositionsfraktionen zu Kap. E 1).

816 Für alle Mitglieder der PG 4 bedeutet Nachhaltigkeit der Finanzmärkte, die bisherigen Regulierungsdefizite und
817 Konstruktionsfehler in der Finanzmarktarchitektur zu beheben und ein funktionstüchtiges, krisenfestes und stabiles
818 Finanzsystem zu schaffen. Die diesbezüglichen nationalen und europäischen Regulierungsinitiativen jüngster Zeit
819 werden ausdrücklich begrüßt. Nach Auffassung aller PG 4 Mitglieder muss es künftig nun vor allem darum gehen,
820 dass folgende Prinzipien noch besser zur Geltung kommen: 1. Das Haftungsprinzip. Zentral dafür sind höhere
821 Eigenkapitalanforderungen an Finanzinstitute, Vergütungssysteme, die das Risikobewusstsein schärfen sowie einer
822 vergleichbaren Regulierung der Schattenbanken. 2. Die dauerhafte Verbesserung der Transparenz. Dazu gehören
823 z.B. Regeln (bis hin zum Verbot) für komplexe, schwer durchschaubare und gefährdende Finanzprodukte. 3. Die
824 Konsequenz in Kontrolle und Insolvenz. Diese umfasst sowohl gestärkte Entscheidungsbefugnisse der
825 Aufsichtsbehörden als auch funktionsfähige Kriseninterventions- und Abwicklungsregime für Banken. (Vgl. zu dem
826 gesamten Themenkomplex auch Sondervoten der Oppositionsfraktionen zu Kap. E 2.3.2, E 2.3.4, E 2.3.5)

827 Da die Verschuldung sich auf die langfristige Entwicklung unserer Volkswirtschaft auswirkt, zielt nach Ansicht aller
828 PG-Mitglieder eine nachhaltige Finanzpolitik auf über den Konjunkturzyklus ausgeglichene Haushalte bei niedrigem
829 Schuldenstand und gleichzeitiger Finanzierung wichtiger öffentlicher Aufgaben. Die Finanzierung sollte
830 entsprechend der Verständigung über Umfang und Qualität der öffentlichen Aufgaben z.B. des Bildungssystems
831 geschehen, durch Anpassung der Einnahmen, bzw. Streichung von Subventionen. Handlungsbedarf wird daher zum
832 einen ausgemacht, um die expliziten Schulden des Staates, die derzeit bei 80% des BIP liegen, zu verringern. Zum
833 anderen muss es darum gehen, den impliziten Schulden, der demografisch bedingten Tragfähigkeitslücke von derzeit
834 3,1 % des BIP, zu begegnen. Eine breite Mehrheit innerhalb der PG 4 geht davon aus, dass der Stabilitäts- und
835 Wachstumspakt und die Schuldenbremse geeignete Instrumente zum Abbau der expliziten Verschuldung sind (vgl.
836 dazu das Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. zu Kap. E 3.4). Um künftig auch mit der impliziten Verschuldung
837 umzugehen, hält die Mehrheit der PG-Mitglieder vor allem Maßnahmen für ein sozial und ökologisch verträgliches
838 Wachstum für bedeutsam, während die Opposition vor allem eine Verbesserung der Einnahmesituation der

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

839 öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen für notwendig erachtet (vgl. dazu das Sondervotum der
840 Oppositionsfraktionen zu Kap. E 3.5, E 3.6).

841 Was nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik in der Industrie bedeutet, lässt sich nach Meinung aller PG 4 Mitglieder
842 beispielhaft anhand der Chemiebranche zeigen, da sich in ihr die komplette Wertschöpfungskette abbilden lässt. Ein
843 Mix aus ordnungsrechtlichen Vorgaben, Grenzwerten, fiskalische Abgaben wie auch Selbstverpflichtungen hat sich
844 hier als erfolgreich erwiesen und die Wettbewerbsposition der deutschen Chemieindustrie sogar gestärkt. Alle PG-
845 Mitglieder sind sich einig, daran künftig mit einem in sich abgestimmten Instrumentenmix anknüpfen zu wollen.
846 Dabei sind die Ziele: 1. die absolute Senkung des Ressourceneinsatz, 2. die grundsätzliche Internalisierung externer
847 Kosten sowie 3. die Stärkung des Denkens in Kreisläufen und die daraus resultierende Reduzierung von End-of-
848 Pipe-Maßnahmen.

849 Mit der Frage nach den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für eine „unilaterale“ Vorbildrolle Deutschlands
850 und Europas bei der Minderung von Treibhausgasemissionen (als ein Element einer Pionierrolle) haben die PG 4
851 Mitglieder an die Arbeiten der PG 3 angeschlossen. Die PG 4 betrachtete zwei unterschiedliche Ansätze der
852 effektiven und effizienten CO₂-Reduktion: 1. Maßnahmen im Rahmen eines Cap-basierten Systems und 2.
853 Maßnahmen zur Förderung spezifischer Technologien. Da für die Vielzahl der bisher angewandten
854 Politikinstrumente kein kohärenter Ordnungsrahmen ausgemacht wird, wird von der Mehrheit der PG-Mitglieder auf
855 die Notwendigkeit einer Fokussierung auf den Cap-Ansatz im Rahmen einer konsequenten Europäisierung der
856 Klimapolitik verwiesen, wobei gleichzeitig erste Handlungsfelder benannt werden. Die Opposition betont
857 demgegenüber auch die Bedeutung einer Mehrebenen-Strategie und den wichtigen Komplementärcharakter der
858 Instrumente (vgl. dazu das Sondervotum der Oppositionsfraktionen zu Kap. E 5).

859 **„Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile“**

860 Die Projektgruppe 5 hatte ein breites Spektrum an Arbeitsaufträgen abzudecken. Dies konnte in der Kürze der Zeit
861 nur durch eine starke Konzentration auf die im Einsetzungsbeschluss benannten Kernthemen „nachhaltige
862 Lebensstile“, „Wandel der Arbeitswelt“ und „nachhaltiger Konsum“ bewältigt werden.

863 Zunächst befassten sich die Mitglieder mit Ansätzen und Systematiken zur Beschreibung von Lebensstilen und ihrem
864 Verhältnis zur Nachhaltigkeit. Hierbei wurde deutlich, dass von dem nachhaltigen Lebensstil nicht gesprochen
865 werden kann und auch nicht gesprochen werden sollte. Eine der Herausforderungen besteht in der Diskrepanz
866 zwischen umweltbewussten Einstellungen und gleichzeitig wenig nachhaltigem Verhalten, die auch als
867 Bewusstseins-Verhaltens-Lücke beschrieben wird. Wie ein nachhaltiger Lebensstil dennoch ermöglicht, bzw.
868 erleichtert werden kann, wurde entlang der Akteure Zivilgesellschaft, Medien, Unternehmen und der Politik
869 diskutiert. Festzuhalten bleibt: So plural die individuelle Lebensgestaltung in unserer Gesellschaft ist, so vielfältig
870 müssten auch entsprechende Politiken und Gestaltungsansätze in Richtung Nachhaltigkeit sein.

871 Beim Thema „zukunftsfähige Arbeit“ behandelte die Projektgruppe den Wandel der Arbeitswelt und der
872 Beschäftigungsformen. Zunächst wurden allgemeine Trends, wie Globalisierung und demographische
873 Veränderungen und der Wandel der Arbeitswelt analysiert. Näher untersucht wurden die „Organisatorische
874 Revolution“, die „Subjektivierung von Arbeit“ und die damit einhergehende Flexibilisierung und Entgrenzung. Ein
875 weiterer Fokus lag auf dem „Wandel der Beschäftigungsformen“, dem Normalarbeitsverhältnis atypischen
876 Beschäftigungsverhältnissen und der Frage der Geschlechtergerechtigkeit. Über die Frage, wie die „zukunftsfähige
877 Arbeit“ aussehen soll und welche politischen Maßnahmen sinnvoll sind, war ein fraktionsübergreifender Konsens
878 nicht herzustellen. Im allseitigen Einverständnis wurden die verschiedenen Vorstellungen in drei Idealtypen skizziert,
879 um sie zur gesellschaftlichen Debatte zu stellen: „Ausdehnung der Erwerbsarbeit“, „Ausbau der Erwerbsarbeit auf
880 Basis guter Arbeit und punktueller Arbeitszeitverkürzung“ und „das Ganze der Arbeit zukunftsfähig gestalten“,
881 stehen exemplarisch für die unterschiedlichen politischen Richtungen und Handlungskonzepte. Entlang der
882 Idealtypen wurden die verschiedenen Sichtweisen, aber auch Verbindungslinien und Querverweise zu
883 Gestaltungsmöglichkeiten auf der Makro- und der Mikroebene sichtbar gemacht.

884 Der dritte Schwerpunkt der Projektgruppe war das Feld des „nachhaltigen Konsum“. Die Projektgruppe ging davon
885 aus, dass bewusster Konsum Nachhaltigkeit befördern kann – allerdings nur in Grenzen. Die Projektgruppe 5 stellte
886 sich die Aufgabe, diese Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen, Hindernisse darzustellen und Optionen
887 aufzuzeigen, nachhaltigen Konsum zu unterstützen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

888 Um die Chancen eines nachhaltigen Konsums zu nutzen, gibt es aus Sicht der Projektgruppe 5 zwei Ansätze, die
889 gemeinsam genutzt werden sollten:

890 • Zum einen sollen die notwendigen Rahmenbedingungen für einen nachhaltigen Konsum geschaffen
891 werden.

892 • Zum anderen sollen die Verbraucher und Verbraucherinnen unterstützt werden, die sich daraus ergebenden
893 nachhaltigen Konsummöglichkeiten zu nutzen. Sie sollen befähigt werden, ihre Konsumweise zu
894 hinterfragen, die Praxis eines nachhaltigen Lebensstils soll erleichtert werden.

895 Dazu sollen die gesellschaftliche Debatte um nachhaltigen Konsum und die Bildung für Nachhaltige Entwicklung
896 gestärkt werden. Notwendig ist ein Lernprozess, in dem Lebensweisen und Konsummuster hinterfragt, plurale
897 Lebensstile respektiert und gleichzeitig Lebensstile etabliert werden, die mit den Grundsätzen sozialer und
898 ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit vereinbar sind. Über die Akkreditierung von Siegeln und Zertifikaten
899 und eine verbesserte Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen sollen Produkt- und Prozessinformation
900 transparenter, verlässlicher und glaubwürdiger werden. Unternehmen über Lebenszyklusanalysen, der Stärkung der
901 gemeinsamen Produktverantwortung und eine optimierte Produktentwicklung nachhaltigere Produkte anbieten. Der
902 Staat soll über die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen und über die Bereitstellung von Infrastruktur
903 Anreize für die Nachhaltigkeit des Konsums setzen und als bedeutender Konsument die Nachhaltigkeitskriterien in
904 der Beschaffung konsequent berücksichtigen. Das Thema Suffizienz wurde im Berichtsteil zum nachhaltigen
905 Konsum vertiefend analysiert. Hierzu liegt ein Sondervotum der Fraktion der FDP vor.

906 2 Handlungsempfehlungen und Indikatorensetz

907 2.1 Indikatorensetz

908 Ausgehend von der Erkenntnis, dass Wohlstand mehr ist als „Materieller Wohlstand“ empfiehlt die Enquete-
909 Kommission dem Deutschen Bundestag, einen neuen Wohlstands- und Fortschrittsindikator zu etablieren:
910 *den/die/das NAME*. Der/die/das aus zehn zentralen Variablen bestehende *NAME* soll künftig darüber Auskunft
911 geben, wie es in Deutschland um Wohlstand und Lebensqualität steht. Neben der Dimension „Materieller
912 Wohlstand“ sollen auch die Wohlstands-Dimensionen „Soziales/Teilhabe“ und „Ökologie“ in den Blick genommen
913 werden.

914 *Grafik der Agentur einfügen¹*

915 Der „Materielle Wohlstand“ und dessen Nachhaltigkeit wird *in/m NAME* durch das BIP pro Kopf, die
916 Einkommensverteilung und die Staatsschulden abgebildet. Der Bereich „Soziales/Teilhabe“ soll durch die
917 Indikatoren Beschäftigung, Bildung, Gesundheit und Freiheit gemessen werden und der Bereich Ökologie durch die
918 Variablen Treibhausgase, Stickstoff und Artenvielfalt. Detaillierte Angaben zu den Indikatoren finden sich in im
919 Teil C des Berichts unter Kapitel 3.2. bis 3.4.

920 Die genannten zehn Leitindikatoren sind die zentralen Bausteine des neuen Wohlstandsmaßes. Darüber hinaus gibt
921 es weitere Indikatoren im Hintergrund, so genannte Warnlampen. Diese Indikatoren stehen für zusätzliche wichtige
922 Informationen in den jeweiligen Wohlstandsbereichen. Sie ergänzen die Leitindikatoren und werden nur dann
923 sichtbar und analysiert, wenn sie sich negativ entwickeln bzw. gewisse Grenzwerte überschreiten. So soll die
924 Aufmerksamkeit gezielt auf Fehlentwicklungen gelenkt werden, die die Leitindikatoren nicht ausreichend abbilden
925 bzw. deren positive Entwicklung gefährden.

926 Folgende Indikatoren stehen hinter den „Warnlampen“: Für den Bereich „Materieller Wohlstand“ sind es die
927 Nettoinvestitionen, die Vermögensverteilung, die „Finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors“, für den Bereich
928 Soziales/Teilhabe sind es die Unterbeschäftigung, die Weiterbildung, die „Gesunden Lebensjahre“ und für den
929 Bereich Ökologie sind es die globalen Emissionen der Treibhausgase, der globale Stickstoff-Überschuss und die
930 globale Artenvielfalt.

931 Der materielle Wohlstand eines Landes wird sowohl durch die marktvermittelte als auch durch die nicht-
932 marktvermittelte Produktion (Kindererziehung, Pflege im Haushalt, Ehrenamt etc.) bestimmt, ein großer
933 volkswirtschaftlicher Wertschöpfungsbereich, der bislang wenig im Blickfeld steht. Da jedoch zur nicht-
934 marktvermittelten Produktion lediglich alle zehn Jahre statistische Daten vorliegen, empfiehlt die Enquete-
935 Kommission, dass das Statistische Bundesamt die Zeitbudgeterhebung zur Messung der nicht-marktvermittelten
936 Produktion alle fünf Jahre durchführt. Liegen neue Zahlen vor, soll die nicht-marktvermittelte Produktion im *NAME*
937 berücksichtigt werden.

938 Für alle anderen Indikatoren gilt: Die Enquete-Kommission empfiehlt, diese regelmäßig (beispielsweise jährlich)
939 berechnen zu lassen. Die Bundesregierung soll künftig ebenso regelmäßig zu dem von der Enquete-Kommission
940 vorgeschlagenen Indikatoren-Tableau in ressortübergreifender Weise Stellung beziehen. In Vorbereitung dieser
941 Stellungnahme könnten einschlägige Sachverständigenräte *das/den/die NAME* analysieren, kommentieren und ggf.
942 konstruktiv erweitern. Auf jeden Fall sollten der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen
943 Entwicklung und der Sachverständigenrat für Umweltfragen aufgefordert werden, diese Aufgabe zu übernehmen.
944 Inwieweit weitere Sachverständigenräte und Beiräte zu dieser öffentlichen Diskussion beitragen können und sollen,
945 sollte zu Beginn der kommenden Legislaturperiode geprüft werden.

946 *Der/die/das NAME* soll darüber hinaus unter Bürgerinnen und Bürgern bekannt werden und die gesellschaftliche
947 Debatte beflügeln. Dazu gehört eine möglichst interaktive Aufbereitung des Indikatorensetzes im Internet. Neben
948 einer attraktiven Darstellung *des/der NAME* sollen auf einer einzurichtenden Internetseite Hintergrundinformationen
949 zu den Indikatoren abrufbar sein. Anbieter der Homepage könnte zum Beispiel das Statistische Bundesamt sein, das

¹ Diese Darstellung und der Name des Indikatorensetzes wurde von ergo Kommunikation im Auftrag der Enquete-Kommission erarbeitet.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

950 die Pflege und Aufbereitung der Daten übernehmen würde. Analog zum Internetauftritt des OECD-Better-Life-Index
951 sollte mit diesem Internetangebot auch eine Aggregation der Einzelindikatoren des Indikatorensetzes zu einem
952 aggregierten Index möglich sein, wobei die Nutzerin und der Nutzer entsprechend ihrer bzw. seiner Präferenzen die
953 Gewichtung der einzelnen Teilindikatoren vornimmt.

954 Darüber hinaus empfiehlt die Enquete-Kommission eine Installation *des/der NAME* in einem zentralen Gebäude des
955 Deutschen Bundestages. Die Enquete-Kommission bittet den Ältestenrat des Deutschen Bundestages in diesem
956 Sinne entsprechende Realisierungsvorschläge einzuholen und über ihre Umsetzung zu entscheiden. Es sollte auch
957 geprüft werden, ob eine Wanderausstellung sinnvoll sein kann.

958 Bei der Entwicklung des neuen Wohlstandsmaßes stellte die Enquete-Kommission bei zahlreichen Statistiken
959 Handlungsbedarf fest. So sollte etwa die Messung der Einkommens- und Vermögensverteilung deutlich verbessert
960 werden. Daneben erscheint eine Ergänzung der Bildungsberichterstattung durch Erfassung der tatsächlichen
961 Bildungskompetenzen sinnvoll. Im Bereich Ökologie bedarf es zum einen einer mindestens EU-weit vergleichbaren
962 amtlichen Erhebung des 'Vogelindex' oder, besser noch, der Einführung eines konzeptionell umfassenderen
963 Indikators für Biodiversität. Zum anderen sollte die Verfügbarkeit von globalen Stickstoffbilanzen deutlich
964 verbessert werden. Generell sollte versucht werden, einen höheren Grad an Aktualität zu erreichen.

965 **2.2 Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung**

966 Die Projektgruppe 3 hat ihren Schwerpunkt auf die analytische Arbeit gelegt. Darüber hinaus hat sie Grundsätze
967 einer deutschen und europäischen Handlungsstrategie formuliert. Ein wichtiger Leitgedanke ist dabei das Einnehmen
968 einer Pionierrolle. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie im Bewusstsein eingeschränkter
969 Handlungsmöglichkeiten des Nationalstaates den besten Weg sucht, internationale Kooperation zu befördern.
970 Notwendig wird dies durch die zunehmend globale Natur vieler Umweltprobleme. Die Pionierrolle wird nicht nur als
971 global wirkungsvoll sondern auch als ethisch zwingend geboten angesehen.

972 Drei Wege, eine Pionierrolle auszugestalten, werden von der Projektgruppe 3 besonders betont: (1) Über
973 Innovationen unterschiedlicher Arten können die Kosten der Entkopplung auch für andere Weltregionen reduziert
974 werden. (2) Transfers und Sanktionen, z.B. Seitenzahlungen, können andere Länder zum Beitritt zu internationalen
975 Abkommen bewegen. (3) Das Setzen von Normen oder der Aufbau von internationaler Reputation, z.B. durch das
976 Vorbild eigener Entkopplungsmaßnahmen, kann Druck auf andere Länder aufbauen. Da die Wirkung einer
977 Pionierstrategie mit der Anzahl der beteiligten Partner steigt, wird eine starke europäische Ausrichtung einer
978 Entkopplungsstrategie angestrebt.

979 Angesichts vielfältiger Herausforderungen und unterschiedlicher Wege, die Pionierstrategie auszugestalten, wird ein
980 differenzierter Portfolioansatz empfohlen. In diesem würde eine ausgewogene Verteilung von Ressourcen auf
981 unterschiedliche ökologische Herausforderungen und Instrumente erreicht. Teil eines solchen Portfolios wäre auch
982 eine deutsche und europäische Vorbildrolle, ob beim Klimaschutz oder in anderen ökologischen Dimensionen. Zu
983 deren Gestaltung hat die Projektgruppe 4 aufbauend auf der Arbeit der Projektgruppe 3 Handlungsempfehlungen
984 entwickelt.

985 In der Projektgruppe 3 konnte kein gemeinsames Verständnis bzgl. konkreter Handlungsempfehlungen erzielt
986 werden. Daher wurde dazu ein ausführlicher Maßnahmenkatalog der Opposition als Sondervotum sowie weiter
987 Stellungnahmen von Sachverständigen und Abgeordneten eingebracht (vgl. Sondervotum zu Kapitel 7.2).

988 Angesichts der stark analytischen Arbeit der Projektgruppe 3 haben auch die von ihr benannten offenen
989 (Forschungs-) Fragen den Charakter von Handlungsempfehlungen. So besteht zur besseren Quantifizierung von
990 Umweltgrenzen weiterhin Bedarf an besseren statistischen Daten, Systemwissen und potentiellen globalen
991 Entwicklungsszenarien. Strategien zum Umgang mit dem Rebound- Effekt und Problemverschiebungen müssen
992 weiter entwickelt werden, da die eigentlich angestrebte Setzung von globalen Emissionsgrenzen (Caps) oft nicht
993 umzusetzen ist. Zuletzt konnten die Möglichkeiten, über Innovationen Entkopplung zu realisieren, nicht für alle
994 Umweltbereiche so umfassend aufbereitet werden wie beim Klimaschutz. Darüber hinaus finden sich ergänzende
995 Vorschläge der Opposition zum Forschungsbedarf im Sondervotum zu Kapitel D 7.3).

996 **2.3 Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik**

997 Die im ordnungspolitischen Teil abgegebenen Empfehlungen beziehen sich auf vier Teilbereiche.

998 2.3.1 **Die Regulierung der Finanzmärkte:**

999 **Strengere Eigenkapitalanforderungen**

1000 • Eine weitaus höhere Leverage Ratio sollte rasch (ggf. bereits ab 2015) eingeführt werden. Sie sollte als
1001 zentrales Eigenkapitalmaß verwendet werden, weil sie weniger manipulationsanfällig ist als die
1002 risikogewichtete Eigenkapitalquote. Die Pflicht zur risikogewichteten Eigenkapitalunterlegung als
1003 zusätzliches Instrument soll exzessive Risiken vermeiden helfen. Dies dürfte aber nur gelingen, wenn auch
1004 sie deutlich schärfer als bisher gefasst wird. Eine höhere Eigenkapitalanforderung verschafft nicht nur dem
1005 für eine Marktwirtschaft fundamentalen Haftungsprinzip mehr Geltung. Sie trägt auch dazu bei, dass das
1006 Anpassungsvolumen im Krisenfall geringer als bisher ausfällt, was die krisenverschärfende
1007 Abwärtsdynamik von Fire Sales und Bilanzverkürzungen reduziert.

1008 • Die Eigenkapitalanforderungen sollten eine bankspezifische Komponente enthalten. So sollten Banken, die
1009 systemrelevant sind oder eine außergewöhnlich starke Fristentransformation betreiben - sich also sehr
1010 kurzfristig verschulden, aber langfristige Kredite vergeben - zusätzliche Eigenmittel vorhalten müssen.

1011 **Bessere antizyklische und makroprudenzielle Instrumente:**

1012 • Aufgrund der Nachteile risikogewichteter Eigenkapitalquoten sollte zusätzlich eine regelgebundene
1013 antizyklische Leverage Ratio eingeführt werden.

1014 • Darüber hinaus sollten die Aufsichtsbehörden ermächtigt werden, situationsabhängig Änderungen in den
1015 höchstens erlaubten Beleihungsquoten (Loan to Value Ratios) für Kredite vorzuschreiben. Durch eine
1016 Senkung der Beleihungsquoten müssten Kreditnehmer mehr Eigenkapital einbringen. Eine niedrigere
1017 Beleihungsgrenze für Immobiliendarlehen könnte z. B. einen Hauspreisboom dämpfen.

1018 • In ähnlicher Weise könnten die Aufsichtsbehörden zustandsabhängige Loan to Deposit Ratios verfügen, die
1019 das Verhältnis von den Krediten zu den traditionellen Einlagen beschränken.

1020 • Schließlich wäre zu prüfen, inwieweit eine antizyklische Variation der Bankenabgabe (z. B. höherer
1021 Steuersatz bei exzessiver Kreditvergabe) zielführend sein könnte.

1022 In einem Sondervotum der Oppositionsfractionen werden noch weitere antizyklische und makroprudenzielle
1023 Maßnahmen benannt (vgl. dazu Sondervotum zu Kap. E 2.3.2).

1024 **Wirkungsvolle Regulierung des Schattenbankensystems**

1025 • Die Banken sollten die Aktivitäten von mit ihnen verbundenen Zweckgesellschaften voll in ihren
1026 Rechnungslegungskreis konsolidieren.

1027 • Die Aufsichtsbehörden sollten das Mandat erhalten, in besonderen Fällen außerbilanzielle
1028 Zweckgesellschaften und Aktivitäten ganz zu verbieten.

1029 • Um die Rückwirkungen aus dem Schattenbankensystem auf das Bankensystem zu beschränken, sollte eine
1030 enge Begrenzung des Exposures der Banken gegenüber anderen Teilen des Schattenbankensystems (z. B.
1031 Hedge Fonds) erfolgen.

1032 • Um die Stabilität des Schattenbankensystems selbst zu erhöhen, sollten die Regeln zur Leverage Ratio und
1033 zur Fristentransformation auch hier verschärft werden; Abweichungen von den im Bankensystem geltenden
1034 Grenzen sollten gut begründet werden.

1035 • Schließlich sollten Regulierungsoszen über bilaterale und multilaterale Verträge geschlossen werden, um
1036 Ausweichreaktionen zu vermeiden.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

1037 **Erhöhung von Transparenz und Kontrolle:**

- 1038 • Da die Regulierung mit Sicherheit Finanzinnovationen zu ihrer Umgehung hervorrufen werden, erscheint
1039 es nicht nur wichtig, dass regelmäßig Überprüfungen der Regeln stattfinden. Vielmehr sollten die
1040 Regulierungsbehörden gerade für den Fall, dass Risiken drohen, die Befugnis haben, zusätzliche
1041 Informationen von den Marktteilnehmern einzufordern.
- 1042 • Es sollte auch bedacht werden, ob nicht bestimmte Instrumente mit Gefährdungspotenzial verboten oder
1043 zumindest deutlich unattraktiver gemacht werden sollten. So ist der volkswirtschaftliche Nutzen von
1044 Mehrfachverbriefungen nicht zu erkennen, das Risiko intransparenter Verbriefungskaskaden jedoch
1045 gewaltig. Daher sollten Weiterverbriefungen durch deutlich höhere Selbstbehalte massiv erschwert oder
1046 ganz verboten werden. Inwieweit Kreditderivate insbesondere auf Staatsanleihen ein ähnlich hohes
1047 Gefährdungspotenzial aufweisen und daher ebenfalls verboten oder erschwert werden sollten, ist umstritten.

1048 In zwei Sondervoten der Oppositionsfractionen werden noch weitere Maßnahmen zur Erhöhung von Transparenz
1049 und Kontrolle benannt (vgl. dazu Sondervoten zu Kap. E 2.3.4).

1050 **Regulierung der Vergütungssysteme:**

- 1051 • Die Vergütung soll insgesamt und hinsichtlich ihrer einzelnen Vergütungsteile betragsmäßige
1052 Höchstgrenzen aufweisen, die vom Aufsichtsrat ggf. jährlich festzulegen sind.
- 1053 • Zudem soll die variable Vergütung nicht primär an die Eigenkapitalrendite geknüpft sein, da dies einen
1054 Anreiz schafft, nicht nachhaltige, kurzfristige Geschäfte zu betreiben, die das Geschäftsrisiko
1055 unangemessen erhöhen können.
- 1056 • Ferner sollen im Vergütungsbericht für jedes Vorstandsmitglied dargestellt werden: 1. die für das
1057 Berichtsjahr gewährten Zuwendungen einschließlich der Nebenleistungen; 2. bei variablen
1058 Vergütungsteilen ergänzt um die erreichbare Maximal- und Minimalvergütung; 3. der Zufluss im bzw. für
1059 das Berichtsjahr aus Fixvergütung, kurzfristiger variabler Vergütung und langfristiger variabler Vergütung
1060 mit Differenzierung nach den jeweiligen Bezugsjahren; 4. bei mehrjährigen variablen Vergütungen und bei
1061 der Altersversorgung der Aufwand für das Berichtsjahr.

1062 In einem Sondervotum der Oppositionsfractionen werden weitere Maßnahmen zur Regulierung der
1063 Vergütungssysteme benannt (vgl. dazu Sondervotum zu Kap. E 2.3.5).

1064 **Verbesserter Kriseninterventionsmechanismus**

- 1065 • Es muss ein funktionsfähiger Kriseninterventions- und Insolvenzmechanismus für Banken geschaffen
1066 werden. In ihm sollten die Rechte für die Aufsichtsbehörden zu einem frühzeitigen Eingriff verwirklicht
1067 werden. Ein guter Maßstab hierfür ist das vom Sachverständigenrat entworfene Dreiphasenkonzept.

1068 **Kompetente Europäische Bankenaufsicht**

- 1069 • Eine europäische Bankenaufsicht sollte mit echten Durchgriffsrechten zumindest auf international
1070 operierende Banken ausgestattet werden. Dies betrifft insbesondere das Verfahren bei möglichen
1071 Schieflagen oder Insolvenzen von Banken, die in mehreren Mitgliedsländern tätig sind. Hierzu ist ein
1072 europaweites Abwicklungsregime – mindestens für die Eurozone – nötig. Begleitend sollte es eine Regel
1073 geben, nach der mögliche finanzielle Belastungen der Staaten aus Bankenrettungen verursachergerecht auf
1074 die Mitgliedsländer verteilt werden.

1075 **Eindämmung von „Regulatory Capture**

- 1076 • Zur Vermeidung von Regulatory Capture sollten die finanzielle und personelle Kapazität der
1077 Regulierungsbehörde und ihre Unabhängigkeit gestärkt werden.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

- 1078 • Intransparenz sollte durch klare Transparenzregeln und den Zugang unterschiedlicher Stakeholder zum
1079 Regulierungsvorgang sowie externe Kontrollen (politische, rechtliche, publizistische sowie durch
1080 unabhängige Expertengruppen) und interne Kontrollen (Haftungsregeln, Rotation zur Vermeidung einer
1081 engen Bindung von Mitarbeitern und Regelungsadressaten, normative Festlegungen etc.) der
1082 Regulierungsinstanz reduziert werden.

1083 **Möglichkeit Trennbankensystem**

- 1084 • Als Konsequenz auf die jüngste Finanzkrise fordern einige Mitglieder der PG4 ein Trennbankensystem zu
1085 etablieren, also die Trennung des Geschäftsbankenteils vom Investmentbanking. Andere Mitglieder halten
1086 die Beibehaltung des Universalbankensystems in Deutschland für geboten, weil eine Separation der
1087 einzelnen Sparten nur schwer umgesetzt werden kann, sie aber auch nicht entscheidend für das Ziel der
1088 Schaffung von Finanzmarktstabilität erscheint. Bei einer politisch gewollten Umsetzung wird von allen
1089 Projektgruppenmitgliedern jedoch die Umsetzung in einer Holdingslösung empfohlen (mit einer
1090 Unterteilung der Geschäfte in drei Bereiche).

1091 **Regulierung der Ratingagenturen, Möglichkeit der Schaffung einer europäischen Ratingagentur**

- 1092 • Die Relevanz der Ratings würde durch eine primäre Orientierung der Regeln zur Eigenkapitalhinterlegung
1093 an den ungewichteten Aktiva (s. Handlungsempfehlung zu den Eigenkapitalvorschriften) bereits sinken.
1094 Daneben sollten die bankinternen Ratingverfahren gefördert werden, um die Abhängigkeit von externen
1095 Ratings weiter zu verringern.
- 1096 • Einige Mitglieder der Projektgruppe schlagen vor, eine europäische gemeinnützige unabhängige
1097 Ratingagentur zu schaffen, die für zusätzlichen Wettbewerb auf dem internationalen Markt für Ratings
1098 sorgen und Bewertungsverfahren ermöglichen soll, die nicht durch Interessenkonflikte verzerrt sind. Die
1099 Mehrheit der PG 4-Mitglieder würde eine Intensivierung des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs auf dem
1100 internationalen Markt für Ratings begrüßen. Die Einrichtung einer öffentlich geförderten oder gar
1101 öffentlich-rechtlichen Ratingagentur sieht sie jedoch skeptisch. Grundsätzlich sehen sie es nicht als
1102 Aufgabe des Staates an, die Güte von Finanzmarktprodukten zu bewerten.

1103 2.3.2 **Zukunftsfähige Finanzpolitik:**

1104 **Maßnahmen mit Blick auf die explizite Verschuldung:**

- 1105 • Die in der Verfassung niedergelegte Schuldenbremse wie auch der Fiskalpakt werden als sinnvoll erachtet,
1106 um die Staatsverschuldung beschränken zu können, und müssen beachtet werden.
- 1107 • Die Möglichkeiten zur Verschuldung außerhalb der Kernhaushalte sollten weiter eingeschränkt werden.
- 1108 • Um den Deutungsspielraum beim Vorliegen von schweren Wirtschaftskrisen oder Naturkatastrophen
1109 einzuschränken, schlägt die Koalitionsmehrheit vor, dass ein hartes Kriterium definiert werden könnte, ab
1110 wann die Tatbestände erfüllt sind. SPD und Bündnis 90/ Die Grünen halten den Verfassungstext in diesem
1111 Punkt für ausreichend.
- 1112 • Zusätzlich zur Schuldenbremse werden die europäischen Regeln für eine solide Finanzpolitik mittels des
1113 reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalpakts (in dessen Regelungsbereich auch
1114 Kommunen und Sozialversicherungen fallen) als grundsätzlich positiv bewertet – auch wenn der
1115 tatsächliche Beitrag zur finanzpolitischen Solidität in Deutschland noch nicht abgeschätzt werden kann.
1116 Deutschland sollte bemüht sein (und davon wird auch ausgegangen), in Europa eine finanzpolitische
1117 Vorbildfunktion einzunehmen, ebenso wie es auf europäischer Ebene einer weiteren verstärkten
1118 fiskalischen Koordination bedarf.

1119 In einem Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. werden Nachteile des aktuellen Rechtsrahmens benannt (vgl.
1120 Sondervotum zu Kap. E 3.4).

1121

1122 **Maßnahmen mit Blick auf die implizite Verschuldung:**

- 1123 • Vor dem Hintergrund steigender Lebenserwartung und demographisch bedingter sinkender Beschäftigung
1124 sollte an der von der Großen Koalition im Jahre 2007 beschlossenen schrittweisen Anhebung des
1125 Rentenalters auf 67 Jahre unbedingt festgehalten werden. Während der Sachverständigenrat zur
1126 Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits im Jahre 2011 in einem seiner Gutachten und
1127 einige Sachverständige Mitglieder einen weiteren schrittweisen Anstieg des gesetzlichen Rentenalters auf
1128 69 Jahre im Jahr 2060 in Erwägung ziehen, wird auf politischer Ebene die bereits beschlossene schrittweise
1129 Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre zusammen mit einer konsequenten Fortsetzung der
1130 Haushaltskonsolidierung und eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik als die ausreichende Antwort
1131 angesehen, um der Tragfähigkeitslücke zu begegnen. Die Koalitions- und Oppositionsfraktionen sprechen
1132 sich gegen die Anhebung des Renteneintrittsalters mit 69 Jahren aus. Die Fraktion DIE LINKE. lehnt auch
1133 die Anhebung auf 67 Jahre ab; die Fraktion der SPD knüpft die Anhebung auf 67 Jahre an bestimmte
1134 Bedingungen (vgl. die Sondervoten zu Kap. E 3.1 und E 3.5).
- 1135 • Zudem könnte nach einhelliger Auffassung der Kommission die Förderung der Zuwanderung qualifizierter
1136 Arbeitskräfte, die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um die Frauenerwerbsquote zu erhöhen,
1137 die Ausweitung der Erwerbsbeteiligung von Personen über 55 Jahren sowie eine weitere Reduktion der
1138 Erwerbslosigkeit dazu beitragen, dass sich die Situation der öffentlichen Haushalte nachhaltig verbessert.
- 1139 • Unbedingt notwendig ist es, mögliche Haushaltsspielräume zu nutzen, die sich in den nächsten Jahren
1140 ergeben könnten, um die bereits aufgelaufene Staatsverschuldung rasch zu senken und damit „Spielraum“
1141 zur Bewältigung zukünftiger Lasten des demografischen Wandels zu gewinnen – da davon auszugehen ist,
1142 dass auch die vorangehend genannten Maßnahmen allein die Tragfähigkeitslücke nicht schließen können.
- 1143 • Ergänzend sollte eine zukunftsfähige Finanzpolitik ein ökologisch und sozial verträgliches
1144 Wirtschaftswachstum fördern. So sollte der Staat Investitionen in Bildung Forschung und Entwicklung
1145 fördern und die marktwirtschaftlichen Produktivkräfte stärken. So können die zukünftigen Lasten einer
1146 schrumpfenden und alternden Bevölkerung leichter verteilt werden.

1147 In einem Sondervotum der Oppositionsfraktionen wird die Reformnotwendigkeit der aktuellen Finanzpolitik
1148 dargestellt, um ausreichend Finanzierungsmittel zum Beispiel für mehr Investitionen in Bildung, Infrastruktur und
1149 die sozialen Sicherungssysteme bereitzustellen. Dazu werden Vorschläge unter anderem über eine Erhöhung des
1150 Spitzensteuersatzes und der Verbreiterung der Finanzierungsbasis der Sozialversicherungen gemacht. Für einen
1151 umfassenden Blick auf die finanzielle Stellung des Staates ist es zudem auch nötig, die private Vermögenssituation
1152 zu betrachten (vgl. dazu Sondervotum zu Kap. E 3.5, E 3.6).

1153 2.3.3 **Nachhaltiges Wirtschaften am Beispiel der Chemieindustrie**

1154 **Nachhaltige Rohstoffversorgung**

1155 Folgende Handlungsoptionen sollten hier geprüft werden:

- 1156 • die Förderung einer optimalen Nutzung von Biomasse, besonders aus Abfällen, als Ersatz für fossile
1157 Rohstoffe;
- 1158 • die vollständige Ausnutzung und Umformung von Biomasse ohne jeden Abfall, indem die eingebrachten
1159 Bio-Rohstoffe entweder kontinuierlich in technischen Kreisläufen gehalten werden oder wieder als
1160 Nährstoffe in die biologischen Kreisläufe zurückkehren;
- 1161 • die Erschließung und Nutzung von CO₂ als Rohstoff für die organische Chemie durch Mikroorganismen
1162 (Rauchgaszerlegung) oder durch nicht gesundheits- und umweltbelastende organische NHC-Katalysatoren
1163 mit Hilfe überschüssiger erneuerbarer Energien, z. B. in Polyurethane, Methan, Benzoe- oder
1164 Ameisensäure;
- 1165 • die staatliche Förderung von integrierten Konzepten zum biotechnologischen Aufschluss von Biomasse zur
1166 Produktion biobasierter Plattformchemikalien (Bioraffinerien) sowie der Kaskadennutzung von Biomasse

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

1167 (erst stoffliche, dann anschließend energetische Nutzung), weil auf diese Weise sowohl die stofflichen als
1168 die energetischen Potenziale der Biomasse genutzt werden können;

1169 • die Umsetzung des Konzeptes einer Internalisierung externer Kosten auch im Zusammenhang mit der
1170 Biomassenutzung, um dabei insbesondere die Nutzung von Rest- und Abfallstoffen (da diese nicht in
1171 Konkurrenz zur Nahrungsmittelerzeugung stehen) zu fördern;

1172 • die Schaffung verbindlicher Nachhaltigkeitsstandards für die Biomasseproduktion, wobei dabei die
1173 folgende Reihenfolge für die Nutzung von Biomasse gelten muss: 1. Nahrungsproduktion, 2. stoffliche
1174 Nutzung, 3. energetische Nutzung.

1175 Einige Mitglieder der Projektgruppe wollen darüber hinaus folgende weitere Optionen prüfen, während andere
1176 Mitglieder der Ansicht sind, dass die bezweckten Ziele mit den Optionen nicht erreicht werden und teilweise auch
1177 kontraproduktiv sein können:

1178 • die Einführung eines Ressourceneffizienz-Steckbriefes für Chemikalien, damit die ermittelte
1179 Ressourceneffizienz kommuniziert werden kann. Dieser Steckbrief kann in der Supply Chain
1180 Kaufentscheidungen beeinflussen und im Rahmen der Berichterstattungen zum nachhaltigen Wirtschaften
1181 einbezogen werden;

1182 • die Einführung einer Förderabgabe auf abgebaute bzw. importierte Rohstoffe (beträfe dann alle Grundstoffe
1183 der Chemieindustrie, die nicht erneuerbar sind, also Erdöl, Erdgas, Kohle, Phosphor etc.) bei gleichzeitiger
1184 Überprüfung bereits bestehender und dann konkurrierender Abgaben.

1185 **Nachhaltige Produktion und Verarbeitung**

1186 Zur Steigerung der Ressourceneffizienz sollten insbesondere folgende Handlungsoptionen geprüft werden:

1187 • die Durchführung von Analysen und Beobachtungen zur Vermeidung der Verlagerung von CO₂-
1188 Emissionen durch Produktionsverlagerungen ins Ausland (Carbon Leakage) auf Grund von strengerer
1189 Rahmengesetzgebung;

1190 • die Stärkung der Ansiedlung von Chemieunternehmen in Chemieparcs, um die überbetriebliche
1191 Kooperation zu fördern;

1192 • die Initiierung von Netzwerken für Energie- und Ressourceneffizienz in der Chemieindustrie. Auch hier
1193 könnten die Chemieparcs eine besondere Rolle spielen. Bei allen Programmen, Normen und gesetzlichen
1194 Regelungen zur Steigerung der Effizienz sollten Rebound-Effekte von Anfang an mit betrachtet werden;

1195 • die Konzentration auf Forschung und Forschungsförderung in der Chemie auf Bereiche, in denen
1196 Innovations sprünge im Hinblick auf die Ressourceneffizienz zu erwarten sind, z.B.: 1. die Förderung der
1197 weißen Biotechnologie; 2. die Reaktionsenergie aus der Sonne, d. h. die direkte Einbindung von
1198 Lichtenergie als Reaktionsbeschleuniger nach dem Vorbild der Photosynthese oder auch als Photokatalyse;
1199 3. die Optimierung von Verfahren zur Trennung von Stoffgemischen; 4. von effizienteren Synthesewegen
1200 mit verbesserten Katalysatoren, denn diese machen zum Teil Synthesen erst möglich und beschleunigen sie.

1201 • der grundsätzliche Einschluss von Risikoforschung bzw. Risikoabschätzung in Forschungsprogramme
1202 staatlicher Forschungsförderung;

1203 • Regelungsmöglichkeiten, die die biologische Abbaubarkeit als wichtige Produkteigenschaft von
1204 Kunststoffen festschreiben, um die Vermüllungsproblematik, insbesondere in den Ozeanen, an der Ursache
1205 anzugehen und mit der damit verbundenen notwendigen Änderung der chemischen Struktur die
1206 Voraussetzung für ein chemisches Recycling zu schaffen.

1207 Einige Mitglieder der Enquete-Kommission wollen darüber hinaus folgende weitere Optionen prüfen, während
1208 andere Mitglieder der Ansicht sind, dass die bezweckten Ziele mit den Optionen nicht erreicht werden und teilweise
1209 auch kontraproduktiv sein können:

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

- 1210 • die Berücksichtigung von Ökobilanzen bei der Zulassung neuer Produkte und Verfahren (z. B. bei der
1211 Nanotechnologie) zusätzlich zu den vorhandenen Prüfkriterien;
- 1212 • die Festlegung absoluter Obergrenzen für den Treibhausgasausstoß der Chemieindustrie (Einführung
1213 sogenannter Sektorziele):
- 1214 • Unabhängig von der Produktionsmenge sollten absolute Obergrenzen für die Treibhausgasemissionen der
1215 Chemieindustrie festgelegt werden. Auf EU-Ebene könnte das Emissionshandelssystem entsprechend
1216 angepasst und die Klimaziele (orientiert an den deutschen Klimazielen bis 2020) angehoben werden.

1217 **Nachhaltige Chemieprodukte**

1218 Wichtige Aspekte zur Weiterentwicklung von REACH sind:

- 1219 • die schnellere Erarbeitung und Veröffentlichung der Kandidatenliste, die die Stoffe enthält, für die eine
1220 Zulassungspflicht zu prüfen ist. Denn bereits mit Aufnahme in die Kandidatenliste müssen Lieferanten von
1221 Chemikalien, die besonders besorgniserregende Stoffe (SVHC-Stoffe) enthalten, bestimmte
1222 Informationspflichten gegenüber Abnehmern und auch gegenüber Verbrauchern erfüllen;
- 1223 • die verbesserte Verbraucherinformation nach einheitlichen und überwachten Standards und öffentlich
1224 zugängliche Informationen über die Gefährlichkeit von Stoffen, wobei die Einhaltung von Betriebs- und
1225 Geschäftsgeheimnissen zu beachten ist. Hierzu könnte beispielsweise in Deutschland (und in der EU) eine
1226 Haushaltsproduktedatenbank eingerichtet werden, die den USA seit vielen Jahren erfolgreich betrieben
1227 wird und speziell auf die Informationsbedürfnisse der Konsumenten zugeschnitten ist;
- 1228 • die Anpassung der REACH-Regulierung an neuartige Stoffe, insbesondere Nanomaterialien. REACH ist
1229 zwar vom Grundsatz dazu geeignet Nanomaterialien zu regulieren, jedoch müssen den Spezifika der
1230 Nanomaterialien angepasst entsprechende Prüfkriterien und -verfahren entwickelt werden.

1231 Einige Mitglieder der Enquete-Kommission wollen darüber hinaus folgende weitere Optionen prüfen, während
1232 andere Mitglieder der Ansicht sind, dass die bezweckten Ziele mit den Optionen nicht erreicht werden und teilweise
1233 auch kontraproduktiv sein können:

- 1234 • die umfassendere Berücksichtigung der Kombinationseffekte (unerwünschte Folgewirkungen durch das
1235 Reagieren von Stoffen untereinander) von Chemikalien unter REACH;
- 1236 • die Prüfung der Einführung einer Pflicht zur Verwendung sicherer Chemikalien (Substitutionspflicht),
1237 wenn sich im Laufe der Umsetzung der REACH-Verordnung Defizite zeigen sollten, die einen höheren
1238 Substitutionsgrad erforderlich machen;
- 1239 • die bessere Umsetzung der bestehenden Anforderungen aus der REACH-Verordnung sowie die
1240 Verabschiedung kostendeckender REACH-Gebührensätze, um die Umsetzungsdefizite aufgrund
1241 unzureichender Kapazitäten der zuständigen Behörden zu beseitigen.
- 1242 • Nicht einig sind sich die Mitglieder der PG im Hinblick auf die Schaffung von Positivlisten mit Stoffen
1243 geringer oder sehr geringer Gefährlichkeit im Rahmen von REACH.

1244 **Nachhaltigkeitskommunikation**

- 1245 • Der Trend zur Nachhaltigkeitsberichterstattung in der Chemieindustrie sollte gestärkt werden, insbesondere
1246 auch bei den kleinen und mittleren Chemieunternehmen, die hier einen Nachholbedarf gegenüber den
1247 Großunternehmen haben. Vorstellbar wäre eine entsprechende Initiative des VCI, die auch die
1248 branchenspezifische Standardisierung der Nachhaltigkeitsberichte vorantreiben sollte.
- 1249 • Es sollte darauf hingewirkt werden, dass Universitäten und Hochschulen Aspekte der Nachhaltigkeit in die
1250 Curricula der chemiebezogenen Studiengänge integrieren.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

- 1251 • Bildung für Nachhaltigkeit und verantwortliches Handeln betrifft in besonderem Maße die Mitarbeiterinnen
1252 und Mitarbeiter in der chemischen Industrie. Die Unternehmen sollten im Sinne der Mitarbeiterorientierung
1253 Fragen des nachhaltigen Wirtschaftens stärker in die Aus- und Weiterbildung ihrer Beschäftigten
1254 integrieren, damit direkt in den Unternehmen die entsprechenden Kompetenzen weiterentwickelt werden.
- 1255 • Selbstverpflichtungen sollten von der Industrie weiterhin als Instrument der Nachhaltigkeitskommunikation
1256 genutzt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Selbstverpflichtungen überprüfbar sind und
1257 über den Stand der Erfüllung regelmäßig berichtet wird. Ein Greenwashing seitens der Chemieindustrie ist
1258 unbedingt zu vermeiden, denn die dadurch entstehenden Vertrauensverluste sind nur schwer zu korrigieren.
- 1259 • Auch der Staat ist gefordert, die ordnungspolitischen Regelungen, die eine nachhaltige Entwicklung in der
1260 Chemieindustrie unterstützen sollen, verständlich gegenüber Industrie und Bevölkerung zu kommunizieren.
- 1261 2.3.4 **Klimapolitik – Rahmenbedingungen für eine deutsche/europäische unilaterale**
1262 **Vorbildrolle**
- 1263 • In der systematischen Aufarbeitung des bestehenden Ordnungsrahmens und Abgleichs mit den
1264 aufgeführten Kriterien (inklusive der Erfassung der komplexen Wechselwirkungen) sieht die
1265 Projektgruppe 4 einen zentralen Forschungsbedarf. Dem nächsten Deutschen Bundestag wird eine
1266 eingehende und vertiefende Untersuchung und daraus folgende systematische Verbesserung des
1267 Ordnungsrahmens empfohlen, da bisher ein kohärenter, konsistenter und umfassender Gesamtansatz fehlt
1268 (– wobei Teile der Projektgruppe 4 einen Multi-Impuls-Ansatz sogar präferieren). Auf Basis dieser
1269 Ergebnisse sollte die deutsche Politik zur Minderung von Treibhausgasen in Deutschland und Europa dann
1270 zunehmend europäisiert werden, wobei insbesondere die Übergänge sorgfältig zu planen sind.
- 1271 • Auch jetzt schon sollten nationale oder sogar regionale Maßnahmen in Europa nur nach Anlegung eines
1272 strikten Subsidiaritätsprinzips und konsequent im Sinne einer Aufwärtskompatibilität ausgeprägt werden.
1273 Die Mehrheit der Kommission hält aus Gründen der Schlüssigkeit und Berechenbarkeit des
1274 Ordnungsrahmens sowie zur Erreichung einer Kosteneffizienz der Klimaschutzmaßnahmen die
1275 Anwendung eines in sich konsistenten Top-Down-Ansatz bei der Gestaltung des Ordnungsrahmens für
1276 unverzichtbar. Ein Teil der Projektgruppe 4 betont demgegenüber die erfolgreiche Mehrebenenpolitik des
1277 europäischen Klimaschutzes (auch Provinzen/Bundesländer und Städte/Gemeinden als Vorreiter mit
1278 Innovationen), die aus ihrer Sicht weiter gestärkt werden sollte.
- 1279 **Einige zu bearbeitende Handlungsfelder beim EU-ETS sollten sein:**
- 1280 • die Prüfung von Optionen zum Umgang mit den derzeit sehr niedrigen Preisen für CO₂-Zertifikate, die
1281 sowohl die Leitsystemfunktion des EU-Emissionshandels (EU-ETS) für die CO₂-Minderung als auch unter
1282 Umständen die Akzeptanz des Systems gefährden. Als mögliche Optionen werden diskutiert: 1. die
1283 temporäre Verknappung von Zertifikaten (Backloading), 2. die dauerhafte Verknappung von Zertifikaten
1284 (Set-Aside), 3. die frühzeitige Festlegung eines ehrgeizigen Ziels für die nächste Handelsperiode 2020-2030
1285 mit der Möglichkeit des Banking;
- 1286 • die frühzeitige, explizite Festlegung eines Ziels für 2020-2030, um den Marktteilnehmern
1287 Planungssicherheit zu geben;
- 1288 • Bei der Zielfindung 2010-2030 sollte die Erfahrung mit der volatilen Entwicklung des CO₂-Preises in den
1289 vergangenen Jahren berücksichtigt werden;
- 1290 • die Prüfung der Möglichkeiten und konsequente Nutzung des Linking des EU-ETS mit den
1291 Emissionshandelssystemen anderer Weltregionen;
- 1292 • die Prüfung, ob und in welchem Ausmaß „Clean Development Mechanism“ (CDM) weiterhin Bestandteil
1293 des EU-ETS sein soll, und welche anderen Möglichkeiten es gibt, die mit CDM verfolgten Ziele in globalen
1294 Klimaverhandlungen zu erreichen (beispielsweise durch Linking). Außerdem muss der CDM neu bewertet
1295 werden, da Entwicklungsländer nach Cancun- und Durban-Agreements nun eigene Minderungsbeiträge

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

1296 zugesagt haben. Der CDM sollte nur noch bei Überschreiten dieser zugesagten Minderungsbeiträge
1297 anerkannt werden, da es sonst zur Doppelzählung von Maßnahmen kommt.

1298 **Einige bei der Weiterentwicklung der Förderung der Erneuerbaren Energien zu bearbeitende** 1299 **Handlungsfelder sollten sein:**

1300 • eine nachhaltige Begrenzung der Kostenbelastungen aus der EEG-Umlage. Hierfür ist eine Überprüfung der
1301 Mikroziele für einzelne Technologien ebenso unerlässlich wie eine Überprüfung der Befreiungsregeln, vor
1302 allem unter dem Gesichtspunkt des EU-Beihilferechts;

1303 • eine stärkere Integration der Erneuerbaren Energien in den Elektrizitätsmarkt einschließlich einer
1304 zunehmenden Übernahme von Systemverantwortung und Marktrisiken;

1305 • die Definition und institutionelle Etablierung eines europäischen EE-Ziels für 2030. Dabei muss eine
1306 Abstimmung dieses Ziels auf das gewählte CO₂-Ziel erfolgen;

1307 • Maßnahmen zur zunehmenden Nutzung von europäischen Synergien, insbesondere innerhalb des
1308 (weitgehend engpassfrei) verbundenen zentralwesteuropäischen Kontinentalmarkts;

1309 • die kurzfristige Nutzung bilateraler Mechanismen und die langfristige Schaffung eines europaweit
1310 harmonisierten Fördermechanismus.

1311 **Einige Handlungsfelder bei der Weiterentwicklung des europäischen Elektrizitätsbinnenmarkts sollten sein:**

1312 • die Klärung von Fragen zur räumlichen Ausgestaltung der Stromgroßhandelsmärkte in Bezug auf
1313 (grenzüberschreitende) Marktgebiete, Market Coupling und Market Splitting sowie (Cross-Border)-
1314 Redispatch;

1315 • die Klärung, ob und wenn ja welche Art von Kapazitätsmechanismen erforderlich sind;

1316 • die Erweiterung der (kurzfristigen) Flexibilitätsoptionen im Stromsystem insbesondere durch verbesserte
1317 Einbeziehung der Nachfrageseite;

1318 • die Beschleunigung des Netzausbaus, auch grenzüberschreitend. Dabei sind insbesondere auch weitere –
1319 ebenfalls auch grenzüberschreitende – Zusammenlegungen von Übertragungsnetzbetreibern zu prüfen;

1320 • die weitere europäische Harmonisierung nationaler Netzregulierung.

1321 **Einige Handlungsfelder bei Minderungsstrategien in vom EU-ETS nicht erfassten Sektoren sollten sein:**

1322 • die Entwicklung effektiver und effizienter Minderungsstrategien im Wärme- und Transportsektor und klar
1323 formulierte sektorale EU-Teilziele. Eine naheliegende Möglichkeit wäre die Ausdehnung des EU-ETS in
1324 die anderen bisher nicht erfassten Sektoren. Eine solche Erweiterung würde voraussichtlich eine
1325 Umstellung des EU-ETS von einem „downstream“-System (Besteuerung der Emittenten) zu einem
1326 „upstream“-System (Besteuerung der Produzenten und Importeure von fossilen Rohstoffen) erfordern.

1327 **Das Handlungsfeld bei der Nutzung der „doppelten Dividende“ sollte sein:**

1328 • die vorrangige Prüfung der Verwendung der Zusatzeinnahmen für den Staat durch den EU-ETS und das
1329 zum Teil als Mehreinnahme zu verbuchende Aufkommen an Mehrwertsteuer infolge der EEG- und KWK-
1330 Umlagen.

1331 **Einige weitere Handlungsfelder, die über den oben skizzierten Ansatz hinausgehen, sollten sein:**

1332 • Maßnahmen bei Technologietransfer und Patentschutz;

1333 • Maßnahmen zur Erhöhung der Verbrauchertransparenz;

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

- 1334 • die Prüfung von Border-Tax-Adjustments und Alternativen;
- 1335 • die Schaffung eines europäischen, grenzüberschreitenden Ordnungsrahmens für CCS;
- 1336 • die Überprüfung der Wirksamkeit der aktuellen Mietrechtsanpassung zur Behebung des Nutzer-Investor-
1337 Dilemmas;
- 1338 • die steuerliche Förderung der Gebäudesanierung.

1339 In einem Sondervotum legen die Oppositionsfraktionen ihre teils andere Schwerpunktsetzung in der Klimapolitik
1340 kurz dar und verweisen auf die Notwendigkeit eines Mehrebenen und Multi-Impulsansatzes (vgl. Sondervotum zu
1341 Kap. E 5).

1342 **2.4 Arbeitswelt, Konsumverhalten, Lebensstile**

1343 2.4.1 **Lebensstile**

1344 Zum Themenkomplex „Lebensstile“ wurden folgende Handlungsempfehlungen identifiziert:

1345 **Ernährung**

1346 Im Bereich Ernährung gibt es eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten mit Blick auf nachhaltige Lebensstile:

- 1347 • Einrichtung eines Runden Tisches mit dem Ziel alle relevanten Akteure im Wege einer Selbstverpflichtung
1348 zu einer Halbierung der Lebensmittelverluste bis 2025 zu bringen.
- 1349 • Veränderte Ernährungsgewohnheiten in industrialisierten Ländern können effektiv sein, vor allem durch
1350 geringere Anteile tierischer Produkte in der Ernährung (geringerer Fleischkonsum), sodass nicht nur ein
1351 Klimaschutz-, sondern auch ein Gesundheitseffekt eintritt. Handlungsoptionen bestehen z.B. durch
1352 verbesserte Aufklärung, staatliche Rahmensezung und die Internalisierung gesundheitlicher und
1353 ökologischer Folgeschäden durch entsprechende Preisgestaltung. Hierzu liegt ein Sondervotum der
1354 Fraktion der FDP zur Ernährungsaufklärung vor (vgl. Kap. F 2.4).
- 1355 • Stärkung von Ernährungsweisen, die auf saisonale Produkte und fair gehandelte Produkte zurückgreifen
1356 durch intensivierte Aufklärungsarbeit des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und
1357 Verbraucherschutz (BMELV), so vor allem in Schulen.
- 1358 • Umsetzung des Ziels aus dem nationalen Aktionsplan für gesunde Ernährung „In Form 2008“ des BMELV
1359 in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, auf Werbung, die sich an Kinder unter zwölf Jahren richtet, zu
1360 verzichten.

1361 **Wohnen**

1362 Nachhaltiges Wohnen kann mehr sein, als nur hohe Effizienzstandards zu verwirklichen:

- 1363 • Transformation der Raumnutzung durch die Raumordnung, beispielsweise durch Schaffung von
1364 gemischten Wohn- und Arbeitsvierteln, Radwegesystemen, autofreie Zonen und Shared Spaces.
- 1365 • Gemeinschaftliche Wohnformen unterstützen. Dort wo Wohnen im sozialen Verbund erwünscht ist, sollte
1366 die Immobilien- und Wohnungspolitik der Städte eine förderliche Rolle spielen. Neben neuen Netzwerken
1367 zwischen den Generationen kann so auch dem Trend nach mehr Einzelwohnraum und immer größeren
1368 Wohneinheiten entgegengewirkt werden.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

1369 **Mobilität**

1370 Folgende Maßnahmen der Infrastrukturpolitik erleichtern nachhaltige Lebensstile im Bereich der Mobilität:

- 1371 • Wechsel auf effizientere Fortbewegungsmittel: Bei Kurzstrecken sollten nichtmotorisierte
1372 Fortbewegungsmittel gefördert werden (Fußweg, Fahrrad). So können innerstädtische Verkehrswege für
1373 Fahrradnutzung attraktiver gestaltet werden (siehe Beispiel Kopenhagen).
- 1374 • Das Instrument der Geschwindigkeitsbeschränkungen kann zu mehr Koexistenz auf begrenzt verfügbarer
1375 öffentlicher Verkehrsfläche führen. Langsamere motorisierter Individualverkehr braucht weniger Platz, der
1376 zugunsten des Fahrradverkehrs genutzt werden könnte. Gleichzeitig erhöht sich die Verkehrssicherheit und
1377 verringert sich die Umweltbelastung.
- 1378 • Neue Geschäftsmodelle und Infrastrukturen fördern: Attraktivität neuer Angebote für den Alltagsgebrauch
1379 wie Carsharing sollten durch entsprechende Rahmenbedingungen gesteigert werden, beispielsweise durch
1380 Kommunikationstechnologien im Bereich der Routenplanung, die die optimale Nutzung vorhandener
1381 Verkehrsmittel vorschlägt. Automobilhersteller sollten sich zunehmend als Mobilitätsdienstleister im
1382 umfassenden Sinne verstehen.
- 1383 • Einrichtung von Sonderfahrspuren: Sonderfahrspuren könnten für Fahrzeuge mit ökologischem
1384 Antriebssystem freigegeben werden, sodass insbesondere zu Verkehrsstoßzeiten die Attraktivität des
1385 Produktes erhöht würde. Die StVO würde entsprechend ein Zusatzzeichen benötigen.
- 1386 • Parkplatzprivilegierung: Eine Erweiterung von § 12 StVO könnte die Parkplatzsituation von Carsharing-
1387 Fahrzeugen verbessern, indem besondere Stellplätze für Carsharing-Fahrzeuge ausgewiesen werden
1388 könnten.
- 1389 • Gleichstellung mit öffentlichem Nahverkehr: Es könnten verkehrsberuhigte Zonen eingerichtet werden, die
1390 nur durch den öffentlichen Personennahverkehr und Carsharing-Fahrzeuge genutzt werden dürfen.
- 1391 • Die Entfernungspauschale und die niedrige pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen sollte
1392 unter Berücksichtigung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum neu geregelt werden.

1393 **Förderung zivilgesellschaftlicher Innovationen**

1394 Gegenwärtig gibt es eine Vielzahl von Innovatorinnen und Innovatoren, sozialen Gruppen und Praktikerinnen und
1395 Praktikern, die sich bereits auf dem Weg des kulturellen Wandels hin zu nachhaltigen Lebensstilen gemacht haben.
1396 Diese sollten beispielsweise durch folgende Maßnahmen unterstützt werden:

- 1397 • Genossenschaften im Bereich Energieversorgung, Erzeuger-Verbraucher-Vereinigungen, Wohnungs- oder
1398 Kreditgenossenschaften zeichnen sich durch ein hohes Maß an Gemeinsinn aus und durch Mitwirkungs-
1399 und Mitgestaltungsrechten ihrer Mitglieder. Bürokratische Hürden im Steuerrecht und
1400 Wirtschaftsprüfungsverpflichtungen sollten abgebaut werden, damit diese Form des Unternehmertums
1401 unterstützt wird. Zukünftig sollte ihnen der gleichberechtigte Zugang zu Wirtschaftsförderungsmaßnahmen
1402 und Existenzgründungsprogrammen gewährt werden.
- 1403 • Die Regionalisierung von Wirtschaftskreisläufen kann für die Umwelt aber auch für die Menschen und
1404 ihren sozialen Beziehungen vorteilhaft sein. Produkte mit weiten Transportwegen sind allein aufgrund der
1405 zusätzlichen Verkehrsbelastungen mit einem unweigerlich erhöhten ökologischen Fußabdruck hergestellt.
1406 In der Sozialdimension beruhen regionale Wertschöpfungsketten auf anderen Vertrauensverhältnissen
1407 Gerade im Bereich der Nahrungsmittelversorgung scheint der regionale vertrauliche Umgang zwischen
1408 Erzeuger und Verbraucher wieder an Wert zu gewinnen. Gesunde Ernährung sollte nicht am Portemonnaie
1409 scheitern, deshalb braucht es neben verbesserter Aufklärung über gesunde Ernährungsweisen auch weitere
1410 flankierende Maßnahmen. So sollte die Versorgung mit Lebensmitteln in öffentlichen Einrichtungen wie
1411 z.B. Kindergärten und Schulen auch auf Regionalprodukte umsteigen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

- 1412 • Hinter dem Begriff “Solidarische Ökonomie” verbergen sich eine Vielzahl sozialer Interaktionen wie
1413 Reparaturbörsen, Tauschringe, Urban Gardening, gemeinsame Nutzungsgemeinschaften im Sinne von
1414 „Nutzen statt Besitzen“ aber auch Nachbarschaftshilfe im klassischen Sinne. Sie sind von ihrer Natur her
1415 auf lokale Beziehungen angelegt und stützen deshalb regionale Wirtschaftskreisläufe. Diese Formen
1416 wirtschaftlicher Beziehungen sollten politische Unterstützung finden, weil sie nachhaltige Lebensstile
1417 befördern.

1418 Nachhaltiges Marketing

1419 Marketing soll den kompletten Lebenszyklus eines Produktes, von der Idee zur Entstehung, über das Produktdesign,
1420 die Fertigung, den Vertrieb, die Nutzungsphase und im nachhaltigsten Sinne die Wiederverwertung des genutzten
1421 Produktes umfassen:

- 1422 • Die Idee des Prosumers kommt der nachfrageorientierten Produktion sehr nahe. Der Konsument als
1423 Produzent bedeutet, dass Unternehmen kundenspezifische Wünsche zum Beispiel nach Reparatur- und/oder
1424 Austauschmöglichkeiten im Vorfeld mehr Aufmerksamkeit schenken. Dadurch können auch neue,
1425 langfristige Kundenbindungen realisiert werden. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen nach der
1426 Durchsetzungsfähigkeit von bestimmten technischen Standards zum Beispiel über Top-Runner-Programme.
1427 Zur kritischen Wertung von Werbung liegt ein Sondervotum vor (vgl. Sondervotum nach Kap. F 4.5).

1428 2.4.2 Arbeit

1429 Zum Themenkomplex „Arbeit“ wurden folgende Typisierungen erstellt:

1430 Die Projektgruppe 5 hat unter der Prämisse des „we agree that we disagree“ drei mögliche Modelle
1431 „zukunftsfähiger“ Arbeit als idealisierte Typisierungen konstruiert. Es handelt sich dabei um eine idealisierte
1432 Interpretation drei *möglicher* Typisierungen künftiger Arbeitsleben.

- 1433 • Typ I: Ausdehnung der Erwerbsarbeit,
1434 • Typ II: Ausbau der Erwerbsarbeit auf Basis guter Arbeit und punktueller Arbeitszeitverkürzung,
1435 • Typ III: „Das Ganze der Arbeit zukunftsfähig gestalten“.

1436 Im Mittelpunkt dieser *möglichen* Typisierungen steht der *Impetus* des jeweiligen Typs:

- 1437 • Typ I: Die Bewältigung des demographischen Wandels, Globalisierung und des Fachkräftemangels,
1438 • Typ II: Vollbeschäftigung in qualitativ hochwertiger Arbeit,
1439 • Typ III: Gesellschaftliche Umverteilung, geschlechtsspezifische Zuweisungen und Abwertungen
1440 überwinden.

1441 Jeder Typus wird idealisiert, indem Alleinstellungsmerkmale herausgestellt werden, die mit ihm verbunden sind.
1442 Eine übergreifende Rahmung erfolgt durch das Thema Bildung und Ausbildung auf der Makroebene sowie
1443 Gesundheitsschutz auf der Mikroebene.

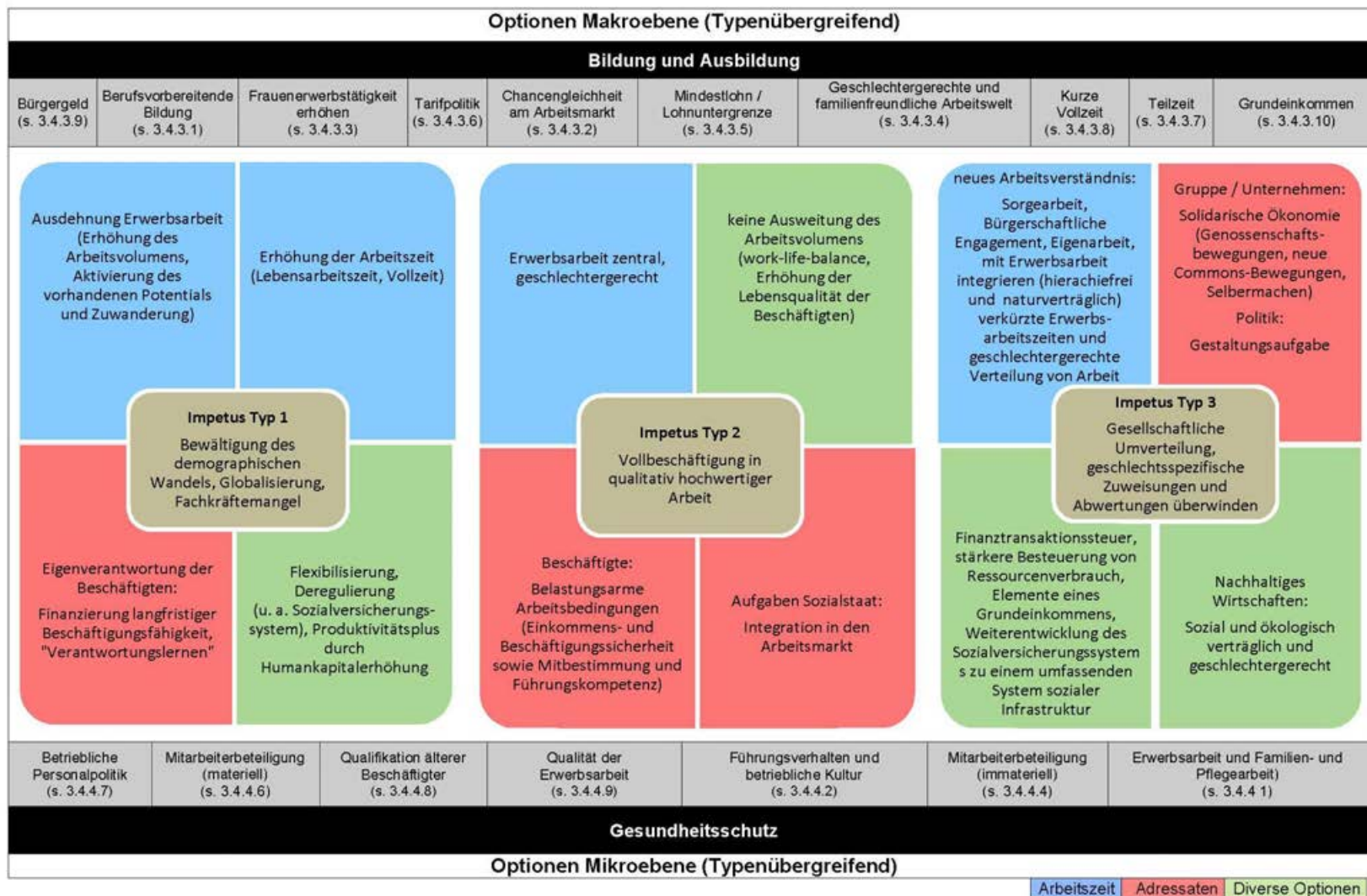
1444 Weitere Handlungsoptionen auf der Makro- und Mikroebene sind nicht zwingend einem einzigen Typus zuzuordnen,
1445 sondern kann je nach Ausgestaltung in mehreren Typen Anwendung finden. Je näher eine Handlungsoption
1446 innerhalb des Schemas an einem dargestellten Arbeitstyp liegt, umso *denkbarer* lässt sich eine Handlungsoption mit
1447 einer dargestellten Typisierung verlinken. Im Umkehrschluss sind von einer Typisierung entferntere dargestellte
1448 Optionen schwerer logisch miteinander zu vereinbaren.

1449 Aufgrund der Pluralität der Vorstellungen zukünftiger Arbeitsleben, handelt es sich um eine ganze Reihe denkbarer
1450 Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitswelt – er ist aber nicht als ganzheitlicher Forderungskatalog zu verstehen.

1451

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

Mögliche Typisierungen künftiger Arbeitsleben (3 Typen), eingebettet in typenübergreifende Optionen auf Makro- und Mikroebene



1452

1453

Abbildung 1: Typisierung künftiger Arbeitsleben

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

1454 2.4.3 Nachhaltiger Konsum

1455 Handlungsoptionen der Projektgruppe 5 für den Bereich des „nachhaltigen Konsums“ stellen sich wie folgt dar:

- 1456 • Um die Chancen eines nachhaltigen Konsums zu nutzen sollen die notwendigen Rahmenbedingungen für
1457 einen nachhaltigen Konsum geschaffen und die Verbraucher und Verbraucherinnen unterstützt werden, die
1458 sich daraus ergebenden nachhaltigen Konsummöglichkeiten zu nutzen. Sie sollen befähigt werden, ihre
1459 Konsumweise zu hinterfragen, die Praxis eines nachhaltigen Lebensstils soll erleichtert werden.

- 1460 • Einzelne Verbraucherinnen und Verbraucher, Verbände und Initiativen setzen sich mit dem Konsum
1461 auseinander. Diese Debatten sollen aufgegriffen und gestärkt werden. Gute Beispiele und fallweise auch
1462 Normen und Regeln sollen entwickelt werden. Dabei sollen plurale Lebensstile respektiert werden,
1463 gleichzeitig Lebensstile etabliert werden, die mit den Grundsätzen sozialer und ökologischer und
1464 ökonomischer Nachhaltigkeit vereinbar sind.

- 1465 • Bildung für Nachhaltige Entwicklung soll gestärkt und in den Bildungsinstitutionen verankert werden.
1466 Einrichtungen des Bundes, die einen Bildungsauftrag haben, können ihre Bildungsinhalte auf eine Bildung
1467 für nachhaltige Entwicklung hin ausrichten. Im föderalen Bildungssystem sollten die Länder die Bildung
1468 für Nachhaltige Entwicklung in die Lehrpläne integrieren.

- 1469 • Produkt- und Prozessinformation sollen transparent, verlässlich und glaubwürdig sein. Dazu sollen die
1470 Glaubwürdigkeit von Siegeln und Zertifikaten verbessert und die Nachhaltigkeitsberichterstattung von
1471 Unternehmen verbessert werden. „Greenwashing“ soll verhindert werden, indem die Verbindlichkeit von
1472 Werbeaussagen mit Bezug zur Nachhaltigkeit im Lauterkeitsrecht verankert wird.

- 1473 • Die Unternehmen können über Lebenszyklusanalysen, die Stärkung der gemeinsamen
1474 Produktverantwortung und eine optimierte Produktentwicklung die Grundlagen für die
1475 Nachhaltigkeitsberichterstattung legen, nachhaltigere Produkte entwickeln und die Reparatur- und
1476 Recyclingmöglichkeiten erweitern.

- 1477 • Der Staat setzt über die Schaffung von Regeln und Normen und über die Bereitstellung von Infrastruktur
1478 Rahmenbedingungen für die Nachhaltigkeit des Konsums. Gleichzeitig ist er selbst Konsument.
1479 Auswirkungen durch die Raumplanung und die Gesetzgebung sollten berücksichtigt werden, der
1480 nachhaltige Konsum gefördert werden. Die öffentliche Beschaffung sollte alle Kriterien der Nachhaltigkeit
1481 konsequent berücksichtigen.

1482 **3 Allgemeiner Teil**

1483 **3.1 Arbeitsweise und Beratungsverlauf**

1484 Die Enquete-Kommission hat sich von Beginn an darauf verständigt, eine höchstmögliche Transparenz ihrer
1485 Beratungstätigkeit herzustellen. Daher hat sie sich dafür entschieden, grundsätzlich in öffentlicher Sitzung zu beraten
1486 sowie die für die Erörterungen wesentlichen Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Neben der
1487 regulären Sitzungstätigkeit hat die Enquete-Kommission am 21. März 2012 zu einen wissenschaftlich ausgerichteten
1488 Symposium eingeladen. Die Beratungen der Kommission sind zudem im Parlamentsfernsehen übertragen und
1489 aufgezeichnet worden. Im Anschluss an zahlreiche Sitzungen hat die Kommission Bürgerchats angeboten, in denen
1490 Kommissionsmitglieder über das Internet Bürgerinnen und Bürgern Rede und Antwort standen. Darüber hinaus hat
1491 die Kommission ab der 15. Sitzung eine Kommentarfunktion eingerichtet, über die sich Interessierte sitzungsbezogen
1492 zu der in der Kommission behandelten Thematik äußern konnten. Die öffentlich zugänglichen Dokumente finden
1493 sich im Internet unter folgendem Link:

1494 <http://www.bundestag.de/bundestag/gremien/enquete/wachstum/index.jsp>

1495 **3.1.1 Kommissionssitzungen, Anhörungen und weitere Veranstaltungen**

1496 Die konstituierende Sitzung der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ fand am 17. Januar
1497 2011 unter dem Vorsitz des Präsidenten des Deutschen Bundestages, Prof. Dr. Norbert Lammert statt. Die
1498 Kommission führte bis zur Verabschiedung des Schlussberichts am 15. April 2013 insgesamt 31 Sitzungen durch.
1499 Sie verständigte sich auf Empfehlung der Obleute der Kommission bereits zu Beginn ihrer Tätigkeit darauf, die
1500 Sitzungen des Kommissionsplenums öffentlich durchzuführen, während die Arbeitssitzungen der eingesetzten
1501 Projektgruppen nichtöffentlich tagten. Lediglich die zur Arbeitsplanung vorgesehene Klausurtagung am 6. und 7.
1502 Februar 2011, mit der die für die Gesamtkommission erforderlichen internen Absprachen zur Einteilung und
1503 Aufgliederung der Kommissionsberatungen getroffen wurden, wurde nichtöffentlich abgehalten.

1504 Die Enquete-Kommission führte sowohl in ihren Plenarsitzungen wie auch in den Projektgruppen zahlreiche
1505 öffentliche Expertenanhörungen durch, um auf diese Weise zusätzlichen externen Sachverstand in die
1506 Kommissionsarbeit und den Erörterungsprozess einfließen zu lassen. Den Überblick über die durchgeführten
1507 Anhörungen geben die im Anhang beigefügten Übersichten (G.6) wieder.

1508 Neben der regulären Sitzungstätigkeit hat die Enquete-Kommission am 21. März 2012 ein wissenschaftlich
1509 ausgerichtetes Symposium mit dem Titel „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - ein neuer Kompass für Politik
1510 und Gesellschaft“ durchgeführt. Ziel der öffentlichen Veranstaltung, die in Berlin im Paul-Löbe-Haus des Deutschen
1511 Bundestages stattfand, war es, Aspekte der Kommissionsarbeit in einer breiten fachwissenschaftlichen Öffentlichkeit
1512 zu erörtern. Rund 300 Gäste folgten der Einladung der Kommission und beteiligten sich lebhaft an den auf die
1513 Vorträge und Podien folgenden Diskussionen. Zu den Vortragenden vgl. Anhang G.6 (18. Kommissionssitzung).

1514 Die Protokolle der öffentlich durchgeführten Sitzungen und Veranstaltungen sind auf der Homepage der Enquete-
1515 Kommission (siehe oben) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

1516 3.1.2 Projektgruppen

1517 Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ hat sich in der Klausurtagung darauf verständigt,
1518 auf der Grundlage der mit dem Einsetzungsbeschluss (Drucksache 17/3853) vorgegebenen Struktur des
1519 Arbeitsauftrages ihre Beratungen in Projektgruppen vorzubereiten. Die Projektgruppen wurden zu folgenden
1520 Themenbereichen eingesetzt:

- 1521 • **Projektgruppe 1:** - Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft
1522 Vorsitz: Abg. Claudia Bögel bis Juni 2012; anschließend Abg. Florian Bernschneider,
- 1523 • **Projektgruppe 2:** - Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands – bzw. Fortschrittsindicators
1524 Vorsitz: Abg. Stefanie Vogelsang,
- 1525 • **Projektgruppe 3:** - Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten und
1526 Grenzen der Entkopplung
1527 Vorsitz: Abg. Dr. Hermann E. Ott,
- 1528 • **Projektgruppe 4:** - Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik
1529 Vorsitz: Abg. Edelgard Bulmahn,
- 1530 • **Projektgruppe 5:** - Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile
1531 Vorsitz: Abg. Sabine Leidig.

1532 Die Projektgruppen sind entsprechend den Regelungen der Geschäftsordnung (§ 55 und § 12 GOBT) als
1533 Unterausschüsse konzipiert worden, so dass die insgesamt elf Mitglieder der Projektgruppen die parlamentarischen
1534 Stärkeverhältnisse widerspiegeln. Entsprechend hat die Fraktion der CDU/CSU vier Mitglieder, die Fraktion der
1535 SPD drei Mitglieder, die Fraktion der FDP zwei Mitglieder und die Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/ DIE
1536 GRÜNEN jeweils ein Mitglied für jede Projektgruppe benannt, die aus dem Kreis der parlamentarischen und der
1537 sachverständigen Mitglieder gestellt wurden. Darüber hinaus waren den Projektgruppen zahlenmäßig nicht begrenzte
1538 stellvertretende Mitglieder zugeordnet.

1539 Die Projektgruppen traten regelmäßig an den Vormittagen der für das Enquete-Plenum vorgesehenen Sitzungstage
1540 zusammen. Sie führten insgesamt 136 Sitzungen durch. Neben den Beratungssitzungen fanden auch in den
1541 Projektgruppen Expertenanhörungen zu den jeweiligen Themenstellungen statt, die - anders als bei der Enquete-
1542 Kommission - nicht öffentlich durchgeführt wurden. Übersichten über die Mitglieder der Projektgruppen wie auch
1543 über die durchgeführten Expertengespräche sind im Anhang G.3 und G.7 aufgeführt.

1544 Die Enquete-Kommission hatte sich zu Beginn ihrer Tätigkeit darauf verständigt, die Projektgruppenberatungen
1545 zeitlich abgestuft beginnen zu lassen. Die als grundlegend für die Erörterung der weiteren Themenfelder angesehene
1546 Erörterung über den Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft (Projektgruppe 1) sowie zu den
1547 Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung (Projektgruppe 3) sind zeitlich an den Beginn der Kommissionsarbeit
1548 gestellt worden. Die Beratungen waren mit der Zielsetzung versehen worden, einen Abschluss zum Jahresende 2011
1549 zu erreichen. Sodann sollten auf den Ergebnissen aufbauend die Beratungen der Projektgruppe 4 (Nachhaltig
1550 gestaltende Ordnungspolitik) und der Projektgruppe 5 (Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile) beginnen.
1551 Die Arbeit der Projektgruppe zur Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindicators
1552 (Projektgruppe 2) war auf den gesamten für die Beratungen der Kommission zur Verfügung stehenden Zeitraum
1553 ausgerichtet, um die in den weiteren Projektgruppen erzielten Ergebnisse in die Entwicklung einer Wohlstands- bzw.
1554 Fortschrittsindikation aufnehmen zu können.

1555 Die vor Aufnahme der Kommissionsberatungen konzipierte zeitliche Abfolge der Projektgruppenarbeit war mit
1556 Blick auf die bereits fortgeschrittene 17. Wahlperiode und den bis zu deren Ende zur Verfügung stehenden Zeitraum
1557 anspruchsvoll gesteckt. Die Beratungen in den vorgelagerten Projektgruppen zeigten schon bald einen weiter als
1558 erwartet gehenden Erörterungsbedarf, der im Ergebnis dazu führte, dass die Projektgruppen 4 (Nachhaltig
1559 gestaltende Ordnungspolitik) und 5 (Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile) ihren Sitzungsbetrieb und ihre
1560 inhaltlichen Beratungen erst im März 2012 aufnehmen konnten.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil A: Einleitung und Überblick

1561 Nach Abschluss ihrer inhaltlichen Beratungen legten die Projektgruppen der Kommission ihre Arbeitsergebnisse in
1562 schriftlicher Form vor, die nach der Beschlussfassung im Kommissionsplenium Eingang in den vorliegenden Bericht
1563 gefunden haben. In den Berichtsbeiträgen angeführte Daten wie auch die Rechtslage können sich daher nur auf den
1564 Stand beziehen, wie er bei der Vorlage der Projektgruppenberichte bestanden hat.

1565 3.1.3 Gutachten und Kurzexpertisen

1566 Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ hat neben ihren internen Beratungen und der
1567 Hinzuziehung externer Sachverständiger auch verschiedene wissenschaftliche Gutachten zu den Themenfeldern des
1568 Einsetzungsbeschlusses beauftragt. Die Themenstellung der Gutachten und Kurzexpertisen sowie die beauftragten
1569 Sachverständigen sind der Übersicht unter Kapitel G.5 zu entnehmen.

1570 3.1.4 Beratungen im Plenum des Deutschen Bundestages

1571 Über die zur Einsetzung der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ im Plenum des
1572 Deutschen Bundestages geführte Debatte hinaus hatten sich die Obleute dafür ausgesprochen, zusätzlich vor dem
1573 Abschlussbericht der Kommission einen weiteren Plenartermin anzustreben, in dem etwa ein Jahr nach Einsetzung
1574 des Gremiums ein erster Befund über die gemeinsamen Beratungen erhoben werden sollte. Die Aussprache fand am
1575 10. Mai 2012 als vereinbarte Debatte in der 178. Sitzung statt und ist im Plenarprotokoll 17/178 Seite 21172 A ff.
1576 dokumentiert.

1577 3.1.5 Zusammensetzung der Kommission

1578 Der Enquete-Kommission gehörten 17 Mitglieder des Deutschen Bundestages und 17 Sachverständige an. Für die
1579 parlamentarischen Mitglieder wurde eine gleichgroße Anzahl stellvertretender Kommissionsmitglieder benannt. Die
1580 17 sachverständigen Mitglieder gehörten nicht dem Deutschen Bundestag oder der Bundesregierung an. Sie wurden
1581 – wie auch die parlamentarischen Mitglieder - von den im Deutschen Bundestag vertretenden Fraktionen benannt
1582 und vom Präsidenten des Deutschen Bundestages in die Kommission berufen. Die Benennungsrechte für die
1583 sachverständigen Mitglieder entsprachen dem Stärkeverhältnis der Fraktionen in der Kommission. Die Fraktion der
1584 CDU/CSU hat sechs, die Fraktion der SPD vier, die Fraktion der FDP drei sowie die Fraktionen DIE LINKE. und
1585 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN jeweils zwei Sachverständigen benannt. Der Überblick über die Zusammensetzung der
1586 Kommission ist im Anhang G.2 dargestellt.

1587 In der konstituierenden Sitzung am 17. Januar 2011 wurde Abg. Daniela Kolbe (Leipzig) aus den Reihen der
1588 Fraktion der SPD zur Vorsitzenden bestimmt. Abg. Dr. Matthias Zimmer (CDU/CSU) wurde als stellvertretender
1589 Vorsitzender eingesetzt. Als Obleute hatten die Fraktionen die Abg. Dr. Georg Nüßlein, (CDU/CSU), Abg. Peter
1590 Friedrich (SPD) bzw. ab Juli 2011 Abg. Edelgard Bulmahn (SPD), Abg. Claudia Bögel (FDP) bzw. ab April 2012
1591 Abg. Florian Bernschneider (FDP), Abg. Ulla Lötzer (DIE LINKE.) und Abg. Kerstin Andreae (BÜNDNIS 90/ DIE
1592 GRÜNEN) bzw. ab April 2012 Abg. Dr. Hermann E. Ott (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN) benannt.

1593 3.2 Organisatorische und verwaltungsmäßige Begleitung der Kommissionsarbeit

1594 Der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ wurde von der Verwaltung des Deutschen
1595 Bundestages ein Sekretariat zur Seite gestellt. Das Sekretariat war beauftragt, die organisatorischen und
1596 administrativen Kommissionsgeschäfte zu erledigen sowie den Kommissionsmitgliedern wissenschaftlich
1597 zuzuarbeiten. Besonderes Gewicht lag dabei auf der Organisation der fünf Projektgruppen sowie auf deren
1598 wissenschaftlicher Unterstützung, die neben der inhaltlichen Abstimmung der Berichtsbeiträge insbesondere das
1599 Verfassen erster Arbeitsentwürfe und deren weitere inhaltliche Begleitung in den Projektgruppenberatungen
1600 umfasste.

1601 Darüber hinaus wurde die Tätigkeit der Enquete-Kommission von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen,
1602 der Abgeordneten und der sachverständigen Mitglieder unterstützt und begleitet.

1603 Die Übersicht über die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter findet sich im Anhang unter Kapitel G.4 zu diesem Bericht.

1604

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

1605 **B Beratungsergebnisse zum Themenbereich: „Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und** 1606 **Gesellschaft“ (Projektgruppe 1)**

1607 **1 Einleitung**

1608 Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stehen im 21. Jahrhundert vor großen globalen und nationalen
1609 Herausforderungen. Die europäische Staatsschuldenkrise verdeutlicht eindrücklich, dass eine ausufernde
1610 Verschuldung zu massiven Verwerfungen in unserem auf Vertrauen und Vertragstreue aufbauenden
1611 Wirtschaftssystem führen kann - mit dramatischen Folgen für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Der
1612 demografische Wandel gefährdet die Finanzierung der Alterssicherungssysteme und damit letztlich den
1613 gesellschaftlichen Zusammenhalt zwischen Jung und Alt. Der Klimawandel veranschaulicht auf bedrohliche
1614 Weise, dass wir uns den Belastungsgrenzen unseres Planeten nähern oder sie gar schon überschritten haben - mit
1615 möglicherweise fatalen Konsequenzen nicht nur für unseren zukünftigen Wohlstand, sondern auch für unsere
1616 Umwelt. In all diesen Beispielen besteht das Kernproblem in fehlender Nachhaltigkeit. Doch es ist nicht zu spät,
1617 korrigierend einzugreifen. Denn bisher ist die Bundesrepublik problemlos zahlungsfähig, das Rentensystem
1618 weist Überschüsse auf und selbst die Erderwärmung kann noch begrenzt werden.

1619 Dazu ist es notwendig, die derzeit in weiten Teilen der Gesellschaft geführte Diskussion, wie diesen
1620 Herausforderungen begegnet werden soll, rasch in konkrete Politik umzusetzen. Dies ist schon allein deshalb
1621 schwierig, weil nicht alle Probleme auf nationaler Ebene zu lösen sind. Vor allem das Problem des
1622 Klimawandels kann nur im globalen Kontext angegangen werden. Dabei kommt es darauf an, das Gebot der
1623 Nachhaltigkeit in der Politik fest zu verankern. Eine nachhaltige Politik zielt darauf ab, die Entwicklungs- und
1624 Zukunftschancen folgender Generationen zu wahren: Weder Schuldenberge noch ein Kollaps des
1625 Rentensystems, weder fehlende Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg noch eine zerstörte Umwelt dürfen die
1626 Chancen zukünftiger Generationen verringern.

1627 Doch häufig diskutierte Lösungsansätze für die einzelnen Problemkreise scheinen einander zu widersprechen. So
1628 wird mit Blick auf die ökologische Nachhaltigkeit häufig eine Begrenzung des wirtschaftlichen Wachstums oder
1629 sogar eine Minderung des materiellen Wohlstands gefordert, um auf diese Weise die Umweltschäden zu
1630 verringern, die mit der gegenwärtigen Form des Wirtschaftens einhergehen. Demgegenüber wird hoch
1631 verschuldeten Staaten – auch die deutsche Staatsverschuldung ist mit rund 80 Prozent der jährlichen
1632 Wirtschaftsleistung alles andere als moderat – eine langfristige Ankurbelung der Wirtschaft geraten, um aus der
1633 Verschuldung gleichsam herauszuwachsen. Auch zur Sicherung eines hohen Lebensstandards im Alter ist
1634 wirtschaftliches Wachstum von großer Bedeutung. Zugleich wird zuweilen befürchtet, dass in einer alternden
1635 und gesättigten Wohlstandsgesellschaft die Risikobereitschaft und das Vorwärtstreben generell abnehmen, was
1636 zu niedrigeren Wachstumsraten in der Zukunft führen könnte.²

1637 Der Deutsche Bundestag hat sich diesen Herausforderungen angenommen und hierzu im Dezember 2010 eine
1638 Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und
1639 gesellschaftlichem Fortschritt in der sozialen Marktwirtschaft“ eingesetzt.

1640 Mit der sozialen Marktwirtschaft hat Deutschland einen Ordnungsrahmen, innerhalb dessen die anstehenden
1641 Herausforderungen gemeistert werden können. Dazu muss er allerdings auch konsequent angewendet werden.
1642 Das ist nicht immer hinreichend geschehen.

1643 Die Rolle der Politik beziehungsweise staatlichen Handelns ist dabei klar definiert; nämlich den Rahmen und
1644 damit die ökologischen, ökonomischen und sozialen Leitplanken festzulegen, innerhalb derer sich Bürgerinnen
1645 und Bürger sowie Unternehmen frei entfalten können. Das gesamtwirtschaftliche Produktionsergebnis – das
1646 Bruttoinlandsprodukt – resultiert dabei aus den vielen einzelwirtschaftlichen Tätigkeiten im Rahmen der sozialen
1647 Marktwirtschaft. Ob es langfristig gesehen zunimmt, ob also Wachstum entsteht, hängt nicht nur von den
1648 staatlich gesetzten Rahmenbedingungen, sondern auch ganz entscheidend von der Leistungsbereitschaft,
1649 Kreativität, Innovationskraft und dem Fortschrittswillen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der
1650 Unternehmerinnen und Unternehmer ab. Diese Akteure zielen in ihren Entscheidungen aber gerade nicht auf
1651 gesamtwirtschaftliches Wachstum, sondern auf ihren eigenen Wohlstand.

1652

² Vgl. Miegel, Meinhard; Wahl, Stefanie; Schulte, Martin (2011). Für einen Bewusstseinswandel.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

1653 Ludwig Erhard hat dies treffend formuliert:

1654 „Wohlstand für alle und Wohlstand durch Wettbewerb gehören
1655 untrennbar zusammen; das erste Postulat kennzeichnet das
1656 Ziel, das zweite den Weg, der zu diesem Ziel führt.“³

1657 Das zentrale Ziel der Politik ist also der Wohlstand aller Bürgerinnen und Bürger. Wirtschaftliches Wachstum
1658 dagegen ist kein politisches Ziel. Es ist vielmehr ein guter – wenn auch unvollkommener – Indikator dafür, wie
1659 sich die wirtschaftliche Situation und damit der materielle Wohlstand der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
1660 sowie der Unternehmerinnen und Unternehmer im Durchschnitt verändern. Unberücksichtigt bleiben dabei
1661 insbesondere Verteilungsaspekte, die Entwicklung der nichtmateriellen Lebensqualität sowie die Erfordernisse
1662 der Nachhaltigkeit. So kann Wachstum auch bedeuten, dass nur wenige einen materiellen Fortschritt erfahren,
1663 während die wirtschaftliche Situation aller anderen stagniert. Auch kann eine mit steigendem Einkommen
1664 zunehmende Präferenz für Freizeit eine Abnahme der Wachstumsraten bewirken, die aber gleichwohl gewünscht
1665 und daher kein Anzeichen für eine rückläufige Lebensqualität ist. Schließlich können kurzfristigem Wachstum
1666 erhebliche mittel- und langfristige Schäden gegenüberstehen, wenn etwa Rendite und Haftung voneinander
1667 getrennt oder externe Effekte in der Nutzung natürlicher Ressourcen nicht in den Kosten ihrer Nutzung
1668 internalisiert sind.

1669 Die Interpretation von Wachstum ist daher schon grundsätzlich nicht eindeutig. Auch im Einsetzungsbeschluss
1670 dieser Enquete-Kommission kommt die Ambivalenz des Wachstums zum Ausdruck. Einerseits wird aus
1671 ökologischer Perspektive gefragt, ob nicht „eine stabile Entwicklung auch ohne oder mit nur geringem
1672 Wachstum möglich“ ist. Andererseits wird befürchtet, dass „schnell eine Reihe von sozialen und wirtschaftlichen
1673 Herausforderungen“ entsteht, wenn Wachstum ausbleibt.

1674 Die Projektgruppe 1 nimmt sich gemäß dem Einsetzungsbeschluss diesen Sorgen an und versucht, den
1675 Stellenwert des Wachstums in Wirtschaft und Gesellschaft zu beleuchten. Sie soll untersuchen, ob Deutschland
1676 unter den Einschränkungen des demografischen Wandels, der Staatsschuldenkrise in Europa und der
1677 notwendigen Haushaltskonsolidierung seinen Wohlstand sichern beziehungsweise welche Konsequenzen das
1678 Ausbleiben eines Wirtschaftswachstums für den Staat sowie die Bürgerinnen und Bürger haben kann. Dabei ist
1679 sich die Projektgruppe 1 darüber im Klaren, dass das Wachstum, also hier ein zunehmendes
1680 Bruttoinlandsprodukt, kein hinreichender Indikator für Wohlstand und Lebensqualität ist. Das
1681 Bruttoinlandsprodukt bildet nämlich außerökonomische Aspekte (unter anderem Gesundheit, Freiheit, Teilhabe
1682 und bürgerschaftliches Engagement) nicht ab. Es ist Aufgabe der Projektgruppe 2 zu untersuchen, welche
1683 Dimensionen für Wohlstand und Lebensqualität erforderlich sind.

1684 Bei alledem sollte jedoch nicht unterschlagen werden, dass Wachstum im historischen Verlauf und im
1685 Ländervergleich stark mit anderen wichtigen Wohlstandsmaßen korreliert. Dies ist wenig überraschend, denn
1686 eine Zunahme des materiellen Wohlstands erlaubt beispielsweise eine bessere Gesundheitsversorgung und damit
1687 eine geringere Kindersterblichkeit sowie eine höhere Lebenserwartung. Auch Anstrengungen für eine intakte
1688 Umwelt sind in entwickelteren Volkswirtschaften typischerweise stärker ausgeprägt. Schließlich sind erfüllende
1689 Freizeitaktivitäten – in Befragungen werden hier vor allem die Zeit mit der Familie und die Begegnung mit
1690 Freunden, aber auch das Engagement für die Gesellschaft genannt – erst dann möglich, wenn die
1691 Einkommenshöhe eine gewisse materielle Sicherheit verspricht. Aus dieser Perspektive ist Wachstum ein
1692 Indikator für ein breiter definiertes Wohlstandsziel.

1693 Darüber hinaus ist in Rechnung zu stellen, dass wirtschaftliches Wachstum es erleichtert, bestehende
1694 Staatsschulden abzubauen. Denn nicht die absolute Verschuldungshöhe ist entscheidend, sondern das Verhältnis
1695 von Schulden zu wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Steigt diese an, so reduziert sich die Schuldenquote, ohne
1696 dass die Finanzpolitik Haushaltsüberschüsse erzielen muss. Auch für die Sicherung eines angemessenen
1697 Rentenniveaus ist Wachstum von großer Bedeutung. Verschlechtert sich im Zuge des demografischen Wandels
1698 nämlich das Verhältnis von Menschen, die in die Rente einzahlen, und solchen, die Rente erhalten, so müssen
1699 bei konstanter Wirtschaftsleistung entweder die Rentenbeiträge steigen oder die Altersrenten sinken. Steigt
1700 jedoch das Bruttoinlandsprodukt, so können die Wachstumsgewinne genutzt werden, um die
1701 Beitragserhöhungen oder die Rentenkürzungen zu vermeiden oder zumindest abzumildern. Aus diesem
1702 Blickwinkel ist Wachstum ein nützliches Instrument zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt.

³ Erhard, Ludwig (1964). Wohlstand für Alle: 9.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

1703 In Kapitel 2 wird dazu der Wachstumsbegriff umfassend erörtert. Dabei wird auch der Grundgedanke des
1704 nachhaltigen Wachstums behandelt. Aus Sicht der Projektgruppe 1 muss nachhaltiges Wachstum zwei
1705 Bedingungen erfüllen:⁴

1706 • Alle Mitglieder der Gesellschaft müssen am Wachstum teilhaben können. Zwischen den Mitgliedern
1707 der Gesellschaft muss Chancengerechtigkeit bestehen. Die Leistung des einzelnen Menschen muss sich
1708 lohnen. Denn „*am Anfang muss die eigene Verantwortung stehen, und erst dort, wo diese nicht*
1709 *ausreicht oder versagen muss, setzt die Verpflichtung des Staates und der Gemeinschaft ein*“.

1710 • Wachstum und Ressourcenverbrauch müssen absolut entkoppelt werden. Die Grenzen der
1711 ökologischen Tragfähigkeit müssen respektiert werden.⁵

1712 Allerdings ist sich die Projektgruppe 1 weitgehend darüber einig, dass sich Wachstum endogen aus den
1713 Entscheidungen der einzelwirtschaftlichen Akteure ergibt und dass die politische Steuerung von Wachstumsraten
1714 kein geeignetes Instrument zur Bewältigung der genannten Herausforderungen sein kann, zumal sich in einer
1715 dezentral organisierten Marktwirtschaft keine politisch gewünschten Wachstumsraten verordnen lassen.

1716 Dagegen bleiben in Politik, Wissenschaft und Gesellschaft die Ansichten über die Auswirkungen der
1717 beschriebenen Notwendigkeiten einer nachhaltigen Politik auf wirtschaftliches Wachstum kontrovers. So
1718 kommen Jackson⁶ und Paech⁷ zu dem Schluss, dass lediglich eine starke Mäßigung oder gar ein gänzlicher
1719 Verzicht auf Wachstum die Grundlage für eine Politik im Sinne der Nachhaltigkeit sein kann. Miegel⁸ geht
1720 davon aus, dass selbst bei großen Anstrengungen das Wachstum in Regionen wie der Europäischen Union
1721 künftig gering sein oder auch ganz ausbleiben wird. Gemeinsam weisen die Autoren unter anderem auf die
1722 Tragfähigkeitsgrenzen der Erde hin, die in vielen Bereichen bereits deutlich überschritten sind.⁹

1723 Dem steht nicht entgegen, dass Menschen weiter forschen, ihr Wissen erweitern und ihre technischen
1724 Fertigkeiten vervollkommen. Dadurch könnte zunächst immaterielles Wachstum generiert werden.

1725 Aus der Besorgnis über den Zustand der Umwelt einen „freiwilligen oder gar erzwungenen Verzicht auf
1726 Wachstum“ abzuleiten, steht jedoch grundsätzlich im Widerspruch zur dezentralen Organisation der
1727 Marktwirtschaft und zum Erfinder- und Unternehmergeist in einer freiheitlichen demokratischen Gesellschaft.
1728 Wachstum entsteht letztlich aus dem Streben nach Neuem und Besserem, seien es neue Produkte, effizientere
1729 Herstellungsverfahren oder bessere betriebliche Organisationsformen. Diese Suche generiert Ideen, neues
1730 Wissen und neue technische Fertigkeiten in Wirtschaft und Gesellschaft, die es erlauben, dass
1731 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mehr oder bessere Güter oder Dienstleistungen produzieren können.
1732 Diese Zunahme der Produktivität ist der Kern des Wachstums.¹⁰ Sie geht nur dann mit einem größeren
1733 Verbrauch der Natur einher, wenn die Rahmenbedingungen dies zulassen. Die gern geführte Diskussion über die
1734 „richtige“ Höhe des Wachstums geht daher am Kern der Sache vorbei. Vielmehr sind neue Ideen und
1735 Produktionsverfahren – und damit Wachstum – dringend notwendig zur Lösung der ökonomischen,
1736 ökologischen und sozialen Herausforderungen. Die Politik hat dabei die Aufgabe, dem Wettbewerb die richtigen
1737 Leitplanken zu geben, damit die wirtschaftliche Aktivität nicht zu unerwünschten Ergebnissen führt. Es kommt
1738 also darauf an, das Wachstum in die richtige Richtung zu lenken. Dabei fungieren die Nachhaltigkeit, aber auch
1739 zunehmend der demografische Wandel als Querschnittsthemen in der Politik, die dazu führen, dass zukünftig
1740 alle Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich dieser Querschnittsthemen zu prüfen sind.¹¹

1741 Wenn aber die Begrenzung von Wachstum für sich genommen kein politisches Ziel ist, Wachstum aber ein
1742 sinnvolles Instrument zur Lösung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen darstellt,
1743 dann muss es politisch darum gehen, Wachstum in die richtigen Bahnen zu lenken. Dafür ist es notwendig, die
1744 Wechselwirkungen zwischen dem Wirtschaftswachstum und wichtigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen

⁴ Vgl. Göppel, Josef; Pfeiffer, Joachim (2005). Konjunktur durch Natur.

⁵ Vgl. Bericht der Projektgruppe 3.

⁶ Siehe Jackson, Peter (2011). Wohlstand ohne Wachstum.

⁷ Siehe Paech, Niko (2012). Befreiung vom Überfluss.

⁸ Siehe Miegel, Meinhard (2012). Welches Wachstum und welchen Wohlstand wollen wir?

⁹ Vgl. Bericht der Projektgruppe 3.

¹⁰ Vgl. Paqué, Karl-Heinz (2010). Wachstum!: Kapitel 1.

¹¹ Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE) ist ein Gremium des Deutschen Bundestages, das sämtliche Gesetzgebungsverfahren bereits auf Nachhaltigkeit hin prüft. Die Bundesregierung hat im April 2012 eine Demografiestrategie mit auf den Weg gebracht, die den demografischen Wandel in Deutschland als ein Querschnittsthema durch alle Politikbereiche ansieht.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

1745 zu untersuchen. Dies leistet Kapitel 3 Die historische Bedeutung der sozialen Marktwirtschaft für die
1746 Nachkriegsentwicklung in Deutschland wird in Abschnitt 3.1. dargestellt. Anschließend wird der
1747 Zusammenhang zwischen finanzieller Nachhaltigkeit und Wachstum diskutiert: In Abschnitt 3.2 geht es um die
1748 Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte, in Abschnitt 3.3 um eine nachhaltige Entwicklung der Finanzmärkte.
1749 Die Rolle der Unternehmen als Innovationsmotor der Wirtschaft wird in Abschnitt 3.4 behandelt und die
1750 Arbeitsmarktpolitik und Verteilung der Einkommen in den Abschnitten 3.5 und 3.6.

1751 Kapitel 4 stellt die wichtigsten finanz- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen dar. Hierzu zählen
1752 zweifellos der demografische Wandel und die damit verbundenen Aufgaben für die Finanz-, Bildungs- und
1753 Innovationspolitik in Deutschland. Mit Schlussbemerkungen endet der Bericht der Projektgruppe 1.

1754 2 Wirtschaftswachstum: Einige Grundlagen

1755 2.1 Begriff und Messung

1756 Eine Volkswirtschaft kann von zwei Seiten her betrachtet werden: Produktion und Verwendung, oder Angebot
1757 und Nachfrage. Wenn wir vom Wachstum einer Volkswirtschaft sprechen, ist in aller Regel das Wachstum des
1758 Bruttoinlandsprodukts (BIP) gemeint. Das BIP misst den Wert der Produktion, also des Angebots an Gütern,
1759 bestehend aus Waren und Dienstleistungen, die im In- oder Ausland nachgefragt werden. Das Niveau der
1760 Produktion ist veränderlich, und zwar kurz- und langfristig. Kurzfristig schwankt es als Folge einer Fülle von
1761 Einflüssen, die sich im Grad der Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials niederschlagen.
1762 Man spricht dann von *Konjunktur*, die vom Boom mit Vollauslastung bis zur Rezession mit deutlicher
1763 Unterauslastung der Produktionskapazitäten alle möglichen Zwischenlagen beschreiben kann. Langfristig
1764 dagegen gibt es einen Trend, also eine Art durchschnittliche Wachstumsrate über Zyklen der Konjunktur
1765 hinweg. Es ist üblich und sinnvoll, genau diesen Trend des BIP als *Wachstum* – in Abgrenzung zur
1766 konjunkturellen Schwankung – zu bezeichnen und ihn mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate der
1767 Produktion zu messen.

1768 Das BIP wird quartalsweise erhoben. Es unterliegt deshalb starken saisonalen und konjunkturellen
1769 Schwankungen. Durch geeignete statistische Verfahren lässt sich aber aus den Veränderungen des BIP ein Trend
1770 ermitteln, der das längerfristige Wachstum einer Volkswirtschaft beschreibt. Niveau und Veränderungen des BIP
1771 sind auch grundsätzlich international vergleichbar, weil das BIP im Rahmen der Volkswirtschaftlichen
1772 Gesamtrechnungen (VGR) nach supranational recht einheitlichen Standards ermittelt wird, und zwar
1773 voneinander unabhängig über die Entstehungsseite (Produktion) und über die Verwendungsseite (Ausgaben).

1774 Das BIP ist definiert als die gesamte Wertschöpfung innerhalb der Landesgrenzen einer Volkswirtschaft in
1775 einem bestimmten Zeitraum. Die Wertschöpfung ist identisch mit dem Gesamteinkommen einer
1776 Volkswirtschaft.¹² Sie besteht aus dem Marktwert aller Güter (Waren und Dienstleistungen), die dem
1777 Endverbrauch dienen. Der Wert der Vor- und Zwischenprodukte, die im Land hergestellt und verbraucht werden,
1778 wird also „aussaldiert“. Dies ist nötig, weil sonst Wertschöpfungen im Bereich der Vorleistungen doppelt gezählt
1779 würden, und zwar einmal im Wert der Vor- und Zwischenprodukte und dann wieder im Wert der Endprodukte.
1780 Das BIP, wie es in der nationalen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ermittelt wird, misst den
1781 Marktwert der gesamtwirtschaftlichen Produktion in der jeweiligen Landeswährung, in Deutschland also dem
1782 Euro. Eine Zunahme des BIP – ob absolut oder relativ – ist die Zunahme des in Euro gemessenen Marktwertes
1783 der Produktion. Sie misst das *nominale* Wachstum, das durch Preis- und/oder Mengenerhöhungen bedingt sein
1784 kann, also durch Inflation oder quantitatives Wachstum der Volkswirtschaft. Genau dieses *reale* Wachstum (und
1785 nicht das *nominale*) ist in aller Regel gemeint, wenn in der Öffentlichkeit – und in diesem Bericht der Enquete-
1786 Kommission – von Wachstum gesprochen wird.

1787 Um das *reale* Wachstum zu erfassen, muss der relative Zuwachs des (nominalen) BIP um die reine Preisinflation
1788 bereinigt werden. Dies ist eine höchst komplexe Aufgabe, denn es findet ein permanenter Strukturwandel der
1789 Wirtschaft statt, der nicht nur die Mengen und Preise, sondern auch die Identität, Qualität und Vielfalt der
1790 Produkte verändert. Nur die wenigsten Waren und Dienstleistungen bleiben über Jahre wirklich dieselben, viele
1791 neue kommen hinzu, alte verschwinden vom Markt. Statistisch stellt sich damit ein grundsätzliches Problem:
1792 Eine mehrdimensionale Veränderung – Identität und Varietät, Qualität und Quantität der Güterwelt – muss in
1793 nur zwei alternativen Dimensionen ausgedrückt werden, nämlich Preisinflation oder Mengenwachstum.
1794 Dazwischen gibt es nichts. Beobachtete Preissteigerungen werden hierbei dann (und nur dann) dem
1795 Mengenwachstum „zugeordnet“, wenn sie durch Verbesserung der Qualität begründet sind, wobei diese sich
1796 auch in der Anzahl und Unterschiedlichkeit der Güter widerspiegeln kann. Die Entscheidung über die Zuordnung
1797 trifft die jeweilige national zuständige Behörde, in Deutschland das Statistische Bundesamt. Sie tut dies auf der
1798 Grundlage des Urteils von Fachleuten, vor allem von Ingenieurinnen und Ingenieuren, die im Auftrag der
1799 Behörde der qualitativen Veränderung eines jeden Produkts ein „Wertäquivalent“ beimesen. Im Ergebnis
1800 bedeutet dies: Qualitatives Wachstum wird statistisch in quantitatives Wachstum „transformiert“.

¹² Gemäß der VGR entspricht dem Inlandsprodukt ein gleich hohes Einkommen, das man als Inlandsprimäreinkommen bezeichnen könnte, also die in den geografischen Grenzen eines Landes hergestellten Waren und Dienstleistungen und die dabei erzielten Einkommen. Das Bruttonationaleinkommen, also das Einkommen aller Inländerinnen und Inländer, erhält man, indem vom Bruttoinlandsprodukt der Saldo der Primäreinkommen mit der übrigen Welt abgezogen wird.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

1801 Diese Transformation sorgt dafür, dass ein (reales) Wachstum des BIP stets auf eine von drei Ursachen
1802 zurückgeführt werden kann:

- 1803 a) die Zunahme der Menge der eingesetzten Ressourcen Arbeit, Kapital, Land, Energie und Rohstoffe,
- 1804 b) die Zunahme von deren Leistungsfähigkeit im Herstellungsprozess („Produktivität“) und
- 1805 c) die Verbesserung der Qualität des Produzierten.

1806 Dabei ist in der statistischen Praxis oft nicht genau feststellbar, welche Ursache dominiert. Soweit tatsächlich das
1807 gemessene reale Wachstum auf Qualitätsverbesserungen beruht, ist es allerdings nicht sinnvoll, es als reines
1808 Mengenwachstum zu interpretieren. Dies gilt besonders für langfristige Aussagen zum Wachstum, da der
1809 Strukturwandel über lange Zeiträume natürlich besonders breit ausfällt und tief greift – bis hin zum Entstehen
1810 völlig neuer Güterwelten, wie schon ein flüchtiger Vergleich der Produktpalette in Deutschland in den 1980er
1811 Jahren mit der heutigen deutlich macht. Und es gilt vor allem für hoch entwickelte Industrienationen, denn deren
1812 Wachstum besteht heute zu einem Großteil aus verbesserter Produktqualität und zunehmender Produktvielfalt
1813 und nicht aus immer mehr vom Gleichen. Ein solches wirklich „quantitatives“ Wachstum findet sich eigentlich
1814 nur noch in den sehr frühen Stadien des Wachstums von Entwicklungs- und Schwellenländern, wo zunächst
1815 elementare Bedürfnisse der Menschen nach mehr Nahrung, Wohnraum und Kleidung befriedigt werden, bevor
1816 dann erst in einem späteren Entwicklungsstadium Qualität und Vielfalt der Güter in den Vordergrund rücken.¹³

1817 **2.2 Die Rolle des Wissens**

1818 Die volkswirtschaftliche Wachstumstheorie begreift die (reale) Wertschöpfung in einer Volkswirtschaft als einen
1819 Prozess des Zusammenwirkens von Produktionsfaktoren zum Zweck der Herstellung von Gütern, und zwar bei
1820 dem jeweils gegebenen Stand des technischen Wissens. Die Zahl der Produktionsfaktoren ist dabei grundsätzlich
1821 offen. Üblich sind maximal vier, nämlich Land, Arbeitskraft sowie Sach- und Humankapital. Ihre Verfügbarkeit
1822 ist veränderlich, allerdings in gesellschaftlich und historisch sehr unterschiedlichem Maße. Die Fläche des
1823 nutzbaren Landes sowie die Anzahl der Arbeitskräfte sind Ergebnis von historischen, gesellschaftlichen und
1824 demografischen Prozessen, die sich selbst auf längere Sicht nur sehr langsam verändern und politisch nur sehr
1825 schwer steuerbar sind. Dies gilt zumindest im dicht besiedelten, hoch entwickelten Deutschland mit seiner
1826 freiheitlich-demokratischen Verfassung. Anders steht es bei Sach- und Humankapital: Diese sind grundsätzlich
1827 akkumulierbar, und zwar durch gezielte Investitionen etwa in modernere Maschinen und verbesserte Bildung.
1828 Ähnliches gilt für den Stand des marktfähigen technischen Wissens, das sich permanent erhöht, und zwar als
1829 Konsequenz von öffentlicher und privatwirtschaftlicher Forschung und Entwicklung sowie von betrieblichen
1830 Lernprozessen auf allen Ebenen.

1831 Für ein tieferes Verständnis von Wachstum bedarf es vor allem einer Erklärung, was die Akkumulation von
1832 Human- und Sachkapital sowie die Zunahme des marktfähigen Wissens treibt. Für hoch entwickelte
1833 Industrieländer lautet die Antwort: Es ist auf lange Sicht allein die Innovationskraft der Wirtschaft und
1834 Gesellschaft, also deren Fähigkeit, neue Produkt- und Verfahrensideen zu entwickeln, die sich dann in neuen
1835 Waren und Dienstleistungen sowie neuen Produktionstechniken niederschlagen. Warum dies so ist, lässt sich
1836 schnell erkennen, wenn man unterstellt, die gesellschaftliche Kraft zur Innovation würde zum Stillstand
1837 kommen. Dies hätte zum einen zur Folge, dass die vorhandene Technik keinen Fortschritt mehr machte. Es hätte
1838 zum anderen sehr schnell die Konsequenz, dass es keinen Anreiz mehr gäbe, den Maschinenbestand – oder
1839 allgemeiner: das Sachkapital – der Wirtschaft zu erneuern, weil ja der vorhandene Bestand bereits bestmöglich
1840 arbeitet. Außer Ersatzinvestitionen gäbe es nichts mehr, wofür die Ersparnis, also der Konsumverzicht,

¹³ Gelegentlich wird explizit zwischen „Wachstum“ als quantitativer und „Entwicklung“ als qualitativer Erscheinung unterschieden. Mit Blick auf die VGR ist diese Unterscheidung für eine Wirtschaft wie die deutsche gegenstandslos, denn das in der VGR ausgewiesene Wachstum ist wegen der beschriebenen Transformation von Qualität in Quantität zu großen Teilen genau das, was der Begriff „Entwicklung“ beschreiben soll. Eine explizite Unterscheidung zwischen Wachstum und Entwicklung führt deshalb aus volkswirtschaftlicher Sicht in die Irre. Solange der Begriff „Qualität“ in der (präzisen) Weise definiert wird, wie es die Wirtschaftswissenschaft und die Statistik tun, nämlich als Verbesserung von Produkteigenschaften und -vielfalt, bleibt die Unterscheidung von Wachstum und Entwicklung rein semantisch. Tatsächlich ist wirtschaftliches Wachstum stets das Ergebnis einer gesellschaftlichen Entwicklung, die in der sogenannten Wachstumstheorie, einer etablierten Disziplin der Volkswirtschaftslehre, gedanklich geordnet und formal dargestellt wird. Weltweit anerkannte, moderne Standardlehrbücher zur Wachstumstheorie sind unter anderem Acemoglu, Daron (2009). Introduction to Modern Economic Growth; sowie Aghion, Philippe; Howitt, Peter (2009). The Economics of Growth; und Barro, Robert J.; Sala-i-Martin, Xavier (2004). Economic Growth.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

1841 verwendet werden könnte. Ähnliches gilt für die Investitionen in Humankapital: Ohne neu entstehendes Wissen
1842 käme auch der Bedarf an Schulbildung und beruflicher Qualifikation sehr schnell zum Stillstand -, bis auf die
1843 üblichen „Ersatzinvestitionen“ im Zuge des Zu- und Abgangs am Arbeitsmarkt durch den demografischen
1844 Austausch von Alt durch Jung.

1845 Ökonomisch formuliert: Die Rentabilität der Investitionen in Sach- und Humankapital hängt entscheidend davon
1846 ab, wie stark das Wissen in einer Wirtschaft wächst.¹⁴ Ohne Innovationen sinkt der Netto-Investitionsbedarf auf
1847 null.¹⁵ Der Prozess des innovationsgetriebenen Strukturwandels – in Schumpeters berühmter Terminologie: die
1848 „schöpferische Zerstörung“¹⁶ – kommt zu einem Ende. Bei gegebenem Einsatz von Land und Arbeitskraft wird
1849 das Wachstum des BIP also letztlich allein durch das neue technische Wissen bestimmt. Die Akkumulation von
1850 Human- und Sachkapital ist nur eine Art Produktionsumweg¹⁷, über den das neue Wissen im Kapitalbestand der
1851 Wirtschaft inkorporiert wird und damit die Produktivität von Arbeit und Land erhöht. Dieser Produktionsumweg
1852 kann durchaus lange dauern, typischerweise Jahre oder gar Jahrzehnte, in denen als Folge neuer Technologien
1853 die Investitionen in Sach- und/oder Humankapital besonders hoch ausfallen, bis schließlich ein neues
1854 Gleichgewicht („steady state“) erreicht ist. Dies gilt vor allem dann, wenn die Welle der technologischen
1855 Neuerungen sich quer durch praktisch alle Branchen der Wirtschaft zieht. Man spricht dann von „all purpose
1856 technologies“¹⁸. Historische Beispiele dafür sind die Anwendung der Dampfmaschine, des elektrischen Stroms
1857 sowie der Mikroelektronik und der Informationstechnologie.

1858 Diese Deutung des Wachstums als Umsetzung neuen technischen Wissens gilt gleichermaßen für hoch
1859 entwickelte Industrieländer wie für Entwicklungs- und Schwellenländer. Bei ersteren geht es allerdings fast
1860 ausschließlich um das Schaffen von wirklich Neuem, bei letzteren zu einem großen Teil um die Fähigkeit,
1861 bereits global vorhandenes Wissen zu erwerben, zu imitieren und in der Praxis anzuwenden. Ein grundsätzlicher
1862 Unterschied liegt darin nicht, zumal auch in der „Adaption“ von bereits vorhandenem Wissen oft viel
1863 Innovatives steckt, das es zumindest in dieser Form auch weltweit noch nicht gegeben hat. So ist es typisch für
1864 Entwicklungs- und Schwellenländer, dass sie von Produkten, die bereits in Industrieländern vorhanden sind,
1865 einfachere und billigere Versionen auf den Markt bringen, deren Produktion durchaus einen mehr oder weniger
1866 großen Aufwand eigener Zusatzforschung voraussetzt. Seit einigen Jahren hat sich dafür der Begriff „frugale
1867 Technologie“ durchgesetzt.

1868 **2.3 Blasen am Kapitalmarkt**

1869 Wissensbasiertes wirtschaftliches Wachstum ist zu unterscheiden von sogenannten Kapitalmarktblasen.
1870 Verstanden wird darunter eine Wertschöpfung, die sich aufgrund einer illusorisch hohen Bewertung des
1871 Vermögensbestandes einer Volkswirtschaft ergibt, zumeist als Folge eines übersteigerten Immobilien- und/oder
1872 Aktienbooms. Ihrem Wesen nach sind solche Blasen eigentlich Phänomene der Konjunktur, denn sie sind Folge
1873 des Suchens der Märkte nach der angemessenen Bewertung von Vermögen im Zuge sich rasch wandelnder
1874 Informationen. Hausse und Baisse, also Über- und Unterschätzung, wechseln sich im zyklischen Rhythmus ab.
1875 Langfristig, also über Jahrzehnte, dominiert der – von Schwankungen unabhängige – Wachstumstrend.
1876 Gleichwohl lehren die Geschichte und vor allem auch die jüngste Vergangenheit, dass die Boomphasen recht
1877 lange Zeiträume umfassen können und zum Teil im Zusammenhang stehen mit großen technologischen
1878 Durchbrüchen wie zuletzt zum Beispiel der „Dotcom“-Boom in den Vereinigten Staaten der 1990er Jahre.

¹⁴ Diese fundamentale Erkenntnis wird üblicherweise Schumpeter (1911) zugeschrieben, ist aber wohl noch viel älter, wie Niehans (1990) zu Recht betont. Sie wurde durch Solow (1956) formalisiert, dort allerdings nur als exogener technischer Fortschritt, der – unerklärt – mit konstanter Rate wächst und dadurch immer neue Anreize zur Kapitalakkumulation in der Anpassung an einen „steady state“ schafft. Erst die sogenannte „neue“ Wachstumstheorie (oder: Theorie des endogenen Wachstums), wie sie schon von Giersch (1979) vorgedacht wurde, führte eine profitorientierte Innovationstätigkeit in die Modellwelt ein. Ergebnis war eine „neue schumpeterianische“ Wachstumstheorie, wie sie bahnbrechend Aghion; Howitt (1992) und Grossman; Helpman (1992) entwickelten. Zur empirischen Bedeutung dieser Theorie, siehe Helpman (2004). Zu ihrer Bedeutung für aktuelle Fragen des Wachstums, siehe Paqué (2010), Kapitel 1.

¹⁵ Der Zins sinkt dabei nicht auf null, solange zur Finanzierung der Ersatzinvestitionen ein Anreiz zum Konsumverzicht benötigt wird, also – im Ökonomenjargon – die Zeitpräferenzrate der Menschen größer als null ist.

¹⁶ Konzept und Begriff der schöpferischen Zerstörung gehen auf Schumpeter (1911; 1942) zurück.

¹⁷ Der Begriff stammt von Böhm-Bawerk, Eugen von (1889). Kapital und Kapitalzins.

¹⁸ Siehe Helpman, Elhanan (Hrsg.) (1998). General Purpose Technologies and Economic Growth.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

1879 Tatsächlich lässt sich erst im Nachhinein wirklich zweifelsfrei feststellen, ob es sich bei einer massiven
1880 Aufwertung von Vermögensbeständen in einem Land um ein realwirtschaftlich begründetes Phänomen oder eine
1881 reine Blase handelt. Denn die Verteuerung von Vermögensbeständen und auch von lokalen Dienstleistungen im
1882 Zuge des Wachstums ist für sich genommen völlig normal, soweit es um die Übertragung von
1883 Produktivitätssteigerungen aus jenen Sektoren der Wirtschaft geht, die im weltwirtschaftlichen Wettbewerb
1884 stehen.¹⁹ Nimmt zum Beispiel im verarbeitenden Gewerbe („Industrie“) die Arbeitsproduktivität und damit das
1885 Lohnniveau zu, überträgt sich diese Zunahme über den Wettbewerb um Arbeitskräfte und Flächen auch auf die
1886 lokalen Dienstleistungen, die möglicherweise keinen entsprechenden Produktivitätsfortschritt erleben. Dadurch
1887 verteuert sich der Preis dieser lokalen Dienstleistungen: Löhne, Mieten und Pachten steigen, Land und Menschen
1888 gewinnen an Wert und damit nimmt die Wertschöpfung insgesamt zu, und zwar nicht nur in der Industrie. Genau
1889 dies ist der Grund, warum Zentren der industriellen Innovationskraft - wie in Deutschland zum Beispiel die
1890 Großräume München und Stuttgart - im Vergleich zur Peripherie sehr hohe Lebenshaltungskosten aufweisen.

1891 Es dürfte nicht überraschen, dass es im Vorhinein extrem schwierig ist zu entscheiden, ob ein beobachtetes
1892 Wachstum eine angemessene „reale“ Wertsteigerung oder eine Blase ist. Tatsächlich bedarf es einer Vielzahl
1893 von gesamtwirtschaftlichen Indikatoren, die aussagekräftige Hinweise darauf geben, ob eine Situation dauerhaft
1894 oder nicht dauerhaft ist. Die besondere Schwierigkeit für externe Beobachterinnen und Beobachter liegt
1895 allerdings darin, dass die Finanzmärkte selbst permanent alle relevanten Informationen verarbeiten, die sich dann
1896 über entsprechende Kauf- und Verkaufsentscheidungen in den Kurswerten niederschlagen. Es erfordert deshalb
1897 einen beträchtlichen diagnostischen und prognostischen Mut festzustellen, dass eine aktuell beobachtete
1898 Konstellation von Preisen an den Vermögensmärkten tatsächlich „unhaltbar“ ist. In jedem Fall fließen in solche
1899 Urteile oft subjektive Wertungen ein, die nur schwer auf eine verlässliche objektive Grundlage zu stellen sind.

1900 **2.4 Freizeitkonsum und häusliche Produktion**

1901 Wirtschaftswachstum ist durch neues technisches Wissen bedingt, aber nicht jedes neue technische Wissen führt
1902 zu mehr gemessenem Wirtschaftswachstum. Denn die Menschen können sich - bewusst und freiwillig – dafür
1903 entscheiden, ihre erhöhte wirtschaftliche Leistungskraft ganz oder zum Teil zu nutzen, um weniger zu arbeiten
1904 und stattdessen mehr Freizeit zu genießen. Wenn nur die Nachfrage nach Freizeit hinreichend
1905 „einkommenselastisch“ ist, also auf das gestiegene Einkommen besonders stark reagiert, kann das gemessene
1906 BIP sogar abnehmen. Die Produktivkraft des zusätzlichen Wissens wird dann also in Form von Freizeit
1907 vollständig „konsumiert“ - statt in Form von zusätzlichen Gütern, die mit zusätzlichem Einkommen erworben
1908 werden könnten. Allerdings: Auch unter diesen Umständen ist es erst das zusätzliche Wissen, das den Menschen
1909 zusätzlichen Konsum möglich macht, und zwar in der speziellen Form der freien Zeit. Lediglich die Art der
1910 Messung, die sich auf den Marktwert des Produzierten beschränkt, weist „Schrumpfung“ oder „Stagnation“ statt
1911 „Wachstum“ aus. Ein erweitertes Konzept, das den Wert der Freizeit mit berücksichtigt – etwa durch
1912 Berechnung der Opportunitätskosten der Freizeit als dem entgangenen Lohn – würde den Wohlstand in einer
1913 Volkswirtschaft ausweisen, wobei Wohlstand sich anhand von Konsum und Freizeit und möglicherweise vieler
1914 anderer Aspekte bemisst.²⁰ Den Wert der Freizeit „korrekt“ zu messen, stößt aber bei der Umsetzung auf
1915 erhebliche praktische Probleme.²¹

1916 In der empirischen Realität spielen Unterschiede im (freiwilligen) Freizeitkonsum eine beachtliche Rolle, und
1917 zwar mit Blick sowohl auf (sehr) langfristige Wachstumstrends als auch auf den internationalen Vergleich von
1918 Wohlstandsniveaus. So ist in Deutschland seit 1870 die jährliche Arbeitszeit einer oder eines Beschäftigten um
1919 mehr als 50 Prozent gesunken, und zwar im Wesentlichen durch Verkürzung der Wochenarbeitszeit und durch
1920 zusätzliche Urlaubstage. Dies bedeutet – zumindest rein rechnerisch – einen weitgehend freiwilligen Verzicht
1921 auf ein doppelt so hohes Einkommensniveau. Ähnliches gilt für den internationalen Vergleich. So lässt sich der

¹⁹ Dieses Phänomen wird in der Außenhandelstheorie als „Balassa-Samuelson-Effekt“ bezeichnet. Vgl. Balassa, Béla A. (1964). The Purchasing-Power Parity Doctrine; Samuelson, Paul A. (1964). Theoretical Notes on Trade Problems. Eine moderne formale Darstellung findet sich bei Harms, Philipp (2008). Internationale Makroökonomik: 285-290.

²⁰ Es ist Auftrag der Projektgruppe 2 „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- beziehungsweise Fortschrittsindicators“ zu untersuchen, welche Aspekte für Wohlstand und auch Lebensqualität eine Rolle spielen.

²¹ Entsprechende Berechnungsversuche wurden schon in den 1970er Jahren vorgelegt und führten stets zu einer kaum mehr sinnvoll interpretierbaren Aufblähung der Messgrößen. Dies gilt insbesondere für den Vergleich von „reichen“ und „armen“ Ländern, da der Wert der Freizeit dann und nur dann mit dem entgangenen Lohn bemessen werden darf, wenn der Zustand der Freizeit „freiwillig“ gewählt wurde und nicht das Ergebnis unfreiwilliger Unterbeschäftigung ist. Genau dies ist aber zumeist nicht zweifelsfrei zu klären.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

1922 Vorsprung der Vereinigten Staaten gegenüber Deutschland im Niveau der Pro-Kopf-Arbeitsproduktivität (etwa
1923 20 Prozent) im Wesentlichen durch das transatlantische Gefälle der jährlichen Arbeitszeit erklären.²²

1924 Hinter der Frage der Bewertung von Freizeit steht ein grundsätzliches Problem der Messung von Wachstum:
1925 Soweit Menschen freiwillig marktorientierte durch nichtmarktorientierter Produktion substituieren, unter- oder
1926 überzeichnet das BIP-Wachstum die Veränderung des „wahren“ Konsum- und Produktionsniveaus einer
1927 Gesellschaft. Beispiele liegen auf der Hand: Der moderne Trend zur Erziehung von Kindern in Tagesstätten –
1928 statt zu Hause – gibt dem BIP-Wachstum einen Schub; ein Trend zur Do-it-yourself-Methode – statt der
1929 eingekauften professionellen Handwerksleistung – reduziert das gemessene BIP-Wachstum. Wollte man solche
1930 „Verzerrungen“ vermeiden, müsste der Wert der erbrachten Leistung außerhalb des Marktes bewertet werden -,
1931 dies ist ein ebenso schwieriges Unterfangen wie bei der Freizeit.

1932 **2.5 Externe Effekte**

1933 Die Wertschöpfung – gesamtwirtschaftlich gemessen als BIP – verändert den Zustand der Welt, denn sie
1934 wandelt vorhandene Güter in höherwertige Güter um. Entsprechend verändert auch das Wirtschaftswachstum
1935 den Zustand der Welt, denn es ist nichts anderes als die Zunahme der Wertschöpfung über die Zeit. Klar ist nun:
1936 Das BIP und seine Zunahme sagen über diesen Zustand der Welt und seine Veränderung nur insofern etwas aus,
1937 als dieser sich in den Marktpreisen der Waren und Dienstleistungen niederschlägt, die in die
1938 Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingehen. So fließt etwa der Verbrauch von Rohöl als Input in der
1939 petrochemischen Kunststoffindustrie durchaus negativ in die BIP-Berechnung ein, und zwar als Vorleistung, die
1940 bei gegebenem Produktionswert die Wertschöpfung reduziert. Allerdings tut er das nur in Höhe des
1941 Marktwertes. Spiegelt dieser – aus welchen Gründen auch immer - nicht die wahren „sozialen“ Kosten des
1942 Rohöls wider, so bildet auch die „private Wertschöpfung“ die „soziale Wertschöpfung“ nicht korrekt ab. In der
1943 Ökonomie wird dann von *externen Effekten* der Produktion gesprochen. Diese können negativ oder positiv sein,
1944 je nachdem, ob die privaten Kosten unter oder über den sozialen Kosten liegen.

1945 Verdeutlichen lässt sich das Problem der externen Effekte, indem man sich eine Art globale Wertrechnung (eine
1946 „Weltbilanz“) vorstellt. Diese erlaubt zumindest konzeptionell, jede Produktion auch als eine Veränderung des
1947 Weltvermögensbestandes zu betrachten. In unserem Beispiel: Rohöl wird gefördert, verbraucht und
1948 verschwindet „für immer“ (also zumindest für einen extrem langen Zeitraum bis zur „geologischen“
1949 Regeneration). Dafür entstehen Güter, die kurzfristig über den Konsum als Verbrauchsgüter oder mittelfristig
1950 über Investitionen als Kapitalbestand der Welt zur Nutzung zur Verfügung stehen. Man beachte dabei, dass der
1951 Begriff „Kapitalbestand“ sehr weit zu fassen ist; es geht nicht nur um Anlagen (Bauten und Ausrüstungen) für
1952 den kommerziellen Betrieb, sondern auch um das riesige Spektrum langlebiger Konsumgüter – vom
1953 Kraftfahrzeug über den Kühlschrank bis zu Wohnhäusern, Möbelstücken und Telefonen. Hinzu kommen das neu
1954 entstandene Wissen und Humankapital sowie der ökologische Zustand der Umwelt von der Luft- und
1955 Wasserqualität bis hin zu Biodiversität und Klima. Sind alle Bestände korrekt bewertet, dann heißt dies, dass
1956 eine „Wertschöpfung“ in einem festgelegten Zeitraum (zum Beispiel einem Jahr) nur dann vorliegt, wenn der
1957 Wert dessen, was für Konsum und Vermögensaufbau durch die Produktion entsteht, größer ist als der Wert
1958 dessen, was an Vermögensabbau (unter anderem) durch Ressourcenverbrauch geopfert wird.

1959 Eine solche „globale Wertschöpfungsrechnung“ erfasst stets nur die externen Effekte, die im Zusammenhang mit
1960 der Wirtschaftstätigkeit entstehen. Nicht berücksichtigt werden dagegen Veränderungen, die durch wirklich
1961 „exogene“ Ereignisse zustande kommen, die nicht Folge der wirtschaftlichen Produktion selbst sind, zum
1962 Beispiel Schäden durch Erdbeben oder Vulkanausbrüche. Die Beseitigung solcher Schäden taucht deshalb
1963 - völlig korrekt - als Wertschöpfung in der Rechnung auf, denn ohne diese Wertschöpfung stünde es um den
1964 Zustand der Welt genau um diesen Betrag schlechter, weil die Schäden „exogen“ verursacht wurden. Lediglich
1965 wenn die Schäden selbst das Ergebnis einer weit zurückliegenden Produktion sind (zum Beispiel
1966 Bodenkontamination), müssten sie berücksichtigt werden. Man beachte: Eine „globale Wohlstandsrechnung“,
1967 die strikt auf die Lebensqualität der Menschen abzielt und international vergleicht, müsste allerdings auch diese
1968 „exogenen“ Schäden in die Bilanz aufnehmen, eben weil die Beseitigung des Schadens die Menschen erst
1969 wieder auf das vorherige Wohlstandsniveau bringt. An dieser Stelle trennen sich also die Wege einer
1970 „Wertschöpfungsrechnung“, die den Beitrag der Produktion zur Veränderung des Zustands der Welt misst, und
1971 einer „Wohlstandsrechnung“, die den Zustand selbst erfasst. Wir beschränken uns auf die anthropogene, also
1972 vom Menschen verursachte Veränderung, denn genau diese ist Kern der laufenden Wachstumskontroversen.

²² Dazu Paqué, Karl-Heinz (2010). Wachstum!: 28-29.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 1973 Gleichgültig, wie man das Problem beschreibt – über externe Effekte oder eine globale Bilanz –, die praktische
1974 Kernfrage liegt in der *Bewertung*. Weicht man nämlich von der Marktbewertung der Wertschöpfung ab, braucht
1975 man irgendwelche objektivierbaren Kriterien dafür, in welcher Richtung und Größenordnung sich die
1976 Abweichungen bewegen sollten. Denn man äußert sich ja über Werte und Wertveränderungen, die in keiner
1977 Statistik ablesbar sind. Man braucht also ein System von „Schattenpreisen“, von denen man vernünftigerweise
1978 annehmen kann, dass sie der wahren sozialen Bewertung der Inputs und Outputs – und damit der
1979 Wertschöpfung – nahekommen. Es geht also um eine Art gesellschaftliche und damit letztlich politische
1980 „Wertsuche“. Abweichungen von der Marktbewertung bedürfen deshalb der sorgfältigen Begründung, die nicht
1981 zu einem Freibrief für Willkür werden darf.
- 1982 Tatsächlich ist diese Aufgabe extrem schwierig. Es genügen schon einige grundsätzliche Überlegungen, um sich
1983 klarzumachen, dass es bei der Erfassung des Wachstums in seiner Gesamtheit aus der Natur der Sache heraus
1984 fast unmöglich ist, ein hohes Maß an „willkürlicher Setzung“ zu vermeiden. Dies liegt allein schon an der
1985 Allgegenwart von externen Effekten des Wachstums, positiven wie negativen. Sie ist offensichtlich, denn das
1986 Entstehen neuen Wissens hat neben seinen Marktwirkungen ungeheuer tiefe und breite soziale Folgen, die im
1987 Vorhinein nicht annähernd zu überblicken sind. Beispiele liegen auf der Hand. Man denke etwa an die geradezu
1988 revolutionären Entwicklungen der Mikroelektronik oder zu früheren Zeiten des Buchdrucks. Selbst im
1989 Nachhinein, also in Kenntnis der historischen Ergebnisse, fällt es überaus schwer, die Wirkungen (unter
1990 anderem) Entwicklungen mit Blick auf unsere Frage zu beurteilen: Hat die Entwicklung neuer
1991 Informationstechnologien und des Internets der Gesellschaft so viel an Vorteilen außerhalb der marktmäßigen
1992 Bewertung gebracht, dass man sie höher bewerten muss, als dies zu Marktpreisen geschieht? Oder schlägt die
1993 Waage eher in Richtung der Schäden aus, die durch neue psychische und pädagogische Probleme (zum Beispiel
1994 Gewalt im Netz und Computerspiele) entstanden und in den Marktpreisen nicht abgegolten sind? Ähnliches gilt
1995 beim Buchdruck, jedenfalls aus der Sicht derjenigen, die in den Jahrzehnten nach seiner Erfindung eine
1996 Zwischenbilanz zu ziehen hatten: War der Niedergang des Kulturguts der kalligrafischen Kunstfertigkeit, den
1997 der Buchdruck verursachte, gesellschaftlich geringer zu bewerten als der durch ihn erzielte Gewinn an
1998 Wissensverbreitung und Bildungschancen? Einige Jahrhunderte später würden wir dies natürlich bejahen, aber
1999 im 16. oder 17. Jahrhundert war das sicherlich noch eine offene Frage – so offen wie für manche „konservative“
2000 Beobachterinnen und Beobachter heute die Frage, ob die moderne Informationstechnik und das Internet wirklich
2001 „ihr Geld wert sind“.
- 2002 Tatsächlich konzentriert sich die öffentliche Diskussion seit einigen Jahren fast ausschließlich auf ein einziges,
2003 aber zentrales Problem potenzieller – und zwar negativer – Externalitäten: den Ressourcenverzehr und seine
2004 Folgen. Es geht heute vor allem darum, dass die Beschädigung der Natur im weitesten Sinne bei der
2005 Bilanzierung des Wachstums mit berücksichtigt werden sollte – als eindeutig negativer Posten, der aus
2006 ökologischer Sicht weit über die Bewertung des Ressourcenverzehrs durch den Markt hinausgeht. Dabei spielen
2007 allerdings die externen Effekte in ihrer *aktuellen* Wirkung nur eine untergeordnete Rolle. Entscheidend sind die
2008 erwarteten *zukünftigen* Wirkungen des Ressourcenabbaus. So werden etwa die allermeisten negativen Folgen der
2009 Treibhausgasemissionen nicht für die Gegenwart und die kommenden Jahre erwartet, sondern für die weiter
2010 entfernte Zukunft. In der Regel geht es in der Diskussion um mindestens einige Jahrzehnte, wenn nicht gar um
2011 Jahrhunderte. Will man also die Bilanz präzisieren, ist eine Gewichtung zwischen Gegenwart und Zukunft
2012 unumgänglich. Die Frage lautet also: Wie sind Zustände der Welt zu beurteilen, von denen angenommen wird,
2013 dass sie erst in 30, 50 oder 100 Jahren oder gar noch später zur Realität werden? Ökonomisch gesprochen: Wie
2014 ist die Zukunft zu diskontieren – im Vergleich zum Heute?
- 2015 Über diese Frage hat es in den letzten Jahren eine intensive und kontroverse akademische Diskussion gegeben.
2016 Sie folgte der Veröffentlichung der sogenannten Stern-Review, einem Bericht einer Expertenkommission unter
2017 der Leitung des britischen Ökonomen Nicholas Stern zu den ökonomischen Auswirkungen des Klimawandels,
2018 der im September 2006 der britischen Regierung vorgelegt wurde. In der Diskussion ging es im Einzelnen um
2019 eine Fülle überaus komplexer Probleme der intertemporalen Wohlfahrtstheorie, der Sozialphilosophie und der
2020 Wachstumsmessung.²³ Das Ergebnis der Diskussion war ernüchternd, denn sie zeigte, dass Kalkulationen
2021 ethischer und ökonomischer Art über wirklich sehr lange Zeiträume an ihre natürlichen Grenzen stoßen. Es ist
2022 deshalb sinnvoll, auf die explizite Modellierung der zeitlichen Dimension zu verzichten und nach einem

²³ Vgl. Stern, Nicholas (2006). *The Economics of Climate Change*. Wichtige frühe Beiträge zu dieser Diskussion lieferten Dasgupta, Partha (2007). *Comments on the Stern Review's Economics of Climate Change*; Nordhaus, William D. (2007). *The Stern Review on the Economics of Climate Change*; und Weitzman, Martin L. (2007). *The Stern Review of the Economics of Climate Change*. Eine Zusammenfassung liefert Paqué, Karl-Heinz (2008). *Zins, Zeit und Zukunft*.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2023 bescheideneren Ansatz zu suchen. Der prominenteste Ansatz dieser Art ist das Konzept des nachhaltigen
2024 Wachstums.

2025 **2.6 Nachhaltiges Wachstum**

2026 Als nachhaltig (englisch: "sustainable") gilt ein System, wenn es in seinen wesentlichen Eigenschaften erhalten
2027 bleibt, sich also von selbst regeneriert. Angewendet auf Wohlstand und Wachstum geht es also um die Frage, ob
2028 die heutige Art des Wirtschaftens es auch künftigen Generationen erlaubt, mindestens ein gleich hohes
2029 Wohlstandsniveau zu erreichen, wie wir es heute schon haben.²⁴

2030 Die Grundidee der Nachhaltigkeit stammt aus der Forstwirtschaft, wo sie seit der Einführung des Konzepts
2031 durch Hans Carl von Carlowitz im Jahr 1713 eine klar umrissene Bedeutung hat.²⁵ Nachhaltig wirtschaften heißt
2032 dort: keinen Raubbau betreiben, nicht kurz- und mittelfristig zulasten der langfristigen Substanz leben, den
2033 Waldbestand – und damit den vorhandenen Kapitalstock – nicht plündern. Die Klarheit des Konzepts ergibt sich
2034 beim Wald allerdings aus der relativen Einfachheit des forstwirtschaftlichen Kalküls. Bäume brauchen
2035 typischerweise lange, um nachzuwachsen, und der Wald als Ganzes lange, um sich zu regenerieren. Auch
2036 wachsen Bäume mit einigermaßen voraussehbarer Geschwindigkeit und Struktur. Möglich ist deshalb eine
2037 langfristige „intertemporale Optimierung“, die nicht allzu kompliziert ausfällt, da wesentliche Parameter der
2038 biologischen Veränderung als einigermaßen konstant – und vom Menschen nur wenig beeinflussbar –
2039 vorausgesetzt werden können.

2040 Wesentlich komplizierter ist die Frage der Nachhaltigkeit, wenn es um ganze Volkswirtschaften oder gar die
2041 Weltwirtschaft geht. Denn dort wächst (oder schrumpft) ein Kapitalstock, der sich viel stärker als der Wald in
2042 seiner Struktur verändert: Erst das neue technische Wissen sorgt für Investitionen in Sach- und Humankapital,
2043 die dann zu neuem Wohlstand und Wachstum führen. Der Kapitalstock besteht deshalb nicht einfach nur aus
2044 natürlichen Ressourcen, sondern aus der Gesamtheit dessen, was Wirtschaft und Gesellschaft an entstandenem
2045 Wissen zur Verfügung haben. Die Geschichte lehrt, dass es in dieser Hinsicht oft zu fundamentalen
2046 Veränderungen kommt, die selbst im Nachhinein nur sehr schwer mit Kriterien der Nachhaltigkeit zu bewerten
2047 sind. Das Grundproblem des Konzepts des nachhaltigen Wachstums liegt dabei auf der Hand: Die Nachhaltigkeit
2048 selbst ist abhängig vom „Zeithorizont“, unter dem man sie betrachtet, und es gibt deswegen selbst im Nachhinein
2049 keine eindeutigen Kriterien dafür, zu entscheiden, ob ein Weg nachhaltig war oder nicht. Will man das Konzept
2050 des nachhaltigen Wachstums praktisch umsetzen, so muss man allerdings – explizit oder implizit – einen
2051 bestimmten Zeithorizont unterstellen. Tut man dies, so lassen sich auf pragmatische Art bestimmte Indikatoren
2052 auswählen, die im Lichte von Erfahrungswerten helfen, eine Entwicklung als „übersteigert“ und „nicht haltbar“
2053 zu klassifizieren. Es entsteht dadurch eine Art multidimensionales Indikatorensystem, ein „Dashboard“, das
2054 unterschiedliche Aspekte der Nachhaltigkeit aufgreift. Ansätze dazu sind in jüngster Zeit in methodisch
2055 sorgfältiger Weise entwickelt worden, so im sogenannten Stiglitz-Report²⁶, der im Auftrag der französischen
2056 Regierung erstellt wurde, und in einem gemeinsamen Gutachten des deutschen Sachverständigenrates zur
2057 Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des französischen Conseils d'Analyse Économique²⁷.

2058 **2.7 Empirie: Vergangenheit und Zukunft**

2059 Will man Wirtschaftswachstum quantitativ beschreiben, so muss man sich zunächst entscheiden, was genau die
2060 relevante Fragestellung ist. Geht es um die Veränderung der gesamten Wirtschaftsleistung eines Landes (das
2061 „extensive“ Wachstum), so ist – bei allen oben beschriebenen Unzulänglichkeiten – der richtige Ansatzpunkt das
2062 (reale) BIP. Geht es aber um die Veränderung des durchschnittlichen Wohlstandsniveaus (das „intensive“

²⁴ So die Definition bei: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Conseil d'Analyse Économique (2010). Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: 107.

²⁵ Der Begriff „Nachhaltigkeit“ sowie auch die damit eng verbundenen ökologischen Herausforderungen werden umfassend im Bericht der Projektgruppe 3 „Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung“ thematisiert. An dieser Stelle soll der Bezug zum Wachstumsbegriff genügen.

²⁶ Vgl. Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

²⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Conseil d'Analyse Économique (2010). Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Kapitel 4.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2063 Wachstum), so ist es – wiederum bei allen Unzulänglichkeiten – das BIP pro Kopf.²⁸ Die Abbildungen A1 und
2064 A2²⁹ präsentieren die Wachstumsraten des realen BIP und des realen BIP pro Kopf, und zwar für 12 europäische
2065 und drei außereuropäische Länder auf Basis standardisierter Statistiken. Dies geschieht für die letzten
2066 16 Jahrzehnte, also seit 1850, und zwar jeweils im Durchschnitt der Dekaden. Bei der Auswahl der Länder
2067 handelt es sich ausschließlich um sehr hoch entwickelte Industrienationen. Es sind im Wesentlichen jene Länder,
2068 die in der ersten Welle der Industrialisierung der Welt seit Mitte des 19. Jahrhunderts mit dabei waren – in
2069 Europa der deutschsprachige Raum (Deutschland, Österreich und die Schweiz), Teile West- und Südeuropas
2070 (Belgien, Frankreich, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich), Nordeuropa (Dänemark,
2071 Finnland, Norwegen und Schweden) sowie Australien, Kanada und die Vereinigten Staaten. Es sind demnach
2072 allesamt Länder, die seit langer Zeit kein langfristiges Potenzial zum Aufholen gegenüber der Weltspitze
2073 auszunutzen können, da sie als Gruppe selbst diese Weltspitze bilden. Was sie an Wachstumsraten in den letzten
2074 Jahrzehnten erzielten, ist deshalb im Wesentlichen das Ergebnis des Wachstums des Wissens und dessen
2075 Umsetzung über Investitionen der verschiedensten Art (beim BIP pro Kopf) sowie zusätzlich des Wachstums der
2076 Bevölkerung (beim BIP).

2077 Betrachten wir zunächst das Wachstum seit der frühen Nachkriegszeit. Für Europa insgesamt (in Abbildung A1a
2078 und A2a genannt: „Europa 12“) lässt sich seit den 1950er Jahren eine fast kontinuierliche Abnahme der
2079 Wachstumsrate feststellen, von einer Größenordnung von über 4 Prozent auf 2 Prozent beim BIP und von fast
2080 4 auf unter 2 Prozent beim BIP pro Kopf. Für Deutschland (in Abbildung A1b und A2b) ist der Rückgang noch
2081 deutlich schärfer, was vor allem an seiner überaus starken Wachstumsleistung der 1950er und 1960er Jahre liegt.
2082 Bei anderen europäischen Ländern ist die Abschwächung dagegen viel moderater. Dies gilt vor allem für die
2083 skandinavischen Länder und die Schweiz, wo die Kriegsleiden und -folgen begrenzt waren und deshalb auch die
2084 Erholung danach schwächer ausfiel. Es gilt aber auch für das Vereinigte Königreich, das in der frühen
2085 Nachkriegszeit noch einen deutlichen Vorsprung im Pro-Kopf-Einkommen vor Deutschland aufwies, von dieser
2086 Spitzenposition aus aber schnell seine wirtschaftliche Dynamik verlor. Tatsächlich ist im britischen
2087 Wirtschaftswachstum seit den 1950er kaum ein negativer Trend nachweisbar. Ähnliches gilt für die
2088 angloamerikanischen Überseeländer Australien, Kanada und die Vereinigten Staaten. Deren Wachstum des BIP
2089 pro Kopf ist jedenfalls seit den 1970er Jahren bemerkenswert stabil, mit einer eher bescheidenen Abschwächung
2090 in der letzten Dekade.

2091 Tatsächlich ist die jüngste Entwicklung derzeit noch überaus schwierig zu interpretieren, vor allem weil sie
2092 massiv durch den wirtschaftlichen Einbruch von 2009 beherrscht wird, mit einer Schrumpfung von etwa
2093 4 Prozent des BIP in Europa und Nordamerika (vgl. Abbildungen A1 und A2). Immerhin geht es dabei um den
2094 dramatischsten konjunkturellen Absturz seit der Weltwirtschaftskrise. Danach gab es zwar eine durchaus
2095 signifikante Erholung, die vor allem im deutschsprachigen Raum recht kräftig ausfiel. Es ist aber sehr schwierig,
2096 aus derart kurzfristigen Ausschlägen einen Trend herauszulesen. Erst in wenigen Jahren wird man statistisch
2097 abschätzen können, ob eine Rückkehr zu dem vorherigen Trend oder der Beginn eines ganz neuen Trends
2098 vorliegt. Schlüsse über die Wachstumsdynamik in der Zukunft – im Unterschied zur aktuellen konjunkturellen
2099 Situation – sind also schwer möglich. Dies gilt umso mehr, als sich die strukturelle Situation zwischen einzelnen
2100 Ländern Europas – zum Beispiel Italien und Deutschland – heute anscheinend sehr viel stärker unterscheidet, als
2101 dies in der Vergangenheit der Fall war. Hinzu kommt, dass sieben der zwölf europäischen Länder, die in
2102 Abbildung A1 und A2 berücksichtigt werden, in der Eurozone liegen. Deren Zukunft ist derzeit in hohem Maße
2103 ungewiss.

2104 Viel gesicherter ist dagegen der Wachstumsvergleich mit weiter zurückliegenden Jahrzehnten. Dieser kann
2105 Aufschluss darüber geben, inwieweit sich das Wachstum der letzten Jahrzehnte von früheren Epochen seit der
2106 Industrialisierung unterscheidet. Das Ergebnis ist bemerkenswert eindeutig: Vergleicht man das wirtschaftliche
2107 Wachstum der Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg (in Deutschland die „Kaiserzeit“) mit dem seit dem Zweiten
2108 Weltkrieg, so stellt man fest, dass in den meisten Ländern die Wachstumsraten der 1950er, 1960er und 1970er
2109 Jahre als ungewöhnlich hoch hervorstechen. Die Raten der Zeit seit den 1980er Jahren dagegen entsprechen dem
2110 historischen Normalmaß, sind also keineswegs außergewöhnlich niedrig. Was die Pro-Kopf-Einkommen betrifft,
2111 haben sogar die jüngsten Jahrzehnte gegenüber den Dekaden vor dem Ersten Weltkrieg die Nase vorne, und dies,
2112 obwohl gerade jene Zeit als wirtschaftlich besonders erfolgreich gilt. Der Grund liegt vor allem darin, dass doch
2113 ein beträchtlicher Teil des Wachstums im 19. und frühen 20. Jahrhundert auf das Konto einer schnell
2114 wachsenden Bevölkerung ging, also eher „extensiv“ als „intensiv“ ausfiel.

²⁸ Weitere Varianten sind möglich: Geht es zum Beispiel um die Produktivität der Arbeit, wird das BIP pro erwerbstätiger Person (oder Arbeitsstunde) gewählt; geht es um die Produktivität der eingesetzten Energie, ist das BIP pro gemessener Einheit verbrauchter Energie die adäquate Größe.

²⁹ Siehe Anhang zum Berichtsteil der Projektgruppe 1.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2115 Eine vorsichtige Interpretation des langfristigen Bildes könnte demnach wie folgt lauten: Nach einem
2116 Nachkriegsboom in den 1950er und 1960er Jahren hat sich das Wachstum in Europa (und Deutschland)
2117 normalisiert, und zwar auf jene Geschwindigkeit, die in langen Phasen der friedlichen wirtschaftlichen
2118 Entwicklung in der Spitzengruppe der Nationen der Weltwirtschaft typischerweise zu beobachten ist, so zuletzt
2119 vor dem Ersten Weltkrieg. Es ist eine Größenordnung, die beim Pro-Kopf-Einkommen irgendwo zwischen 1 und
2120 2 Prozent Trendwachstum pro Jahr liegt. Eine Marke von 1,5 Prozent mag als vernünftige Benchmark dienen.
2121 Die wirtschaftlich überaus chaotische Zwischenkriegszeit sowie die beiden Weltkriege selbst wirbelten das
2122 Wachstumsbild vorübergehend kräftig durcheinander, mit besonders negativen Folgen für die aktiven
2123 Kriegsnationen. Die damit verbundene Desintegration der Weltwirtschaft wurde aber anschließend rückgängig
2124 gemacht, und dies geschah in einer Art temporären „Anpassungswachstums“. Man muss sich davor hüten, dieses
2125 Wachstum zur Norm zu erheben, nachdem es längst – spätestens in den 1980er Jahren – seine Dynamik einbüßte
2126 und langsam auslief. Viel naheliegender ist die Deutung, dass das seitherige Wachstum – wie dies vor dem
2127 Ersten Weltkrieg – die Norm setzt. Dies gilt insbesondere für Deutschland, das – stärker als andere Nationen –
2128 durch die Dramatik seiner politischen Geschichte auch besonders starke Schwankungen in der wirtschaftlichen
2129 Leistung vorzuweisen hat.

2130 Wichtig ist dabei allerdings, dass eine „Norm“ oder „Benchmark“ des Wachstums keine gesellschaftliche
2131 Vorgabe ist. Wenn wir also von 1,5 Prozent pro Kopf als einer seit der Industrialisierung historisch „normalen“
2132 jährlichen Wachstumsrate für eine wirtschaftlich hoch entwickelte Gesellschaft sprechen, dann heißt dies
2133 keineswegs, dass es sich dabei um eine Art politisches Ziel handelt. Denn das Wachstum des Wissens ist in einer
2134 Marktwirtschaft das Ergebnis einer Fülle von dezentralen Entscheidungen, die eben nicht einfach zentral gelenkt
2135 werden können. In einer hoch entwickelten Industrienation wie Deutschland ist auch die Stärke der
2136 Innovationskraft als Triebfeder des wirtschaftlichen Wachstums nicht vorhersehbar. Möglich ist dagegen die
2137 bescheidene Feststellung, dass die historische Erfahrung aufgrund der Innovationskraft hoch entwickelter
2138 Volkswirtschaften eine gesamtwirtschaftliche Rate des „intensiven Wachstums“ von 1,5 Prozent plausibel
2139 erscheinen lässt. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2140 **3 Wechselwirkungen zwischen Wachstum und wichtigen gesamtwirtschaftlichen** 2141 **Entwicklungen**

2142 **3.1 Phasen der Entwicklung 1949-2011**

2143 Im Folgenden werden zunächst die Entwicklungsphasen der deutschen Volkswirtschaft nach 1949
2144 nachgezeichnet. Abschließend wird der Gedanke der Vitalpolitik von Rüstow (1961)³⁰ als Beispiel für die
2145 Flexibilität der sozialen Marktwirtschaft und ihren normativen, gesellschaftspolitischen Anspruch dargestellt.

- 2146 1949-60: Wiederaufbau und Wirtschaftswunder,
2147 1960-73: Vollbeschäftigung und Überhitzung,
2148 1973-89: Wachstumskrise I: Ölpreisschocks und Strukturwandel,
2149 1989-2005: Wachstumskrise II: Aufbau Ost und Globalisierung,
2150 seit 2005: Wachstumsschub, Weltfinanzkrise und industrielle Renaissance.

2151 Die vier erstgenannten Phasen zeichnen sich – bei aller Schwierigkeit der exakten Datierung – durch spezifische
2152 „Wachstumsregime“ aus, die trotz konjunktureller Schwankungen über einen längeren Zeitraum anhielten und
2153 weitreichende wirtschaftliche, politische und soziale Konsequenzen hatten beziehungsweise noch haben. Die
2154 letzte Phase ist noch zu kurz, um ihren Charakter beurteilen zu können. Vieles spricht aber schon heute dafür, sie
2155 tatsächlich als neue Phase anzusehen.

2156 3.1.1 **1949-60: Wiederaufbau und Wirtschaftswunder**

2157 Die Wirtschafts- und Währungsreform im Juni 1948 und die Gründung der Bundesrepublik im September 1949
2158 ebneten den Weg für die dauerhafte Etablierung eines spezifisch deutschen Modells des Kapitalismus, „Soziale
2159 Marktwirtschaft“ genannt. Dieses beruht im Wesentlichen auf fünf konstituierenden Elementen, die zum
2160 größeren Teil sofort, zum kleineren Teil in späteren Jahren institutionell geschaffen beziehungsweise gesichert
2161 wurden:

- 2162 • freie Preisbildung und freier Handel in den allermeisten Märkten für Waren und Dienstleistungen sowie
2163 freier Wettbewerb mit staatlichem Schutz des wettbewerblichen Rahmens durch eine Kartellbehörde;
- 2164 • freie Lohnbildung am Arbeitsmarkt, mit Tarifautonomie von Gewerkschaften und Arbeitgebern, und
2165 zwar ohne Rückgriff auf Zwangsschlichtung, aber mit der Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeit
2166 von Tarifverträgen in eng umgrenzten Ausnahmefällen;
- 2167 • eine unabhängige Zentralbank, die mit höchster Priorität für Geldwertstabilität verantwortlich ist, und
2168 ein Staat, dessen Kreditaufnahme einer im Grundgesetz vorgegebenen Grenze der Kreditaufnahme
2169 unterliegt, und zwar in Höhe der öffentlichen Investitionen;
- 2170 • ein Wohlfahrtsstaat, der über steuerfinanzierte Sozialhilfe, beitragsfinanzierte Rentensysteme sowie
2171 eine tragfähige Arbeitslosenversicherung für ein funktionstüchtiges soziales Netz sorgt, auf das sich
2172 Menschen in unverschuldeter Not verlassen können;
- 2173 • ein Föderalismus, der über die Verteilung des Steueraufkommens sowie einen Finanzausgleich
2174 zwischen den Ländern dafür sorgt, dass die Lebensbedingungen im Gebiet der Bundesrepublik
2175 einigermäßen gleichwertig ausfallen.

2176 Wirtschaftliches Wachstum beruht wie das marktwirtschaftliche System, in dem es sich vollzieht, auf kulturellen,
2177 sozialen und gesellschaftlichen Grundlagen. Von Beginn an zielte die Soziale Marktwirtschaft mithin nicht nur
2178 technokratisch auf Wirtschaftsreformen ab, die im Kern auf wirtschaftliches Wachstum – moderiert durch
2179 Sozialpolitik – setzten. In kritischer Auseinandersetzung mit dem nationalsozialistischen Terrorregime der
2180 unmittelbaren Vergangenheit wie auch dem totalitären Kommunismus der Sowjetischen Zone wollte sie
2181 vielmehr von Anfang an Rahmenbedingungen für eine Persönlichkeitsentwicklung in Freiheit und
2182 Verantwortung schaffen. Soziale Marktwirtschaft stellte mithin von Beginn an nicht nur ein wirtschaftspolitisch,

³⁰ Siehe Rüstow, Alexander (1961). Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2183 sondern ein umfassend gesellschaftspolitisch ambitioniertes Reformprojekt dar. Heutige Überlegungen zur
2184 nachhaltigen Entwicklung wie auch zur Verbesserung der Lebensqualität können mithin unmittelbar daran
2185 anknüpfen.

2186 Die Soziale Marktwirtschaft war als Leitbild zum Zeitpunkt ihrer Entstehung höchst umstritten. Zunächst schien
2187 sich in Deutschland die prinzipielle Ablehnung einer marktwirtschaftlichen Ordnung fortzusetzen, die die
2188 Zwischenkriegszeit bestimmt hatte. Erst als im Laufe der 1950er Jahre die gesellschaftlichen und sozialen
2189 Errungenschaften einer marktwirtschaftlichen Ordnung offenbar wurden, gewannen ihre Prinzipien allgemeine
2190 Anerkennung im gesamten politischen Spektrum, also dann auch weit bis in die Linke, die sie zunächst im
2191 Vergleich zu einem System der sozialistischen Preisbindung und Investitionslenkung ablehnte. Die Soziale
2192 Marktwirtschaft erwies sich als nicht nur der wirtschaftlichen Effizienz, sondern auch der Humanisierung der
2193 Lebensbedingungen und der sozialen Gerechtigkeit dienlich. Die Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft gelten
2194 bis heute als Leitlinien, auch wenn ihre konkrete Ausgestaltung sich über die Jahrzehnte deutlich verändert hat.
2195 Dies gilt insbesondere mit Blick auf ökologische Ziele.

2196 Die Soziale Marktwirtschaft legte die Grundlage für das „Wunder“ des westdeutschen Wirtschaftswachstums in
2197 den 1950er Jahren. So nahm in der Zeit von 1950 bis 1960 das BIP im Jahresdurchschnitt um 8,2 Prozent zu, die
2198 Arbeitsproduktivität (BIP pro Arbeitsstunde) um 7,3 Prozent.³¹ Dies war eine Wachstumsdynamik, die in
2199 Deutschland niemals zuvor und bisher danach über einen längeren Zeitraum erreicht wurde. Offenbar setzte die
2200 Soziale Marktwirtschaft sehr gute Rahmenbedingungen, damit die bundesdeutsche Wirtschaft – ganz anders als
2201 die planwirtschaftlich gelenkte DDR-Ökonomie – ihr Wachstumspotenzial voll ausschöpfen konnte. Die
2202 eigentliche Dynamik ergab sich allerdings durch das Zusammenspiel einer Reihe von Wachstumskräften, die im
2203 Vorhinein weithin unterschätzt wurden, im Nachhinein aber deutlich herausragen. Zu nennen sind vor allem drei
2204 Kräfte:³²

2205 d) die unverändert hohe Leistungsfähigkeit und Innovationskraft der deutschen Industrie, die nach
2206 mehreren Jahrzehnten massiver weltwirtschaftlicher Turbulenzen und Verwerfungen einen hohen
2207 Nachholbedarf der Weltmarktintegration hatte, der für eine ungewöhnlich hohe Produktivität der
2208 Investitionen sorgte;

2209 e) ein kontinentaleuropäisches Integrationspotenzial, das – nach einigen Startschwierigkeiten – eine Art
2210 gemeinsamen Wachstumsschub erlaubte, weil in den Nachbarländern Deutschlands die wirtschaftliche
2211 Grundkonstellation nach der schwierigen Zwischen- und Nachkriegszeit qualitativ ähnlich aussah wie
2212 in Deutschland;

2213 f) eine Arbeitnehmerschaft, die – ergänzt um Millionen mobiler und motivierter Vertriebener aus den
2214 ehemaligen Ostgebieten und Flüchtlingen aus der DDR – den Bedarf an qualifizierter Arbeit deckte,
2215 ohne dass es zu einer Lohnsteigerung kam, die den (rasanten) Zuwachs an Arbeitsproduktivität bei
2216 abnehmender Arbeitslosigkeit übertraf.

2217 Alles in allem ist das deutsche Wirtschaftswunder nach heutigem Erkenntnisstand tatsächlich das Ergebnis einer
2218 einmaligen historischen Konstellation. Deren Chancen zu nutzen, bleibt das Verdienst der „sozialen
2219 Marktwirtschaft“ in Deutschland sowie der europäischen und weltwirtschaftlichen Integration mit ihren großen
2220 Schritten in Richtung Liberalisierung des Güterhandels (zum Beispiel durch Gründung der Europäischen
2221 Wirtschaftsgemeinschaft sowie Abschluss und Erweiterung des GATTs). All dies erlaubte eine dynamische
2222 Reindustrialisierung Deutschlands auf höchst wettbewerbsfähigem Niveau sowie die rasche und reibungslose
2223 Integration eines Potenzials an Erwerbspersonen, das durch Zuwanderung massiv erhöht worden war und
2224 Anfang der 1950er Jahre vorübergehend zu regional konzentrierter Massenarbeitslosigkeit geführt hatte.

2225 3.1.2 1960-73: Vollbeschäftigung und Überhitzung

2226 Ab etwa 1960 stieß das „Wirtschaftswunder“ an Kapazitätsgrenzen. Es begann eine Phase der
2227 Vollbeschäftigung, genauer gesagt, der Überbeschäftigung: In der Zeit von 1960 bis 1973 gab es in keinem Jahr
2228 (mit einer Ausnahme: dem Rezessionsjahr 1967) mehr Arbeitslose als gemeldete offene Stellen, und die
2229 Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt stets bei etwa 1 Prozent (außer wiederum 1967). Der industrielle

³¹ Soweit nichts anderes vermerkt, entstammen alle Wirtschaftsdaten zu Westdeutschland und deren Veränderungsdaten bis zur Wiedervereinigung 1990, die im Folgenden verwendet werden, den statistischen Übersichten in Giersch, Herbert; Paqué, Karl-Heinz; Schmieding, Holger (1994). The Fading Miracle, Kapitel 1.

³² Vgl. dazu unter anderem Crafts, Nicholas; Toniolo, Gianni (Hrsg.) (1996). Economic Growth in Europa Since 1945: Kapitel 1; und vgl. Giersch, Herbert; Paqué, Karl-Heinz; Schmieding, Holger (1994). The Fading Miracle: Kapitel 3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2230 Boom der 1950er Jahre setzte sich fort. Dies war nicht zuletzt die Folge des Festwechselkurssystems von Bretton
2231 Woods, das zunehmend zu einer realen Unterbewertung der DM führte und somit die exportorientierten (und die
2232 importkonkurrierenden!) Branchen implizit förderte. All dies führte zunehmend zu einer extremen Knappheit an
2233 Arbeitskräften aller Art, zumal die demografische Entwicklung eine Welle der Pensionierung erzwang, der keine
2234 entsprechend starke Zunahme der Zahl junger Arbeitskräfte (der relativ kleinen Generation der „Kriegskinder“)
2235 gegenüberstand. Ergebnis war eine starke Zuwanderung von Arbeitskräften aus Südeuropa, den sogenannten
2236 Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern, die vor allem für einfache industrielle Arbeit angeworben wurden. Dieser
2237 Zustand der Überbeschäftigung erwies sich als erstaunlich stabil, führte aber ab 1969 zu mehreren Wellen
2238 kraftvoller Lohnerhöhungen. Die Wucht der Anpassung war dabei auch eine Reaktion auf den inflationären
2239 Preisdruck, der – über die feste Dollarparität – von den USA nach Deutschland importiert wurde. Es kam
2240 deshalb schließlich im Frühjahr 1973 zum endgültigen Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems – und fast
2241 zeitgleich zu einem massiven Anstieg der Rohstoffpreise („erste Ölkrise“). Damit endete die Überbeschäftigung,
2242 und zwar, wie sich später herausstellte, unwiderruflich.

2243 Trotz extremer Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften war die Phase der Überbeschäftigung eine Zeit
2244 kräftigen Wachstums. Von 1960 bis 1973 nahm das BIP im Jahresdurchschnitt um 4,4 Prozent zu, die
2245 Arbeitsproduktivität (BIP pro Arbeitsstunde) sogar um 5,2 Prozent. Dies war weniger als in den 1950er Jahren,
2246 der Zeit des „Wirtschaftswunders“, aber es war – im historischen Vergleich – immerhin das zweitbeste
2247 Wachstumsergebnis der gesamten deutschen Wirtschaftsgeschichte. Die Erklärung liegt auf der Hand: Die
2248 Wettbewerbsposition der deutschen Industrie auf den Weltmärkten blieb unverändert günstig, und die
2249 integrationsbedingte Expansion der europäischen und globalen Märkte hielt an. Die Folge war, dass die
2250 Unternehmen die Spielräume zu produktivitätsfördernden Rationalisierungsinvestitionen maximal ausschöpften.
2251 Sie trafen dabei auf wohlwollende Kooperation der Arbeitnehmerschaft, da für die Beschäftigten das Risiko der
2252 Arbeitslosigkeit praktisch nicht existierte. Im Gegenteil, die Rationalisierung bei gleichzeitiger bedarfsgerechter
2253 Zuwanderung minderqualifizierter Arbeitskräfte aus Südeuropa eröffnete für deutsche Fachkräfte beste
2254 Perspektiven für Lohnsteigerungen und berufliches Fortkommen, zumal viele ältere Fachkräfte aus
2255 Altersgründen ausschieden.³³

2256 In den frühen 1970er Jahren erreichte auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Arbeitnehmerinnen und
2257 Arbeitnehmer einen historischen Höhepunkt. Dafür gab es im Wesentlichen zwei wirtschaftliche Gründe: das
2258 unverändert starke Gewicht der (traditionell gewerkschaftlich dominierten) Industrie und die extrem günstige
2259 (und bisher nicht hinreichend genutzte) Verhandlungsposition der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.
2260 Parallel dazu verlagerten sich im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft die politischen Gewichte: mehr staatliche
2261 Gestaltung durch große öffentliche Projekte auf Bundesebene („Gemeinschaftsaufgaben“), Ausbau des
2262 Sozialstaats und der Arbeitsverwaltung, Erweiterung der betrieblichen Mitbestimmung von Arbeitnehmerinnen
2263 und Arbeitnehmern, Globalsteuerung der Konjunktur, Steuererhöhungen und das Entstehen erster größerer
2264 Defizite in den öffentlichen Haushalten. Insgesamt ist in dieser Zeit erkennbar, dass die Soziale
2265 Marktwirtschaft – bei Wahrung ihrer Grundprinzipien – mit mehr und mit stärkeren Elementen der staatlichen
2266 Regulierung und Lenkung ausgestattet wurde. Im stilisierten Spektrum zwischen Markt und Staat bewegte sie
2267 sich ein Stück weit in Richtung Staat.

2268 3.1.3 1973-90: Wachstumskrise I: Ölpreisschocks und Strukturwandel

2269 Im historischen Rückblick ist das Jahr 1973 für Deutschland eine Art Wasserscheide des Wachstums. Bei
2270 deutlich gestiegenen Lohnkosten verschlechterten sich die industriellen Angebotsbedingungen drastisch, und
2271 zwar im Gefolge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems mit einer anschließenden kräftigen
2272 Aufwertung der DM sowie vor allem der massiven Erhöhung der Rohstoffpreise im Zuge der ersten Ölkrise. Es
2273 kam zu einer weltweiten Rezession, die in Deutschland zum dauerhaften Verlust von fast 1,2 Millionen
2274 Arbeitsplätzen in der Industrie führte. Nach einem moderaten konjunkturellen Aufschwung in der zweiten Hälfte
2275 der 1970er Jahre kam es dann 1979/81 zu einem weiteren Rohstoffpreisschub und einer weiteren inflationären
2276 Welle, die – beginnend in den Vereinigten Staaten – zu einem Schwenk der Geld- und Fiskalpolitik in fast allen
2277 Industrieländern hin zur konsequenten Inflationsbekämpfung führte. Im Zuge der dann folgenden Rezession
2278 1981/83 gingen in Deutschland weitere 750.000 industrielle Arbeitsplätze verloren. Während also die Industrie
2279 in zwei Schüben schrumpfte, nahm die Zahl der Arbeitssuchenden im Trend deutlich zu, da nun die Babyboom-
2280 Generation – also die geburtenstarken Jahrgänge ab 1955 – in den Arbeitsmarkt strömte. Die Folge war eine
2281 radikale (und dauerhafte) Veränderung am Arbeitsmarkt: Die Arbeitslosenquote stieg von rund 1 Prozent (1973)
2282 über rund 4 Prozent (1979/80) bis auf gut 8 Prozent (1985), und es bildete sich ein Sockel schwer

³³ Zu bedenken ist dabei allerdings, dass die Frauenerwerbsquote im internationalen Vergleich in Deutschland in dieser Zeit noch relativ niedrig lag. Dies hatte allerdings eher soziologische als ökonomische Gründe.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2283 reintegrierbarer, vor allem älterer Langzeitarbeitsloser, der sich vor allem aus vormaligen Industriearbeiterinnen
2284 und Industriearbeitern bestand.

2285 Die Wachstumsleistung der deutschen Volkswirtschaft nahm in dieser Zeit im Trend ab. Das BIP wuchs im
2286 jährlichen Durchschnitt mit 2,2 Prozent (1973-80) und 1,9 Prozent (1980-89), weit weniger als die 4,4 Prozent in
2287 der Zeit der Überbeschäftigung 1960-73. Ähnliches gilt für die Arbeitsproduktivität, die jährliche
2288 Steigerungsraten von 3,2 Prozent (1973-80) und 2,2 Prozent (1980-89) aufwies, gleichfalls deutlich weniger als
2289 die 5,2 Prozent in der Zeit 1960-73. Es wurde intensiv darüber diskutiert, auf welche Ursachen die beobachtete
2290 „Wachstumsmalaise“ zurückzuführen sein könnte.³⁴ In der historischen Rückschau war die Verlangsamung des
2291 Wachstums nichts anderes als eine Normalisierung: Mit Steigerungsraten von noch über zwei Prozent pro Jahr
2292 lag der Fortschritt der Arbeitsproduktivität noch immer über dem, was im langfristigen Durchschnitt der
2293 Industrienationen seit Mitte des 19. Jahrhunderts zu beobachten ist.³⁵ Es ging also eigentlich gar nicht um eine
2294 außergewöhnliche Wachstumsschwäche, sondern um eine Art Ausklingen des Nachkriegsbooms, also das Ende
2295 einer außergewöhnlichen Wachstumsstärke.³⁶

2296 Gleichwohl bleibt die Frage, wo die Gründe für dieses Ende lagen. Vieles spricht dafür, dass die
2297 Wachstumskräfte der Zeit bis 1973 an jene (temporären) Grenzen stießen, die sich durch die globale
2298 Verfügbarkeit von Ressourcen und die lokale Belastung der Umwelt ergaben. Tatsächlich induzierten die
2299 massive Verteuerung der Rohstoffe sowie die zunehmende Bepreisung der lokalen Umwelt durch staatliche
2300 Regulierung einen umfassenden Prozess der Erneuerung des industriellen Kapitalbestands, und zwar in Richtung
2301 auf ressourcen- und umweltschonende Technologien. Dieser Strukturwandel war teuer und kompliziert, und er
2302 erforderte eine neue industrielle Innovationskraft, die erst Schritt für Schritt aufgebaut werden musste. Hinzu
2303 kam die Herausforderung der damals aufkommenden Mikroelektronik, die als neuartige „general purpose
2304 technology“³⁷ praktisch die gesamte Wirtschaft durchdrang und fast flächendeckend zu neuartigen, noch
2305 unerprobten Arbeitsteilungen und -prozessen führte. Es kann nicht verwundern, dass dabei der
2306 Produktivitätsfortschritt gesamtwirtschaftlich langsamer verlief als noch im „Aufholwachstum“ der 1950er und
2307 1960er Jahre, das in eher vertrauten industriellen und technologischen Bahnen verlief. Im Vordergrund stand
2308 eben nicht mehr ein „quantitatives“ Wachstum, sondern vielmehr ein „qualitatives“ Wachstum als Antwort auf
2309 den Strukturwandel.

2310 Die „Wachstumsmalaise“ Deutschlands – und im Übrigen fast aller westlichen Industrienationen mit
2311 marktwirtschaftlicher Ordnung – wurde seinerzeit als Krise wahrgenommen. Im Nachhinein ist aber klar, dass es
2312 sich um einen letztlich unvermeidbaren Strukturwandel handelte. Dies lässt sich am Schicksal der mittel- und
2313 osteuropäischen Länder erkennen, die genau diesen Wandel nicht mitmachten. Ihr Rückstand in Bezug auf
2314 industrielle Effizienz und Modernität war zwar schon in den frühen 1970er Jahre deutlich erkennbar; er gewann
2315 aber erst dann eine völlig neue Dimension, als sich die sozialistisch gelenkten Planwirtschaften als völlig unfähig
2316 erwiesen, die Herausforderung höherer Energie- und Rohstoffpreise durch eine radikale Neuorientierung in eine
2317 ressourcensparende ökologische Richtung überhaupt anzunehmen.³⁸ Nach dem Mauerfall zeigte sich im Osten
2318 Deutschlands exemplarisch, wie katastrophal der Zustand des Maschinenparks in der planwirtschaftlichen
2319 Industrie war. Gerade die massive Verschwendung von Energie sowie die rücksichtslose Zerstörung der Umwelt
2320 durch die Emissionen großindustrieller Anlagen erwiesen sich als Haupthindernisse auf dem Weg zum
2321 Wiedergewinn der Wettbewerbsfähigkeit unter marktwirtschaftlichen Bedingungen.

2322 3.1.4 **1989-2005: Wachstumskrise II: Aufbau Ost und Globalisierung**

2323 Nicht nur politisch bildet die turbulente Zeit vom Mauerfall im November 1989 bis zum politischen Abschluss
2324 der deutschen Einheit im Oktober 1990 eine Zäsur. Auch wirtschaftlich beginnt zu dieser Zeit mit dem Aufbau
2325 Ost, der Öffnung Mittel- und Osteuropas sowie der verstärkten Integration der großen Entwicklungsländer der
2326 Welt (China, Indien und andere) eine Phase neuer Herausforderungen. Was die deutsche Einheit betrifft, wurden

³⁴ Ein kleinerer Teil der Ökonominen und Ökonomen sah in der „Wachstumsmalaise“ selbstverschuldete Fehler einer zu abrupt kontraktiven Geld- und Fiskalpolitik, die schwere Rezessionen provoziert und einen dauerhaften Schaden hinterlassen hatte; ein größerer Teil glaubte, angebotsbedingte Wachstumsschwächen der deutschen Wirtschaft zu erkennen. Zu den unterschiedlichen Positionen, siehe Giersch, Herbert; Paqué, Karl-Heinz; Schmieding, Holger (1994). *The Fading Miracle*: Kapitel 5.

³⁵ Siehe dazu Maddison, Angus (2003). *The World Economy*.

³⁶ Dies ist die zentrale Schlussfolgerung des CEPR-Projektes zum Wachstum der 1950er bis 1980er Jahre, das den Beiträgen in Crafts; Toniolo (1996) zugrunde liegt.

³⁷ Vgl. Helpman, Elhanan (Hrsg.) (1998). *General Purpose Technologies and Economic Growth*.

³⁸ Dazu exemplarisch am Fall der DDR: Steiner, André (2004). *Von Plan zu Plan*.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2327 diese zunächst sehr optimistisch gesehen. Es stellte sich aber schon nach wenigen Jahren heraus, dass es hier um
2328 eine enorme wirtschafts-, fiskal-, staats- und gesellschaftspolitische Aufgabe ging, die noch weit über das
2329 hinausreichte, was die Zeit zwischen 1973 und 1989 zu bieten hatte. Insofern beschritt Deutschland ab 1990
2330 zwangsläufig einen europäischen Sonderweg, der über fast zwei Jahrzehnte lang auch die deutsche
2331 Wachstumsbilanz maßgeblich belastete.

2332 In stilisierter Form lässt sich die deutsche Einheit in ihren (belastenden) Wirkungen auf das
2333 gesamtwirtschaftliche Wachstum in fünf Punkten zusammenfassen:³⁹

2334 1. Der Aufbau Ost war eine massive fiskalische Belastung für den Staat. Währungsunion, Privatisierung
2335 des Kapitalbestandes, Erneuerung der Infrastruktur sowie die sozialstaatliche Absicherung des
2336 Prozesses kosteten eine Summe, die auf einen Betrag irgendwo zwischen 1,5 und 2 Billionen Euro zu
2337 beziffern ist. Sie wurde teils von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern, teils von den Kapitalmärkten
2338 aufgebracht – zulasten anderer Verwendungen.

2339 2. Die Lenkung von staatlichen und privaten Investitionen in den Osten sorgte über Jahre für eine Art
2340 vorübergehende Rückkehr zu einem „quantitativen“ Wachstum. Denn es ging zunächst darum,
2341 16 Millionen Menschen in einem Territorium von einem Drittel der Fläche Deutschlands mit einem
2342 funktionierenden, modernen Kapitalstock auszustatten. „Qualitatives“ Wachstum trat zunächst zurück.

2343 3. Die neu geschaffenen Kapazitäten im Osten erwiesen sich, vor allem was den Neubau betrifft, als eher
2344 zu großzügig bemessen. Es kam deshalb schon ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu einer
2345 nachhaltigen Belastung der Märkte für Immobilien, lokale Dienstleistungen und das Handwerk, was das
2346 Wachstum der Wertschöpfung in der Binnenwirtschaft beschränkte.

2347 4. Das ostdeutsche verarbeitende Gewerbe wuchs zwar ab 1992 kontinuierlich, aber doch viel langsamer
2348 als zu Beginn des „Aufbaus Ost“ erhofft. Eine kräftige Dynamik, gekoppelt mit einer
2349 Beschäftigungszunahme, setzte erst Mitte des zweiten Jahrzehnts nach der deutschen
2350 Wiedervereinigung ein. Es fehlte also lange Zeit ein hinreichend starkes industrielles Wachstum, das
2351 die Schwäche des Binnensektors hätte kompensieren können.

2352 5. Die hohe, zeitweise extrem hohe Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern sorgte im Osten für eine
2353 Aushöhlung des Flächentarifvertrags und in Deutschland insgesamt für überaus moderate
2354 Lohnabschlüsse. Tatsächlich blieben die Lohnstückkosten ab den späten 1990er Jahren fast eine Dekade
2355 lang annähernd konstant, was kurz- und mittelfristig die Binnennachfrage dämpfte, aber langfristig die
2356 Wettbewerbsfähigkeit verbesserte.

2357 Aus diesen Gründen erlebte der Westen des vereinigten Deutschlands nach 1989 einen kurzen Boom, der vor
2358 allem durch die Bauwirtschaft bedingt war. Schon ab Mitte der 1990er Jahre überwogen allerdings die genannten
2359 strukturell belastenden Faktoren. Die Wachstumsbilanz der deutschen Wirtschaft fällt deshalb in der Phase 1991
2360 bis 2005 außerordentlich mäßig aus, mit einem jahresdurchschnittlichen Wachstum des BIP von gerade mal
2361 1,7 Prozent und einer Zunahme der Arbeitsproduktivität von 1,9 Prozent.⁴⁰ Es ist das schwächste Wachstum
2362 eines EU-Landes in dieser historischen Phase. Es schien tatsächlich so, als würde Deutschland – was den
2363 Wachstumstrend Europas betrifft – ein Stück weit abgehängt.

2364 Auch was andere Wirtschaftsindikatoren betrifft, schien sich Deutschland in der ersten Hälfte der letzten Dekade
2365 auf einem negativen europäischen Spitzenplatz einzurichten: Die Arbeitslosenquote erreichte einen historischen
2366 Höchststand, die Anzahl der Langzeitarbeitslosen mit geringen Chancen der Reintegration ebenso. Gerade in
2367 dieser Phase setzte allerdings eine Welle von politischen Reformen ein, die heute in Europa als beispielhaft
2368 gelten. Dies gilt allen voran für den Komplex der Hartz-IV-Gesetzgebung zur Integration von Arbeitslosen- und
2369 Sozialhilfe, eine endgültige (und relative liberale) Regelung befristeter Beschäftigungsverhältnisse, ein neuer
2370 gesetzlicher Rahmen für die Zeitarbeit sowie schließlich die Einführung der Rente mit 67. Als Ganzes betrachtet,
2371 liefern diese Reformen die umfassendste Anpassung der sozialen Marktwirtschaft an neue Bedingungen, die es
2372 seit Bestehen der sozialen Marktwirtschaft gegeben hat. Zusammen mit der Flexibilisierung der
2373 Tarifvertragssysteme, die sich aus der deutschen Einheit ergab, schüttelte damit das spezifisch deutsche System
2374 des Kapitalismus zu einem großen Teil jene Nachteile ab, die ihm gerade von der Wirtschaftswissenschaft
2375 nachgesagt wurden.

³⁹ Ausführlich dazu Paqué, Karl-Heinz (2009). Die Bilanz.

⁴⁰ Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt (2013). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2376 Parallel zu dieser Entwicklung ergriff die deutsche Industrie im Zuge der Globalisierung die Chance, ihre
2377 unverändert hohe Innovationskraft bei real stagnierenden, zum Teil sogar abnehmenden Arbeitskosten zur
2378 Durchdringung neuer Märkte zu nutzen. Dies gilt nicht nur für die etablierte westdeutsche, sondern auch für die
2379 noch junge neue ostdeutsche Industrie, die dabei Schritt für Schritt aufholte, ohne indes die Forschungsintensität
2380 der Produktion der westdeutschen Industrie schon erreichen zu können. Zusammen mit der nur moderaten
2381 Zunahme der Binnennachfrage sorgte diese Entwicklung für hohe deutsche Leistungsbilanzüberschüsse, die
2382 neue Rekordniveaus erreichten. Die Wachstumsschwäche ging also – bereits deutlich erkennbar – mit einer
2383 verbesserten Wettbewerbsfähigkeit einher.

2384 3.1.5 **Seit 2005: Wachstumsschub, Weltfinanzkrise und industrielle Renaissance**

2385 Spätestens ab Mitte des letzten Jahrzehnts ist in Deutschland eine deutliche Beschleunigung des Wachstums
2386 festzustellen. Es liegt nahe, in den Veränderungen und Reformen der schwierigen Phase zuvor die zentralen
2387 Gründe für die Verbesserung der Lage zu suchen. So ist der Aufbau Ost erkennbar vorangekommen – mit dem
2388 Ergebnis, dass die Reindustrialisierung der Region einigermaßen gelungen ist, wenn es auch noch immer an
2389 Innovationskraft fehlt. Auch die politischen Reformen und die unternehmerischen Anpassungen tragen
2390 anscheinend Früchte: Die deutsche Industrie erlebt bei deutlich sinkender Arbeitslosigkeit (und selbst
2391 abnehmender Langzeitarbeitslosigkeit!) eine Renaissance, wie es sie seit Jahrzehnten nicht gegeben hat, sogar –
2392 trotz Trend zur Dienstleistungswirtschaft – mit wieder zunehmender Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe.

2393 Es kann deshalb nicht überraschen, dass die deutsche Wirtschaft den dramatischen weltwirtschaftlichen Einbruch
2394 des Jahres 2009 – als Folge der Weltfinanzkrise – offenbar europaweit mit am besten verkraftet hat. Zwar gab es
2395 durch die Weltmarktorientierung der deutschen Industrie einen überaus scharfen Produktionsrückgang mit einer
2396 Schrumpfung des BIP um rund 5,1 Prozent, aber die anschließende Erholung war ebenso stark ausgeprägt und
2397 die Wirkung der Krise auf den Arbeitsmarkt bemerkenswert gering. Anders als in jenen Ländern, die im
2398 Jahrzehnt vor der Weltfinanzkrise eine starke Expansion der binnenmarktorientierten Wirtschaft erlebten,
2399 erweist sich die deutsche Wirtschaftsstruktur als überaus nachhaltig. Es ist aus diesen Gründen mittel- und
2400 langfristig nicht zu erkennen, dass es zwingend einen Trend zu immer niedrigeren Wachstumsraten geben sollte,
2401 wie eine oberflächliche Aneinanderreihung der historischen Phasen 1949-60, 1960-73, 1973-90 und 1990-2005
2402 nahelegen könnte.

2403 Tatsächlich deutet die Erfahrung der letzten Jahre – bei aller gebotenen Vorsicht – eher auf eine Stabilisierung
2404 der Wachstumsraten auf einem Niveau, das höher liegt als in der Zeit 1990-2005. So nahm das BIP von 2005 bis
2405 2008 im Jahresdurchschnitt um 2,7 Prozent zu, während seit dem konjunkturellen Einbruch 2009 die
2406 Zuwachsraten bei 4,2 Prozent (2010) und 3,0 Prozent (2011) lagen. Wie es kurz- und mittelfristig weitergeht,
2407 hängt entscheidend von aktuellen Entwicklungen der makroökonomischen Stabilisierung im Zusammenhang mit
2408 der Schuldenkrise in der Eurozone zusammen. Prognosen sind an dieser Stelle überaus schwierig: Es kann noch
2409 zu einer scharfen Rezession kommen, es kann aber auch bei einer gewissen konjunkturellen Abflachung bleiben,
2410 deren Wirkung im Zuge einer darauffolgenden Erholung schnell wieder wettgemacht sein wird.

2411 Jedenfalls hängt die längerfristige Wachstumsaussicht der deutschen Wirtschaft entscheidend davon ab, wie sie
2412 mit der zunehmenden Knappheit an vor allem hoch qualifizierten Arbeitskräften umgeht, die sich aufgrund der
2413 demografischen Entwicklung ab der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts und noch viel stärker in den 2020er Jahren
2414 zeigen wird.⁴¹ Die Erfahrungen aus den 1960er Jahren sind da eher ermutigend: Gerade in Zeiten der Knappheit
2415 an Arbeitskräften ist die Bereitschaft der Arbeitnehmerschaft und der Gewerkschaften groß, arbeitssparende und
2416 produktivitätsfördernde Investitionen nicht nur hinzunehmen, sondern aktiv zu unterstützen. Hinzu kommt, dass
2417 unter diesen Umständen marktkonforme Lohnerhöhungen durchaus zu einer Stärkung der Binnennachfrage
2418 führen, ohne eine Zunahme der Arbeitslosigkeit nach sich zu ziehen.

2419 3.1.6 **Zukünftige gesellschaftspolitische Gestaltung der sozialen Marktwirtschaft**

2420 Wie bereits am Beginn von Kapitel 3.1 bemerkt, hat es wesentlich zum historischen Erfolg der sozialen
2421 Marktwirtschaft beigetragen, dass sie nicht nur auf wirtschaftspolitische Reformen abzielte, sondern als ein
2422 *gesellschaftspolitisches Gesamtkonzept* auf eine Persönlichkeitsentwicklung der Bürgerinnen und Bürger in
2423 Freiheit und Verantwortung hin angelegt war. Bereits in der ersten Phase der wirtschaftsgeschichtlichen
2424 Entwicklung merkte Wilhelm Röpke in diesem Sinne an, dass, „(...) wenn wir eine (...) freie und auf dem
2425 Wettbewerb beruhende Marktwirtschaft anstreben, diese nicht frei im gesellschaftlichen, politischen Raume
2426 schweben kann, sondern von einem festen Rahmenwerk gesellschaftlich-politisch-moralischer Art gehalten und

⁴¹ Dazu Paqué, Karl-Heinz (2012). Vollbeschäftigt: Kapitel 2.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2427 geschützt werden muss (...).⁴² Somit umfasst die Gesellschaftstheorie der sozialen Marktwirtschaft nicht nur
2428 rein ökonomische Bestandteile, sondern bedarf normativer gesellschaftlicher Vorgaben, die auf breiter Basis vor
2429 dem Hintergrund aktueller Herausforderungen öffentlich diskutiert werden müssen.

2430 So ist es beispielsweise nach Alexander Rüstow gesellschaftspolitische Aufgabe, die Lebensumstände des
2431 einzelnen Menschen so zu gestalten, dass die autonome Wahl eines selbstbestimmten Lebenswegs gemäß
2432 eigener Neigungen und Fähigkeiten möglich wird. Eine Wirtschafts- und Sozialpolitik im Rüstow'schen Sinne
2433 der Vitalpolitik stellt daher darauf ab, dass das „Sichfühlen des Menschen in seiner Lebenslage (...) von
2434 ökonomischen (...), aber in weit höherem Maße von überökonomischen Dingen“ abhängt⁴³ und daher das
2435 Individuum mit seinen spezifischen Bedürfnissen im Mittelpunkt steht. Eine solche Politik ermöglicht über
2436 soziale Inklusion und Chancengleichheit ein selbstbestimmtes, lebenswertes Leben des einzelnen Menschen.

2437 Um die soziale Einbettung des einzelnen Menschen bei Wahrung von Eigenverantwortlichkeit zu erzielen, sieht
2438 sich Wirtschafts- und Sozialpolitik vor allem den Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und im Gesundheits-
2439 sowie Bildungsbereich gegenüber. Ökonomische Inklusion über Erwerbstätigkeit ist dabei Voraussetzung dafür,
2440 Teil des öffentlichen Lebens zu sein.⁴⁴ Dazu bedarf es etwa zwangsläufig auch eines gerechten Bildungssystems.
2441 In einer solchen Ermöglichung der Teilhabe an wirtschaftlichem Wachstum⁴⁵ und Ermöglichung des sozialen
2442 Lebens liegt die Herausforderung der heutigen Gesellschaftspolitik und damit der Schlüssel zur Verbindung von
2443 Wirtschaftswachstum und den in diesem Abschnitt nachfolgend dargestellten gesellschaftlichen Entwicklungen.

2444 **3.2 Wachstum und öffentliche Haushalte**

2445 Viele staatliche Leistungen sind wichtig für Wohlstand und Wachstum.⁴⁶ Dazu zählen insbesondere öffentliche
2446 Investitionen (zum Beispiel in Bildung und Infrastruktur), Transferleistungen (Arbeitslosenversicherung,
2447 Rentenversicherung, Krankenversicherung, Sozialversicherungssysteme) sowie ein funktionierender Rechtsstaat.
2448 Diese Leistungen werden durch ein Steuersystem finanziert, das den Anspruch erfüllen sollte, sowohl gerecht zu
2449 sein als auch die richtigen Anreize zu setzen. Wie private Haushalte und Unternehmen sehen sich die
2450 öffentlichen Haushalte (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung) allerdings einer Budgetrestriktion
2451 ausgesetzt: Unterschreiten ihre Einnahmen die Ausgaben innerhalb einer bestimmten Periode, kann die Differenz
2452 durch Erhöhung der Einnahmen, durch Verringerung der Ausgaben oder durch Aufnahme von Schulden
2453 finanziert werden. Die Staatsverschuldung als Bestandsgröße ergibt sich idealtypisch als Summe vergangener
2454 Defizite abzüglich Tilgungen. Nicht nur angesichts der europäischen Staatsschuldenkrise stellt sich die Frage
2455 nach den Wechselwirkungen zwischen dem Wirtschaftswachstum und einer dauerhaft hohen
2456 Staatsverschuldung, die nicht konjunkturbedingt zu rechtfertigen ist. Dieser Frage wird im Folgenden
2457 nachgegangen. Dagegen werden die Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte, die sich insbesondere aus
2458 den absehbaren demografischen Veränderungen ergeben, in Kapitel 4.2 („Demografische Herausforderungen für
2459 die Finanzpolitik“) untersucht.

2460 **3.2.1 Bestandsaufnahme der öffentlichen Verschuldung in Deutschland**

2461 Innerhalb der vergangenen Jahrzehnte hat sich die Staatsverschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland
2462 sowohl absolut als auch in Relation zum BIP deutlich erhöht (siehe Abbildung 2). Die ausstehenden
2463 Verbindlichkeiten sind nominal betrachtet von 64,2 Milliarden Euro im Jahr 1970 auf rund 2.160 Milliarden
2464 Euro im Jahr 2012 gestiegen. Innerhalb des gleichen Zeitraums hat sich die Schuldenquote, also die öffentliche
2465 Verschuldung im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, mehr als vervierfacht und ist von
2466 17,8 Prozent auf 81,7 Prozent gestiegen.

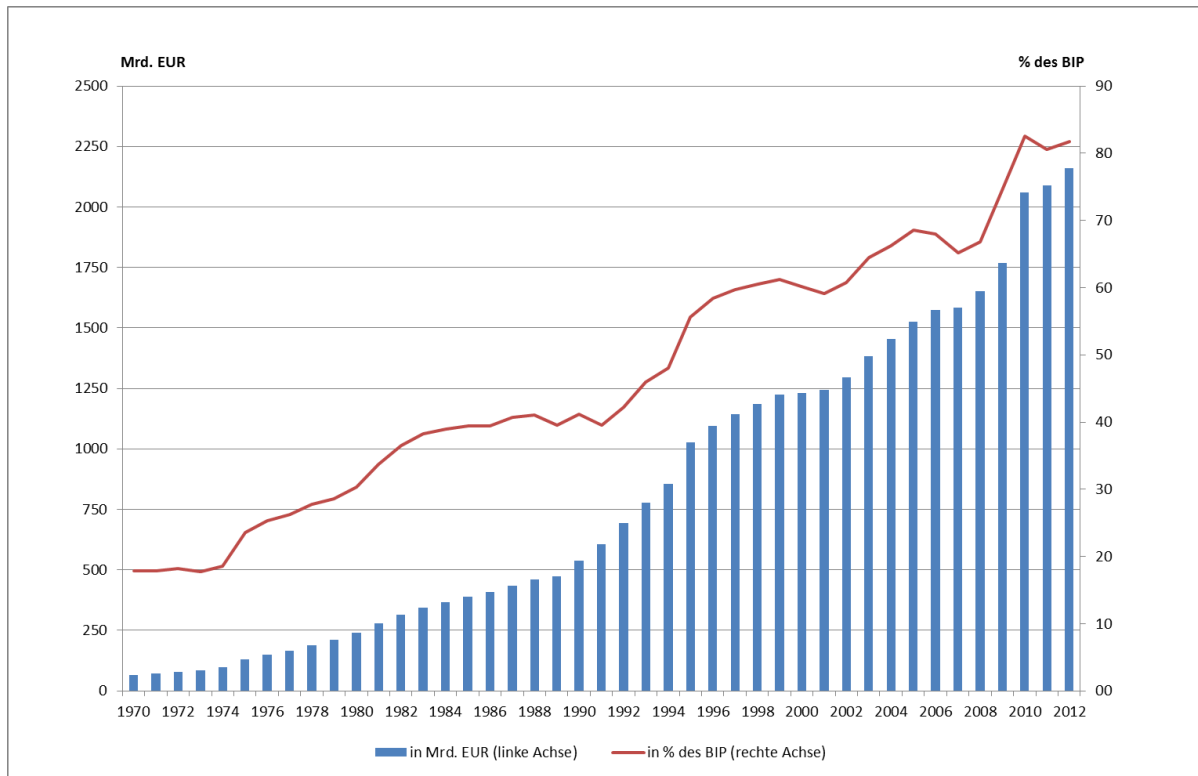
⁴² Röpke, Wilhelm (1957). Marktwirtschaft ist nicht genug: 139 f.

⁴³ Vgl. Rüstow, Alexander (1960). Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit: 82.

⁴⁴ Vgl. Phelps, Edmund S. (2003). Designing Inclusion: 3.

⁴⁵ Vgl. Fuchs-Goldschmidt, Inga; Goldschmidt, Nils (2010). Inklusion als Zielpunkt einer modernen Sozialpolitik.

⁴⁶ Vgl. Musgrave, Richard A. (1959). The Theory of Public Finance.



2467

2468

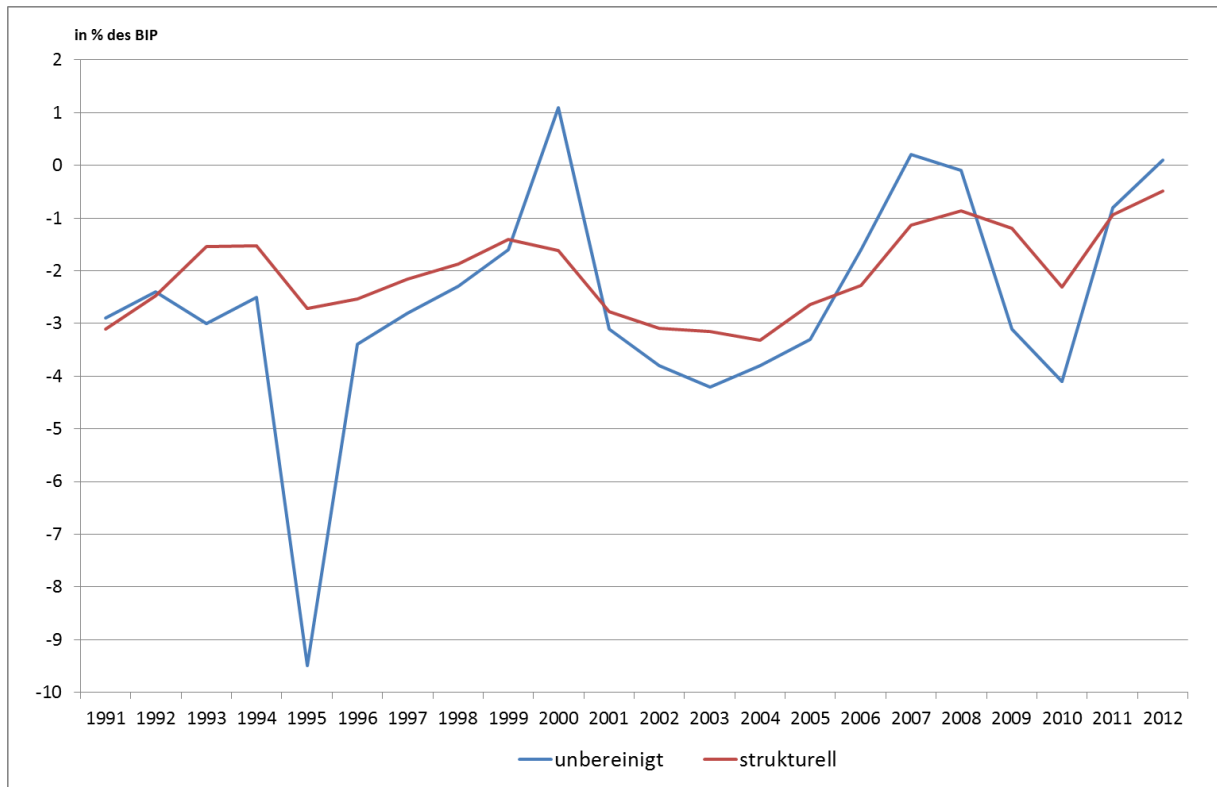
Abbildung 2: Entwicklung der öffentlichen Verschuldung.⁴⁷

2469 Bei Betrachtung der Nettoneuverschuldung wird deutlich, warum sich der Schuldenstand in Deutschland in den
 2470 vergangenen Dekaden erhöht hat. Bis auf wenige Ausnahmefälle war der jährliche Finanzierungssaldo, also die
 2471 Differenz von Einnahmen und Ausgaben in Relation zum nominalen BIP, im Zeitraum von 1991 bis 2010
 2472 negativ (Abbildung 3).⁴⁸ Allerdings muss hierbei zwischen einem konjunkturbedingten und einem strukturellen
 2473 Defizit unterschieden werden. Ein *konjunkturbedingtes Defizit* entsteht aufgrund der automatischen
 2474 Stabilisatoren, die während einer Konjunkturflaute zu einem Rückgang der einkommensabhängigen
 2475 Steuereinnahmen beziehungsweise einem Anstieg der Sozialausgaben führen. Es wird prinzipiell in Zeiten
 2476 wirtschaftlicher Erholung durch konjunkturbedingte Überschüsse ausgeglichen. Dagegen zeigt das *strukturelle*
 2477 *Defizit* unabhängig von der Konjunkturlage die dauerhafte Überlastung der öffentlichen Haushalte an. Um es
 2478 abzubauen, sind Ausgabenkürzungen oder Einnahmesteigerungen wie zum Beispiel durch Steuererhöhungen
 2479 erforderlich.⁴⁹ Die strukturelle Komponente des Finanzierungssaldos weist für die Jahre 1991 bis 2012 durchweg
 2480 ein Defizit auf (Abbildung 3).

⁴⁷ Bis einschließlich 1994 in Abgrenzung zur Finanzstatistik. Ab 1991 gesamtdeutsche Ergebnisse; ab 1995 in Maastricht-Abgrenzung. Zur Methodik siehe Deutsche Bundesbank (2010). Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland. Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Eurostat; Berechnungen des ifo-Instituts (Stand 19.2.2013).

⁴⁸ Das hohe Finanzierungsdefizit von 9,5 Prozent im Jahr 1995 stellt einen einmaligen Effekt aufgrund der mit der Wiedervereinigung verbundenen Schuldenübernahme der Treuhandanstalt und ostdeutschen Wohnungswirtschaft dar. Dagegen ist der positive Saldo von 1,1 Prozent im Jahr 2000 dem einmaligen Erlös aus der UMTS-Versteigerung geschuldet (Zahlenangaben nach Eurostat, Stand 16.11.2011).

⁴⁹ Ob schuldenfinanzierte, diskretionäre Maßnahmen zur Stabilisierung der Binnennachfrage (Konjunkturpakete) zu einem Anstieg des konjunkturbedingten oder des strukturellen Defizits führen, hängt davon ab, ob sie temporärer Natur sind (zum Beispiel ein zeitlich begrenztes Investitionsprogramm oder eine befristete Mehrwertsteuersenkung) oder dauerhaft das Budget belasten (zum Beispiel die Schaffung neuer Subventionen, ein unbefristeter Personalaufbau im öffentlichen Dienst).



2481

2482

Abbildung 3: Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushaltes.⁵⁰

2483 Nachdem der Schuldenstand in fast allen OECD-Staaten in den vergangenen drei Jahrzehnten bereits deutlich
 2484 angestiegen war, hat die jüngste Wirtschafts- und Finanzkrise zu einem weiteren dramatischen Anstieg der
 2485 Staatsverschuldung geführt. Für das Jahr 2011 verzeichnete Deutschland eine Schuldenquote von 80,5 Prozent
 2486 des nominalen BIP. Dieser Wert ist nicht nur historisch betrachtet, sondern auch im internationalen Vergleich
 2487 relativ hoch. Unter den OECD-Staaten belegte Deutschland hinsichtlich seiner Schuldenquote im Jahr 2011
 2488 einen Platz im Mittelfeld (Abbildung 4).⁵¹ Generell ist zu beobachten, dass sich bei der Mehrheit der OECD-
 2489 Staaten die Verschuldung in den vergangenen Jahren erhöht hat und deutlich über dem für die EU-Staaten
 2490 geltenden Maastricht-Kriterium von 60 Prozent des nominalen BIP liegt. In Deutschland betrug der Zuwachs der
 2491 Schuldenquote zwischen 2000 und 2011 insgesamt 21 Prozentpunkte.⁵²

⁵⁰ Quelle: Deutsche Bundesbank; OECD; IMF World Economic Outlook Database (Stand Februar 2013).

⁵¹ Um einen möglichst breiten internationalen Vergleich zu ermöglichen, werden in Abbildung 4 die Schuldenstandangaben der OECD verwendet. Aufgrund methodischer Unterschiede weichen diese Angaben von den ansonsten in diesem Abschnitt verwendeten Schuldenstandangaben der EU im Sinne des Maastricht-Vertrags ab.

⁵² Quelle: Eurostat (2013). Öffentlicher Bruttoschuldenstand (tsdde410).

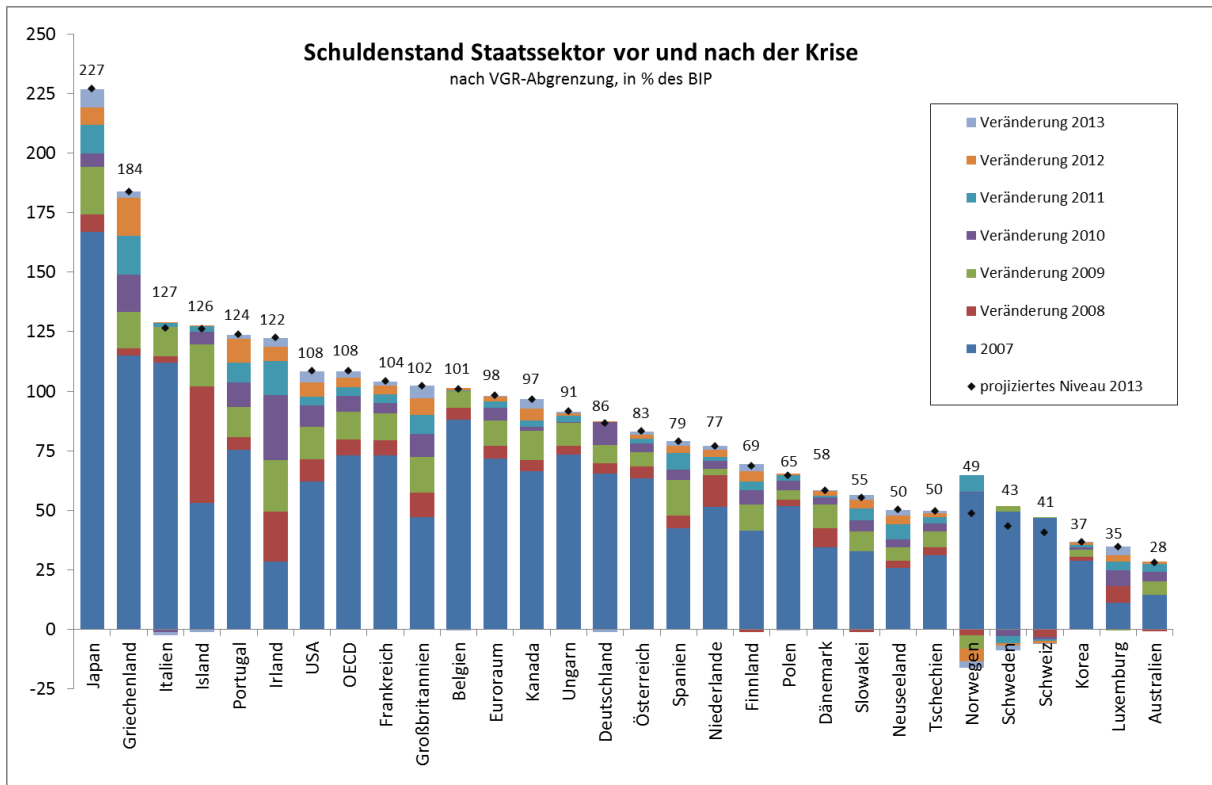


Abbildung 4 Schuldenquoten ausgewählter OECD-Staaten.⁵³

2492
2493

2494 Neben den explizit ausgewiesenen Schulden berücksichtigen die *impliziten Schulden* die zukünftigen
 2495 Zahlungsverpflichtungen des Staates. Diese können aufgrund umlagefinanzierter Transferleistungen wie
 2496 Beamtenversorgung und gesetzlicher Renten- und Pflegeversicherungen bestehen.⁵⁴ Sie ergeben sich aber auch
 2497 aus Garantien, die der Staat außerhalb des eigentlichen Haushalts übernimmt (sogenannte *contingent*
 2498 *liabilities*)⁵⁵, zum Beispiel für Banken oder Staaten in der Finanzmarktkrise. Diese Beträge kommen zum eng
 2499 definierten Schuldenstand der öffentlichen Haushalte noch hinzu. So berechnet der Sachverständigenrat,
 2500 ausgehend von der geplanten stufenweisen Einführung der Rente mit 67 Jahren, für das Jahr 2011 eine implizite
 2501 Schuldenquote von 159,3 Prozent des BIP.⁵⁶ Die explizite Schuldenquote würde sich um diesen Wert zusätzlich
 2502 erhöhen, wenn der Staat alle künftigen Ansprüche bereits heute kreditfinanziert begleichen würde.

2503 3.2.2 Gegenposten zu den öffentlichen Defiziten

2504 Den Finanzierungsdefiziten des Staates stehen Überschüsse des Wirtschaftssektors „Private“, das heißt
 2505 finanzielle und nicht-finanzielle Kapitalgesellschaften sowie Privathaushalte, und des Sektors „Ausland“
 2506 gegenüber. In der Summe gleichen sich die Finanzierungssalden dieser drei Wirtschaftssektoren
 2507 definitionsgemäß immer aus. Abbildung 5 zeigt, dass der Wirtschaftssektor „Staat“ seit den 1970er Jahren
 2508 mehrheitlich einen negativen Finanzierungssaldo aufweist. Für den Sektor „Ausland“ war in den 1980er Jahren
 2509 ebenfalls ein Finanzierungsdefizit zu verzeichnen, das sich nach der Wiedervereinigung in einen Überschuss und
 2510 damit in einen Nettokapitalimport wandelte, der zum Aufbau der neuen Länder benötigt wurde. Kurz nach der
 2511 Einführung des Euro begann sich dies erneut umzukehren; in der Spitze lag das Finanzierungsdefizit des
 2512 Auslands bei 7,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Dem gegenüber stehen – bis auf wenige
 2513 Ausnahmefälle – Finanzierungsüberschüsse des Privatsektors. Eine detailliertere Untergliederung des
 2514 Privatsektors verdeutlicht, dass die privaten Haushalte den größten Teil der Finanzierungsüberschüsse beitragen

⁵³ Quelle: OECD Economic Outlook 90 Database (Stand Februar 2013). Annex Table 32: General Government Gross Financial Liabilities; Darstellung in Anlehnung an OECD (2010). Wirtschaftliche Erholung schneller als erwartet – Risiken nehmen aber ebenfalls zu.

⁵⁴ Vgl. Brümmerhoff, Dieter (2007). Finanzwissenschaft.

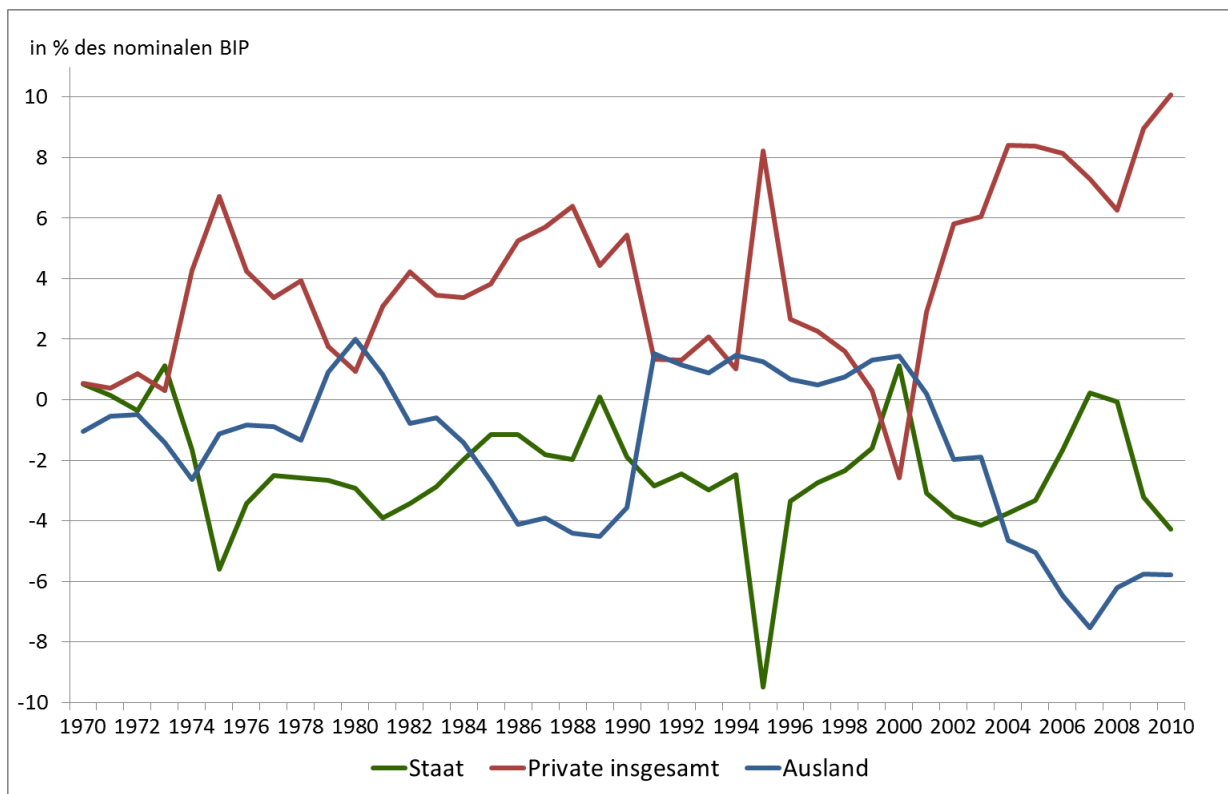
⁵⁵ Vgl. Cebotari, Aliona (2008). Contingent Liabilities.

⁵⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2515 (Abbildung 6). Die nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften – also die Unternehmen der „Realwirtschaft“ –
2516 verzeichneten bis 2001 typischerweise Finanzierungsdefizite, seit 2004 aber fast durchgehend Überschüsse.⁵⁷

2517



2518

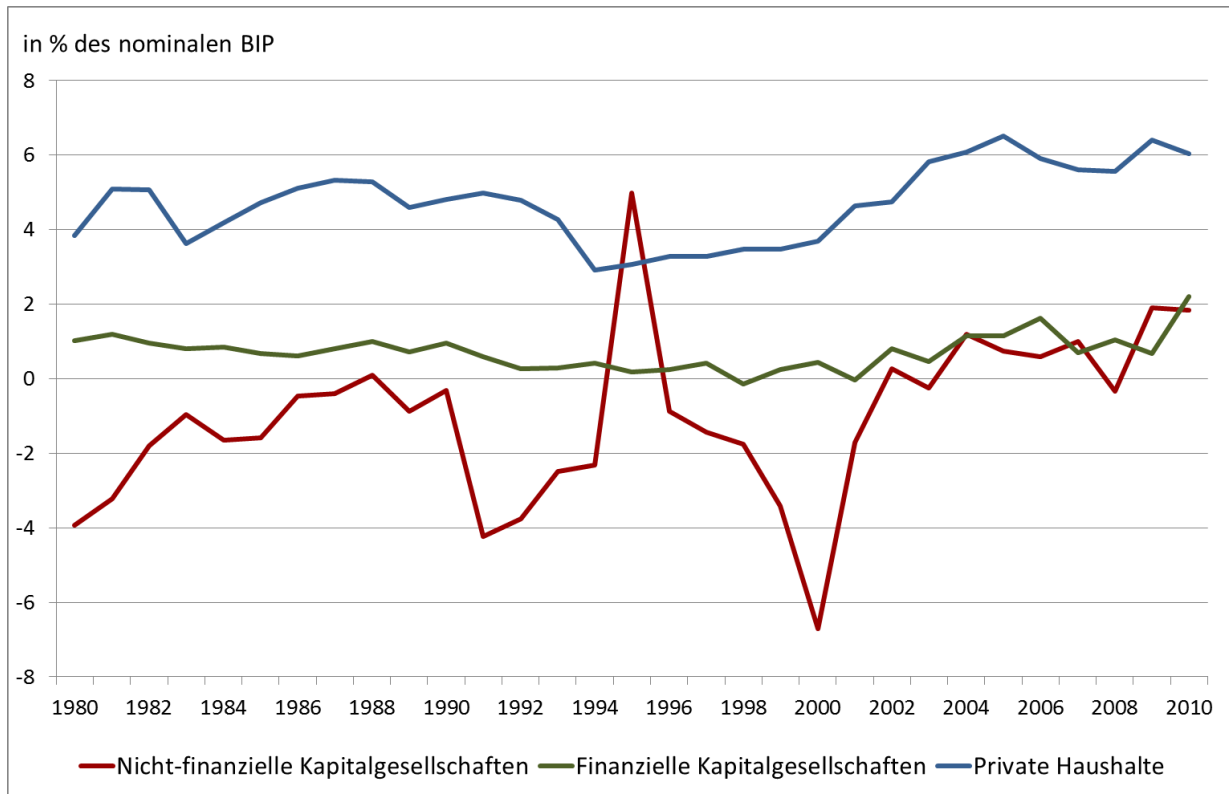
2519

Abbildung 5: Finanzierungssalden der Wirtschaftssektoren in Deutschland.⁵⁸

⁵⁷ Der große Überschuss des Privatsektors im Jahr 1995 reflektiert die Übernahme der Treuhandanstalt in den Staatssektor. Das Defizit im Jahr 2000 lässt sich vor allem auf die Ersteigerung der UMTS-Lizenzen zurückführen.

⁵⁸ Quelle: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo-Instituts (Stand 19.2.2013).

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1



2520

2521

Abbildung 6: Finanzierungssalden des Privatsektors in Deutschland.⁵⁹

2522 3.2.3 Erklärungsansätze zur Entwicklung der öffentlichen Schulden in Deutschland

2523 Die Schuldenquote hat sich nicht in einem stetigen Prozess erhöht. Zwischen 1970 und 1985 stieg sie um fast
2524 22 Prozentpunkte an, auch weil die mittelfristige Finanzplanung den damaligen Rückgang der Wachstumsraten
2525 gegenüber den 1960er Jahren mit Verzögerung erkannte und daher zu optimistisch plante. Danach stabilisierte
2526 sich die Schuldenquote bis zur deutschen Wiedervereinigung bei rund 40 Prozent des nominalen BIP.
2527 Insbesondere infolge der Lasten der Wiedervereinigung erhöhte sie sich dann drastisch; sie stieg zwischen 1991
2528 und 1995 auf 55,6 Prozent des BIP an; 1998 und 1999 wurde erstmals die Maastricht-Grenze von 60 Prozent des
2529 BIP überschritten. In den beiden folgenden Jahren wurde die Schuldenquote zwar wieder unter diese Marke
2530 gedrückt. In der anschließenden wirtschaftlichen Schwächephase stieg sie aber erneut deutlich an, bevor sie im
2531 Aufschwung der Jahre 2006 und 2007 leicht zurückgeführt werden konnte. Im Jahr 2010 trieben die staatlichen
2532 Maßnahmen zur Bekämpfung der Großen Rezession und dabei insbesondere zur Bankenrettung die
2533 Schuldenquote binnen eines Jahres um rund 9 Prozentpunkte auf 82,5 Prozent nach oben. Insgesamt zeigt sich,
2534 dass die größten Anstiege der Verschuldung infolge historisch einmaliger Ereignisse (Wiedervereinigung, Große
2535 Rezession) zu beobachten waren. Der Verlauf des strukturellen Finanzierungssaldos in Abbildung 3 verdeutlicht
2536 aber, dass auch jenseits dieser Ereignisse Fehlbeträge in Rezessionen nicht durch Überschüsse in
2537 Aufschwungphasen ausgeglichen wurden.⁶⁰ Die Schuldenquote entwickelte sich daher in Form einer aufwärts
2538 gerichteten Stufenfunktion: Anstiegen in wirtschaftlich schlechten Zeiten standen keine ausgeprägten
2539 Reduktionen in guten Zeiten gegenüber.

2540 Für den Bund war die Aufnahme neuer Schulden seit 1969 durch Artikel 115 des Grundgesetzes (GG) begrenzt.
2541 Demnach durfte die jährliche Neuverschuldung maximal den öffentlichen Investitionsausgaben entsprechen.
2542 Ähnliche Vorschriften waren in den Landesverfassungen festgeschrieben. Eine Überschreitung dieser

⁵⁹ Quelle: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo-Instituts (Stand 19.2.2013).

⁶⁰ Zu beachten ist hierbei, dass Budgetüberschüsse für eine Rückführung der Schuldenquote bei positivem Wachstum des nominalen BIP nicht zwingend erforderlich sind. So reicht bei einem Schuldenstand von 80 Prozent des nominalen BIP und einer nominalen Wachstumsrate von 3 Prozent ein Defizit von 2,3 Prozent des nominalen BIP aus, um die Schuldenquote zu stabilisieren. Ein geringeres Defizit lässt die Schuldenquote sinken. Welches Defizit die Schuldenquote stabilisiert, hängt also maßgeblich auch von den zukünftigen nominalen BIP-Wachstumsraten ab.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2543 Ausgabenschranke war nur „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ erlaubt. Die
2544 zentrale Grundidee hinter Artikel 115 GG war die sogenannte goldene Regel der Finanzpolitik. Diese besagt,
2545 dass öffentliche Investitionen kreditfinanziert getätigt werden dürfen. Zwar ist damit eine Zinsbelastung späterer
2546 Generationen verbunden, diese sei jedoch aufgrund der künftigen Erträge aus diesen Investitionen
2547 gerechtfertigt.⁶¹

2548 Wie die oben beschriebene Entwicklung der Schulden- und Defizitquoten über den Zeitverlauf zeigt, war die alte
2549 Fassung von Artikel 115 GG offensichtlich nicht ausreichend, um einen dauerhaften Anstieg der Verschuldung
2550 zu verhindern. Hierfür hebt der Sachverständigenrat drei Gründe hervor: Erstens berücksichtigten die
2551 Bruttoinvestitionen als Obergrenze der Neuverschuldung keine Abschreibungen und Privatisierungserlöse, die
2552 für das volkswirtschaftliche Vermögen jedoch maßgeblich sind. Folglich ließen sich nach der alten
2553 Schuldenregel Defizite juristisch selbst dann rechtfertigen, wenn das staatliche Vermögen per Saldo abnahm.
2554 Zweitens wurde die Ausnahmeregelung in der Vergangenheit zu häufig angewandt, da die Feststellung einer
2555 gesamtwirtschaftlichen Störung kaum juristisch überprüfbar ist. Drittens waren automatisch wirkende
2556 Sanktionen bei einem Verstoß gegen die alte Schuldenregel nicht vorgesehen.⁶²

2557 Aus diesen Gründen ist die vom Bundestag im Jahr 2009 mit großer Mehrheit verabschiedete Schuldenbremse⁶³,
2558 die bereits ab dem Haushaltsjahr 2011 als Übergangsregel greift, grundsätzlich zu begrüßen – trotz möglicher
2559 Kritikpunkte im Detail.⁶⁴ So gibt der Sachverständigenrat zu bedenken, ob die Verschuldungsgrenzen –
2560 insbesondere für die Bundesländer – nicht zu eng gewählt worden sind.⁶⁵

2561 Um die Regelungen der Schuldenbremse einzuhalten, müssen – in Relation zum nominalen BIP – entweder die
2562 staatlichen Einnahmen erhöht oder die Ausgaben gesenkt werden. Wie diese Strategien am besten miteinander
2563 zu kombinieren sind, ist Gegenstand der politischen Debatte. Seit 1970 ist die Staatsquote, also der Anteil der
2564 staatlichen Ausgaben am nominalen BIP, von 38,5 Prozent auf 45 Prozent im Jahr 2012 gestiegen (Abbildung
2565 7). Zumeist bewegte sie sich im Bereich zwischen 45 und 50 Prozent. Über 50 Prozent lag sie lediglich im Jahr
2566 1995, als die Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR übernommen
2567 wurden. Unter 45 Prozent lag sie zuletzt in den noch vom Aufschwung geprägten Jahren 2007 und 2008.

⁶¹ Vgl. Brümmerhoff, Dieter (2007). Finanzwissenschaft.

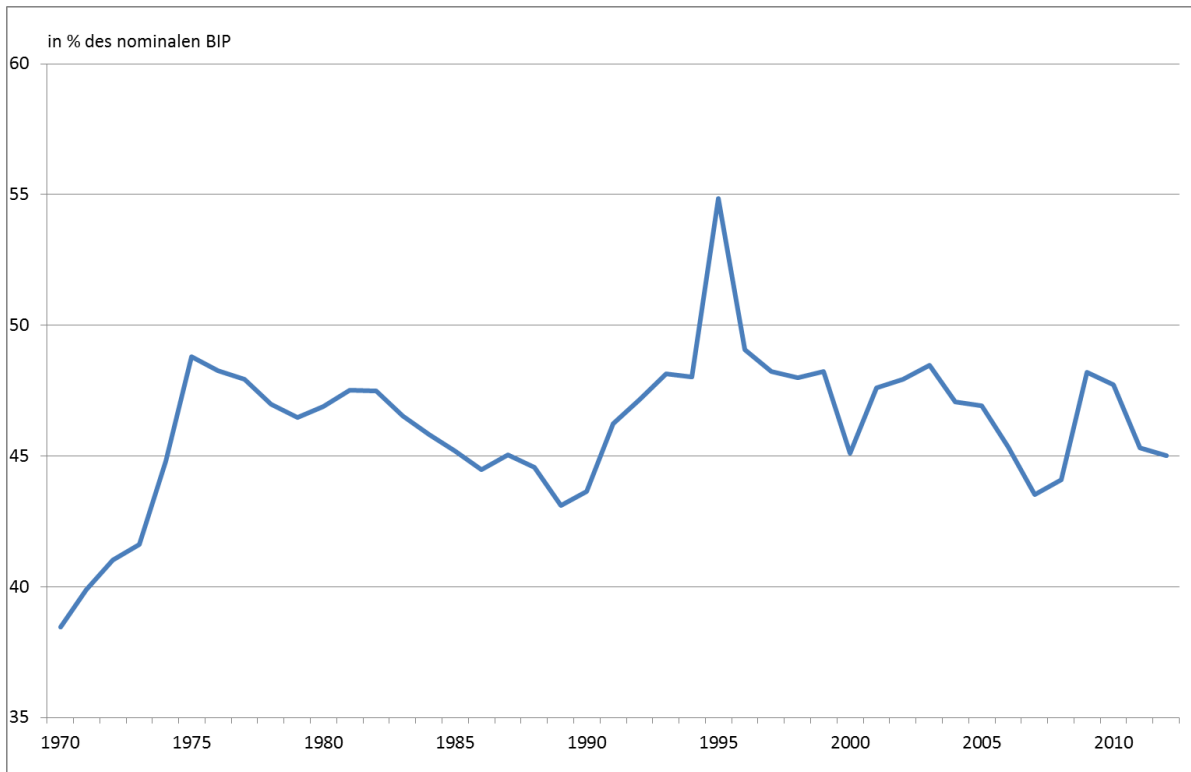
⁶² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Staatsverschuldung wirksam begrenzen.

⁶³ Die neue Schuldenbremse sieht vor, dass das jährliche strukturelle Defizit des Bundes ab 2016 maximal 0,35 Prozent des nominalen BIP betragen darf. Die Länder dürfen ab dem Jahr 2020 keine Nettoneuverschuldung mehr verursachen. Die dennoch zum Beispiel aufgrund von Prognose- oder Planungsfehlern über die Zeit hinweg aufgebauten strukturellen Defizite werden anhand eines Kontrollkontos erfasst. Sie sollen einen Schwellenwert von 1,5 Prozent des BIP nicht überschreiten und zügig abgebaut werden.

⁶⁴ Kritik an der Schuldenbremse bezieht sich insbesondere auf die konzeptionelle Umsetzung auf Länderebene (vgl. Feld, Lars P. (2010). Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse) und die für die Ermittlung des strukturellen Defizits notwendigen Schätzverfahren zur Konjunkturbereinigung, die mit Unsicherheiten verbunden sind (vgl. Deutsche Bundesbank (2009). Monatsbericht Mai 2009: 82).

⁶⁵ „... kann man durchaus fragen, ob die Neuregelung der Verschuldungsgrenzen nicht zu eng gefasst ist. Dies gilt insbesondere für das völlige Verbot einer strukturellen Verschuldung für die Bundesländer, die ursprünglich auch nicht vorgesehen war.“ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009). Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen: 184.

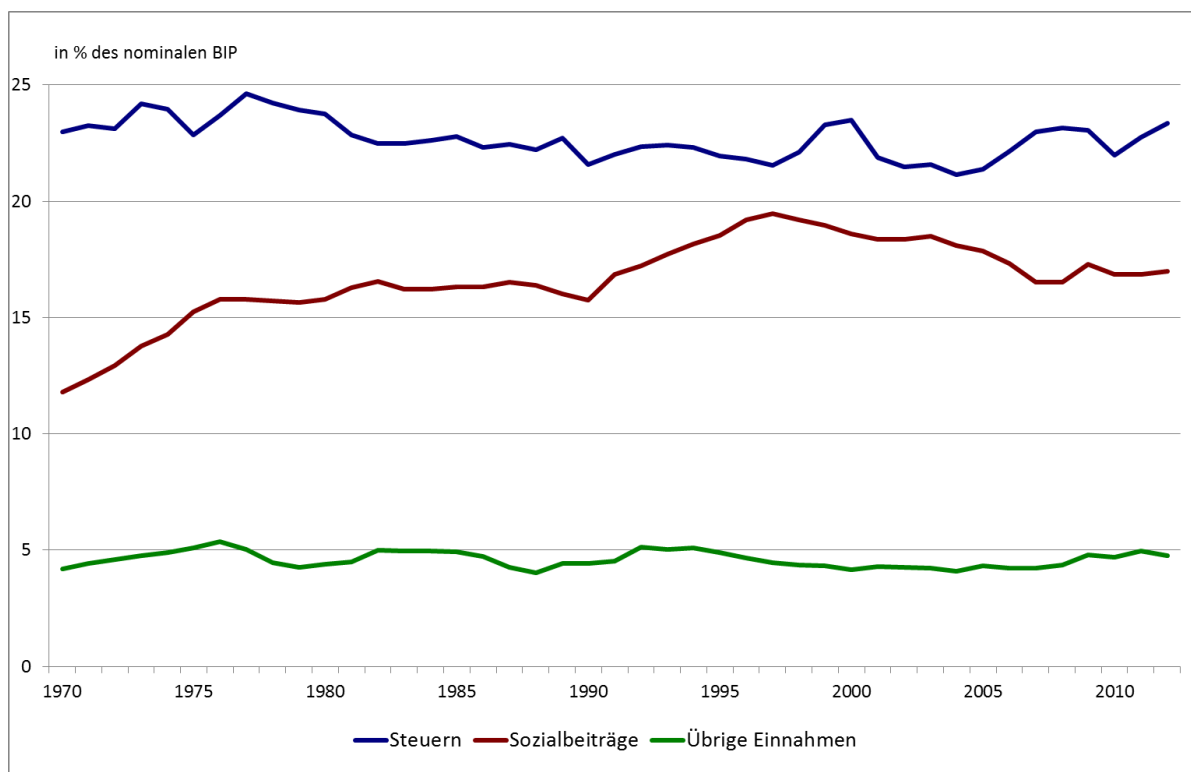
Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1



2568

2569

Abbildung 7: Die Staatsquoten Deutschlands.⁶⁶



2570

2571

Abbildung 8: Die Staatseinnahmen Deutschlands.⁶⁷

⁶⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo-Instituts (Stand 19.2.2013).

⁶⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des ifo-Instituts (Stand 19.2.2013).

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2572 Die Staatseinnahmequote schwankte zwischen 39 Prozent des nominalen BIP in 1970 und 46,6 Prozent im Jahr
2573 1999. Im Jahr 2012 lag sie bei 45,1 Prozent, also praktisch gleichauf mit der Ausgabenquote. Die wichtigsten
2574 Einnahmekomponenten sind die Steuern und die Sozialbeiträge (Abbildung 8). Die Steuerquote ist aktuell klar
2575 ansteigend, lag im Jahr 2012 mit 22,7 Prozent aber nur leicht über dem historischen Durchschnitt. Die
2576 Sozialbeitragsquote ist nach der Wiedervereinigung stark angestiegen und lag in der Spitze bei 19,5 Prozent im
2577 Jahr 1997. Seitdem ist sie in der Tendenz rückläufig. Im Jahr 2012 betrug sie 17 Prozent.

2578 3.2.4 Auswirkungen einer dauerhaften Staatsverschuldung

2579 Die Probleme einer Staatsverschuldung, die nicht konjunkturell begründet ist, sondern eine dauerhafte
2580 Überlastung der öffentlichen Finanzen darstellt, sind vielschichtig.

2581 Die Erfahrung der Vergangenheit lehrt, dass eine hohe Staatsverschuldung mit einem Verdrängen privater
2582 Kapitalnachfrage („Crowding-out“) verbunden ist, weil ein Anstieg der öffentlichen Finanzierungsnachfrage das
2583 Nettoangebot an Kapital für die Privatwirtschaft in einer Volkswirtschaft verringert. Die Zinssätze steigen und
2584 bewirken einen Rückgang der Kapitalnachfrage vonseiten der Unternehmen. Sinkende Investitionen verringern
2585 den gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock und damit das langfristige Wirtschaftswachstum.⁶⁸ Eine Vielzahl
2586 empirischer Studien belegt, dass eine Zunahme der Staatsschulden zu einem Anstieg der Zinssätze führt.⁶⁹
2587 Allerdings könnten das Sparmotiv einer alternden Gesellschaft und die im internationalen Vergleich hohe
2588 Bonität der Bundesrepublik in einer Zeit großer Risikoaversion der Anlegerinnen und Anleger dazu geführt
2589 haben, dass der Verdrängungseffekt derzeit weniger relevant ist. Eine abschließende Klärung dieses Sachverhalts
2590 steht noch aus.

2591 Aus Sicht einer Generationenbilanzierung stellt eine kreditfinanzierte Schuldenaufnahme zudem eine
2592 Umverteilung innerhalb nachfolgender Generationen dar. Um die Zinszahlungen zu leisten, werden später
2593 höhere Steuern oder geringere staatliche Leistungen erforderlich. Gleichzeitig fließen dann Zins- und
2594 Tilgungszahlungen an die Halterinnen und Halter von Staatsanleihen. Für die Entwicklung der
2595 Staatsverschuldung ist hierbei das Verhältnis von Zinssatz und nominaler Wachstumsrate entscheidend.
2596 Übersteigt der Zins die Wachstumsrate des nominalen BIP, lässt sich zeigen, dass die Schuldenquote einer
2597 Volkswirtschaft bei konstanter Kreditaufnahme stark ansteigt und damit nicht tragfähig ist. Empirisch traf dieser
2598 Fall für Deutschland zu, denn der zu leistende Zinssatz auf öffentliche Schuldtitel war im Durchschnitt größer als
2599 das nominale BIP-Wachstum.⁷⁰ Bei der Generationenbilanzierung sind allerdings die Kosten für künftige
2600 Generationen einzubeziehen, die aus nicht erfolgten Investitionen in Bildung, Infrastruktur und Umwelt
2601 resultieren. Die Folge ist nicht nur ein niedrigeres qualitatives Wachstum, sondern auch eine zukünftig
2602 schlechtere Infrastruktur und eine belastetere Umwelt. Dies impliziert, dass eine Konsolidierung zulasten der
2603 öffentlichen Investitionen nicht ratsam erscheint.

2604 Erschwerend kommen die steigenden Belastungen der öffentlichen Haushalte aufgrund des demografischen
2605 Wandel hinzu. Insbesondere die Ausgabenseite dürfte – bei unveränderter Gesetzeslage – aufgrund eines starken
2606 Anstiegs der Sozialausgaben in den kommenden Jahrzehnten deutlich schneller zunehmen als das nominale BIP.
2607 Nach Berechnungen des Sachverständigenrats weisen die öffentlichen Finanzen eine langfristige
2608 Tragfähigkeitslücke von 3,1 Prozent des BIP auf.⁷¹ Um diese Lücke zu schließen, müsste der Primärsaldo der
2609 öffentlichen Haushalte, das heißt die Differenz zwischen öffentlichen Einnahmen und Ausgaben abzüglich zu
2610 leistender Zinszahlungen, exakt um diesen Betrag dauerhaft erhöht werden.⁷² In Abschnitt 4.2 „Demografische
2611 Herausforderungen für die Finanzpolitik“ wird hierauf genauer eingegangen.

⁶⁸ Vgl. Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D. (2007). Volkswirtschaftslehre.

⁶⁹ Vgl. Faini, Riccardo (2006). Fiscal Policy and Interest Rates in Europe; Paesani, Paolo; Strauch, Rolf; Kremer, Manfred (2006). Public Debt and Long-Term Interest Rates; sowie Baldacci, Emanuele; Kumar, Manmohan S. (2010). Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields. Siehe auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Staatsverschuldung wirksam begrenzen: Kasten 3. Dieser bietet einen ausführlichen Literaturüberblick zum Zinseffekt von Staatsverschuldung.

⁷⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Staatsverschuldung wirksam begrenzen.

⁷¹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels.

⁷² Die öffentlichen Finanzen gelten als tragfähig, wenn die Schuldenquote über die Zeit hinweg konstant bleibt. Die Tragfähigkeitslücke gibt die hierfür dauerhaft notwendige Erhöhung des Primärsaldos an. Ein alternatives Maß für die Tragfähigkeit ist die implizite Schuldenquote (siehe oben); sie ergibt sich per Definition als Barwert

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2612 Auf den Finanzmärkten ist eine dauerhaft hohe Staatsverschuldung in der Regel mit einem *Vertrauensverlust der*
2613 *privaten Kapitalgeber* verbunden. Ein Staat nimmt Schulden gegen die Ausgabe von Staatsanleihen auf, deren
2614 Verzinsung eine Risikoprämie beinhaltet. Diese Prämie ist umso größer, je höher die Finanzmärkte die
2615 Konkurswahrscheinlichkeit eines Staates einschätzen. Kann ein Land seine Zins- und Tilgungszahlungen nicht
2616 mehr erfüllen, weil die Risikoprämie für die notwendige Aufnahme neuer Schulden zu hoch ist, droht
2617 letztendlich ein Staatsbankrott. Eine Rückführung der Schulden ist daher für ein Land unerlässlich, um auch
2618 künftig weiterhin Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten zu erhalten.⁷³ Auch hierauf wird in Abschnitt
2619 Abschnitt 4.2 „Demografische Herausforderungen für die Finanzpolitik“ näher eingegangen.

2620 Bezüglich der Höhe der Staatsverschuldung deuten empirische Studien mehrheitlich darauf hin, dass sich eine *zu*
2621 *hohe Staatsverschuldung negativ auf das Wachstum einer Volkswirtschaft auswirkt*. Dieser Effekt wird in der
2622 Finanzpolitik oft unterschätzt, weil kurzfristige Konjunkturmaßnahmen möglicherweise kurzfristiges
2623 „Wachstum auf Pump“ erzeugen können.⁷⁴ Zwischen den Größen Staatsverschuldung und BIP-Wachstum zeigt
2624 sich ein nichtlinearer Zusammenhang: Ab einer bestimmten Schuldenquote wird ein negativer Effekt auf die
2625 Wachstumsrate verzeichnet. Als Wendepunkt beziffern jüngere Studien einen Verschuldungsgrad von in etwa
2626 90 Prozent des nominalen BIP, wobei Schätzungen für die Mitgliedsstaaten des Euroraums darauf hinweisen,
2627 dass dieser Punkt bereits bei einer Schuldenquote von 70 bis 80 Prozent des nominalen BIP einsetzt.⁷⁵ Der Wert
2628 könnte noch niedriger liegen, wenn ökonomische Akteure ihre Erwartungen anpassten (Lucas-Kritik) und schon
2629 bei Schuldenquoten von 50 bis 60 Prozent die Wahrscheinlichkeit anstehender Steuererhöhungen oder
2630 Ausgabenkürzungen deutlich größer bewerteten.

2631 Nicht zuletzt bedeutet eine dauerhaft hohe Staatsverschuldung, dass für die Regierung der *Handlungsspielraum*
2632 *für eine Neuverschuldung in Krisenzeiten* erheblich eingeschränkt wird. Hier wirkt zusätzlich die
2633 Schuldenbremse begrenzend, die in der aktuellen Ausgestaltung nur einen geringen Spielraum für eine
2634 diskretionäre antizyklische Fiskalpolitik bietet.⁷⁶ Infolge der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise ist die
2635 Schuldenquote in Deutschland von 66,3 Prozent im Jahr 2008 auf 83,2 Prozent im Jahr 2010 gestiegen.
2636 Budgetbelastend waren hierbei neben den Rettungsmaßnahmen für den Bankensektor und den beiden
2637 Konjunkturpakten die mit den automatischen Stabilisatoren verbundenen Steuerausfälle und höheren
2638 Transferausgaben. Umso wichtiger ist es, dass die Regierung auch in zukünftigen Krisen diskretionäre
2639 Maßnahmen ergreifen kann. Eine Analyse von Aizenman und Jinjarak⁷⁷ zeigt, dass die staatlichen Konjunktur-
2640 und Rettungspakete für den Bankensektor in den Jahren 2009 und 2010 in denjenigen Ländern am
2641 umfangreichsten waren, in denen vor der Krise ein vergleichsweise großer finanzpolitischer Spielraum bestand.⁷⁸

der dauerhaft notwendigen Erhöhung der Primärsalden. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011).

⁷³ Vgl. Eaton, Jonathan; Gersovitz, Mark (1981). Debt with Potential Repudiation.

⁷⁴ Vgl. Nordhaus, William D. (1975). The Political Business Cycle.

⁷⁵ Reinhart und Rogoff haben 20 entwickelte Volkswirtschaften im Zeitraum zwischen 1946 und 2009 untersucht und zeigen, dass eine öffentliche Schuldenquote ab einer Höhe von 90 Prozent des nominalen BIP im Durchschnitt (Median) mit einer um 4 Prozentpunkte (1 Prozentpunkt) niedrigeren Wachstumsrate einhergeht. Unter diesem Schwellenwert besteht nur ein schwacher Zusammenhang zwischen Schuldenquote und Wachstum. Vgl. Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S. (2010). Growth in a Time of Debt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Kumar und Woo in einer Panelanalyse über 38 entwickelte und aufstrebende Volkswirtschaften für den Zeitraum 1970 bis 2007. Vgl. Kumar, Manmohan S.; Woo, Jaejoon (2010). Public Debt and Growth. Schätzungen für den Euroraum von Checherita und Rother lassen anhand der ermittelten Konfidenzbänder darauf schließen, dass der Wendepunkt, der zu einem negativen Wachstumseffekt führt, bereits bei einer Schuldenquote von 70 bis 80 Prozent des nominalen BIP liegt. Vgl. Checherita, Cristina; Rother, Philipp (2010). The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth.

⁷⁶ Horn et al. erhalten bei einer Modellsimulation für die Jahre 2000 bis 2007 das Ergebnis, dass bei einem früheren Wirken der Schuldenbremse das BIP in diesem Zeitraum um bis zu 2 Prozent niedriger gewesen wäre. Wichtig hierfür dürfte das Verfahren zur Konjunkturbereinigung sein, mit dessen Hilfe das strukturelle Defizit abgeleitet wird. So deuten die Resultate von Breuer und Büttner darauf hin, dass das mit Standardverfahren ermittelte strukturelle Defizit in Deutschland in Zeiten konjunkturellen Abschwungs überschätzt, jedoch in Aufschwungphasen unterschätzt wird. Vgl. Horn, Gustav A.; Niechoj, Torsten; Proano, Christian R.; Truger, Achim; Vesper, Dieter; Zwiener, Rudolf (2008). Die Schuldenbremse; Breuer, Christian; Büttner, Thies (2010). Auf Sand gebaut.

⁷⁷ Vgl. Aizenman, Joshua; Jinjarak, Yothin (2010). De facto Fiscal Space and Fiscal Stimulus.

⁷⁸ Angesichts der Schuldenbremse wäre der Spielraum für eine diskretionäre Finanzpolitik selbst dann eng begrenzt, wenn finanzpolitischer Spielraum bestünde. Dies liegt an der derzeitigen – nicht vom Grundgesetz vorgegebenen – Ausgestaltung der Schuldenbremse. So böte eine höher als bisher angesetzte Budgetelastizität

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2642 Gleichzeitig hat die aktuelle Schuldenlage im Euroraum verdeutlicht, dass die Finanzmärkte das Risiko eines
2643 Zahlungsausfalls der jeweiligen Mitgliedsstaaten mittlerweile stärker einpreisen. Die Risikoprämien auf
2644 Anleihen von Krisenstaaten wie Griechenland, Irland und Portugal sind seit 2008 im Vergleich zum übrigen
2645 Euroraum erheblich gestiegen. Mittlerweile finanzieren sich diese Länder im Rahmen der Euro-Rettungsschirme.

2646 Für die Bundesrepublik impliziert all dies, dass eine Rückführung der gegenwärtigen Verschuldungsquote aus
2647 einer Reihe gewichtiger Gründe geboten ist. Die Rückführung der gegenwärtigen Verschuldungsquote stellt
2648 damit die notwendige Reaktionsfähigkeit für den Fall einer künftigen Wirtschaftskrise wieder her und sichert das
2649 Vertrauen der privaten Kapitalgeberinnen und Kapitalgeber. Auch schafft sie mittelfristig die Grundlage für
2650 Investitionen in Schlüsselbereiche wie Bildung, Forschung und Infrastruktur. Aus europapolitischer Sicht ist die
2651 Einhaltung der vertraglichen Verschuldungsgrenze von 60 Prozent des nominalen BIP erforderlich. Darüber
2652 hinaus ist es höchst bedeutsam, dass Deutschland eine Vorbildfunktion wahrnimmt, um zu einer Lösung der
2653 europäischen Schuldenkrise beizutragen. Die Rückführung der Neuverschuldung ist oberstes Ziel, sollte aber
2654 sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabeseite in den Blick nehmen.

2655 **3.3 Wachstum und Finanzmarkt**

2656 Die Erfahrung der weltweiten Finanzkrise hat zu einer Diskussion um die Ausgestaltung der Finanzmärkte und
2657 des Bankensektors geführt. So wird die Frage aufgeworfen, ob Finanzmärkte in entwickelten Industrienationen
2658 in ihrer gegenwärtigen Form einen positiven, negativen oder neutralen Einfluss auf den wirtschaftlichen
2659 Wohlstand ausüben. Dabei ist weitgehend unstrittig, dass Finanzmärkte und Banken – in Deutschland mit der
2660 spezifischen Drei-Säulen-Struktur aus Privatbanken, Genossenschaftsbanken und öffentlich-rechtlichen
2661 Instituten (Sparkassen und Landesbanken) – grundsätzlich wichtige Funktionen in den modernen
2662 Volkswirtschaften erfüllen und sich nicht ohne Grund herausgebildet haben. Im Folgenden wird daher zunächst
2663 der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und den Finanzmärkten erörtert. Da die Finanzmärkte in
2664 ihrer Funktion als Komplement zum Bankensektor gesehen werden können,⁷⁹ wird das Finanzsystem insgesamt
2665 betrachtet. Anschließend wird kurz dargestellt, welche Konsequenzen aus den Erfahrungen der jüngsten
2666 Finanzkrise gezogen werden können. Eine ausführlichere Analyse der Finanzkrise und der notwendigen
2667 Reformen wird von der Projektgruppe 4 („Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik“) im Kapitel „Regulierung
2668 der Finanzmärkte“ geleistet.

2669 **3.3.1 Theoretischer und empirischer Zusammenhang von Finanzsystem und** 2670 **Wirtschaftswachstum**

2671 Prinzipiell dient das Finanzsystem dazu, im Rahmen einer arbeitsteiligen Wirtschaft Informationsasymmetrien
2672 und Transaktionskosten zwischen Schuldner und Gläubigern zu minimieren.⁸⁰ Zwar können Individuen auch
2673 direkt miteinander Kreditverträge abschließen, jedoch würden dadurch erhöhte Kosten entstehen, die ein
2674 etabliertes und ausreichend reguliertes Finanzsystem durch folgende Vorteile reduzieren kann.⁸¹

- 2675 a) Bessere Information über Investitionsmöglichkeiten: Für Individuen ist es sehr kostspielig und
2676 zeitaufwendig, in Erfahrung zu bringen, welches Investitionsprojekt lohnend ist. Ein funktionstüchtiges
2677 Finanzsystem besitzt hierbei Spezialisierungsvorteile und kann so dazu beitragen, dass Individuen
2678 leichter ihr optimales Projekt finden, Informationsgewinnungskosten reduzieren und das durch die
2679 Kostensenkung gewonnene Kapital reinvestieren.
- 2680 b) Überwachung und Weisung bei Investitionsprojekten: Anlegerinnen und Anleger haben die
2681 Möglichkeit, die eigenen Investments zu überwachen und Weisungen an das Management abzugeben,

mehr Spielraum in konjunkturellen Schwächephasen, erforderte dafür aber in Aufschwungjahren eine ehrgeizigere Konsolidierung als bisher vorgeschrieben. Grundgesetzlich vorgeschrieben ist allein die symmetrische Berücksichtigung von Auf- und Abschwüngen.

⁷⁹ Vgl. Levine, Ross (2005). Finance and Growth.

⁸⁰ Informationsasymmetrien existieren insbesondere, weil der Gläubiger nicht exakt evaluieren kann, inwieweit der Schuldner kreditwürdig ist. Er verfügt somit über weniger Informationen als der Schuldner, der sein Risiko besser einschätzen kann. Transaktionskosten spiegeln hingegen Kosten wider, die durch den Abschluss von Verträgen entstehen. So fallen darunter unter anderem Verhandlungs-, Bearbeitungs-, und Informationsbeschaffungskosten. Eine strenge Regulierung des Finanzsystems ist auch deshalb notwendig, damit die Finanzintermediäre ihre Funktion, Informationsasymmetrien zwischen Schuldner und Gläubigern zu minimieren und hohe Transaktionskosten zu vermeiden, auch tatsächlich wahrnehmen.

⁸¹ Vgl. im Folgenden Levine, Ross (2005). Finance and Growth; sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008). Das deutsche Finanzsystem.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2682 zum Beispiel in Einzelgesprächen oder im Rahmen der jährlichen Hauptversammlung („corporate
2683 governance“). Das Finanzsystem ermöglicht die Interessenbündelung vieler Investorinnen und
2684 Investoren. Dadurch können die Überwachung effizienter durchgeführt und die Umsetzung von
2685 Weisungen besser nachverfolgt werden, als es einzelnen Kleinanlegerinnen und Kleinanlegern möglich
2686 wäre, die allein nicht die nötigen Mitspracherechte besitzen, um sich direkt an das Management zu
2687 wenden.

2688 c) Transformationsfunktion: Einzelne Investorinnen und Investoren bieten zumeist relativ kleine
2689 Ersparnisse an und bevorzugen, ihre Investitionen dem Risiko nach zu diversifizieren und möglichst
2690 liquide zu halten. Demgegenüber benötigen Unternehmen für große und innovative Investitionsprojekte
2691 eine langfristige und großvolumige Finanzierung. Finanzsysteme kommen hier als Mittler ins Spiel,
2692 indem sie eine Transformation der Losgrößen, der Fristen und der Risiken vornehmen.

2693 d) Erleichterung von Transaktionen: Ein Finanzsystem gewährleistet eine effiziente Durchführung von
2694 finanziellen Transaktionen. So ist eine Überweisung von Zahlungsmitteln über Banken schneller und
2695 einfacher als die Alternative, dass Firmen oder Individuen jeden Kauf persönlich in bar bezahlen.
2696 Folglich wird der Verkehr von Gütern und Dienstleistungen nicht nur national, sondern vor allem
2697 international beschleunigt. Die Spezialisierungsvorteile des Finanzsystems führen bei wettbewerblicher
2698 Organisation zudem dazu, dass es zu finanztechnischen Innovationen kommt, die zu einer fortgesetzten
2699 Verringerung der Transaktionskosten führen können.

2700 Aufgrund dieser Vorteile begünstigen Finanzsysteme die *Kapitalakkumulation*. Indem Investitionen zum
2701 Beispiel in Maschinen und Anlagen getätigt werden, erhöht sich der Kapitalstock der Unternehmen und letztlich
2702 der Volkswirtschaft. Dadurch werden die Arbeitsproduktivität und die Lohnsätze allmählich gesteigert, die
2703 Wirtschaftsleistung – zum Beispiel gemessen anhand des Bruttoinlandsprodukts – nimmt zu. Gleichzeitig wird
2704 eine effiziente *Kapitalallokation* ermöglicht. Finanzsysteme helfen, die ertragreichsten Investitionen zu
2705 identifizieren und das knappe Kapital der besten Verwendung zuzuführen. Insbesondere wird Kapital für
2706 Forschungs- und Entwicklungszwecke bereitgestellt. Hierdurch entstandene Innovationen führen zu einem
2707 Technologiefortschritt, der sich nicht primär im Anstieg des Sachkapitals niederschlägt, sondern vielmehr in der
2708 Produktivität – und damit letztlich der Entlohnung – der Faktoren Arbeit und Kapital. Vor allem die Gründung
2709 von neuen Unternehmen hilft, den Innovationswettbewerb auf den Märkten zu verstärken. In Industriestaaten ist
2710 der Eintritt in etablierte Märkte für neue Teilnehmer schwer. „Start-ups“ stehen daher unter dem Druck, bessere
2711 und innovativere Ideen entwickeln zu müssen, um eine Marktnische zu füllen. Das Finanzsystem kann hier durch
2712 die Bereitstellung von Risikokapital einen wichtigen Beitrag leisten. Andererseits ist der Marktzugang von
2713 kleinen Firmen aufgrund von Informationsasymmetrien (adverse Selektion) aber oft sehr schwer; hier können
2714 staatliche Garantien eine ökonomisch sinnvolle Ergänzung sein, um neu gegründeten Unternehmen die
2715 finanzielle Unterstützung für einen Markteintritt und die Produktentwicklung zu ermöglichen. Bereits etablierte
2716 Unternehmen müssen daraufhin dem Wettbewerb standhalten und ebenfalls innovativere Produkte anbieten.⁸²
2717 Das Finanzsystem ist auch für kleine und mittlere Unternehmen vonnöten, da diese stärker von externen
2718 Finanzierungsmöglichkeiten abhängen.⁸³

2719 Aus einer grundsätzlichen ökonomischen Betrachtungsperspektive steigern sowohl die Kapitalakkumulation als
2720 auch die Kapitalallokation den Wohlstand und das Wirtschaftswachstum. Der Wachstumseffekt der
2721 Kapitalakkumulation ist jedoch vor allem in Entwicklungsländern relevant. Dort ist die Wirtschaft häufig nur
2722 gering kapitalisiert und der Einsatz von Maschinen und Anlagen noch begrenzt. Durch die Kreditvergabe wird
2723 die Anschaffung von Kapitalgütern ermöglicht und das Wachstum angetrieben. In fortgeschrittenen
2724 Volkswirtschaften nimmt hingegen der technologische Fortschritt die zentrale Rolle für das
2725 Wirtschaftswachstum ein. Die Wirtschaft ist so weit entwickelt, dass die Kapitalakkumulation zwar das
2726 Produktionsniveau erhöht, nicht jedoch die Wachstumsraten. Eine Erhöhung des Wirtschaftswachstums erfolgt
2727 hier vielmehr durch den Einsatz verbesserter Maschinen und Produktionsverfahren sowie durch innovative
2728 Produkte.⁸⁴

⁸² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008). Das deutsche Finanzsystem.

⁸³ Vgl. Aghion, Philippe; Fally, Thibault; Scarpetta, Stefano (2007). Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms; vgl. auch Beck, Thorsten; Demirgüç-Kunt, Asli; Laeven, Luc; Levine, Ross (2008). Finance, Firm Size, and Growth.

⁸⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008). Das deutsche Finanzsystem.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2729 Anhand dieser grundsätzlichen Überlegungen lässt sich tendenziell ein positiver Zusammenhang zwischen der
2730 Entwicklung des Finanzsystems und dem Wachstum erkennen, das heißt, eine stärkere Entwicklung des
2731 Finanzmarktes geht einher mit einer höheren Wachstumsrate. Diese Erkenntnis ist für den Zeitraum der 1960er
2732 Jahre bis zur Jahrtausendwende empirisch durch eine Vielzahl an Studien belegt. Demnach weisen Länder mit
2733 einem stärker entwickelten Finanzsystem ein höheres Wirtschaftswachstum auf und es gibt Anzeichen, die auf
2734 einen positiven kausalen Einfluss des Entwicklungsgrads des Finanzsystems auf das Wirtschaftswachstum
2735 hindeuten.⁸⁵ Dabei ist es unerheblich, ob es sich um marktbasierende Systeme wie im angelsächsischen Raum oder
2736 um bankbasierte Systeme wie in Kontinentaleuropa handelt.⁸⁶ Maßgeblich ist vielmehr die ganzheitliche
2737 Entwicklung des Finanzsystems, die durch rechtliche, regulatorische und politische Rahmenbedingungen geprägt
2738 ist. Beispiele hierfür sind die Fähigkeit des Rechtssystems, sich an eine sich schnell verändernde Finanzwelt
2739 anzupassen, Gläubigerrechte, Vertragsdurchsetzung und Rechnungslegungsstandards.⁸⁷

2740 Eine Reihe von Studien zeigt zudem, dass die Finanzmarktliberalisierung der Jahre 1980 bis 1999 positiv auf das
2741 Wirtschaftswachstum gewirkt hat. So zeigen Studien, dass eine Liberalisierung der Finanzsysteme insbesondere
2742 im Zuge einer Aufhebung von internationalen Kapitalkontrollen das Wirtschaftswachstum steigert.⁸⁸ Eine
2743 Öffnung des Finanzsystems führt beispielsweise auf dem Bankenmarkt zu einem Eintritt ausländischer Banken.
2744 Dies verstärkt den Wettbewerb und führt zu mehr Effizienz.

2745 Den zahlreichen positiven Effekten eines funktionierenden Finanzsystems stehen jedoch auch mögliche Kosten
2746 gegenüber. So wurde schon lange vor der jüngsten Finanzmarktkrise darauf hingewiesen, dass ein zu schnelles
2747 Wachstum des Finanzsystems (das in der Regel mit einem starken Anstieg von Vermögenspreisen einhergeht)
2748 ein sehr zuverlässiger Indikator für Wirtschaftskrisen ist⁸⁹ und dass nicht ausreichend regulierte Finanzsysteme
2749 (vor allem in Entwicklungsländern) eine höhere Volatilität und Instabilität ihrer Wirtschaftsentwicklung nach
2750 sich ziehen.⁹⁰ Die Krise von 2008/2009 ist hier keine Ausnahme und hat zu einer breiten Debatte darüber
2751 geführt, ob der Beitrag des Finanzsystems zum Wirtschaftswachstum ein „Produktivitätswunder“ suggeriert, das
2752 es in Wirklichkeit gar nicht gibt.⁹¹ Vor allem in Wirtschaftssystemen, die stark vom Finanzsektor abhängig sind
2753 wie zum Beispiel die USA oder Großbritannien, könnte die überhöhte Risikobereitschaft im Finanzsystem zu
2754 einem temporär höheren Anteil des Finanzsektors an der Bruttowertschöpfung, später jedoch – beim Eintreten
2755 der Risiken – zu umso größeren gesamtwirtschaftlichen Verlusten geführt haben. Eine zu weitgehende
2756 Deregulierung kann also zu Fehlentwicklungen auf den Finanzmärkten führen, die erhebliche negative
2757 Auswirkungen auf eine Volkswirtschaft nach sich ziehen.

2758 3.3.2 Zur Entwicklung der Finanzmärkte in Deutschland

2759 Eine wichtige Maßzahl für die Entwicklung des Finanzsystems ist das ausgegebene Kreditvolumen im
2760 Verhältnis zur nominalen Wirtschaftsleistung. Dabei bietet es sich an, zwischen Krediten an Banken und an
2761 Nicht-Banken, also an Unternehmen der „Realwirtschaft“ und an private Haushalte, zu unterscheiden
2762 (Abbildung 9). Beide Reihen steigen in der Tendenz an. Das bedeutet, dass die Kreditvergabe schneller
2763 zugenommen hat als die nominale Wirtschaftsleistung. Allerdings gibt es sehr unterschiedliche Phasen. Bis 1990
2764 stieg das relative Kreditvolumen im alten Bundesgebiet, ausgehend von einem geringen Niveau, stetig, aber eher
2765 langsam an. Nach der Wiedervereinigung zog die Kreditvergabe an Nicht-Banken erheblich stärker an als das
2766 nominale BIP: Zwischen 1991 und 2001 stieg die Relation dieser Kreditvergabe zum BIP daher um knapp
2767 60 Prozentpunkte. Mit kurzer Verzögerung nahm die Kreditvergabe an Banken den gleichen Verlauf; im
2768 Verhältnis zum nominalen BIP gab es einen Anstieg um 47 Prozentpunkte. Zwischen 2001 und 2012 nahm die
2769 Kreditvergabe an Nicht-Banken dagegen langsamer zu als das nominale BIP und das Verhältnis ging um mehr

⁸⁵ Vgl. Rousseau, Peter L.; Wachtel, Paul (2000). Equity Markets and Growth; vgl. Auch Levine, Ross; Loayza, Norman; Beck, Thorsten (2000). Financial Intermediation and Growth; sowie Christopoulos, Dimitris K.; Tsionas, Efthymios G. (2004). Financial Development and Economic Growth.

⁸⁶ Vgl. King, Robert G.; Levine, Ross (1993). Finance, Entrepreneurship, and Growth; sowie Levine, Ross; Zervos, Sara (1998). Stock Markets, Banks and Economic Growth.

⁸⁷ Vgl. Levine, Ross; Loayza, Norman; Beck, Thorsten (2000). Financial Intermediation and Growth; Levine, Ross (2005). Finance and Growth.

⁸⁸ Vgl. Levine, Ross; Zervos, Sara (1998). Capital Control Liberalization and Stock Market Development. Bekaert, Geert; Harvey, Campbell R. (2000). Foreign Speculators and Emerging Equity Markets; sowie Bekaert, Geert; Harvey, Campbell R.; Lundblad, Christian (2005). Does Financial Liberalization Spur Growth?

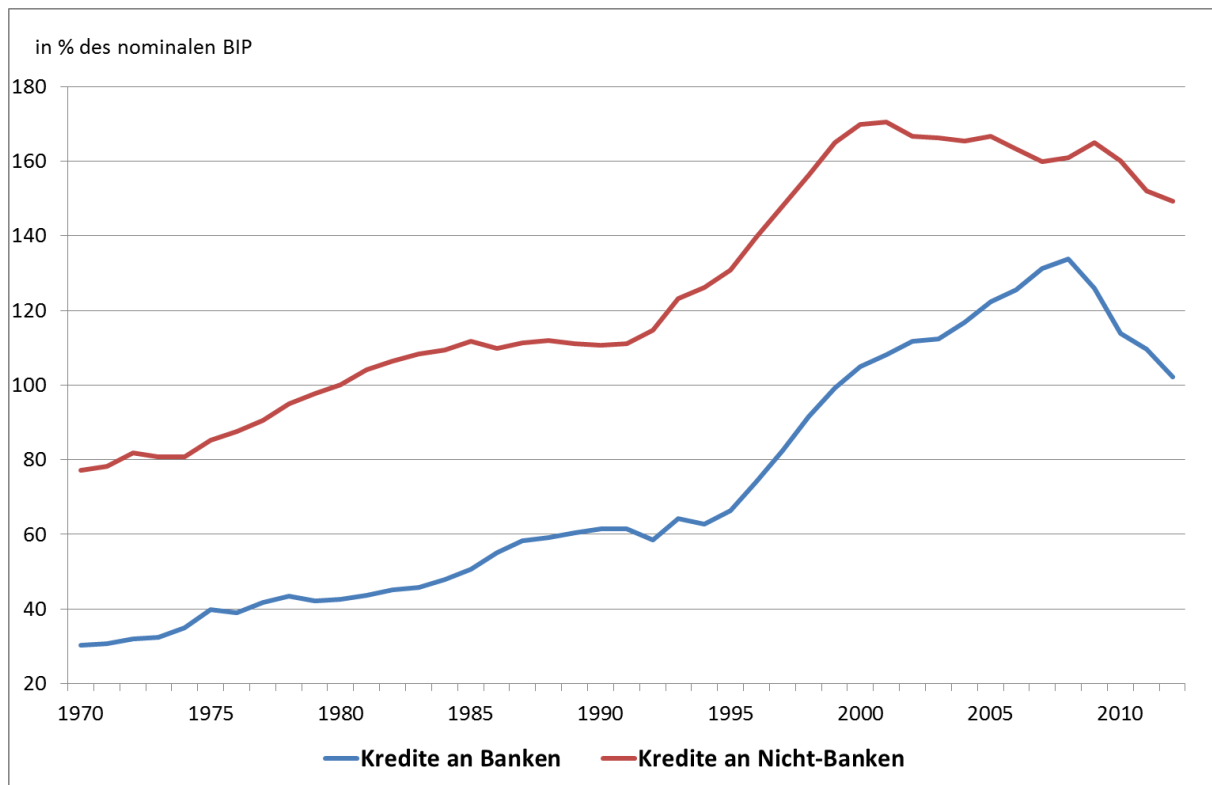
⁸⁹ Vgl. Kaminsky, Graciela L.; Reinhart, Carmen M. (1999). The Twin Crises.

⁹⁰ Vgl. Stiglitz, Joseph E. (2000). Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability.

⁹¹ Siehe Haldane, Andrew; Brennan, Simon; Madouros, Vasileios (2010). What Is the Contribution of the Financial Sector: Miracle or Mirage?

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2770 als 20 Prozentpunkte zurück. Dagegen zog die Kreditvergabe an Banken bis 2008 weiterhin schneller als das BIP
2771 an, und erst seit der Finanzkrise ist es zu einem kräftigen relativen Rückgang des Kreditvolumens um über
2772 31 Prozentpunkte gekommen. Dementsprechend stieg die Größe der monetären und finanziellen Institutionen
2773 (MFIs) in Deutschland vor der Krise deutlich schneller als das nominale Bruttoinlandsprodukt: Während das BIP
2774 zwischen 1991 und 2012 um rund 72 Prozent zunahm, legten die MFI um 193 Prozent zu (Abbildung 10).

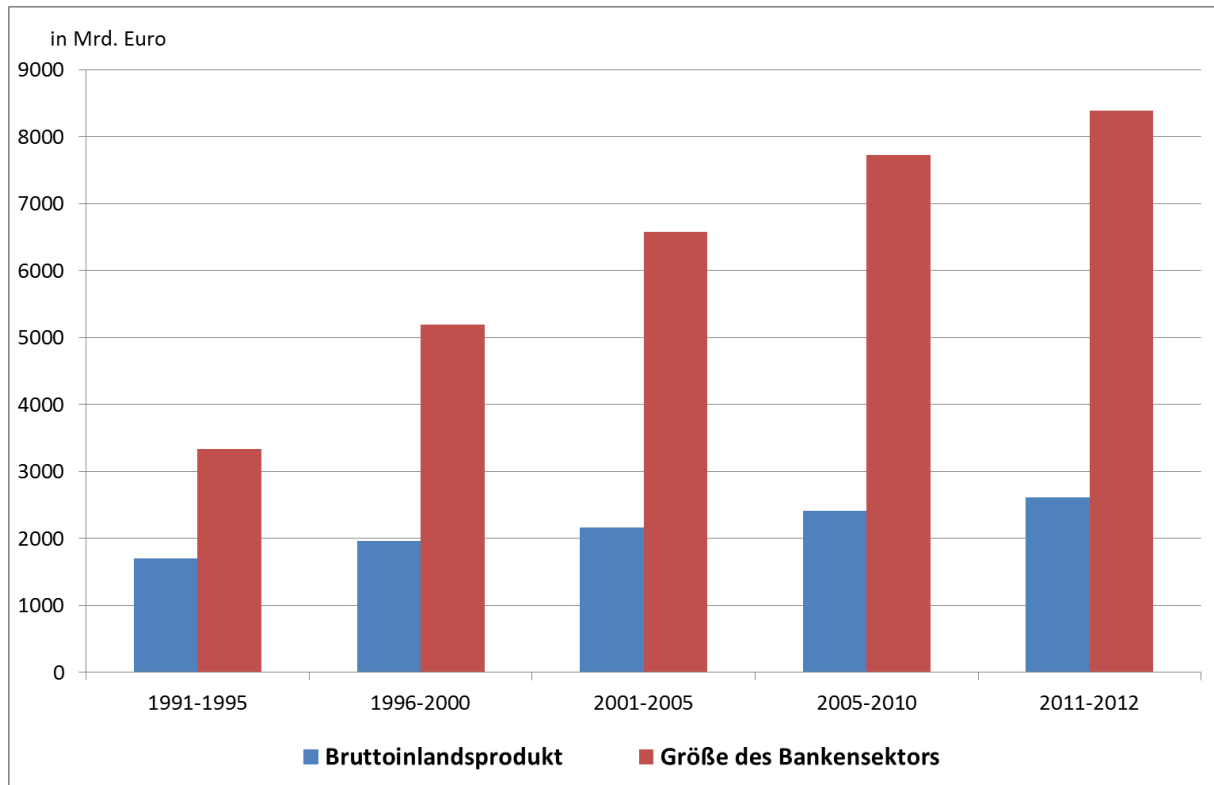


2775

2776

Abbildung 9: Entwicklung des Kreditvolumens in Relation zum nominalen BIP.⁹²

⁹² Hinweis: Angaben bis 1990 beziehen sich auf das alte Bundesgebiet, ab 1991 auf Deutschland. Quellen: Statistisches Bundesamt (2013). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung; Deutsche Bundesbank (2013). Zeitreihendatenbank. Reihen BBK01.OU0081 und BBK01.OU0083; Berechnungen des ifo-Instituts.



2777

2778

Abbildung 10: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und des Bankensektors im Vergleich.⁹³

2779 3.3.3 Die Folgen von Finanzmärkten ohne Leitplanken

2780 Zwar ist eine freiheitliche Marktordnung des Finanzsystems langfristig wichtig für das Wirtschaftswachstum,
2781 aber Regulierungsdefizite haben auf jedem Markt nachteilige Konsequenzen, also auch auf den Finanzmärkten.⁹⁴

2782 Die jüngsten Ereignisse auf den Finanzmärkten haben gezeigt, dass das vorherrschende Finanzsystem mit der
2783 bestehenden Regulierung zu Fehlentwicklungen führt.⁹⁵ Die Aufgabe, die *Informationsasymmetrien und*
2784 *Transaktionskosten* zwischen Schuldner und Gläubigern zu minimieren, wurde offensichtlich nicht erfüllt.

2785 Ein wichtiges Beispiel ist die Verbriefung von Hauskrediten zu sogenannten Mortgage Backed Securities
2786 (MBS). Der ursprüngliche Gläubiger des Immobilienkäufers, die Bank, übertrug dabei ihre Ansprüche auf die
2787 Zins- und Tilgungszahlung an die Käuferinnen und Käufer des Finanzproduktes. Die Käuferinnen und Käufer
2788 erhielten als Gewinn aus der Anlage somit eine anteilmäßige Auszahlung der Zins- und Tilgungszahlungen,
2789 trugen aber auch das Risiko, dass bei Kreditausfall die Auszahlung nicht mehr vollständig gewährleistet werden
2790 konnte. Die Banken, die den ursprünglichen Kredit vergeben hatten, waren diesem Risiko nicht ausgesetzt und
2791 hatten daher auch wenig Interesse, die ihnen zugedachte Kontrollfunktion zu übernehmen („moral Hazard“).
2792 Häufig wurden die MBS mit anderen Wertpapieren und Anleihen unterschiedlicher Risikoklassen zu
2793 sogenannten *Collateralized Debt Obligations* (CDO) gebündelt, zum Teil erneut in verschiedene Risikoklassen
2794 zerlegt und weiter verkauft. Die Risikobewertung wurde zumeist anhand von Erfahrungswerten der jüngeren
2795 Vergangenheit vorgenommen, in der es aber keine Krise gegeben hatte. Daher waren Wertpapiere, die nach

⁹³ Hinweis: Die Größe des Bankensektors wird gemessen an der Bilanzsumme der monetären und finanziellen Institutionen (MFI). Quellen: Statistisches Bundesamt (2013). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung; Deutsche Bundesbank (2013). Zeitreihendatenbank. Reihe BBK01.OU0308; Berechnungen des ifo-Instituts.

⁹⁴ Demirgüç-Kunt und Detragiache betonen hierbei die für eine effektive Regulierung notwendige Qualität vorherrschender Institutionen, gemessen beispielsweise an qualitativen Indikatoren zum Rechtssystem und Korruptionsgrad. Vgl. Demirgüç-Kunt, Asli; Detragiache, Enrica (1998). *Financial Liberalization and Financial Fragility*.

⁹⁵ Die folgenden Abschnitte beziehen sich auf Sinn, Hans-Werner (2010). *Kasino-Kapitalismus*: Kapitel 6, 8 und 11.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2796 Maßgabe der Bewertungsmodelle so zusammengesetzt waren, dass sich die in ihnen enthaltenen Risiken
2797 gegenläufig verhielten und daher im Mittel ausglich, im dann eingetretenen Krisenfall alles andere als
2798 risikoarm. Die Abfolge aus Zusammensetzung verschiedener Wertpapiere, Zerlegung in unterschiedliche
2799 Risikotranchen und Weiterverkauf wurde zum Teil mehrfach hintereinander geschaltet. Den Privatpersonen oder
2800 Institutionen, die die Wertpapiere am Ende solcher Verbriefungskaskaden kauften, war nicht mehr ersichtlich,
2801 welches Risiko sie tatsächlich eingingen. Daher hatte das Finanzsystem gerade nicht zu einer Verringerung der
2802 Informationsasymmetrie beigetragen, sondern zu deren Vergrößerung. Darüber hinaus fielen erhebliche
2803 Transaktionskosten an.

2804 Des Weiteren war es bisher möglich, *Kreditversicherungen (credit default swaps, CDS)* bezogen auf Dritte
2805 abzuschließen. Ursprünglich dienten Kreditversicherungen allein dazu, dass sich ein Gläubiger gegen den
2806 Zahlungsausfall eines Kreditnehmers absichern konnte. Damit wurde eine bessere Risikoverteilung ermöglicht.
2807 Dieses Geschäftsmodell entwickelte sich über die Zeit jedoch dahingehend fort, dass Personen, die keinen
2808 Anspruch gegen den Schuldner besaßen, sich dennoch gegen einen Kreditausfall versichern konnten. Daher war
2809 es zum Beispiel möglich, sich gegen den Zahlungsausfall eines Unternehmens zu versichern und durch
2810 Leerverkäufe, also dem Abschluss von Verträgen über Finanzprodukte oder Waren, die noch nicht in das
2811 Eigentum des Verkäufers übergegangen sind, zu versuchen, den Konkurs dieses Unternehmens herbeizuführen
2812 und die Versicherungssumme zu kassieren. Solche Strategien ermuntern zu risikoreichem Verhalten
2813 insbesondere dann, wenn die Versicherungsprämie gering, die vereinbarte Auszahlung im Schadensfall dagegen
2814 hoch ist. Die ursprüngliche Intention der Kreditversicherung, das Risiko besser zu verteilen, wurde also ins
2815 Gegenteil verkehrt.

2816 Einen weiteren Grund für die jüngste Finanzkrise stellt der zu *ausgeprägte Investorenschutz in Form der*
2817 *beschränkten Haftung* dar. Dabei haften Anleger bei einer Investition nur mit dem eingesetzten Kapital. Im
2818 schlimmsten Fall verlieren sie somit ihr investiertes Vermögen, müssen jedoch für keine weiteren Kosten
2819 aufkommen. Zwar ist eine derartige Haftungsbeschränkung grundsätzlich sinnvoll, um die Finanzierung
2820 riskanter Projekte, zum Beispiel von Innovationen oder Start-ups, zu ermöglichen. Es kann aber auch dazu
2821 verführen, ein übermäßiges Risiko einzugehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Haftungssumme der
2822 Eigentümer – das Eigenkapital – klein ist im Vergleich zum Umfang des Investitionsprojekts und die Differenz
2823 durch Fremdkapital finanziert wird. Die dadurch erreichte Hebelwirkung („leverage“) impliziert, dass die
2824 Eigentümer im Erfolgsfall eine extrem hohe Rendite auf das haftende Kapital erzielen, im Misserfolgsfall aber
2825 höchstens ihr Eigenkapital verlieren. Dadurch ist der Verlust begrenzt, der potenzielle Gewinn jedoch nicht. Eine
2826 solche Konstruktion lädt geradezu zu riskantem Verhalten ein.

2827 Ähnlich wirkt das Problem des „Too big to fail“. Aufgrund der Verflechtungen spielen einige große
2828 Marktteilnehmer eine systemrelevante Rolle innerhalb des Finanzsystems. Eine Insolvenz dieser Teilnehmer
2829 könnte das System zum Einsturz bringen. Da dies bekannt ist, gehen alle davon aus, dass der Staat im
2830 Zweifelsfall stützend eingreift, damit aber faktisch die Eigentümer vor einem Konkurs schützt. Dadurch sinkt
2831 das Risiko, dass die Eigentümer für Fehlinvestitionen haften müssten, und die Risikoneigung von Eigentümern
2832 verstärkt, zum Beispiel über Hebelgeschäfte.

2833 3.3.4 Welche Leitplanken den Finanzmärkten gesetzt werden müssen

2834 Es zeigt sich also, dass dem Finanzsystem in der Vergangenheit zu viel Spielraum gewährt wurde. Daher muss
2835 aus den Fehlern der Finanzkrise gelernt werden. Von besonderem Interesse ist, wie eine bessere Messung des
2836 eingegangenen Risikos erfolgen kann und welche Regulierungsformen künftig anzustreben sind, um zu
2837 verhindern, dass die an den Finanzmärkten erzielten Gewinne privatisiert und die Verluste jedoch sozialisiert
2838 werden.

2839 Es gibt eine Reihe von Ansatzpunkten für eine bessere Regulierung, die in der Projektgruppe 4 weiter behandelt
2840 wurden. Ein Ansatz ist der Investorenschutz. Zwar ist aus den genannten Gründen eine Abschaffung der
2841 beschränkten Haftung kontraproduktiv, eine *Reduzierung der Haftungsbeschränkungen* erscheint jedoch
2842 notwendig. Dies sollte durch ein Heraufsetzen der Eigenkapitalanforderungen geschehen. Dies würde den
2843 Maximalverlust der Anleger erhöhen und den Hebeleffekt verringern. Dadurch würde der Druck auf das
2844 Management reduziert, eine bestimmte Eigenkapitalrendite erwirtschaften zu müssen, und der Umgang mit dem
2845 Risiko würde behutsamer und sorgfältiger vollzogen werden. Ebenso sollten *Kreditversicherungen in der*
2846 *aktuellen Form beschränkt* werden, um den Anreiz zu spekulativen Geschäften zu reduzieren.

2847 Ebenfalls sollten die *regulatorischen Anforderungen an Ratingagenturen verschärft* werden. Ratingagenturen,
2848 wie zum Beispiel Standard & Poor's, Moody's oder Fitch Ratings, stufen Finanzmarktprodukte je nach

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2849 Ausfallsrisiko in verschiedene Kategorien ein. So wurden auch die letztlich mit amerikanischen
2850 Immobilienkrediten besicherten CDO sowie die Staatsanleihen aller Länder des Euroraums von Ratingagenturen
2851 bewertet. Indem Ratings die Informationsasymmetrien verringern, soll Investoren die Entscheidungsfindung bei
2852 dem Kauf von Finanzmarktprodukten erleichtert werden. Eine verlässliche Bewertung setzt allerdings die
2853 Unabhängigkeit der Agentur voraus.⁹⁶ Ein fundamentales Problem bestand jedoch darin, dass Ratingagenturen
2854 von den Banken beauftragt wurden, die neu auf den Markt zu bringenden Produkte vorab zu bewerten. Zwar
2855 kam es dabei vor, dass CDO vorab auch negativ eingestuft wurden. Die Banken bekamen aber nach dieser
2856 Einstufung die Möglichkeit, ihre Finanzkonstrukte entsprechend neu zu strukturieren, dass sie einer positiven
2857 Einstufung gerecht wurden. Beratung und Bewertung wurden also von der gleichen Institution durchgeführt, was
2858 zu der Befürchtung Anlass gibt, dass die Bewertungsabteilung einer Agentur nicht unabhängig von der
2859 Beratungsabteilung urteilt. Zudem wurde die Bezahlung vom Konstrukteur der Produkte geleistet, der ein
2860 natürliches Interesse an einer möglichst guten Bewertung hat. Um derartige Interessenkonflikte zu vermeiden, ist
2861 anzuraten, Beratung und Bewertung streng voneinander zu trennen und zudem einen anderen Weg der
2862 Bezahlung zu finden, zum Beispiel durch die Käufer der Wertpapiere. Schließlich sollte eine Kontrolle der
2863 Ratingagenturen – wie bei den Banken durch Basel III – eingeführt werden.⁹⁷

2864 Des Weiteren ist es notwendig, *international gültige Rahmenbedingungen* wie zum Beispiel Basel III
2865 auszuhandeln und insbesondere auch in den Vereinigten Staaten durchzusetzen. Darin müssen die Fehler, die in
2866 den bisherigen Regulierungssystemen wie Basel I oder II zur Finanzkrise beigetragen haben, beseitigt werden.
2867 Dazu zählen die Herausnahme der Zweckgesellschaften und Hedgefonds von der Bankenregulierung, die
2868 prozyklisch wirkende Mark-to-Market-Methode und die ungenügende Unterlegungspflicht mit Eigenkapital. Im
2869 reformierten System sollten daher explizit höhere Eigenkapitalquoten verankert werden. Ebenfalls sollte eine
2870 international einheitliche Rechnungslegungsform (entweder *International Financial Reporting Standards*, IFRS,
2871 oder *Generally Accepted Accounting Principles*, GAAP) festgelegt werden, sodass es zu keinen
2872 unterschiedlichen Bilanzierungsmöglichkeiten kommen kann. Grund hierfür ist, dass die Bilanzsumme – und
2873 damit die als Anteil an der Bilanzsumme berechnete Eigenkapitalquote – je nach angewandter
2874 Rechnungslegungsform deutlich unterschiedlich ausfallen kann. Eine Erhöhung der regulatorischen
2875 Eigenkapitalanforderung kann also aktuell durch die Wahl der entsprechenden Bilanzierungsform umgangen
2876 werden, ohne dass sich das eingegangene Risiko tatsächlich ändert. In Anbetracht dessen wäre es von Vorteil,
2877 eine *globale oder zumindest europäische Bankenaufsicht* einzuführen, der die nationalen Aufsichtsbehörden
2878 untergeordnet sind. Dies würde es ermöglichen, die empfohlenen Regulierungsmaßnahmen leichter zu
2879 implementieren und Verstöße effizienter zu sanktionieren. Hierdurch wäre eine internationale Angleichung und
2880 Optimierung der Finanzmärkte möglich.

2881 Wichtig wäre zudem, nicht nur Banken, sondern alle finanziellen Unternehmen einer – soweit zielführend –
2882 einheitlichen Regulierung zu unterwerfen. Bezieht sich eine Regulierungsverschärfung nämlich nur auf den
2883 Bankensektor, so besteht die Gefahr, dass riskante Aktivitäten auf weniger kontrollierte Akteure verschoben
2884 werden, ohne dass sich das makroökonomische Risiko verringert. Auch die Aktivitäten am Rande des regulierten
2885 Bankensystems (insbesondere in Schattenbanken oder Zweckgesellschaften) sollten in den Regulierungsrahmen
2886 einbezogen werden.

2887 Flankierend könnten auch Selbstverpflichtungen der Banken und anderer finanzieller Unternehmen eine Rolle
2888 spielen. Dazu zählen zum Beispiel die ursprünglich aus dem Nachhaltigkeitsbereich der Banken stammenden
2889 UN Principles for Responsible Investments (UN PRI). Zudem könnten organisatorische Maßnahmen einen
2890 schnell umsetzbaren Beitrag für mehr Stabilität leisten, zum Beispiel die Einführung eines sogenannten New-
2891 Product-Approval-Prozesses, bei dem neue Produkte vor ihrer Einführung einen transparenten und
2892 nachvollziehbaren Genehmigungsprozess durchlaufen.

2893 Auch die Struktur und Organisation des Bankensektors insgesamt sollte mit Blick auf die Too-big-to-fail-
2894 Problematik behandelt werden. Konkret wäre zu prüfen, ob eine Einführung des sogenannten Trennbanken-
2895 Systems nicht eine zielführende regulatorische Maßnahme sein könnte, um eine Trennung von Risiken aus dem

⁹⁶ Hier setzen bereits mehrere EG- beziehungsweise EU-Verordnungen an, deren Ziel es ist, die Unabhängigkeit und Transparenz der Ratingagenturen zu erhöhen. Bereits in Kraft getreten sind die Verordnungen Nr. 1060/2009, 513/2011, 272/2012 sowie 946/2012. Vgl. Europäische Union (2009). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 302/1 vom 17. November 2009; Europäische Union (2011). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 145/30 vom 31. Mai 2011; Europäische Union (2012). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 90/6 vom 28. März 2012; sowie Europäische Union (2012). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 282/23 vom 16. Oktober 2012.

⁹⁷ Vgl. Sinn, Hans-Werner (2010). Kasino-Kapitalismus: 77-181 sowie 394 f.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2896 kommerziellen Geschäft (unter anderem Retail-Banking, Anlagegeschäft, Kreditgeschäft) und dem Investment-
2897 Banking in zwei Bereiche – nicht zuletzt auch unter dem Aspekt der Eigenkapitalzurechnung – zu erreichen.

2898 Schließlich ist auch die Regulierung von Börsen und Finanztransaktionen in den Blick zu nehmen. Fast
2899 90 Prozent des weltweiten Derivatehandels laufen außerhalb regulierter Börsenplattformen ab, was
2900 unzureichende Transparenz und oft eine mangelnde Kollateralisierung der Transaktionen nach sich zieht. Doch
2901 auch der Handel mit normalen Wertpapieren ist im Vorfeld der Finanzmarktkrise immer stärker in den Bereich
2902 schwer zugänglicher und oft schwach regulierter Handelsplattformen gerückt. Eine bessere Regulierung der
2903 Finanzmärkte und Handelsplattformen könnte hier zur Senkung der systemischen Risiken beitragen, ohne die
2904 ökonomischen Chancen aus einem funktionierenden Finanzmarktumfeld zu begrenzen.

2905 Insgesamt sind eine internationale Öffnung der Finanzmärkte und die damit einhergehende Intensivierung des
2906 Wettbewerbs zwar positiv zu bewerten. Die Erfahrungen der globalen Finanzkrise haben jedoch gezeigt, dass die
2907 Leitplanken für die Finanzmärkte neu angepasst und verstärkt werden müssen. Hierbei ist weder der Zustand zu
2908 geringer noch zu ausgeprägter Regulierung empfehlenswert. Stattdessen sollten bessere und umfassendere
2909 Finanzmarktregeln, für welche die oben beschriebenen Vorschläge einen Ansatzpunkt bieten,⁹⁸ einen
2910 funktionierenden Ordnungsrahmen gewährleisten. Nur so kann letztlich auf den Finanzmärkten Wettbewerb
2911 stattfinden, der zu Innovationen und nachhaltigem Wirtschaftswachstum führt. Allein durch übermäßige
2912 Kreditexpansion erzeugte Wachstumsschübe kehren sich dagegen zumeist nach einiger Zeit wieder um und
2913 münden in Krisen. Sie können zwar temporär bestimmte Strukturprobleme eines Gemeinwesens – etwa die sich
2914 öffnende Einkommensschere in vielen westlichen Industrienationen – überdecken, aber nicht dauerhaft lösen.

2915 **3.4 Wachstum und Unternehmen**

2916 In diesem Unterkapitel soll die Frage beantwortet werden, welchen Einfluss unternehmerisches Handeln⁹⁹ auf
2917 das Wachstum und die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft hat. In diesem Zusammenhang wird erörtert,
2918 wie unternehmerisches Handeln so gestaltet werden kann, dass es sowohl den ökonomischen als auch den
2919 sozialen und ökologischen Anforderungen an nachhaltiges Wachstum genügt.

2920 **3.4.1 Innovation und Wachstum**

2921 Unternehmen sind zentrale Akteure in der sozialen Marktwirtschaft. Sie handeln unter den Bedingungen des
2922 Marktwettbewerbs und den regulatorischen Vorgaben des Staates. Die Motivation der Unternehmerinnen und
2923 Unternehmer entspringt dem Streben nach einzelwirtschaftlichem Gewinn. Um aber im (internationalen)
2924 Wettbewerb Gewinne zu erwirtschaften, müssen Unternehmen ihre Produkte und Leistungen so herstellen und
2925 vermarkten, dass es den Präferenzen der Nachfragerinnen und Nachfrager entspricht und so die
2926 gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöht. Den Unternehmen kommt damit die Aufgabe zu, ständig Innovationen
2927 auf dem Markt hervorzubringen. Sie müssen am „Puls der Zeit“ bleiben und ihren Konkurrenten immer ein
2928 Stück voraus sein. Dieser Wettbewerb treibt Wachstum und die Fortentwicklung von Unternehmen und der
2929 Gesamtwirtschaft an. Der Staat kann durch das Einziehen von ordnungspolitischen Leitplanken (zum Beispiel
2930 strukturelle Reformen zur Stärkung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, die Förderung der
2931 Grundlagenforschung und Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen) den Innovationsprozess in Wirtschaft
2932 und Gesellschaft in die richtigen Bahnen lenken. Eine Förderung von einzelnen, vom Staat ausgewählten
2933 Industrien ist damit allerdings nicht gemeint. Vielmehr ist entscheidend, dass die Kräfte des Wettbewerbs
2934 möglichst konsequent genutzt werden. Dies geht am besten über Preissignale.

2935 Ohne Unternehmen als Innovatoren und treibende Kräfte ist eine zukunftsfähige Entwicklung von Wirtschaft
2936 und Gesellschaft undenkbar. In diesem Zusammenhang werden der Unternehmerin oder dem Unternehmer im
2937 Allgemeinen vier Funktionen zugeschrieben, die Fueglistaller folgendermaßen präzise zusammenfasst:

2938 „...die Innovation, das Tragen von Risiko, das Entdecken und das Koordinieren von neuen Chancen im
2939 Markt.“¹⁰⁰

2940 Die von Fueglistaller beschriebenen Unternehmerfunktionen sind dabei keine statischen Zustände, sondern
2941 bilden einen dynamischen Prozess in Form eines Innovationswettbewerbs um die besten Lösungen ab.
2942 Innovation ist im Sinne von Joseph A. Schumpeter ein Prozess und schließt einen Akt schöpferischer Zerstörung

⁹⁸ Weitere Instrumente finden sich im Kapitel „Nachhaltig gestaltende Ordnungspolitik“.

⁹⁹ Mit „Unternehmen“ sind hier alle privatwirtschaftlichen Unternehmen bezeichnet.

¹⁰⁰ Fueglistaller, Urs (2005). Wo Ideen entstehen und wie sie zu Innovationen transformiert werden: 14.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2943 mit ein. Etwas Neues zerstört das Alte, löst es ab – und dies geschieht nicht immer ohne Konflikte.
2944 Wirtschaftszweige und Unternehmen entstehen neu und wachsen, andere können sich am Markt nicht länger
2945 behaupten. Innovationen können dabei technischer, sozialer oder organisatorischer Natur sein. Innovation
2946 bedeutet Entwicklung, Produktion und Vermarktung neuer Waren, Verfahren oder Dienstleistungen und umfasst
2947 auch Prozessinnovationen, Arbeitsorganisation oder soziale Veränderungen.

2948 Unternehmen verkaufen immer seltener nur Waren und immer häufiger komplexere Leistungen aus Ware und
2949 Dienstleistung. Ein erweitertes Innovationsverständnis umfasst deshalb technische und nicht-technische Produkt-
2950 und Prozessinnovationen. Die zentrale Frage, die sich stets den Unternehmen stellt, ist: „Worin besteht das
2951 Bedürfnis der Kundinnen und Kunden und welche Lösungen bieten sich dafür an?“ Entscheidend sind demnach
2952 lösungsorientierte Waren und Dienstleistungen – und vermehrt auch die Kombination aus beiden. Um weiterhin
2953 Wettbewerbsvorteile zu erhalten, haben Unternehmen beispielsweise begonnen, ihren Kunden im
2954 B-to-B-Geschäft¹⁰¹ eine Nachhaltigkeitsanalyse über den gesamten Lebenszyklus eines Produkts anzubieten und
2955 ihnen so zu ermöglichen, sich anhand des gesamten Lebenszyklus an den ökologischen, sozialen und
2956 ökonomischen Aspekten eines Produkts zu orientieren. Ein anderes Beispiel ist das Geschäftsmodell „Nutzen
2957 statt Besitzen“, welches zugleich Potenziale zur Ressourcenschonung bietet.¹⁰²

2958 **Investitionen**

2959 Empirische Untersuchungen zeigen, dass in Deutschland fast alle Unternehmen in den Ausbau bestehender oder
2960 den Aufbau neuer Geschäftsfelder investieren. Nur 9 Prozent der Unternehmen investieren gar nicht oder sie
2961 investieren ausschließlich in den Erhalt der bestehenden Geschäftsfelder.¹⁰³ Investitionen folgen dabei den
2962 großen Megatrends: Die Märkte für Umwelt- und Ressourcenschonung gehören für die Hälfte der Unternehmen
2963 zu den wichtigsten Zukunftsmärkten.¹⁰⁴ Vor allem Unternehmen, die den Strukturwandel antreiben, zeichnen
2964 sich durch eine hohe Innovationskraft aus.¹⁰⁵ Dies gilt in Deutschland insbesondere für den Mittelstand – auch in
2965 seiner Funktion als Zulieferer. In der Regel entdecken und nutzen Unternehmen neue Chancen im Markt von
2966 selbst. Ein wichtiger Ansatzpunkt für die Wirtschaftspolitik liegt darin, mit Handlungsanreizen sowie
2967 konsequenten ordnungspolitischen Leitplanken nachhaltige Unternehmensstrategien zu begünstigen. Diese
2968 können etwa in steuerlichen Investitionsanreizen und gegebenenfalls in der Definition von Grenzwerten liegen,
2969 aber auch in der Eröffnung neuer Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Anbietenden und Nachfragenden,
2970 um letztere produktnah auf die besseren Nachhaltigkeitswirkungen hinzuweisen. Um aber den Strukturwandel
2971 hin zu einem intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstum – wie von der EU in ihrer EU-2020-Strategie
2972 gefordert – bewerkstelligen zu können, sind Investitionen notwendig. Ohne ausreichende Renditeerwartung als
2973 Motiv der Unternehmen fehlt es jedoch an den notwendigen Anreizen für Investitionen.

2974 Unternehmen finanzieren Innovation und Wachstum aus ihren Gewinnen. Innovationssprünge und – bei
2975 entsprechend erfolgreichem Geschäftsmodell – starkes Wachstum benötigen zusätzliche Finanzmittel, die der
2976 Finanzmarkt als wichtiger Dienstleister zur Verfügung stellt. Dies erfordert einen langfristig leistungsfähigen
2977 und stabilen internationalen Finanzmarkt, auf dem nicht der permanente kurzfristige Renditedruck dominiert,
2978 sondern das langfristige Denken von Unternehmen analysiert, bewertet und unterstützt wird. Sinnvolle
2979 gesetzliche Leitplanken auf den Finanzmärkten sind daher notwendig, um deren „dienende“ Funktion für die
2980 Realwirtschaft zu stärken. Langfristorientierung kann auch dadurch erreicht werden, dass soziale, ökologische
2981 und Governance-Risiken (sogenannte ESG-Risks)¹⁰⁶ unternehmerischen Handelns ausreichend transparent

¹⁰¹ „Business-to-business“ ist die Bezeichnung für Geschäftsbeziehungen zwischen zwei oder mehreren Unternehmen.

¹⁰² Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2011). Entwurf des BMU für ein Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess): 28; Scholl, Gerd; Schulz, Lasse; Süßbauer, Elisabeth; Otto, Siegmund (2010). Nutzen statt Besitzen.

¹⁰³ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI); IW Köln; PWC (2011). Studie: Investieren in Deutschland: 15.

¹⁰⁴ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI); IW Köln; PWC (2011). Studie: Investieren in Deutschland: 23.

¹⁰⁵ Vgl. Lichtblau, Karl; Neligan, Adriana (2008). Die mikroökonomische Perspektive: 84.

¹⁰⁶ Unter ESG-Risiken sind nicht-finanzielle Leistungsindikatoren zu verstehen, die Einfluss auf den Unternehmenserfolg beziehungsweise -bestand haben und eine Rolle bei Investitionsentscheidungsprozessen spielen können. ESG steht dabei für Environmental Social and Corporate Governance.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

2982 gemacht werden¹⁰⁷ oder steuerliche Rahmenbedingungen (Bevorzugung des Fremdkapitals gegenüber
2983 Eigenkapital) neu justiert werden.

2984 **Gewinn- und Gemeinwohlorientierung**

2985 Zwischen der Gewinnerzielungsabsicht und der Gemeinwohlorientierung beziehungsweise der Verfolgung
2986 sozialer Ziele besteht im Grundsatz ein Spannungsverhältnis. Am prominentesten ist hier die Friedman-Kritik zu
2987 nennen.¹⁰⁸ Friedman (1970) führt aus, dass nur Unternehmen, die Gewinne erwirtschaften, reinvestieren und
2988 gegebenenfalls die Renditeerwartung ihrer Kapitalgeber erfüllen können. Die Verfolgung von Interessen des
2989 Gemeinwohls als weitere Zielgröße in der Unternehmenspolitik wird von Friedman strikt abgelehnt. Am
2990 Beispiel des Unternehmensführers als Agent, der im Auftrag des Eigentümers die Geschäfte leitet, wird dies
2991 besonders deutlich. Kapitalgeber vertrauen dem Unternehmen ihr Geld an, in der Überzeugung eine im
2992 Vergleich zu anderen Anlagemöglichkeiten hohe Rendite zu erhalten. Unternehmen, die neben der
2993 Gewinnmaximierung auch soziale Ziele verfolgen, würden dem Auftrag ihrer Kapitalgeber nicht nachkommen.
2994 Unternehmen sind in einem wettbewerblichen Umfeld quasi gezwungen, entweder eine Qualitätsführerschaft
2995 über bessere Produkte oder eine Kostenführerschaft über günstige Preise bei ähnlichen Produkten anzubieten.
2996 Nur mit diesen Strategien können sie am Markt bestehen. Soziale und ökologische Probleme sollten gemäß
2997 Friedman ausschließlich durch den Staat geregelt werden. Suchanek und Lin-Hi (2006) betrachten die Friedman-
2998 Position als nicht hinreichend, weil Unternehmen eine gesellschaftliche Akzeptanz benötigen, um ihr
2999 Kerngeschäft langfristig am Markt erfolgreich betreiben zu können. Zusammengefasst formulieren Suchanek
3000 und Lin-Hi (2006) folgende reformulierte goldene Regel: „Investiere in die Bedingungen der gesellschaftlichen
3001 Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil!“¹⁰⁹ Unter der Reformulierung ist nicht die Legitimierung von
3002 sozialen Wohltaten zu verstehen, sondern die Umsetzung unternehmerischer Verantwortung durch langfristige
3003 Investitionen in Human-, Sozial und Organisationskapital.¹¹⁰ Unternehmen können mit einer langfristigen Politik
3004 dazu beitragen, dass eine bessere Balance zwischen ökonomischen Zielen des Unternehmens und sozialen und
3005 ökologischen Problemen der Gesellschaft hergestellt werden kann. Wichtig ist, dass Unternehmen hier nicht als
3006 Vorreiter – quasi im Alleingang – tätig werden, sondern zum Beispiel Branchenlösungen anstreben, die die
3007 Möglichkeit bieten, die unmittelbare Konkurrenz einzubeziehen. Damit entstehen dem einzelnen Unternehmen
3008 keine Nachteile auf der Einnahmeseite. Eine weitere Möglichkeit ist, dass Unternehmen direkt an den
3009 Gesetzgeber herantreten, damit wettbewerbsverzerrende Effekte im nationalen oder internationalen Regelwerk
3010 abgebaut werden.

3011 Für alle Unternehmen gilt nach wie vor, dass sie der Notwendigkeit unterliegen, sich und ihr Geschäftsmodell
3012 ständig zu hinterfragen und bei Bedarf zu erneuern. Geschieht dies nicht, können diese Unternehmen und
3013 gegebenenfalls ganze Wirtschaftszweige mittel- bis langfristig nicht bestehen. Die Konsequenz daraus sind
3014 Stellenabbau, Insolvenzen und Betriebsschließungen.

3015 **3.4.2 Unternehmen und nachhaltiges Wirtschaften**

3016 Wachstum und Innovationsfähigkeit sind, wie unter B3.4.1 beschrieben, zwei sich häufig gegenseitig
3017 bedingende Größen. Eine „*Conditio sine qua non*“, ein Paradigma, um beides zu erreichen, ist die
3018 Nachhaltigkeit. Das Konzept der Nachhaltigkeit bietet die Chance, Innovation und Wachstum im Sinne des
3019 unternehmerischen Erfolgs auch langfristig sicherzustellen. Sofern die wirtschaftspolitischen
3020 Rahmenbedingungen so gesetzt sind, dass Nachhaltigkeit vom Markt honoriert wird, werden nachhaltig
3021 wirtschaftende Unternehmen langfristig erfolgreich sein. Der Begriff des „nachhaltigen Wirtschaftens“ hat in
3022 deutschen und internationalen Unternehmen in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Unternehmen
3023 sind sich mehr denn je ihrer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft und der Umwelt bewusst und sehen in
3024 Herausforderungen, die durch das Prinzip der Nachhaltigkeit gegeben sind, geschäftliche Chancen. Für die
3025 nachhaltige Entwicklung ist aber nicht nur die betriebswirtschaftliche Sicht relevant, sondern auch die
3026 volkswirtschaftliche. Dabei ist die Frage der Berücksichtigung der Externalitäten von besonderer Relevanz. Dem
3027 Staat beziehungsweise der Staatengemeinschaft kommt dabei die Aufgabe zu, Gesetze so zu formulieren, dass
3028 soziale Kosten möglichst von vornherein gar nicht erst entstehen. Unternehmen können ihren Beitrag zur

¹⁰⁷ Vgl. DVFA; EFFAS (2009). KPIs for ESG (Key Performance Indicators for Environmental, Social and Governance Issues).

¹⁰⁸ Das folgende Beispiel rekurriert auf Friedman, Milton (1970). The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits.

¹⁰⁹ Suchanek, Andreas; Lin-Hi, Nick (2006). Eine Konzeption unternehmerischer Verantwortung: 15.

¹¹⁰ Investitionen in das Organisationskapital sind unter anderem Maßnahmen zur Verbesserung der Beziehungen und der Reputation des Unternehmens.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3029 Nachhaltigkeit leisten, indem sie zum Beispiel den Verbraucherinnen und Verbrauchern ihre Produktionskette
3030 offenlegen. Mit der Herstellung der nachgefragten Waren und Dienstleistungen haben Unternehmen einen
3031 wesentlichen Einfluss auf ihre ökologische und soziale Umwelt. Eine offensive Kommunikationsstrategie, die
3032 die Verbraucherinnen und Verbraucher über die Einhaltung von ökologischen und sozialen Standards informiert
3033 sowie deutlich macht, dass der Herstellungsprozess der Produkte mit den genannten Standards in Einklang steht,
3034 kann möglicherweise die Bereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher, höhere Preise zu zahlen erhöhen,
3035 sodass das Ziel der Unternehmen, die Gewinnmaximierung, weiterhin gegeben ist.

3036 Die Bundesregierung hat das Zukunftspotenzial unternehmerischer Nachhaltigkeit im Fortschrittsbericht zur
3037 Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wie folgt thematisiert:

3038 „Aus unternehmerischer Sicht geht es beim nachhaltigen Wirtschaften darum, eine langfristig erfolgreiche
3039 Geschäftsentwicklung zu verbinden mit einem positiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der gesamten
3040 Gesellschaft. Nachhaltig wirtschaftende Unternehmen sehen sich als wettbewerbsfähiger an. Sie setzen Produkt-
3041 und Prozessinnovationen gezielt ein, um diese Position zu halten und auszubauen.“¹¹¹

3042 Unter unternehmerischer Nachhaltigkeit ist nicht eine reine Kommunikationsstrategie zu verstehen, sondern ein
3043 Konzept, das die ökonomische, ökologische und soziale Verantwortung der Unternehmen gegenüber den
3044 Stakeholdern stärker in den Blick nimmt, und zwar unter den Bedingungen des freien Wettbewerbs.

3045 Langfristig profitieren die Unternehmen von einer nachhaltigen Wirtschaftsweise, wenn sie zum Beispiel:

- 3046 1. eine nachhaltige Personal- und Organisationsentwicklung (unter anderem Ausbildung, Weiterbildung,
3047 soziale Leistungen, Qualifizierung) als Kernaufgabe mit hoher Priorität betreiben und als wichtiges
3048 Innovationsfeld behandeln,
- 3049 2. ihre Produkte wie auch ihre Prozesse und Lieferketten auf effizienten Ressourceneinsatz,
3050 Umweltauswirkungen des unternehmerischen Handelns sowie die Einhaltung von Arbeitnehmer- und
3051 Menschenrechten überprüfen,
- 3052 3. langfristige Geschäftsmodelle ebenso verfolgen wie die Renditechancen jeder einzelnen Investition.
3053 Dabei sollten insbesondere nachhaltigkeitsbezogene Risiken und Chancen in angemessenem Umfang
3054 berücksichtigt werden (zum Beispiel das Risiko einer Ölförderung in immer größeren Tiefen (Risiko)
3055 oder Investitionen in neue Heilmethoden (Chance)). Die Zunahme bei nachhaltigen Geldanlagen¹¹²
3056 zeigt, dass eine nachhaltige Ausrichtung des Geschäftsmodells auch von den Anlegern honoriert wird,
- 3057 4. Nachhaltigkeitsanforderungen wie zum Beispiel faire Arbeitsbedingungen, die Minimierung des CO₂-
3058 Ausstoßes oder ein nachhaltiges Lieferantenmanagement als Geschäftschance ergreifen. In letzter
3059 Konsequenz bedeutet eine durchdachte und ganzheitliche unternehmerische Nachhaltigkeitsstrategie für
3060 das Unternehmen die Minimierung von Risiken und die Nutzung von Chancen – und damit eine mittel-
3061 und langfristig verbesserte Stellung im Markt.

3062 Für Unternehmen ist ein nachhaltiges Wirtschaften die Handlungsstrategie („*license to operate*“), um vor den
3063 Stakeholdern – Kunden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Kapitalgebern - und der Gesellschaft insgesamt -
3064 bestehen zu können. Ein Unternehmen, das nachhaltiges Wirtschaften ernst nimmt, wird diesen vier
3065 Interessengruppen aus eigenem Interesse Rechnung tragen, denn Unternehmen können nur in einer Umgebung
3066 existieren, die in sich gesund ist.¹¹³

3067 Der Unternehmenserfolg ist daher auch vom Wohl dieser vier Stakeholder abhängig. Ein zunehmendes
3068 öffentliches Bewusstsein für nachhaltiges Wirtschaften führt zu steigenden Ansprüchen dieser Stakeholder. Ihre
3069 wachsenden Ansprüche spornen die Unternehmen zu weiteren Investitionen in Menschen (Bildung), in Waren
3070 und Dienstleistungen sowie in die Prozessorganisation an. Dabei ist ein Interessenausgleich nicht immer einfach,

¹¹¹ Die Bundesregierung (2012). Nationale Nachhaltigkeitsstrategie: 164.

¹¹² Unter „nachhaltigen Geldanlagen“ ist ein nachhaltiges, verantwortliches, ethisches, soziales und ökologisches Investment zu verstehen, das in die Finanzanalyse den Einfluss der ESG-Kriterien einbezieht. Vgl. zum Beispiel Forum Nachhaltige Geldanlagen (ohne Jahr). Definition Nachhaltige Geldanlagen. Im Jahr 2010 verzeichnete der Dachverband Forum Nachhaltige Geldanlagen eine Zuwachsrate von 23 Prozent für das Segment der Publikumsfonds, Mandate und sonstigen Geldanlagen. Vgl. Forum Nachhaltige Geldanlagen (2011). Marktbericht Nachhaltige Geldanlagen 2011.

¹¹³ Vgl. World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). Transformation in the Turbulent Teens?

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3071 dies gilt nicht nur zwischen den Stakeholdern (zum Beispiel zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und
3072 Kapitalgebern), sondern auch im nationalen und internationalen Kontext, da mitunter divergierende Interessen
3073 vorliegen.

3074 Um langfristig Wohlstand zu erreichen, sind nachhaltige Wirtschaftskonzepte erforderlich. Die Transparenz und
3075 Verantwortung gegenüber den Anspruchsgruppen gehört dazu. Die Gesellschaft muss dabei mit- und ihre
3076 Bedenken müssen ernst genommen werden. Dabei dient es der Transparenz der Unternehmen, wenn sie einen
3077 ernsthaften und ausführlichen Dialog mit der Gesellschaft führen und anhand belastbarer Indikatoren über ihr
3078 Engagement berichten. Mit dem Deutschen Nachhaltigkeitskodex liegt bereits ein Instrument zur freiwilligen
3079 Darstellung der Nachhaltigkeitsleistungen von Unternehmen vor. Er ist neben privatwirtschaftlichen Initiativen
3080 wie der Global-Reporting-Initiative oder dem Indikatorenkatalog (KPI) für ESG-Risiken der Deutschen
3081 Vereinigung der Finanzanalysten (DVFA) ein Ansatz, um gegenüber Stakeholdern wie zum Beispiel dem
3082 Kapitalmarkt Nachhaltigkeitskriterien zu kommunizieren und diese für Anleger entscheidungsrelevant zu
3083 machen.

3084 Hier wäre es möglich, in einem Top-Down-und-Bottom-up-Ansatz die Unternehmensindikatoren auf der
3085 Mikroebene mit den volkswirtschaftlichen Indikatoren auf der Makroebene abzustimmen. Beispielhaft setzen
3086 sich Unternehmen zunehmend Ziele zur Beteiligung von Frauen in Führungsgremien. Solche Initiativen sollten
3087 auf politischer Ebene in die Überlegungen zu Frauenquoten einbezogen werden. Hier sind vertiefende Aussagen
3088 der Projektgruppen der Enquete.Kommission zu nachhaltig gestaltender Ordnungspolitik und zu nachhaltigen
3089 Lebensstilen erforderlich.

3090 3.4.3 **Schlussbemerkungen**

3091 Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Unternehmen als wichtige Träger des Wirtschaftswachstums
3092 mitverantwortlich für die Entwicklung von Wohlstand und Lebensqualität in unserer Gesellschaft sind.

3093 Damit sie dieser entscheidenden Rolle angemessen gerecht werden können, muss der Markt durch das Setzen
3094 von Rahmenbedingungen auch auf globaler Ebene so gestaltet werden, dass die Marktteilnehmer nach den
3095 besten Lösungen suchen.

3096 Zu diesen Rahmenbedingungen können (befristete) Anreize ebenso gehören wie Grenzwerte, Produkt- und
3097 Prozessstandards oder das Setzen sozialer Rahmenbedingungen, die die Innovationstätigkeit und
3098 Zukunftsfähigkeit von Unternehmen unterstützend flankieren. Dabei gibt es unterschiedliche Auffassungen
3099 darüber, ob der Staat eine Vorreiterrolle einnehmen oder ob ein globales „level playing field“ hergestellt werden
3100 soll. Kasten 1 bietet eine kurze Erklärung der beiden Begriffe.

3101 **Kasten 1: „Level playing field“ oder „nationale Vorreiterrolle“ bei Regelungen mit Auswirkung auf die** 3102 **wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit?**

3103 Im Hinblick auf eine gesetzliche Regulierung stellt sich die Frage, wie die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen
3104 Wirtschaft am besten zu erhalten ist: Ist ein „level playing field“ der Akteure notwendig, oder soll ein Staat oder
3105 eine Region mittels ordnungspolitischer Maßnahmen zum Vorreiter werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der
3106 nationalen Wirtschaft zu erhalten?

3107 Die Einhaltung eines „level playing field“ bedeutet, dass für alle Marktteilnehmer die gleichen
3108 Rahmenbedingungen gelten. Hierbei wird argumentiert, dass die Sicherstellung einheitlicher wettbewerblicher
3109 Rahmenbedingungen eine wesentliche Grundlage darstellt, um eine nachhaltige Wirtschaftsweise im Einklang
3110 mit der Wettbewerbsfähigkeit zu befördern. Denn im Vordergrund steht bei dieser Sichtweise der Abbau von
3111 Wettbewerbsverzerrungen, die zum Beispiel durch Subventionen oder auch durch im Staatsbesitz befindliche
3112 Unternehmen zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen. Wettbewerbsbedingungen, die zu mehr
3113 Wettbewerb beitragen, umfassen dabei beispielsweise den freien und fairen Handel zwischen den
3114 Vertragsparteien, weltweit offene Gütermärkte sowie die Abschaffung von speziellen Zöllen, flexible
3115 Beschäftigungsbedingungen und die Sicherstellung eines rechtlichen Umfelds für Unternehmen, welches mit den
3116 Regeln des freien Wettbewerbs vereinbar ist.

3117 Die Übernahme einer Vorreiterrolle beruht auf den Annahmen, dass ein ordnungspolitischer Rahmen
3118 Verlässlichkeit für alle Marktteilnehmer sowie eine ethische Verantwortung schafft. Es wird argumentiert, dass
3119 dadurch die Wirtschaft zu mehr Innovationen in neuen Gebieten angespornt und eine Pionierrolle eingenommen
3120 wird, die die eigene Wettbewerbsfähigkeit verbessert. Anderen Staaten wird signalisiert, dass eine

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3121 Transformation zu nachhaltigem Wirtschaften „sich lohnt“, wenn man als first mover im Markt auftritt. Darüber
3122 hinaus besteht in dieser Sichtweise die Überzeugung, dass die Attraktivität und Wettbewerbsstärke von
3123 deutschen Produkten auf internationalen Märkten oft auf den nachweisbaren und nachvollziehbaren hohen
3124 Anforderungen im Hinblick auf soziale und ökologische Rahmenbedingungen beruht, die bei der Herstellung
3125 dieser Produkte beachtet wurden.

3126 Die Frage, ob eine Pionierrolle oder die Wahrung eines „level playing field“ angestrebt werden soll, kann in
3127 diesem Unterkapitel nicht abschließen beantwortet werden. Anhaltspunkte zur Beantwortung finden sich jedoch
3128 im Bericht der Projektgruppe 3 „Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten
3129 und Grenzen der Entkopplung“.

3130 Die Internalisierung externer Effekte ist ebenfalls eine wichtige Gestaltungsaufgabe für die Politik. Preissignale
3131 senden den Unternehmen Informationen zu den vorhandenen Knappheiten. Diese können beispielsweise durch
3132 eine Besteuerung des Umweltverbrauchs und den Abbau von umweltschädlichen Subventionen sichtbar gemacht
3133 werden.¹¹⁴ Vertreterinnen und Vertreter der „level-playing-field“-Argumentation drängen darauf, dass diese
3134 Instrumente auch im Kontext der globalen Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden müssen.

3135 Ein wichtiges Beispiel ist in diesem Zusammenhang der europäische Emissionshandel, der auch für andere
3136 Regionen beispielhaft sein kann.¹¹⁵ Ein Verfahren, das versucht, durch höhere Transparenz Anreize zu setzen,
3137 um CO₂-Emissionen freiwillig zu vermeiden, ist das *Carbon Disclosure Project* (CDP).¹¹⁶ Inzwischen nehmen
3138 viele Unternehmen (unter anderem die meisten Mitglieder von *econsense*¹¹⁷) gegenüber dem CDP öffentlich
3139 Stellung, welche Maßnahmen ergriffen werden, um CO₂-Emissionen zu senken. Studien zeigen jedoch, dass
3140 freiwillige Selbstverpflichtungen nicht immer funktionieren.¹¹⁸ Sie sind vor allem dann erfolgreich, wenn es sich
3141 um Pionierleistungen handelt. Wenn es um allgemeingültige Standards geht, ist staatliche Regulierung oder das
3142 Setzen von Normen und Standards, etwa über ISO- oder DIN-Normen, notwendig. Damit diese allerdings eine
3143 optimale Wirkung erzielen können und nicht wettbewerbsverzerrend wirken, müssen sie möglichst auf globaler
3144 Ebene verankert werden.

3145 Eine Verankerung der Prinzipien der Nachhaltigkeit in den Strategien der Unternehmen stellt für diese
3146 langfristig betrachtet eine „Win-win“-Situation dar. Nachhaltige Wirtschaftsstrategien bieten für Unternehmen
3147 erhebliche (Wachstums-) Potenziale. Die Weiterentwicklung der Wirtschaft und des gesellschaftlichen
3148 Wirtschaftens in eine CO₂-neutrale, ressourcenschonende, umweltfreundliche und soziale Wirtschaftsweise ist
3149 mit grundlegenden Veränderungen verbunden. Um diese zu erreichen, wird die Wirtschaft eine enorme
3150 Innovationsleistung aufbringen müssen. Dies wird einen Fortschritt in technischem und prozessuellem Wissen
3151 und damit in der Ausbildung der Menschen bedeuten. Für die nationale und globale Politik stellt sich die
3152 Herausforderung, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen so zu setzen, dass sie diesen
3153 Veränderungsprozess unterstützen und fördern. Die Wirtschaftspolitik ist auch dann gefragt, wenn es um eine
3154 internationale Verankerung von Zielen und Maßnahmen geht. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass
3155 Nachhaltigkeitsbemühungen auch auf dem internationalen Spielfeld honoriert werden.

3156 **3.5 Wachstum und Beschäftigung**

3157 Ein hohes Maß an Beschäftigung ist nicht nur aus makroökonomischer, sondern auch aus individueller Sicht von
3158 überragender Bedeutung für die Soziale Marktwirtschaft. Denn zum einen werden durch den Einsatz des Faktors

¹¹⁴ Vgl. Europäische Kommission (2011). Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa: 12 ff.

¹¹⁵ Allerdings ist der Emissionshandel auch ein Beispiel für eine falsche Einschätzung von Knappheiten und zeigt damit auch die Grenzen der Marktsteuerung durch die Politik auf.

¹¹⁶ Beim Carbon Disclosure Project (CDP) handelt es sich um eine gemeinnützige Initiative zum Datenmanagement von CO₂-relevanten Unternehmensdaten, wie zum Beispiel die Veröffentlichung von Reduktionszielen oder die Etablierung eines entsprechenden Risikomanagements von CO₂-relevanten Investitionen. Unternehmen können auf freiwilliger Basis an die öffentlich zugängliche Datenbank des CDP Bericht erstatten.

¹¹⁷ *econsense* – Forum Nachhaltige Entwicklung der Deutschen Wirtschaft e. V. ist ein Zusammenschluss führender global agierender Unternehmen und Organisationen der deutschen Wirtschaft zu den Themen Corporate Social Responsibility (CSR) und Nachhaltige Entwicklung (Sustainability). Das Unternehmensnetzwerk – im Jahr 2000 auf Initiative des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) gegründet – versteht sich als Think-Tank und zentrale Dialogplattform.

¹¹⁸ Vgl. Zerle, Peter (2004). Ökologische Effektivität und ökonomische Effizienz von umweltbezogenen Selbstverpflichtungen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3159 Arbeit Produktion und Einkommen erzielt, während Arbeitslosigkeit gesellschaftliche Kosten verursacht. Zum
3160 anderen sind Arbeit und Beschäftigung wichtige Aspekte des materiellen Wohlstands, der sich auf das
3161 Wohlbefinden der einzelnen Menschen auswirkt.¹¹⁹ Empirische Studien belegen, dass das subjektive
3162 Wohlbefinden von Erwerbslosen niedriger ist als das von – ansonsten vergleichbaren – Beschäftigten.¹²⁰ Darüber
3163 hinaus senkt zunehmende Arbeitslosigkeit das Wohlbefinden auch von Personen, die nicht direkt betroffen sind,
3164 da Arbeitslosigkeit Ausdruck steigender wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit ist.¹²¹ Arbeitslosigkeit macht
3165 also unglücklich, Beschäftigung führt zu individuellem Wohlbefinden und gesamtwirtschaftlichem Wohlstand.
3166 Dies wirft die Frage auf, wie ein hohes Beschäftigungsniveau erreicht werden kann und ob dieses Ziel bedroht
3167 wäre, wenn das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft langfristig geringer ausfallen sollte als bisher.

3168 3.5.1 Zum Zusammenhang von Wachstum und Beschäftigung

3169 Konjunkturelle Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Produktion haben typischerweise erhebliche
3170 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. So geht ein Abschwung in der Regel mit rückläufiger Beschäftigung und
3171 steigender Arbeitslosigkeit einher. Hierfür ist – neben realwirtschaftlichen Anpassungsfriktionen¹²² – auch die
3172 kurzfristige Rigidität von Preisen und Löhnen verantwortlich, die einen schnellen Ausgleich von Arbeitsangebot
3173 und Arbeitsnachfrage verhindert.

3174 Jenseits konjunktureller Zyklen besteht jedoch kein allgemeingültiger Zusammenhang zwischen der
3175 Beschäftigung und dem Niveau oder dem Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung. Dies wird gestützt durch die
3176 Beobachtung, dass deutlich ärmere Länder als Deutschland nicht unbedingt eine höhere Arbeitslosenrate
3177 aufweisen. Als entscheidender Mechanismus für den Ausgleich von Arbeitsangebot und -nachfrage fungiert der
3178 Reallohn, das heißt der Lohnsatz in Relation zum Preisniveau.¹²³ Bei Unterbeschäftigung entsteht ein Druck auf
3179 den Reallohn, der daraufhin allmählich zu sinken beginnt. Dies reduziert zum einen das Arbeitsangebot der
3180 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.¹²⁴ Zum anderen stimuliert es die Arbeitsnachfrage der Unternehmen.
3181 Denn die Unternehmen fragen nur diejenige Menge an Arbeit nach, deren Ertrag mindestens die Lohnkosten
3182 deckt. Bei gegebener Produktivität steigt die Arbeitsnachfrage daher mit sinkendem Reallohn, da mehr
3183 Arbeitsplätze rentabel werden. Empirische Studien belegen diese negative Arbeitsnachfrageelastizität.¹²⁵

¹¹⁹ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Conseil d'Analyse Économique (2010). Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit.

¹²⁰ Dies bedeutet, dass der Verlust an Wohlbefinden über das Maß hinausgeht, das durch die indirekten negativen Effekte der Erwerbslosigkeit wie den Einkommensverlust erklärt werden kann.

¹²¹ Vgl. Frey, Bruno S.; Stutzer, Alois (2002). The Economics of Happiness.

¹²² Realwirtschaftliche Anpassungsfriktionen entstehen zum Beispiel daraus, dass von einer Rezession nicht alle Firmen gleichermaßen betroffen sind. Selbst bei flexiblen Löhnen würden einige Unternehmen ihre Mitarbeiterzahl verringern, andere dagegen neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen. Doch es dauert einige Zeit, bis offene Stellen sowie Bewerberinnen und Bewerber „zueinander finden“, zumal die Qualifikationsmuster nicht immer zueinanderpassen.

¹²³ Die folgenden Ausführungen stützen sich insbesondere auf Franz, Wolfgang (2009). Arbeitsmarktökonomik sowie auf den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006). Arbeitslosengeld II reformieren.

¹²⁴ Ausgehend von einer Realloohnerhöhung wird das Arbeitsangebot für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch zwei gegensätzliche Effekte beeinflusst. Ein Lohnanstieg verteuert für Individuen zum einen die Freizeit relativ zur Verwendung als Arbeitszeit und führt zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots (Substitutionseffekt). Bei einem insgesamt höheren Einkommen können sich Individuen zum anderen aber auch für mehr Freizeit entscheiden, wenn sie sich mit einem bestimmten Einkommen zufriedengeben (Einkommenseffekt). Empirisch betrachtet überwiegt generell der Substitutionseffekt, das heißt, das Arbeitsangebot steigt mit höherem Lohn. Siehe Franz (2009): 70 ff. für einen Überblick über die empirischen Studien.

¹²⁵ Hansen (1978) zeigt, dass ein Anstieg der Arbeitskosten im verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands um 1 Prozent langfristig zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage um 0,5 Prozent führt. Vgl. Hansen, Gerd (1978). Der Einfluss der Lohnkosten auf die Arbeitsnachfrage des verarbeitenden Gewerbes. Franz und König (1986) schätzen den Effekt, ebenfalls für das verarbeitende Gewerbe, auf rund -1 Prozent. Vgl. Franz, Wolfgang; König, Heinz (1986). The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970s. Carstensen und Hansen (2000) erhalten für die Gesamtwirtschaft Westdeutschlands einen Koeffizienten von -0,7 Prozent. Vgl. Carstensen, Kai; Hansen, Gerd (2000). Cointegration and Common Trends on the West German Labour Market. Schneider et al. (2002) zeigen, dass der Rückgang der Arbeitsnachfrage bei weniger qualifizierter Arbeit deutlich stärker ausfällt. Vgl. Schneider, Hilmar; Zimmermann, Klaus F.; Bonin, Holger; Brenke, Karl; Haisken-DeNew, John; Kempe, Wolfram (2002). Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3184 Erfüllt der Reallohn seine Funktion, Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zum Ausgleich zu bringen, so herrscht
3185 dauerhaft Vollbeschäftigung in dem Sinne, dass lediglich friktionelle Arbeitslosigkeit auftritt. Diese resultiert
3186 daraus, dass im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung kontinuierlich Beschäftigungsfluktuationen zwischen
3187 Firmen stattfinden, zum Beispiel weil einige Firmen insolvent und andere neu gegründet werden, die
3188 Bewerberinnen und Bewerber und die offenen Stellen aber einige Zeit brauchen, bis sie „zueinander finden.“
3189 Dann gibt es keinen Zusammenhang zwischen dem Produktionsniveau und der Beschäftigung.

3190 Die langfristige Beziehung zwischen dem Produktionswachstum und der Beschäftigung ist nicht eindeutig.¹²⁶ So
3191 kann ein dauerhaft schnelleres Wachstum die Beschäftigung erhöhen, weil Unternehmen von Neueinstellungen
3192 größere Profite erwarten und daher ihre Bemühungen intensivieren, geeignete Bewerberinnen und Bewerber zu
3193 finden. Es kann aber auch zu einem Anstieg der friktionellen Arbeitslosigkeit kommen, wenn sich das höhere
3194 Wachstumstempo in einer Zunahme der „schöpferischen Zerstörung“ niederschlägt, also in einem schnelleren
3195 Verschwinden alter Firmen und Branchen zugunsten neuer Strukturen.

3196 Daneben können von Arbeitsmarktreformen expansive Impulse auf die Beschäftigung sowie auf das Niveau oder
3197 sogar auf die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts ausgehen, was sich empirisch im Anpassungszeitraum
3198 in einer positiven Korrelation zwischen Wachstum und Beschäftigung niederschlägt. Die Effekte der Gesetze für
3199 moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I bis IV“) dürften hierfür ein Beispiel sein.

3200 Ein positiver Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Reallohnentwicklung ist dagegen gut
3201 belegt. Produktivitätsgewinne infolge des technischen Fortschritts machen Neueinstellungen langfristig rentabel
3202 und führen zu einer Knappheit an Arbeitskräften, was die Löhne steigen lässt. Dies gilt allerdings nicht für alle
3203 Qualifikationsmuster und Beschäftigungsgruppen gleichermaßen, denn vom wirtschaftlichen Strukturwandel,
3204 der mit dem Wachstum einhergeht, profitieren nicht alle Beschäftigten gleichermaßen (vgl. Kapitel 3.6
3205 „Wachstum und Verteilung“).

3206 3.5.2 **Zur Entwicklung des Arbeitsmarkts seit 1970: Wiedervereinigung,** 3207 **Globalisierungsschock und Reformen**¹²⁷

3208 Die Arbeitsmarktentwicklung seit 1970 und insbesondere in den vergangenen zwei Jahrzehnten war von
3209 globalen Schocks und Reformen geprägt, die zu weitreichenden Umbrüchen auf dem deutschen Arbeitsmarkt
3210 führten.¹²⁸ Die Arbeitslosenquote hat sich von 1970 bis Anfang der 2000er Jahre in drei Konjunkturzyklen
3211 systematisch erhöht (vgl. Abbildung 11). Jeder Zyklus umfasste rund zehn Jahre (1970 bis 1981, 1981 bis 1991,
3212 1991 bis 2002). Die trendmäßige Zunahme der Arbeitslosigkeit deutet darauf hin, dass nicht allein
3213 konjunkturelle, sondern vielmehr strukturelle Erklärungsfaktoren heranzuziehen sind. Strukturelle
3214 Arbeitslosigkeit entsteht, wenn der Marktlohnsatz über dem Gleichgewichtsniveau liegt, das von Arbeitsangebot
3215 und -nachfrage bestimmt wird. Ursachen hierfür sind institutionelle Rahmenbedingungen wie die Höhe der
3216 Ersatzleistungen für Arbeitslose, starre Tariflohnsysteme oder Regulierungen zum Kündigungsschutz. Erst im
3217 jüngsten Zyklus der Jahre 2002 bis 2008 kam es schließlich zu einer Trendumkehr: Die Arbeitslosenquote sank
3218 deutlich auf 7,8 Prozent im Jahr 2008. Die Robustheit dieser Entwicklung wird dadurch deutlich, dass selbst die
3219 schwerste Rezession der Nachkriegszeit zu keiner wesentlichen Erhöhung der Arbeitslosenquote führte. Ende
3220 2012 lag die Arbeitslosenquote in der Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit bei nur noch 6,9 Prozent, die
3221 international vergleichbare Erwerbslosenquote in der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)
3222 bei 5,3 Prozent.¹²⁹

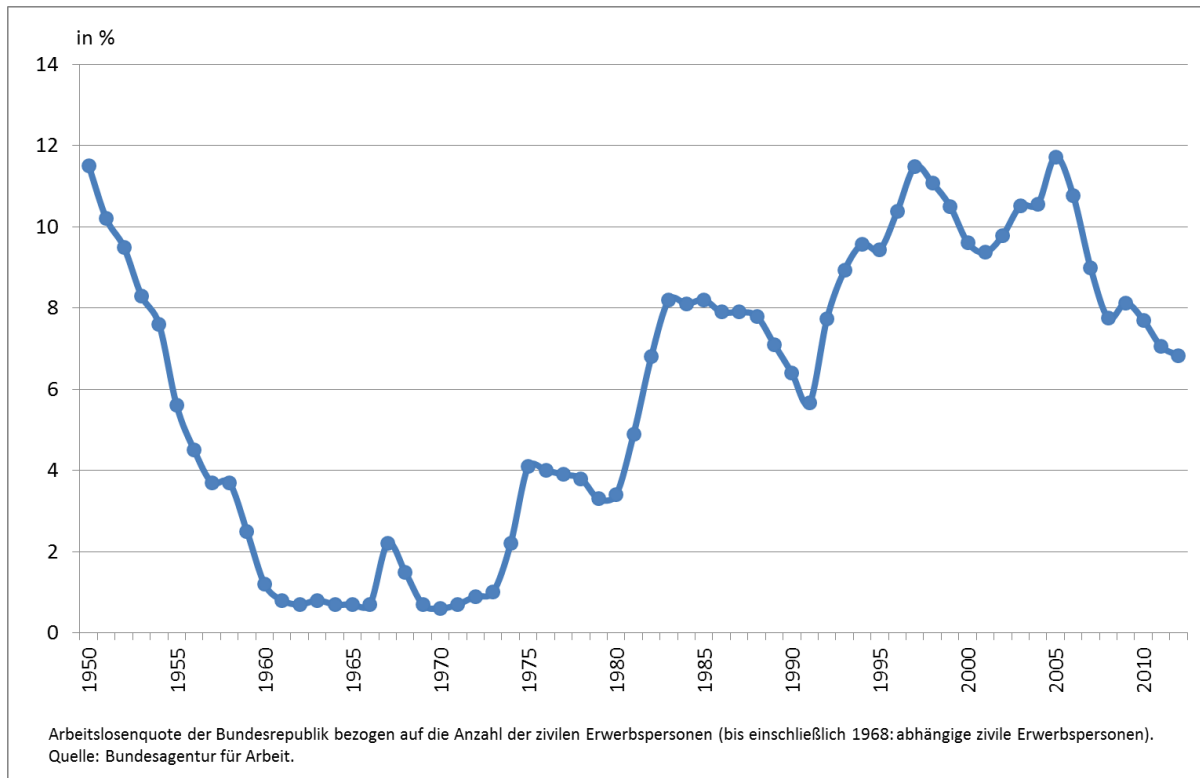
¹²⁶ Vgl. Calmfors, Lars; Holmlund, Bertil (2000). Unemployment and Economic Growth.

¹²⁷ Für eine detaillierte Darstellung sei auf Kapitel 2 „Wirtschaftswachstum: Einige Grundlagen“ verwiesen.

¹²⁸ Zu den folgenden Ausführungen siehe Sinn, Hans-Werner (2005). Die Basar-Ökonomie: Kapitel 2, 4, 6 und 8.

¹²⁹ Während die Abgrenzung der Bundesagentur dem Sozialgesetzbuch (SGB) folgt und primär eine sozialpolitische Perspektive einnimmt, hat die ILO-Erwerbsstatistik eine eher ökonomische Ausrichtung. In beiden Abgrenzungen gelten jene Personen als arbeitslos oder erwerbslos, die ohne Arbeit sind, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und Arbeit suchen. Die SGB-Arbeitslosigkeit fällt aber höher aus als die ILO-Erwerbslosigkeit, weil die genannten Merkmale unterschiedlich definiert und mit verschiedenen Methoden erhoben werden. Insbesondere werden in der SGB-Arbeitsmarktstatistik auch die Personen als arbeitslos erfasst, die eine nur geringfügige Beschäftigung ausüben. Auch sind Personen enthalten, die Arbeit wollen, aber zuletzt keine konkreten Suchschritte unternommen haben. Für Details vgl. Bundesagentur für Arbeit (2012). Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1



3223

3224

Abbildung 11: Entwicklung der Arbeitslosenquote in Deutschland.¹³⁰

3225 Die Arbeitsmarktentwicklung der vergangenen beiden Jahrzehnte wurde maßgeblich von der deutschen
3226 Wiedervereinigung und der Globalisierung geprägt. Die im Zuge der Wiedervereinigung schnell steigenden
3227 Löhne und Preise verringerten die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen. Zudem wurden zur
3228 Finanzierung des Aufbaus Ost sowie der ostdeutschen Sozialsysteme in großem Umfang öffentliche Mittel
3229 aufgewendet, was die Belastung mit Steuern und Abgaben erhöhte und den staatlichen Schuldenstand
3230 anschwellen ließ (siehe hierzu auch Kapitel 3.2 „Wachstum und öffentliche Haushalte“). Gleichzeitig traten
3231 nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ die Länder Osteuropas und Asiens zur internationalen Arbeitsteilung
3232 hinzu. Dieser Globalisierungsschub war zunächst gekennzeichnet durch Lohnkonkurrenz. So lagen die
3233 westdeutschen Arbeitskosten je Stunde im Jahr 2004 um das 7,5-Fache über dem Durchschnitt der Arbeitskosten
3234 der damaligen osteuropäischen EU-Beitrittsländer und sogar um das 25-Fache über den Arbeitskosten Chinas.¹³¹

3235 Die Folge dieser Schocks waren weitreichende Anpassungsprozesse in der deutschen Volkswirtschaft und
3236 insbesondere am Arbeitsmarkt (siehe hierzu auch Kapitel 3.6 „Wachstum und Verteilung“). Als Reaktion auf die
3237 Integration Osteuropas und Asiens in die Weltwirtschaft wurden arbeitsintensive Produktionsabschnitte
3238 zunehmend aus Deutschland in ausländische Niederlassungen verlagert („Offshoring“) oder von ausländischen
3239 Zulieferern erworben („Outsourcing“). So stieg die Industrieproduktion im verarbeitenden Gewerbe im Zeitraum
3240 1995 bis 2004 zwar um 26 Prozent, der Beitrag der heimischen realen Wertschöpfung lag jedoch nur bei
3241 9 Prozentpunkten. Der größte Anteil lässt sich durch den zunehmenden Import von Vorleistungen erklären.¹³²
3242 Parallel dazu übte die verstärkte Lohnkonkurrenz einen erheblichen Druck auf die deutschen Löhne aus. Nach
3243 einem kräftigen Anstieg im Gefolge der Wiedervereinigung stagnierten die nominalen Lohnstückkosten ab Mitte
3244 der 1990er Jahre.

3245 Vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit wurden schließlich ab 2003 mit den Gesetzen zur Reform des
3246 Arbeitsmarktes („Hartz I bis IV“) schrittweise institutionelle Reformen vorangetrieben, die eine Trendumkehr
3247 auf dem deutschen Arbeitsmarkt bewirkten. So wurde im Rahmen des Vierten Gesetzes für moderne
3248 Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-IV“-Reform) ab 2005 der Lohnabstand zwischen den

¹³⁰ Arbeitslosenquote der Bundesrepublik bezogen auf die Anzahl der zivilen Erwerbspersonen (bis einschließlich 1968: abhängige zivile Erwerbspersonen). Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

¹³¹ Siehe Sinn (2005). Die Basar-Ökonomie: 48.

¹³² Siehe Sinn (2005) Die Basar-Ökonomie: 106 f.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3249 Lohnersatzleistungen wie der Arbeitslosenhilfe und dem Nettoeinkommen bei Erwerbstätigkeit vergrößert,
3250 indem Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt wurden („ALG II“). Unterstützend hinzu kamen
3251 Maßnahmen wie eine Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für ALG-II-Empfängerinnen und
3252 -empfänger und geringfügige Beschäftigungsformen wie Mini-Jobs und Ich-AG. Ziel war es, die Aufnahme
3253 einer Beschäftigung attraktiver zu machen, sodass sich Arbeitslose verstärkt um einen Job bemühen.¹³³
3254 Gleichzeitig wurden mit den Reformen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes („Hartz I“) in den Jahren 2003
3255 und 2011 sowie der verstärkten Umsetzung von Arbeitszeitkonten in Unternehmen flexiblere
3256 Beschäftigungsformen geschaffen. Arbeitszeitkonten fanden insbesondere in der jüngsten Wirtschafts- und
3257 Finanzkrise vermehrt Anwendung, indem ein Abbau von Überstunden beziehungsweise Aufbau von
3258 Minusstunden zur Beschäftigungssicherung genutzt wurde.¹³⁴

3259 3.5.3 **Ergebnisse der Arbeitsmarktreformen für die Beschäftigung**

3260 Die Reformen hatten weitreichende Folgen für das Niveau und die Struktur der Beschäftigung in Deutschland.
3261 Nach dem Inkrafttreten des ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I“) im Januar
3262 2003 setzte sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit zwar zunächst fort. Ab Januar 2006 begann die
3263 Erwerbstätigkeit jedoch schnell zu steigen; Ende 2011 lag sie mehr als 2 Millionen über dem Ausgangsniveau.¹³⁵
3264 Gleichzeitig sank die Arbeitslosigkeit deutlich (vgl. Abbildung 11). Das primäre Ziel, die Zahl der Arbeitslosen
3265 zu verringern und die Erwerbstätigkeit zu erhöhen, wurde also ganz offensichtlich erreicht.¹³⁶

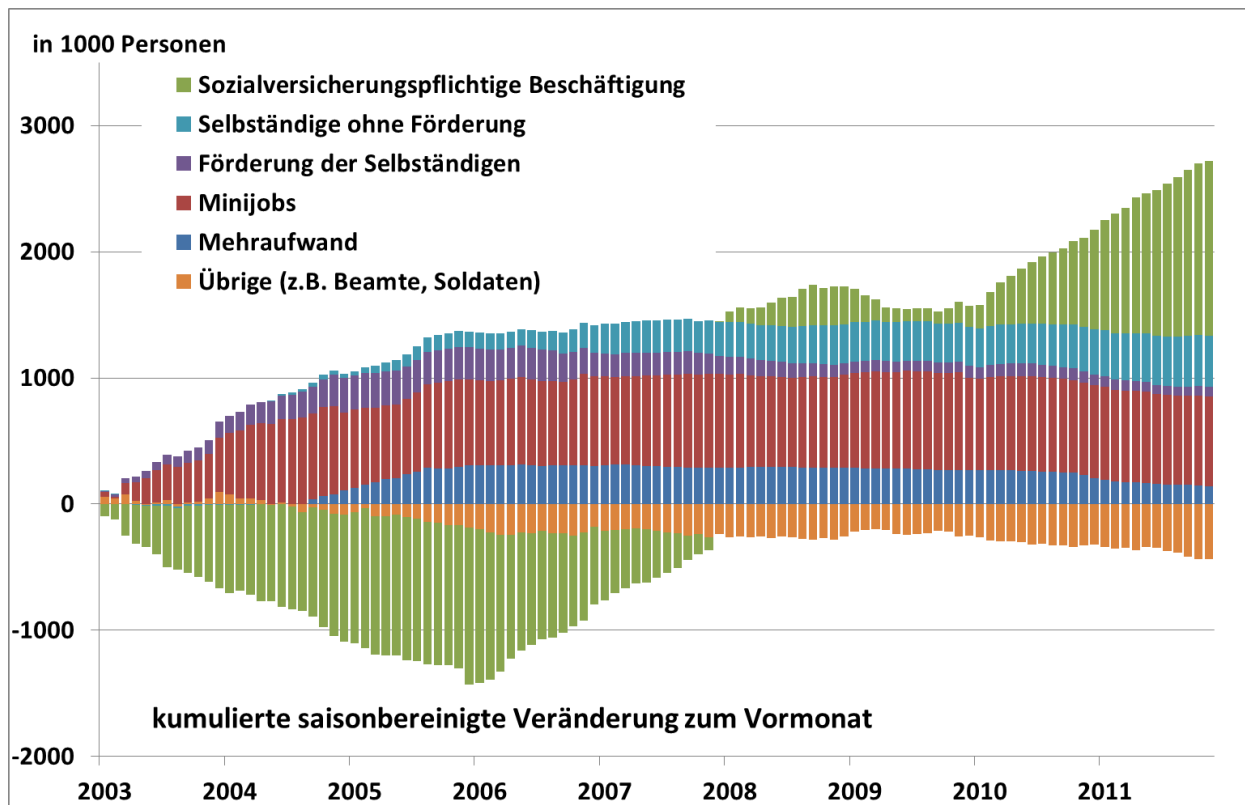
3266 Dabei hat sich die Struktur der Erwerbstätigkeit erheblich verändert (vgl. Abbildung 12). So sind
3267 Beschäftigungsformen wie Minijobs, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“) und
3268 geförderte Selbständigkeit in den Jahren 2003 bis 2006 massiv ausgeweitet worden, während die
3269 sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um rund 1,2 Millionen abnahm. Parallel dazu sanken die realen
3270 Stundenlöhne. Sowohl die Strukturverschiebung hin zu schlechter bezahlten Jobs als auch die
3271 Lohnzurückhaltung drückten die realen Lohnstückkosten: Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft
3272 stieg.

¹³³ Der negative Effekt eines geringen Lohnabstands auf den Anreiz zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung ist empirisch gut dokumentiert, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002). 20 Punkte für Beschäftigung und Wachstum.

¹³⁴ Vgl. Zapf, Ines; Brehmer, Wolfram (2010). Flexibilität in der Wirtschaftskrise.

¹³⁵ Quelle der im Folgenden genannten Arbeitsmarktzahlen ist die Bundesagentur für Arbeit.

¹³⁶ Dass die Arbeitsmarktreformen tatsächlich für die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation verantwortlich waren, legt zum Beispiel die Studie von Krause und Uhlig (2012) nahe, die einen Rückgang der Arbeitslosenrate um 2,8 Prozentpunkte errechnen, der auf die Hartz-IV-Gesetze zurückzuführen ist. Die Wirkungen von Hartz I/II und III quantifizieren sie – basierend auf einer empirischen Studie von Fahr und Sunde (2009) – mit einer zusätzlichen Abnahme der Arbeitslosenrate um 0,65 Prozentpunkte. Vgl. Krause, Michael U.; Uhlig, Harald (2012). Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis; Fahr, René; Sunde, Uwe (2009). Did the Hartz Reforms Speed-Up Job Creation?



3273

3274

Abbildung 12: Kumulierte Veränderung der Struktur der Erwerbstätigkeit seit Januar 2003.¹³⁷

3275 Dies legte den Grundstein für den 2005 beginnenden Aufschwung. Nachdem das BIP in den drei Jahren zuvor
 3276 nur um durchschnittlich 0,3 Prozent pro Jahr zugenommen hatte, stieg es zwischen Mitte 2005 und Mitte 2008
 3277 um durchschnittlich 3,0 Prozent pro Jahr. In dieser Zeit wurde die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
 3278 merklich ausgeweitet. Nur kurz unterbrochen von der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, hat sich diese
 3279 Tendenz bis zuletzt fortgesetzt: Ende 2012 gab es fast 3 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
 3280 mehr als Ende 2005. Im gleichen Zeitraum ging die Zahl der Personen mit Ein-Euro-Jobs und der geförderten
 3281 Selbständigen zurück, während die Anzahl der Minijobs stagnierte.

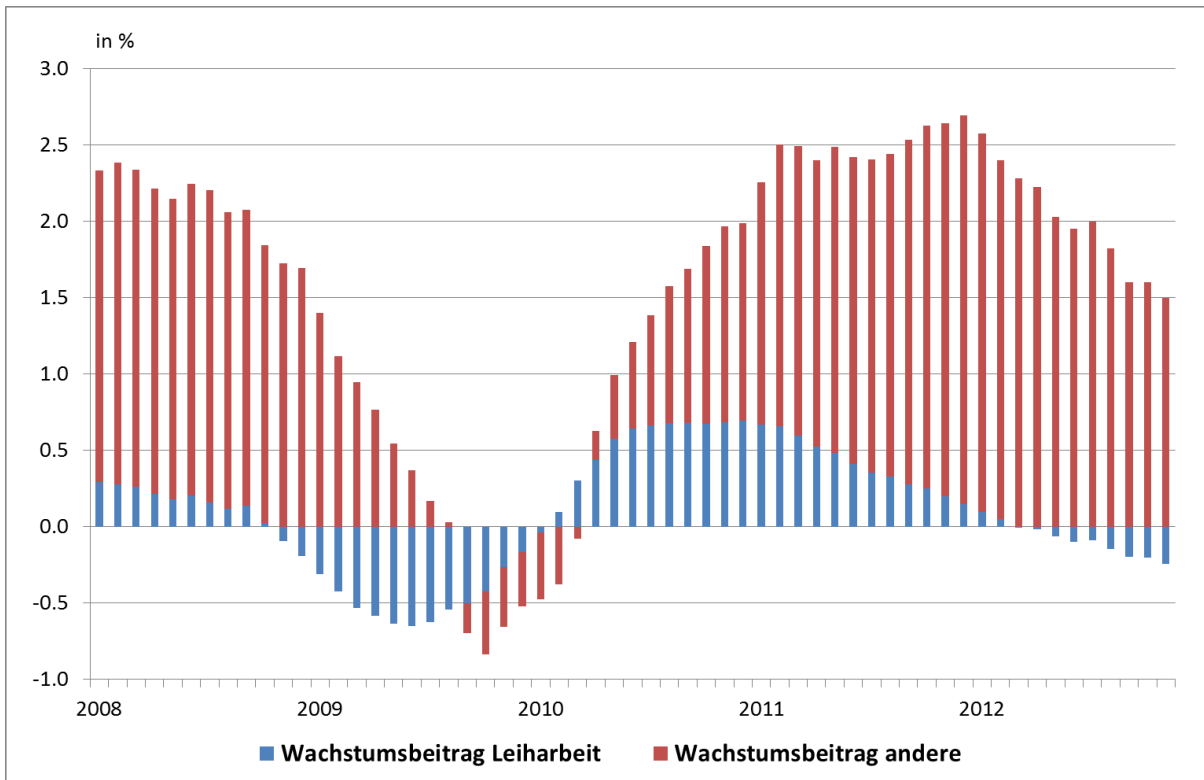
3282 Auch der Aufbau der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erstreckte sich anfangs nicht überwiegend
 3283 auf normale Arbeitsverhältnisse, sondern auf atypische Beschäftigungsformen.¹³⁸ So stieg als ein Resultat der
 3284 Arbeitsmarktreformen die Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit) als für Unternehmen sehr
 3285 flexible Beschäftigungsform an. Ende 2012 betrug die Zahl der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter rund
 3286 764.000 mit (wohl insbesondere konjunkturell bedingt) sinkender Tendenz. Tatsächlich trägt die Leiharbeit seit
 3287 Ende 2010 immer weniger zur Beschäftigungszunahme bei (vgl. Abbildung 13). Dies deutet darauf hin, dass
 3288 auch die mittlerweile für bestimmte Regionen und Qualifikationsmuster zu beobachtende Arbeitskräfteknappheit
 3289 die Ausweitung der Leiharbeit dämpft.

3290 Auch die Teilzeitbeschäftigung hat in den vergangenen zwei Dekaden erheblich an Bedeutung gewonnen. Sie
 3291 stieg zwischen 1991 und 2010 um 127 Prozent, während die Vollzeitbeschäftigung in diesem Zeitraum um
 3292 20 Prozent sank.¹³⁹ Sogar als während der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise Vollzeitstellen abgebaut
 3293 wurden, legte die Teilzeitbeschäftigung weiter kontinuierlich zu. Seit Mitte 2010 überwiegt der Beitrag der
 3294 Vollzeitbeschäftigung zum Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (vgl. Abbildung 14).

¹³⁷ Quelle: Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnung.

¹³⁸ Das Statistische Bundesamt definiert atypische Beschäftigungsverhältnisse anhand der Merkmale „Befristung“, „Teilzeitarbeit“, „Zeitarbeitsverhältnis“ und „geringfügige Beschäftigung“.

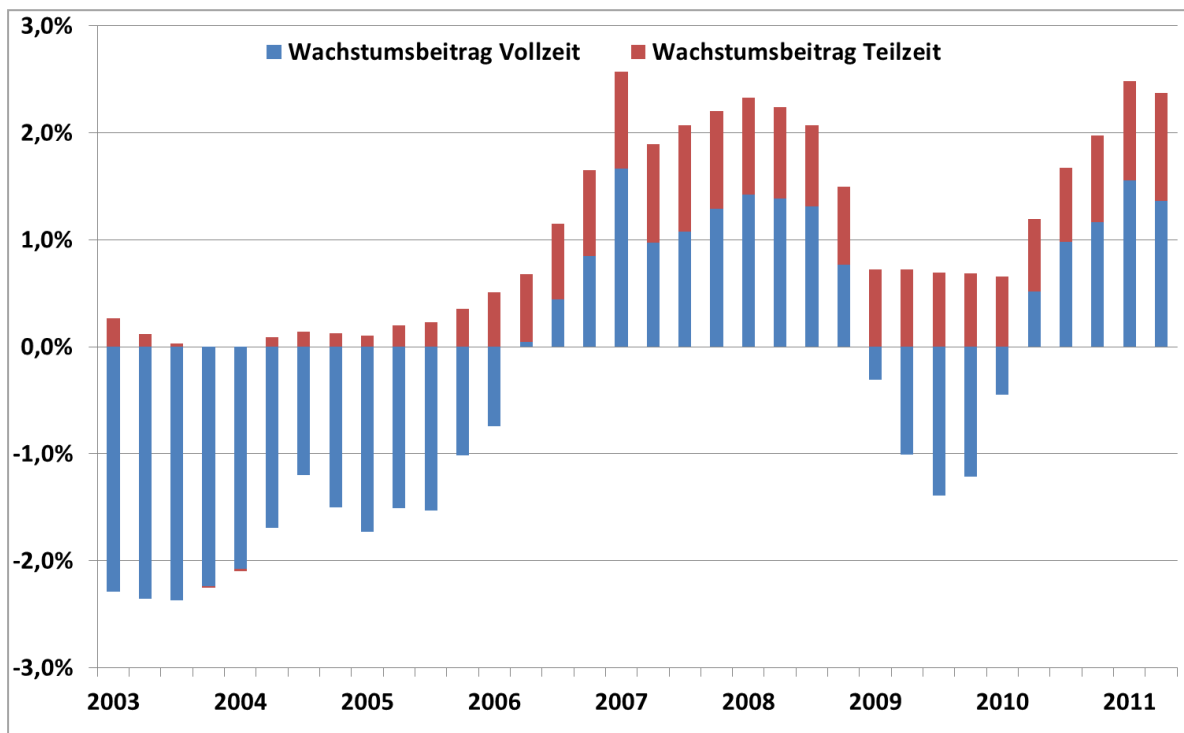
¹³⁹ Vgl. Wanger, Susanne (2011). Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit.



3295

3296

Abbildung 13: Der Wachstumsbeitrag der Leiharbeit zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.¹⁴⁰



3297

3298

3299

Abbildung 14: Der Wachstumsbeitrag von Teilzeit und Vollzeit zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.¹⁴¹

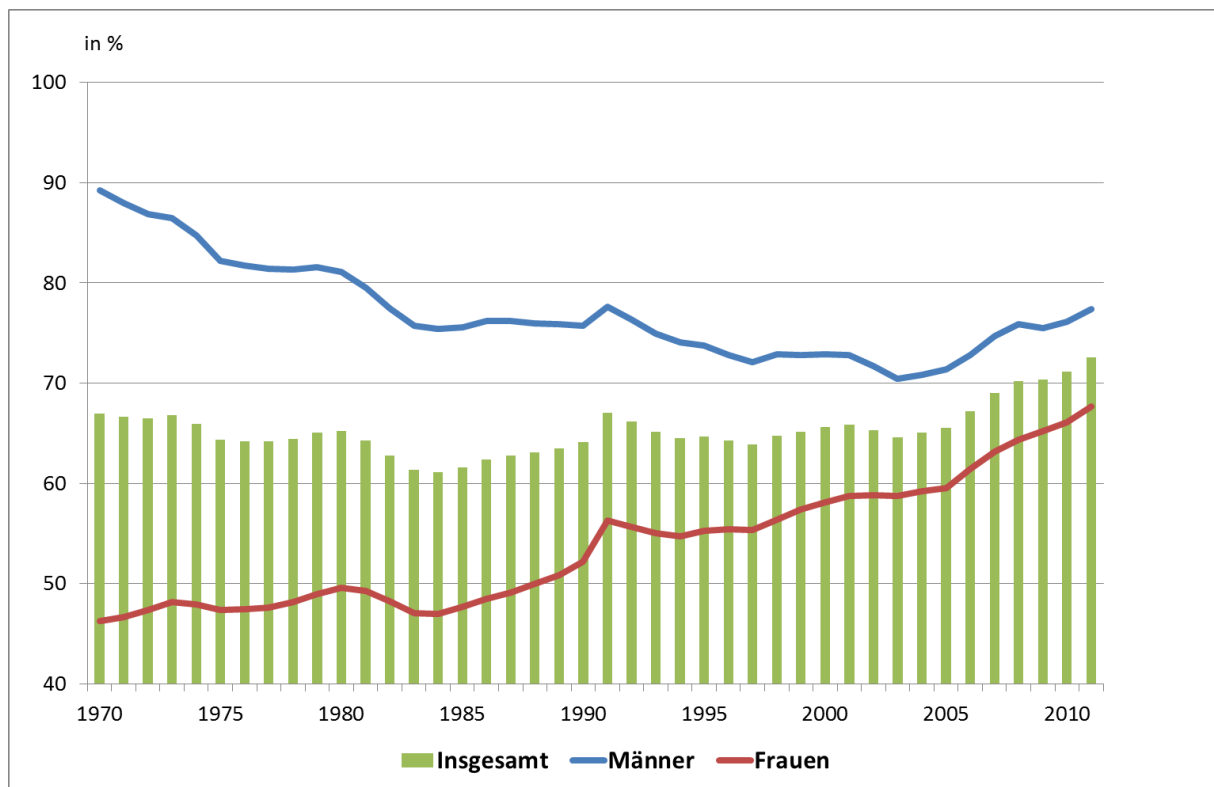
¹⁴⁰ Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Veränderung zum Vorjahr, Monatsdaten). Quelle: Deutsche Bundesbank (2013). Zeitreihendatenbank. Reihen UUCD40 und UUCD22; eigene Berechnung.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3300 3.5.4 Zur Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern

3301 Parallel zum Beschäftigungsaufbau ist die Erwerbsquote (Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung)
3302 von 66 Prozent im Jahr 2005 auf 71 Prozent im Jahr 2010 gestiegen (vgl. Abbildung 15).¹⁴² Dies ist der höchste
3303 Wert seit 1970. Bei geschlechterspezifischer Betrachtung werden jedoch erhebliche Unterschiede deutlich. Die
3304 Erwerbsquote der Männer fiel von 89 Prozent im Jahr 1970 auf 70 Prozent im Jahr 2003. Maßgeblich hierfür
3305 dürften demografische Faktoren sein, aber auch der stetige Anstieg der Arbeitslosenquote in dieser
3306 Bevölkerungsgruppe. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs stieg die Männererwerbsquote bis 2011 wieder
3307 bis auf ein Niveau von 77 Prozent an.

3308 Demgegenüber ist die Erwerbsquote der Frauen seit Mitte der 1980er Jahre um rund 20 Prozentpunkte gestiegen;
3309 im Jahr 2010 lag sie bei 66 Prozent. Die trendmäßige Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit reflektiert den
3310 zunehmenden Wunsch der Frauen nach Integration ins Erwerbsleben und dürfte noch längst nicht abgeschlossen
3311 sein. Diese Entwicklung dürfte maßgeblich für die beschriebene Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung sein, bei
3312 der Frauen den überwiegenden Anteil stellen. So waren 2010 rund 75 Prozent der Teilzeitbeschäftigten weiblich.
3313 Allerdings ist ihr Anteil seit 1991 um 11 Prozentpunkte gesunken, während der Anteil der Männer im
3314 Teilzeitbereich entsprechend angestiegen ist.



3315

3316

Abbildung 15: Erwerbstätigenquote nach Geschlecht.¹⁴³

¹⁴¹ Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (Veränderung zum Vorjahr, Quartalsdaten). Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung. Die Unterteilung in Vollzeit und Teilzeit kann derzeit nicht konsistent über Anfang 2011 hinaus verfolgt werden, da es 2011 eine Datenumstellung gab, die von der Bundesagentur für Arbeit nicht zurückgerechnet wurde.

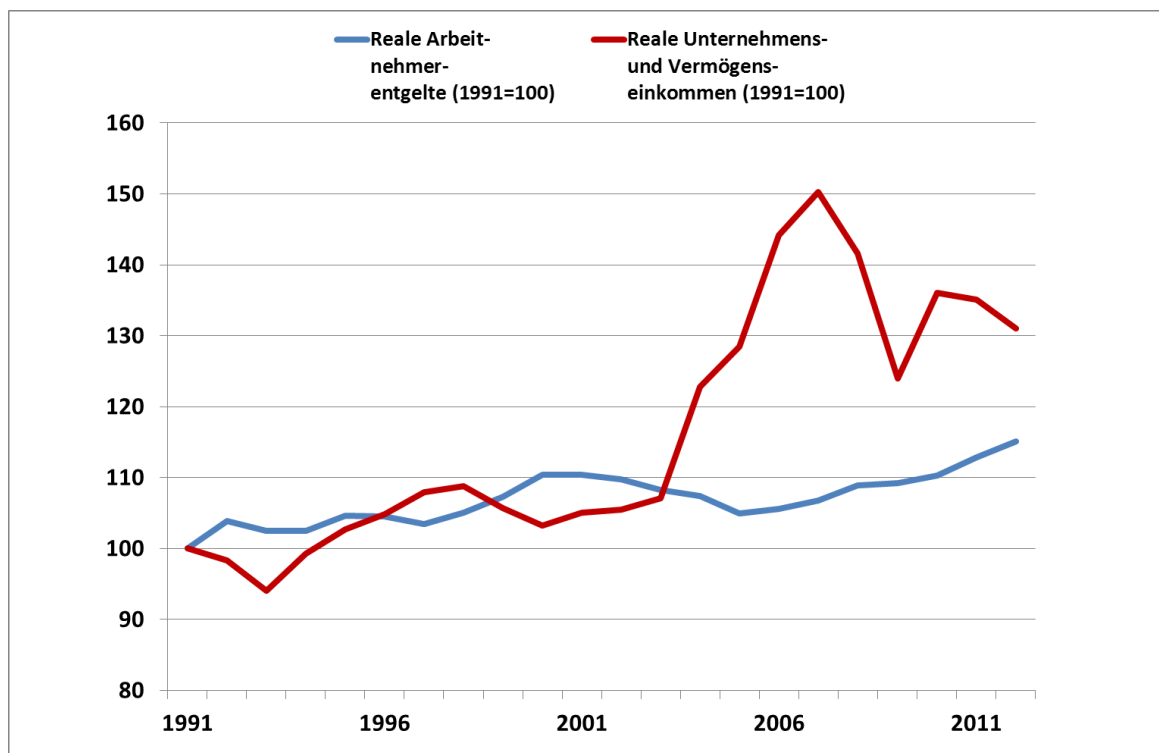
¹⁴² Quelle der im Folgenden genannten Arbeitsmarktzahlen ist die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013). Tabelle „Labour“; sowie Wanger, Susanne (2011). Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit.

¹⁴³ Quelle: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013). Tabelle „Labour“; eigene Berechnung.

3317 3.5.5 **Zur Entwicklung der Löhne und Arbeitseinkommen**

3318 Die lohnbezogenen Bestandteile am Volkseinkommen, die sogenannten Arbeitnehmerentgelte¹⁴⁴, sind im
 3319 Durchschnitt der vergangenen 20 Jahre nur wenig schneller gestiegen als die Konsumentenpreise.¹⁴⁵ Die
 3320 Entwicklung ist aber in drei recht unterschiedlichen Phasen verlaufen (vgl. Abbildung 16). Zwischen 1991 und
 3321 2000 sind die preisbereinigten Arbeitnehmerentgelte trotz der zunehmenden Probleme am Arbeitsmarkt in der
 3322 Tendenz gestiegen; ihre durchschnittliche jährliche Zuwachsrate lag bei 1,1 Prozent. In der darauffolgenden
 3323 Phase der makroökonomischen Stagnation nahmen die Preise schneller zu als die nominalen Arbeitseinkommen.
 3324 Im Jahr 2005 lagen die realen Arbeitnehmerentgelte daher 5 Prozent unter dem Niveau des Jahres 2000. Mit dem
 3325 dann beginnenden Aufschwung stiegen sie zwar wieder, allerdings mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate
 3326 von 1,3 Prozent zwischen 2005 und 2012 nicht besonders dynamisch. Hierzu mag beigetragen haben, dass die
 3327 Finanz- und Wirtschaftskrise einen jähen Konjunkturerinbruch mit sich brachte, der das Lohnwachstum bremste.
 3328 Ein wirklich kräftiger realer Zuwachs war mit 2,4 Prozent erst 2011 zu verzeichnen.

3329 Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen liefen von 1991 bis 2003 tendenziell parallel zu den
 3330 Arbeitnehmerentgelten. In den Jahren 2004 bis 2007 legten sie jedoch kräftig zu: um rund 220 Milliarden Euro.
 3331 Dies ist zum einen auf die schnell steigenden Betriebsüberschüsse der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften –
 3332 also der „Realwirtschaft“ – zurückzuführen, die infolge der anziehenden Konjunktur 2007 um knapp 140
 3333 Milliarden Euro über dem Wert von 2003 lagen. Zum anderen erzielte die Bundesrepublik ab 2004 erstmals seit
 3334 1993 wieder ein positives Nettovermögenseinkommen gegenüber dem Ausland; 2007 lag es fast 60 Milliarden
 3335 Euro höher als 2003. Trotz des zwischenzeitlichen Einbruchs infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise lagen die
 3336 realen Unternehmens- und Vermögenseinkommen im Jahr 2012 um 31 Prozent über dem Wert von 1991,
 3337 während die realen Arbeitseinkommen im gleichen Zeitraum nur um 15,1 Prozent zugenommen haben.



3338
 3339 Abbildung 16: Entwicklung der realen Arbeitnehmerentgelte (Inländerinnen und Inländer) und der realen
 3340 Unternehmens- und Vermögenseinkommen (1991 = 100).¹⁴⁶

¹⁴⁴ Die Arbeitnehmerentgelte umfassen die Bruttolohn- und -gehaltssumme zuzüglich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Die folgenden Angaben sind den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamts entnommen, Stand: 1.3.2012.

¹⁴⁵ Die Preisentwicklung wird im Folgenden anhand des Deflators des privaten Konsums gemessen.

¹⁴⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt (2013). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung; eigene Berechnungen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3341 Die Bruttostundenlöhne sind seit 1991 etwas schneller als die Arbeitnehmerentgelte gestiegen, und zwar um real
3342 knapp 21,6 Prozent. Die Diskrepanz zwischen den beiden Größen lässt sich dadurch erklären, dass die Summe
3343 der gearbeiteten Stunden in diesem Zeitraum zurückgegangen ist, sodass die Einkommen hinter den
3344 Stundenlöhnen zurückblieben. Dennoch bleibt festzuhalten, dass durchschnittliche Arbeitnehmerinnen und
3345 Arbeitnehmer 2011 pro Arbeitsstunde gut ein Fünftel mehr für sich erwirtschaftet haben als 1991.

3346 Die Durchschnittsbetrachtung darf jedoch nicht den Blick auf die Lohnspreizung zwischen verschiedenen
3347 Beschäftigungsformen und Qualifikationsstufen verstellen. Aus sozialpolitischer Sicht bedeutsam ist hierbei der
3348 Niedriglohnbereich. Er umfasst nach üblicher Definition all diejenigen sozialversicherungspflichtig
3349 Vollzeitbeschäftigten, deren Bruttoarbeitslohn weniger als zwei Drittel des Medianentgelts aller
3350 sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten beträgt. Für das Jahr 2010 wird die Niedriglohnschwelle mit
3351 einem Bruttogehalt von 1.890 Euro in Westdeutschland und 1.378 Euro in Ostdeutschland beziffert.¹⁴⁷ In den
3352 vergangenen Jahren hat sich der Niedriglohnsektor deutlich ausgeweitet. In Westdeutschland ist die Anzahl der
3353 Beschäftigten im Niedriglohnsektor kontinuierlich von 16,6 Prozent der Beschäftigten im Jahr 1999 auf
3354 20,8 Prozent im Jahr 2010 gestiegen. In Ostdeutschland hat sie dagegen zwischen 1999 und 2005 ein Maximum
3355 von 21,5 Prozent erreicht, um seitdem leicht zu sinken, und zwar auf 21,1 Prozent. Demnach hatte etwa jede
3356 fünfte Person, die in Westdeutschland oder Ostdeutschland sozialversicherungspflichtig in Vollzeit tätig war, ein
3357 Einkommen hatte, das unterhalb der gebietsbezogenen Niedriglohnschwelle lag. Parallel zur Ausweitung des
3358 Niedriglohnbereichs ist die Zahl der sogenannten „Aufstockerinnen und Aufstocker“, das heißt der
3359 erwerbstätigen Personen, die Arbeitslosengeld-II beziehen, gestiegen.¹⁴⁸ Während 2007 rund 1,22 Millionen
3360 Aufstockerinnen und Aufstocker registriert wurden, waren es 2010 schon 1,38 Millionen. In den ersten neun
3361 Monaten des Jahres 2011 ist allerdings eine gegenüber dem Vorjahr rückläufige Tendenz erkennbar; für das
3362 Gesamtjahr kann mit einer Verringerung um rund 25.000 gerechnet werden. Der Großteil der erwerbstätigen
3363 Personen, die Arbeitslosengeld-II beziehen, ging einer Beschäftigung nach, deren Bruttoeinkommen bei
3364 maximal 400 Euro lag. Dabei handelte es sich hauptsächlich um Teilzeitbeschäftigte. Der Anteil
3365 sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigter hat seit 2007 zwar kontinuierlich abgenommen, betrug 2010
3366 aber immer noch 25 Prozent. Insgesamt lässt sich also eine Tendenz zum Aufstocken durch
3367 Teilzeitbeschäftigung erkennen. Aufschlussreich ist zudem der Vergleich mit dem alten System der sozialen
3368 Grundsicherung. Während im Dezember 2004 schätzungsweise nur 12 Prozent der Personen, die Arbeitslosen-
3369 und Sozialhilfe empfangen eine Erwerbstätigkeit ausübten, waren es 2010 rund 28 Prozent der erwerbsfähigen
3370 Leistungsberechtigten. Es gehen heute also mehr Menschen, die Grundsicherung beziehen, einer
3371 Erwerbstätigkeit nach als früher.

3372 Alles in allem lässt sich festhalten, dass sich der Niedriglohnsektor infolge der Hartz-Reformen deutlich
3373 ausgeweitet hat. Ein Teil des Beschäftigungserfolgs der vergangenen Jahre ist daher auf eine größere Anzahl von
3374 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit geringer Entlohnung zurückzuführen, die ihr Einkommen durch
3375 staatliche Transferleistungen aufstocken.

3376 3.5.6 Zur Bedeutung der Bildung

3377 Das Bildungsniveau ist von besonderer Bedeutung für die Erklärung von interpersonellen Unterschieden beim
3378 Einkommen oder beim Beschäftigungsstatus. So steigt das Entgelt eines durchschnittlichen
3379 sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten merklich mit dem Qualifikationsniveau. Im Jahr 2010 betrug
3380 das Medianeinkommen ohne Berufsabschluss 2.331 Euro, mit Berufsausbildung 2.750 Euro und mit einem
3381 Fachhochschul- oder Hochschulabschluss 4.933 Euro.¹⁴⁹

3382 Auch das Risiko der Arbeitslosigkeit hängt maßgeblich vom Grad der Ausbildung ab. In der Gruppe der
3383 Personen ohne Berufsabschluss lag die Arbeitslosenquote im Jahr 2009 bei 21,9 Prozent und damit erheblich

¹⁴⁷ Der gesamtdeutsche Durchschnitt liegt bei 1.802 Euro. Quelle dieser und der im Folgenden genannten Zahlen ist die Bundesagentur für Arbeit (2011). Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte.

¹⁴⁸ Siehe im Folgenden Bundesagentur für Arbeit (2010). Grundsicherung für Arbeitsuchende; sowie die statistische Reihe „Erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher – Deutschland mit Ländern und Kreisen“ der Bundesagentur für Arbeit. Wegen gesetzlicher Änderungen sind konsistent mit einander vergleichbare Daten erst ab 2007 verfügbar.

¹⁴⁹ Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2011) Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte. Die Angabe für (Fach-) Hochschulabsolventen bezieht sich mangels gesamtdeutscher Daten auf Westdeutschland. Die Statistik erfasst das monatliche Bruttoarbeitsentgelt gemäß § 14 SGB IV.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3384 über der durchschnittlichen Quote von 8,4 Prozent.¹⁵⁰ Unter Personen mit einer Ausbildung betrug die Quote
3385 6,6 Prozent und in der Gruppe der (Fach-) Hochschulabsolventen lag sie sogar nur bei 2,5 Prozent.

3386 3.5.7 **Fazit**

3387 Insgesamt ist die Beschäftigung in der jüngsten Vergangenheit merklich gestiegen. Vieles deutet darauf hin, dass
3388 die Arbeitsmarktreformen der Jahre 2003 bis 2005 diese Entwicklung maßgeblich beeinflusst haben. Hierbei
3389 spielten die verbesserte Vermittlung und die Schaffung flexiblerer Beschäftigungsformen wohl eine nicht
3390 unerhebliche Rolle. Vor allem aber wurde der Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöht, indem der durch die
3391 Lohnersatzleistungen implizit definierte Anspruchslohn gesenkt und der Lohnabstand so angehoben wurde. In
3392 der Folge wurden bis dahin finanziell unattraktive Jobs für gering Qualifizierte interessant, sodass sich der
3393 Niedriglohnsektor speziell in den ersten Jahren nach den Reformen deutlich ausweitete, zumal die staatlichen
3394 Transferleistungen eine Aufstockung zum Niveau der Grundsicherung gewährleisteten. Zwar ist dieser Zustand für
3395 den einzelnen Menschen sehr unbefriedigend. Aber vor dem Hintergrund der zuvor praktizierten Alternative,
3396 gering qualifizierte und damit weniger produktive Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dauerhaft in der
3397 Arbeitslosigkeit zu belassen, ist der eingeschlagene Weg grundsätzlich als positiv zu bewerten.

3398 Dennoch können die Arbeitsmarktreformen gerade im Bereich der gering Qualifizierten nicht als abgeschlossen
3399 gelten. Es gilt, für diesen Personenkreis die Anreize zur Beteiligung am Erwerbsleben weiter zu erhöhen. Dazu
3400 werden verschiedene Konzepte vorgeschlagen.¹⁵¹ Sie laufen zumeist darauf hinaus, die Anspruchslöhne gering
3401 Qualifizierter zu senken. Kombilohnmodelle erhöhen die Attraktivität der Arbeitsaufnahme durch verbesserte
3402 Hinzuverdienstmöglichkeiten, eventuell ergänzt durch eine Absenkung der Grundsicherung.
3403 Lohnkostenzuschüsse für gering Qualifizierte reduzieren die Arbeitskosten der Unternehmen und vergrößern
3404 deren Jobangebot. Workfare-Konzepte verpflichten ALG-II-Empfängerinnen und -empfänger zu gemeinnütziger
3405 Vollzeitarbeit, sodass der finanzielle Vorteil einer Aufnahme von regulärer Arbeit nicht durch den Freizeitverlust
3406 aufgewogen wird. Bei allen Unterschieden nimmt jedes Konzept für sich in Anspruch, signifikante
3407 Mobilisierungseffekte zu erreichen, ohne die Betroffenen weiter in die Armut abrutschen zu lassen. Es muss also
3408 darum gehen, diejenigen, die am Markt keine existenzsichernden Einkommen erzielen können, durch die
3409 Gesellschaft solidarisch zu finanzieren, ohne aber dadurch den Arbeitsanreiz vollständig zu untergraben.

3410 Bei qualifizierten Fachkräften stellt sich die Situation gänzlich anders dar. Schon heute sind hier Knappheiten
3411 am Arbeitsmarkt erkennbar, die sich in steigenden Löhnen und rückläufigen qualifikationsspezifischen
3412 Arbeitslosenquoten ausdrücken. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels dürfte sich diese Tendenz in
3413 den kommenden Jahren und Jahrzehnten verstärken. Da zudem der technische Fortschritt und die zunehmende
3414 Globalisierung – wie in Kapitel 3.6 „Wachstum und Verteilung“ beschrieben – die Arbeitsnachfrage zugunsten
3415 von Fachkräften verschieben, ist mit einer erhöhten Lohnspreizung zwischen niedrig und hoch qualifizierten
3416 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu rechnen.

3417 Aus alledem lässt sich schlussfolgern, dass der Bildung und Ausbildung – unabhängig von der Höhe der
3418 langfristigen Wachstumsrate – eine fundamentale Bedeutung sowohl aus Sicht des einzelnen Menschen als auch
3419 aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zukommt. Dies erscheint ein besonders vielversprechender Weg, um die
3420 Arbeitslosigkeit abzubauen, den Niedriglohnsektor zu verkleinern und die Nachfrage nach Fachkräften zu
3421 befriedigen.

3422 **3.6 Wachstum und Verteilung**

3423 3.6.1 **Methodisches**

3424 Wer zum Stand und zur Veränderung der Verteilung im Prozess des wirtschaftlichen Wachstums etwas sagen
3425 will, der muss auf ein Maß für diese Verteilung zurückgreifen. Aus ganz pragmatischen Gründen der
3426 Verfügbarkeit, Verlässlichkeit und Vergleichbarkeit der Daten zwischen Ländern und Zeitpunkten stehen dabei
3427 in der Literatur zwei Dimensionen der Verteilung im Vordergrund: (1) Es wird in der Regel die persönliche

¹⁵⁰ Vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2011). Jede fünfte geringqualifizierte Person ist arbeitslos.

¹⁵¹ Für einen Überblick über in Deutschland diskutierte Konzepte vgl. Sinn, Hans-Werner; Meister, Wolfgang; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin (2007). Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich. Der Sachverständigenrat diskutiert darüber hinaus Erfahrungen in Frankreich, Großbritannien und den USA mit vergleichbaren Modellen. Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006). Arbeitslosengeld II reformieren.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3428 Verteilung des Einkommens (und nicht des Vermögens) untersucht; (2) die Verteilung wird an wenigen
3429 einfachen eindimensionalen Größen gemessen, allen voran dem Gini-Koeffizienten, der nach einem
3430 wohldefinierten Gewichtungsschema das Ausmaß der Abweichung von einer hypothetischen Gleichverteilung
3431 erfasst.¹⁵²

3432 Der Gini-Koeffizient ist, genau wie andere Indikatoren, in seiner Aussagekraft unvollkommen. Allerdings zeigt
3433 sich empirisch, dass alternative Maße – soweit verfügbar – zu sehr ähnlichen Ergebnissen führen. Dies gilt
3434 insbesondere für die zeitliche Veränderung und die internationalen Unterschiede der gemessenen
3435 Ungleichheit.¹⁵³ Deshalb sind wahrscheinlich die Schlussfolgerungen, die aus den verwendeten Maßzahlen
3436 gezogen werden können, trotz ihrer bekannten Mängel recht robust. Dies gilt insofern auch für die wesentlichen
3437 empirischen Erkenntnisse, die im Folgenden zusammengefasst werden.

3438 Veränderungen der Einkommensverteilung lassen sich für unterschiedliche geografische Einheiten und
3439 Zeiträume untersuchen. Wir beschränken uns im Folgenden auf die globalen und die nationalen Trends, und
3440 zwar aus längerfristig historischer Perspektive und für die jüngere Wirtschaftsgeschichte seit Mitte der 1980er
3441 Jahre.

3442 3.6.2 Globale Trends

3443 Es ist überaus schwierig, die langfristige Entwicklung der globalen Einkommensungleichheit statistisch zu
3444 erfassen und auszuwerten. Der Grund liegt in den enormen Ansprüchen an die Daten: Nicht nur müssen die
3445 durchschnittlichen Einkommensunterschiede zwischen Ländern bekannt sein, sondern auch die Spreizung
3446 innerhalb von Ländern, darunter viele Entwicklungsländer mit einer Datenbasis, die wenigstens für länger
3447 zurückliegende Zeiträume sehr unzureichend ist. Zumindest eine groß angelegte Studie, deren Ergebnisse im
3448 Jahr 2002 veröffentlicht wurden,¹⁵⁴ hat diese statistischen Probleme nach wissenschaftlichen Kriterien
3449 einigermaßen seriös gelöst. Sie liefert für den Zeitraum 1820 bis 1992, also etwa den Zeitraum seit der
3450 Industrialisierung des Westens, recht eindeutige Ergebnisse. Knapp zusammengefasst lauten sie:¹⁵⁵

- 3451 • Es gab in diesem Zeitraum eine massive Spreizung der Einkommensverteilung. Die ärmsten 20 Prozent
3452 der Weltbevölkerung konnten ihr reales Einkommen um den Faktor drei, die ärmsten 60 Prozent um
3453 den Faktor vier und die reichsten 10 Prozent um den Faktor zehn erhöhen.
- 3454 • Die Zunahme der Spreizung geht zum Großteil auf die Entwicklung vor dem Ersten Weltkrieg zurück.
3455 In der Zwischenkriegszeit nahm die Spreizung sogar leicht ab und seit den 1960er Jahren bis zum Ende
3456 des Untersuchungszeitraums nahm sie nur sehr moderat zu.
- 3457 • Die Zunahme der Spreizung ist fast ausschließlich auf die Zunahme der Spreizung zwischen Ländern
3458 zurückzuführen. Sie nahm bis 1950 dynamisch, danach allerdings nur noch sehr leicht zu. Die
3459 Spreizung innerhalb der Länder blieb in der Zeit vor dem Ersten und nach dem Zweiten Weltkrieg im
3460 Wesentlichen konstant; in der Zwischenkriegszeit ging sie zurück.
- 3461 • Der Anteil der Armen, also der Anteil der Weltbevölkerung, der in extremer Armut lebt – gemessen an
3462 einem absoluten Maß des kaufkraftbereinigten Realeinkommens –, ging über den gesamten Zeitraum
3463 deutlich zurück-, trotz der Zunahme der Bevölkerung und der zunehmend ungleichen globalen
3464 Einkommensverteilung. Allerdings nahm wegen der starken Zunahme der weltweiten Bevölkerung die
3465 absolute Anzahl der Armen zu.

3466 Soweit die stilisierten Fakten. Sie sind intuitiv recht einfach zu erklären: Der „Westen“, also eine relativ kleine
3467 Zahl von Ländern in Europa, Nordamerika und Ozeanien, durchlief im 19. Jahrhundert seine Industrialisierung,
3468 wurde wohlhabender und verabschiedete sich damit als künftiger „Club der Reichen“ vom Rest der Welt. Dies
3469 bewirkte das zunehmende Auseinanderklaffen der Welteinkommensverteilung, und zwar ohne dass sich
3470 innerhalb der Länder –(ob reich oder arm)- viel an der Einkommensverteilung veränderte. Gleichwohl wuchsen,
3471 wenn auch schwächer, die armen Länder der Welt, sodass global der Anteil der Armen (gemessen an der

¹⁵² Zur Definition des Gini-Koeffizienten im Kontext von Wachstum und Verteilung siehe unter anderem Helpman, Elhanan (2004). *The Mystery of Economic Growth*: 143-152.

¹⁵³ Dazu Helpman (2004): Kapitel 1 und 6 sowie mit vielen methodischen Details OECD (2008). *Growing Unequal?*

¹⁵⁴ Siehe Bourguignon, François; Morrisson, Christian (2002). *Inequality among World Citizens, 1820-1992*.

¹⁵⁵ Detailliertere Zusammenfassungen der Ergebnisse finden sich in Helpman (2004): Kapitel 6, 87-90 und 105-107 sowie Paqué, Karl-Heinz (2010). *Wachstum!*: 33-36.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3472 absoluten Höhe des Einkommens) im Trend abnahm. Spätestens seit den 1950er Jahren ist das Wachstum nicht
3473 mehr so eindeutig auf den „Club der Reichen“ konzentriert. Es hat deshalb nur noch eine sehr moderate
3474 Zunahme der globalen Einkommensspreizung gegeben.

3475 Blickt man über das Ende des Untersuchungszeitraums (1992) hinaus, so liegt es nahe, für den aktuellen Rand
3476 (und auch für die Zukunft) eine spürbare Abnahme der globalen Einkommensspreizung zu prognostizieren. Der
3477 Grund: In den letzten beiden Jahrzehnten war das Wachstum in großen Entwicklungs- und Schwellenländern wie
3478 China, Indien, Indonesien und Brasilien erheblich stärker als im „Club der Reichen“. Insofern dürfte der Trend
3479 sich umgekehrt haben, und zwar in Richtung einer „gleicheren“ globalen Einkommensverteilung. Dies lässt sich
3480 zwar derzeit noch nicht präzise empirisch belegen, weil es an aktuellen Studien fehlt, die in *einem* methodisch
3481 konsistenten Forschungsprojekt die Entwicklung der Einkommensverteilungen zwischen *und* innerhalb der
3482 Länder der Welt integrieren. Allerdings zeigen jüngste Studien zur Entwicklung der Einkommensungleichheit in
3483 einer Reihe großer Entwicklungs- und Schwellenländer zwischen den frühen 1990er und den späten
3484 2000er Jahren, dass es Veränderungen gegeben hat, und zwar teils Zunahmen der Ungleichheit (so vor allem in
3485 China und Indien), teils Abnahmen (so in Brasilien und Indonesien);¹⁵⁶ sie zeigen aber auch, dass diese
3486 Veränderungen in einer Größenordnung liegen, die den dominierenden Trend zur Abnahme der globalen
3487 Ungleichheit nicht infrage stellen.¹⁵⁷

3488 Setzt sich dieser Trend zu schnellerem Wachstum in den (noch) ärmeren Regionen der Welt fort (und damit wird
3489 gerechnet!), so dürfte auch der Trend zur globalen Gleichheit zunehmen. In sehr weiter Perspektive lässt sich
3490 schlussfolgern: Die Industrialisierung des 19. Jahrhunderts war der Startpunkt für die Entwicklung einer
3491 massiven globalen Einkommensungleichheit, die sich im Zuge der Industrialisierung und damit des Aufholens
3492 weiter Teile der restlichen Welt von selbst korrigiert.¹⁵⁸ Die Struktur des globalen Wachstums, wie es sich in den
3493 letzten zwei Dekaden darstellt, führt also keineswegs in eine neue Dimension der weltweiten Ungleichheit. Es
3494 bleibt allerdings die Frage, inwieweit jene besonders armen Regionen der Welt, die bisher von der weltweiten
3495 Wachstumsdynamik der Globalisierung am wenigsten oder gar nicht profitierten (allen voran Afrika), sich in den
3496 Aufholprozess einklinken können. Die Entwicklungen der jüngsten Zeit sind dabei durchaus ermutigend.¹⁵⁹

3497 3.6.3 Nationale Trends

3498 Weit weniger ermutigend sind die aktuellen Entwicklungen, was die Einkommensverteilung innerhalb der
3499 Länder der industrialisierten Welt betrifft, und zwar einschließlich Deutschlands. Dazu gibt es – im Unterschied
3500 zur Frage der globalen Einkommensverteilung – eine Fülle von empirischen Untersuchungen. Die wichtigsten
3501 sind dabei die der OECD, die mit international vergleichbaren Daten und standardisierter Methodik arbeitet. Die
3502 folgende Darstellung stützt sich deshalb in erster Linie auf die Ergebnisse von aktuellen Studien der OECD.¹⁶⁰
3503 Die zentralen Ergebnisse lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:

3504 In den zwei Jahrzehnten zwischen Mitte der 1980er und den späten 2000er Jahre gab es in 17 von 22 OECD-
3505 Ländern (also in all jenen, für die entsprechende zeitlich vergleichbare Daten überhaupt vorliegen) eine
3506 Spreizung der Einkommensverteilung, gemessen an verfügbarem Einkommen (also nach Steuern), und zwar auf
3507 dem Niveau privater Haushalte. Darunter waren bis auf Frankreich alle Länder, die in der OECD in der
3508 Spitzengruppe der Pro-Kopf-Einkommen liegen, also einerseits die Vereinigten Staaten (mit einer traditionell
3509 starken Einkommensspreizung), andererseits aber auch alle skandinavischen Länder (mit einer traditionell

¹⁵⁶ Vgl. OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris. 47-82, insbesondere Figure 0.2 (Seite 51).

¹⁵⁷ Wäre dies nämlich nicht der Fall, so müssten die *intranationalen* Einkommensverteilungen in den schnell wachsenden Entwicklungsländern in derart hohem Maße „ungleicher“ geworden sein, dass dieser (bisher nicht beobachtbare) Trend den (beobachtbaren) Trend des weit überdurchschnittlich schnellen Wachstums der relativ armen Länder in seiner Wirkung hin zu mehr Gleichheit der *internationalen* Einkommensverteilung überkompensiert. Dies ist offensichtlich nicht der Fall, da sich die beobachteten Veränderungen der Gini-Koeffizienten als Ungleichheitsmaße über zwei Jahrzehnte in allen Fällen deutlich unter 0,1 bewegen. Siehe OECD (2011): *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris. Figure 0.2 (Seite 51).

¹⁵⁸ So Paqué (2010): Abschnitt 1.1, der in diesem Zusammenhang vom Weg aus der kleinen in die große Welt der Industrialisierung spricht.

¹⁵⁹ Siehe unter anderem *The Economist* (2011). *The Sun Shines Bright*, mit empirischen Belegen aus verschiedenen Quellen zur beobachtbaren Wachstumsbeschleunigung in Afrika seit etwa Mitte der 2000er Jahre.

¹⁶⁰ Allen voran OECD (2008). *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris. sowie OECD (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. Paris. Beide OECD-Publikationen enthalten jeweils mehrere fundierte empirische Untersuchungen zu den hier relevanten Themen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3510 geringen Spreizung). Auch Deutschland ist dabei. Prima facie spricht all dies für einen grundlegenden Trend, der
3511 praktisch die gesamte hoch industrialisierte Welt erfasst, gleichgültig welcher sozialstaatlichen
3512 Grundphilosophie das jeweilige Land folgt und wie seine spezifische Wirtschaftsstruktur aussieht.

3513 Für die meisten OECD-Länder mit zunehmender Einkommensspreizung fiel der Trend in der Zeit von Mitte der
3514 1980er bis Mitte der 1990er Jahre deutlich stärker aus als in der Zeit von Mitte der 1990er bis gegen Ende der
3515 2000er Jahre. Einige von ihnen – so Großbritannien und die Niederlande – konnten sogar nach kräftiger
3516 Zunahme der Spreizung in der ersten Phase eine deutliche Abnahme in der zweiten Phase erreichen. Das
3517 Gegenteil war in Deutschland der Fall: Hier verstärkte sich sogar noch der Trend zur Spreizung, sodass
3518 Deutschland am Ende des Untersuchungszeitraums zusammen mit Finnland, Italien, Neuseeland, Norwegen,
3519 Schweden und den Vereinigten Staaten in der Spitzengruppe der Zunahme liegt. Im Niveau der Ungleichheit
3520 liegt Deutschland allerdings noch immer leicht unter dem Durchschnitt. Beachtlich ist auch, dass es in der
3521 jüngsten Phase des Untersuchungszeitraums – zwischen 2005 und 2008 – auch hierzulande eine leichte
3522 Abnahme gab.

3523 Das Ausmaß der Spreizungszunahme ist insgesamt moderat, aber signifikant, so die nachvollziehbare
3524 Einschätzung der OECD. Es bewegt sich in einem Rahmen, der soziale Besorgnis rechtfertigt und politische
3525 Aufmerksamkeit erfordert, weil er ein gewisses Auseinanderklaffen der Gesellschaft und eine schrumpfende
3526 Mittelklasse indiziert. Der Trend hat aber keineswegs katastrophale Ausmaße und ist in seiner Geschwindigkeit
3527 begrenzt.¹⁶¹ Er ist offenbar auch noch keineswegs über wirklich längere Phasen stabil, wie die Abschwächung
3528 des Trends im Durchschnitt der OECD zwischen den beiden Teilperioden zeigt.

3529 Die moderate, aber signifikante Spreizung der Einkommen ging in den meisten OECD-Ländern einher mit einer
3530 Zunahme der Armutsquote, gemessen als Anteil der Haushalte, die ein verfügbares Einkommen hatten, das
3531 weniger als 40, 50 oder 60 Prozent des Medianeinkommens betrug. Sie nahm zwischen Mitte der 1980er und
3532 Mitte der 2000er Jahre jeweils leicht zu und erreicht heute im OECD-Durchschnitt 6, 11 beziehungsweise
3533 18 Prozent für die jeweiligen Schwellenwerte des Medianeinkommens (40, 50 und 60 Prozent). Dabei nimmt
3534 Deutschland – wie schon bei der Spreizung des Haushaltseinkommens – einen unerfreulichen Spitzenplatz in der
3535 Zunahme der Armutsquote ein, zusammen mit Irland, den Niederlanden und Neuseeland; im Niveau liegt es
3536 allerdings im Mittelfeld. Man beachte: Misst man Armut an einem absoluten Standard, der real zu einem festen
3537 Zeitpunkt fixiert wird (und bleibt), so nahm die Armutsquote in der OECD seit Mitte der 1990er Jahre deutlich
3538 ab, und zwar um etwa 40 Prozent. Die Diagnose zunehmender Armut in der OECD beschränkt sich also
3539 eindeutig auf die Armut in einem relativen – und nicht in einem absoluten – Sinn.

3540 Eine Unterscheidung der Spreizung der verfügbaren Netto-Einkommen (nach Steuern und Transfers) und der am
3541 Markt erzielten Brutto-Einkommen (vor Steuern und Transfers) erlaubt ansatzweise, die Frage zu beantworten,
3542 inwieweit die Zunahme der Spreizung eher durch Marktkräfte oder eher durch politische Veränderungen bewirkt
3543 wurde. Es zeigt sich dabei, dass für die meisten OECD-Länder von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre
3544 die Marktkräfte dominierten (bei eher kompensierend wirkender Politik), danach (bis Mitte der 2000er Jahre)
3545 aber die Politik die Entwicklung stärker bestimmt. Es liegt nahe, dies als ein spätes „Nachgeben“ der Politik
3546 gegenüber den Marktkräften zu interpretieren, wie dies die OECD tut. Allerdings zeigt sich dieses Muster gerade
3547 nicht für Deutschland, wo die Marktkräfte in der ersten Hälfte der 2000er Jahre besonders deutlich in Richtung
3548 einer größeren Spreizung ziehen.

3549 Nicht nur die Haushaltseinkommen, sondern auch die Löhne und Gehälter der Beschäftigten wiesen im Trend
3550 von Anfang der 1990er bis Mitte der 2000er Jahre eine zunehmende Spreizung auf. Dies zeigt sich besonders
3551 deutlich in der Entlohnung männlicher Beschäftigter mit Vollzeitarbeit. Dabei ist in den meisten Ländern die
3552 Spreizung vor allem dadurch bedingt, dass Personen mit einem Spitzenverdienst relativ zum Durchschnitt
3553 besonders stark gewannen, während der Durchschnitt gegenüber Personen mit niedrigen Löhnen nur moderat

¹⁶¹ Dies lässt sich an einer Interpretation des Gini-Koeffizienten, der am meisten verwendeten Maßzahl, intuitiv festmachen. So nahm der Gini-Koeffizient für Deutschland von Mitte der 1980er bis Mitte der 2000er Jahre um 4 Prozentpunkte zu (von 0,26 auf 0,30 in einer Skala, bei der „0“ vollkommene Gleichverteilung und „1“ vollkommene Ungleichverteilung anzeigt). Die Zunahme eines Gini-Koeffizienten um 1 Prozentpunkt lässt sich approximativ interpretieren als die Hälfte des Prozentwertes eines Transfers des Durchschnittseinkommens von allen Haushalten *unter* dem Medianeinkommen zu allen Haushalten *über* dem Medianeinkommen (siehe OECD (2008): 28). Eine Zunahme des Gini-Koeffizienten um 4 Prozentpunkte wie in Deutschland entspricht also einem entsprechenden Einkommenstransfer von 8 Prozent, und dies in einem Zeitraum von zwei Jahrzehnten. Dies rechtfertigt die Einschätzung „moderat, aber signifikant“ für die OECD als Ganzes, zumal der Fall Deutschlands einer der Fälle mit der stärksten Zunahme des Gini-Koeffizienten ist.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3554 zulegte. In einigen Ländern – darunter die Niederlande, Schweden, die Vereinigten Staaten und auch
3555 Deutschland – war es dagegen eher umgekehrt. Nimmt man die Spreizung für alle Vollzeitbeschäftigten in den
3556 Blick, also Männer und Frauen, fällt sie geringer aus, was vor allem an dem Aufholen von Frauen liegt, die von
3557 unterdurchschnittlichem Niveau starteten, aber überdurchschnittliche Verbesserungen ihrer Löhne und
3558 Verdienste erzielen konnten, wenngleich sie auch heute das Lohnniveau der Männer noch nicht erreicht haben.

3559 Wichtige Bestimmungsgründe der Einkommensspreizung finden sich möglicherweise auch in Veränderungen
3560 der Demografie (zum Beispiel Alterung der Gesellschaft) und/oder der Haushaltsgröße (zum Beispiel Trend zu
3561 kleineren Einheiten durch Alleinerziehende). Entsprechende Kontrollrechnungen zeigen, dass im Durchschnitt
3562 der OECD gerade mal knapp 1 Prozent auf demografische Gründe, aber immerhin rund 18 Prozent der Zunahme
3563 der Einkommensspreizung auf die Abnahme der Haushaltsgröße zurückgeht. Für Deutschland zeigen die
3564 Kontrollrechnungen sogar, dass allein die Haushaltsgröße fast 90 (!) Prozent der Spreizung erklären kann.
3565 Tatsächlich wies Deutschland Mitte der 2000er Jahre mit knapp über zwei Personen die zweitniedrigste
3566 Personenzahl pro Haushalt aller OECD-Länder auf (hinter Schweden). Gleichwohl gibt dieses Ergebnis im
3567 Gesamtbild gewisse Rätsel auf; denn nähme man es zum Nennwert, bliebe einzig im Fall Deutschlands für die
3568 oben genannten Marktkräfte kaum ein Einfluss auf die beobachtete Spreizung der Einkommen.

3569 So weit die stilisierten Fakten. Sie weisen in der Summe trotz aller Schwierigkeiten der Interpretation in die
3570 Richtung eines moderaten Trends hin zu einer Spaltung der Gesellschaft, und zwar in den allermeisten OECD-
3571 Ländern. Dabei startete Deutschland – ähnlich wie die skandinavischen Länder – im internationalen Vergleich
3572 von einer Position mit geringer Einkommensungleichheit und niedriger Armutsquote, musste aber eine deutliche
3573 Verschlechterung seiner Position hinnehmen. So ist Deutschland heute nach den meisten Maßstäben gerade mal
3574 noch im Durchschnitt der OECD zu finden.

3575 Große Vorsicht ist allerdings geboten, wenn es um Prognosen für die Zukunft geht. Tatsächlich ist die
3576 Entwicklung innerhalb der OECD – und zwischen den Ländern der OECD – überaus schwer vorauszusagen.
3577 Dies zeigt sich schon im kritischen Rückblick: Selbst die beiden von der OECD (und anderen) untersuchten
3578 Zehnjahreszeiträume seit Mitte der 1980er Jahre zeigen zum Teil durchaus unterschiedliche Trends,
3579 insbesondere mit Blick auf die relative Bedeutung der Marktkräfte und der kompensatorischen staatlichen
3580 Maßnahmen. Sollte sich tatsächlich der Trend fortsetzen, dass die Marktkräfte nicht mehr so stark in Richtung
3581 Spreizung ziehen, wie dies in der Vergangenheit der Fall war, könnte es auch zu einem Ende des Spaltungstrends
3582 kommen. Entscheidend ist deshalb, wo genau die Triebkräfte der Veränderung zu verorten sind und wie diese
3583 sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten entwickeln werden.

3584 3.6.4 **Triebkräfte der Veränderung**

3585 Wo liegt der tiefere Grund für den neuen Trend zur Ungleichheit, der offenbar Wachstum und Strukturwandel in
3586 den hoch entwickelten Volkswirtschaften seit den 1980er Jahren begleitet hat? Ökonominen und Ökonomen
3587 suchen ihn vor allem im Arbeitsmarkt. Der plausibelste Kandidat dafür ist das globale Wachstum selbst. In
3588 Industrieländern, so die Erklärung, weist dieses Wachstum einen „skill bias“ auf, das heißt, es wertet die
3589 qualifizierte (und meist gut bezahlte) Arbeit systematisch auf und die einfache (und meist schlechter bezahlte)
3590 Arbeit ab. Und es tut es derart stark, dass trotz der strukturellen Veränderung des Arbeitsangebots hin zu einem
3591 höheren Qualifikationsniveau das „skill premium“ deutlich zunimmt.

3592 Es lassen sich zwei wichtige Kräfte unterscheiden, die in diese Richtung ziehen: der technische Fortschritt und
3593 der internationale Handel. Der technische Fortschritt wirkte in der jüngeren Vergangenheit so, dass eher einfache
3594 körperliche Routinearbeit eingespart wurde und nicht komplexe Tätigkeiten, die sich nur schwer durch
3595 Maschinen oder Computer ersetzen lassen. Und der internationale Handel sorgte vor allem dafür, dass ärmere
3596 Länder die Weltmärkte mit Produkten eroberten, die mit viel Einsatz von einfacher Arbeit hergestellt werden
3597 und gerade dort den Industrieländern Konkurrenz machen. Die Folge: Einfache Arbeit geriet an den
3598 Arbeitsmärkten der Industrieländer doppelt unter Druck. Es kam von zwei Seiten zum „skill bias“, darüber
3599 herrscht in der Wirtschaftswissenschaft Einigkeit. Allerdings gibt es eine heftige Kontroverse darüber, wo das
3600 Schwergewicht der Erklärung für den „skill bias“ liegen sollte: beim technischen Fortschritt oder beim
3601 internationalen Handel mit Entwicklungs- und Schwellenländern. Wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung für
3602 den Zusammenhang zwischen Wachstum und Verteilung wird diese Kontroverse im Folgenden knapp
3603 zusammengefasst.¹⁶²

¹⁶² Dazu ausführlich Helpman (2004): 94-105 und Paqué (2010): 37-44, jeweils mit Verweisen auf die relevanten Studien zur empirischen Evidenz.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3604 Zunächst spricht die zeitliche Abfolge dafür, den Hauptschuldigen für den „skill bias“ beim internationalen
3605 Handel zu suchen. Technischen Fortschritt hat es nämlich seit der Industrialisierung (und schon vorher) gegeben,
3606 und er war eigentlich immer „arbeitssparend“. Gesamtwirtschaftlich war dies so lange unproblematisch, wie die
3607 freigesetzten Arbeitskräfte an anderer Stelle Arbeitsplätze fanden, die ihnen mindestens die gleiche
3608 Arbeitsproduktivität wie zuvor gewährleisteten, und zwar eben auch an modernsten Maschinen. Genau dies ist
3609 aber nicht mehr der Fall, weil ein zunehmender Teil dieser Tätigkeiten in Branchen, die besonders intensiv
3610 einfache Arbeit einsetzen, in Entwicklungs- und Schwellenländern stattfindet. In diesem Sinne trägt nicht der
3611 (schon lange wirkende) technische Fortschritt die Verantwortung, sondern die (historisch neue) Globalisierung
3612 durch den Handel mit verarbeiteten Gütern und die Verlagerungen industrieller Produktion über nationale
3613 Grenzen hinweg.

3614 Diese Erklärung – im Folgenden „Handelsthese“ genannt – ist zwar in sich schlüssig, stößt aber auf Fakten, die
3615 schwer mit ihr zu vereinbaren sind. Sie impliziert nämlich, dass der „skill bias“ besonders in jenen Branchen zu
3616 finden sein sollte, in denen die Konkurrenz aus Entwicklungs- und Schwellenländern besonders stark ausfällt.¹⁶³
3617 Empirische Untersuchungen belegen aber eindeutig, dass der „skill bias“ in allen Industriebranchen beobachtbar
3618 ist und zu rund 80 Prozent auf Trends innerhalb (und nicht zwischen) Branchen zurückgeführt werden kann.
3619 Hinzu kommt, dass nach der „Handelsthese“ auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern, mit denen der
3620 Handel betrieben wird, eine ganz spezifische Wirkung zu erwarten wäre, und zwar eine Art „unskill bias“, das
3621 heißt eine verstärkte Nachfrage nach einfacher Arbeit in den Exportbranchen. Auch dies ist nicht der Fall.
3622 Empirische Studien für eine Reihe von Ländern zeigen, dass es – entgegen der „Handelsthese“ – auch dort einen
3623 „skill bias“ gibt.

3624 Die Entwicklung ist also überall ziemlich parallel verlaufen, was eher für eine branchenübergreifende, globale
3625 Veränderung des technologischen Trends als für den Handel als Hauptursache spricht. Diese „Technikthese“ (als
3626 Alternative zur „Handelsthese“) könnte etwa wie folgt lauten: Irgendwann ab den frühen 1980er Jahren sorgte
3627 die tief greifende Veränderung der Informationstechnologien quer durch Branchen und Länder für ein verstärktes
3628 „Wegrationalisieren“ von einfacher Arbeit, sei es in den verschiedenen Industrien oder auch bei
3629 Dienstleistungen. Symbole dafür sind nicht nur voll automatisierte, computergesteuerte Produktionslinien in der
3630 Industrie, sondern auch der Einsatz von Scannern an den Kassen der Supermärkte des Einzelhandels. Hier
3631 könnte es durchaus einen Bruch mit der Vergangenheit gegeben haben: Eine neue „general purpose technology“,
3632 also eine Technologie, die praktisch alle Produktionsprozesse durchdringt, begann die Knappheitsverhältnisse
3633 am Arbeitsmarkt grundlegend zu verändern.¹⁶⁴

3634 So weit eine Art modifizierte „Technikthese“. Als vollwertige Alternativerklärung zur „Handelsthese“ wird ihr
3635 allerdings zunehmend widersprochen, und zwar mit Blick auf neue Trends. So hat sich die Art des Handels
3636 zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verändert. Die eigentliche Wachstumsdynamik kommt aus dem
3637 Handel innerhalb von Industrien, und zwar unter anderem durch zunehmende Auslagerung von
3638 Produktionsstufen („Outsourcing“ und „Offshoring“). Wenn dem so ist, so führen internationale
3639 Produktionsverlagerungen der jeweils arbeitsintensivsten Stufen der Wertschöpfungskette im Industrieland zu
3640 einem allgemeinen „skill bias“, im Entwicklungsland aber möglicherweise ebenso, weil die Produktionsstufe im
3641 dortigen Umfeld stärker qualifizierte als einfache Arbeit einsetzt. So wird dann auch wieder die „Handelsthese“
3642 mit den beobachteten Phänomenen vereinbar.

3643 So weit in Grundzügen die Kontroverse. Sie hat noch nicht zu einem eindeutigen Ergebnis geführt. Für die
3644 Vereinigten Staaten hat es zwar empirische Versuche gegeben, den „skill bias“ präzise zu messen und
3645 ökonomisch auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Im Ergebnis wird dem Handel dabei in der Regel
3646 maximal 20 Prozent für die Erklärung des „skill bias“ zugesprochen; der technische Fortschritt als Ursache
3647 dominiert also derzeit noch das Bild. Inwieweit allerdings diese Ergebnisse lange Bestand haben werden, bleibt
3648 abzuwarten. Zweifel sind angebracht, und zwar vor allem aus zwei Gründen. Zum einen setzt sich der Trend
3649 zum intra-industriellen Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zügig fort. *Outsourcing* und
3650 *Offshoring* werden deshalb zu immer bedeutsameren Phänomenen. Es entstehen dann in praktisch allen

¹⁶³ Streng genommen müssten andere Branchen sogar eine gegenläufige Tendenz aufweisen, denn einfache Arbeit wird in Industrieländern billiger, und es lohnt sich deshalb, mehr davon einzusetzen.

¹⁶⁴ Ganz ähnlich tat dies in den 1920er Jahren das Fließband, allerdings mit genau gegenläufiger Richtung, weil damals durch die Zerlegung des Arbeitsablaufs in kleinste triviale Schritte plötzlich auch eine völlig unqualifizierte Arbeitskraft (zum Beispiel eine Analphabetin oder ein Analphabet) eine hohe Arbeitsproduktivität erzielen konnte. In der Tat ist es ja vielleicht kein Zufall, dass gerade in dieser Zeit ein Trend zur Angleichung der Einkommensverteilung zu beobachten war (siehe oben im Text in Teil B3.6.1 dieses Abschnitts).

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3651 Industrien immer mehr und größere Segmente der Produktion, die aus der Sicht des Industrielandes einfache
3652 Arbeit intensiv nutzen und sich deshalb für eine Verlagerung anbieten. Die früher übliche Vorstellung, dass es
3653 irgendwann praktisch keine arbeitsintensiven Produktionen mehr gibt, die man verlagern könnte, wird
3654 zunehmend hinterfragt. Zum anderen steht eine völlig neue Dimension der Integration bevor – mit sehr großen
3655 Entwicklungsländern (Brasilien, China, Indien, Indonesien und andere), die gerade erst mit voller Dynamik
3656 ansetzen, in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung hineinzuwachsen. Es ist sehr fraglich, ob dann
3657 ökonomische Erkenntnisse zur Globalisierung, die vor allem aus den 1980er und 1990er Jahren stammen,
3658 noch sehr aussagekräftig für die Zukunft sind.

3659 Tatsächlich ist die Unsicherheit über die künftige Entwicklung groß, und zwar nicht nur mit Blick auf die
3660 theoretische Erklärung des „skill bias“, sondern auch, was überhaupt dessen Fortdauer betrifft. So ist im Bereich
3661 des internationalen Handels ohne Weiteres vorstellbar, dass der Konkurrenzdruck der Entwicklungs- und
3662 Schwellenländer sich ausweitet und zunehmend auch bestimmte Formen der qualifizierten Arbeit in
3663 Industrieländern betrifft. Dies gilt vor allem für jene Arbeitsbereiche, die inhaltlich relativ leicht digitalisierbar
3664 sind und damit offshore von (niedrig bezahlten, aber gut qualifizierten) Beschäftigten bearbeitet werden können.
3665 Erste Beispiele dafür hat Indien mit den Softwarezentren in Bangalore geliefert. Auch bei der technischen
3666 Entwicklung bleiben viele Fragezeichen, was die künftige Wirkung auf den Arbeitsmarkt betrifft. Auch dort sind
3667 zum Beispiel die Folgen der Digitalisierung keineswegs leicht vorhersehbar. So mögen neue Entwicklungen in
3668 der Informations- und Kommunikationstechnik für bestimmte berufliche Qualifikationen eine weit größere
3669 Bedrohung darstellen als für eine körperliche Tätigkeit im Dienstleistungsbereich, die an formaler Ausbildung
3670 weit weniger Anspruchsvolles erfordert. Man könnte sich etwa vorstellen, dass neue Techniken der
3671 Dokumentation genau jene Berufsgruppen besonders hart treffen, die qualifizierte, aber durch Routinevorgänge
3672 geprägte Arbeit leisten – von der Archivarin oder vom Archivar bis zur Buchhalterin oder zum Buchhalter.
3673 Dagegen könnte sich einfaches Hilfspersonal etwa in der Altenpflege als zunehmend knapp und durch Technik
3674 nicht ersetzbar erweisen. Es wäre deshalb überaus leichtfertig, die Erfahrungen vergangener Jahrzehnte einfach
3675 fortzuschreiben.

3676 Hinzu kommt eine weitere Frage, die schwierig zu beantworten ist: Wie wird sich das Arbeitsangebot
3677 entwickeln? Und vor allem: Wird es in der Zukunft möglich sein, durch politische und wirtschaftliche
3678 Weichenstellungen (zum Beispiel eine „Bildungsoffensive“) die Qualifikationsniveaus- und Profile der
3679 Arbeitskräfte in den OECD-Ländern besser den Erfordernissen anzupassen, als dies bisher offenbar der Fall war?

3680 Zwei zentrale Argumente sprechen dafür, dass es dafür reale Chancen gibt: Zum einen hat das politische
3681 Bewusstsein für die enorme soziale Bedeutung der Fragestellung in den letzten Jahren stark zugenommen, nicht
3682 zuletzt auch wegen der bitteren Erfahrungen aus der Vergangenheit. Zum anderen könnte es in den OECD-
3683 Ländern – und vor allem in den wirtschaftlich stabilen Nationen mit hochinnovativer Industrie (so wie
3684 Deutschland) – aufgrund der demografischen Entwicklung zu einer derart dramatischen Knappheit an
3685 qualifizierten Arbeitskräften kommen, dass der wirtschaftliche Anreiz für Unternehmen zunimmt, auch
3686 minderqualifizierte Arbeitskräfte durch eine betriebliche Ausbildung auf technisch anspruchsvolle Tätigkeiten
3687 und verantwortungsvolle Aufgaben vorzubereiten (und zwar auch ohne staatliche Subventionierung!).¹⁶⁵ Genau
3688 diesen Anreiz hat es in den Zeiten der breiten Massenarbeitslosigkeit seit Mitte der 1970er in Deutschland und
3689 anderen Ländern nicht gegeben. Erste Ansätze zu einer Veränderung dessen, was man „Ausbildungsklima“
3690 nennen könnte, sind bereits heute zu beobachten.

3691 **4 Finanz- und gesellschaftspolitische Herausforderungen**

3692 **4.1 Demografischer Wandel, Bildung und Innovationen**

3693 Wirtschaftswachstum in hoch entwickelten Industrienationen wie Deutschland ist, wie in der Einleitung des
3694 Berichts ausgeführt, vor allem das Ergebnis von Innovationskraft. Eine Wirtschaft, in der immer neues
3695 marktfähiges Wissen entsteht, kann durch neue Produkte und Prozesse immer neue „Pionierrenten“
3696 erwirtschaften und in Wertschöpfung und Einkommen umsetzen. Die alten Pionierrenten schmelzen zwar dahin,
3697 sobald Nachahmer und Nachzügler aufholen, aber es kommen eben neue hinzu, die den Vorsprung sichern. Dies
3698 kann allerdings nur gelingen, wenn die Volkswirtschaft unverändert leistungsfähig und innovationskräftig bleibt.

3699 Diese Leistungsfähigkeit hängt letztlich von den Menschen ab. Zahl, Fleiß, Können, Motivation und Originalität
3700 der Arbeitskräfte entscheiden darüber, wie viel an Ideen und Innovationen eine Gesellschaft zustande bringt und

¹⁶⁵ Dazu im Einzelnen Paqué, Karl-Heinz (2012). Vollbeschäftigt: Kapitel 3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3701 wirtschaftlich erfolgreich umgesetzt. Komplementäre Produktionsfaktoren wie Maschinenpark, Büroeinrichtung
3702 sowie sonstige Infrastruktur in Kommunikation und Verkehr sind zwar dafür förderlich, hilfreich und
3703 gelegentlich auch unentbehrlich. Sie sind aber keineswegs hinreichend, um die Innovationskraft zu garantieren.
3704 Es ist deshalb für jede moderne Gesellschaft eine wichtige permanente Aufgabe, ihre Innovationskraft in Form
3705 menschlicher Potenziale immer weiter zu entwickeln.

3706 Diese Aufgabe ist immer wichtig, sie wird durch den demografischen Wandel in der Zukunft zu einer absolut
3707 zentralen Herausforderung. Nach allen seriösen Bevölkerungsprognosen wird die Zahl der Arbeitskräfte
3708 abnehmen und das Durchschnittsalter steigen. Ab circa 2020 bis circa 2035 wird die Generation der im
3709 Babyboom zwischen 1955 und 1970 Geborenen Schritt für Schritt aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Es
3710 handelt sich um die quantitativ größte und qualitativ am besten ausgebildete Generation von Arbeitskräften, die
3711 es bis dahin in der deutschen Wirtschaftsgeschichte gegeben hat. Netto wird das Erwerbspersonenpotenzial
3712 dadurch deutlich abnehmen – von heute rund 43 Millionen auf etwa 37 Millionen im Jahr 2035 und unter 35
3713 Millionen nach 2040.¹⁶⁶ Die Beschäftigten werden dabei im Durchschnitt älter und das Ausbildungsniveau nicht
3714 durch das Hineinwachsen einer neuen Generation automatisch höher, wie dies zu früheren Zeiten der Fall war.
3715 Es gilt also, trotz dieser neuen Trends die Innovationskraft der deutschen Wirtschaft mindestens zu erhalten,
3716 wenn nicht gar weiter auszubauen. Diese Innovationskraft ist nach allen Maßzahlen, die verfügbar sind, im
3717 internationalen Vergleich unverändert hoch. Ob nach Intensität der Forschung und Entwicklung (Personal und
3718 Ausgaben) oder nach der Anzahl der Patente, stets steht Deutschland in der Spitzengruppe Europas (und der
3719 Welt).¹⁶⁷

3720 Es gibt im Wesentlichen drei Wege, den Erhalt der Innovationskraft trotz der demografischen Entwicklung zu
3721 erreichen, und zwar durch

- 3722 • eine weitere forcierte Verbesserung der Bildung in Schulen und Hochschulen sowie der beruflichen
3723 Qualifikation auf betrieblicher Ebene (bessere Bildung),
- 3724 • durch neue betriebliche und unternehmerische Organisationsformen, die eine bessere Nutzung der
3725 vorhandenen Potenziale gewährleistet (bessere Arbeitsteilung),
- 3726 • technologie- und industriepolitische Initiativen, die der vorhandenen Innovationskraft eine neue (und
3727 vermeintlich produktivere) Richtung geben (bessere Lenkung).

3728 Im Folgenden werden alle drei Varianten in ihren Kernpunkten in aller Kürze vorgestellt und diskutiert.

3729 4.1.1 **Bessere Bildung**

3730 Bessere Bildung fördert das Wirtschaftswachstum. Kaum ein Zusammenhang der empirischen
3731 Wachstumsforschung ist besser belegt als dieser, und zwar sowohl auf der Mikroebene individueller Einkommen
3732 als auch auf der Makroebene ganzer Volkswirtschaften. Es muss dabei allerdings unterschieden werden
3733 zwischen dem „Input“, also dem Ausmaß der Beschulung und Qualifikation im formalen Sinn, und dem
3734 „Output“, also vor allem den kognitiven Fähigkeiten, die sich als Konsequenz einstellen (oder auch nicht!). Es
3735 dürfte dabei kaum überraschen, dass die Wachstumswirkung vor allem dort stark ist, wo auch der Output (und
3736 nicht allein der Input) hoch ausfällt. Dabei ist der Output in Form der unterschiedlichen Dimensionen kognitiver
3737 Fähigkeiten (mathematische und sprachliche Kompetenz sowie fachliches Wissen) weit schwieriger zu erfassen
3738 als der Input in Form von Länge und Kosten von Schulausbildung und Qualifikation. Allerdings hat es in den
3739 letzten beiden Jahrzehnten in dieser Hinsicht große Fortschritte gegeben, und zwar durch die Entwicklung
3740 international standardisierter Testmethoden sowie sogenannter „*longitudinal studies*“, die einzelne Personen über
3741 den Zyklus von der Bildungsinvestition bis zur Berufstätigkeit beobachten.

3742

¹⁶⁶ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: Kapitel 4, insbesondere Seite 94, Schaubild 94.

¹⁶⁷ Dazu Paqué (2012): Abschnitt 2.3, Schaubild 13, Seite 117 und Abschnitt 3.1, Schaubilder 18 und 19, Seite 190 f.) und, mit einem breiteren Spektrum an Maßzahlen, Eurostat (2013). Datenbank „Wissenschaft, Technologie und Innovation“.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3743 Die stilisierten Fakten lassen sich dabei wie folgt zusammenfassen:¹⁶⁸

- 3744 • Bildung lohnt sich für den einzelnen Menschen. Die (private) Rendite in Form höherer Einkommen
3745 einer Bildungsinvestition liegt im Durchschnitt bei rund 10 Prozent, wobei sie in ärmeren Ländern
3746 höher ausfällt als in reicheren. Die soziale Rendite für die Gesellschaft ist dabei insgesamt noch höher
3747 als die private, weil eine verbesserte Bildung der Bevölkerung das Niveau der Kriminalität senkt und
3748 das Niveau der Gesundheit und der bürgerschaftlichen Partizipation erhöht. Weitere positive
3749 Nebeneffekte sind wahrscheinlich, sie sind aber empirisch nur schwer zu messen.
- 3750 • Zwischen hoch entwickelten Industrieländern mit ausgereiften Bildungssystemen zeigt sich, dass die
3751 qualitative Dimension der Bildung ein besonders großes Gewicht hat für die Erklärung verbleibender
3752 internationaler Unterschiede in den Bildungsergebnissen und deren Einkommenswirkungen. Offenbar
3753 sorgen im Wesentlichen gleiche Inputmengen für sehr unterschiedliche Outputs in Form kognitiver
3754 Fähigkeiten und deren ökonomischer Umsetzbarkeit. Dabei akzentuieren sich die Unterschiede
3755 dadurch, dass Schülerinnen und Schüler mit guten Ergebnissen motiviert sind, länger zu lernen.
- 3756 • Die schwache Datenlage in weniger entwickelten Ländern macht es schwierig, die Bedeutung des
3757 Unterschieds zwischen Bildungsinput und -output zu quantifizieren. Gleichwohl deuten erste
3758 empirische Untersuchungen in die Richtung, dass die Bedeutung der Bildungsqualität in diesen
3759 Ländern noch deutlich größer ausfällt als im industrialisierten Teil der Welt. Dieses Ergebnis ist
3760 plausibel: Was in Entwicklungsländern als „Input“ der Beschulung gemessen wird, ist wahrscheinlich
3761 weit weniger ergebnisorientiert und –geprüft, als dies in Industrieländern der Fall ist.
- 3762 • Die entscheidende Determinante der Einkommens*verteilung* ist die Bildung. Dies ist zumindest für
3763 Industrieländer nachweisbar.¹⁶⁹ Jene mit niedriger (hoher) Variation von Testergebnissen des
3764 Bildungsniveaus sind auch jene mit den niedrigeren (höheren) Maßen der Einkommensungleichheit.
3765 Dieses Ergebnis ist die direkte Konsequenz der hohen Rentabilität der Bildung: Da sich Bildung lohnt,
3766 erleben jene Menschen die Einkommenszuwächse, die höhere Bildungsniveaus erreichen, und diese
3767 sind eben international unterschiedlich stark gestreut.
- 3768 • Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Investitionen
3769 in Bildung (also dem „Input“ in Form von Beschulung) und der Wachstumsleistung von
3770 Volkswirtschaften. Weitgehend offen bleibt dabei, über welche Wirkungskanäle der Prozess der
3771 Produktivitätssteigerung läuft – über die direkte Erhöhung des Humankapitals als Produktionsfaktor
3772 oder über ein verbessertes Potenzial zur Innovation durch eigene Ideen oder Imitation durch Aneignung
3773 fremder Ideen. Die Evidenz zeigt dabei in die Richtung, dass die Bedeutung der Innovation mit
3774 zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen gegenüber der Imitation steigt. Dies legt nahe, dass damit auch
3775 die Bedeutung der höheren Bildung – im Vergleich zur elementaren Bildung – mit dem
3776 Entwicklungsniveau zunimmt.¹⁷⁰
- 3777 • Noch viel deutlicher ist der Zusammenhang zwischen Bildung und Wachstum, wenn die kognitiven
3778 Fähigkeiten (also der „Output“ in Form von Testergebnissen) als Maßzahl für das Bildungsniveau
3779 verwendet werden. Neue Untersuchungen tun genau dies mit international vergleichbaren
3780 Testergebnissen für etwa 50 Länder, für die entsprechende Daten verfügbar sind (etwa die Hälfte davon
3781 Industrie-, die Hälfte Entwicklungs- und Schwellenländer).¹⁷¹ Es zeigt sich dabei ein durchgehend
3782 stabiler Zusammenhang, der erheblich stärker ausfällt als bei der Verwendung der Inputgrößen und der
3783 für Industrie- und Entwicklungsländer sehr ähnlich ist. Dabei zeigt sich, dass die Wachstumswirkung
3784 der kognitiven Fähigkeiten deutlich erhöht wird, wenn ein Land unter sonst gleichen Bedingungen über
3785 stabile politische und rechtliche Rahmenbedingungen verfügt – ein Ergebnis, das in die Richtung einer
3786 gewissen Komplementarität der Wirkungen von Bildung und Institutionen deutet.

¹⁶⁸ Umfassend dazu Hanushek, Eric A.; Woessmann, Ludger (2008). The Role of Cognitive Skills in Economic Development.

¹⁶⁹ Für Entwicklungsländer fehlt es typischerweise an den nötigen Daten, um entsprechende empirische Untersuchungen durchzuführen.

¹⁷⁰ Dazu Vandenbussche, Jérôme; Aghion, Philippe; Meghir, Costas (2006). Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital.

¹⁷¹ Vgl. Hanushek; Woessmann (2008): 638-651.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3787 Alles in allem lässt sich feststellen, dass der Zusammenhang zwischen Bildung und Wirtschaftswachstum durch
3788 die neueste wachstums- und bildungsökonomische Forschung nachdrücklich bestätigt wurde. Es geht heute
3789 eigentlich gar nicht mehr um die Frage, ob bessere Bildung das Wachstum fördert, sondern wie im Einzelnen
3790 bessere Bildung aussieht, um eine möglichst breite und starke Verbesserung der kognitiven Fähigkeiten der
3791 Arbeitskräfte zu erreichen. Hier liegt eine zentrale Herausforderung für die Politik.

3792 Dies gilt überall in der Welt, aber besonders in den hoch entwickelten Industrieländern, die sich nach den
3793 wesentlichen Input-Statistiken der Beschulung untereinander weit weniger unterscheiden als die Gruppe der
3794 „reichen“ und „armen“ Länder. Und es gilt in besonderem Maße für Deutschland, wo die Gesamtzahl der
3795 Arbeitskräfte aufgrund der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten deutlich abnehmen
3796 wird.

3797 Für Deutschland stellt sich insbesondere die Frage, wie groß die Potenziale für weitere Verbesserungen der
3798 Bildung sind und wie sie zusätzlich erschlossen werden können. Das bereits erreichte, im internationalen
3799 Vergleich hohe Bildungsniveau lässt Zweifel aufkommen, dass es rein quantitativ noch gewaltige Spielräume
3800 nach oben gibt, die für die Innovationskraft der Volkswirtschaft von großer Bedeutung sein könnten. Zwar gab
3801 es in Deutschland bis in die jüngste Zeit einen recht kontinuierlichen Trend zur Höherqualifizierung, sodass der
3802 Anteil der Erwerbspersonen mit abgeschlossener Universitäts-, Fachhochschul-, Meister-, Techniker- und
3803 Fachschulbildung umso höher ausfällt, je jünger die Alterskohorte. Dieser Trend ging aber ausschließlich
3804 zulasten der Erwerbspersonen mit Lehrausbildung, während der Anteil der Erwerbspersonen ohne
3805 abgeschlossene Berufsausbildung sogar wieder zunahm und auch bei den jüngsten Alterskohorten bei über
3806 15 Prozent liegt.¹⁷² Prognosen über die weitere Entwicklung bei unveränderter Bildungspolitik deuten dabei eher
3807 auf eine Strukturkonstanz.¹⁷³

3808 Ein Potenzial für Verbesserungen böte sich also vor allem im „untersten Sechstel“ der Erwerbspersonen
3809 (geordnet nach Qualifikationsniveau). Dieses durch adäquate Bildungspolitik zu nutzen, ist aus sozialen Gründen
3810 höchst wünschenswert, insbesondere mit Blick auf eine weniger ungleiche Einkommensverteilung durch eine
3811 gleichmäßigere „Verteilung“ der Bildung. Gleichwohl ist a priori fraglich, ob die Innovationskraft der Wirtschaft
3812 davon maßgeblich beeinflusst würde, weil es sich typischerweise um Arbeitskräfte handelt, die selbst nach ihrer
3813 Qualifikation Technik eher routinemäßig anwenden als in diesem Bereich Innovationen vorzunehmen. Eine
3814 gezielte Initiative zur weiteren Substitution von Erwerbspersonen mit Lehrausbildung durch solche mit höherem
3815 Abschluss könnte dagegen vielversprechender sein. Hier stellt sich allerdings die Frage, ob die Qualität der
3816 höheren Ausbildungsstufen bei weiterer Zunahme der Zahl von Universitäts-, Fachhochschul- und
3817 Fachschulabsolventinnen und -absolventen überhaupt zu gewährleisten ist. Daneben bleibt offen, inwieweit nicht
3818 der Rückgriff auf eine qualitativ anspruchsvolle Ausbildung von Lehrlingen, wie sie in Deutschland (und im
3819 deutschsprachigen Raum insgesamt) üblich ist, erst die qualitative Umsetzung der Innovationskraft in
3820 marktfähige, hochwertige Produkte ermöglicht. Tatsächlich haben gerade die letzten Jahre gezeigt, dass das
3821 „deutsche Modell“ der (dualen) Lehrlingsausbildung die Jugendarbeitslosigkeit niedrig hält und offenbar die
3822 Renaissance der deutschen Industrie befördert hat.¹⁷⁴

3823 All dies deutet darauf hin, dass es realistisch ist, die Herausforderung für das deutsche Bildungssystem mit Blick
3824 auf die Innovationskraft der Wirtschaft vor allem im qualitativen Bereich zu orten. Es wird wohl vornehmlich
3825 darum gehen, das vorhandene – und im Kern bewährte – Bildungssystem behutsam an die Anforderungen der
3826 Zukunft anzupassen: durch eine Vielzahl von kleinen Schritten der Modernisierung der Anforderungsprofile
3827 sowie der Erleichterung durch Durchlässigkeit sowie der Motivation und Qualität des Lehrpersonals auf allen
3828 Ebenen.

3829 4.1.2 **Bessere Arbeitsteilung**

3830 In der öffentlichen Diskussion wird oft übersehen, dass die Innovationskraft einer Wirtschaft nicht allein von
3831 Stand und Qualität der Ausbildung der Menschen, dem „Humankapital“, abhängt, sondern auch, wie effizient
3832 mit diesem Humankapital umgegangen wird. So hat es über Jahrzehnte in Deutschland selbst in technik- und
3833 forschungsnahen, akademischen Berufen eine zwar unterdurchschnittliche, aber immer noch recht hohe
3834 Arbeitslosigkeit gegeben. Dies lag an dem großen, gut qualifizierten Arbeitsangebot, das mit der Babyboomer-
3835 Generation auf den Markt strömte, zeitgleich mit den industriellen Krisen zunächst in West- und dann in

¹⁷² Dazu im Einzelnen Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: 97, Schaubild 30.

¹⁷³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): 98, Tabelle 4.

¹⁷⁴ Dazu im Einzelnen Paqué (2012): Kapitel 1.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3836 Ostdeutschland, die zu einer Dämpfung der Nachfrage nach technisch orientiertem Personal führten. Diese
3837 Konstellation gibt es inzwischen nicht mehr. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird die Arbeitslosigkeit von
3838 Fachkräften in der Zukunft einem chronischen Fachkräftemangel weichen – durch die demografische
3839 Entwicklung und die wiedergewonnene hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie, die den Bedarf an
3840 qualifiziertem Personal beflügelt.

3841 Die chronische Knappheit an Fachkräften wird die Arbeitsteilung verändern. Unternehmen werden alles
3842 daransetzen, ihre kreativsten Köpfe so einzusetzen, dass die Knappheit kreativer Köpfe nicht zu einem Einbruch
3843 der Innovationskraft führt. Das heißt: Entlastung von rein administrativen Aufgaben, bessere Bezahlung und
3844 Motivation zur Forschung, Veränderung der Unternehmenshierarchien mit besseren Aufstiegsperspektiven für
3845 Menschen, die forschen statt verwalten. Dies wird vor allem jungen Menschen nützen, die typischerweise über
3846 ein hohes Maß an Originalität, Unvoreingenommenheit und Risikobereitschaft verfügen – im Unterschied zu
3847 Älteren, die ihre Stärken in der Erfahrung sowie der Kommunikationsfähigkeit haben. Also: ein Strukturwandel
3848 zugunsten der „fluiden“ gegenüber der „kristallinen“ Intelligenz, die allerdings auch eine Zunahme der
3849 Nachfrage spüren wird, und zwar durch die Knappheit an Arbeitskraft insgesamt. Dies geschieht indirekt: Ältere
3850 Menschen werden für administrative Aufgaben zunehmend gebraucht, eben weil die Jungen mit ihren „fluiden“
3851 Fähigkeiten extrem knapp werden. Gleichzeitig wird es Bemühungen geben, die Alterung mit Blick auf die
3852 Innovationsfähigkeit „hinauszuschieben“: Produktive Menschen, die forschen, werden motiviert, noch länger in
3853 der betrieblichen Forschung zu bleiben – und nicht allzu früh, wie heute üblich, in Bereiche der Administration
3854 und des Managements zu wechseln. Gleichzeitig werden Ältere motiviert, ihre Lebensarbeitszeit zu verlängern,
3855 um die Lücken in diesen Bereichen zu füllen.

3856 Kurzum: Es kann zu einer umfassenden Mobilisierung von Arbeitskraft kommen, die tendenziell zu mehr
3857 Effizienz, Innovation und Wachstum führt und damit den Folgen von Schrumpfung und Alterung des
3858 Erwerbspersonenpotenzials entgegenwirkt.¹⁷⁵ Es ist heute allerdings noch Spekulation, wie weit ein solcher
3859 Prozess tatsächlich gehen wird. Entscheidend wird sein, inwieweit ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer
3860 verstärkt Aufgaben übernehmen können, die vorher von Jüngeren ausgeführt wurden, und ob es dabei
3861 gesamtwirtschaftlich zu Gewinnen oder Verlusten der Wertschöpfung kommt. Diese Fragen sind Gegenstand der
3862 Forschung zur Altersproduktivität, die erst in ihren Anfängen steckt. Die traditionelle Vorstellung, also
3863 gewissermaßen der Startpunkt der Forschung, ist dabei, dass es – gewissermaßen zwingend – zu einer Abnahme
3864 der Produktivität im Alter kommt, und zwar vor allem durch die Verschlechterung der körperlichen und
3865 kognitiven Fähigkeiten. Neuere Forschungen, allen voran vom Munich Institute for the Economics of Ageing,
3866 zeigen dagegen für eine Reihe von Tätigkeiten, dass der Prozess sehr viel langsamer verläuft, als man bisher
3867 geglaubt hat. Zusätzlich zeigen sie, dass gerade bei Tätigkeiten mit Routinecharakter die Erfahrung eine
3868 unerwartet starke Rolle spielt, um kognitiv bedingte Fehler zu vermeiden – mit dem verblüffenden Ergebnis,
3869 dass es sogar bei Älteren zu einer höheren Arbeitsproduktivität als bei Jüngeren kommt, vor allem weil weniger
3870 (schwere) Fehler gemacht werden.¹⁷⁶ In die gleiche Richtung werden wahrscheinlich neue Technologien am
3871 Arbeitsplatz wirken: Gerade die dringliche Nachfrage nach älteren Arbeitskräften wird für die Unternehmen den
3872 Anreiz schaffen, durch Produktinnovationen und Investitionen die Ausstattung am Arbeitsplatz „altersgerecht“
3873 zu gestalten. Auch in dieser Hinsicht könnte sich also ein Wandel einstellen, der zur Abflachung der bisher
3874 vermuteten Kurve der Altersproduktivität beiträgt.

3875 Kurzum: Wir wissen bisher sehr wenig über die Reaktion der deutschen Volkswirtschaft auf die zu erwartende
3876 Alterung der Erwerbstätigen. Zwar handelt es sich bei der Alterung der Bevölkerung keineswegs um ein neues
3877 Phänomen, denn es gibt sie schon seit den 1980er Jahren. Allerdings fand sie bisher in einem
3878 gesamtwirtschaftlichen Zustand der Arbeitslosigkeit statt; dieser erlaubte es, ihre Wirkung auf das
3879 Durchschnittsalter der Beschäftigten deutlich abzufedern, durch frühe Verrentung älterer und Neueinstellung
3880 junger Arbeitnehmer. Dies wird in der Zukunft nicht mehr möglich sein, und genau daraus ergeben sich
3881 machtvolle ökonomische Anpassungen, die bisher weder bekannt noch erforscht sind. Die politische
3882 Herausforderung wird darin bestehen, diese Anpassungen „positiv zu begleiten“, also sie nicht durch allzu rigide
3883 Vorgaben der Regulierung zu erschweren. Dies gilt für den Staat und die Tarifparteien gleichermaßen.

3884 Aus ökonomischer Sicht ist zu vermuten, dass die Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitsteilung zwischen
3885 Generationen – weil bisher kaum nötig und gefordert – möglicherweise erheblich mehr Potenzial zur Stärkung
3886 der künftigen Innovationskraft enthalten als viele bildungspolitische Versuche der Veränderung durch den Staat.

¹⁷⁵ Dazu ausführlich Paqué (2012): Abschnitt 2.3 mit weiterführenden Literaturhinweisen.

¹⁷⁶ Dazu im Einzelnen Paqué (2012): Abschnitt 2.3, insbesondere mit einer Diskussion der neuesten Ergebnisse einer Forschergruppe des Munich Institute for the Economics of Ageing unter der Leitung von Axel Börsch-Supan.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3887 Dies gilt umso mehr, als sich mit der Reaktivierung der älteren Generation auch insgesamt die Rendite auf
3888 Investitionen in betriebliche Qualifikation erhöhen wird. Denn mit der Aussicht auf längere Lebensarbeitszeit
3889 wird es für die Menschen, aber vor allem für die Unternehmen erheblich profitabler, auch Arbeitskräfte im
3890 sechsten Lebensjahrzehnt auf einen neuen Arbeitsabschnitt durch Weiterbildung vorzubereiten, und zwar auf
3891 eigene Kosten. Es könnte auf diese Art zu einer verstärkten Teilprivatisierung der Bildungspolitik kommen,
3892 bedingt letztlich durch die neuen Knappheiten am Arbeitsmarkt. Auch darin liegt eine Chance, den Prozess der
3893 Anpassung an die Alterung mit möglichst wenig Friktionen und gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverlusten
3894 zu bewältigen.

3895 4.1.3 **Bessere Lenkung**

3896 In einer Marktwirtschaft wird die Innovationskraft in erster Linie durch die Marktkräfte, also die Preise, gelenkt.
3897 Diese liefern die Signale, in welcher Richtung und in welchem Maße der kommerzielle Versuch lohnt, durch
3898 Forschung und Entwicklung neue Märkte zu besetzen oder erst zu schaffen und sich dadurch einen
3899 Pioniergewinn zu sichern. Durch die Innovationen und das dadurch induzierte Wachstum werden dann die
3900 Knappheiten erneut verändert, und es entstehen neue Anreize zur Innovationstätigkeit. Der Markt arbeitet somit
3901 als ständiges „Entdeckungsverfahren“ (F. A. Hayek). Aus dem freien Zusammenspiel der Marktteilnehmer ergibt
3902 sich schließlich – gesamtwirtschaftlich – eine Wachstumsrate des marktfähigen Wissens, die auch die
3903 Wachstumsrate der betreffenden Volkswirtschaft und deren Pro-Kopf-Einkommen maßgeblich mitbestimmt.

3904 Der Staat spielt in diesem Prozess in zweierlei Hinsicht eine wichtige Rolle: (i) Er sorgt für die öffentliche
3905 Infrastruktur der Grundlagenforschung und der Bildung („Bildungspolitik“), die von der privatwirtschaftlichen
3906 Forschung genutzt wird, sei es über explizite Kooperationen, sei es über den Rückgriff auf die Absolventinnen
3907 und Absolventen des Schul- und Universitätssystems, in deren Köpfen dann das marktfähige Wissen entsteht.
3908 (ii) Der Staat kann durch Besteuerung und Subventionen sowie Regulierungen die Profitabilität von
3909 Investitionen beeinflussen, sei es mit Blick auf bestimmte Zweige der Technik („Technologiepolitik“), sei es mit
3910 Blick auf bestimmte Branchen der Wirtschaft („Industriepolitik“). Beide Varianten haben Einfluss auf das
3911 gesamtwirtschaftliche Ergebnis, die Wachstumsrate. Und beide rechtfertigen sich unter anderem dadurch, dass
3912 ihnen eine (vermeintlich) positive Wirkung auf das Wachstum zugeschrieben wird. Aus ordnungspolitischer
3913 Sicht ist dies im Fall der Bildung und Grundlagenforschung der Charakter des Outputs als (weitgehend)
3914 „öffentliches Gut“. Im Fall der Technologie- und Industriepolitik geht es um eine Form positiver externer
3915 Erträge, die sich im Erreichen eines höheren Wachstums als ohne staatlichen Eingriff niederschlagen.

3916 Genau hier stellt sich die entscheidende ordnungspolitische Frage nach der „besseren Lenkung“ der Ressourcen
3917 im volkswirtschaftlichen Sinne: Schafft eine staatliche Lenkung der Innovationen über Technologie- und
3918 Industriepolitik hinreichend große positive Externalitäten, um das Wachstum zu fördern, oder tut sie dies nicht?
3919 Ihrem Wesen nach ist dies eine empirische Frage, denn grundsätzlich sind die Entwicklungen von geförderten
3920 Industrien und Technologien beobachtbar. Das Problem liegt allerdings in der wissenschaftlichen Deutung der
3921 Beobachtungen: Niemand kennt genau die kontrafaktische Entwicklung ohne Intervention, sodass dem Streit der
3922 wissenschaftlichen und politischen Interpretinnen und Interpreten Tür und Tor geöffnet ist. Typischerweise
3923 werden deshalb in entsprechenden Modellen weitreichende Annahmen gemacht, deren Realitätsgehalt viel
3924 schwieriger zu klären ist als etwa die Bedeutung besserer Bildung für das Wachstum.

3925 Es kann deshalb nicht überraschen, dass große technologie- und industriepolitische Programme fast immer
3926 höchst kontrovers bleiben. Insbesondere das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Lerneffekte als Grundlage für
3927 künftige Innovationen (und damit besonders wichtige Formen der „Externalität“) bleibt Gegenstand
3928 weitreichender Spekulationen. Insofern ist und bleibt die Lenkung von Ressourcen als Instrument der
3929 Innovations- und Wachstumsförderung einer der Kernpunkte der politischen Auseinandersetzung. Es geht dabei
3930 letztlich um drei ordnungspolitische Grundfragen: (i) Gibt es die behaupteten Externalitäten? (ii) Können der
3931 Staat und die Wissenschaft diese erkennen? (iii) Und führt eine (massive) staatliche Intervention dann wirklich
3932 auch zu Ergebnissen, die den Marktergebnissen überlegen sind? Auf diese Fragen wird in diesem Bericht noch
3933 an zentralen Stellen einzugehen sein.

3934 **4.2 Demografische Herausforderungen für die Finanzpolitik**

3935 In den vergangenen Jahren hat sich der Finanzierungssaldo des Gesamtstaats, der die Gebietskörperschaften und
3936 die Sozialversicherungen umfasst, positiv entwickelt. Auf die ungefähr ausgeglichenen Haushalte in den Jahren
3937 2007 und 2008 folgten zwar krisenbedingte Defizite von 3,2 Prozent und 4,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts
3938 in den Jahren 2009 beziehungsweise 2010. Sie wurden aber zügig zurückgeführt, sodass sich 2012 erneut ein
3939 ungefähr ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalt einstellte. Von Bedeutung ist dabei, dass die recht gute

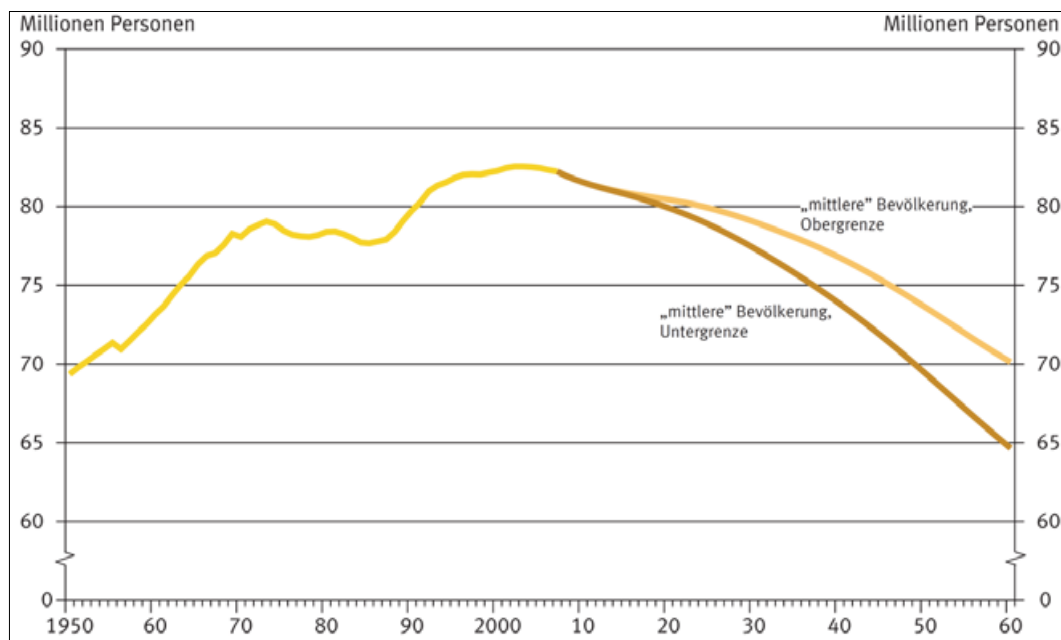
Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3940 Finanzlage nicht allein vom Aufschwung abhängt: Im Jahr 2012 entsprach der gesamtwirtschaftliche
3941 Auslastungsgrad ungefähr der konjunkturellen Normallage, sodass das ausgewiesene Defizit dem strukturellen –
3942 also dem um Konjunktoreffekte und Sondereinflüsse bereinigten – Defizit entspricht.¹⁷⁷

3943 Trotz der aktuell zufriedenstellenden Haushaltslage steht die Finanzpolitik auf lange Sicht vor großen
3944 Herausforderungen. Denn es gilt zum einen, die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse einzuhalten und
3945 den zuletzt im reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebenen und mit dem
3946 Fiskalpakt¹⁷⁸ bekräftigten Zielwert der Staatsverschuldung von 60 Prozent zu erreichen, was ausgehend von dem
3947 Schuldenstand des Jahres 2011 (81,2 Prozent) anhaltende Budgetdisziplin erfordern wird. Zum anderen aber
3948 kommen auf die öffentlichen Haushalte möglicherweise infolge der demografischen Entwicklung hohe
3949 Belastungen zu. Im Folgenden werden diese beiden Herausforderungen genauer beleuchtet.

3950 4.2.1 Zur demografischen Entwicklung in Deutschland

3951 Im Jahr 2008 lebten in Deutschland rund 82 Millionen Personen. Nach der 12. Bevölkerungsvorausberechnung
3952 des Statistischen Bundesamtes dürfte die Bevölkerungszahl in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten
3953 kräftig schrumpfen. Das Ausmaß hängt allerdings von den zugrunde liegenden Annahmen ab. Daher
3954 unterscheidet das Statistische Bundesamt verschiedene Varianten. In der unteren Basisvariante („mittlere“
3955 Bevölkerung, Untergrenze) werden eine konstante Geburtenziffer von 1,4 Kindern je Frau und eine jährliche
3956 Nettozuwanderung von 100.000 Personen ab 2014 unterstellt. Die obere Basisvariante („mittlere“ Bevölkerung,
3957 Obergrenze) unterscheidet sich davon, indem davon ausgegangen wird, dass sich die jährliche
3958 Nettozuwanderung ab dem Jahr 2020 auf 200.000 Personen erhöht. In diesen Szenarien ergibt sich, dass im Jahr
3959 2060 nur noch zwischen 64,7 und 70,1 Millionen Personen in Deutschland leben werden (vgl. Abbildung 17).
3960 Ohne Zuwanderung würde sich die Bevölkerung bis 2060 noch viel stärker verringern. Ein Anstieg der
3961 Geburtenziffer auf 1,6 Kinder je Frau bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Lebenserwartung könnte den
3962 Rückgang der Bevölkerungszahl dagegen deutlich verlangsamen. Die große Spanne zwischen den einzelnen
3963 Varianten spiegelt die hohe Unsicherheit einer Bevölkerungsvorausberechnung über einen derart langen
3964 Zeitraum wider.



3965

3966

Abbildung 17: Die Entwicklung der Bevölkerungszahl von 1950 bis 2060.¹⁷⁹

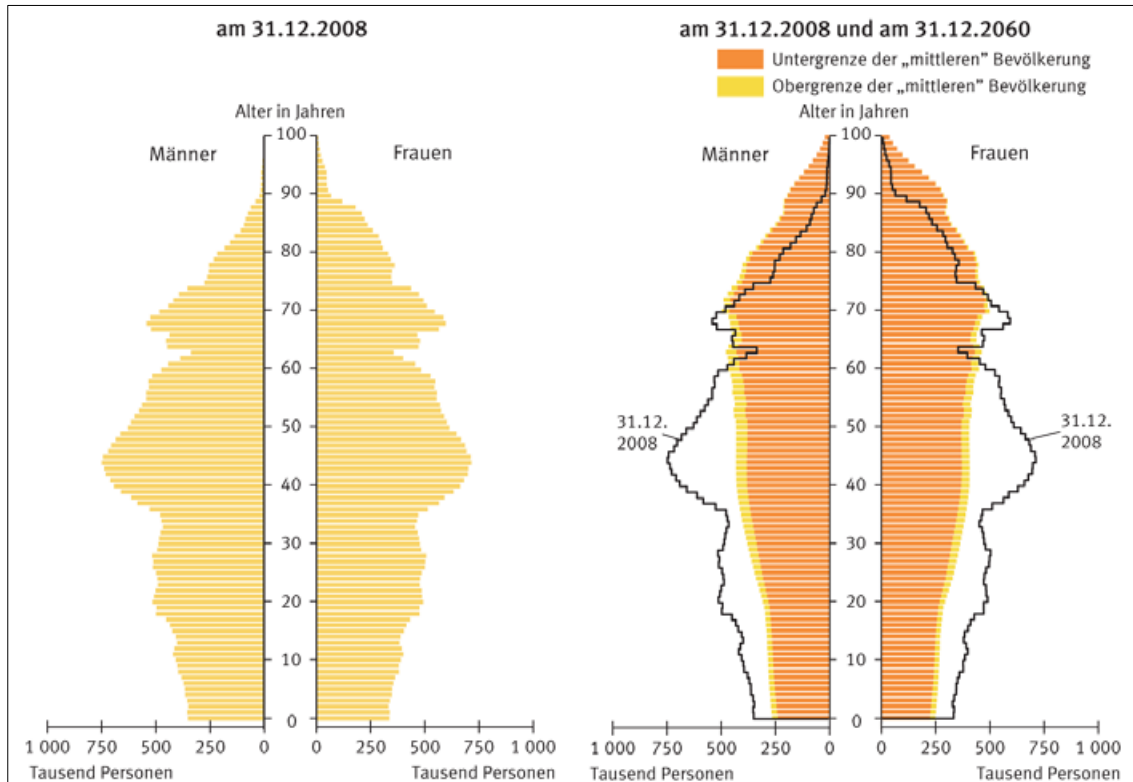
¹⁷⁷ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012). Eurokrise dämpft Konjunktur – Stabilitätsrisiken bleiben hoch: 45.

¹⁷⁸ „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“.

¹⁷⁹ Quelle: Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12 koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: 12. Dargestellt sind die Untergrenze und die Obergrenze der Basisvariante.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3967 Parallel zum zahlenmäßigen Rückgang wird sich die Alterung der Bevölkerung fortsetzen. Derzeit sind die
3968 mittleren Altersklassen besonders ausgeprägt, während es vergleichsweise wenige Junge gibt. Bis zum Jahr 2060
3969 werden die stark besetzten Jahrgänge in der Alterspyramide weiter nach oben wandern und dabei schließlich
3970 ausdünnen. Da weniger Junge nachrücken, verschiebt sich die Relation zwischen Alten und Jungen erheblich
3971 (vgl. Abbildung 18).



3972

3973

Abbildung 18: Die Bevölkerungspyramide in den Jahren 2008 und 2060.¹⁸⁰

3974

4.2.2 Demografische Entwicklung und Wirtschaftswachstum

3975 Für Deutschland ist – bei aller Voraussicht aufgrund der mit langfristigen Projektionen einhergehenden
3976 Unsicherheit – aufgrund des demografischen Wandels und der damit verbundenen Verringerung der
3977 arbeitsfähigen Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten mit einem Rückgang des gesamtwirtschaftlichen
3978 Wachstums zu rechnen. Denn die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts lässt sich als die Summe der
3979 Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität und der Erwerbstätigenzahl darstellen. Letztere lässt sich wiederum in die
3980 Anzahl der Personen im Erwerbsalter und die Erwerbsquote zerlegen. In der „mittleren“
3981 Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts wird deutlich, dass die Anzahl der Personen im
3982 Erwerbsalter bis 2060 sowohl absolut als auch in Relation zu den Älteren deutlich zurückgehen wird (vgl.
3983 Abbildung 18). Neben diesem direkten Effekt könnte die relative Zunahme der Anzahl der Älteren mit einem
3984 Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Sparquote einhergehen. Dies könnte die Kapitalbildung verlangsamen und
3985 so den Fortschritt bei der Arbeitsproduktivität hemmen, was die Wachstumsdynamik zusätzlich beeinträchtigen
3986 könnte.¹⁸¹

3987

3988

3989

Der Rückgang der Bevölkerung dürfte teilweise durch die Migration nach Deutschland ausgeglichen werden. Das Statistische Bundesamt unterstellt in seiner Basisvariante eine Nettozuwanderung von mindestens 100.000 Personen pro Jahr. Der Sachverständigenrat erwartet zudem eine Erhöhung der Erwerbsquote, vor allem

¹⁸⁰ Quelle: Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12 koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: 15. Für 2060 dargestellt sind die Untergrenze und die Obergrenze der Basisvariante.

¹⁸¹ Vgl. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2012). Sparen und Investieren vor dem Hintergrund des demografischen Wandels.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

3990 durch eine Ausweitung der Frauenpartizipation am Arbeitsmarkt.¹⁸² Hauptgründe dafür sind ein höherer Anteil
3991 an kinderlosen Frauen und die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zum Beispiel durch den Ausbau
3992 der Betreuung von Kindern unter drei Jahren und bessere öffentlich finanzierte Betreuungsangebote für Kinder
3993 im Grundschulbereich. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Renteneintrittsalter stufenweise auf 67 Jahre
3994 erhöht wird, sodass die Erwerbsbeteiligung Älterer ebenfalls steigen wird. Trotz alledem ist ein Rückgang der
3995 Anzahl der Erwerbspersonen von gut 43 Millionen im Jahr 2010 auf rund 31 Millionen im Jahr 2060 zu
3996 erwarten. Mit Hilfe eines aufwendigen Projektionsmodells kommt der Sachverständigenrat zu dem Ergebnis,
3997 dass die Zuwachsrate des (um Konjunkturlinien bereinigten) Bruttoinlandsprodukts – des sogenannten
3998 Produktionspotenzials – bis 2035 auf 0,5 Prozent pro Jahr sinken wird, bevor sie sich bis 2060 bei 0,7 Prozent
3999 einpendelt. Diese Raten liegen deutlich unter denen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte. So schätzen die
4000 Wirtschaftsforschungsinstitute, dass das Produktionspotenzial zwischen 1995 und 2011 noch mit rund
4001 1,4 Prozent pro Jahr zugenommen hat.¹⁸³

4002 4.2.3 Herausforderungen für den Schuldenabbau

4003 Zwar ist die demografische Entwicklung nicht unabänderlich. So kann die Zahl der Einwanderinnen und
4004 Einwanderer deutlich höher ausfallen, wenn die wirtschaftlichen Chancen hierzulande – im Vergleich zu den
4005 Herkunftsländern – groß sind und ein Umzug nach Deutschland zumindest gewünscht ist, eventuell sogar
4006 zusätzlich gefördert wird. Zudem kann die Geburtenrate möglicherweise durch politische Maßnahmen,
4007 insbesondere solche, die eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf erlauben, erhöht werden. Trotz allem
4008 ist jedoch schon allein aufgrund des Vorsichtsprinzips und zur frühzeitigen Offenlegung wirtschafts- und
4009 finanzpolitischen Handlungsbedarf zu untersuchen, wie sich eine rückläufige Bevölkerungszahl auf die
4010 finanzpolitische Lage auswirken könnte. Der unmittelbarste Effekt bestünde darin, dass eine bestehende
4011 Staatsschuld von weniger Erwerbstätigen getragen werden muss.

4012 Im Folgenden wird daher anhand einer einfachen Fortschreibung der bis zum Jahr 2011 aufgelaufenen
4013 Gesamtverschuldung Deutschlands illustriert, wie sich die schrumpfende Erwerbstätigenzahl von 2012 bis 2060
4014 auf den gesamtstaatlichen Primärsaldo¹⁸⁴ auswirkt, der erforderlich ist, um die Schuldenbremse einzuhalten.
4015 Dabei werden zwei Szenarien untersucht. Im Basisszenario wird die Projektion der Erwerbspersonenzahl und
4016 des Produktionspotenzials verwendet, die der Sachverständigenrat vorgenommen hat.¹⁸⁵ Im Alternativszenario
4017 wird unterstellt, dass die Erwerbspersonenzahl im Projektionszeitraum konstant bleibt, während sich die Pro-
4018 Kopf-Arbeitsproduktivität wie im Basisszenario entwickelt.¹⁸⁶ Durch Vergleich dieser beiden Szenarien lässt
4019 sich die Auswirkung der Demografie auf die Konsolidierungserfordernisse abschätzen.¹⁸⁷

4020 Der mit der Schuldenbremse kompatible Verlauf der Primärüberschüsse in Relation zum Bruttoinlandsprodukt
4021 für beide Szenarien ist in Abbildung 19 dargestellt. Zu beachten ist dabei, dass der Primärüberschuss in Relation
4022 zum Bruttoinlandsprodukt gleichbedeutend ist mit dem Primärüberschuss pro erwerbstätige Person bezogen auf
4023 die durchschnittliche Leistungsfähigkeit einer erwerbstätigen Person. Ein höherer Wert bedeutet daher, dass die
4024 Konsolidierung schwerer auf jedem Einzelnen lastet. Im Basisszenario sinken die notwendigen
4025 Primärüberschüsse von 2,80 Prozent im Jahr 2012 auf 0,87 Prozent im Jahr 2060. Im Alternativszenario liegen
4026 sie in jedem Jahr darunter, da ohne schrumpfende Bevölkerungszahl etwas kleinere Primärsalden notwendig
4027 sind. Der Unterschied zwischen den Szenarien steigt bis auf 0,28 Prozentpunkte im Jahr 2060. Zudem liegt die
4028 Schuldenquote des Jahres 2060 im Basisszenario um 7 Prozentpunkte über der Quote des Alternativszenarios. In

¹⁸² Die folgenden Ausführungen sind entnommen aus: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels.

¹⁸³ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012). Deutsche Konjunktur im Aufwind: 44.

¹⁸⁴ Unter dem „Primärsaldo“ versteht man den Haushaltssaldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben.

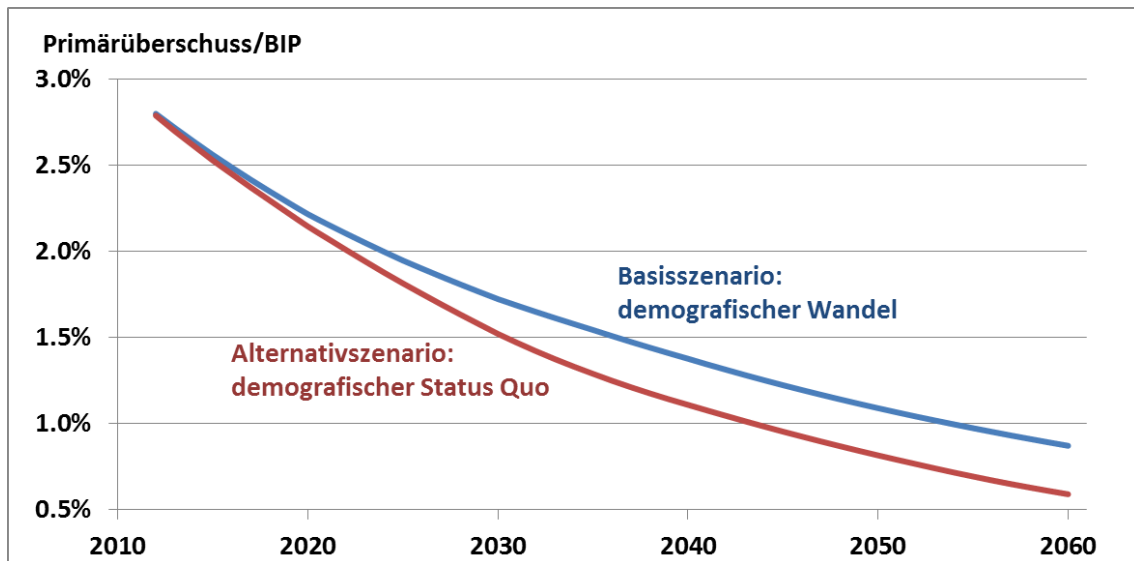
¹⁸⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: Abbildung 28: (Seite 94); Tabelle 9 (Seite 145).

¹⁸⁶ Die implizite Annahme, dass die Arbeitsproduktivität unabhängig vom Alter der Beschäftigten ist, lässt sich empirisch erhärten. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: 105 ff.

¹⁸⁷ Für weitere wichtige Kenngrößen werden in beiden Szenarien identische Setzungen getroffen. Es wird angenommen, dass der Nominalzins 4 Prozent beträgt und die Inflationsrate 2 Prozent. Zudem wird vereinfachend unterstellt, dass das gesamtstaatliche Defizit in jedem Jahr bei 0,35 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegt. Das ist nicht unrealistisch, denn für das Jahr 2012 wird ein gesamtstaatliches Defizit in der Größenordnung von 0,35 Prozent erwartet. Bis 2020 könnte es etwas darüber liegen, solange eine Übergangsfrist für die Länder gilt, danach aber etwas darunter, da das Grundgesetz nur dem Bund ein Defizit zugesteht. Von konjunkturellen Schwankungen sei hier abstrahiert.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4029 Größenordnungen des Jahres 2011 ausgedrückt, bedeutet dies, dass der Primärsaldo am Ende des
4030 Projektionszeitraums demografiebedingt um rund 7 Milliarden Euro höher liegen muss, der Schuldenberg aber
4031 dennoch um 180 Milliarden Euro weniger stark abgebaut sein wird als im Alternativszenario ohne
4032 Bevölkerungsrückgang. Diese Summen stellen zwar durchaus eine Herausforderung dar, die Größenordnung ist
4033 jedoch überschaubar, insbesondere im Vergleich zu den im nachfolgenden Abschnitt diskutierten Lasten, die bei
4034 den Sozialversicherungen anfallen.



4035

4036 Abbildung 19: Entwicklung des zur Einhaltung der Schuldenbremse erforderlichen Primärsaldos in
4037 unterschiedlichen Demografieszenarien.¹⁸⁸

4036
4037

4038 4.2.4 Herausforderungen für die Sozialversicherungen

4039 Von zentraler Bedeutung für eine zukunftsfähige Finanzpolitik ist die Frage, wie die finanzielle Stabilität der
4040 sozialen Sicherungssysteme bei einer alternden Bevölkerung gewährleistet werden kann.¹⁸⁹ Dies betrifft nicht
4041 nur die staatliche Alterssicherung (gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung), sondern auch die
4042 gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung. Denn die öffentlichen Haushalte sehen
4043 sich umfassenden Zahlungsverpflichtungen aus den Sozialversicherungssystemen gegenüber, die aufgrund des
4044 demografischen Wandels nicht ohne Weiteres aus diesen Systemen selbst finanziert werden können. Dies wirft
4045 die Frage auf, ob die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte gewährleistet ist.

4046 Für die staatlichen Einnahmen ist zwar schwer abzusehen, ob die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung einen
4047 insgesamt positiven oder negativen Einfluss hat.¹⁹⁰ Die Ausgaben werden jedoch klar ansteigen. Denn es ist
4048 nicht nur zu erwarten, dass die Wohnbevölkerung von 81,9 Millionen Personen im Jahr 2008 auf 64,7 Millionen
4049 Personen im Jahr 2060 zurückgeht. Es ist vor allem damit zu rechnen, dass das durchschnittliche Alter steigt.
4050 Der Altersquotient, definiert als Bevölkerung im Alter über 65 Jahren je Bevölkerung im Alter von 15 bis 64
4051 Jahren, wird von 30,8 Prozent im Jahr 2008 auf 62,4 Prozent im Jahr 2060 ansteigen. Diese Zahlen
4052 verdeutlichen, dass sich vor allem die staatliche Alterssicherung enormen zukünftigen Belastungen
4053 gegenübersehen. Da diese im Wesentlichen umlage- und steuerfinanziert ist, schlagen deren
4054 Zahlungsverpflichtungen auf die öffentlichen Haushalte durch.¹⁹¹ Die wirtschaftspolitische Herausforderung
4055 erscheint umso größer, als schon heute die Ausgaben für beide Versicherungen sehr hoch sind. Die

¹⁸⁸ Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Projektion des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels.

¹⁸⁹ Für eine ausführliche Diskussion vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels; sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2002). Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik.

¹⁹⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: Ziffern 254 ff.

¹⁹¹ Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung erfolgt über Beiträge und Bundeszuschüsse. Die Ausgaben für die Beamtenversorgung erfolgen unmittelbar aus den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4056 Ausgabenquoten für die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung im Jahr 2010 betragen
4057 9,9 Prozent beziehungsweise 1,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.

4058 Bis 2060 dürften sich die realen Ausgaben für die staatliche Alterssicherung gegenüber dem Jahr 2010
4059 verdoppeln; die Ausgabenquoten für die gesetzliche Rentenversicherung und die Beamtenversorgung werden auf
4060 13,3 Prozent beziehungsweise 2,3 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zunehmen. Die Steigerung bei
4061 der Beamtenversorgung um rund 0,6 Prozentpunkte erscheint auf den ersten Blick nicht sonderlich hoch, jedoch
4062 kann sie insbesondere den Länderhaushalten in Zukunft beträchtlich zusetzen, da ein Großteil der
4063 Personalausgaben in ihren Bereich fällt. Hervorzuheben ist zudem, dass der Druck auf die öffentlichen Haushalte
4064 bis zum Jahr 2020 gering bleibt und erst danach die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels
4065 spürbar werden.

4066 Die durch den demografischen Wandel verursachte Tragfähigkeitslücke der gesamtstaatlichen Finanzen beträgt
4067 nach den Berechnungen des Sachverständigenrats 3,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Sie verteilt sich auf eine
4068 Lücke von 2,2 Prozent für die gesetzliche Rentenversicherung, 0,2 Prozent für die Beamtenversorgung,
4069 1,5 Prozent für die gesetzliche Krankenversicherung und 0,1 Prozent für die soziale Pflegeversicherung.
4070 Entgegengesetzt wirken die demografiebedingt rückläufigen Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung, die
4071 Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II), die öffentlichen Bildungsausgaben und die
4072 Familientransfers.

4073 Die Tragfähigkeitslücke bedeutet, dass der gesamtstaatliche Primärsaldo dauerhaft um 3,1 Prozentpunkte erhöht
4074 werden muss, damit langfristig tragfähige öffentliche Finanzen vorliegen. Um dies zu erreichen, müssten
4075 entweder alle staatlichen Abgaben um 8,2 Prozent erhöht oder alle staatlichen Ausgaben um 7,2 Prozent gesenkt
4076 werden. Die daraus erwachsenden finanzpolitischen Herausforderungen sind immens und werden genauer im
4077 Kapitel „Zukunftsfähige Finanzpolitik“ der Projektgruppe 4 diskutiert.

4078 4.2.5 **Fazit**

4079 Der demografische Wandel bringt erhebliche finanzpolitische Herausforderungen mit sich. Zum einen müssen
4080 die Erfordernisse der grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse eingehalten werden. Der dadurch implizierte
4081 Abbau der bisher aufgelaufenen Staatsschulden belastet jeden einzelnen Menschen mehr, wenn die Zahl der
4082 Erwerbstätigen – wie zu erwarten – deutlich zurückgeht. Zum anderen müssen die Auswirkungen auf die
4083 Sozialversicherungen abgefedert werden. Besonders schwerwiegend dürften bei unverändertem Rechtsstand die
4084 Verwerfungen in den demografiesensitiven Bereichen Pflege, Gesundheit und insbesondere in der staatlichen
4085 Alterssicherung sein. Hier ist die Politik gefordert, möglichst frühzeitig gegenzusteuern, denn jedes ohne
4086 Reformen „verschenkte“ Jahr macht den Anpassungsbedarf der Zukunft noch größer. So berechnet der
4087 Sachverständigenrat, dass durch unterlassene wirtschaftspolitische Maßnahmen die Tragfähigkeitslücke für alle
4088 sozialen Sicherungssysteme bis zum Jahr 2015 um weitere 0,3 Prozentpunkte ansteigen wird.

4089 **4.3 Globale Herausforderungen für deutsche Unternehmen**

4090 4.3.1 **Der Begriff der Globalisierung**

4091 In der Ökonomie beschreibt der Begriff „Globalisierung“ den Prozess, wie Länder durch mehr
4092 grenzüberschreitende wirtschaftliche Transaktionen enger zusammenwachsen. Indem Faktoren wie Güter,
4093 Kapital, Informationen, Know-how und Arbeitskräfte stärker international ausgetauscht und mobil werden,
4094 vertieft sich die internationale Arbeitsteilung.

4095 Nach Daten des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel
4096 und Entwicklung (UNCTAD) wuchsen beispielsweise die realen Weltexporte von Waren und Dienstleistungen
4097 zwischen 1985 und 2010 im Jahresdurchschnitt um 6,2 Prozent, während die Weltwirtschaftsleistung (als
4098 Benchmark) inflationsbereinigt um 3,5 Prozent zulegen. Noch stärker stiegen die globalen nominalen
4099 Auslandsinvestitionsbestände der Unternehmen¹⁹² in diesem Zeitraum mit jahresdurchschnittlich 13,3 Prozent
4100 gegenüber dem (möglichen) Benchmark der *nominalen* Weltexporte von 8,9 Prozent.

¹⁹² Da kein verlässlicher Deflator für die ausländischen Direktinvestitionen zur Verfügung steht, werden hier nominale Daten verwendet – auch für die als Vergleichsbasis verwendeten Weltexporte.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4101 4.3.2 **Die deutsche Wirtschaft in der Globalisierung**

4102 Deutschland ist im internationalen Vergleich besonders stark in die internationale Arbeitsteilung eingebunden.
4103 Das gilt vor allem für den Außenhandel. 1991 lag der Offenheitsgrad – gemessen als Anteil der Summe der Im-
4104 und Exporte von Waren und Dienstleistungen an der Wirtschaftsleistung – noch bei 52 Prozent. Seitdem sind die
4105 realen Exporte von Waren und Dienstleistungen gemäß den Daten des Statistischen Bundesamtes Jahr für Jahr
4106 um durchschnittlich rund 5,5 Prozent gestiegen (Importe: +4,9 Prozent).

4107 Im Jahr 2010 lag der Offenheitsgrad der deutschen Wirtschaft nach Angaben der OECD bei über 87 Prozent.
4108 Andere große Industrieländer, wie die USA und Japan, aber auch das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien
4109 und Spanien, kamen hier auf wesentlich geringere Quoten von zwischen rund 30 und rund 55 Prozent.

4110 Noch dynamischer nahm die internationale Kapitalverflechtung der deutschen Unternehmen zu. So wuchsen die
4111 Direktinvestitionsbestände im Ausland nach Angaben der Deutschen Bundesbank von rund 134 Milliarden Euro
4112 im Jahr 1991 auf 985 Milliarden Euro im Jahr 2009. Auch ausländische Firmen haben ihre Investitionsbestände
4113 in Deutschland in diesem Zeitraum stark aufgestockt – von rund 96 Milliarden Euro auf rund 470 Milliarden
4114 Euro.¹⁹³

4115 Erwähnenswert ist, wie die deutsche Exportwirtschaft bislang mit den Herausforderungen der Globalisierung
4116 umgegangen ist. Während die meisten anderen größeren Industrieländer seit 1995 deutliche Export-
4117 Marktanteilsverluste zugunsten der aufstrebenden Schwellenländer hinnehmen mussten, gelang es den deutschen
4118 Unternehmen, ihre Exporte von Waren und Dienstleistungen sogar stärker zu steigern, als die Absatzmärkte
4119 wuchsen.

4120 Diese Exportperformance ist auf eine Reihe von Ursachen zurückzuführen.¹⁹⁴ Teilweise spielt dabei eine
4121 verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit eine Rolle. Dahinter steht zum einen eine länger anhaltende
4122 Lohnzurückhaltung. Zum anderen hat die deutsche Wirtschaft im internationalen Vergleich recht stark auf die
4123 Strategie des Offshorings gesetzt, also der Auslagerung von Herstellungskomponenten ins kostengünstigere
4124 Ausland. Beides hat zu Kosteneinsparungen geführt, die – auch wenn Studien zeigen, dass die preisliche
4125 Wettbewerbsfähigkeit über die Zeit an Bedeutung verloren hat¹⁹⁵ – über relativ günstigere Exportpreise eine
4126 stärkere Auslandsnachfrage nach deutschen Ausfuhren angeregt hat.

4127 4.3.3 **Chancen und Herausforderungen aus Unternehmensperspektive**

4128 Die Globalisierung offeriert Unternehmen viele neue Möglichkeiten, sei es zur Absatzsteigerung oder zur
4129 Kosteneinsparung. Durch den Export auf größere Absatzmärkte im Ausland können sie Größenvorteile besser
4130 nutzen und so ihre Produktionskosten senken. Auch wenn Firmen Global Sourcing und Offshoring betreiben,
4131 also Zulieferprodukte aus dem günstigeren Ausland beziehen, reduzieren sie Kosten. Durch den Aufbau eigener
4132 Tochterfirmen im Ausland lässt sich der Export durch eigene Vertriebsstrukturen fördern oder es lässt sich vor
4133 Ort produzieren – und damit nah am Auslandskunden und seinen Wünschen. Multinationale Firmen haben
4134 inzwischen sogar umfangreiche internationale Produktionsnetzwerke aufgebaut, die sie mit moderner
4135 Kommunikationstechnologie steuern. Dabei können beispielsweise Ingenieurinnen und Ingenieure in
4136 verschiedenen Zeitzonen an computergestützten Entwicklungsprojekten zusammenarbeiten und sich die Arbeit
4137 alle acht Stunden übergeben.

4138 Doch stellt die Globalisierung die deutschen Unternehmen auch vor neue Herausforderungen. Denn in offeneren
4139 Märkten ist der Konkurrenzdruck höher – sei es durch Firmen aus technologisch hoch entwickelten
4140 Industrieländern oder aus aufholenden Schwellenländern. Diesem Wettbewerbsdruck kann sich kein
4141 Unternehmen entziehen, das international handelbare Waren oder Dienstleistungen herstellt.

4142 Daher ist es für die deutschen Firmen entscheidend, dass sie ihre Wettbewerbsvorteile halten und auszubauen
4143 versuchen. Know-how, Risikobereitschaft und Innovationsfähigkeit sind dafür neben hoher Qualität,
4144 Verlässlichkeit und Liefertreue wichtige Hebel. Darüber hinaus kommt es auf einen konsequenten Fokus auf
4145 Kundenbedürfnisse an, etwa indem Unternehmen ihren Abnehmern spezifische Sonderlösungen und
4146 Gesamtpakete einschließlich verbundener Serviceleistungen anbieten. Viele deutsche Mittelständler sind zudem

¹⁹³ Vgl. Deutsche Bundesbank (2011). Bestandserhebung über Direktinvestitionen.

¹⁹⁴ Vgl. Danninger, Stephan; Joutz, Frederick (2008). What Explains Germany's Rebounding Export Market Share?

¹⁹⁵ Vgl. Stahn, Kerstin (2006). Has the Export Pricing Behaviour of German Enterprises Changed?

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 4147 als sogenannte Hidden Champions mit spezifischem Know-how in kleinen Marktnischen sehr erfolgreich – und
4148 teils sogar Weltmarktführer.¹⁹⁶
- 4149 **4.3.4 Chancen und Herausforderungen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive**
- 4150 Aus volkswirtschaftlicher Sicht bietet die Globalisierung erhebliche Chancen zur Steigerung des Wohlstands.¹⁹⁷
4151 Denn letztlich schafft eine intensivere internationale Arbeitsteilung neue Spezialisierungs- und
4152 Tauschmöglichkeiten, die die Wirtschaftsakteure nur dann nutzen, wenn sie sich davon höhere Umsätze oder
4153 Gewinne versprechen. In der Wirtschaftswissenschaft spricht man dabei von einer größeren Effizienz bei der
4154 globalen Ressourcenallokation, von der alle beteiligten Länder grundsätzlich profitieren.¹⁹⁸
- 4155 Greifbar wird das für die Menschen im Hinblick auf Güterpreise. Denn wenn sich Länder auf ihre komparativen
4156 Vorteile spezialisieren – also vereinfacht ausgedrückt das herstellen, was sie günstiger herstellen können –
4157 profitieren die Verbraucherinnen und Verbraucher davon in Form günstigerer Importe. Tatsächlich sind die
4158 Einfuhrpreise im Warenhandel in Deutschland sehr viel langsamer gestiegen als die Verbraucherpreise, an denen
4159 die Inflation gemessen wird. Niedrigere Preise bedeuten höhere Realeinkommen. Darüber hinaus lässt der
4160 internationale Handel die Produktauswahl steigen, was den gefühlten Wohlstand erwiesenermaßen erhöht.¹⁹⁹
- 4161 Durch die Globalisierung geraten auch die Preise im Inland zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher
4162 unter Druck. Denn die Unternehmen werden einen Teil der (oben erläuterten) Kostenvorteile durch die
4163 Globalisierung an ihre Kunden weitergeben. Dafür sorgt allein schon der steigende internationale
4164 Wettbewerbsdruck.²⁰⁰ Der Ansporn der größeren Konkurrenz wirkt zudem positiv auf Kosteneffizienz,
4165 Kundenorientierung und Innovationsanreize.
- 4166 Schließlich profitieren auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von den günstigeren Perspektiven der
4167 Exportindustrie. So ist die Zahl der exportabhängigen Arbeitsplätze (einschließlich Zulieferbranchen) in
4168 Deutschland gemäß einer Auswertung des Statistischen Bundesamtes von 5,7 Millionen im Jahr 1995 auf
4169 8,9 Millionen im Jahr 2006 in erstaunlich starkem Maße gestiegen (neuere Daten sind nicht verfügbar).²⁰¹ Dabei
4170 darf allerdings nicht übersehen werden, dass nicht Exportüberschüsse das Ziel allen Wirtschaftens sein können,
4171 sondern die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt.
- 4172 Doch neben den Chancen bringt die Globalisierung auch Risiken mit sich, die hier freilich nicht in der nötigen
4173 Breite und Differenziertheit diskutiert werden können, jedoch zumindest kurz angeschnitten werden sollen.²⁰²
- 4174

¹⁹⁶ Vgl. Simon, Hermann (2007). Hidden Champions des 21. Jahrhunderts.

¹⁹⁷ Vgl. Hufbauer, Gary Clyde; Grieco, Paul L. E. (2005). The Payoff from Globalization.

¹⁹⁸ Rodrik (2007) und ICC/INSM (2007) machen deutlich, dass die Globalisierung allein kein Patentrezept für eine gute wirtschaftliche Entwicklung ist. Vielmehr müssen – gerade auch in armen Entwicklungsländern – flankierende Rahmenbedingungen und wirtschaftspolitische Maßnahmen hinzukommen, damit der Sprung auf die Entwicklungsleiter gelingt. Dazu gehören vor allem hinreichend verlässliche Institutionen und Governance, einigermaßen stabile Makropolitik, investitionsförderliche Unternehmensregulierung bis hin zu länderspezifischer, durchdachter Industrie- und Währungspolitik. Vgl. Rodrik, Dani (2007). One Economics, Many Recipes; Internationale Handelskammer (ICC) Deutschland; Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) (Hrsg.) (2007). Globalisierung verstehen.

¹⁹⁹ Vgl. Broda, Christian; Weinstein, David E. (2006). Globalization and the Gains from Variety; Feenstra, Robert C. (2006). New Evidence on the Gains from Trade; Mohler, Lukas; Seitz, Michael (2010). The Gains from Variety in the European Union.

²⁰⁰ Vgl. Feenstra, Robert C.; Weinstein, David E. (2010). Globalization, Markups, and the U.S. Price Level; sowie Benigno, Pierpaolo; Faia, Ester (2010). Globalization, Pass-Through and Inflation Dynamics.

²⁰¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007). Export schafft immer mehr Arbeitsplätze.

²⁰² Siehe Donges, Juergen B.; Menzel, Kai; Paulus, Philipp (2003). Globalisierungskritik auf dem Prüfstand; Wolf, Martin (2004). Why Globalization Works; Jahnke, Joachim (2006). Falsch globalisiert; Internationale Handelskammer (ICC) Deutschland; Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) (Hrsg.) (2007). Globalisierung verstehen; Bhagwati, Jagdish (2008). Verteidigung der Globalisierung; Schumann, Harald; Grefe, Christiane (2008). Der globale Countdown; Gresh, Alain; Radvanyi, Jean; Rekacewicz, Philippe; Samary, Catherine; Vidal, Dominique (Hrsg.) (2009). Atlas der Globalisierung; Rodrik, Dani (2011). Das Globalisierungs-Paradox.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4175 **Arbeitsmarktwirkungen**

4176 Zunächst hat vor allem die steigende Niedriglohnkonkurrenz erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte
4177 der Industrieländer. Insbesondere Geringqualifizierte, die handelbare Güter herstellen, sind davon betroffen.
4178 Denn in den wohlhabenden Ländern sinkt die Nachfrage nach ihren Qualifikationsprofilen aufgrund steigender
4179 Importkonkurrenz und der Verlagerung einfacher Tätigkeiten ins Ausland.²⁰³ Damit können sich Einkommens-
4180 und Arbeitsplatzchancen dieser Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschlechtern. Dagegen werden hohe
4181 Qualifikationen immer stärker nachgefragt. Deshalb zeigt sich in vielen Industrieländern – auch in Deutschland –
4182 eine zunehmende Lohnungleichheit zwischen Hoch- und Geringqualifizierten.²⁰⁴

4183 Eine große Herausforderung für die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik liegt folglich darin,
4184 geringqualifizierten Menschen neue Perspektiven zu ermöglichen. Staatliche Unterstützung ist dabei
4185 gerechtfertigt, da damit die gesamtwirtschaftlichen Vorteile der Globalisierung auch zu denjenigen
4186 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer umverteilt werden können, die zumindest vorübergehend aus dem ersten
4187 Arbeitsmarkt herausfallen.

4188 In gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist die pauschale Sorge, die Globalisierung würde in den Industrieländern
4189 zu einem vermeintlichen Ende der Arbeit führen, nicht gerechtfertigt. Es gehen zwar Arbeitsplätze verloren,
4190 doch bei funktionsfähigen Arbeitsmärkten entstehen durch die Wohlstandsgewinne auch höhere Einkommen und
4191 damit eine zusätzliche Nachfrage und neue Arbeitsplätze, beispielsweise in der Dienstleistungsbranche. In der
4192 Tat ist nach Angaben der Datenbank des Groningen Growth and Development Centers die Zahl der Arbeitsplätze
4193 in den Industrieländern²⁰⁵ seit 1985 nicht gesunken, sondern bis vor der Finanzkrise um beachtliche rund
4194 25 Prozent – oder etwa 85 Millionen – gestiegen. Auch das Arbeitsvolumen nahm in diesem Zeitraum um rund
4195 18 Prozent zu.

4196 **Steigende Konkurrenz der Schwellenländer**

4197 Die Schwellenländer machen den Industrieländern jedoch nicht nur im Niedriglohnbereich mehr Konkurrenz.
4198 Auch bei technologisch anspruchsvolleren Produkten holen China und manche andere Schwellenländer auf –
4199 und können trotzdem noch deutlich billiger anbieten. Es stellt sich daher die Frage, ob Deutschland und andere
4200 hoch entwickelte Länder in Bezug auf ihre komparativen Vorteile bei Wissen und Innovationsfähigkeit gefährdet
4201 werden. Werden sie selbst in ihren eigentlich starken Bastionen angegriffen, wie etwa die These vom „Weltkrieg
4202 um Wohlstand“²⁰⁶ suggeriert?

4203 Bislang ist es der deutschen Wirtschaft weitgehend gelungen, diese Herausforderungen zu meistern.²⁰⁷ So konnte
4204 sie ihren Innovationsvorsprung in vielen Bereichen verteidigen. Außerdem verbessern China und andere ihre
4205 Produktivität nicht nur bei unseren Export-, sondern auch bei unseren Importgütern, wovon wir im Zuge der
4206 damit verbundenen Preisvorteile profitieren. Auch ist die Sorge wohl übertrieben, dass das Heer an gut
4207 ausgebildeten, aber trotzdem billigen Hochschulabsolventinnen und -absolventen vor allem in China und Indien
4208 zu einer Abwanderung der Hochtechnologieproduktion in diese Staaten führen könnte. Denn die Welt
4209 konkurriert sehr stark um diese Arbeitskräfte, sodass die Löhne von Fachkräften in Schwellenländern in den
4210 vergangenen Jahren bereits sprunghaft gestiegen sind – und auch in Zukunft weiter zunehmen werden.

²⁰³ Die Globalisierung ist aber nicht die einzige Ursache für eine sinkende Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit in den Industrieländern. Denn vor allem der einfache Arbeit sparende technische Fortschritt wirkt in die gleiche Richtung. Empirisch ist es sehr schwierig, beide Triebkräfte voneinander zu trennen, da sie sich gegenseitig beeinflussen. Vgl. OECD (2007). Offshoring and Employment; International Monetary Fund (IMF) (2007). World Economic Outlook, October; Krugman, Paul (2008). Trade and Wages, Reconsidered; Lawrence, Robert (2008). Blue-collar Blues; Matthes, Jürgen (2008). Globalisierung.

²⁰⁴ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising. Paris. Special Focus: Inequality in Emerging Economies (EEs): 47-82; siehe auch Kapitel 3.6 dieses Berichts.

²⁰⁵ In die Berechnung sind die folgenden Staaten einbezogen: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland (vor 1991 Westdeutschland; der Wiedervereinigungseffekt wurde herausgerechnet), Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien, die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich.

²⁰⁶ Steingart, Gabor (2006). Weltkrieg um Wohlstand.

²⁰⁷ Vgl. Matthes, Jürgen (2007). Weltkrieg um Wohlstand und pathologischer Exportboom?

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4211 Gleichwohl darf ein rohstoffarmes Land wie Deutschland sich nicht auf den Lorbeeren der Vergangenheit
4212 ausruhen, sondern muss bei Bildung und Innovation die Grundlage dafür legen, dass es seinen
4213 Innovationsvorsprung auch in Zukunft verteidigen können.

4214 **Sozial- und Umweltstandards**

4215 Im Rahmen der Debatte über die Konkurrenz aus den Niedriglohnländern ist zuweilen die Forderung nach
4216 „fairen“ Sozial- und Umweltstandards zu vernehmen. Dahinter steht die Tatsache, dass in vielen
4217 Entwicklungsländern Menschenrechte und Umweltschutz nicht adäquat umgesetzt werden und die
4218 Arbeitsbedingungen nicht unseren Vorstellungen entsprechen.

4219 Dabei ist eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig. Abstriche bei den universellen Menschenrechten sind
4220 nicht hinnehmbar; die deutsche Politik hat die Aufgabe, Menschenrechtsverletzungen auch bei wichtigen
4221 Handelspartnern offen anzusprechen und die Umsetzung von Lösungen zu unterstützen. Dagegen muss das Für
4222 und Wider bei Mindeststandards im sozialen und im Umweltbereich sorgfältig abgewogen werden, insbesondere
4223 wenn primär die Maßstäbe entwickelter Volkswirtschaften angesetzt werden. Einerseits würden die Kosten von
4224 zu hohen Standards die armen Nationen überfordern, weil die Produktivität der Arbeitskräfte dort sehr viel
4225 geringer ist als in den Industrieländern. Daher verwundert es nicht, dass Entwicklungs- und Schwellenländer sich
4226 dem Ansinnen mit Nachdruck widersetzen, Sozial- und Umweltstandards in der World Trade Organization
4227 (WTO) zu verankern, wo Verstöße mit Handelssanktionen geahndet werden könnten. Andererseits besteht die
4228 Gefahr von Regulierungsarbitrage, indem zum Beispiel Produktionsstätten in Länder mit besonders niedrigen
4229 Umweltstandards oder fragwürdigen Arbeitsbedingungen verlagert werden. Dies gilt insbesondere für Länder, in
4230 denen die Rechte der Betroffenen nicht ausreichend institutionell verankert sind.

4231 Sinnvoller erscheint es daher, auf die Sozial- und Arbeitsstandards der International Labour Organization (ILO)
4232 zu setzen, die weltweit schon viele Länder ratifiziert haben. Weil es gleichwohl zuweilen an der Durchsetzung
4233 mangelt, könnten die ratifizierten Standards gegebenenfalls in bilateralen EU-Handelsabkommen verankert
4234 werden, um ihnen mehr Geltungskraft zu verleihen. Das Gleiche gilt für Umweltstandards, auf die man sich in
4235 internationalen Gremien verständigt hat.

4236 Multinationalen Unternehmen, die in Entwicklungsländern produzieren, ist es aufgrund der höheren
4237 Produktivität zumutbar, höhere als die nationalen Sozial- und Umweltstandards zu erfüllen. *Corporate*
4238 *Responsibility* heißt an dieser Stelle, dass Unternehmen eine Verpflichtung und Vorbildfunktion haben, zum
4239 Beispiel die Regularien und freiwilligen Selbstverpflichtungen in allen Stellen, an denen sie weltweit tätig sind,
4240 einzuhalten.

4241 **Internationaler Standortwettbewerb**

4242 Im Zuge der Globalisierung ist es zu einer stärkeren Konkurrenz der Länder um das mobiler gewordene Kapital
4243 gekommen. Denn Staaten sind auf Unternehmen und Investitionen angewiesen, wenn sie ihrer Bevölkerung
4244 dauerhaft Beschäftigung und Wohlstand ermöglichen wollen. Damit ist die Sorge entstanden, die Politik würde
4245 gegenüber der globalen Wirtschaft an Autonomie verlieren. Darüber hinaus könnte es theoretisch zu einem
4246 ruinösen Wettbewerb bei Steuern und Sozialstandards kommen, der langfristig die Finanzierung von Schulen,
4247 Straßen und sozialem Ausgleich infrage stellen könnte.

4248 Doch in vielen Bereichen sind diese Ängste überzogen. Denn auch multinationale Unternehmen operieren nicht
4249 im rechtsfreien Raum. Sie müssen sich zum einen den Gesetzen der Länder beugen, in denen sie operieren. Zum
4250 anderen nehmen insbesondere in der EU die supranationalen Kompetenzen zu, etwa bei Regulierungen oder dem
4251 Kartellrecht. Die Wettbewerbsverfahren der Europäischen Kommission gegen Wirtschaftsgiganten wie
4252 Microsoft, Intel und General Electric bezeugen dies.

4253 Darüber hinaus schauen die Unternehmen bei Steuern und Sozialabgaben nicht nur auf die Kostenseite, sondern
4254 auch auf das, was ein Staat bietet, etwa in puncto Bildung, Infrastruktur und sozialem Frieden. Es kommt also
4255 auf ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bei staatlichen Leistungen an. Auch empirisch lässt sich die These vom
4256 ruinösen Steuerwettbewerb nicht belegen. So ist beispielsweise der Anteil der Gewinnsteuern von
4257 Kapitalgesellschaften an der Wirtschaftsleistung in der OECD seit 1985 (2,6 Prozent) nicht gesunken, sondern
4258 hat sogar bis 2008 deutlich zugelegt (auf 3,5 Prozent). Zudem kann ein internationaler Standortwettbewerb
4259 durchaus positive Wirkungen auf die Politik entfalten, etwa indem Abwanderungen von Unternehmen und
4260 Produktionsstätten auf wirtschaftspolitischen Korrekturbedarf hindeuten.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4261 Allerdings gibt es auch problematische Aspekte der Länderkonkurrenz um Investoren, denn sie kann einen
4262 internationalen Lachheitswettbewerb der ordnungspolitisch gebotenen Rahmensetzung fördern. Dies war im
4263 Bereich der Finanzmarktregulierung zu beobachten, die bis zur Finanzkrise in den meisten Ländern schrittweise
4264 abgesenkt wurde. Zudem haben sich weltweit im Laufe der Zeit viele Steuer- und Regulierungsosen gebildet.
4265 Gegen Länder, die Steuerhinterziehung fördern oder tolerieren, wird erst seit einigen Jahren – etwa im Rahmen
4266 der OECD, aber auch bilateral etwa mit der Schweiz und Liechtenstein – verstärkt vorgegangen. Darüber hinaus
4267 ist es höchst problematisch, wenn Staaten mit laxer Finanzmarktregulierung Investoren anlocken und es so
4268 anderen Nationen schwer machen, die nötige Vorsorge gegen Finanzmarktkrisen global durchzusetzen.²⁰⁸

4269 Ähnlich gelagert könnten die Auswirkungen auf nationale Umweltstandards sein. Zwar bergen hohe Standards
4270 den Zwang zur Anpassung auf Unternehmensebene, was auf lange Sicht ein Wettbewerbsvorteil sein kann, weil
4271 effizienteres Produzieren „eingeeübt“ werden kann. Es ist aber auch denkbar, dass die Produktionsstätten mit dem
4272 größten Umweltverzehr in Regulierungsosen verlegt werden, sodass gerade im Bereich globaler
4273 Umweltprobleme mit grenzüberschreitenden externen Effekten wie dem Klimawandel kontraproduktiv sein
4274 kann. Die Anforderungen nachhaltigen Wirtschaftens kann die Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen auf
4275 den Weltmärkten daher sowohl positiv als auch negativ beeinflussen.

4276 4.3.5 **Global Governance: Notwendigkeit internationaler Regelwerke**

4277 Diese Überlegungen zeigen deutlich, wie wichtig in Zukunft eine bessere Global Governance ist und wie
4278 schwierig dieses Ziel zu erreichen ist. Denn globale Regeln haben in vielen Fällen den Charakter von
4279 öffentlichen Gütern – und unterliegen damit den üblichen Problemen.²⁰⁹ Vor allem die Möglichkeiten zum
4280 Trittbrettfahren und zur Nicht-Kooperation sind besonders schädlich. So haben Steueroasen kaum Anreize, bei
4281 der Sicherung der globalen Finanzmarktstabilität mitzuwirken, weil ihnen das hohe Kosten verursachen würde.
4282 Doch ihr Agieren gefährdet – in Form eines externen Effektes – andere Staaten. Diese Konstellation würde
4283 eigentlich das Eingreifen einer starken globalen Regierung erfordern. Doch da es diese nicht gibt, ist die Welt
4284 weiterhin auf das Funktionieren von Kooperationsgremien wie G20 oder G8 angewiesen.

4285 In diesem Zusammenhang ist es besonders betrüblich, dass der Geist des Multilateralismus mit dem
4286 geopolitischen Aufstieg der Schwellenländer an Kraft zu verlieren scheint. Die stockenden Verhandlungen bei
4287 der Doha-Welthandelsrunde und in der globalen Klimapolitik sind traurige Zeugen dafür. Die internationalen
4288 Finanzmarktreformen haben zwar manches erreicht, werden aber unter anderem vom Internationalen
4289 Währungsunion (IWF) als zu wenig weitreichend kritisiert, nicht zuletzt weil nationale Egoismen noch eine zu
4290 große Rolle spielen. Ebenso ist die globale Rohstoffpolitik mehr von Konflikten als von Kooperation geprägt.

²⁰⁸ Finanzmarktakteure sind – anders als Unternehmen – weniger auf staatliche Leistungen wie Infrastruktur, Bildung und sozialen Frieden angewiesen sind, weil ihnen oft eine „Briefkastenfirma“ reicht. Damit gilt auch die bei produzierenden Unternehmen greifende Ratio nicht, dass sie Kosten und Nutzen staatlicher Leistungen abwägen. Vielmehr schauen sie nur auf die Kosten, die ihnen durch Regulierungen entstehen, was tatsächlich die Tür für einen ruinösen Wettbewerb um laxer Finanzmarktregulierung öffnet.

²⁰⁹ Vgl. Matthes, Jürgen (2009). Die Rolle des Staates in einer neuen Weltwirtschaftsordnung.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4291 **5 Schlussbemerkungen**

4292 Der vorliegende Bericht der Projektgruppe 1 der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“
4293 hat eingehend den Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft beleuchtet und dabei zahlreiche
4294 Wechselwirkungen aufgezeigt.

4295 In Kapitel 2 wurden zunächst einige wichtige wirtschaftswissenschaftliche Grundbegriffe und
4296 -zusammenhänge aufbereitet, was auch Leserinnen und Lesern ohne wirtschaftswissenschaftlichen Hintergrund
4297 das Verständnis der weiteren Kapitel ermöglicht. Bereits auf den ersten Seiten des Berichts wird deutlich, dass es
4298 sich bei dem in modernen Industrienationen zu beobachtenden Wachstum in aller Regel um qualitatives
4299 Wachstum handelt: Durch technischen Fortschritt steigt die Qualität von Produkten und Dienstleistungen, sie
4300 differenzieren sich aus und werden immer besser auf die Anforderungen der Kundinnen und Kunden
4301 zugeschnitten. Dies steigert die Zahlungsbereitschaft, was in der Folge zu wirtschaftlichem Wachstum führt.
4302 Wirtschaftliches Wachstum auf Basis reiner Mengensteigerungen – sogenanntes quantitatives Wachstum – findet
4303 sich dagegen nur noch in Entwicklungs- und Schwellenländern, da hier zunächst die elementaren Bedürfnisse
4304 breiter Bevölkerungsschichten an Nahrung, Kleidung und Unterkunft befriedigt werden müssen.

4305 Obwohl das Wachstum in Industrieländern wie Deutschland mittlerweile häufig qualitativer Natur ist, wirft es
4306 weiterhin einige Probleme auf. Diese stehen in engem Zusammenhang mit der Messung von
4307 Wirtschaftswachstum durch das Bruttoinlandsprodukt. Zwar bildet das BIP den Wohlstand eines Landes in
4308 gewissem Umfang ab und korreliert darüber hinaus mit anderen Wohlstandsindikatoren, weshalb ihm oftmals –
4309 zu Unrecht – eine Proxyfunktion für die Wohlstandsmessung zugesprochen wurde. Aber es hat Schwächen, die
4310 in Kapitel 2 explizit benannt werden.

4311 Exemplarisch für diese Schwächen ist zum einen die Tatsache, dass sich der durch technischen Fortschritt
4312 beförderte Wohlstand nicht zwangsläufig in Produkten und Dienstleistungen ausdrücken muss – vielmehr
4313 können Menschen den technischen Fortschritt auch zu erhöhtem Freizeitkonsum oder unentgeltlichen
4314 Tätigkeiten wie Kindererziehung oder bürgerschaftlichem Engagement nutzen, was sich dann aber nicht mehr im
4315 BIP und damit auch nicht in wirtschaftlichem Wachstum ausdrückt. Zum anderen spiegeln die Preise für
4316 Produkte und Dienstleistungen nicht immer die gesamten Kosten ihrer Herstellung wider. Solche Kosten sind
4317 beispielsweise durch die Produktion entstandene Umweltschäden oder die Belastung der Atmosphäre mit
4318 Emissionen.

4319 Daneben wird in Kapitel 2 herausgestellt, dass klar zwischen wissensbasiertem Wachstum und kurzfristigem
4320 Wachstum aufgrund von Kapitalmarktbewertungen unterschieden werden muss. Letzteres Wachstum entsteht
4321 oftmals als Folge von Überbewertungen und mündet nicht selten in sogenannten Kapitalmarktblasen. Erweist
4322 sich die positive wirtschaftliche Entwicklung des zugrunde liegenden Wirtschaftszweiges als nicht nachhaltig
4323 und somit als überbewertet, platzt die Blase. Dies führt nicht nur zu einem Vermögensverlust der Anlegerinnen
4324 und Anleger, sondern auch zu einem Vertrauens- und Fremdkapitalverlust der betroffenen Unternehmen. Im
4325 schlimmsten Fall – wie im Zuge der Finanzkrise 2008/09 – schlägt dies auch auf andere Wirtschaftszweige
4326 durch. In diesem Kontext wird in Kapitel 2 wie auch an anderen Stellen im Bericht auf die eminente Bedeutung
4327 einer nachhaltig angelegten Unternehmenspolitik hingewiesen, wobei im demokratischen Konsens erzielten,
4328 idealerweise supranational abgestimmten regulatorischen Komponenten im Sinne von Leitplanken zunehmend
4329 Bedeutung zukommt.

4330 Kapitel 3 befasst sich mit den Wechselwirkungen zwischen Wachstum und wichtigen gesamtwirtschaftlichen
4331 Entwicklungen. Zunächst wird in Kapitel 3.1 ein eingehender Überblick der wirtschaftlichen
4332 Entwicklungsphasen in Deutschland von 1949 bis heute gegeben. Bemerkenswert hierbei ist die Tatsache, dass
4333 es in Deutschland nach der Wiedervereinigung – bedingt durch den enormen Aufholbedarf der neuen
4334 Bundesländer – zu einer vorübergehenden Rückkehr zum quantitativen Wachstum der Nachkriegszeit kam. Es
4335 zeigt sich zudem, dass sich die strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland in drei Stufen von der ersten Ölkrise
4336 1973 bis Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich erhöht hat und es erst mit der „Agenda 2010“ zu einer vorläufigen
4337 Trendwende kam.

4338 Die spezifisch deutsche Abwandlung des Kapitalismus in Form der sozialen Marktwirtschaft spielte für die
4339 Bewältigung der teilweise enormen wirtschaftlichen Anpassungen seit 1949 eine entscheidende Rolle. Der
4340 Schlüssel hierzu liegt in der Tatsache, dass die Soziale Marktwirtschaft nie rein technokratisch auf reine
4341 Marktmechanismen abzielte, sondern immer die kulturellen und sozialen Grundlagen im Blick hatte, auf denen
4342 sich Wirtschaften letztlich vollzieht. Dieser ganzheitliche Ansatz mit der damit untrennbar verbundenen

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4343 Wandlungsfähigkeit lässt die Soziale Marktwirtschaft auch in Anbetracht der aktuellen Herausforderungen
4344 weiterhin als bestens geeignetes Wirtschaftsmodell erscheinen.

4345 Kapitel 3.2 stellt die Wechselwirkungen zwischen Wachstum und den öffentlichen Haushalten dar. Dieses
4346 Verhältnis ist in erster Linie geprägt durch die Staatsverschuldung, die seit Beginn der 1970er Jahre in
4347 Deutschland kontinuierlich zugenommen hat. So verwundert es nicht, dass das Kapitel auch in erster Linie auf
4348 die Risiken einer dauerhaft hohen Staatsverschuldung eingeht. Neben dem gemeinhin bekannten Umstand, dass
4349 heutige Schulden den finanziellen Handlungsspielraum in Zukunft beschränken und damit eine Umverteilung
4350 innerhalb nachfolgender Generationen darstellen, wird auch auf den „Crowding-out“-Effekt der
4351 Staatsverschuldung eingegangen: Durch steigende Staatsverschuldung steigen auch das Risiko des
4352 Zahlungsausfalls und damit der Zins, den Staaten bei der Begebung von Staatsanleihen gewähren müssen.
4353 Gleichzeitig benötigen auch private Unternehmen Fremdkapital, um Investitionen zu finanzieren. Jedoch können
4354 Unternehmen ab einem gewissen öffentlichen Verschuldungsstand nicht mehr mit der Verzinsung der
4355 Staatsanleihen mithalten, weshalb private Kapitalgeber dann eher geneigt sind, ihr Geld in Staatsanleihen als in
4356 Unternehmen zu investieren. Der Staat verdrängt so die private Kapitalnachfrage.

4357 Neben diesen eher negativen Aspekten wird in Kapitel 3.2 jedoch auch ausgeführt, dass den staatlichen Schulden
4358 im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Saldenbilanz Vermögenspositionen gegenüberstehen. Entgegen der
4359 landläufigen Meinung werden diese Vermögenspositionen aber nicht etwa mehrheitlich von Banken, sondern in
4360 erster Linie von Privatpersonen und Unternehmen der Realwirtschaft gehalten.

4361 Kapitel 3.3 stellt den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und einem funktionierenden
4362 Finanzmarkt heraus. Dabei wird deutlich, dass dem Finanzmarkt zwei unentbehrliche Funktionen im
4363 gesamtwirtschaftlichen Gefüge zukommen: die Kapitalakkumulation und die Kapitalallokation. Erstere stellt im
4364 Wesentlichen auf den Umstand ab, dass einzelne Investoren meist nur kleine Ersparnisse anbieten können,
4365 während Unternehmen für die Finanzierung von Investitionen meist umfangreiche Kredite benötigen. Der
4366 Finanzmarkt transformiert die kleinen Ersparnisse in großvolumige Kredite und ermöglicht so die Erhaltung und
4367 Erweiterung des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks durch die Finanzierung von Investitionen. Die Funktion
4368 der Kapitalallokation beinhaltet die Zuführung des knappen Kapitals in die besten Verwendungszwecke – dies
4369 geschieht insbesondere durch den Abbau von Informationsasymmetrien und die Senkung von
4370 Transaktionskosten. Insgesamt kommt dem Finanzmarkt also eine finanzielle Mediatorfunktion zwischen
4371 Privatpersonen und Unternehmen beziehungsweise dem Staat zu.

4372 Kapitel 3.3 geht jedoch auch auf die jüngste Entwicklung ein, in der die „dienende“ Funktion des Finanzmarkts
4373 immer stärker in den Hintergrund rückte. Stattdessen entwickelte der Finanzmarkt – begünstigt durch
4374 fortschreitende Deregulierung in fast allen OECD-Staaten – ein Eigenleben: Mit eigenen Produkten, eigenen
4375 Regeln und einer eigener Dynamik, die sich immer stärker von der Entwicklung in der Realwirtschaft entfernte
4376 und schließlich in der Finanz- und nachfolgenden Wirtschaftskrise der Jahre 2008/09 mündete. Um die
4377 Entwicklung auf dem Finanzmarkt wieder stärker an diejenige in der Realwirtschaft zu koppeln, werden – ohne
4378 der Projektgruppe 4 der Enquete-Kommission zu sehr vorgreifen zu wollen – einige mögliche
4379 ordnungspolitische Maßnahmen skizziert, die teilweise bereits in der Umsetzung begriffen sind. Hierzu zählen
4380 vor allem die Reduzierung der Haftungsbeschränkung in Form einer höheren Eigenkapitalunterlegung von
4381 Finanzmarktgeschäften, die Trennung von Beratung und Bewertung innerhalb der Ratingagenturen und eine
4382 Bankenaufsicht auf europäischer oder globaler Ebene, die die verschärften regulatorischen Rahmenbedingungen
4383 auch effektiv durchsetzen kann.

4384 Kapitel 3.4 beleuchtet den Einfluss unternehmerischen Handelns auf das wirtschaftliche Wachstum einer
4385 Volkswirtschaft. Unternehmen sind die entscheidenden Innovatoren innerhalb einer Volkswirtschaft, sie
4386 entdecken und koordinieren Marktchancen, tragen aber auch das Risiko des Scheiterns. Zudem transformieren
4387 sie das Wissen aus staatlicher beziehungsweise öffentlicher Grundlagenforschung in marktgängiges Wissen und
4388 sorgen so für jenen technischen Fortschritt, der letztlich in wirtschaftlichem Wachstum mündet. Durch
4389 Investitionen tragen sie zudem einen erheblichen Teil zum Kapitalstock und damit zum materiellen
4390 Wohlstandsniveau einer Volkswirtschaft bei.

4391 Das wirtschaftswissenschaftliche Bild des Verhältnisses von Unternehmen zur Gesellschaft hat sich in den
4392 vergangenen rund 40 Jahren stark verändert. War man in den 1970er Jahren noch der Ansicht, Unternehmen
4393 sollten sich ausschließlich auf die Gewinnerzielung und Reinvestition dieser Gewinne in Produktionsmittel
4394 konzentrieren, ist man nun der Überzeugung, dass Unternehmen gesellschaftliche Akzeptanz benötigen, um
4395 langfristig Gewinne erwirtschaften zu können. Daher sollten Investitionen nicht nur in die Produktion, sondern
4396 auch in die „gesellschaftliche Zusammenarbeit“ fließen. Hierzu zählt vor allem die Personal- und

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4397 Organisationsentwicklung, die effiziente und umweltschonende Produktion unter Einhaltung von
4398 Arbeitnehmerrechten sowie die Konzentrierung auf langfristige Geschäftsmodelle, kurzum: eine ökonomisch,
4399 ökologisch und sozial nachhaltige Geschäftspolitik.

4400 Kapitel 3.5 beleuchtet die Wechselbeziehung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung. Ein direkter
4401 Zusammenhang zwischen hohen Wachstumsraten und hoher Beschäftigung kann dabei nicht nachgewiesen
4402 werden, wohl aber steigen mit den Wachstumsraten die Reallöhne. Allerdings profitieren von dieser
4403 Entwicklung nicht alle Erwerbspersonen in gleichem Maße. Ein kurzer Abriss der Beschäftigungsentwicklung
4404 zeigt, dass sich dieser Trend auch in Deutschland vollzogen hat. Erst mit der Vergrößerung des Abstands
4405 zwischen Beschäftigungslohn und Transferleistungen im Zuge der Gesetze für moderne Dienstleistungen am
4406 Arbeitsmarkt trat eine Situation ein, die dazu führte, dass auch Geringqualifizierte wieder in nennenswertem
4407 Umfang in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Dies führte zunächst zu einem Anstieg
4408 beispielsweise bei Minijobs oder geförderter Selbstständigkeit. Dieser Trend kehrte sich allerdings um, als die
4409 Reformen schließlich auf dem Arbeitsmarkt griffen, sodass heute rund 2,5 Millionen Menschen mehr einer
4410 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen als 2005.

4411 Kapitel 3.6 geht auf den Einfluss von Wachstum auf die Einkommensverteilung ein. Hierbei zeigt sich, dass es
4412 seit Beginn der Industrialisierung tatsächlich eine massive Spreizung der Einkommensverteilung gegeben hat.
4413 Allerdings fällt der Großteil dieser Entwicklung in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und damit in die
4414 Pionierzeit der Industrialisierung. Seit den 1960er Jahren steigt die Spreizung dagegen nur noch sehr moderat
4415 und ist in den Industrieländern zu großen Teilen auf die Abnahme der Haushaltsgrößen zurückzuführen. Zudem
4416 ist in der Einkommensverteilung ein sogenannter „skill bias“ festzustellen, also eine systematisch höhere
4417 Bewertung höher qualifizierter Arbeit gegenüber niedriger qualifizierter Arbeit. Auch der demografische Wandel
4418 spielt eine Rolle für die Einkommensverteilung – jedoch weitaus weniger signifikant als für die wirtschaftliche
4419 Entwicklung insgesamt sowie für öffentliche Finanzen. Diese Zusammenhänge werden in den Kapiteln 4.1 und
4420 4.2 thematisiert.

4421 In Kapitel 4.1 wird die Rolle des demografischen Wandels für die zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
4422 Deutschlands aufgegriffen. Dabei werden drei Wege identifiziert, um die Innovationskraft auch unter dem
4423 Eindruck einer Verhältnisverschiebung zwischen Jung und Alt zu erhalten: bessere Ausbildung, bessere
4424 Arbeitsteilung und bessere Lenkung. Bessere Bildung lohnt sich dabei sowohl für den Einzelnen (in Form
4425 höherer Einkommen) als auch gesamtwirtschaftlich (in Form höherer Innovationskraft). Es ist jedoch fraglich, ob
4426 rein quantitative Verbesserungen die Bildung in Deutschland beim bereits gegebenen hohen Stand noch weiter
4427 verbessern können. Vielmehr sind hier eher qualitative Verbesserungen gefragt. Eine bessere Arbeitsteilung
4428 bedeutet letztlich eine noch konsequentere Teilung sogenannter "fluider" und „kristalliner“ Aufgaben. Letztere
4429 werden aufgrund ihrer erhöhten Anforderungen an Routine und Erfahrung eher Älteren zugeordnet, erstere
4430 aufgrund ihrer Anforderungen an Innovationskraft und Originalität dagegen eher Jüngeren. Die Entlastung
4431 innovativer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von rein administrativen Aufgaben ist aber generell ein
4432 entscheidender Schlüssel zum Erhalt der Innovationskraft und manifestiert sich weniger an der Trennlinie
4433 zwischen Jung und Alt.

4434 Grundsätzlich hält der demografische Wandel Chancen und Risiken gleichermaßen bereit. So dürfte das eben
4435 dargestellte Erfordernis an noch bessere Arbeitsteilung die Nachfrage auch nach Arbeitnehmerinnen und
4436 Arbeitnehmern jenseits der 60 (sofern sie die entsprechenden Qualifikationen aufweisen) deutlich steigern und
4437 die Frühverrentungspolitik der vergangenen Jahre endgültig beenden. Allerdings ergeben sich besonders für die
4438 öffentlichen Finanzen und hier insbesondere für die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung erhebliche
4439 Risiken, wie in Kapitel 4.2 herausgestellt wird. Die Tragfähigkeitslücke der gesamtstaatlichen Finanzen beträgt
4440 nach aktuellen Prognosen dauerhaft rund 3,1 Prozent des BIP, was letztlich bedeutet, dass der Saldo aus
4441 staatlichen Einnahmen und Ausgaben dauerhaft um 3,1 Prozent des BIP erhöht werden muss, um eine dauerhafte
4442 Tragfähigkeit zu gewährleisten.

4443 Allerdings können bereits recht marginale Zuwächse bei Geburtenrate und Zuwanderung diese Entwicklung
4444 erheblich positiver ausfallen lassen. Hierzu tragen nicht zuletzt die steuerfinanzierten öffentlichen Haushalte bei,
4445 bei denen sich die Situation durch den demografischen Wandel aufgrund der sogenannten demografischen
4446 Dividende (also Einsparungen durch nicht mehr benötigte Ausgaben beispielsweise für den
4447 Familienlastenausgleich oder Schulen) deutlich weniger verschärft als in den großen sozialen
4448 Sicherungssystemen.

4449 Kapitel 4.3 gibt schließlich noch einen Überblick über die Herausforderungen für deutsche Unternehmen in einer
4450 globalisierten Welt. Es zeigt sich, dass deutsche Unternehmen die Herausforderungen der wirtschaftlichen

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4451 Globalisierung bisher überaus erfolgreich gemeistert haben. Trotz einer massiv gestiegenen
4452 Weltmarktintegration sowohl bei Exporten als auch bei Importen und einer erhöhten Konkurrenz aus
4453 sogenannten emerging markets beziehungsweise Schwellenländern konnten deutsche Unternehmen ihre
4454 Technologie- und Innovationsführerschaft bislang behaupten – nicht zuletzt aufgrund der intensiven Nutzung
4455 von Verlagerungen einfacher Produktionen ins Ausland. Bisher scheint es so, als ob dies auch in Zukunft der
4456 Fall sein könnte. Allerdings ergibt sich auch bei komplexeren Produktionen eine immer stärkere Konkurrenz aus
4457 den Entwicklungs- und Schwellenländern, insbesondere bei leicht digitalisierbaren Produkten und
4458 Dienstleistungen.

4459 Der zu Anfang der Globalisierung befürchtete „race to the bottom“ bei Steuern und Sozialabgaben hat sich
4460 dagegen nicht bestätigt. Sehr wohl aber ist in Entwicklungsländern ein Trend zur Aufweichung von Sozial- und
4461 Umweltstandards zu beobachten. Dies ist in gewissem Maße auch verständlich, da sich diese Länder zunächst
4462 nur auf diesem Weg eine Position auf dem Weltmarkt erarbeiten können. Aufgabe multinationaler Unternehmen
4463 ist es daher, dafür zu sorgen, dass Sozial- und Umweltstandards in den Entwicklungs- und Schwellenländern
4464 eingehalten werden. Anzustreben sind dabei Branchenlösungen im internationalen Regelwerk, weil die
4465 Anforderungen nachhaltigen Wirtschaftens die Wettbewerbsposition deutscher Unternehmen auf dem Weltmarkt
4466 auch negativ beeinflussen können. Hierbei dürfte es sinnvoll sein, das Modell der sozialen Marktwirtschaft im
4467 Rahmen internationaler Kooperationsgremien wie G8 oder G20 in eine globalisierte Welt zu übersetzen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4468 **Sondervotum des Abgeordneten Dr. Matthias Zimmer sowie des Sachverständigen Prof. Dr.**
4469 **Ulrich Brand zum Bericht der Projektgruppe 1²¹⁰**

4470 *Der Bericht der Koalitionsfraktionen stellt eine erste Grundlage dafür dar, die Möglichkeiten und Grenzen des*
4471 *Wachstums sowie seinen Stellenwert für Wirtschaft und Gesellschaft verstehen und beurteilen zu können sowie*
4472 *Handlungsempfehlungen darauf aufzubauen. Er greift in vielen Fällen aber zu kurz und vernachlässigt wichtige*
4473 *Themenstellungen und Zugänge, die zu einer vollständigen und umfassenden Beurteilung des Wachstumsbegriffs*
4474 *unabdingbar gewesen wären.*

4475 1. *Der Bericht zeigt eine optimistisch gefärbte Grundhaltung auf Basis eines neoklassischen*
4476 *Wirtschaftsparadigmas. Aus dem Blickwinkel dieses Berichtes betrachtet, ist die Einrichtung einer*
4477 *Enquete-Kommission, die sich mit den problematischen Wirkungen unserer Wirtschaftsweise befasst,*
4478 *lediglich eine bedauernswerte Folge eines vorübergehenden Marktversagens, das durch die*
4479 *ausreichende Einpreisung von Folgekosten, mehr Transparenz in den Märkten selbst und*
4480 *gegebenenfalls die Etablierung neuer ordnungspolitischer Leitplanken durch den Markt selbst gelöst*
4481 *werden kann. Auch wenn das Vertrauen in die Kräfte eines vernünftig eingerichteten Marktes und des*
4482 *dazu gehörigen Wettbewerbssystems grundsätzlich gerechtfertigt erscheint, ist die Sichtweise doch*
4483 *stark verkürzt, da die Darstellung auf den Markt und damit auf die Marktrationalitäten beschränkt ist.*
4484 *Es zeigt die Prävalenz eines Denkens, das der optimistischen Aufklärungsphilosophie unter veränderten*
4485 *Bedingungen nach wie vor verhaftet ist²¹¹ und sich nicht nur im ökonomischen, sondern auch im*
4486 *sozialwissenschaftlichen Denken manifestiert²¹².*

4487 2. *Dies zeigt sich prominent an der Abwesenheit einer ausführlichen Erörterung des Umweltschutzes und*
4488 *der ökologischen Nachhaltigkeit. Die Erörterung ökologischer Auswirkungen unseres Wirtschaftens*
4489 *war lange Zeit der blinde Fleck auch für die Theoriebildung der sozialen Marktwirtschaft. In der*
4490 *unmittelbaren Nachkriegszeit standen Fragen des Wiederaufbaus und des Konsums im Vordergrund.*
4491 *Ökologische Fragen drängten erst ab Mitte der 1960er Jahre langsam in das öffentliche Bewusstsein,*
4492 *etwa die Frage der Umweltverschmutzung im Rhein-Ruhr-Gebiet oder die Einrichtung erster*
4493 *Nationalparks, die damit einen besonderen Schutzstatus erhielten. Die „Jahre der ökologischen*
4494 *Revolution“²¹³ kulminierten in dem ersten Bericht des Clubs of Rome im Jahr 1972, der eine Flut von*
4495 *Folgeschriften über die Grenzen des Wachstums und den Raubbau an der Natur nach sich zog, auch*
4496 *aus dem Umfeld der Union.²¹⁴ Die Debatte über die ökologischen Folgen unseres Wirtschaftens wurde*
4497 *häufig mit Verweis auf vermeintliche Zielkonflikte zwischen Ökologie und Ökonomie, zwischen*
4498 *Ökologie und Beschäftigung geführt. Heute ist es Konsens, dass der Begriff der Nachhaltigkeit, wie er*
4499 *durch die Brundtland-Kommission entwickelt worden ist, den sozialen, ökonomischen und ökologischen*
4500 *Dimensionen gerecht werden muss. Dies allein reicht aber nicht aus. Der ökologischen Dimension*
4501 *kommt ein existenzielles Apriori zu, weil sich alles Wirtschaften in den Grenzen unseres Umweltraumes*
4502 *bewegen muss.²¹⁵ Erst innerhalb eines solchen vorgängigen Verständnisses ergibt die Forderung, die*
4503 *drei Dimensionen der Nachhaltigkeit im Wirtschaftsprozess zu beachten, einen Sinn.*

4504 3. *Wachstum führt nicht immer zu mehr Wohlstand und Lebensqualität. Dies ist schon eine Erkenntnis, die*
4505 *Ludwig Erhard in seiner Zeit als Wirtschaftsminister und als Bundeskanzler wiederholt und prominent*
4506 *ausgesprochen hat. Mehr noch: Ein höheres Wachstum kann mitunter auch zu einer Einbuße an*
4507 *Wohlstand und Lebensqualität führen. Der Fokus auf Wachstum unterstellt, dass Menschen dieses*
4508 *immer und unbedingt für ein gutes und gelingendes Leben auch benötigen. Wenn dies der Fall wäre,*
4509 *dann wäre der Mensch tatsächlich nicht mehr als ein sich durch materiellen Konsum und durch den*
4510 *„Wunsch nach mehr“ definierendes Wesen. Tatsächlich spielen für den Wohlstand und die*
4511 *Lebensqualität aber auch eine Fülle nicht auf dem Markt gehandelter Werte eine Rolle, letztlich auch*
4512 *die Frage nach den Tugenden und dem guten Leben.²¹⁶ Der Bericht der Koalitionsfraktionen tendiert*

²¹⁰ Sondervoten werden im Bericht kursiv dargestellt.

²¹¹ Vgl. kritisch dazu Hösle, Vittorio (1991). Philosophie der ökologischen Krise.

²¹² Vgl. Wallerstein, Immanuel (1991). Unthinking Social Science.

²¹³ Radkau, Joachim (2011). Die Ära der Ökologie: 124-134.

²¹⁴ Vgl. Gruhl, Herbert (1975). Ein Planet wird geplündert.

²¹⁵ Vgl. hierzu auch die Ergebnisse der Projektgruppe 3.

²¹⁶ Vgl. grundlegend McIntyre, Alasdair (1981). After Virtue.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 4513 *hingegen dazu, alles unter Marktgesichtspunkten zu betrachten und damit das Wesen des Menschen*
4514 *unzulässig zu verkürzen.*
- 4515 4. *Das wird besonders deutlich im Kapitel über Bildung. Dass bessere Bildung (gemeint ist wohl:*
4516 *Ausbildung) das Wirtschaftswachstum fördert und sich „lohnt“ im Sinne einer privaten Rendite in*
4517 *Form eines höheren Einkommens, ist eben nur eine, nämlich die ökonomische Betrachtung des*
4518 *Bildungsbereiches. Vollkommen aus dem Blick gerät, dass Bildung auch das Potenzial hat, sich aus*
4519 *vermeintlichen Zwängen zu lösen und eine Idee des guten und gelingenden Lebens zu formulieren, die*
4520 *nicht mit dem Wunsch einhergeht, dieses Leben lediglich über ein Mehr an Gütern oder eine höhere*
4521 *Position in der sozialen Hierarchie zu definieren. In diesem Sinn verstanden, hat Bildung eben auch das*
4522 *Potenzial, Wachstumsdefizite zu kompensieren, weil Wohlstand und Lebensqualität sich vom Wachstum*
4523 *entkoppelt haben. Dass dies in der klassischen Ökonomie offensichtlich völlig aus dem Fokus gerät,*
4524 *zeigt schon der Hinweis in Fußnote 6, in der „Wachstum“ und „Entwicklung“ umstandslos*
4525 *ineinandergesetzt werden. Dies mag aus Sicht einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung*
4526 *nachvollziehbar sein, mit Blick auf die Frage, was den Menschen wichtig ist, bleibt eine solche*
4527 *Differenz gleichwohl heuristisch fruchtbar. Mit der Frage, was das gute Leben auszeichnet, kommen*
4528 *auch Fragestellungen und Empfehlungen in den Blick, die weniger auf eine Ausbildung der*
4529 *Wirtschaftsbürgerin oder des Wirtschaftsbürgers als der Staatsbürgerin oder des Staatsbürgers in*
4530 *demokratischen Gesellschaften von Bedeutung sind.²¹⁷ Auch diese Fragestellungen und Empfehlungen*
4531 *werden im Berichtsentwurf der Koalitionsfraktionen nicht angesprochen.*
- 4532 5. *Schließlich scheint im Bericht der Koalitionsfraktionen noch der ungebrochene Glaube auf, dass sich*
4533 *Technikfolgen durch Folgetechnik erledigen lassen. Diese technokratische Grundannahme, die aus*
4534 *einer Hybris der unbegrenzten Mitschöpfungsmöglichkeit des Menschen entspringt, ist schon häufig*
4535 *auch theologisch kritisiert worden.²¹⁸ Die Mahnung, über der Entwicklung der Technik nicht das*
4536 *Humanum aus dem Auge zu verlieren oder das Wirtschaften insgesamt nicht von einer Idee des*
4537 *Gemeinwohls²¹⁹ abzukoppeln, bleibt für ein christlich beeinflusstes Grundverständnis von Wirtschaft,*
4538 *Technik und letztlich auch Wachstum zentral. Dabei wird „Gemeinwohl“ nicht utilitaristisch definiert,*
4539 *sondern es steht im Dienst der Selbstverwirklichung der Person. Nichts davon findet sich in dem Votum*
4540 *der Koalitionsfraktionen, also der Union und der FDP. Das mag für den politisch verfassten*
4541 *Liberalismus auch entbehrlich sein. Für eine Partei, die das „C“ im Namen trägt, ist es jedoch*
4542 *einigermaßen erstaunlich.*

²¹⁷ Vgl. Höffe, Otfried (2004); Vgl. ebenso Nussbaum, Martha (2010). Not For Profit.

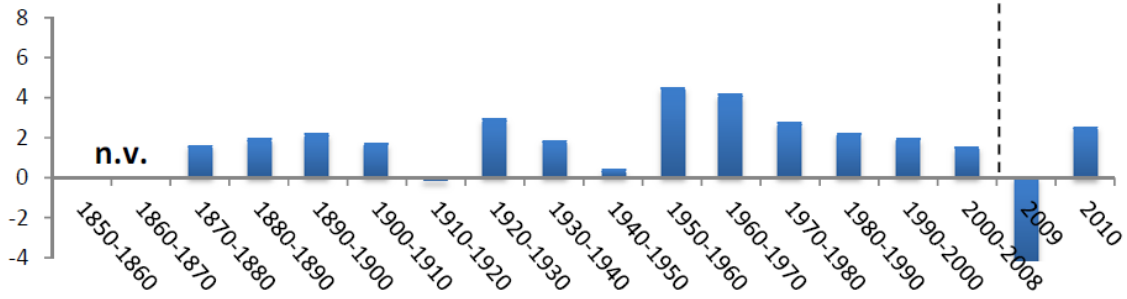
²¹⁸ Beispielhaft Papst Benedikt XVI. (2009). Enzyklika Caritas in veritate: Kapitel 6.

²¹⁹ von Nell-Breuning, Oswald (1985). Gerechtigkeit und Freiheit: 40-52.

4543 **Anhang des Berichts der Projektgruppe 1**

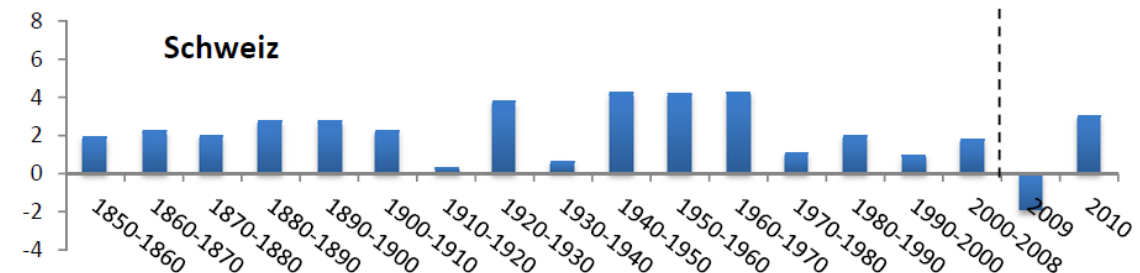
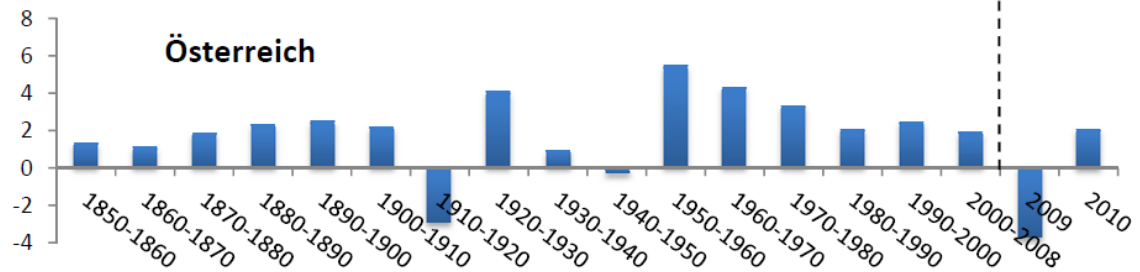
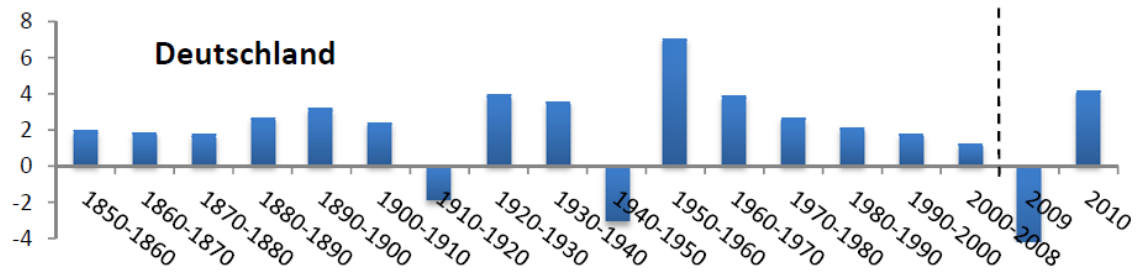
4544 **Abbildung A1: BIP-Wachstum (real, Prozent pro Jahr)**

a) Europa 12 *

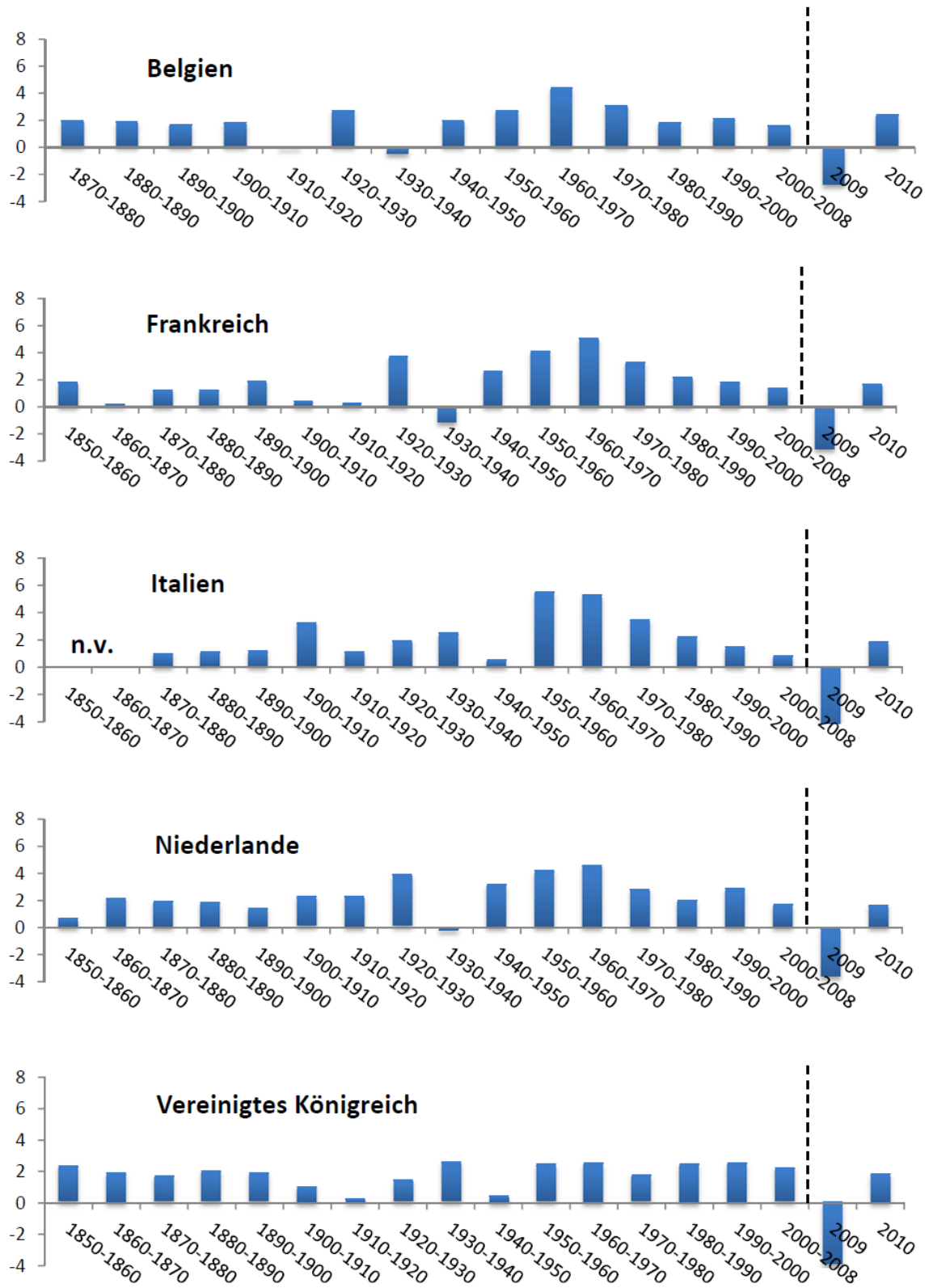


* Deutschland, Österreich, Schweiz, Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden

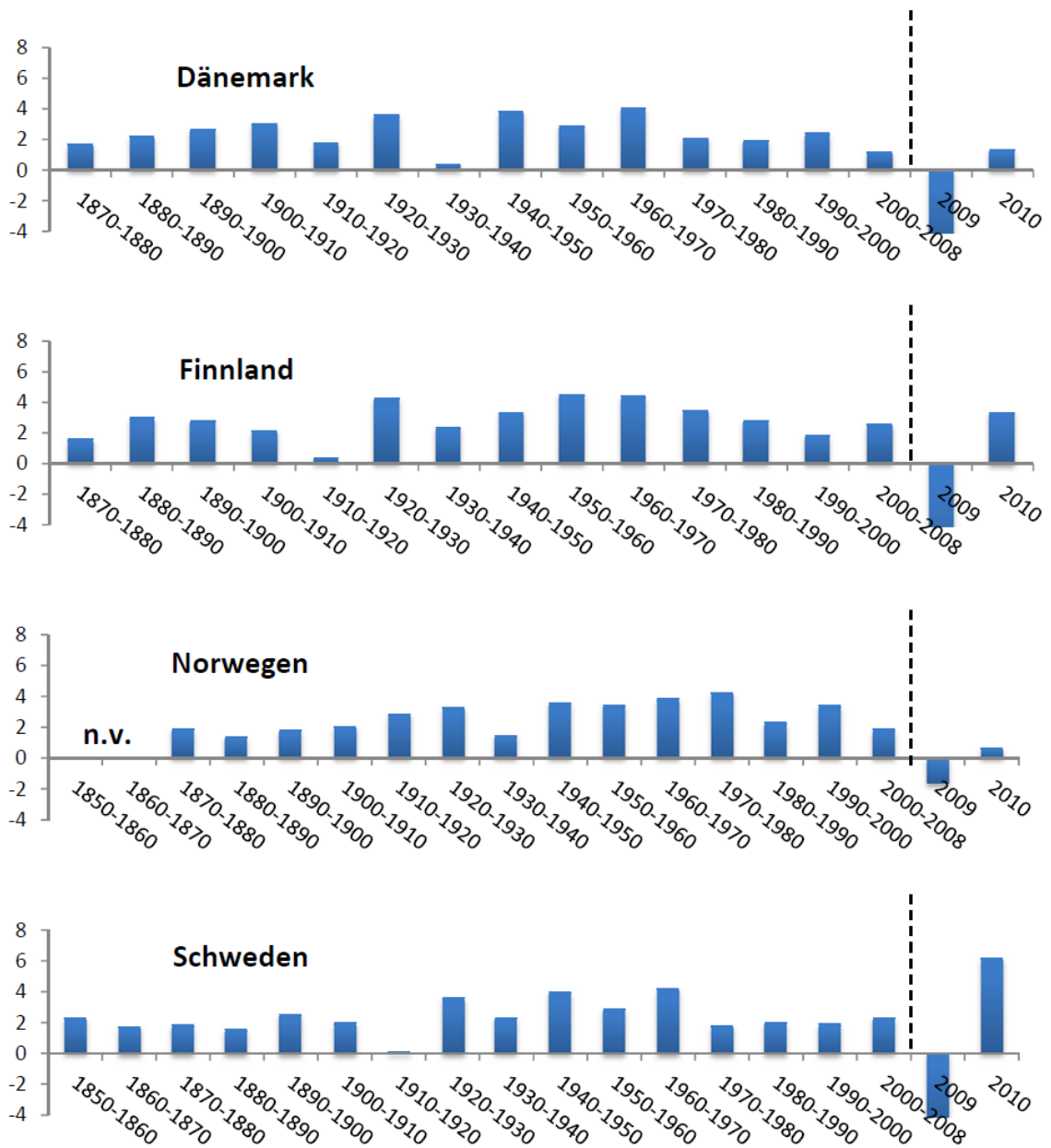
b) Deutscher Sprach- und Kulturraum



c) West- und Südeuropa

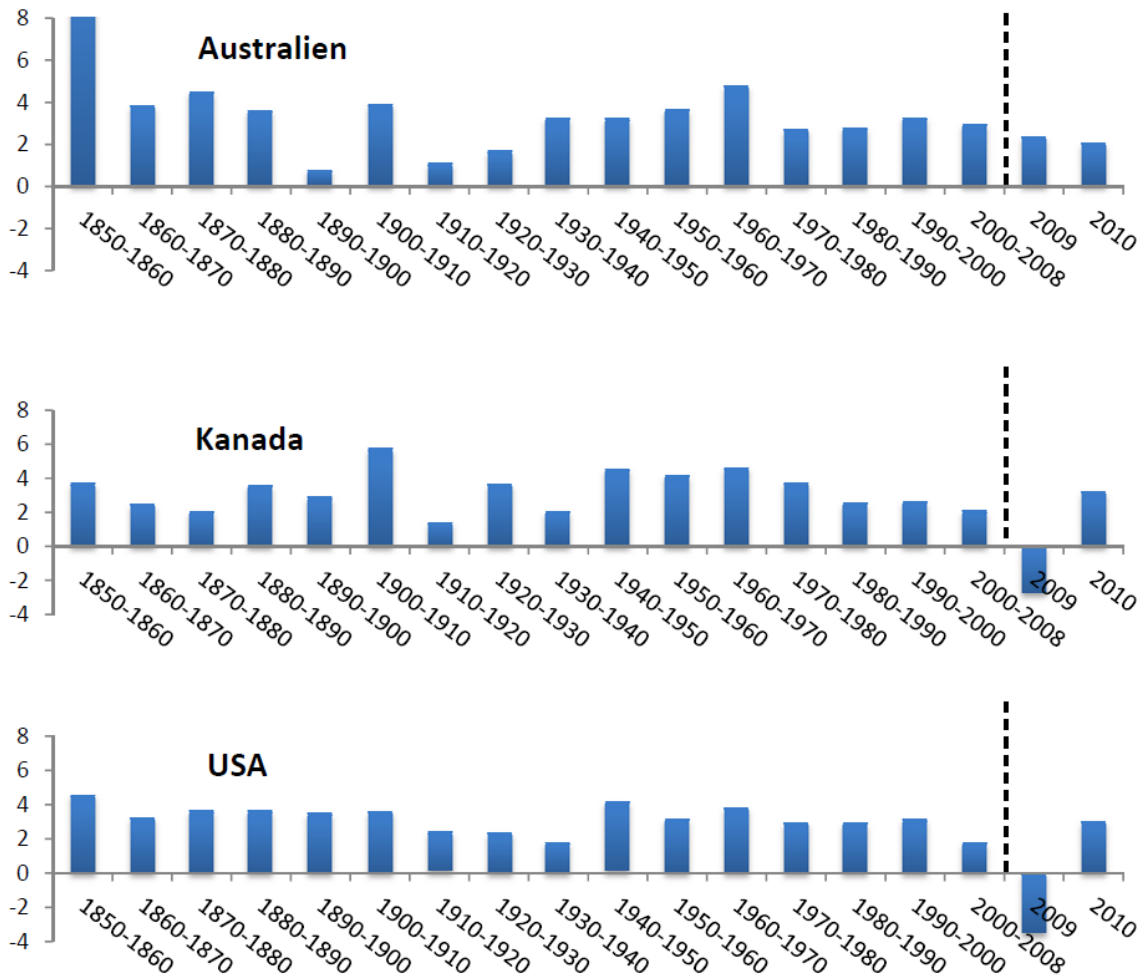


d) Nordeuropa



4547
4548

e) Übersee

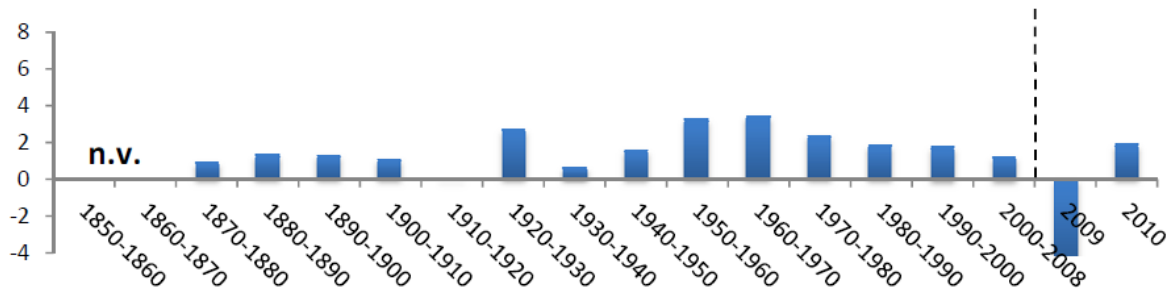


Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten für 1850-1970 von Maddison (2003) und ab 1970 von OECD

4549
4550

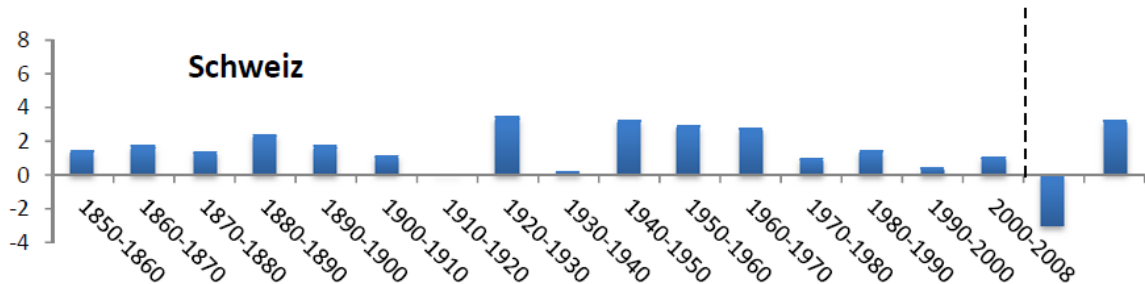
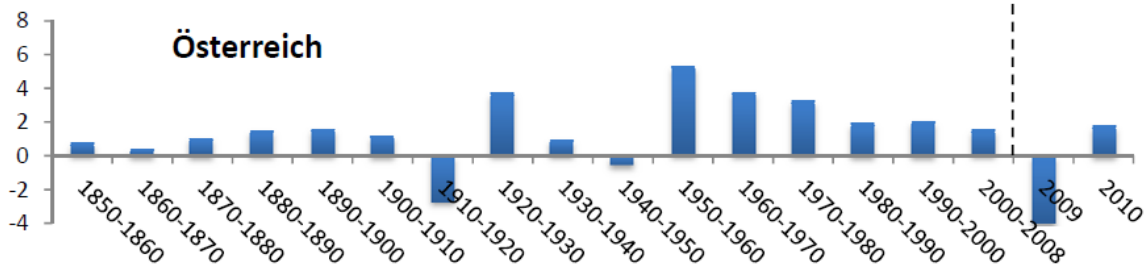
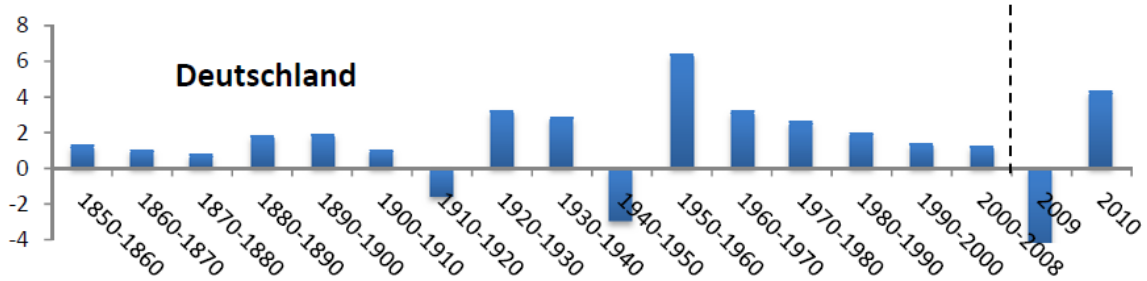
4551 **Abbildung A2: BIP-Wachstum pro Kopf (real, Prozent pro Jahr)**

a) Europa 12 *



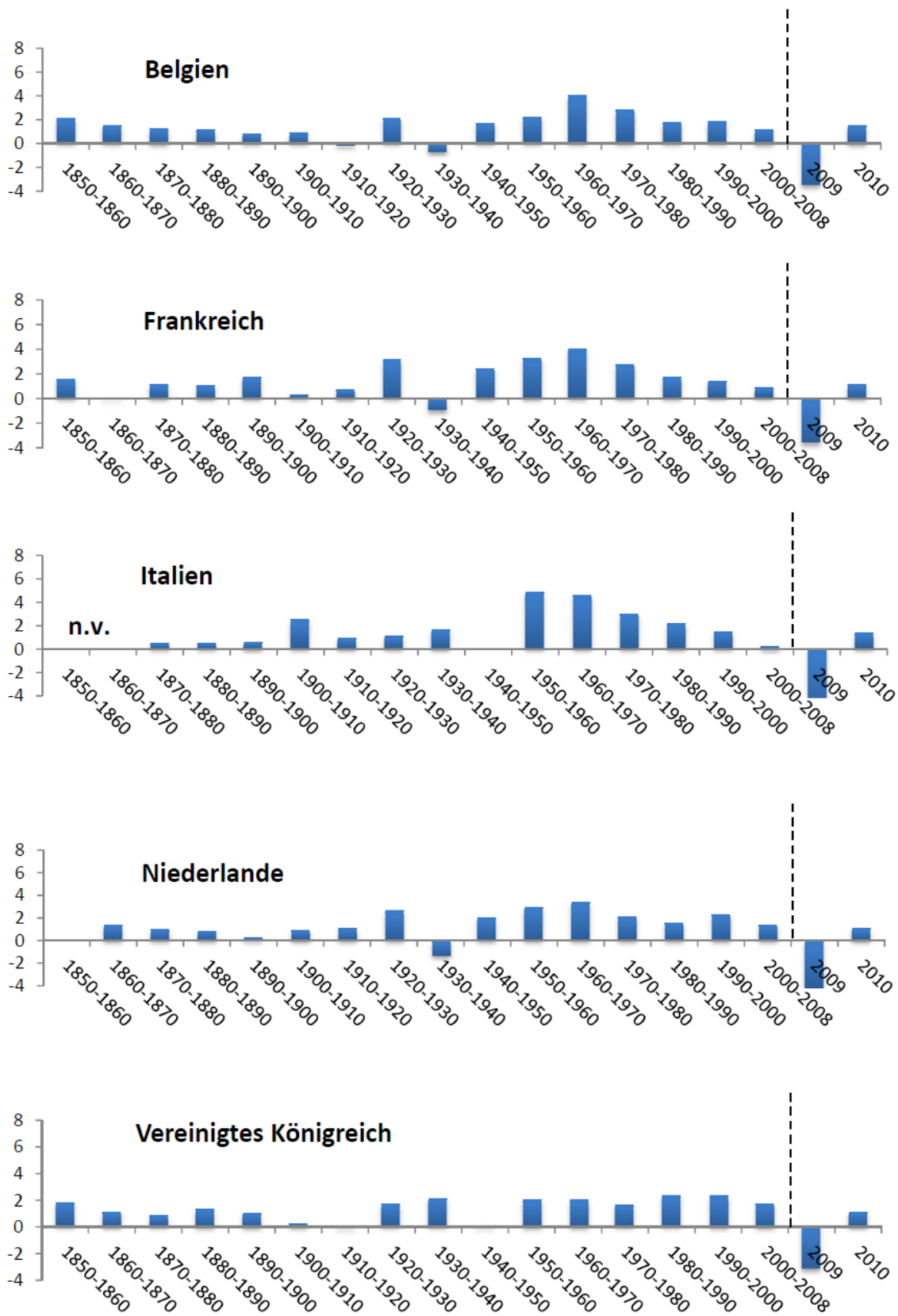
* Deutschland, Österreich, Schweiz, Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich, Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden

b) Deutscher Sprach- und Kulturraum



4552

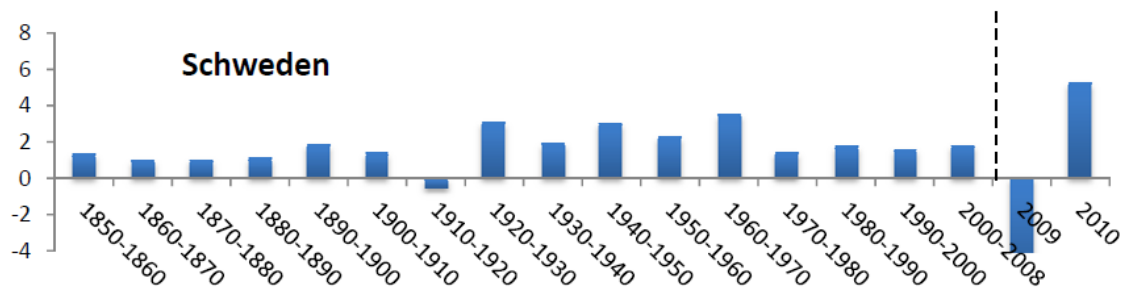
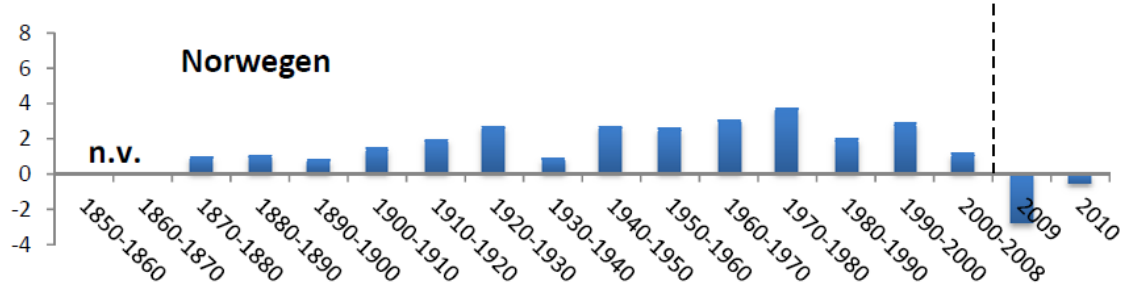
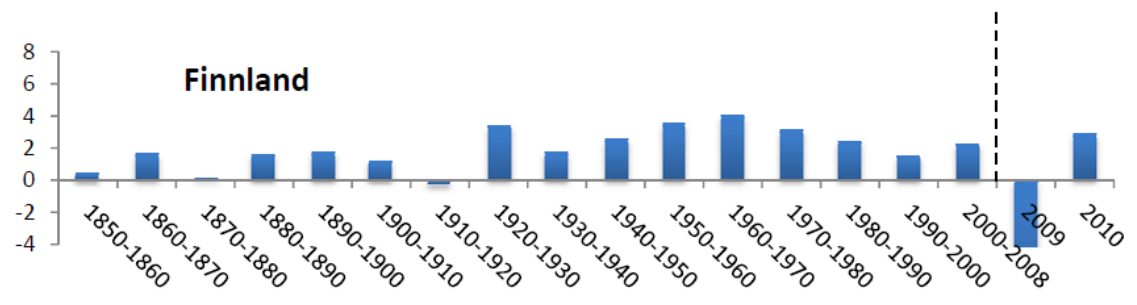
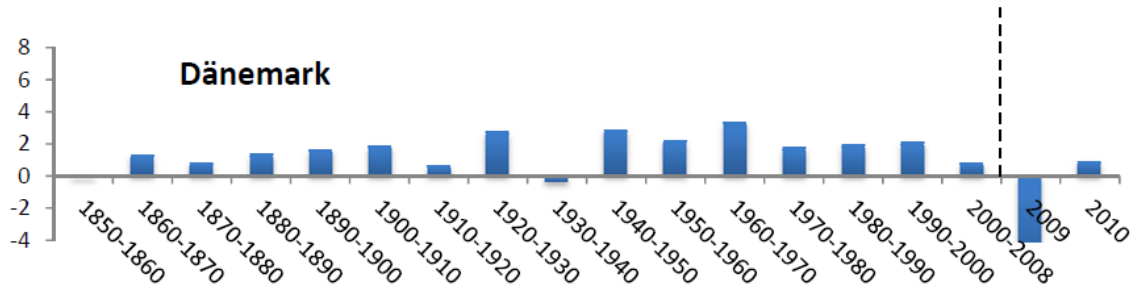
c) West- und Südeuropa



4553

4554

d) Nordeuropa



4555

4556

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4557 **Sondervotum der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der**
4558 **Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Dr. Anke Hassel, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Martin**
4559 **Jänicke, Michael Müller, PD Dr. Norbert Reuter, Prof. Dr. Uwe Schneidewind und Prof. Dr. Gert**
4560 **Wagner zum Berichtsteil der Projektgruppe 1**

4561 **Inhaltsverzeichnis des Sondervotums**

4562	Vorbemerkung: Die Aufgabe von Enquete-Kommissionen	131
4563	1. Multiple Krisen und Notwendigkeit einer sozial-ökologischen Transformation	132
4564	1.1. Einleitung: An einem Wendepunkt	132
4565	1.2. Folgen des derzeitigen Wachstumspfad	133
4566	1.3. Die Wiederkehr der Wachstumsdebatte.....	134
4567	1.4. Pfadwechsel für neuen Wohlstand.....	136
4568	2. Wirtschaftswachstum: Grundlagen.....	137
4569	2.1. Was ist das Bruttoinlandsprodukt?	137
4570	2.2. Erfassungsprobleme des BIP und seiner Veränderung	138
4571	2.3. Das BIP als Wohlstandsindikator	140
4572	2.4. BIP-Wachstum und Umweltfolgen.....	141
4573	2.5. Die Entwicklung des BIP-Wachstums in Deutschland in der Vergangenheit	142
4574	2.6. Zur künftigen Entwicklung des BIP-Wachstums	145
4575	3. Wechselwirkungen von Wachstum, Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft	148
4576	3.1. Wachstum und öffentliche Haushalte	148
4577	3.1.1. Nachhaltige Finanzierung öffentlicher Aufgaben	148
4578	3.1.2. Öffentliche Schulden und private Vermögen.....	149
4579	3.1.3. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen.....	151
4580	3.1.4. Die Staatsquote	152
4581	3.1.4.1. Die öffentlichen Investitionen.....	154
4582	3.1.4.2. Die öffentliche Beschäftigung.....	155
4583	3.1.4.3. Bildungsausgaben.....	157
4584	3.1.4.4. Ausgaben für Forschung und Entwicklung.....	158
4585	3.1.4.5. Abschätzung des Investitionsbedarfs.....	158
4586	3.1.5. Fazit	159
4587	3.2. Wachstum und Finanzmarkt.....	159
4588	3.2.1. Zusammenwirken von Wachstum und Finanzmarkt	159
4589	3.2.2. Finanzmarktwachstum und Stagnation der Realwirtschaft	160
4590	3.2.3. Gefahren für Wachstum und Wohlstand am Beispiel Finanzkrise	162
4591	3.2.4. Handlungsoptionen	163
4592	3.3. Wachstum und Umwelt.....	164
4593	3.3.1. Umweltschäden als negativer Wirtschaftsfaktor	164
4594	3.3.2. Die Situation in Deutschland.....	167
4595	3.3.3. „Green Economy“ als wirtschaftliche Chance	168
4596	3.3.4. Kann Deutschland die ökologischen Herausforderungen auch mit geringerem Wachstum	
4597	bewältigen?	169
4598	3.4. Wachstum und Unternehmen	170

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4599	3.4.1.	Grundlagen	170
4600	3.4.1.1.	Unternehmen und Wachstum	170
4601	3.4.1.2.	Fortschritt und Innovation	171
4602	3.4.1.3.	Unternehmerische Lernprozesse und Anpassungserfordernisse	171
4603	3.4.1.4.	Shareholder-Value-Problematik	172
4604	3.4.2.	Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen und Gemeinwohlorientierung	172
4605	3.4.3.	Leitbild nachhaltiger Unternehmensführung	173
4606	3.4.4.	Leitplanken für nachhaltiges Wirtschaften	173
4607	3.4.5.	Schlussfolgerungen	175
4608	3.5.	Wachstum und Beschäftigung	175
4609	3.5.1.	Grundlegende Zusammenhänge von Wachstum und Beschäftigung	176
4610	3.5.2.	Zur empirischen Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung	177
4611	3.5.3.	Rückgang der Vollzeitbeschäftigung und sinkende Löhne – der falsche Weg zu	
4612		steigender Beschäftigung bei niedrigen Wachstumsraten	180
4613	3.5.4.	Zusammenfassung und Ausblick	184
4614	3.6.	Wachstum und Verteilung	187
4615	3.6.1.	Messung von Ungleichheit	187
4616	3.6.2.	Internationale Ergebnisse	187
4617	3.6.3.	Nationale Ergebnisse	189
4618	3.6.4.	Erklärungsansätze für die zunehmende Ungleichheit	191
4619	4.	Soziale und fiskalische Herausforderungen vor dem Hintergrund globaler und	
4620		demografischer Veränderungen	194
4621	4.1.	Demografie, Finanzpolitik und Sozialstaat	194
4622	4.1.1.	Herausforderung Demografie	194
4623	4.1.2.	Zukunft der öffentlichen Haushalte	196
4624	4.1.3.	Handlungsoptionen für nachhaltige öffentliche Finanzen	197
4625	4.1.4.	Demografie und Sozialstaat	198
4626	4.1.4.1.	Zur Konstruktion des deutschen Sozialstaats	198
4627	4.1.4.2.	Sozialversicherungen unter den Bedingungen niedriger Wachstumsraten	199
4628	4.1.5.	Zusammenfassung und politische Folgerungen	200
4629	4.2.	Herausforderung Bildung	201
4630	4.2.1.	Einleitung	201
4631	4.2.2.	Ausgangslage	202
4632	4.2.3.	Schlussfolgerungen	206
4633	5.	Schlussfolgerungen	208
4634	5.1.	Der Stellenwert des Wachstums in den gesellschaftlichen Teilbereichen: zentrale Erkenntnisse	208
4635	5.1.1.	Wachstum und öffentliche Haushalte	208
4636	5.1.2.	Wachstum und Finanzmärkte	208
4637	5.1.3.	Wachstum und Umwelt	208
4638	5.1.4.	Wachstum und Unternehmen	209
4639	5.1.5.	Wachstum und Beschäftigung	209
4640	5.1.6.	Wachstum und Verteilung	209

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4641	5.1.7. Demografie, Finanzpolitik und Sozialstaat	209
4642	5.1.8. Herausforderung Bildung.....	210
4643	5.2. Einen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen schaffen	210
4644		

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4645 **Vorbemerkung: Die Aufgabe von Enquete-Kommissionen**

4646 *Enquete-Kommissionen sind Gremien, die losgelöst von der Tagespolitik komplexe Sachverhalte analysieren,*
4647 *politische Entwicklungs- und Lösungsvorschläge aufzeigen und dem Deutschen Bundestag Empfehlungen geben*
4648 *sollen. Nach der Geschäftsordnung des Bundestages arbeiten Abgeordnete und die von den Fraktionen*
4649 *benannten Sachverständigen gleichberechtigt zusammen.*

4650 *Die Notwendigkeit eines offenen und diskursiven Arbeitsprozesses gilt in besonderer Weise für die Enquete-*
4651 *Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“, um den weitreichenden Einsetzungsbeschluss des*
4652 *Deutschen Bundestages zu erfüllen. Die Kommission sollte schwierige Fragen mit der notwendigen Intensität*
4653 *bearbeiten und dem Deutschen Bundestag qualifizierte Empfehlungen geben, die über den Tag hinausweisen.*

4654 *Enquete-Kommissionen können nur dann ihrer Aufgabe gerecht werden, wenn ihre Mitglieder sich von*
4655 *parteilichem Zwängen lösen, keine kurzfristige machtpolitische Taktik verfolgen, die wichtigsten*
4656 *Zusammenhänge in einem intensiven Diskurs erarbeiten und die Konsequenzen umfassend diskutieren sowie aus*
4657 *der Bedeutung der Aufgabe heraus ein Grundvertrauen ineinander entwickeln. Nur so können schwierige*
4658 *Fragen konstruktiv und problemadäquat bearbeitet werden.*

4659 *Die Projektgruppe 1 hatte den Auftrag, den Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft zu*
4660 *analysieren. Es zeigte sich im Verlauf des Arbeitsprozesses, dass ein gemeinsamer Bericht zu diesem Themenfeld*
4661 *der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ nicht möglich sein wird. Sowohl in der*
4662 *Analyse als auch in der Beschreibung von möglichen Handlungsoptionen liegen die Einschätzungen von*
4663 *Koalition und Opposition weit auseinander. Dies hat dazu geführt, dass hier von der üblichen Textdarstellung*
4664 *eines Haupttextes mit wenigen Sondervoten abgewichen wurde. Somit wird der Unterschied in der*
4665 *Betrachtungsweise auch für die Leserinnen und Leser deutlich und besser nachvollziehbar.*

4666

4667 **1. Multiple Krisen und Notwendigkeit einer sozial-ökologischen Transformation**

4668 **1.1. Einleitung: An einem Wendepunkt**

4669 *Die Aufgabe, grundlegende Fragen in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung aufzuarbeiten*
4670 *und dem Deutschen Bundestag politische Empfehlungen zu geben, stellt sich der Enquete-Kommission*
4671 *„Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ in besonderer Weise. Viel spricht dafür, dass wir einen Wendepunkt in*
4672 *der Entwicklung des westlichen Wachstumsmodells erreicht haben. Den bisher eingeschlagenen Weg*
4673 *weiterzugehen kann keine Zukunft haben. Dass wir vor einer grundlegenden Weichenstellung stehen, wird*
4674 *beispielsweise an den ökologischen Grenzen des Wachstums deutlich, die im Bericht der Projektgruppe 3*
4675 *aufgezeigt werden. Dies hat weitreichende Konsequenzen.*

4676 *Das vorherrschende Verständnis einer erfolgreichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist von der*
4677 *westdeutschen Nachkriegszeit geprägt. Nach den Erfahrungen aus Weltwirtschaftskrise und Weltkriegen kam es*
4678 *zur Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft, die durch die Verbindung von wirtschaftlich-technischen und*
4679 *politisch-sozialen Modernisierungen möglich wurde. Ihre Grundlagen waren vielfältige technologische*
4680 *Innovationen im Nachkriegsfordismus, ein außergewöhnlich hohes wirtschaftliches Wachstum sowie ein sozialer*
4681 *Korporatismus und eine konsensuelle Orientierung auf die gesellschaftliche Mitte.*

4682 *Ab Mitte der 1970er Jahre verändern sich jedoch die Rahmenbedingungen sowohl durch innere Umbrüche als*
4683 *auch durch starke äußere Einwirkungen. Burkart Lutz beschreibt die Nachkriegsphase als „kurzen Traum*
4684 *immerwährender Prosperität“.²²⁰*

4685 *Seitdem stellen sich immer wieder neue Herausforderungen wie die Globalisierung und Digitalisierung der*
4686 *Welt, der demografische Wandel, soziale Ungleichheit und Migration oder auch der Klimawandel, der*
4687 *Biodiversitätsverlust oder die zunehmende Ressourcenverknappung. Zugleich verschiebt sich die Dynamik der*
4688 *wirtschaftlichen Entwicklung auf die Länder Asiens und Südamerikas. Heute geht es deshalb nicht allein um eine*
4689 *Konjunkturkrise, die als kurzfristiger Wachstumseinbruch beschrieben werden könnte, sondern um die*
4690 *Gleichzeitigkeit und Verwobenheit ökonomischer, sozialer, ökologischer und demokratischer Krisen. Sie machen*
4691 *politische Gestaltung notwendig.*

4692 *Wir erreichen das Ende einer Epoche.²²¹ Dabei sind die globale Wirtschaftskrise, die soziale Desintegration*
4693 *oder der anthropogene Treibhauseffekt nicht zuletzt das Ergebnis von Strukturen, die in den letzten Jahrzehnten*
4694 *durch die Macht der Finanzmärkte beschleunigt wurden. Die Politik kann sich von der Mitverantwortung für die*
4695 *heutigen Krisen nicht freisprechen, denn sie hat die Liberalisierung des Kapitalverkehrs für das Ziel höherer*
4696 *Wachstumsraten vorangetrieben, was negative Folgen für die Stabilität der Wirtschaft, die Sozialsysteme und die*
4697 *Verteilungsgerechtigkeit hat. Hinzu kommen die ökologischen Herausforderungen, die in den letzten*
4698 *Jahrzehnten eine globale Dimension angenommen haben, deren Tragweite noch immer nicht erkannt ist.*

4699 *Kurz: Die bestehenden globalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnungen sind nicht zukunftstauglich.*
4700 *Sie sind krisenhaft und für viele Menschen sozial und ökologisch bedrohlich. Dabei hatte schon die britische*
4701 *Zeitschrift „The Economist“ die heute wieder aufgetretene Herausforderung unmittelbar nach der*
4702 *Weltwirtschaftskrise von 1929 wie folgt beschrieben: „Das größte Problem unserer Gesellschaft besteht darin,*
4703 *dass die Erfolge auf wirtschaftlicher Ebene die Erfolge auf politischer Ebene dermaßen übertreffen, dass*
4704 *Wirtschaft und Politik nicht miteinander Schritt halten können. Ökonomisch ist die Welt eine umfassende*
4705 *Handlungseinheit, politisch ist sie zerstückelt geblieben. Die Spannung zwischen diesen beiden gegensätzlichen*
4706 *Entwicklungen lösen reihenweise Erschütterungen und Zusammenbrüche im gesellschaftlichen Leben aus.“²²²*

4707 *Nachdem Anfang des letzten Jahrzehnts zuerst die New Economy kollabierte und die Börsen auf Talfahrt gingen,*
4708 *kam es 2008 zur tiefen Krise des globalen Finanzmarktkapitalismus. Spekulative Exzesse lösten die stärkste*
4709 *Erschütterung der Weltwirtschaft seit der großen Depression von 1929 aus. Wie in einem Dominospiel weitete*
4710 *sich die Finanzkrise in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft aus und verschärfte in vielen Ländern Instabilität,*
4711 *Armut und Ungleichheit. Gleichzeitig wurden die ökologischen Hypothesen zu einer immer größeren*
4712 *Zukunftsbedrohung.*

4713 *In der Folge des „ökonomischen Einheitsdenkens“ (Pierre Bourdieu) kehrte selbst in den westlichen*
4714 *Industriegesellschaften die soziale Frage zurück. Diese stellt sich zunehmend nicht nur für die unteren*
4715 *Einkommensgruppen, sondern immer mehr auch für die Mittelschichten, die eine entscheidende Rolle für den*
4716 *sozialen Zusammenhalt und Fortschritt der Gesellschaft haben. Auch in Deutschland geht die Verteilung der*
4717 *Einkommen und Vermögen auseinander. Soziale Demokratie und Soziale Marktwirtschaft stehen vor ihrer*

²²⁰ Vgl. Lutz, Burkart (1984). Der kurze Traum immerwährender Prosperität.

²²¹ Vgl. Müller, Michael; Niebert, Kai (2009). Epochenwechsel.

²²² Zitiert nach Greffrath, Mathias (1997). Der Brei vom Paradies.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4718 *größten Bewährungsprobe. Um sie zu bestehen, müssen sie umgebaut, erneuert und erweitert werden. Die*
4719 *Dringlichkeit eines Kurswechsels steht außer Frage, dennoch wäre bloße Schwarzmalerei fehl am Platz.*

4720 *Entscheidend ist das, was sich unter der Oberfläche alarmierender Nachrichten abspielt: Unsere Zeit leidet*
4721 *nicht nur am Finanzkapitalismus mit seinen spekulativen Exzessen, wir erleben zugleich die Geburt einer neuen*
4722 *Ära. Um das zu erkennen, muss eine Grundfrage geklärt werden: Geht es auf dem Weg hin zu einer globalen*
4723 *Marktordnung um einen, wenn auch sehr zugespitzten, so im Grundsatz doch bekannten Anpassungsprozess oder*
4724 *ist eine tiefgreifende sozial-ökologische Transformation notwendig, weil sich neue ökologische wie auch alte*
4725 *soziale Herausforderungen stellen, die insgesamt nur auf einem nachhaltigen Entwicklungspfad mit neuen*
4726 *Instrumenten bewältigt werden können? Mit dieser Frage sind grundlegende Weichenstellungen verbunden:*

4727

- *Entweder drohen soziale Ausgrenzungen, ökologische Krisen und erbitterte Verteilungskämpfe, weil*
4728 *sich die Politik den Zwängen entfesselter Märkte mit ihrer kurzfristigen Gewinnmaximierung*
4729 *untergeordnet hat. Die Entbettung der Ökonomie aus den gesellschaftlichen Zusammenhängen war die*
4730 *Ursache für die großen Krisen des letzten Jahrhunderts, heute geht es um eine soziale und ökologische*
4731 *Entbettung in einer globalen Marktgesellschaft.*

4732

- *Oder es kommt zu einer nachhaltigen Entwicklung, die weit über den Umwelt- und Naturschutz*
4733 *hinausgeht. Sie verbindet die ökologische Modernisierung mit wirtschaftlichen Innovationen, sozialer*
4734 *Gerechtigkeit und kultureller Erneuerung.²²³ Nachhaltigkeit erfordert eine starke Demokratie und sie*
4735 *stärkt auch die soziale Demokratie.*

4736 *Die Leitidee der Nachhaltigkeit, die eng mit mehr Demokratie und Partizipation verbunden ist, ermöglicht neuen*
4737 *Fortschritt. Ihre Umsetzung kann aber nicht anonymen Märkten und Kräften überlassen werden. Um die*
4738 *beschriebenen Gefahren abzuwenden, muss die Politik eine sozial-ökologische Transformation leisten, die in*
4739 *ihrer Dimension kaum Vorbilder findet. Sie muss zuallererst die Finanzmärkte regulieren, auf denen in den*
4740 *letzten zwei Jahrzehnten große Spekulationsblasen entstanden. Die Kapitalmarktakteure haben mit ihren*
4741 *Erwartungen zunehmend die Entwicklung der globalen Wirtschaft bestimmt. Und sie versuchen, begründet mit*
4742 *den „Erwartungen der Märkte“, auch die Entscheidungen der Politik zu beeinflussen.*

4743 *Die ersten Schritte sind die Ökologisierung von Wirtschaft und Gesellschaft und mehr inter- und intragenerative*
4744 *Gerechtigkeit. Die Transformation muss alle Bereiche in Wirtschaft und Gesellschaft erfassen. Ihre Ergebnisse*
4745 *werden weltweit gebraucht. Von daher würden eine nachhaltige Wirtschaft und Gesellschaft unserem Land, das*
4746 *bei den Umwelt- und Energietechnologien führend ist und über eine hervorragende wirtschaftliche und*
4747 *wissenschaftliche Infrastruktur verfügt, neue große Chancen eröffnen und Best-Practice-Beispiele bieten.*

4748 *Um zu einer nachhaltigen Entwicklung zu kommen, sind neues Denken, ehrgeizige Ziele und mutige Konzepte*
4749 *notwendig, die sowohl den nationalen Spielraum nutzen und erweitern als auch die internationale, vor allem die*
4750 *EU-weite Kooperation vertiefen. Auf der schnell zusammenwachsenden Welt sind die Menschen auf*
4751 *Gegenseitigkeit, Gemeinsamkeit und Zusammenarbeit angewiesen. Dann eröffnet Nachhaltigkeit mehr Freiheit,*
4752 *Wohlstand und Partnerschaft für alle. Eine bessere Welt wird möglich, wenn die Politik den Rahmen für eine*
4753 *nachhaltige Entwicklung setzt – national, europäisch und durch internationale Institutionen und Verträge. Sie*
4754 *muss sich dafür einsetzen, dass die Europäische Union zur Nachhaltigkeitsunion wird und die globale Wirtschaft*
4755 *einer sozialen und ökologischen Bindung unterworfen wird.*

4756 **1.2. Folgen des derzeitigen Wachstumspfad**

4757 *Die Enquete-Kommission bewertet die aktuellen Erschütterungen nicht allein als Konjunkturkrisen und damit*
4758 *als vorübergehende Wachstumseinbrüche, sondern als Folgen multipler Krisen.*

4759 *Anders als in der neoliberalen Denkweise sehen wir die Erschütterungen und Krisen nicht als kurzfristige*
4760 *Abweichungen eines im Grundsatz gut funktionierenden Marktsystems an. Sie sind Folge eines längerfristigen*
4761 *Trends, die Ökonomie, die zuvor durch den Wohlfahrtsstaat in gesellschaftliche Bezüge eingebunden war, erneut*
4762 *aus sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhängen zu entbetten. Dieser Zusammenhang muss in seiner Tiefe*
4763 *und seinen Interdependenzen analysiert werden. Dabei gibt es nicht nur eine politökonomische, sondern auch*
4764 *eine breite sozialwissenschaftliche Debatte über die Brüche im Modernisierungsprozess, die an dieser Stelle*
4765 *exemplarisch veranschaulicht, aber nicht ausdiskutiert werden können.*

4766

²²³ Vgl. Hauff, Volker (1987). Unsere gemeinsame Zukunft.

- 4767 1. *Es überwiegt ein Verständnis, das von der Ambivalenz der Moderne ausgeht, die immer wieder durch*
4768 *politische Rahmensetzungen einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen Entwicklungen braucht.*
4769 *Beispielhaft hat Ralf Dahrendorf das im Begriffspaar „Verlust an Bindungen/Ligaturen“ und „Gewinn*
4770 *an Optionen“ herausgearbeitet. Es beschreibt die gesteigerte individuelle Selbstverfügbarkeit,*
4771 *Selbstbezüglichkeit und Selbsteinwirkungsmöglichkeit der Moderne, denen eine schwindende soziale und*
4772 *kulturelle Bindung an die Gesellschaft entgegensteht.²²⁴*
- 4773 2. *Die Gesellschaft vermag immer weniger als Ganze auf sich einzuwirken. Auch die Politik tut sich schwer,*
4774 *die Ganzheit zu repräsentieren. Daraus ergibt sich eine Schwächung in der politischen Steuerung und*
4775 *Gestaltung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse.²²⁵*
- 4776 3. *Von zentraler Bedeutung ist das Verhältnis zwischen Wirtschaftssystem und natürlicher Mitwelt, weil sich*
4777 *die bisherige technisch-ökonomische Entwicklung überwiegend durch den Verzehr der natürlichen*
4778 *Ressourcen reproduziert, zu deren Erhalt sie wenig beiträgt.²²⁶*
- 4779 4. *Zentrale Probleme müssen als Folgeprobleme der Errungenschaften der Moderne identifiziert werden,*
4780 *wobei die Folgekosten den Nutzen übersteigen können.²²⁷ Denn die Möglichkeit, Probleme durch eine*
4781 *immer weitere Ausdifferenzierung zu bewältigen, gerät an Grenzen.*
- 4782 5. *Die „Weltrisikogesellschaft“ potenziert in neuen und komplexen Formen die Herausforderung an*
4783 *politische Steuerung, soziale Kompatibilität und gesellschaftliche Koordination.²²⁸*

4784 *Neben den angedeuteten Schwachstellen und Fehlern der europäischen Moderne, in der vor allem technischer*
4785 *Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum zum Selbstzweck wurden, obwohl sie ursprünglich als Wege zur*
4786 *Verwirklichung von Emanzipation und Freiheit verstanden wurden, sind der soziale Wandel, die ökologischen*
4787 *Herausforderungen und die ökonomischen Umbrüche entscheidende Gründe, um die Notwendigkeit der sozial-*
4788 *ökologischen Transformation zu beschreiben. Dabei knüpfen wir an die Theorie des Wiener*
4789 *Wirtschaftsanthropologen Karl Polanyi an, der 1944 die Entbettungsprozesse hin zu einer Marktgesellschaft in*
4790 *seiner Langfriststudie als „The Great Transformation“ beschrieben hat.²²⁹*

4791 *Anders als bei Polanyi, der die Transformation – zeitgemäß verständlich – für den Nationalstaat und die soziale*
4792 *Frage beschrieben hat, müssen wir heute nicht nur die soziale, sondern auch die ökologische Entbettung sehen*
4793 *und von globalen und kosmopolitischen Zusammenhängen ausgehen.²³⁰*

4794 **1.3. Die Wiederkehr der Wachstumsdebatte**

4795 *Die multiplen Krisen der Gegenwart haben ihre entscheidende Ursache in einer tiefgreifenden Erschöpfung des*
4796 *derzeitigen Wirtschaftens. Die Stimmen derer, die die Wachstumsorientierung und Wachstumsabhängigkeit*
4797 *unserer Wirtschaftsweise und Gesellschaftsformation kritisch hinterfragen, werden lauter.*

4798 *Schon 1968 hatte der Richta-Report der Prager Akademie der Wissenschaften²³¹ und 1972 der Club of Rome²³²*
4799 *die Grenzen des Wachstums und die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch sowie die*
4800 *Frage von Wohlstand und Lebensqualität thematisiert. Nicht nur die Umweltgrenzen, auch die sozialen*
4801 *Schranken des Wachstums durch Konsumsättigung und Statusgüter wurden später Gegenstand kritischer*
4802 *Debatten.²³³ Zu den Zweifeln an der prinzipiellen sozialen, vor allem an der ökologischen Verträglichkeit des*
4803 *wirtschaftlichen Wachstums gesellten sich die Erfahrungen mit den Folgeproblemen stark ungleicher*
4804 *Industriegesellschaften. Zudem haben die Erkenntnisse der Glücksforschung die Annahme relativiert, dass die*
4805 *stetige Zunahme von Einkommen und materiellen Besitztümern in gleichem Maße zu einer höheren individuellen*

²²⁴ Vgl. Dahrendorf, Ralf (1979). Lebenschancen.

²²⁵ Vgl. Luhmann, Niklas (1984). Soziale Systeme.

²²⁶ Vgl. WWF (2012). Living Planet Report.

²²⁷ Vgl. Sen, Amartya (1990). Der Lebensstandard.

²²⁸ Vgl. Beck, Ulrich (2007). Weltrisikogesellschaft.

²²⁹ Vgl. Polanyi, Karl (1944). The Great Transformation.

²³⁰ Vgl. Beck (2007).

²³¹ Vgl. Richta, Radovan et al. (1968). Zivilisation am Scheideweg.

²³² Vgl. Meadows, Dennis; Meadows, Donella H.; Zahn, Erich (1972). Die Grenzen des Wachstums.

²³³ Vgl. Hirsch, Fred (1980). Die sozialen Grenzen des Wachstums.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4806 *Lebenszufriedenheit führt.*²³⁴ *Gefördert wurde die Rückkehr der Wachstumsdebatte zudem von neuen,*
4807 *detaillierten Erkenntnissen über die Belastungsgrenzen der Erde.*²³⁵

4808 *Aus Sorge um die Schädigung des begrenzten Planeten durch grenzenloses Wachstum, aber auch aus kulturell-*
4809 *normativen Erwägungen heraus stellen unterschiedliche Autorinnen und Autoren in jüngster Zeit die Frage, ob*
4810 *und wie Wohlstand ohne Wachstum möglich sei*²³⁶. *Andere hingegen suchen eine programmatische Lösung des*
4811 *Konflikts von Wachstumsorientierung einerseits und der Begrenztheit der Ressourcen und Senken der Erde*
4812 *andererseits in einem grünen*²³⁷ *oder sozialen Wachstum*²³⁸. *Oder sie grenzen sich grundsätzlich vom*
4813 *Optimismus einer ökologischen Modernisierung als allumfassendes Rezept ab und beschreiben den*
4814 *Wachstumszwang als konstitutives Element der kapitalistischen Lebens- und Produktionsweise.*²³⁹ *Allerdings*
4815 *muss darauf hingewiesen werden, dass die früheren staatswirtschaftlichen Systeme und diversen dritten Wege*
4816 *nicht weniger wachstumsfixiert waren. Vonseiten feministischer Kritikerinnen werden die soziale und*
4817 *ökologische Blindheit der Wachstumsorientierung und ihre systemischen Ursachen kritisiert: Ökonomie*
4818 *funktioniere nur an und über Märkte. Nur was dort geschehe, gelte als produktiv und wertvoll. Als Arbeit zähle*
4819 *nur Erwerbsarbeit. Unbezahlte Care- oder Sorgearbeit würde Frauen zugeschrieben, vom Arbeitsmarkt*
4820 *abgetrennt und nicht als wertschöpfende Tätigkeit betrachtet.*

4821 *Aus der Rückschau steht außer Frage, dass die Wachstumsentwicklung der letzten beiden Jahrhunderte zu einer*
4822 *Verbreitung des gesellschaftlichen Wohlstands und Zunahme von Lebensqualität geführt hat. Der Anspruch auf*
4823 *eine gute Entwicklung ist ein legitimes Recht der Gesellschaften, denen eine menschenwürdige Lebensqualität*
4824 *bislang versagt geblieben ist. Andererseits gibt es Anzeichen dafür, dass sich der Zusammenhang zwischen*
4825 *Wachstum und Wohlstandssteigerung/Lebensqualität in den Industrieländern zunehmend auflöst und angesichts*
4826 *der Folgen dieser Entwicklung nicht zu rechtfertigen ist.*²⁴⁰

4827 *Daher muss an die Stelle der Wachstumsabhängigkeit der Gesellschaften die politische Gestaltung einer*
4828 *nachhaltigen Entwicklung stehen, die auch zum Vorbild für Entwicklungsländer werden kann. Wachstum kann*
4829 *das Ergebnis einer gewünschten Entwicklung sein, aber nicht ein Ziel an sich. Zuerst geht es bei der*
4830 *Nachhaltigkeit darum, Antworten auf die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die sozialen und*
4831 *ökonomischen Ungleichheiten zu finden. Die Politik muss dafür die Rahmenbedingungen schaffen und damit die*
4832 *Anreizstrukturen, Gebote und Verbote, innerhalb derer sich Wirtschaft und Gesellschaft qualitativ entwickeln*
4833 *sollen. Wachsen soll das, was sozial und ökologisch verträglich ist; schrumpfen muss das, was die soziale und*
4834 *natürliche Mitwelt schädigt.*

4835 *Geringere BIP-Wachstumsraten sind keine grundsätzliche Bedrohung für gesellschaftlichen und individuellen*
4836 *Wohlstand. Bereits in den zurückliegenden Jahrzehnten waren die Wachstumsraten der Industriestaaten deutlich*
4837 *niedriger als die in Schwellenländern, allerdings auf einem sehr viel höheren Niveau, sodass absolut gesehen*
4838 *das mengenmäßige Wachstum immer noch sehr hoch war. Was das nachhaltige Wirtschaften betrifft, hat unsere*
4839 *Gesellschaft in Schlüsselbereichen wichtige Innovationen wie ressourceneffiziente Technologien,*
4840 *Produktionsverfahren oder Materialien oder das Elektroenzephalogramm (EEG) hervorgebracht, aber sie ist*
4841 *noch weit von einer nachhaltigen Entwicklung entfernt. Das Wohlstandsniveau eines großen Teils der*
4842 *Bevölkerung ist hoch, alarmierend sind aber die zunehmenden sozialen Unterschiede und die ökologischen*
4843 *Gefahren. Die Institutionen des Sozialstaates geraten in Stagnations- oder Rezessionsphasen schnell unter*
4844 *massiven Druck. Deshalb stellt sich die Frage, wie die Sozialstaatsmodelle ohne eine wachstumsabhängige*
4845 *Politik gestärkt und zukunftsfähig werden können.*

²³⁴ Vgl. Easterlin, Richard A. (2009). Happiness, Growth and the Life Cycle; oder Frey, Bruno S.; Frey Marti, Claudia (2010). Glück – Die Sicht der Ökonomie.

²³⁵ Vgl. insbesondere die Sachstandsberichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), zuletzt Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007). Vierter Sachstandsbericht: Klimaänderung 2007.

²³⁶ Vgl. beispielsweise: Jackson, Tim (2010). Wohlstand ohne Wachstum; Miegel, Meinhard (2010). Exit; Paech, Niko (2012). Befreiung vom Überfluss; Loske, Reinhard (2010). Abschied vom Wachstumszwang.

²³⁷ Vgl. United Nations Environment Programme (UNEP) (2011). Towards a Green Economy; OECD (2011). Towards Green Growth.

²³⁸ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2011). Soziales Wachstum.

²³⁹ Vgl. Wissen, Markus (2011). Vom Neoliberalismus zum „grünen Kapitalismus“?; Brand, Ulrich (2012). Wachstum und Herrschaft.

²⁴⁰ Als ein Beispiel für die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Wohlstandsentwicklung vgl. den differenzierten Überblick über die Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse trotz stabiler Wachstumsentwicklung in Europa von Allmendinger, Jutta; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Spitznagel, Eugen (2012). Arbeitslosigkeit.

4846 **1.4. Pfadwechsel für neuen Wohlstand**

4847 *Grundlegend für eine Politik unter den Bedingungen niedrigen oder gar ausbleibenden Wachstums muss die*
4848 *Beschreibung dessen sein, was gesellschaftlicher Wohlstand ist. Diese Erkenntnis ist eine Aufforderung an eine*
4849 *Politik, die Verteilungsfrage stärker in den Vordergrund zu rücken, anstatt eine illusionäre Politik der Rückkehr*
4850 *zu hohen Wachstumsraten um jeden Preis zu verfolgen. Eine sozial-ökologische Transformation sollte deshalb*
4851 *Folgendes leisten:*

- 4852 • *Demokratisierung der Wirtschaft und Gesellschaft;*
- 4853 • *mehr europäische Kooperation im Sinne der Nachhaltigkeit;*
- 4854 • *Förderung sozial-ökologischer Entwicklungsmodelle. Dies kann durch eine Verteilungspolitik*
4855 *gelingen, welche die Binnennachfrage und regionale Wirtschaftskreisläufe stärkt, hohe Vermögen und*
4856 *Einkommen stärker zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben heranzieht, Investitionen in*
4857 *Umwelt, Bildung und Infrastruktur ausweitet, eine energie- und ressourceneffiziente Modernisierung*
4858 *der Wirtschaft und Technologien vorantreibt und Leitmärkte für nachhaltige Zukunftstechnologien*
4859 *fördert;*
- 4860 • *die absolute Entkopplung des Wirtschaftswachstums vom Ressourcenverbrauch;*
- 4861 • *eine höhere Integrations-, Aufnahme- und Verarbeitungstoleranz gesellschaftlicher Teilsysteme bei*
4862 *sinkenden Wachstumsraten. Es muss gelingen, den Arbeitsmarkt, die Sozialsysteme und die öffentlichen*
4863 *Haushalte vom Wachstum abzukoppeln.*

4864 *Die Herausforderung der sozial-ökologischen Transformation auf eine nachhaltige Entwicklung ist angesichts*
4865 *vielfältiger Krisentendenzen und hoher Pfadabhängigkeiten ebenso drängend wie groß. Die Zeit wird knapp,*
4866 *denn das Umsteuern auf eine nachhaltige Entwicklung ist ein tiefer Eingriff, da es nicht um Teilkorrekturen geht,*
4867 *auch nicht um eine Feinanpassung in der Rahmensetzung oder um die graduelle Adaption bestehender Routinen*
4868 *und Institutionen. Eine sozial-ökologische Transformation und der Pfadwechsel in der politischen Regulierung*
4869 *lassen sich nicht allein technisch-ökonomisch bewerkstelligen, sondern sind eine politische, gesellschaftliche*
4870 *und sozio-kulturelle Herausforderung. Technologien müssen sich nachhaltig entwickeln, wie auch Governance*
4871 *und Lebensstile. Die Transformation erfordert die gesamte Bandbreite der Ordnungs- und Gestaltungspolitik*
4872 *sowie neue Konzepte einer nachhaltigen Arbeitswelt und nachhaltiger Konsum- und Lebensstile.*

4873 *Jede Verzögerung erhöht die Umbaukosten und verringert die Umbauchancen. Umgekehrt können die*
4874 *Anpassungskosten durch entschiedenes und global konzertiertes Eingreifen auf ein beherrschbares Maß gesenkt*
4875 *werden.²⁴¹ Die Transformationsperspektive ist nicht nur eine Alternative zum „business as usual“, sondern auch*
4876 *zur bloßen Effizienzsteigerung und Optimierung. Ein solcher Pfadwechsel ist kein apokalyptisches*
4877 *Untergangsszenario, das letztlich in politische Apathie mündet. Die sozial-ökologische Transformation ist die*
4878 *angemessene Reformperspektive für die heutigen Herausforderungen.*

4879 *Vielversprechende Optionen einer gelingenden Transformation bieten die Anreize für einen Pfadwechsel, der die*
4880 *Angst vor neuen Wegen nimmt. Ein solcher Pfadwechsel lässt sich nicht einfach vorschreiben und von oben*
4881 *(bottom-up) implementieren. Die Ausweitung der Demokratie gehört unverzichtbar dazu. Die Fähigkeit*
4882 *demokratischer Gesellschaften zur Reflektion, Evaluation und Fehlerkorrektur gehört zu einer nachhaltigen*
4883 *Gesellschaft. Der Pfadwechsel ist eine gemeinsame Anstrengung. Unerlässlich ist die Verknüpfung mit*
4884 *gegenwärtigen Erfahrungswelten und Wertmustern, zumal gerade in der Ökologiefrage die Kluft zwischen*
4885 *grundsätzlichen Einstellungen und tatsächlichem Verhalten enorm groß ist. Die demokratische Gestaltung des*
4886 *Pfadwechsels basiert auf der Einsicht, dass die sozial-ökologische Transformation zu einem aufgeklärten*
4887 *Realismus gehört.*

4888 *Die Erkenntnis der multiplen Krisen als Ausgangspunkt für einen neuen Fortschritts- und Wohlstandsbegriff und*
4889 *für eine Transformation zur nachhaltigen Entwicklung prägt die folgenden Kapitel. Es wird dargestellt, ob und*
4890 *in welcher Weise zum Beispiel die Einkommensverteilung, die Beschäftigungsverhältnisse, der Sozialstaat oder*
4891 *das Bildungssystem auf Wirtschaftswachstum angewiesen sind und welche Potenziale zur Mehrung von*
4892 *Wohlstand und Lebensqualität sie in einer nachhaltigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung besitzen. Zuvor*
4893 *beschreiben wir einleitend die Phasen in der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung der Nachkriegszeit,*
4894 *auch um die Notwendigkeit, ja die Alternativlosigkeit einer sozial-ökologischen Transformation zu begründen.*

4895 _____
²⁴¹ Vgl. Stern, Nicholas (2006). The Economics of Climate Change.

4896 2. Wirtschaftswachstum: Grundlagen

4897 2.1. Was ist das Bruttoinlandsprodukt?²⁴²

4898 *In der gegenwärtigen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und auch in der öffentlichen Debatte dient das*
4899 *Bruttoinlandsprodukt (BIP) als zentrale Kennziffer für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer*
4900 *Volkswirtschaft. Es entsteht durch das Zusammenspiel mehrerer Faktoren, namentlich Arbeit, Wissen,*
4901 *Innovationen, Kapital, Rohstoffe und Energie. Diese Faktoren gehen unterschiedliche Verbindungen ein,*
4902 *wodurch das Wachstum des BIP eher als extensiv oder intensiv angesehen werden kann. Intensives BIP-*
4903 *Wachstum hängt vorwiegend von gesteigertem Wissens- und Innovationseinsatz (Steigerung der Produktivität)*
4904 *ab, extensives hingegen vom vermehrten Einsatz der übrigen Faktoren.*

4905 *Der Einsatz des Faktors Arbeit ergibt sich vor allem aus der demografischen Entwicklung, der Arbeitszeit pro*
4906 *Arbeiterin oder Arbeiter sowie der Erwerbsbeteiligung von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen. Das zur*
4907 *Verfügung stehende Kapital bestimmt sich aus früheren und aktuellen Investitionen. Zentral ist in*
4908 *industrialisierten Volkswirtschaften der Faktor Technologie, also der Umfang und die Qualität des technischen*
4909 *Wissens. Dies wurde in traditionellen Wachstumsmodellen der Einfachheit halber als gegeben angenommen*
4910 *(sogenanntes exogenes Wachstum). Heute wird „Wissen“ in der Wirtschaftswissenschaft jedoch als endogene*
4911 *Variable verstanden, die über Innovationen, Investitionen in modernisiertes Sachkapital sowie Bildung und*
4912 *berufliche Qualifikation beeinflusst werden kann (sogenanntes „endogenes Wachstum“).*

4913 *Als zentrale ökonomische Kennziffer gibt das BIP den Gesamtwert aller Güter (Waren und Dienstleistungen) in*
4914 *Geldeinheiten an, die in einem bestimmten Zeitraum im Inland (von Personen aus dem In- und Ausland)*
4915 *hergestellt wurden. Es werden allerdings nur die Preise für jene Güter gezählt, die dem Endverbrauch dienen.*
4916 *Ansonsten würden Güter, die als Vorleistungen in die weitere Produktion eingehen, doppelt gezählt,*
4917 *beispielsweise der Wert eines Autoreifens beim Reifenproduzenten und dann noch einmal im Verkaufspreis der*
4918 *fertigen Autos.*

4919 *Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist*

- | | | |
|------|-----|--|
| 4920 | (1) | <i>der Wert (in Geldeinheiten) der</i> |
| 4921 | (2) | <i>im Inland</i> |
| 4922 | (3) | <i>in einem bestimmten Zeitraum</i> |
| 4923 | (4) | <i>über „den Markt“ produzierten Waren und Dienstleistungen (abzüglich Vorleistungen).</i> |

4924 *Ein spezielles Problem bei der Erfassung produzierter Werte liegt bei sogenannten Nichtmarktproduzenten vor,*
4925 *also hauptsächlich dem Staat einschließlich der Sozialversicherungen: Da hier Leistungen unentgeltlich*
4926 *abgegeben werden, liegen keine Marktpreise vor, die erfasst werden könnten. Hilfsweise wird der Aufwand für*
4927 *Arbeitnehmerentgelte und Abschreibungen (also der Wertverlust der Bauten und Ausrüstungen im Laufe der*
4928 *Zeit) als Maß für die Wertschöpfung genommen. Damit wird bei diesem Verfahren im Unterschied zu über den*
4929 *Markt gehandelten Gütern jedoch unterstellt, dass die Konsumenten für die Leistungen gerade die*
4930 *Herstellungskosten und die Abschreibung zahlen würden. Wohlstandssteigernde Wirkungen, die sich in einem*
4931 *Preisaufschlag niederschlagen würden (sogenannte „Konsumentenrente“), bleiben hier somit unberücksichtigt.*

4932 *Grundsätzlich ermittelt das Statistische Bundesamt das BIP nach international weitgehend einheitlichen*
4933 *Standards monatlich über drei Wege: die Entstehungs-, die Verteilungs- und die Verwendungsrechnung. Die*
4934 *Entstehungsrechnung erfasst die Wertschöpfung direkt in den einzelnen Wirtschaftsbereichen (in der Land- und*
4935 *Fortwirtschaft, im Verarbeitenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich). Bei der Verwendungsrechnung*
4936 *ergibt sich das BIP als Summe aus den gesamten Ausgaben für den (privaten und öffentlichen) Konsum, den*
4937 *Investitionen und dem Außenbeitrag (Exporte minus Importe). Mit der Verteilungsrechnung wird das BIP*
4938 *schließlich als Summe von Arbeits-, Gewinn- und Vermögenseinkommen ermittelt. Da alle drei Ermittlungsarten*
4939 *zu einem einheitlichen Wert kommen müssen, werden Erfassungsfehler und -probleme (insbesondere bei der*
4940 *Verteilungsrechnung) im Rahmen eines kreislaufmäßigen Abstimmungsprozesses korrigiert. Gegenwärtig*
4941 *entstammen in Deutschland etwa 30 Prozent der Wertschöpfung den materielle Waren produzierenden Sektoren*
4942 *des verarbeitenden Gewerbes, des Baugewerbes, des Bergbaus und der Landwirtschaft. Das Gros der*

²⁴² Bei der Erstellung dieses Textes wurden Textbausteine aus folgenden Publikationen verwendet: Statistisches Bundesamt (2007). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: 22; Krämer, Ralf (2010). Wachstumskritik oder sozialistische Politik?

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4943 *Wertschöpfung wird jedoch bereits seit Anfang der 1970er Jahre im Dienstleistungssektor einschließlich des*
4944 *öffentlichen Dienstes erwirtschaftet. Heute liegt der Anteil bei etwa 70 Prozent.*

4945 **2.2. Erfassungsprobleme des BIP und seiner Veränderung**

4946 *Auch wenn das BIP als Maß der wirtschaftlichen Leistung einer Volkswirtschaft gilt, werden weite Teile der*
4947 *tatsächlichen Leistung gar nicht erfasst, obwohl sie von grundlegender Bedeutung für alle wirtschaftlichen wie*
4948 *gesellschaftlichen Aktivitäten sind. Dies gilt für alle Arbeiten, die legal, aber unbezahlt im Bereich der privaten*
4949 *Haushalte (unter anderem Sorgearbeit²⁴³), in Organisationen ohne Erwerbszweck oder in Form von*
4950 *Ehrenämtern erfolgen. Schätzungen gehen davon aus, dass bei einer Erfassung dieser nicht über Märkte*
4951 *laufenden Haushaltsproduktion das BIP um rund ein Drittel höher liegen würde.²⁴⁴ Diese Nichterfassung*
4952 *erschwert auch den Vergleich mit anderen Ländern, in denen – etwa wegen einer höheren Erwerbstätigenquote*
4953 *der Frauen – mehr Haushaltsproduktion über den Markt erwirtschaftet wird (sogenannte „Marketization“).²⁴⁵*

4954 *Auch alle Leistungen, die – illegal – im Bereich der Schattenwirtschaft („schwarz“) im Rahmen nicht*
4955 *registrierter Erwerbstätigkeit erfolgen, werden lediglich durch Schätzungen versucht zu erfassen.*
4956 *Untersuchungen gehen davon aus, dass dennoch bis zu 17 Prozent an erfolgten Leistungen im Bereich der*
4957 *Schattenwirtschaft sich nicht im BIP widerspiegeln.²⁴⁶*

4958 *Bereits die Erfassung des BIP ist also mit erheblichen Problemen verbunden, sodass das jeweils ausgewiesene*
4959 *BIP bei Weitem nicht die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit widerspiegelt. Auch bei der Feststellung*
4960 *des BIP-Wachstums, also der Feststellung, inwieweit sich das BIP im Zeitablauf verändert, zeigen sich*
4961 *erhebliche Schwierigkeiten. Der BIP-Berechnung liegen wie beschrieben keine unveränderlichen Größen wie*
4962 *Mengen, Gewichte oder Volumen zugrunde. Wäre das der Fall, könnte zweifelsfrei und objektiv festgestellt*
4963 *werden, ob das BIP im Zeitablauf sinkt, konstant bleibt oder wächst. Güter gehen aber in der Regel mit ihren*
4964 *jeweiligen Marktpreisen in die Berechnung ein, und diese sind abhängig von Preisveränderungen. Steigen die*
4965 *Preise beispielweise um 5 Prozent, erhöht sich auch bei gleich bleibender Güterproduktion das nominale BIP*
4966 *um 5 Prozent. Um festzustellen, wie sich das BIP gegenüber der Vorperiode tatsächlich, also „real“ verändert*
4967 *hat, müssen reine Preisveränderungen herausgerechnet werden, das heißt, das „nominale“ BIP muss in ein*
4968 *„reales“ BIP umgerechnet werden. Dazu wird versucht, alle Waren und Dienstleistungen zu den Preisen eines*
4969 *Basisjahres zu bewerten („BIP zu konstanten Preisen“).*

4970 *Dieser Umrechnungsprozess vom nominalen in das reale BIP stellt die amtliche Preisstatistik vor Probleme, da*
4971 *sich viele Produkte von Erhebungszeitraum zu Erhebungszeitraum erheblich verändern. Reine Preisänderungen*
4972 *sind nur dann zweifelsfrei festzustellen, wenn ein Warenkorb einmal definiert ist und die darin befindlichen*
4973 *Güter sich nicht verändern. In dem Fall misst ein festgestellter höherer Preis des aktuellen Warenkorbs*
4974 *gegenüber dem vorangegangenen exakt die Preissteigerung.*

4975 *Anders sieht es aus, wenn sich die Qualität der Produkte ändert und sie in ihrer ursprünglichen Form nicht mehr*
4976 *erhältlich sind. In dem Fall kann eine festgestellte Preiserhöhung eines Gutes gegenüber dem vorangegangenen*
4977 *Erhebungszeitraum nicht mehr als „reine“ Preiserhöhung gewertet werden. In der Statistik wird in diesem Fall*
4978 *versucht den Geldwert der veränderten Güterqualität zu bestimmen. Dazu stehen verschiedene Verfahren zur*
4979 *Verfügung.²⁴⁷ Der auf diese Weise ermittelte „Mehrwert“ des Produkts wird dann von dem ermittelten höheren*

²⁴³ Sorgearbeit oder Care-Arbeit umfasst Tätigkeiten, bei denen Menschen für andere sorgen beziehungsweise die alltägliche Versorgung anderer Menschen sicherstellen (zum Beispiel Pflege oder Kindererziehung). Vgl. Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; Winterfeld, Uta von (2012). Feministische Perspektiven zum Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität.

²⁴⁴ Die Eigenproduktion im Haushalt wurde hierbei mit dem Nettolohn einer Hauswirtschafterin bewertet. Vgl. Statistisches Bundesamt (2003). Wo bleibt die Zeit?: 13.

²⁴⁵ Vgl. Schettkat, Ronald (2012). Dienstleistungen zwischen Kostenkrankheit und Marketization.

²⁴⁶ Vgl. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW); Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2010). Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit: 96.

²⁴⁷ Neben der „Ausstattungsbereinigung“, in der versucht wird, den Wert zusätzlicher Ausstattung abzuschätzen und dem Preis zuzuschlagen, gibt es das Verfahren der „Verkettung im überlappenden Zeitraum“, bei dem zu den einzelnen Gütern immer auch Ersatzprodukte mitbeobachtet werden, auf die im Fall einer Produktänderung umgestiegen werden kann. Als jüngstes Qualitätsbereinigungsverfahren werden sogenannte hedonische Methoden angewendet, bei denen mittels Regressionsanalysen ein quantitativer Zusammenhang zwischen dem Verkaufspreis und den Qualitätsmerkmalen von Gütern hergestellt wird. Vgl. zur Erläuterung Lint, Stefan; Eckert, Gudrun (2002). Zur Einführung hedonischer Methoden in der Preisstatistik.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

4980 *Preis abgezogen. Kostet beispielsweise ein Laptop gegenüber der vorangegangenen Erhebung statt 500 Euro*
4981 *nun 550 Euro oder ein bestimmtes Auto statt 20.000 Euro nun 22.000 –Euro, würde dies ohne*
4982 *Qualitätsbereinigung als ein Preisanstieg von 10 Prozent erfasst. Laptop und Auto gingen dann mit lediglich*
4983 *500 Euro beziehungsweise 20.000 Euro in die Berechnung des realen BIP ein. Stellen die Statistikerinnen und*
4984 *Statistiker aber im Zuge der Qualitätsbereinigung fest, dass der Laptop wie das Auto auch zum Beispiel eine um*
4985 *10 Prozent höhere Ausstattung beziehungsweise „Qualität“ besitzen, gingen sie mit 550 Euro beziehungsweise*
4986 *22.000 Euro in das reale BIP ein. Die Qualitätsbereinigung steigert also das reale BIP. Es hängt aber von dem*
4987 *angewandten Verfahren ab, wie viel des jeweils festgestellten höheren Preises als reine Preissteigerung (=*
4988 *niedriger realer Beitrag des Gutes zum BIP) und wie viel als Folge von Ausstattungsveränderungen (= höherer*
4989 *realer Beitrag des Gutes zum BIP) erfasst wird. Das Statistische Bundesamt hat darauf hingewiesen, dass die in*
4990 *jüngster Zeit stärker eingesetzte hedonische Methode „in bestimmten Fällen zu stärkeren gemessenen*
4991 *Preisrückgängen und damit zu größeren Zuwächsen beim realen Bruttoinlandsprodukt [führt] als bei der*
4992 *Anwendung traditioneller Verfahren der Qualitätsbereinigung.“²⁴⁸*

4993 *Die Qualitätsbereinigung dient also dazu, bei der Berechnung des realen BIP reine Preisänderungen von jenen*
4994 *Preisänderungen rechnerisch zu trennen, die auf der qualitativen Veränderung bestimmter Eigenschaften*
4995 *beruhen. Hieraus kann allerdings nicht einfach geschlossen werden, dass ein festgestelltes Wachstum des realen*
4996 *BIP vor allem Qualitätssteigerungen abbildet, zumal eine Qualitätsbereinigung nur bei vergleichsweise wenigen*
4997 *Gütern stattfindet. Sowohl Quantitäts- wie Qualitätssteigerungen sind für die Höhe und das Wachstum des*
4998 *realen BIP verantwortlich. Eine Zerlegung des Produktionsprozesses in quantitative und qualitative*
4999 *Komponenten ist nicht möglich.²⁴⁹*

5000 *Dass die Anwendung von Qualitätsbereinigungsverfahren und in deren Folge ein festgestelltes höheres BIP*
5001 *nicht per se mit einer höheren Qualität des BIP verwechselt werden darf, macht folgendes Beispiel deutlich:*
5002 *Wird beispielsweise im Zuge der Qualitätsbereinigung festgestellt, dass sich der um 10 Prozent höhere Preis*
5003 *eines Autos durch den serienmäßigen Einbau einer Klimaanlage, einer Sitzheizung, eines Tempomaten oder*
5004 *einer Einparkhilfe ergibt, so bleibt hier unklar, inwieweit diese zusätzlichen Attribute eine höhere Qualität für*
5005 *die Käuferin oder den Käufer bedeuten. Obwohl sie oder er gar nicht die Wahl hatte und diese Zusatzpakete*
5006 *möglicherweise gar nicht oder allenfalls teilweise als Qualitätssteigerung sieht, geht das Auto mit einem*
5007 *höheren realen Wert in die BIP-Berechnung ein. Hinzu kommt ein weiteres grundlegendes Problem: Eine*
5008 *Verschlechterung der Produktqualität (zum Beispiel weniger haltbare Bauteile) oder sogar ein eingebauter*
5009 *geplanter Verschleiß werden durch die vorhandenen Bereinigungsverfahren gar nicht erfasst. Insofern mindern*
5010 *sie auch nicht den Wert des in das reale BIP eingehenden Gutes. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass*
5011 *aus der Anwendung von Qualitätsbereinigungsverfahren nicht der Fehlschluss gezogen werden darf, das*
5012 *Wachstum des BIP sei heute vor allem qualitativer statt quantitativer Natur.*

5013 *Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang auch die Frage diskutiert, inwieweit das tatsächliche*
5014 *wirtschaftliche Wachstum von einer Steigerung des BIP unterschieden werden muss, das sich als Folge hoher*
5015 *Vermögenspreissteigerungen vor allem im Immobilien- und im Wertpapiersektor ergibt („Kapitalmarktblase“).*
5016 *Da es sich beim BIP aber nicht um eine Bestandsgröße, wie etwa das Anlagevermögen, sondern um eine*
5017 *Stromgröße handelt, spielen Preissteigerungen bei Immobilien und Wertpapieren unmittelbar keine Rolle für die*
5018 *Höhe des BIP. Im BIP werden wie bereits dargestellt nur Werte erfasst, die in einem Zeitraum jeweils neu*
5019 *produziert werden (sozusagen „strömen“). Hiermit ist freilich auch verbunden, dass negative Veränderungen im*
5020 *gesamtwirtschaftlichen Vermögen nicht erfasst werden (etwa Gebäude- und Materialschäden durch*
5021 *Luftverschmutzung; Vermögensverluste durch immissionsbedingte Schädigung der Natur, Naturverluste unter*
5022 *anderem durch Artensterben und Wohlfahrtsverluste etwa durch den sinkenden Erholungswert der Umwelt).*

5023 *Wenn sich Preisblasen bei Immobilien und Wertpapieren auch nicht unmittelbar im BIP niederschlagen, gibt es*
5024 *gleichwohl mittelbare Wirkungen auf das BIP. In der Vergangenheit war etwa zu beobachten, dass hohe*
5025 *Preissteigerungen im Immobiliensektor zu einer vermehrten Bautätigkeit geführt haben, die auf einer sich*

²⁴⁸ Lint; Eckert (2002): 858.

²⁴⁹ In einer E-Mail an die Enquete-Kommission vom 20. Juni 2012 bestätigt das Statistische Bundesamt diese Einschätzung: „Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ermitteln das Bruttoinlandsprodukt als Ergebnis des Produktionsprozesses und dessen Veränderung im Zeitverlauf. Es gibt darüber hinaus auch Informationen über den Einsatz der Produktionsfaktoren (zum Beispiel Erwerbstätige beziehungsweise Arbeitsstunden sowie den Kapitalstock) und daraus abgeleitet partielle Produktivitäten. Allerdings ist eine Zerlegung des Produktionsprozesses auf die [...] angesprochenen Kategorien meines Erachtens nicht machbar, also insbesondere die Unterscheidung zwischen gesteigerter Qualität, zunehmender Produktvielfalt und ‚immer mehr vom Gleichen‘.“

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5026 *ausweitenden Kreditvergabe beruhte. Ursache für diese vermehrte Bautätigkeit war aber kein realer Bedarf,*
5027 *sondern vielfach die Spekulation auf hohe Wertsteigerungen der Immobilien und daraus zu erzielende Gewinne.*
5028 *Bricht diese Preisentwicklung aber plötzlich ab, platzt also die Preisblase, geraten Finanzierungen ins Wanken*
5029 *und Immobilien erweisen sich als unverkäuflich. Die Bauruinen in Spanien und den USA zeugen von diesen*
5030 *Fehlspekulationen. Dennoch haben sie zeitweise zu einem höheren BIP-Wachstum und in der Folge wiederum zu*
5031 *höheren Wachstumserwartungen beigetragen. Diese Fehleinschätzungen können wiederum sowohl im*
5032 *Privatsektor als auch im öffentlichen Sektor zu überhöhten Einnahmeerwartungen führen und nicht-tragfähige*
5033 *Schuldenstände zur Konsequenz haben. Beim Platzen einer Blase, wie derjenigen Anfang diesen Jahrtausends*
5034 *oder erneut im Jahr 2007/2008, die der Auslöser der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise war, erleidet eine*
5035 *Volkswirtschaft dann massive Einschnitte beim BIP. Die Gewinner des vorangegangenen Booms werden dann*
5036 *oft nur mittelbar an den Kosten der Rezession beteiligt – die Lasten trägt die Volkswirtschaft insgesamt.*

5037 *Es ist im Vorhinein allerdings schwer zu beurteilen, ob ein beobachtetes BIP-Wachstum eine angemessene*
5038 *„reale“ Wertsteigerung oder eine Blase abbildet. Tatsächlich bedarf es einer Vielzahl von*
5039 *gesamtwirtschaftlichen Indikatoren, die aussagekräftige Hinweise darauf geben, ob eine Situation „dauerhaft“*
5040 *oder „nicht dauerhaft“ ist.*

5041 **2.3. Das BIP als Wohlstandsindikator**

5042 *Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass das BIP ein sehr unvollständiger Indikator selbst für die vorhandene*
5043 *Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist. Da es bereits weite Arbeitsbereiche der Sorgearbeit, der Freizeit*
5044 *und der ehrenamtlichen Tätigkeiten nicht erfasst, kann es kaum oder allenfalls nur sehr behelfsmäßig ein*
5045 *Maßstab für den Wohlstand einer Gesellschaft sein. Trotz des Versuchs, Qualitätsveränderungen bei der*
5046 *Berechnung des realen BIP zu erfassen, erlauben die im BIP erfassten produzierten Güter und Dienstleistungen*
5047 *letztlich keine Aussage darüber, inwieweit gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigt werden. Berücksichtigt*
5048 *werden nämlich nur Bedarfe, die als zahlungsfähige Nachfrage geäußert werden (können). Über die für die*
5049 *Höhe des Wohlstands zentrale Frage, wer über welche Einkommen verfügt, also die Frage nach der*
5050 *Einkommens- und Vermögensverteilung, wie auch über das Ausmaß an Zeitwohlstand gibt das BIP keine*
5051 *Auskunft. Für den Wohlstand entscheidend sind zudem der Grad der Vermachtung der Märkte, was die Preise*
5052 *von Gütern beeinflusst, und auch das Ausmaß der Konsumentensouveränität, die durch Werbung und Marketing*
5053 *eingeschränkt wird,²⁵⁰ deren Aufwendungen aber sogar das nominale wie das reale BIP steigern.²⁵¹*

5054 *Weitere Kritikpunkte am BIP als Wohlstandsindikator sind, dass soziale und ökologische Kosten des*
5055 *Produktionsprozesses wie Krankheiten, Unfälle oder die Beseitigung von Umweltkatastrophen sich steigernd auf*
5056 *das BIP auswirken: Wenn durch die Bearbeitung solcher Schädigungen etwa durch Medizin oder*
5057 *Umweltschutzmaßnahmen Einkommen entstehen, steigern diese das BIP. All dies macht deutlich, dass das BIP*
5058 *nur bedingt als Wohlstandsindikator für eine Gesellschaft geeignet ist. Dies gilt insbesondere für*
5059 *fortgeschrittene Gesellschaften: Solange die Wirtschaftsleistung und damit das BIP pro Kopf noch sehr niedrig*
5060 *ist, elementare Grundbedürfnisse nach Nahrung, Kleidung und Wohnung nicht befriedigt werden, ist von einem*
5061 *engen Zusammenhang zwischen der Steigerung des BIP und der Steigerung des Wohlstands auszugehen. Mit*
5062 *steigendem BIP pro Kopf löst sich dieser Zusammenhang jedoch immer weiter auf. Auf diesen Zusammenhang*
5063 *weist aktuell auch der Schweizer Ökonom und Pionier der ökonomischen Theorie der Politik und der*
5064 *ökonomischen Glücksforschung Bruno S. Frey hin: „Lange Zeit war das Wohlbefinden der Menschen*
5065 *maßgeblich durch die wirtschaftliche Aktivität bestimmt. [...] Seit kurzem hat sich das menschliche*
5066 *Wohlbefinden allerdings von der nur materiellen Güterversorgung getrennt. Andere Aspekte des Lebens sind*
5067 *zunehmend wichtig geworden.“²⁵² Hierbei kann sich Frey auf jüngere Ergebnisse der Glücksforschung stützen,*
5068 *wonach in reichen Volkswirtschaften mit steigendem BIP kein Anstieg der Lebenszufriedenheit mehr gemessen*
5069 *werden kann.*

²⁵⁰ Ein Zweck von Werbung ist, das kritisch-rationale Urteilsvermögen der Verbraucherin oder des Verbrauchers mittels Aktivierung psychologischer Wirkungszusammenhänge zu umgehen und sie oder ihn zu möglichst hohem Konsum zu veranlassen. Vgl. hierzu Reuter, Norbert (2000). *Ökonomik der „Langen Frist“*: 371 f. Vgl. auch Galbraith, John Kenneth (1970). *Gesellschaft im Überfluß*: 147 und 163.

²⁵¹ Nach Angaben des Zentralverbands der deutschen Werbewirtschaft (ZAW) betrug allein die Ausgaben für Werbung – für Honorare/Gehälter, für Werbemittelproduktion sowie für mediale Verbreitung der Werbung – im Jahr 2011 knapp 30 Milliarden Euro.

²⁵² Frey, Bruno S. (2012). *Wachstum, Wohlbefinden und Wirtschaftspolitik*: 34.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5070 *Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ ist deshalb auch damit beauftragt, einen das*
5071 *BIP ergänzenden Wohlstands- beziehungsweise Fortschrittsindikator zu entwickeln.²⁵³*

5072 **2.4. BIP-Wachstum und Umweltfolgen**

5073 *Das Wachstum des BIP ist nicht per se gleichbedeutend mit zunehmendem Ressourcenverbrauch. Vielmehr ist*
5074 *eine Entkopplung des Ressourcenverbrauchs, des implizierten Verbrauchs und Umweltverbrauchs vom*
5075 *Wachstum der Wertschöpfung möglich. Grundsätzlich kann zusätzliche Wertschöpfung und damit ein steigendes*
5076 *BIP mit einer erheblichen Verringerung der Umweltbelastung einhergehen. Dies kann durch Effizienzsteigerung*
5077 *der Ressourcennutzung und die Substitution nicht erneuerbarer Rohstoffe geschehen, wobei die Produkte nach*
5078 *ihrer Nutzung wieder verwertbar oder biologisch abbaubar sein sollten. Möglich sind auch strukturelle*
5079 *Veränderung, vom Strukturwandel in Richtung auf Dienstleistungen und wissensintensive Produkte bis hin zur*
5080 *Veränderung von Infrastrukturen und letztlich auch Lebensstilen. Ein solcher ökologischer Umbau muss die*
5081 *Produktions- und Lebensweise auf eine neue Grundlage stellen.*

5082 *Tatsächlich ist das bestehende Produktionsmodell noch weitgehend das ressourcen- und umweltintensive*
5083 *Wachstumsmodell, das sich im 20. Jahrhundert entwickelt hat. Seine Basis waren einerseits billig verfügbare*
5084 *Rohstoffe und Energien. Zugleich war die Abgabe von Schadstoffen lange Zeit nicht mit Kosten verbunden.*
5085 *Unternehmerinnen und Unternehmer hatten mithin kaum Anreize, die resultierenden ökologischen Folgen zu*
5086 *vermeiden. Ebenso unterlagen natürliche Ressourcen und ökologische Dienstleistungen, die als Gemeingüter*
5087 *gratis in Anspruch genommen wurden, einer Überbeanspruchung. Regeln für ihre nachhaltige Nutzung fehlten.*
5088 *Wegen fehlender Anreizstrukturen haben wir es hier mit einem klassischen Marktversagen zu tun.*

5089 *Die Umweltfolgen dieses Wachstumsmusters haben Schadenseffekte verursacht, die – auch im Zeichen eines*
5090 *globalen Wertewandels – zunehmend als nicht mehr hinnehmbar angesehen werden. Bei den nicht erneuerbaren*
5091 *Rohstoffen ist es seit Beginn des 21. Jahrhunderts teils zu erheblichen Preissteigerungen gekommen. Insgesamt*
5092 *ist das ressourcenintensive Wachstumsmodell des 20. Jahrhunderts unter einen erheblichen Anpassungszwang*
5093 *geraten. Dieser manifestiert sich als krisenhafte Herausforderung (siehe unten Kapitel 3.3 dieses*
5094 *Sondervotums), aber auch als ökonomische Chance. Eine massive Steigerung der Ressourcenproduktivität ist*
5095 *nicht nur möglich, sie bietet vielfältige Chancen.²⁵⁴*

5096 *Höhere volkswirtschaftliche Ressourceneffizienz im Sinne von weniger Ressourcenaufwand für die Produktion*
5097 *der gleichen Güter würde nicht ausreichen, da sie teilweise oder ganz durch eine Steigerung der Gütermenge*
5098 *wieder aufgewogen wird (Wachstums- und Rebound-Effekt). Deshalb kommt es neben dem Übergang zu*
5099 *erneuerbaren Ressourcen auch darauf an, dass die Produktionsstruktur sich ändert. Andere Güter, die weniger*
5100 *Ressourcen verbrauchen, müssen produziert werden, vor allem Dienstleistungen und Informationen.*

5101 *Zu beachten ist in dem Zusammenhang allerdings, dass auch Lebens- und Produktionsprozesse, die nicht ins BIP*
5102 *eingehen, eine stofflich-energetische Seite haben. Der Endenergieverbrauch der privaten Haushalte (ohne*
5103 *Energiegehalt der Konsumgüter), deren „Produktion“ beziehungsweise Leistungen nicht ins BIP einfließen,*
5104 *beträgt zum Beispiel ein Viertel des gesamten Endenergieverbrauchs.*

5105 *Deutschland hat in den letzten Jahren eine relative Entkopplung der Schadstoffemissionen vom BIP-Wachstum*
5106 *erreicht und damit positive wirtschaftliche Erfahrungen gemacht. Auch der Rohstoffverbrauch war rückläufig.*
5107 *Allerdings verdecken Erfolge bei der relativen Entkopplung, dass zwar die inländische Rohstoffentnahme*
5108 *zurückgegangen ist, aber ressourcenintensive Produktionsprozesse immer mehr ins Ausland verlagert werden.*
5109 *So warnt das Statistische Bundesamt vor einer einseitigen Erfolgsbilanz aufgrund von gestiegenen Energie- und*
5110 *Ressourcenproduktivitäten: „Beispielsweise wurde die festgestellte Erhöhung der Energieproduktivität zu einem*
5111 *erheblichen Teil nicht auf einen sparsameren Umgang mit der Energie in den einzelnen Branchen erreicht,*
5112 *sondern ist auf den wirtschaftlichen Strukturwandel zurückzuführen. Ebenso ist zum Beispiel der festgestellte*
5113 *Anstieg der Rohstoffproduktivität in der Vergangenheit nicht auf einen im Durchschnitt sparsameren Einsatz der*
5114 *Rohstoffe zurückzuführen, sondern auf einen Strukturwandel hin zu weniger rohstoffintensiven Branchen und*
5115 *darauf, dass der Materialeinsatz zunehmend durch Importe gedeckt wurde. Was die positive Entwicklung bei den*

²⁵³ Vgl. Bericht der Projektgruppe 2.

²⁵⁴ Vgl. Bericht der Projektgruppe 3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5116 *Treibhausgasen angeht, ist zu berücksichtigen, dass Deutschland unter den Industrienationen weiterhin zu den*
5117 *größten Emittenten gehört.*²⁵⁵

5118 *Der „grüne“ Sektor hatte 2011 einen Anteil von 11 Prozent am BIP.²⁵⁶ Allerdings ist es global – von einigen*
5119 *Schadstoffen abgesehen – nicht zu einer derartigen Entkopplung gekommen. Die Kohlenstoffintensität des*
5120 *globalen Wirtschaftswachstums hat sogar zugenommen. Die notwendige und weitgehende Entkopplung von*
5121 *Wertschöpfung und Naturbeanspruchung steht global erst am Anfang und bleibt eine langfristige existenzielle*
5122 *Herausforderung.*

5123 **2.5. Die Entwicklung des BIP-Wachstums in Deutschland in der Vergangenheit**

5124 *Die Betrachtung des BIP in einem Land erfolgt in der Regel über zwei Perspektiven: (i) Das BIP für die gesamte*
5125 *Volkswirtschaft und (ii) das BIP pro Kopf. Für die Interpretation der wirtschaftlichen Entwicklung ist diese*
5126 *Unterscheidung wichtig, denn das BIP pro Kopf misst das „intensive“ Wachstum, also vor allem das Wachstum*
5127 *der Versorgung mit Waren und Dienstleistungen, das bei gegebener Bevölkerung zu verzeichnen ist; das BIP für*
5128 *die gesamte Volkswirtschaft spiegelt dagegen auch die demografische Entwicklung wider. In Volkswirtschaften,*
5129 *die wie Deutschland starken demografischen Veränderungen unterlagen und weiter unterliegen, sollten beide*
5130 *Aspekte immer parallel betrachtet werden.*

5131 *Das BIP stieg im vereinigten Deutschland zwischen 1991 und 2011 nach Berechnungen des Statistischen*
5132 *Bundesamtes nominal, also in laufenden Preisen, um knapp 70 Prozent, preisbereinigt beziehungsweise „real“*
5133 *nur um 30 Prozent. Das reale BIP-Wachstum bildet typische konjunkturelle Schwankungen und periodische*
5134 *Krisen ab. In den letzten Jahrzehnten fällt auf, dass sich das Wachstum tendenziell abgeschwächt hat (Abbildung*
5135 *20).*

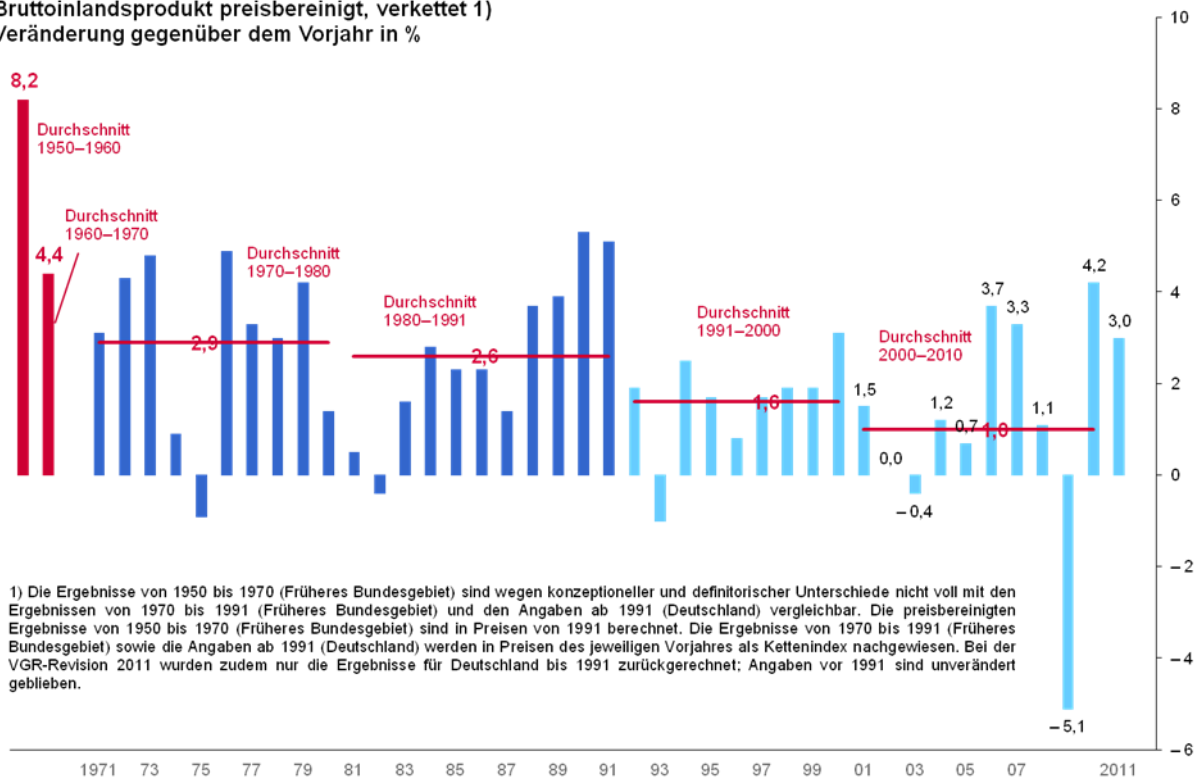
5136

²⁵⁵ Statistisches Bundesamt (2011). Datenreport 2011: 335 f.; siehe Dittrich, Monika (2010). Verlagerung der Norden Umweltbelastungen in den Süden?

²⁵⁶ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012). Erneuerbare Energien in Zahlen; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Umweltbundesamt (2011). Umweltwirtschaftsbericht.

Wirtschaftswachstum

Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt, verkettet 1)
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



5137

5138

Abbildung 20: Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland, 1950 bis 2010.²⁵⁷

5139

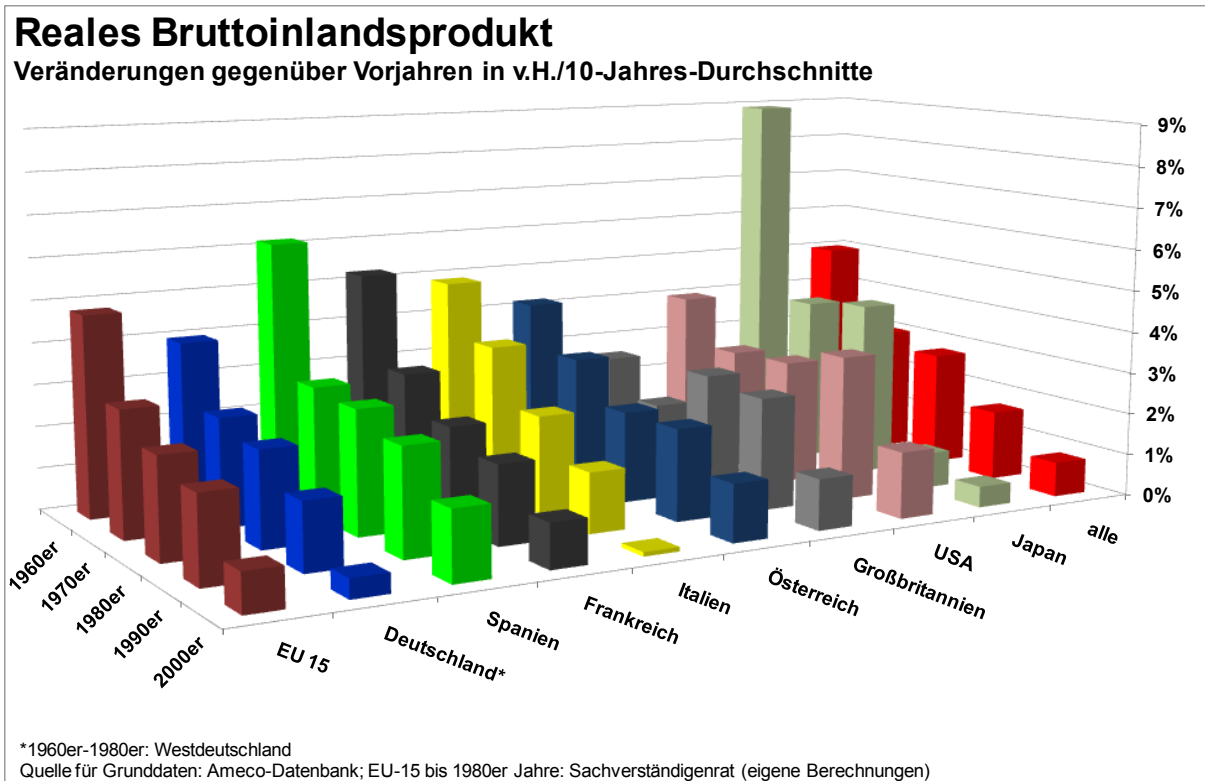
Ein ähnliches Bild ergibt sich seit den 1960er Jahren in den meisten vergleichbaren Industrieländern (Abbildung 21). Auch das Wachstum des BIP pro Kopf hat sich seit der Nachkriegszeit verringert. Im langfristigen Vergleich (seit 1850) zeigt sich, dass das heutige Wachstum pro Kopf ähnlich ist wie der Trend des Wachstums der Zeit von 1850 bis 1914.

5140

5141

5142

²⁵⁷ Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2012). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen. Lange Reihen ab 1950.



5143

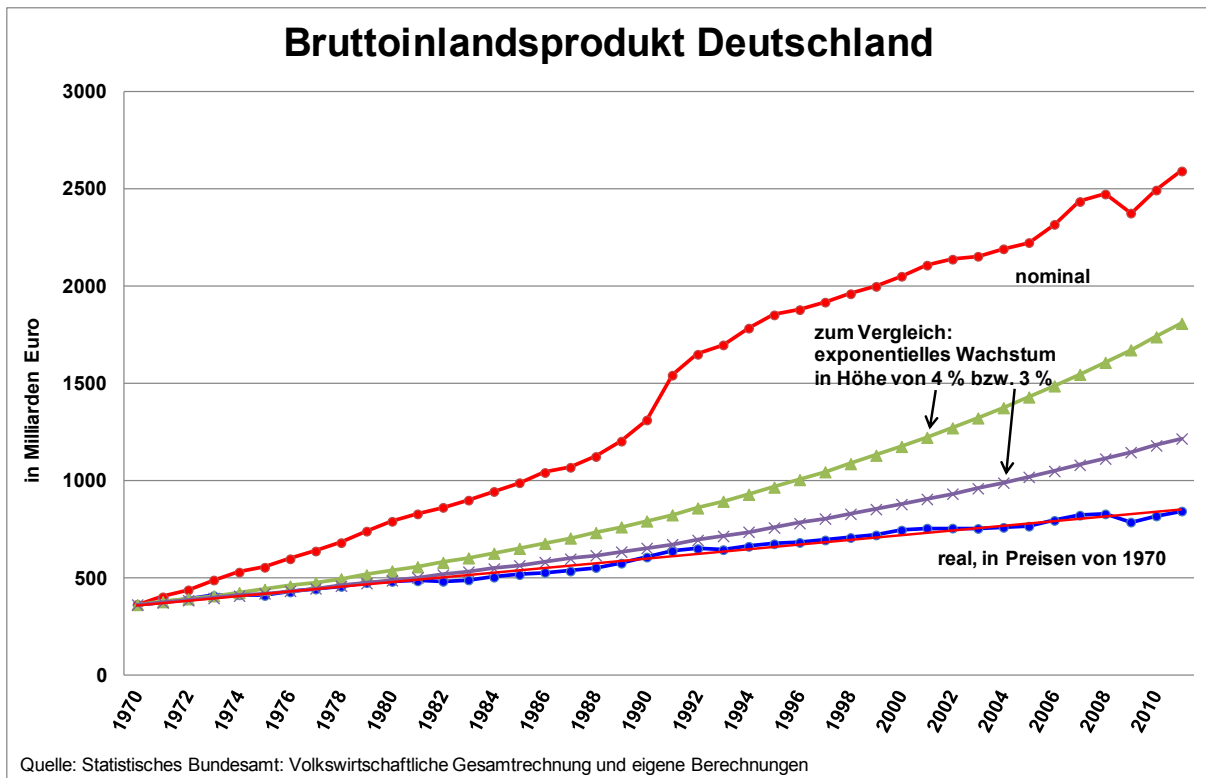
5144

Abbildung 21: Wachstumsentwicklung in Deutschland und vergleichbaren Industrieländern.

5145 *Ob es sich hierbei um eine Rückkehr zu einem historischen Wachstumsdurchschnitt von Industrienationen in der*
 5146 *Größenordnung von 1 bis 2 Prozent handelt, stellt eine offene Frage dar. Denn auch niedrigere Wachstumsraten*
 5147 *von konstant 1 bis 2 Prozent bedeuten immer noch eine exponentielle Steigerung des BIP mit laufend steigenden*
 5148 *absoluten Zuwächsen. Wie die Entwicklung des BIP in Deutschland in der Vergangenheit aber zeigt (Abbildung*
 5149 *22), hat das BIP dauerhaft lediglich mit konstanten jährlichen Zuwächsen zugenommen, also linear statt*
 5150 *exponentiell: Die durchschnittlichen realen BIP-Zuwächse sind entsprechend konstant geblieben und schwanken*
 5151 *konjunkturell bedingt beständig um den langfristigen Durchschnitt von rund 12 Milliarden Euro (in Preisen von*
 5152 *1970).²⁵⁸ Sollte sich das Wachstum des BIP auch in Zukunft so fortsetzen, also kein Trendbruch vom linearen*
 5153 *zum exponentiellen Wachstum stattfinden, werden die Wachstumsraten sich nicht auf einem niedrigeren wie*
 5154 *immer auch definierten „historischen“ Niveau „einpendeln“, sondern sukzessive weiter zurückgehen.²⁵⁹*

²⁵⁸ Der langfristige Durchschnitt der realen jährlichen BIP-Zuwächse im Zeitraum 1970 bis 2011 beträgt 11,7 Milliarden Euro (in Preisen von 1970). Dieser Wert beschreibt die realen Zuwächse in den 1970er Jahren (Durchschnitt 11,9 Milliarden Euro pro Jahr) ebenso wie den der 2000er Jahre (wegen des Wachstumseinbruchs liegt der Durchschnitt in dieser jüngsten Dekade sogar bei nur 7,3 Milliarden Euro pro Jahr; ohne den historischen Wachstumseinbruch 2009 läge der Durchschnitt mit 11,5 Milliarden Euro pro Jahr fast exakt im langfristigen Durchschnitt).

²⁵⁹ John Maynard Keynes hatte bereits Anfang der 1940er Jahre langfristig sinkende Wachstumsraten prognostiziert. Vgl. hierzu unter anderem Keynes, John Maynard (1943). Das Langfristproblem der Vollbeschäftigung. In einer aktuellen Analyse bestätigen Banerji und Achuthan – allerdings ohne Bezug auf Keynes – die Keynes'sche Langfristprognose anhand der US-Entwicklung und einiger anderer Länder: Der Wachstumstrend verläuft negativ geneigt. Daraus schließen die Autoren, dass auch künftig – insbesondere auch in Europa – von einem geringen und weiter abnehmendem Wachstum auszugehen ist. Vgl. Banerji, Anirvan; Achuthan, Lakshman (2012). The Yo-Yo Years.



5155

5156

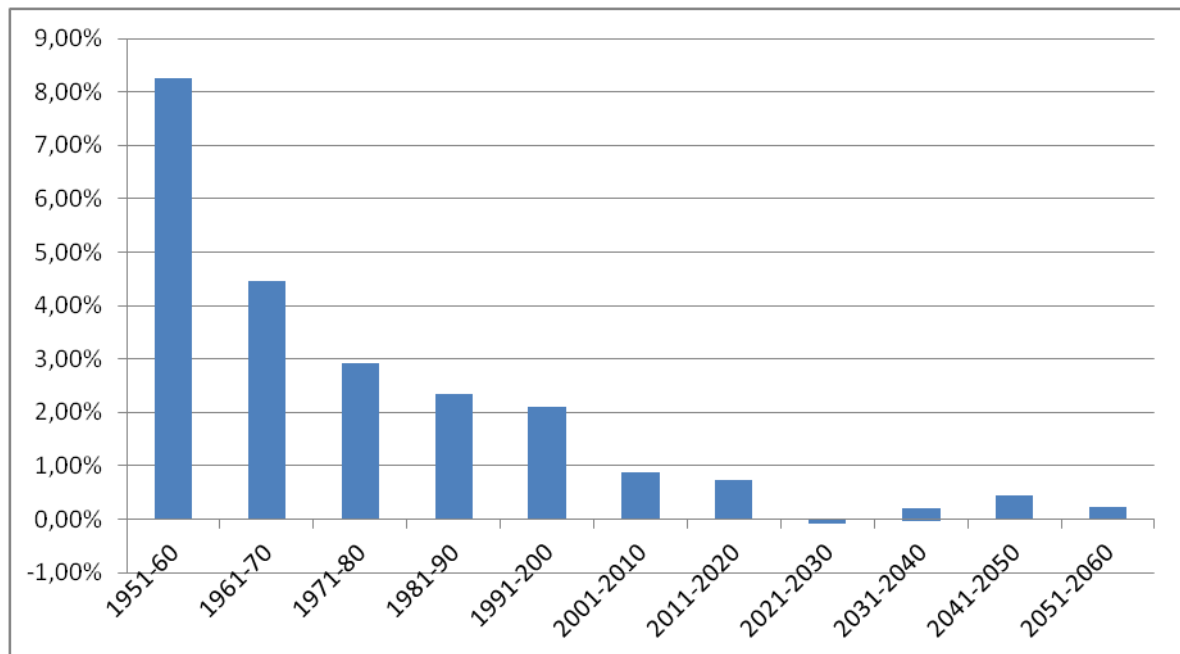
Abbildung 22: Nominales und reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland.

5157

2.6. Zur künftigen Entwicklung des BIP-Wachstums

5158 *Ergeben sich schon aus der dekadenübergreifenden linearen Entwicklung des Wachstums der Vergangenheit*
 5159 *Hinweise auf einen zukünftigen weiteren Rückgang der Wachstumsraten, wird dieser Befund durch die*
 5160 *Berücksichtigung des demografischen Wandels und der damit verbundenen Verringerung der arbeitsfähigen*
 5161 *Bevölkerung in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten weiter untermauert. Dies ist dann der Fall, wenn die*
 5162 *bevölkerungsbedingte Schrumpfung des BIP nicht durch eine entsprechend starke Steigerung der*
 5163 *durchschnittlichen Arbeitsproduktivität ausgeglichen wird. Abbildung 23 illustriert diese Zusammenhänge. Sie*
 5164 *zeigt eine Extrapolation des Wachstums in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten unter der Annahme,*
 5165 *dass erstens die Arbeitsproduktivität (BIP pro Erwerbsperson) mit konstanter Rate wächst, und zwar mit der*
 5166 *durchschnittlichen Rate der Periode 1992 bis 2008, und dass zweitens gleichzeitig ein gleichbleibendes*
 5167 *Verhältnis von Erwerbstätigen zu Erwerbspersonen angenommen wird.*

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1



5168

5169 Abbildung 23: Vergangenes und extrapoliertes BIP-Wachstum in Deutschland auf der Grundlage eines
5170 konstanten prozentualen BIP-Wachstums pro ErwerbSPerson.²⁶⁰

5171 *Aus dem Rückgang der Wachstumsraten darf allerdings nicht einfach auf enger werdende Verteilungsspielräume*
5172 *geschlossen werden.²⁶¹ Denn für die absehbare Zukunft ist – mit Ausnahme der 2020er Jahre, in denen das*
5173 *Missverhältnis zwischen ErwerbStätigen und NichterwerbStätigen seinen Höhepunkt erreichen wird – mit zwar*
5174 *niedrigen, aber immer noch positiven Wachstumsraten zu rechnen. Das bedeutet aber, dass das BIP nicht*
5175 *abnimmt, sondern – wenn auch mit vergleichsweise niedrigen Raten – tendenziell weiter zunimmt. Berücksichtigt*
5176 *man dann noch, dass die Bevölkerungszahl sinkt, wird bereits deutlich, dass pro Kopf zukünftig kein niedrigeres,*
5177 *sondern ein höheres BIP zur Verfügung steht.*

5178 *Legt man eine mittlere Variante der aktuellen, bis 2060 reichenden Bevölkerungsvorausberechnung des*
5179 *Statistischen Bundesamtes zugrunde²⁶² und unterstellt, dass bei konstanter r_0 über gut 33.000 Euro im Jahr*
5180 *2030 auf fast 42.000 Euro im Jahr 2060, was einen realen Pro-Kopf-Anstieg um ErwerbStätigenquote (das heißt,*
5181 *auch in Zukunft sind wie heute nur 75 Prozent der 15- bis 65-Jährigen erwerbStätig) die Produktivität je*
5182 *erwerbStätiger Person wie im Durchschnitt der letzten 20 Jahre um 1 Prozent pro Jahr zunimmt, würde ab 2020*
5183 *das BIP zwar nahezu stagnieren (das gesamtwirtschaftliche jährliche Wachstum läge bis 2060 im Durchschnitt*
5184 *bei 0,15 Prozent pro Jahr).²⁶³ Pro Kopf stiege das reale BIP dennoch kontinuierlich an: von heute rund 31.000*
5185 *Eugut 35 Prozent bedeuten würde.²⁶⁴ Mit anderen Worten: Die abnehmende Zahl an ErwerbStätigen würde*
5186 *durch deren zunehmende Produktivität bei gleichzeitig sinkender Gesamtbevölkerung mehr als ausgeglichen*
5187 *(Abbildung 24).*

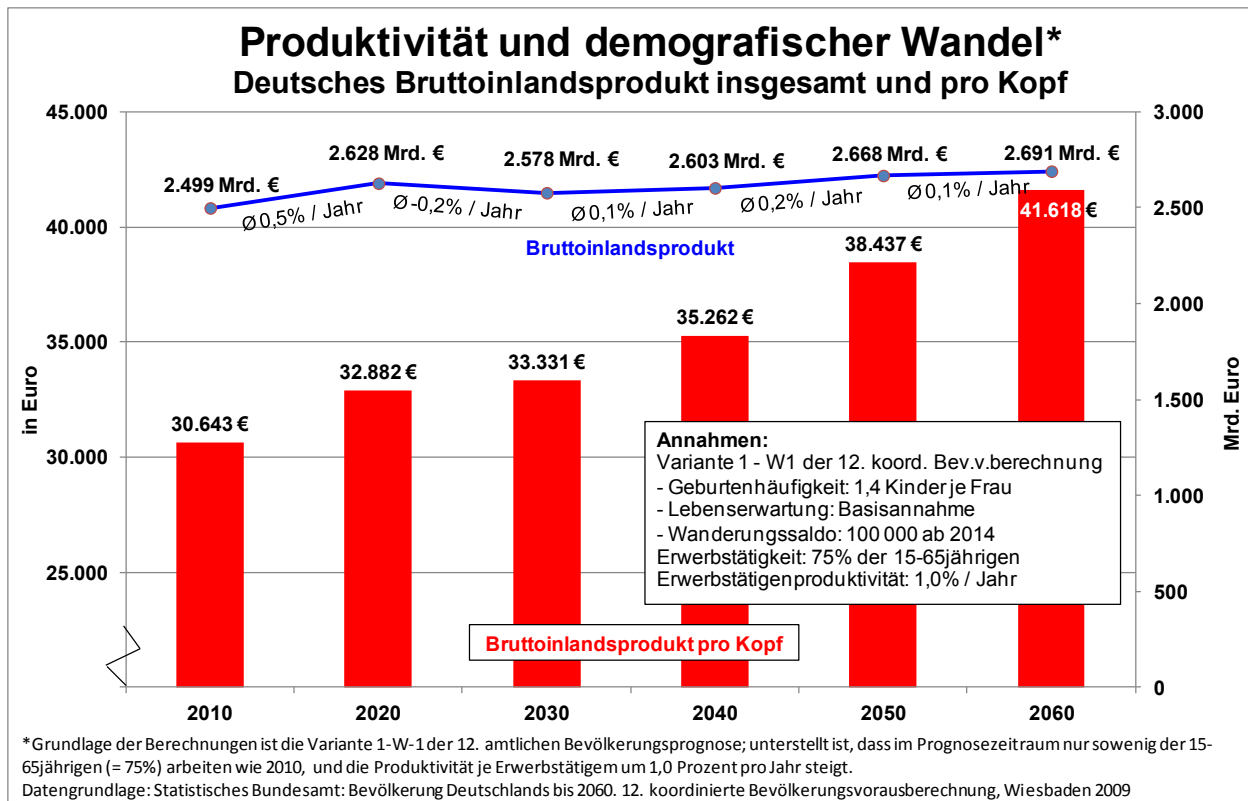
²⁶⁰ Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Das BIP-Wachstum pro ErwerbSPerson basiert auf dem Durchschnittswert von 1992 bis 2008.

²⁶¹ Vgl. zum Beispiel Miegel, Meinhard (2010). Exit: insbesondere 202 f.

²⁶² Unterstellt ist hierbei, dass die Geburtenhäufigkeit bei 1,4 Kindern je Frau bleibt, die Lebenserwartung bei Geburt bis 2060 um acht Jahre bei Männern und um sieben Jahre bei Frauen steigt und der jährliche Wanderungssaldo sich auf plus 100.000 Personen beläuft. Dann leben im Jahr 2060 statt heute rund 81 Millionen nur noch knapp 65 Millionen Menschen in Deutschland. Vgl. Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060.

²⁶³ Diese Berechnung stützt sich auf Reuter, Norbert (2012). Deutsche Verzichtsmythen.

²⁶⁴ Bei diesen und den folgenden Ergebnissen handelt es sich um reale Werte; inflationäre Entwicklungen würden sie entsprechend erhöhen.



5188

5189 Abbildung 24: Extrapolierte Entwicklung des BIP in Deutschland insgesamt und pro Kopf, 2010 bis 2060.

5190 *Tatsächlich dürften die genannten Werte eher die Untergrenze markieren. Wenn Arbeitskräfte aufgrund der*
 5191 *demografischen Entwicklung knapp werden, wird aller Voraussicht nach auch die Erwerbstätigenquote*
 5192 *zunehmen, zumal heute immer noch weit über vier Millionen Menschen einen Arbeitsplatz suchen und viele*
 5193 *Teilzeitbeschäftigte – vor allem Frauen – länger arbeiten wollen. Bereits bei einem Anstieg der*
 5194 *Erwerbstätigenquote auf 80 Prozent würde sich das BIP pro Kopf bis 2030 auf 35.500 Euro erhöhen, bis 2060*
 5195 *sogar auf gut 44.000 Euro, was einem realen Pro-Kopf-Anstieg um knapp 45 Prozent gegenüber heute*
 5196 *entsprechen würde. Das durchschnittliche Wachstum des BIP läge dann bis 2060 bei 0,3 Prozent.*

5197 *Aussagen über derart lange Zeiträume sind zweifelsohne mit großen Unsicherheiten behaftet. Dennoch lässt sich*
 5198 *mit diesen Projektionen zeigen, dass die These, in Zukunft sei wegen der Alterung unserer Gesellschaft vieles*
 5199 *nicht mehr bezahlbar, nicht zwingend ist. Dazu müsste etwa unterstellt werden, dass zukünftig kein oder nur*
 5200 *noch ein minimaler Produktivitätsfortschritt zu verzeichnen sein wird.²⁶⁵ Hierfür gibt es allerdings keine*
 5201 *vernünftige Begründung. Während also kaum sich zukünftig verengende Verteilungsspielräume begründet*
 5202 *werden können, spricht vieles dafür, dass diese trotz des demografischen Wandels größer werden. Sie könnten*
 5203 *beispielsweise für eine Steigerung des Zeitwohlstands durch Arbeitszeitverkürzung genutzt werden („kürzere*
 5204 *Vollzeit für alle“). Aus ökologischer Sicht wäre dies zweifellos der Königsweg: Die höhere Produktivität würde*
 5205 *nicht für ein höheres BIP, sondern für größeren Wohlstand durch mehr Freizeit genutzt.*

5206 *Sollte die tatsächliche Entwicklung tendenziell so wie in der Projektion unterstellt verlaufen, sind damit jedoch*
 5207 *keineswegs alle Probleme gelöst. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen müssten so gestaltet werden, dass*
 5208 *der steigende gesellschaftliche Reichtum auch bei allen ankommt. Wenn die Tendenz zur Einkommens- und*
 5209 *Vermögenskonzentration anhält, besteht die Gefahr, dass die Ungleichverteilung anhält und sich verstetigt.*
 5210 *Immer mehr Menschen würden von der Wohlstandsentwicklung – beim Einkommen wie bei der Arbeitszeit –*
 5211 *abgekoppelt, nur eine kleine Gruppe würde vom steigenden materiellen Wohlstand profitieren.*

5212

²⁶⁵ Unter den gewählten Annahmen ergibt sich eine kritische Grenze erst dann, wenn der Produktivitätsfortschritt auf 0,5 Prozent pro Jahr einbrechen und die Arbeitslosigkeit genauso hoch bleiben würde. Dann würde das BIP pro Kopf in der Dekade nach 2020 aufgrund der demografischen Entwicklung leicht zurückgehen, bevor es ab 2040 wieder steigen würde.

5213 **3. Wechselwirkungen von Wachstum, Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft**

5214 **3.1. Wachstum und öffentliche Haushalte**

5215 **3.1.1. Nachhaltige Finanzierung öffentlicher Aufgaben**

5216 *Die Gewährleistung öffentlicher Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen trägt wesentlich zu Wohlstand*
5217 *und Lebensqualität in Deutschland bei. Die Finanzierung von Aufgaben der öffentlichen Hand, etwa eines*
5218 *leistungsstarken und umfassenden Bildungs- oder Gesundheitssystems oder einer modernen Infrastruktur, geht*
5219 *immer auf politische Wertentscheidungen zurück. Wenn diese Leistungen öffentlich und auf hohem Niveau*
5220 *erbracht werden sollen, braucht der Staat eine solide und den Aufgaben angemessene Einnahmehasis. Liegt*
5221 *diese nicht vor, wurden und werden die öffentlichen Aufgaben über eine Kreditaufnahme des Staates finanziert.*
5222 *Dies hat in der Vergangenheit zu einem kontinuierlichen Anwachsen der öffentlichen Verschuldung geführt*
5223 *(siehe Kapitel 3.1.3 dieses Sondervotums).*

5224 *Um das Ziel einer nachhaltigen Haushaltspolitik zu erreichen, ist eine Begrenzung der Schuldenstandsquote,*
5225 *also des Schuldenstands im Verhältnis zum nominalen BIP, auf ein angemessenes Maß Voraussetzung. Deshalb*
5226 *sollen Einnahmen und Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg in einer Balance sein. So tragen wir dazu*
5227 *bei, dass künftige Generationen einen finanz-, sozial- und gesellschaftspolitischen Gestaltungsspielraum haben.*
5228 *Die Rückführung der Schuldenstandsquote kann theoretisch durch eine gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate*
5229 *gelingen, die über dem jährlichen Haushaltsdefizit (als Anteil am BIP) liegt. Dies dürfte jedoch unter den*
5230 *zukünftigen Bedingungen nur schwer zu erreichen sein (vgl. Kapitel 2.6 dieses Sondervotums). Deshalb muss ein*
5231 *solide und solidarisch finanziertes Gemeinwesen die strukturelle Unterfinanzierung von Bund, Ländern und*
5232 *Kommunen beenden. Dazu können sowohl Kürzungen verzichtbarer Ausgaben wie zum Beispiel ökologisch*
5233 *schädliche Subventionen als auch die Verbesserung der Einnahmen einen Beitrag leisten.*

5234 *Dabei ist zusätzlich zu beachten, dass der Staat im Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung eine besondere*
5235 *Rolle einnimmt. Er ist in der Lage, nach gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen Investitionen zu tätigen, die*
5236 *erst nach längerer Zeit zu sichtbaren Erfolgen und Einnahmen führen. So ist zum Beispiel im Bereich der*
5237 *Grundlagenforschung häufig völlig unklar, zu welchen Erkenntnissen der Forschungsprozess führen kann und*
5238 *wie diese Erkenntnisse in die zukünftige Entwicklung einfließen werden. Über den Staat können*
5239 *gesamtgesellschaftliche Aufgaben und Güter organisiert und finanziert werden, die der Markt entweder nur*
5240 *ineffizient oder gar nicht bereitstellen kann („öffentliche Güter“). Darüber hinaus kann der Staat entgegen der*
5241 *einzelwirtschaftlichen Logik handeln, etwa indem er in Krisenzeiten in den Wirtschaftsprozess interveniert und*
5242 *so die Entwicklung stabilisiert.*

5243 *Staatseinnahmen setzen sich aus Steuern, Beiträgen und Gebühren sowie Gewinnen öffentlicher Unternehmen*
5244 *und Veräußerungserlösen zusammen. Grundsätzlich sollten die öffentlichen Einnahmen die für die*
5245 *Gewährleistung öffentlicher Aufgaben nötigen Ausgaben im Sinne fiskalischer Nachhaltigkeit abdecken.*
5246 *Genügen die Einnahmen jedoch nicht, um die Ausgaben abzudecken, hat der Staat grundsätzlich die*
5247 *Möglichkeit, Kredite aufzunehmen (Neuverschuldung). Wenn die Nettoneuverschuldung über der Wachstumsrate*
5248 *liegt, erhöht sich auch die Schuldenquote. Diese muss gerade in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs wieder*
5249 *zurückgefahren werden. In der Bundesrepublik Deutschland sind der Erhöhung der Schuldenstandsquote und*
5250 *öffentlichen Defiziten generell durch die grundgesetzlich verankerte Schuldenregel Grenzen gesetzt.*

5251 *Die Möglichkeiten stabilisierungspolitischer Verschuldung sind durch die Schuldenregel auf Phasen*
5252 *konjunkturellen Abschwungs oder Ausnahmesituationen wie Naturkatastrophen begrenzt. Somit können in*
5253 *konjunkturellen Normallagen nur geringe Investitionen zum Beispiel im ökologischen Umbau über*
5254 *Kreditaufnahme finanziert werden. In Zukunft werden solche Investitionen nur noch dann durchgeführt werden*
5255 *können, wenn an anderer Stelle Steuererhöhungen vorgenommen werden und/oder Ausgaben gestrichen werden*
5256 *können.*

5257 *Die Schuldenregel wurde eingeführt, damit die Glaubwürdigkeit der öffentlichen Hand als Schuldner erhöht*
5258 *wird. Ob dies eintrifft, wird sich erst in Zukunft zeigen. Zwar funktioniert öffentliche Verschuldung nur so lange,*
5259 *wie die Unternehmen, Privathaushalte oder das Ausland bereit sind, dem Staat das Geld zu leihen. Grenzen*
5260 *dieser Bereitschaft lassen sich theoretisch aber nicht ableiten, da der Staat ewig „lebt“ und mit Steuern und*
5261 *Abgaben über ein starkes Instrumentarium zur Einkommenserzielung verfügt. Jedoch stößt sie dann an Grenzen,*

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5262 *wenn das Versprechen des Staates, seinen Gläubigern das Geld zurückzuzahlen, unglaubwürdig wird. Historisch*
5263 *ist es immer wieder dazu gekommen, dass Staaten ihre Gläubiger nicht mehr bedienen konnten.*

5264 *Die Begrenzung der Schuldenquote soll außerdem der Einschränkung des staatlichen Handlungsspielraums in*
5265 *der Zukunft vorbeugen. Die Schuldenquote wächst an, wenn die Ausgaben dauerhaft deutlich über den*
5266 *Einnahmen liegen und der Staat seine Fähigkeit zur nötigen Einnahmeerzielung oder Ausgabenstreichung*
5267 *dauerhaft nicht demonstriert. Das ist insbesondere dann problematisch, wenn die Schuldpapiere in den Händen*
5268 *ausländischer Gläubiger liegen, da diese sich im Gegensatz zu den inländischen Gläubigern einer (erhöhten)*
5269 *Besteuerung zur Konsolidierung der Staatsfinanzen entziehen können. Das erwartete Ausfallrisiko schlägt sich*
5270 *für den Staat in höheren Zinszahlungen für Kredite nieder.*

5271 *Zudem schränkt ein hoher Schuldenstand die politischen Handlungsspielräume erheblich ein, wenn der Anteil*
5272 *der verfügbaren öffentlichen Haushalte zu einem hohen Prozentsatz zur Bedienung der Schulden verbraucht*
5273 *wird. Eine steigende Staatsschuldenquote führt zu einem zu einem geringeren Handlungsspielraum und zum*
5274 *anderen zu einem Verteilungsproblem zwischen Steuerzahlern und Zinsenempfängern in der nächsten*
5275 *Generation.²⁶⁶ Ein hoher Schuldendienst und hohe Zinszahlungen für Kredite mindern zudem die Fähigkeit des*
5276 *Staates, Zukunftsinvestitionen zu tätigen oder im Bedarfsfall konjunkturpolitisch zu intervenieren.*

5277 *Theoretisch kann steigende öffentliche Kreditaufnahme auch zu finanziellen Verdrängungseffekten (Crowding-*
5278 *out-Effekt) und damit zu privaten Investitionsrückgängen führen und Wachstum mindern. Angesichts sehr*
5279 *niedriger Realzinsen spielt dieser Aspekt empirisch für Deutschland keine Rolle.²⁶⁷ Zwar behauptet die*
5280 *ökonomische Theorie einen eindeutig negativen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und*
5281 *Verschuldungsquoten, dieser ist empirisch jedoch weit weniger belegt.²⁶⁸ Insbesondere in konjunkturellen*
5282 *Schwächephasen kann die kurzfristige Erhöhung der Schuldenstandsquote über die Multiplikatoreffekte*
5283 *staatlicher Ausgaben oder – mit geringerer Wirkung – auch durch Steuersenkungen zu Wachstumseffekten*
5284 *führen. Diese Möglichkeit wird durch die Schuldenregel zwar nicht gänzlich unterbunden, aber deutlich*
5285 *eingeschränkt. Bei Konjunkturprogrammen ist zu beachten, dass sie nur dann eine nachhaltige Wirkung*
5286 *entfalten, wenn Investitionen in ökologisch und sozial sinnvolle Maßnahmen gelenkt werden, die einen*
5287 *längerfristigen Mehrwert haben.*

5288 *Für gegenwärtige und kommende Generationen stehen Schulden allerdings immer auch Aktiva gegenüber. Wie*
5289 *im Folgenden ausgeführt wird, stehen Schulden und Vermögen – solange per Saldo keine Verschuldung dem*
5290 *Ausland gegenüber vorliegt – in jeder Generation in einem bilanziellen Gleichgewicht. Zudem profitieren*
5291 *gerade zukünftige Generationen von Investitionen in die Infrastruktur, in die Bildung, Forschung und*
5292 *Entwicklung, Gesundheitsversorgung oder in die Umwelt als Voraussetzung von Wertschöpfung und*
5293 *nachhaltiger Entwicklung. Derartige Investitionen zu unterlassen würde sie ungerechtfertigterweise*
5294 *benachteiligen. Gleichzeitig können zu hohe Schulden künftige Generationen benachteiligen, da durch den*
5295 *Schuldendienst der staatliche Handlungsspielraum beschränkt und Umverteilungsprozesse von „unten nach*
5296 *oben“ verstärkt werden. Dies gilt zumindest dann, wenn der Staat seine Schulden beziehungsweise seinen*
5297 *Schuldendienst nicht durch eine stärkere Belastung der vorhandenen Vermögen finanziert. So gilt auch hier,*
5298 *dass eine Balance zwischen sinnvollen – auch langfristigen – Investitionen und haushalterischer Stabilität zu*
5299 *finden ist.*

5300 **3.1.2. Öffentliche Schulden und private Vermögen**

5301 *Schulden sind saldenmechanisch beziehungsweise bilanztechnisch stets die Kehrseite von Vermögen. Jeder*
5302 *Verbindlichkeit steht immer eine Forderung in gleicher Höhe gegenüber. Gemäß der gesamtwirtschaftlichen*
5303 *Finanzierungsrechnung kann jeder Sektor²⁶⁹ nur dann sparen beziehungsweise Finanzierungsüberschüsse*
5304 *bilden, wenn sich mindestens ein anderer Sektor verschuldet. Umgekehrt ist ohne Vermögensbildung keine*

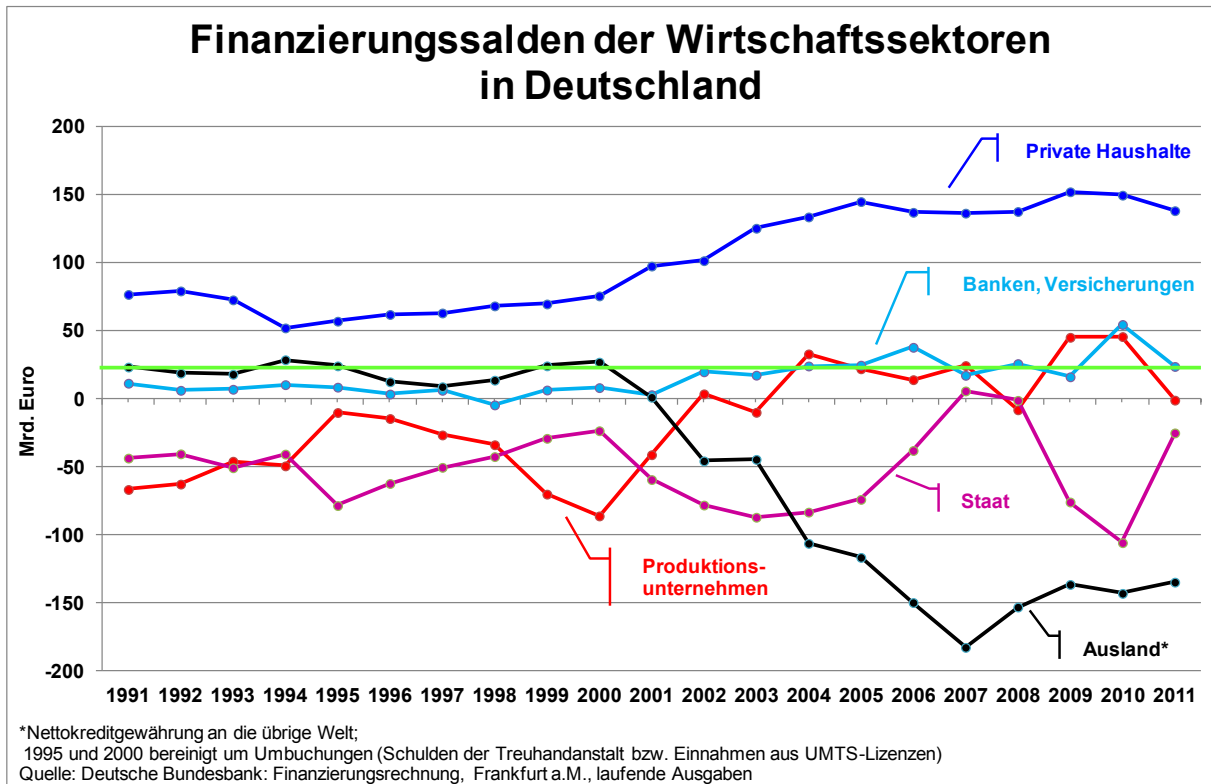
²⁶⁶ So der Sachverständige Prof. Dr. Gustav A. Horn in der Anhörung der Projektgruppe 4 der Enquete-Kommission am 11. Juni 2012.

²⁶⁷ Vgl. Weizsäcker (2010). Das Janusgesicht der Staatsschulden.

²⁶⁸ Vgl. Sachverständigenrat für die Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010). Chancen für einen stabilen Aufschwung: 187 f.

²⁶⁹ Neben den Sektoren „Staat“ und „Private Haushalte“ gibt es in einer Volkswirtschaft noch die sogenannten „nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften“ (Produktionsunternehmen), „finanzielle Kapitalgesellschaften“ (Banken und Versicherungen) und die „übrige Welt“ (Ausland). Positive (Ersparnisse) und negative (Verschuldung) Finanzierungssalden saldieren sich immer zu null.

5305 *Verschuldung möglich. Ersparnisse und Verschuldung stehen in einem saldenmechanische Zusammenhang.²⁷⁰ In*
 5306 *Deutschland bilden die privaten Haushalte traditionell hohe Ersparnisse (beziehungsweise sektoral betrachtet*
 5307 *Überschüsse). Nicht zuletzt im Zuge der Erweiterung der gesetzlichen Rente um eine private, kapitalgedeckte*
 5308 *Säule wird die Ersparnisbildung vom Staat sogar umfassend gefördert. Diese Ersparnisbildung beziehungsweise*
 5309 *die laufenden Finanzierungsüberschüsse der privaten Haushalte bedingen aber, dass andere Sektoren die*
 5310 *Position des Schuldners einnehmen. Traditionell waren das der Staat und die Unternehmen (nichtfinanzielle*
 5311 *Kapitalgesellschaften). Bei den Unternehmen ist seit 2002 eine fundamentale Umkehr zu beobachten. Statt sich*
 5312 *zu verschulden und so mehr Sachinvestitionen zu finanzieren, übersteigen seit 2002 die nicht ausgeschütteten*
 5313 *Gewinne regelmäßig die Investitionen. Statt wie bis zur Jahrtausendwende einen Teil der Ersparnisse der*
 5314 *privaten Haushalte zu absorbieren, müssen sich nun auch für den Unternehmenssektor Schuldner finden, die die*
 5315 *Überschüsse als Kredite aufnehmen (siehe Abbildung 25).*



5316
 5317 **Abbildung 25: Finanzierungssalden der Wirtschaftssektoren in Deutschland, 1991 bis 2011.**

5318 *Da auch der Staat sich zumindest bis 2008 immer weniger verschuldete, blieb zunehmend nur das Ausland zur*
 5319 *Absorption der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis, was notwendigerweise zum Anstieg der*
 5320 *„Nettokreditgewährung an die übrige Welt“ führte. Im Zuge der Bewältigung der Krisenfolgen hat sich der*
 5321 *deutsche Staat 2009 und 2010 wieder stärker verschuldet und damit sank auch die Nettokreditgewährung an die*
 5322 *übrige Welt. Bereits 2011 ist die staatliche Neuverschuldung aber wieder deutlich zurückgegangen. Dass dies*
 5323 *zunächst nicht mit einem deutlichen Kapitalabfluss verbunden war, liegt daran, dass die privaten Haushalte ihre*
 5324 *Ersparnisbildung reduziert und der Finanzierungsüberschuss der Unternehmen auf null zurückgegangen ist.*

5325 *In Zukunft wird der Staat wegen der immer stärker greifenden Schuldenregel aber als Schuldner an Bedeutung*
 5326 *verlieren. Sollten dann die deutschen Unternehmen sich nicht wieder in erheblichem Maße verschulden,*
 5327 *„kommen theoretisch [noch] höhere Ausfuhren in Betracht, um das Niveau der ökonomischen Aktivität und*
 5328 *damit der Geldvermögensbildung zu halten.“²⁷¹ Die weitere Verschuldung des Auslands würde somit zur*
 5329 *notwendigen Begleiterscheinung privater Vermögensbildung in Deutschland. Alternativ ließe sich durch eine*
 5330 *stärkere Besteuerung vor allem hoher Einkommen mit entsprechend hohen Sparquoten die Ersparnisbildung und*
 5331 *damit die Finanzierungsüberschüsse der privaten Haushalte reduzieren, sodass die Notwendigkeit anderer*
 5332 *Sektoren, sich zu verschulden, sinken würde.*

²⁷⁰ Vgl. Reuter, Norbert (2012). Deutsche Verzichtsmythen.

²⁷¹ Helmedag, Fritz (2010). Staatsschulden als permanente Einnahmequelle: 613.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5333 *Private und öffentliche Schulden unterscheiden sich in wesentlichen Charakteristika. Im Unterschied zum Staat*
5334 *hat der private Haushalt nur sehr begrenzte Möglichkeiten, seine Einnahmen zu verbessern. Von daher kommt in*
5335 *privaten Haushalten der Ausgabenreduktion eine hohe Bedeutung zu, wenn eine weitere Neuverschuldung*
5336 *vermieden werden soll.*

5337 *Auch beim staatlichen Haushalt lässt sich eine Neuverschuldung durch Ausgabenkürzungen wie durch*
5338 *Einnahmeerhöhung (Steuern und Abgaben) reduzieren. Beides wirkt hier jedoch auf die Entwicklung der*
5339 *Einnahmen wie auch des gesamtwirtschaftlichen Umfelds. Kürzt der Staat pauschal seine Ausgaben, führt dies*
5340 *unmittelbar zu einem sinkenden Steuer- und Abgabenaufkommen und reduziert auch direkt die Leistungen des*
5341 *Staates und damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Dies kann durchaus gewollt sein, denn staatliche*
5342 *Ausgaben sollten immer auch hinsichtlich ihrer Wirkung überprüft werden. In Deutschland beispielsweise*
5343 *werden jährlich 48 Milliarden Euro für umweltschädliche Subventionen ausgegeben.²⁷² Unabhängig vom*
5344 *konkreten Investitionszweck haben staatliche Ausgaben Multiplikatoreffekte auf die Nachfrage. Werden*
5345 *Ausgaben in einem sehr hohen Maße zurückgefahren, kann es zu drastischen Wachstumseinbrüchen und in der*
5346 *Folge zu Steuerausfällen kommen, wie die aktuelle Entwicklung in den südlichen Euroländern zeigt. Das*
5347 *kontraproduktive Ergebnis dieser Entwicklung: Die Schuldenquote und manchmal sogar die nominellen*
5348 *Schulden steigen.*

5349 *Auch die Erhöhung von Steuern und Abgaben ist nicht neutral in ihren Effekten: Den nun höher besteuerten*
5350 *Haushalten und Unternehmen wird Kaufkraft entzogen. Allerdings zeigen zahlreiche Untersuchungen, dass der*
5351 *Kaufkraftentzug teilweise kompensiert oder sogar überkompensiert wird, da der Staat diese finanziellen Mittel*
5352 *zusätzlich ausgibt und es so zu einem insgesamt expansiven gesamtwirtschaftlichen Effekt kommt.^{273,274} Das*
5353 *Ausmaß des expansiven Effekts hängt von institutionellen und makroökonomischen Rahmenbedingungen ab.*

5354 *Im Unterschied zum Staat haben Veränderungen im Ausgabeverhalten einzelner privater Haushalte keine*
5355 *unmittelbaren Auswirkungen auf deren Einnahmen. Der Staat kann dagegen zur Vermeidung weiterer*
5356 *Neuverschuldung gleichermaßen auf ausgaben- wie auf einnahmeseitige Maßnahmen zurückgreifen. Anders als*
5357 *bei einem verschuldeten privaten Haushalt liegt mit Blick auf den Staat trotz Schulden des Teilssektors*
5358 *„Öffentliche Haushalte“ kein gesamtstaatliches Schuldenproblem vor, solange man die Auslandsverschuldung*
5359 *außer Betracht lässt. Öffentliche Schulden und private Vermögen saldieren sich theoretisch zu null. Dass sich*
5360 *der Staat in einer Verschuldungssituation befindet, die privaten Haushalte insgesamt in einer*
5361 *Vermögenssituation, ist auch Folge politischer Entscheidungen – besonders in der Steuerpolitik – der*
5362 *Vergangenheit. Während nach Angaben der Deutschen Bundesbank sich die öffentlichen Schulden (in*
5363 *Abgrenzung der Maastricht-Kriterien) zwischen 2000 und 2011 um 846 Milliarden Euro erhöhten, stiegen die*
5364 *Nettogeldvermögen der privaten Haushalte im selben Zeitraum um 1.088 Milliarden Euro.*

5365 *Die Staatsverschuldung muss also stets im Verhältnis zu den Salden der anderen Sektoren einerseits und den*
5366 *historisch-konkreten Entwicklungen andererseits betrachtet werden. Unabhängig von den Randbedingungen*
5367 *lässt sich selbst für ein tradiertes Wachstumparadigma keine a priori wachstumsoptimale Schuldenstandsquote*
5368 *festlegen. Stellt man noch dazu in Rechnung, dass nicht die Förderung des Wirtschaftswachstums an sich,*
5369 *sondern die politische Gestaltung einer nachhaltigen wie sozialen Entwicklung angestrebt wird, muss die*
5370 *normative Bewertung der Staatsverschuldung in einen engen Zusammenhang mit der öffentlichen*
5371 *Aufgabenbeschreibung gestellt werden. Dazu wird im Folgenden die Entwicklung der öffentlichen Finanzen vor*
5372 *dem Hintergrund der Investitionen in zentrale gesellschaftliche Bereiche analysiert.*

5373 **3.1.3. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen**

5374 *Die historische Entwicklung der Schuldenquote in Deutschland folgt keinem linearen Trend, sondern ist vor dem*
5375 *Hintergrund spezifischer Ereignisse zu begreifen. Bis zur Ölkrise 1973 bewegte sich die Schuldenquote²⁷⁵*
5376 *durchgängig um die 20 Prozent (siehe Abbildung 26). Nach der ersten Ölkrise 1973 und dem Rückgang des*

²⁷² Vgl. Umweltbundesamt (2010). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland.

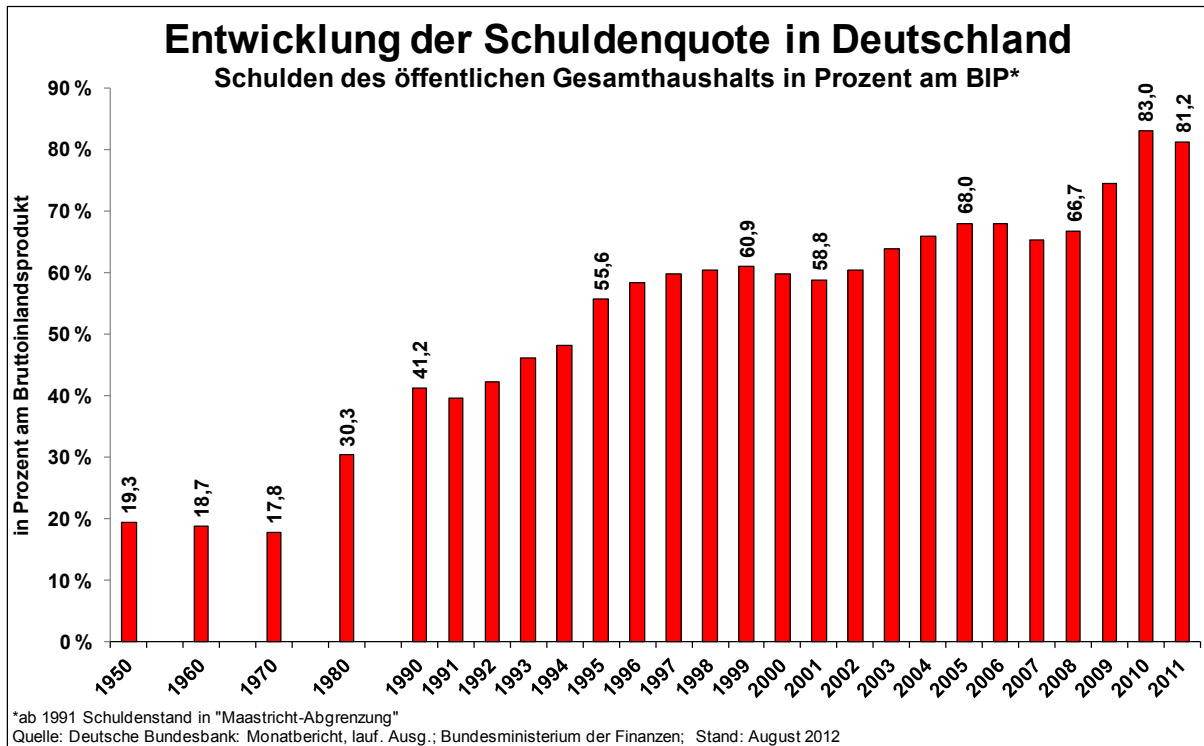
²⁷³ Vgl. Hemming, Richard; Kell, Michael; Mahfouz, Selma (2002). The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity; Heilemann, Ullrich; Wappler, Stefan; Quaas, Georg; Findeis, Hagen (2008). Qual der Wahl?

²⁷⁴ Dieses Phänomen wird in der Ökonomik auch als „Haavelmo-Effekt“ (Balanced-Budget-Theorem) beschrieben: Die Privaten hätten [?] ein Teil des zusätzlich besteuerten Einkommens gespart, während der Staat das Mehraufkommen vollständig für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen ausgibt.

²⁷⁵ Die Schuldenquote bezeichnet das Verhältnis zwischen der Staatsverschuldung und dem Bruttoinlandsprodukt.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5377 (weltweiten) Wirtschaftswachstums, was mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit verbunden war, stieg sie
5378 bis Ende der 1980er Jahre auf ein Niveau von rund 40 Prozent an. Ein zweiter großer Schub beim Anstieg der
5379 Schuldenquote auf rund 60 Prozent folgte im Zuge der deutschen Wiedervereinigung. Gründe waren neben
5380 laufenden Transfers an die ostdeutschen Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen auch einmalige
5381 Kosten im Zuge der deutschen Einheit (Abwicklung der Treuhandanstalt, Übernahme der DDR-Altschulden und
5382 umfassende Infrastrukturinvestitionen).



5383

5384 Abbildung 26: Entwicklung der Schuldenstandsquote in Deutschland, 1950 bis 2011.

5385 In den Jahren 2000, 2001, 2006 und 2007 sank die Schuldenquote leicht, mit dem wirtschaftlichen Einbruch
5386 infolge der jüngsten Weltwirtschaftskrise stieg die Quote zwischen 2008 und 2010 auf 83,0 Prozent in der
5387 Maastricht-Abgrenzung²⁷⁶ und damit auf einen neuen Höhepunkt. Die Ursachen dafür waren erstens
5388 krisenbedingte Steuerausfälle, zweitens notwendig gewordene Stabilisierungsprogramme, um dem
5389 Konjunkturerinbruch infolge der Finanzkrise entgegenzuwirken, und drittens umfassende Maßnahmen zur
5390 Rettung von Banken und zur Stabilisierung des Finanzsektors. 2011 fiel die Schuldenquote wieder auf
5391 81,2 Prozent in der Maastricht-Abgrenzung.

5392

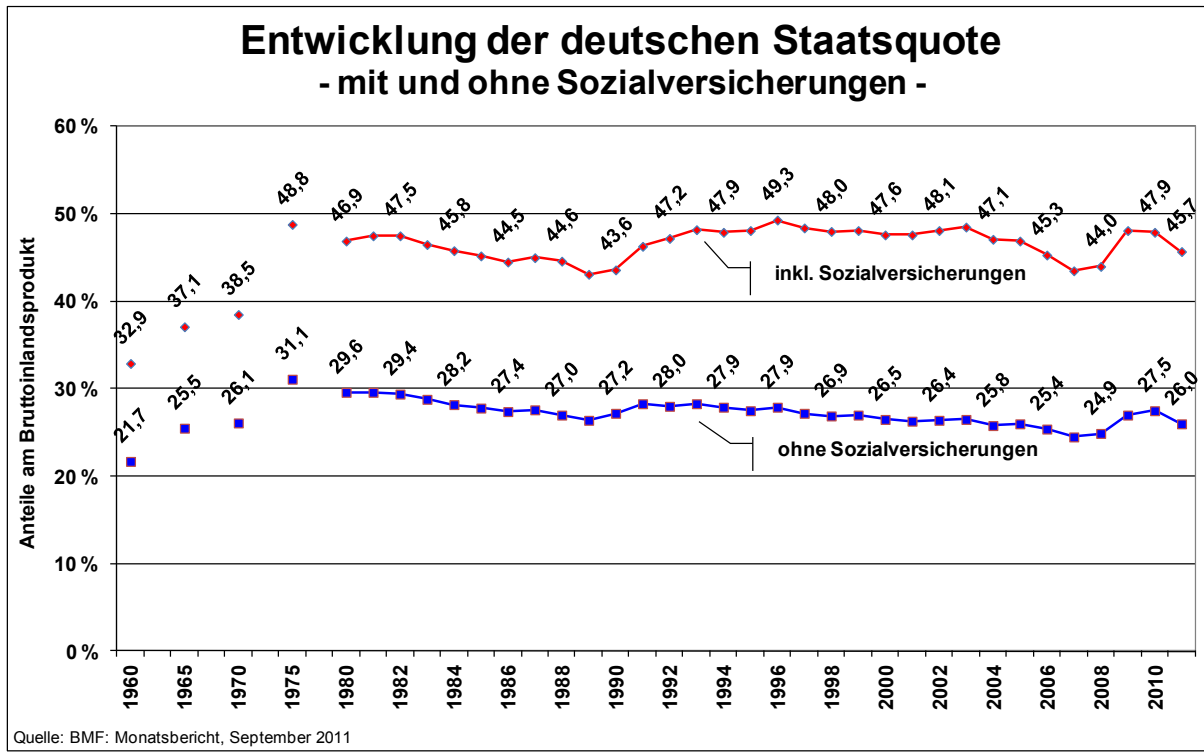
3.1.4. Die Staatsquote

5393 Vor dem Hintergrund der steigenden Schuldenstandsquote in Deutschland stellt sich die Frage nach der
5394 Quantität und Qualität der öffentlich finanzierten Staatsaufgaben. Häufig wird dazu die Höhe der Staatsquote,
5395 also die Höhe öffentlicher Ausgaben im Verhältnis zum BIP, herangezogen. Vielfach wird darauf verwiesen,
5396 dass der Staat mit seinen Ausgaben fast die Hälfte des BIP beanspruche. Allerdings trifft diese Aussage
5397 allenfalls annähernd für die gesamten Staatsausgaben inklusive der Sozialversicherungen zu. In anderen
5398 Ländern ist die soziale Sicherheit jedoch vielfach außerhalb des staatlichen Sektors organisiert und spielt

²⁷⁶ In jüngster Zeit weichen die Daten nach der deutschen Schuldenstatistik deutlich von denen nach der Maastricht-Abgrenzung ab. Dies hängt vor allem mit unterschiedlichen Maßnahmen der europäischen Länder zur Stützung der Finanzmärkte zusammen. Mehrere Zuordnungen von Transaktionen basieren auf Einzelfallentscheidungen und ziehen teilweise auch nachträgliche Korrekturen der gelieferten Daten nach sich. Für die deutsche Schuldenstandmeldung werden aktuell etwa die Schulden der zur Stützung der Sachsen LB und der WestLB geschaffenen Zweckgesellschaften durch die Deutsche Bundesbank addiert. Vgl. hierzu ausführlich Gauss, Linda; Scharfe, Simone (2010). Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes 2009 im Zeichen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise: insbesondere 759 ff.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

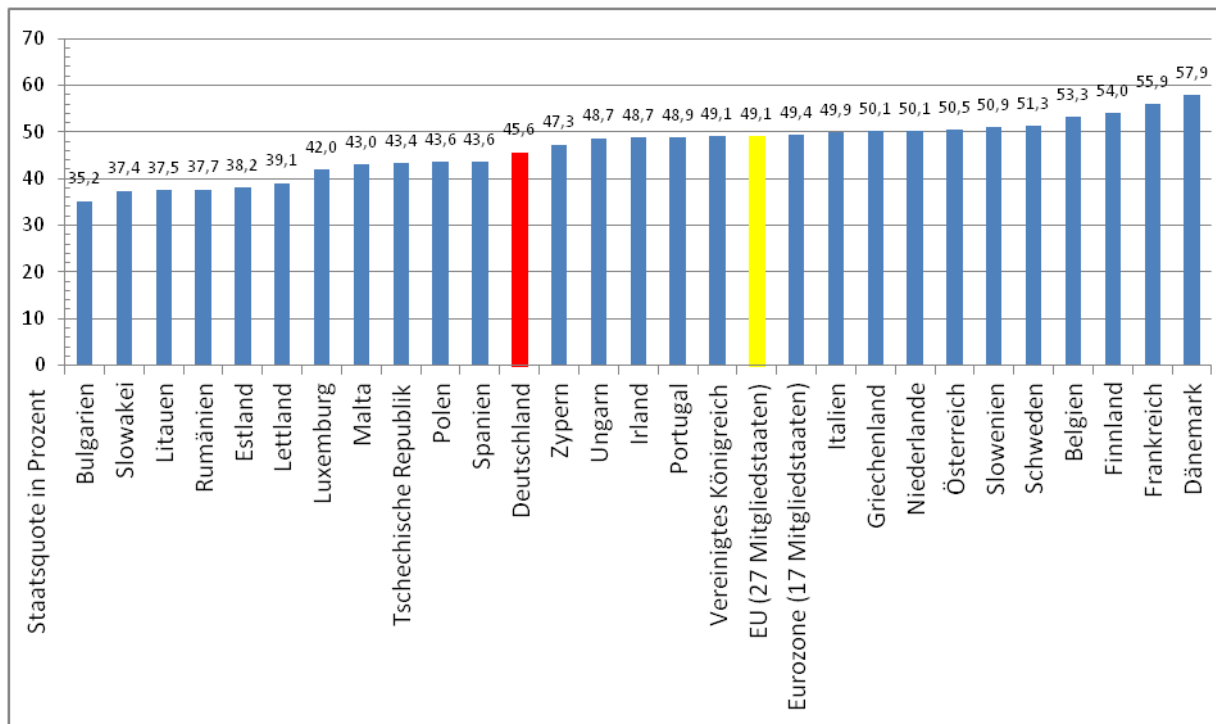
5399 insofern bei der Berechnung der Staatsquote keine oder eine deutlich geringere Rolle. Ohne Berücksichtigung
 5400 der Sozialversicherungen liegt die sogenannte engere Staatsquote in Deutschland – bis auf wenige Jahre in den
 5401 1970er Jahren – bei unter 30 Prozent (vgl. Kapitel 3.2.3).²⁷⁷ Dieser Befund wird durch den EU-weiten Vergleich
 5402 bestätigt. Danach liegt die deutsche Staatsquote inklusive Sozialversicherungen mit 45,7 Prozent im Jahr 2011 im
 5403 unteren Drittel – deutlich unter dem EU-Durchschnitt (vgl. Abbildung 28).



5404

5405 Abbildung 27: Entwicklung der Ausgaben des deutschen Staates mit und ohne Sozialversicherungen, 1960 bis
 5406 2011.

²⁷⁷ Selbst nach der deutschen Einheit ist die Staatsquote nicht über 28 Prozent gestiegen. Seitdem ist sie konstant rückläufig und lag vor der Krise ab dem Jahr 2008 bei unter 25 Prozent. Nach einem krisenbedingten Anstieg ist sie wieder rückläufig und liegt 2011 mit 26 Prozent nur knapp über dem Vorkrisenniveau.



5407

5408

Abbildung 28: Staatsquoten 2011 der EU-Mitgliedstaaten (Staatsausgaben als Anteil am BIP).²⁷⁸

5409 *Die Höhe und die Entwicklung der Staatsausgaben wie auch die Staatsquote sind noch kein hinreichender*
 5410 *Indikator für eine Staatstätigkeit, die nachhaltige Entwicklung fördert. Entscheidend ist vor allem die Qualität*
 5411 *der Staatsausgaben. Der internationale Vergleich zeigt, dass der deutsche Staat in seiner Leistungsfähigkeit*
 5412 *mittlerweile vergleichsweise so stark begrenzt worden ist, dass er inzwischen qualitativ und quantitativ zu wenig*
 5413 *zur weiteren Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung beitragen kann.²⁷⁹ Dieser Befund wird*
 5414 *durch die Analyse zentraler Bereiche, die für Wohlstand und Lebensqualität verantwortlich sind, nämlich*
 5415 *Bildung, Forschung und Entwicklung sowie allgemeine Investitionen, untermauert.*

5416

3.1.4.1. Die öffentlichen Investitionen

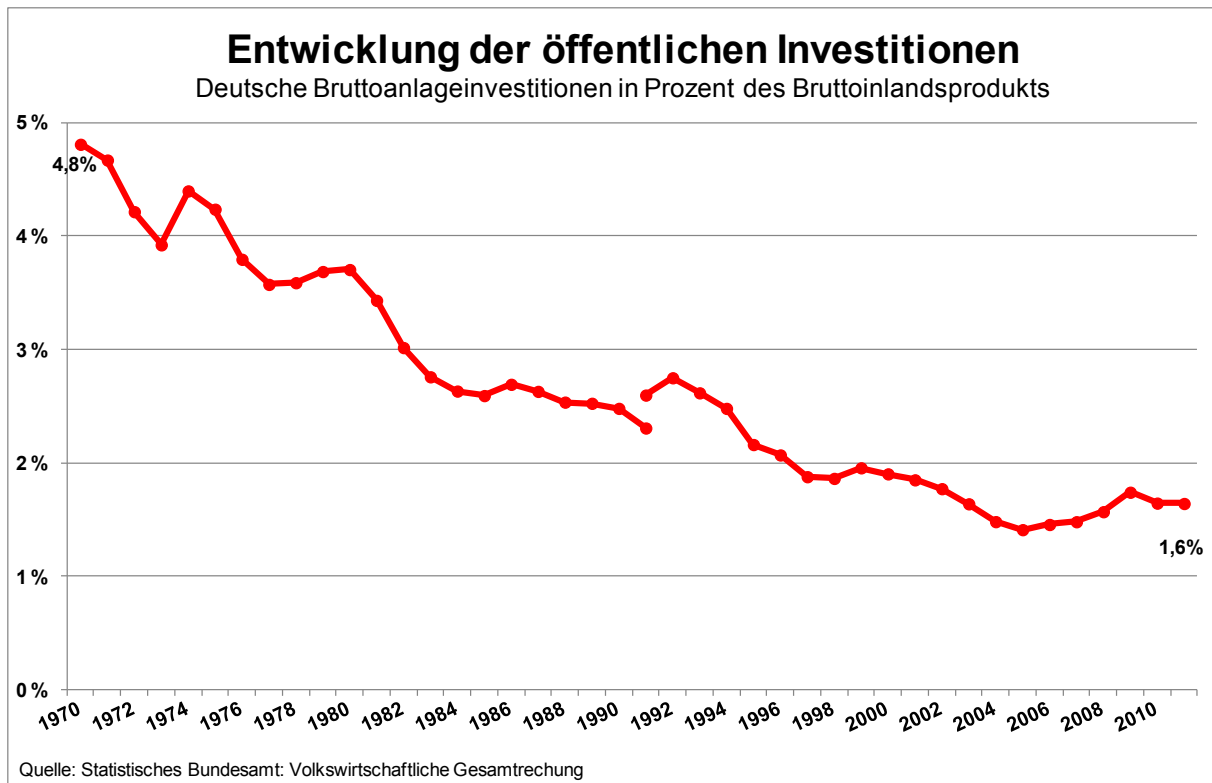
5417 *Obwohl weitgehend anerkannt ist, dass öffentliche Investitionen zum Beispiel in die Infrastruktur von zentraler*
 5418 *Bedeutung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sind,²⁸⁰ sind erhebliche Mängel*
 5419 *offensichtlich: von desolaten Schulgebäuden über schlaglochübersäte Straßen bis hin zu baufälligen Brücken.*
 5420 *Dieser erste Eindruck wird von der Statistik bestätigt: 1970 wurden noch knapp 5 Prozent des BIP für klassische*
 5421 *öffentliche Investitionen aufgewendet. 2011 waren es noch gerade einmal 1,6 Prozent oder knapp 42 Milliarden*
 5422 *Euro (Abbildung 29). An diesem negativen Trend ändert sich auch nichts, wenn private Investitionen in die*
 5423 *öffentliche Infrastruktur im Zuge von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) berücksichtigt werden. Diese*
 5424 *waren in den letzten Jahren zudem stark rückläufig. 2002 gab es noch ÖPP-Projekte im Hoch- und Tiefbau im*
 5425 *Gesamtvolumen von 7,1 Milliarden Euro. Seit 2008 ist das Volumen deutlich gefallen und lag 2011 bei 1,2*
 5426 *Milliarden Euro.²⁸¹*

²⁷⁸ Quelle: Europäische Kommission (2012).

²⁷⁹ Vgl. Truger, Achim (2009). Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit: 246; Bieling, Hans-Jürgen (2009). „Privat vor Staat“?

²⁸⁰ Vgl. Truger (2009). Truger, Achim (2009). Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit: 243.

²⁸¹ Vgl. SPD-Bundestagsfraktion (2012). Für einen neuen Infrastrukturkonsens: 2 f.



5427

5428 Abbildung 29: Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Deutschland in Prozent des BIP, 1970 bis 2011.

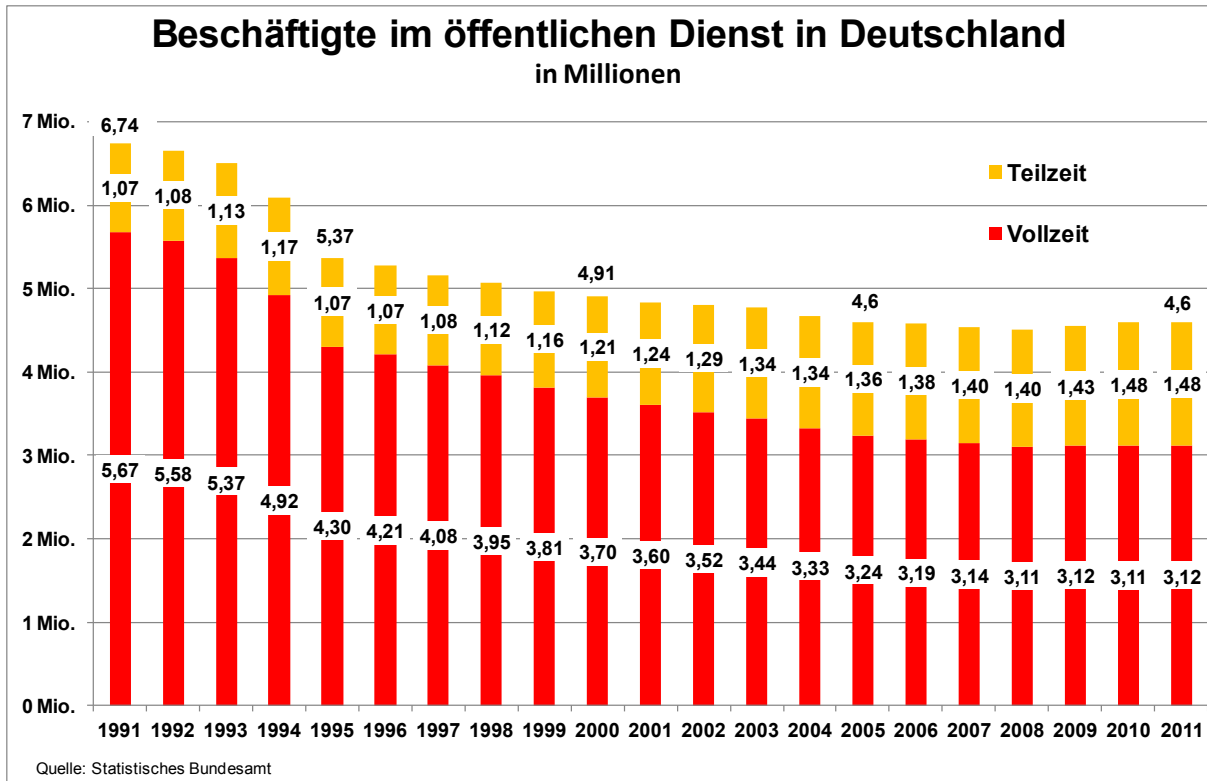
5429 *Mit dieser Investitionsquote liegt Deutschland auch im internationalen Vergleich weit unten. Der Durchschnitt*
5430 *der EU-27 lag bei 2,5 Prozent.*

5431 **3.1.4.2. Die öffentliche Beschäftigung**

5432 *Um zentrale Aufgaben im Bereich Erziehung, Bildung, Gesundheit, Umwelt und Verwaltung überhaupt*
5433 *qualitativ hochwertig erfüllen zu können, ist die Zahl der Beschäftigten (Angestellte sowie Beamtinnen und*
5434 *Beamte) im öffentlichen Dienst von entscheidender Bedeutung.*

5435 *Waren 1991 noch 6,7 Millionen Menschen im öffentlichen Dienst beschäftigt (darunter 5,7 Millionen Vollzeit-*
5436 *und 1,1 Millionen Teilzeitbeschäftigte), sank dieser Wert beständig auf 4,6 Millionen (Abbildung 30). Besonders*
5437 *stark ging dabei der Anteil der Vollzeitbeschäftigten zurück, während die Teilzeitbeschäftigung in den letzten*
5438 *Jahren sogar einen leichten Zuwachs verzeichnen konnte. Damit spiegelt sich auch im öffentlichen Dienst die*
5439 *allgemeine Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wider.²⁸²*

²⁸² Vgl. das Kapitel 3.5 „Wachstum und Beschäftigung“.



5440

5441

Abbildung 30: Beschäftigte im öffentlichen Dienst in Deutschland, 1991 bis 2011.

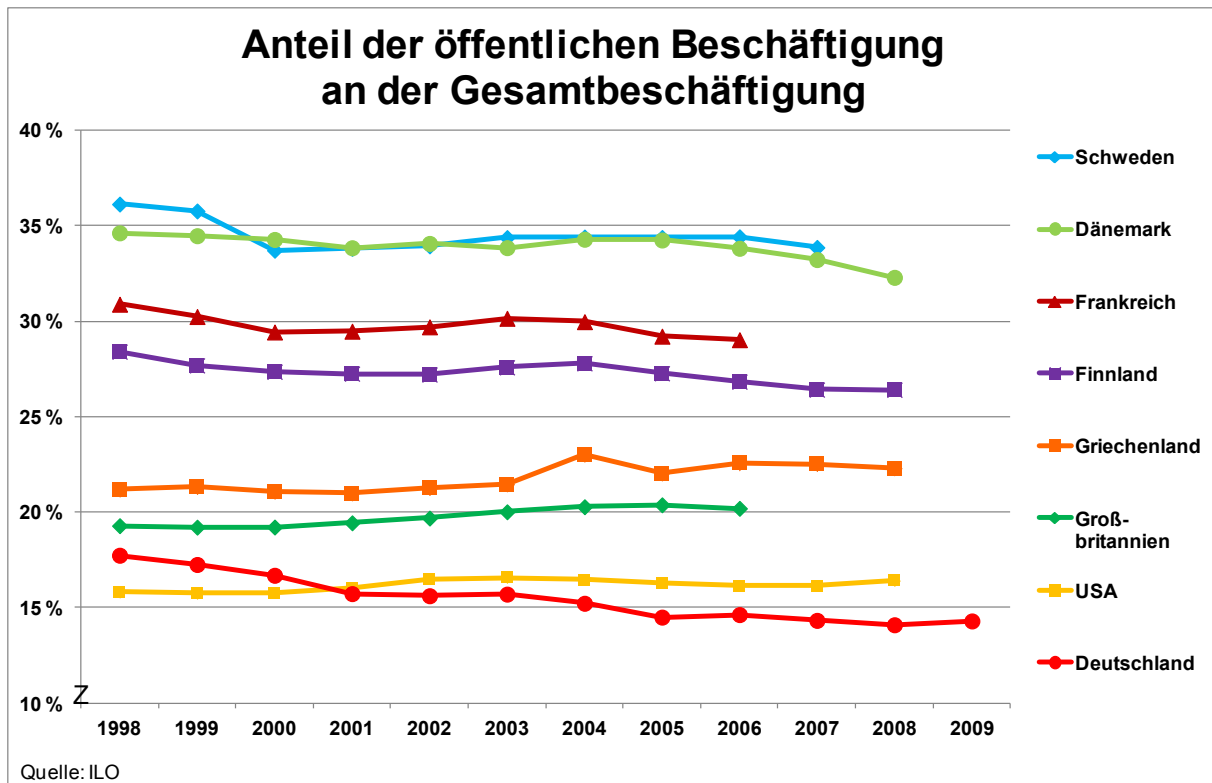
5442

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass Deutschland bei den Ausgaben für öffentliche Beschäftigte mit einem Anteil von 7,8 Prozent am BIP ganz hinten liegt. Entsprechend niedrig ist der Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung (Abbildung 31). Hier liegt Deutschland seit 2000 noch hinter den USA.

5443

5444

5445



5446

5447

5448

Abbildung 31: Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in Deutschland und vergleichbaren Industrieländern, 1998 bis 2009.

5449

3.1.4.3. Bildungsausgaben

5450

5451

5452

5453

Trotz aller Bekenntnisse zur Bedeutung von Bildung, hohen Bildungsrenditen und auch der allgemein geteilten Erkenntnis, dass von der Qualität der Bildung die Zukunft eines Landes abhängt, waren die Bildungsausgaben gemessen am BIP bis zur Krise in der Tendenz rückläufig und sind seitdem nur leicht angestiegen. Damit liegt die Quote immer noch unter dem Stand von 1995.

5454

5455

5456

5457

5458

5459

5460

5461

Auch im internationalen Vergleich liegt Deutschland mit Bildungsausgaben in Höhe von 4,6 Prozent des BIP nach den international genormten Standards der OECD erneut nur im unteren Drittel und damit weit unter dem OECD-Durchschnitt. Insofern diagnostiziert auch der aktuelle deutsche Bildungsbericht: „Gemessen an der wirtschaftlichen Leistung gab Deutschland 2008 [...] weniger für Bildungseinrichtungen aus als andere OECD-Staaten.“²⁸³ Es sei aber zu beachten, „dass der Anteil der unter 30-Jährigen, die üblicherweise Bildungseinrichtungen (zum Beispiel Kindertageseinrichtungen, Schulen, Hochschulen) besuchen, in Deutschland im Jahr 2008 in Relation zur Gesamtbevölkerung mit 32 Prozent deutlich geringer ist als in vielen anderen OECD-Staaten (OECD-Durchschnitt 41 Prozent).“²⁸⁴

5462

5463

5464

5465

5466

5467

5468

In einer umfassenden Studie²⁸⁵ zum „Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems“ wird ein einmaliger Finanzbedarf in Höhe von 45 Milliarden Euro errechnet, um den Investitionsstau im Bildungssystem (vom Ausbau der Kindertagesbetreuung bis zur Instandsetzung und Erweiterung im Hochschulbereich) aufzulösen. Zur anhaltenden Verbesserung der Qualität der Bildung wurde ein weiterer zusätzlicher Finanzbedarf von jährlich knapp 57 Milliarden Euro errechnet. Dieses Geld ist gezielt einzusetzen, um so soziale Mobilität zu fördern. Allein eine Steigerung der Ausgaben ist jedoch nicht hinreichend (vgl. Kapitel 4.2 dieses Sondervotums).

²⁸³ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012: 38.

²⁸⁴ Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): 38.

²⁸⁵ Siehe Piltz (2011). Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5469 **3.1.4.4. Ausgaben für Forschung und Entwicklung**

5470 *Bereits auf dem EU-Gipfel in Barcelona im Jahr 2002 wurde das Ziel formuliert, bis 2010 3 Prozent des*
5471 *Bruttoinlandproduktes in Forschung und Entwicklung (FuE) zu investieren. Während andere führende*
5472 *Wirtschafts- und Innovationsnationen die 3-Prozent-Marke schon lange erreicht und zwischenzeitlich hinter sich*
5473 *gelassen haben, hat Deutschland diese Marke bislang verfehlt.*

5474 *Im Jahr 2010 wurden 2,82 Prozent des BIP für FuE verwendet und damit nicht mehr als 2009. Nach Angaben*
5475 *der Expertenkommission „Forschung und Innovation“²⁸⁶ fehlten Ausgaben in Höhe von 4,7 Milliarden Euro, um*
5476 *das 3-Prozent-Ziel zu erreichen. Die Expertenkommission empfiehlt sogar, sich zukünftig nicht nur an diesem*
5477 *Ziel, sondern an der FuE-Intensität der weltweiten Spitzengruppe zu orientieren: „Das von der Bundesregierung*
5478 *aktuell vorgegebene Ziel, national bis zum Jahr 2015 drei Prozent des BIP für FuE aufzuwenden, ist in diesem*
5479 *Kontext wenig ambitioniert. Nicht zur Spitzengruppe der Länder aufzuschließen, birgt hohe volkswirtschaftliche*
5480 *Risiken.“²⁸⁷*

5481 *Nimmt man die Ausgaben von Finnland, Japan, Korea und Schweden als Benchmark, müssten knapp 4 Prozent*
5482 *des BIP, somit statt 4,7 Milliarden zusätzlich rund 25 Milliarden Euro für FuE aufgewendet werden.²⁸⁸*

5483 **3.1.4.5. Abschätzung des Investitionsbedarfs**

5484 *Die genannten Bereiche weisen auf einen enormen Investitionsbedarf hin, wobei hier ein breiter*
5485 *Investitionsbegriff zugrunde gelegt ist, der nicht nur Investitionen „in Beton“, sondern etwa auch Ausgaben für*
5486 *(öffentlich) Beschäftigte („Humankapital“) oder für Forschung und Entwicklung beinhaltet. Diese werden in der*
5487 *traditionellen Statistik als Staatsverbrauch und damit missverständlich als Konsum geführt. Diese übliche*
5488 *Trennung von investiven und konsumtiven Staatsausgaben ist wenig realistisch, beide sind vielmehr*
5489 *komplementär. So wäre etwa ein Schulgebäude ohne Lehrpersonal eine völlige Fehlinvestition und nichts*
5490 *anderes als eine Bauruine. Aus diesem Grunde können auch nicht investive gegen konsumtive Staatsausgaben*
5491 *ausgespielt werden. Angesichts der komplexen Komplementarität von staatlichen Ausgaben dürfte es in der*
5492 *Praxis allerdings unmöglich sein, in breitem Umfang konsumtive durch investive Ausgaben zu ersetzen, ohne*
5493 *damit die Handlungsfähigkeit des Staates zu gefährden.²⁸⁹*

5494 *Bereits die erwähnten zusätzlichen Bedarfe im Bildungsbereich belaufen sich auf knapp 60 Milliarden Euro pro*
5495 *Jahr. Dieser hohe Investitionsbedarf wird durch eine aktuelle Analyse des Deutschen Instituts für Urbanistik*
5496 *(DifU) bestätigt, das im Auftrag der KfW-Bankengruppe eine repräsentative Befragung der Kommunen*
5497 *durchgeführt hat. Ergebnis: „Infolge der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunalhaushalte ist der*
5498 *Investitionsrückstand auf kommunaler Ebene mittlerweile auf knapp 100 Mrd. EUR angestiegen. [...] Wie in der*
5499 *Vorjahresbefragung sehen die Kommunen in den beiden Bereichen Kinderbetreuung/Schulen sowie Straßen- und*
5500 *Verkehrsinfrastruktur die höchsten Investitionsrückstände.“²⁹⁰ Die Erfordernisse des ökologischen Umbaus der*
5501 *Wirtschaft (unter anderem Ausbau erneuerbarer Energien und ein klimaverträgliches Mobilitätskonzept) weisen*
5502 *auf weiteren hohen Finanzbedarf hin.²⁹¹*

5503 *Orientiert man sich an den klassischen Investitionen, die in Deutschland lediglich 1,7 Prozent des BIP*
5504 *ausmachen, und setzt 3 Prozent des BIP als Ziel, würden allein hier zusätzliche Investitionen in Höhe von rund*
5505 *35 Milliarden Euro pro Jahr notwendig werden. Um lediglich auf den EU-27-Durchschnitt von 2,5 Prozent bei*
5506 *diesen klassischen Investitionen zu kommen, müssten hierfür bereits jährlich zusätzliche 20 Milliarden Euro im*
5507 *Vergleich zum Status quo aufgebracht werden.*

²⁸⁶ Vgl. Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2012). Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands.

²⁸⁷ EFI (2012): 20.

²⁸⁸ Vgl. auch Wissenschaftlicher Beraterkreis der Gewerkschaften IG Metall und ver.di (2010). Berufsbildungsperspektiven 2010: 8.

²⁸⁹ Vgl. Truger, Achim (2009). Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit: 246.

²⁹⁰ Wolff, Sascha (2012). Trotz verbesserter Einnahmesituation kein Abbau des Investitionsstaus in Sicht: 1.

²⁹¹ Vgl. Hey, Christian (2012). Wege aus dem Wachstumsdilemma.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5508 **3.1.5.Fazit**

5509 *Der Zusammenhang von Wachstum und öffentlichen Haushalten kann nur dann sinnvoll erörtert werden, wenn*
5510 *man politisch prüft und bewertet, welche gesellschaftlichen Aufgaben in öffentlicher Verantwortung liegen*
5511 *sollen. Da öffentliche Aufgaben zwar wegen der Schuldenregel nur noch in Ausnahmefällen kurzfristig, aber*
5512 *nicht strukturell und dauerhaft über Kreditaufnahme finanziert werden können, braucht es eine dem*
5513 *Aufgabenumfang angemessene Finanzierung der öffentlichen Haushalte.*

5514 *Aktuell hat sich in Deutschland trotz signifikanter Einsparungen in zentralen Feldern der öffentlichen*
5515 *Daseinsvorsorge die Lage der öffentlichen Haushalte aufgrund einer zunehmenden Verschuldung verschlechtert.*
5516 *Gleichzeitig wuchs der Investitionsrückstau.*

5517 *Hohe oder wieder steigende Wachstumsraten würden zweifellos über steigende Staatseinnahmen die*
5518 *Finanzsituation des Staates verbessern. Allerdings wären hiermit ohne Entkopplung einerseits erhebliche*
5519 *zusätzliche ökologische Probleme verbunden, andererseits ist mit einer Rückkehr zu hohen Wachstumsraten*
5520 *auch nicht zu rechnen. Sie sind angesichts des erreichten hohen Einkommensniveaus auch keine Voraussetzung*
5521 *für einen leistungsfähigen Sozial- und Investitionsstaat. Dessen Sicherung stellt bei hinreichenden Einnahmen*
5522 *auch keineswegs einen Widerspruch zu ausgeglichenen öffentlichen Haushalten dar. Dies setzt allerdings voraus,*
5523 *dass Verteilungsfragen in den Mittelpunkt der Diskussion rücken. Statt einer immer stärkeren Konzentration von*
5524 *Einkommen und Vermögen in wenigen Händen bedarf es gerade unter den Bedingungen entwickelter, reicher*
5525 *Gesellschaften einer sozial gerechten Erhöhung der Einnahmequote zur nachhaltigen Finanzierung öffentlicher*
5526 *Aufgaben. Diese Strategie zur Steigerung der öffentlichen Leistungsfähigkeit ist durch eine Überprüfung*
5527 *existierender Ausgaben und eine Streichung umweltschädlicher Subventionen zu unterstützen. Leistungsfähige*
5528 *öffentliche Haushalte zur Finanzierung gesellschaftlich verlangter öffentlicher Leistungen sind die Grundlage*
5529 *für einen funktionierenden Sozialstaat und sichern die Zukunftsfähigkeit und den Wohlstand der Gesellschaft.*

5530 **3.2. Wachstum und Finanzmarkt**

5531 **3.2.1.Zusammenwirken von Wachstum und Finanzmarkt**

5532 *Funktionsfähige, stabile Finanzmärkte spielen eine Schlüsselrolle für die wirtschaftliche Entwicklung von*
5533 *Volkswirtschaften und Unternehmen sowie die Finanzierung von Staaten sowohl auf nationaler Ebene als auch*
5534 *global.*

5535 *Grundsätzlich sollten Finanzmärkte in einer Volkswirtschaft Haushalte und Unternehmen mit Liquidität und*
5536 *Kapital versorgen, zu angemessenen Zinsen Ersparnisse von Haushalten und Unternehmen aufnehmen und*
5537 *Dienstleistungen für den adäquaten Umgang mit Risiken bereitstellen.*

5538 *Vor der großen Krise fand – ausgehend von den angelsächsischen Ländern – eine umfassende Liberalisierung*
5539 *und Deregulierung der Finanzmärkte („Vertiefung“) statt. Das Versprechen dieser Maßnahmen waren positive*
5540 *Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum. Selbst wenn sich feststellen ließe, dass sich als Folge einer*
5541 *Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte ein höheres Wachstum einstellt, ist damit jedoch noch*
5542 *nichts über Inhalt und Qualität des Wachstums ausgesagt. In der Vergangenheit hat sich gerade gezeigt, dass*
5543 *Investitionen in zunächst besonders renditeträchtige Bereiche (Immobilien, Übernahmen, Aufkäufe) nur zu*
5544 *einem Scheinwachstum mit vielfältigen Blasenbildungen geführt haben und gleichzeitig negative Auswirkungen*
5545 *auf Arbeits-, Umwelt- und Lebensbedingungen gehabt haben.*

5546 *Die theoretischen Argumente zum volkswirtschaftlichen Nutzen von Finanzmärkten lassen einen empirisch*
5547 *positiven Zusammenhang zwischen der Vertiefung der Finanzmärkte einerseits und den langfristigen*
5548 *volkswirtschaftlichen Wachstumsraten andererseits erwarten.²⁹² Jedoch sind die empirischen Ergebnisse für*
5549 *diesen Zusammenhang („finance-growth nexus“) gemischt. So sind viele Ökonomen und Ökonomen der*
5550 *Auffassung, dass funktionierende Finanzmärkte eine positive Auswirkung auf Wachstum und Wohlstand haben*
5551 *können, aber die Idee, dass Finanzmärkte grundsätzlich Wachstum und Wohlstand hervorrufen, ist umstritten.*

5552 *Die Befürworter vertiefter Finanzmarktintegration führen an, dass gut funktionierende Finanzmärkte zu einer*
5553 *effizienten Allokation von Kapital führen, Spareinlagen fördern und zu Kapitalakkumulation führen. King und*

²⁹² Vgl. Levine, Ross (2005). Finance and Growth; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008). Das deutsche Finanzsystem.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5554 Levine heben die Allokationsfunktion der Finanzmärkte als besonders wichtig hervor.²⁹³ In einer
5555 Überblicksstudie beschreibt Levine den positiven Effekt der Finanzmärkte auf die ökonomische Entwicklung.²⁹⁴
5556 Langfristig steigerten vertiefte Finanzmärkte die relativen Wachstumsraten. Auch Levine und Demirgüç-Kunt
5557 legen dar, dass Länder mit einem größeren Bankensystem und einer höheren Liquidität am Aktienmarkt
5558 tendenziell schneller wuchsen, insbesondere weil Unternehmen einen leichteren Zugang zu Investitionskrediten
5559 hätten.²⁹⁵

5560 Eine höhere Integration der Finanzmärkte bedeutet aber auch höhere Volatilität und Instabilität. Die
5561 weitreichende Integration von Finanzmärkten führe demnach zu Wachstum und Wohlstand, erhöhe jedoch
5562 gleichzeitig das Risiko von tiefgreifenden Krisen.²⁹⁶ Für Schwellenländer zeigen Ergebnisse, dass die
5563 Liberalisierung der Finanzmärkte mit einem höheren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und geringerer Inflation
5564 einhergeht. Gleichzeitig gehe auch hier die Liberalisierung mit erhöhten Risiken für die Finanzmarktstabilität
5565 einher.²⁹⁷ Andere Studien hingegen finden in internationalen Vergleichen keine signifikanten Effekte für die
5566 wachstumsfördernde Wirkung eines großen Finanzsektors.²⁹⁸

5567 Die ambivalenten Ergebnisse erklären sich generell (i) durch die Schwierigkeit, reine Finanzmarkteffekte zu
5568 identifizieren und abzugrenzen von anderen sozioökonomischen Effekten. Zudem ist es (ii) problematisch,
5569 anhand von Länderstudien und/oder auch noch so ausgefeilten ökonomischen Verfahren zu versuchen,
5570 eindeutige Kausalitäten bestimmen zu wollen. Bis heute wird eben deshalb sehr kontrovers diskutiert, ob und
5571 welche Wachstumseffekte den Entwicklungen auf den jeweiligen Finanzmärkten zugeschrieben werden können
5572 oder ob durch andere Faktoren ein Wirtschaftswachstum befördert wurde, was dann wiederum die
5573 Finanzmarktentwicklung positiv beeinflusst. Schließlich wird (iii) durch die Festlegung des
5574 Untersuchungszeitraums die Interpretation geprägt. So haben etwa Rousseau und Wachtel für den Zeitraum
5575 1989 bis 2004 im Gegensatz zum Zeitraum von 1960 bis 1989 kaum noch Effekte des Finanzmarktvolumens auf
5576 das Wachstum gefunden.²⁹⁹ Die Theorie eines einseitig positiven Zusammenhangs zwischen Wachstum und
5577 Finanzmarktvertiefung ist allein schon deswegen unzutreffend, weil es gerade in stark integrierten
5578 Finanzmärkten ein „Zuviel“ an Kapital beziehungsweise Liquidität geben kann, das sich auch in starken
5579 Finanzmarktvolatilitäten und Wechselkursänderungen niederschlägt. Wenn der Finanzsektor eine Größe von 80
5580 bis 100 Prozent des BIP erreicht, habe sein Wachstum keine positive Wirkung mehr auf das BIP-Wachstum,
5581 sondern eine negative.³⁰⁰ Die Rückführung überdimensionierter Finanzmärkte ist in diesen Fällen nicht nur
5582 verkraftbar, sondern sogar wünschenswert.

5583 Aufgrund der uneindeutigen Forschungsbefunde sind anstelle direkter Effekte der Finanzmärkte auf das
5584 Wachstum indirekte Effekte (unter anderem Disziplinierungsfunktion der Finanzmärkte, höherer Wettbewerb,
5585 breiteres Wissen in Finanzfragen) ins Zentrum der Forschung gerückt. Jedoch wird dadurch die Klärung der
5586 zentralen Fragen zusätzlich erschwert. Denn erstens ist diese Verschiebung die Reaktion darauf, keine großen,
5587 stetig anfallenden positiven Wirkungen der Finanzmärkte für das reale Wirtschaftswachstum ausmachen zu
5588 können. Zweitens sind selbst zum robusten Beleg indirekter, kleiner Effekte die bisherigen Forschungsergebnisse
5589 oft nicht hinreichend. Drittens werden über die veränderte Forschungsperspektive die Schwierigkeiten nicht
5590 ausgeräumt, Kausalzusammenhänge klar und dezidiert zu belegen, im Gegenteil.³⁰¹

5591 **3.2.2. Finanzmarktwachstum und Stagnation der Realwirtschaft**

5592 Das durch die sogenannte Finanzmarktvertiefung gewonnene Wachstum findet oft nur auf dem Papier statt und
5593 ist nicht nachhaltig. So löste der starke Zufluss von anlagensuchendem Kapital stetige Preisinflationen bei
5594 finanziellen Vermögenswerten („asset price inflation“) und Sachanlagen (unter anderem Immobilien- und
5595 Rohstoffpreisblasen) aus. Diese Zuflüsse und die damit verbundene Vermögensillusion generierten hohe

²⁹³ Vgl. King, Robert G.; Levine, Ross (1993). Finance and Growth.

²⁹⁴ Vgl. Levine (2005).

²⁹⁵ Vgl. Demirgüç-Kunt, Asli; Levine, Ross (2008). Finance, Financial Sector Policies, and Long-Run Growth.

²⁹⁶ Vgl. Popov, Alexander; Smets, Frank (2011). On the Trade-off between Growth and Stability.

²⁹⁷ Vgl. Saadi Sedik, Tahsin; Sun, Tao (2012). Effects of Capital Flow Liberalization.

²⁹⁸ Vgl. Demetriades, Panicos O.; Hussein, Khaled A. (1996). Does Financial Development Cause Economic Growth?; Kose, M. Ayhan; Prasad, Eswar; Rogoff, Kenneth; Wei, Shang-Jin (2006). Financial Globalization.

²⁹⁹ Vgl. Rousseau, Peter L.; Wachtel, Paul (2011). What Is Happening to the Impact of Financial Deepening on Economic Growth?

³⁰⁰ Vgl. Arcand, Jean-Louis; Berkes, Enrico; Panizza, Ugo (2012). Too Much Finance?

³⁰¹ Vgl. Rodrik, Dani; Subramanian, Arvind (2009). Why Did Financial Globalization Disappoint?

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 5596 *Konsumsteigerungen bei gleichzeitigem Rückgang der Investitionen aufgrund sinkender Profitabilität –*
5597 *besonders in den exportrelevanten Segmenten in unzähligen Entwicklungs- und Schwellenländern.*³⁰²
- 5598 *Positive Wirkungen des Finanzmarkts auf Wachstum und Wohlstand entstehen erst dann, wenn über die*
5599 *dynamischen Entwicklungen im Finanzmarkt gleichfalls der reale, produktive Kapitalstock erhöht wird. Die*
5600 *Unterschiede zwischen dem Einsatz von Kapital zur Investition und zur Anlage in Vermögenswerten (Sach- wie*
5601 *Geldvermögen) und die daraus resultierende funktionale Trennung der Finanzakteure sind hier entscheidend.*
5602 *Denn die Verteilung vorhandener Einkommensbestandteile auf unterschiedliche Formen der Geldanlage ist*
5603 *etwas völlig anderes als die Schaffung zusätzlicher Liquidität über die Geld- und Kreditschöpfung des*
5604 *Bankensektors, die über die Zentralbank abgesichert wird.*³⁰³
- 5605 *Die Finanzierung von realen Investitionen über die Finanzmärkte spielt in den meisten Ländern eine*
5606 *untergeordnete Rolle im Vergleich zu ihrer Finanzierung durch interne Rücklagen und traditionelle Bankkredite.*
5607 *Das liegt zum einen daran, dass nicht alle Unternehmen zur Finanzierung auf den Kapitalmarkt zugreifen*
5608 *können. In der Regel können das Instrument der Wertpapieremission auch nur jene Unternehmen mit hohem*
5609 *Eigenkapital nutzen. Aus Sicht der Anleger ist dies durchaus positiv, da der Erwerb der Aktien und Anleihen*
5610 *dieser Unternehmen weniger riskant ist. Selbstverständlich gibt es Unternehmen mit wenig Eigenkapital, die*
5611 *Finanzaktiva zur Anschubfinanzierung („Start-up“ und „Venture Capital“) beziehungsweise zu ihrer Expansion*
5612 *emittieren. Aber genau diese Finanzaktiva sind sehr gering und können deshalb nicht für gesamtwirtschaftliche*
5613 *Wachstumseffekte verantwortlich gemacht werden.*
- 5614 *Die beschriebene hierarchische Struktur der Unternehmensfinanzierung ist seit Ende des 19. Jahrhunderts*
5615 *hinlänglich bekannt und gilt bis heute im Banken- wie auch im finanzmarktzentrierten System.*³⁰⁴ *Ähnlich ist die*
5616 *Situation in den Entwicklungs- und Schwellenländern: Es dominiert auch dort die Innenfinanzierung, ergänzt um*
5617 *klassische Kreditlinien privater und staatlicher Banken. Der Kapitalmarkt ist zur Finanzierung neuer*
5618 *Investitionen und der Expansion des produktiven Kapitalstocks nachrangig,*³⁰⁵ *was auch die jüngsten*
5619 *Entwicklungen in Indien und vor allem China neuerlich belegen.*³⁰⁶
- 5620 *Angesichts der tatsächlichen Funktion der Finanzmärkte (hier besonders der Kapitalmärkte) zeigen sich für die*
5621 *Finanzierung der Realkapitalbildung folgende Ergebnisse: Seit Mitte der 1990er Jahre bis zum Crash 2007/08*
5622 *sind in fast allen Nationen erstens dem produzierenden Sektor von den Finanzmarktakteuren in der Regel mehr*
5623 *Kapital/Liquidität entzogen worden, als ihnen über die neue Emission von Finanzaktiva zugeführt wurde.*
5624 *Zweitens wurden generell das Eigenkapital der Unternehmen und die Bankkredite genutzt, um Aktien und*
5625 *Anleihen anderer Unternehmen zu erwerben und eigene Finanzaktiva zurückzukaufen. Drittens wurden die so*
5626 *generierten Mittel von den Unternehmen für Fusionen und Übernahmen (M&A) eingesetzt (in den USA von 1980*
5627 *bis 1997 rund drei Billionen US-Dollar). Seit dieser Zeit expandierten die Unternehmen weltweit, ohne*
5628 *entsprechend hohes neues Sachkapital („greenfield investment“) zu bilden.*³⁰⁷
- 5629 *Die finanzielle Globalisierung hat so zwar die Eigentumsstruktur und den Zugriff auf die zugehörigen*
5630 *„Cashflows“ modifiziert, die stets behauptete rapide und massive Expansion des produktiven Kapitalstocks und*
5631 *das Wirtschaftswachstum sind allerdings vergleichsweise bescheiden ausgefallen. Das „exponentielle“*
5632 *beziehungsweise dynamische Wachstum, das es zum Teil auf den Finanzmärkten gegeben hat, ging zwar mit*
5633 *einer Verschuldungsexpansion aller Wirtschaftsakteure und zugleich einer Vermögensillusion einher.*
5634 *Gleichzeitig hat es eben nicht zu einem entsprechenden Anstieg der Investitionen in Realkapital gesorgt.*
5635 *Vielmehr sind die realen Wachstumsraten des BIP in allen Industrienationen seit mehreren Jahrzehnten*

³⁰² Vgl. Rodrik, Dani (2008). The Real Exchange Rate and Economic Growth.

³⁰³ Vgl. Europäische Zentralbank (EZB) (2011). Monatsbericht 10/2011. Das Geldangebot – Verhalten der Banken und Auswirkungen auf die monetäre Analyse. 67-87; Europäische Zentralbank (EZB) (2012). Monatsbericht 01/2012. Die Interaktion der Finanzintermediäre und ihre Bedeutung für die monetäre Analyse. 63-81. Frankfurt am Main; Europäische Zentralbank (EZB). Monatsbericht 02/2012. Geldmengen- und Kreditwachstum nach Wirtschafts- und Finanzkrisen aus einer historischen globalen Perspektive. 77-97. Frankfurt am Main.

³⁰⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank (2007). Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse deutscher Unternehmen im Jahr 2006. Monatsbericht Dezember 2007. Frankfurt

³⁰⁵ Vgl. Singh, Ajit (1995). The Stock Market, Economic Efficiency and Industrial Development.

³⁰⁶ Vgl. Kujis, Louis (2005). Investment and Saving in China.

³⁰⁷ Vgl. Doremus, Paul N.; Kellner, William W.; Pauly, Louis W.; Reich, Simon (1998). The Myth of the Global Corporation; Brewer, Thomas L.; Young, Stephen (2000). The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5636 rückläufig.³⁰⁸ Durch die deutlich höheren Renditeerwartungen im Finanzsektor im Vergleich zum
5637 produzierenden Unternehmenssektor wurde zunehmend mehr Einkommen im Finanzsektor akkumuliert. Das
5638 Wachstum der Finanzmärkte hat sich somit vom Wachstum der Realwirtschaft weitgehend entkoppelt.

5639 Die möglichen positiven Effekte der Finanzmärkte stellen sich also nicht per se und aus sich heraus ein.
5640 Finanzmärkte sind nicht prinzipiell effizient. Der direkte Beitrag der Finanzmarktintegration für das Wachstum
5641 in den Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländern ist ambivalent und oft kaum korrekt messbar. Positive
5642 Wirkungen von Finanzmärkten auf Investitionen und Wohlstand können nur dann dauerhaft bestehen, wenn der
5643 richtige regulatorische Rahmen gesetzt wird. Marktversagen und externe Effekte müssen internalisiert werden.

5644 **3.2.3. Gefahren für Wachstum und Wohlstand am Beispiel Finanzkrise**

5645 Dass eine vertiefte Finanzmarktintegration auch mehr Volatilität und Instabilität bedeutet, wurde besonders in
5646 der letzten Finanzkrise deutlich. Nicht nur in Europa konnte man vor der Krise ein erhebliches Wachstum des
5647 Bankensektors beobachten. Die Handelsbilanzen der Finanzinstitutionen in Europa sind bis 2008 auf 43
5648 Trillionen Euro angewachsen, das ist mehr als 350 Prozent des BIP der Europäischen Union. Spanien und
5649 Irland haben in der EU das größte Wachstum erlebt, teilweise mit zweistelligen Wachstumsraten des
5650 Bankensektors. Diese Unterschiede im Wachstum des Bankensektors machten sich auch später in der Krise
5651 bemerkbar.³⁰⁹ Dieses rapide Wachstum hatte mehrere Ursachen. Eine wichtige Ursache waren konstant niedrige
5652 Zinsen, die für Banken sehr günstige Kreditbedingungen generiert haben. Außerdem fanden vielfach neue
5653 Handelsaktivitäten wie erhöhter Eigenhandel und Handel mit neuen Finanzprodukten (Derivate, CDO, CDS
5654 et cetera) statt, die nur teilweise in den Bankbilanzen zu finden waren. So entstand ein großes
5655 Schattenbankensystem, in das viele Risiken ausgelagert wurden,³¹⁰ und Handelsgeschäfte wurden zumeist nicht
5656 in angemessener Höhe mit Eigenkapital hinterlegt und damit verbundene Risiken falsch eingeschätzt. Insgesamt
5657 haben Banken ihre Bilanzen vor dem Hintergrund leichter Kreditkonditionen, eines Umfelds niedriger Zinsen
5658 und eines scheinbar niedrigen Risikos massiv ausgedehnt.

5659 Diese Entwicklung hat zu einer Fehlallokation von Kapital geführt. Das Kapital ist nicht dorthin geflossen, wo
5660 es aus volkswirtschaftlicher Sicht am sinnvollsten hätte eingesetzt werden können, nämlich in produktive
5661 Investitionen, sondern in eine Blase des US-amerikanischen Immobilienmarktes. Die Krise hat entgegen der
5662 Lehrbücher gezeigt, dass eine höhere erwartete Rendite kein Indikator dafür ist, dass Kapital dort auch aus
5663 volkswirtschaftlicher Sicht gut angelegt ist. Es hat sich gezeigt, dass die massive Deregulierung der
5664 Finanzmärkte zu Fehlallokationen und Fehlentwicklungen geführt hat, die dieses Problem verstärkten und
5665 massive Folgen für die Realwirtschaft hatten. Mit der Dauer der Finanzkrise wurde deren systemischer
5666 Charakter immer offensichtlicher. Es handelt sich dabei um das Ineinanderwirken von drei Einflussfaktoren, die
5667 eng miteinander verzahnt sind: Defizite der Regulierungsarchitektur, weitere ökonomische Einflussfaktoren
5668 (makroökonomische Ungleichgewichte, aber auch Inkohärenzen des Steuersystems³¹¹ wie die steuerliche
5669 Bevorteilung von Fremd- gegenüber Eigenkapital und die Bevorzugung von Einkommen aus Vermögen
5670 gegenüber Erwerbseinkommen und die Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung³¹²) sowie
5671 politökonomische Aspekte.³¹³

5672 Bisher wurden nur sehr limitierte Restrukturierungen vorgenommen, und eine EU-weite Einigung zur Lösung
5673 der Bankenkrise konnte nicht gefunden werden.³¹⁴ Obwohl Staaten viele Banken weitreichend gestützt haben,
5674 konnte bisher keine adäquate Regulierung verabschiedet werden, um zukünftige Finanzkrisen zu vermeiden.
5675 Eine Neugestaltung der Finanzmarktregulierung muss daher auf die strukturellen Ursachen für die
5676 zurückliegende Finanzkrise reagieren und mögliche künftige Fehlentwicklungen antizipieren.

³⁰⁸ Und eine Rückkehr zu exponentiellem Wirtschaftswachstum ist dauerhaft weder normativ wünschenswert noch sinnvoll oder überhaupt möglich.

³⁰⁹ Vgl. Liikanen, Erkki; Bänziger, Hugo; Campa, José Manuel; Gallois, Louis; Goyens, Monique; Krahen, Jan Pieter; Mazzucchelli, Marco; Sergeant, Carol; Tuma, Zdenek; Vanhevel, Jan; Wijffels, Herman (2012). High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector: 12.

³¹⁰ Vgl. Liikanen, Erkki et al. (2012): 13.

³¹¹ Siehe Schubert, Helene (2012). Tax Policies and Financial Stability.

³¹² Zur Rolle der Ungleichheit als strukturelle Ursache der Finanzkrise siehe: Rajan, Raghuram G. (2010). Fault Lines.

³¹³ Siehe zum Beispiel Levine, Ross (2010). The Governance of Financial Regulation; und Mooslechner, Peter; Schubert, Helene; Weber, Beat (2006). The Political Economy of Financial Market Regulation.

³¹⁴ Vgl. Liikanen, Erkki et al. (2012): 3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5677 **3.2.4. Handlungsoptionen**

5678 *Das Versprechen und die Vorstellung, die Deregulierung der Finanzmärkte würde maßgeblich zur Steigerung*
5679 *des realen Wachstums beitragen, ist spätestens mit der aktuellen Krise obsolet geworden und hat Europa in eine*
5680 *gesellschaftliche Sackgasse mit bisher noch unabsehbaren Folgen geführt. Die Folgen der Deregulierung waren*
5681 *bereits vor 2007 zu beobachten: eine oft ineffiziente, schädliche Allokation von Finanzmitteln und wachsende*
5682 *gesellschaftliche Spannungen und Verteilungskonflikte. Folglich ist eine kritische Überprüfung der*
5683 *zurückliegenden Liberalisierungs- und Deregulierungsschritte notwendig. Denn die Stabilität und*
5684 *Funktionsfähigkeit von Finanzmärkten ist ein zentrales öffentliches Gut und damit Voraussetzung für Wohlstand*
5685 *und Lebensqualität. Positive Effekte von Finanzmärkten setzen eine zielgerichtete Regulierung voraus, sodass*
5686 *sie dem Ziel „finance serving society“ folgen.*

5687 *Die volkswirtschaftlichen Schäden, die nur unzureichend regulierte Finanzmärkte hinterlassen können, konnten*
5688 *hinreichend beobachtet werden. Zeiten der Krise sind jedoch auch immer Zeiten der Reform. Daher sollten nun*
5689 *die notwendigen Reformen auf den Weg gebracht werden.*

5690 *Hier soll nun ein grobes Bild der nötigen Regulierungsbereiche gezeichnet werden, das im Bericht der*
5691 *Projektgruppe 4 genauer vorgestellt wird. Es wird hier nur ein kurzer Überblick über die nötigen Maßnahmen*
5692 *gegeben. Als genereller Maßstab gilt es, eine möglichst kohärente und in sich stimmige Finanzmarktregulierung*
5693 *zu erreichen.*

5694 *Es besteht ein weitreichender Konsens, dass eine strengere Eigenkapitalregulierung vorgenommen werden muss.*
5695 *Für die Erhöhung der systemischen Stabilität sollte eine ergänzende, ungewichtete Eigenkapitalquote als strikte*
5696 *Obergrenze für das Ausmaß der Verschuldung eingeführt werden. Gleichzeitig sollte insbesondere bei*
5697 *Handelsgeschäften die Risikogewichtung in der Eigenkapitalunterlegung reformiert werden, damit weniger*
5698 *Spielraum für Manipulationen verbleibt. Die Eigenkapitalquote sollte auch von der Größe des Finanzinstituts,*
5699 *seiner systemischen Relevanz sowie seinem Risikoprofil entschieden werden. Die bisher beschlossenen*
5700 *Maßnahmen, wie sie in Basel III beschrieben wurden, sind nicht ausreichend.*

5701 *Mithilfe eines Trennbankensystems können viele Probleme, die in der Finanzkrise aufgetaucht sind, gelöst*
5702 *werden. Durch eine Trennung der Geschäftsbereiche würden die riskanten Bereiche in Finanzinstituten kleiner*
5703 *und Verflechtungen zwischen Geschäfts- und Investmentbanken könnten transparent gemacht und verringert*
5704 *werden.*

5705 *Die Dominoeffekte, durch die in den Eigenhandelsabteilungen im Übermaß eingegangene Risiken in der*
5706 *Finanzkrise auch viele Geschäftsbanken in den Abgrund getrieben und so das klassische Kredit- und*
5707 *Einlagengeschäft gefährdet haben, würden so verhindert. Gleichzeitig können durch ein effektives*
5708 *Trennbankensystem keine Risiken mehr in Schattenbanken ausgelagert und dadurch verschleiert werden.*

5709 *Große und daher systemisch relevante Banken profitieren von einer impliziten Staatsgarantie, die sich in einem*
5710 *messbaren Zinsvorteil niederschlägt. Dieser Zinsvorteil soll durch eine Bankenabgabe abgeschöpft werden, die*
5711 *in einen Bankenrestrukturierungsfonds fließen soll. Die Bankenabgabe sollte gegebenenfalls antizyklisch*
5712 *gestaltet werden, um in Rezessionen Handlungsspielraum zu gewähren.*

5713 *Auch bezüglich der Ratingagenturen ist mehr Regulierung nötig. Hier hat vor allem eine Verquickung von*
5714 *Interessen stattgefunden, durch die ein unabhängiges Rating oft nicht möglich war. Ziel sollte eine europäische,*
5715 *nicht profitorientierte und unabhängige Ratingagentur sein, die transparente Ratings durchführt. Außerdem*
5716 *sollte die Rolle von Ratingagenturen, beispielsweise durch die Förderung der Qualität bankeigener Ratings,*
5717 *relativiert werden. So können viele Probleme, die durch Ratingagenturen verursacht wurden, behoben werden.*

5718 *Eine Finanztransaktionssteuer wird bereits in vielen Ländern diskutiert und soll nun eingeführt werden. Durch*
5719 *eine Finanztransaktionssteuer kann insbesondere der Hochfrequenzhandel eingedämmt werden, der unter*
5720 *anderem an exzessiver Spekulation und somit auch an Vermögenspreisblasen beteiligt war.*

5721 *Zuletzt muss europaweit eine effektive Bankenaufsicht eingeführt werden. Speziell große und systemrelevante*
5722 *Banken sollten auf europäischer Ebene kontrolliert und gegebenenfalls restrukturiert werden. Hier ist auch ein*
5723 *europaweites Bankeninsolvenzrecht wichtig, dass nun schon von der europäischen Kommission in Angriff*
5724 *genommen wurde.*

5725 **3.3. Wachstum und Umwelt**

5726 *Zum Auftrag dieser Enquete-Kommission gehört die Klärung der Frage, wie ökologische Herausforderungen die*
5727 *Wohlstandsperspektive Deutschlands beeinflussen können. Dieser Einfluss kann positiv in umwelttechnischen*
5728 *Innovationen, höherer Ressourcenproduktivität oder neuen Märkten für umweltfreundliche Produkte und*
5729 *Dienstleistungen bestehen. Hier ist per Saldo mit Wohlstandsgewinnen zu rechnen. Wohlstandsverluste sind*
5730 *hingegen von einer Schädigung oder Übernutzung der Umwelt zu erwarten. Neben der Beeinträchtigung der*
5731 *Lebensqualität kommt es hier zunehmend auch zu materiellen Einbußen. Dabei erweist sich, dass insbesondere*
5732 *eine Schädigung oder Übernutzung des Naturkapitals – Wasser, Boden, die Atmosphäre oder natürliche*
5733 *Ressourcen – die Produktionsbedingungen von Volkswirtschaften verschlechtern können. Die OECD sieht darin*
5734 *eine Herausforderung hoher Dringlichkeit: „Wenn keine politischen Maßnahmen ergriffen werden, riskieren wir*
5735 *innerhalb weniger Dekaden eine irreversible Veränderung der ökologischen Basis nachhaltiger wirtschaftlicher*
5736 *Prosperität. Um dies zu vermeiden, sind dringende Handlungen erforderlich, die den Klimawandel, den Verlust*
5737 *an Biodiversität, Wasserknappheit und Gesundheitsfolgen der Umweltverschmutzung und von chemischen*
5738 *Gefahrstoffen anzugehen.“³¹⁵*

5739 *In diesem Kapitel sollen zunächst wirtschaftliche Beeinträchtigungen untersucht werden, die aus solchen*
5740 *Formen einer Übernutzung der Umwelt erwachsen können. Die ökologischen Herausforderungen als solche*
5741 *werden im Bericht der Projektgruppe 3 ausführlich dargestellt. Den negativen Einflüssen von Umweltbelangen*
5742 *auf Wachstum und Entwicklung stehen positive gegenüber. Sie werden im Anschluss skizziert.*

5743 **3.3.1. Umweltschäden als negativer Wirtschaftsfaktor**

5744 *Für die Bundesrepublik ergeben sich direkte und indirekte ökonomische Nachteile durch Schädigungen des*
5745 *Naturkapitals. Den Effekten im eigenen Land sind die Effekte vor allem bei Handelspartnern hinzuzählen, von*
5746 *deren Prosperität der deutsche Exporterfolg abhängt. Insbesondere folgende ökologische Schadensformen*
5747 *können die Grundlagen der wirtschaftlichen Prosperität untergraben.³¹⁶*

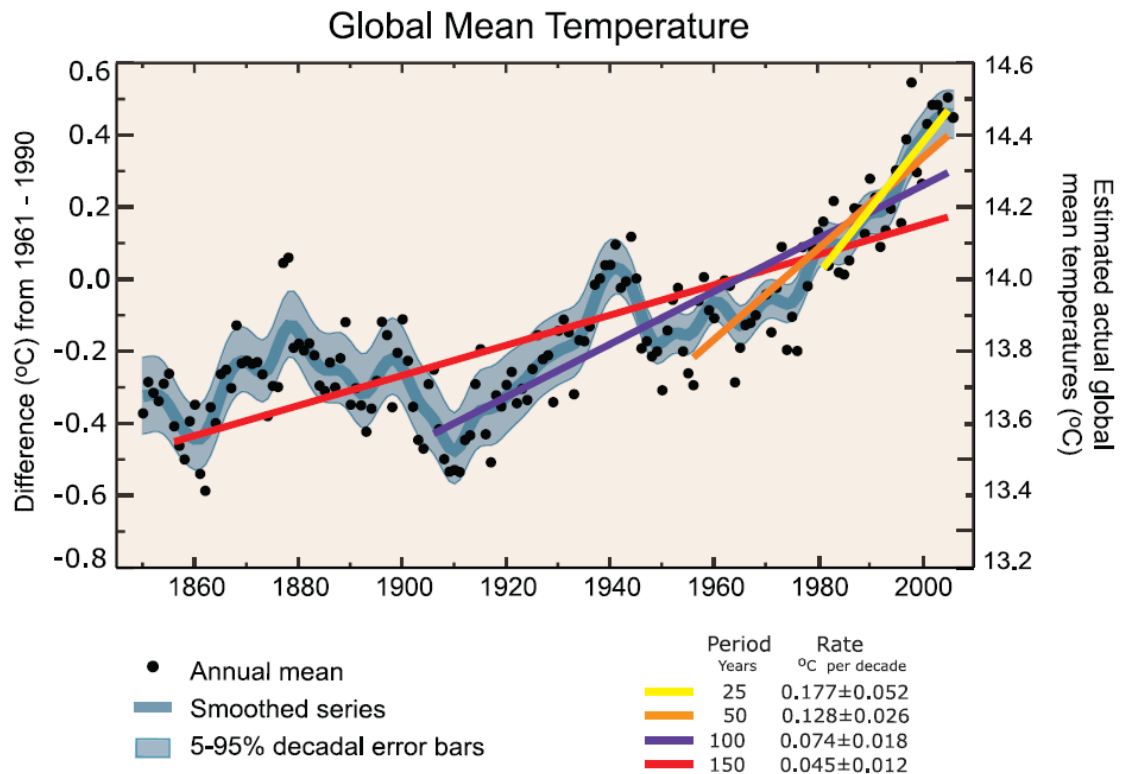
5748

- **Klimawandel:** *„Weder unsere Land- und Forstwirtschaft noch unsere Kultur, Gesellschaft,*
5749 *Infrastruktur, usw. sind auf eine rasche und starke Klimaveränderung von mehreren Grad Celsius*
5750 *vorbereitet.“³¹⁷ Es geht um die kurz- und langfristige Beeinträchtigung von Wirtschaftstätigkeiten*
5751 *ebenso wie um Schadenskosten. Diese betreffen Schäden durch klimatisch bedingte Wetterereignisse*
5752 *(Überflutungen, Dürre, Hitzewellen, Waldbrände, Sturmschäden, Versicherungskosten) und die Kosten*
5753 *der Anpassung an den Klimawandel (Deichbau, Umsiedlung, künstliche Bewässerung,*
5754 *Wiederaufforstung et cetera).*

³¹⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Environmental Outlook to 2030: 25.

³¹⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen (WBGU) (2011). Welt im Wandel.

³¹⁷ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen (WBGU) (2011): 35.



5755

5756

Abbildung 32: Änderung der Durchschnittstemperatur der Erdoberfläche.³¹⁸

5757 *Im Jahr 2010 haben auf den Klimawandel zurückgeführte Wetterkatastrophen in Pakistan, Russland und*
 5758 *Australien erstmals nationale Dimensionen angenommen. Da diese Effekte bereits bei einer globalen*
 5759 *Erwärmung von durchschnittlich 0,8 Grad (gegenüber der Zeit vor der Industrialisierung) eintraten, könnte*
 5760 *selbst die international anerkannte Höchstgrenze der Erwärmung von zwei Grad ein zu großes Risiko darstellen.*
 5761 *Ein besonderes Gefahrenpotenzial des Klimawandels liegt in seiner möglichen Beschleunigung durch*
 5762 *Rückkopplungseffekte wie etwa des Rückgangs der Schnee- und Eisbedeckung der Erde (Albedo), der seinerseits*
 5763 *zur Erderwärmung beitragen kann. Abbildung 32 zeigt nach einer Darstellung des 4. Sachstandberichtes des*
 5764 *IPCC die Beschleunigung der Erwärmung in den letzten Jahrzehnten.*

5765 • **Wassermangel und Wasserverschmutzung:** *Die OECD stellt in ihrem „Environmental Outlook“ für*
 5766 *2030 fest, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Zahl der Menschen, die unter schwerwiegenden Problemen*
 5767 *der Wasserversorgung leben, weltweit auf 3,9 Milliarden ansteigen könnte. Dazu kommen 1,4*
 5768 *Milliarden Menschen mit „mittleren“ Wasserproblemen. Besonders betroffen sind dabei die BRIC-*
 5769 *Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China).³¹⁹ Bereits heute leiden 400 der 600 größten Städte*
 5770 *Chinas unter Wasserknappheit.³²⁰ Aber auch in Europa werden nach Prognosen der EU-Kommission*
 5771 *2030 etwa die Hälfte der Flusseinzugsgebiete Probleme mit der Wasserversorgung haben.³²¹ Das*
 5772 *ergibt Standortnachteile für Unternehmen mit hohem Wasserbedarf wie in der Chemieindustrie oder*
 5773 *auch bei thermischen Kraftwerken mit hohem Kühlwasserbedarf. Direkt betroffen ist die*
 5774 *Trinkwasserversorgung, indirekt die Landwirtschaft und damit die Ernährungsbasis der*
 5775 *Weltbevölkerung, da 70 Prozent der globalen Frischwasserreserven in die Landwirtschaft gehen.*

5776 • **Verlust von Ökosystemleistungen und Biodiversität:** *Die OECD stellt fest, dass der „fortlaufende*
 5777 *Verlust an Biodiversität wahrscheinlich die Fähigkeit der Erde beeinträchtigt, öko-systemare*
 5778 *Dienstleistungen wie die Absorption von Kohlenstoff, die Gewässerreinigung oder den Schutz vor*

³¹⁸ Quelle: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007).

³¹⁹ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Environmental Outlook to 2030. Paris: 223; United Nations Environment Programme (UNEP) (2011). Towards a Green Economy.

³²⁰ Vgl. Asian Development Bank (2012). Towards an Environmentally Sustainable Future: 37.

³²¹ Vgl. Europäische Kommission (2012). A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 5779 *extremen Wetterereignissen*³²² zu erbringen. Allein die Ökosystemdienstleistung der Bestäubung von
5780 *Pflanzen durch – oft vom Aussterben bedrohte – Insekten wird auf 190 Milliarden US-Dollar jährlich*
5781 *geschätzt. 25 bis 50 Prozent des US-Marktes für pharmazeutische Produkte beruhen auf genetischen*
5782 *Ressourcen.*³²³ *Die rechtzeitige Begrenzung oder Vermeidung der Verluste an Arten und*
5783 *Ökosystemdienstleistungen gilt als weitaus rentabler als die nachträgliche Schadensreparatur.*³²⁴
- 5784 • **Verlust an Bodenqualität und an Naturlausstattung:** *Desertifikation, Entwaldung, Überweidung, nicht*
5785 *nachhaltige Agrarproduktion, Bodenversalzung, Flächenversiegelung und Urbanisierung tragen zu*
5786 *Engpässen in der Agrarproduktion bei. Ein Drittel der globalen Ackerflächen ist nach einer neueren*
5787 *Studie von Degradation betroffen.*³²⁵ *Laut UNEP gehen der Produktion jährlich 20.000 bis 50.000 km²*
5788 *Landfläche vor allem durch Bodenerosion verloren. In Japan, Russland und der Ukraine sind überdies*
5789 *große Flächen durch nukleare Kontamination landwirtschaftlich unbrauchbar geworden. Die*
5790 *weltweite Erhaltung der Wälder würde Treibhausgase vermeiden, deren Schadenseffekt auf 3,7*
5791 *Billionen US-Dollar geschätzt wird.*³²⁶ *Hier gibt es neuerdings auch Gegenteilstendenzen, aber sie sind das*
5792 *Ergebnis kostenträchtiger Maßnahmen (Wiederaufforstung, künstliche Bewässerung et cetera). Der*
5793 *Nettoverlust an Waldfläche betrug zwischen den Jahren 2000 und 2010 immer noch 5,2 Millionen*
5794 *Hektar pro Jahr.*³²⁷
- 5795 • **Gesundheitskosten als Folge von Umweltbelastungen:** *Die Übersterblichkeitsrate (Rate, die über der*
5796 *erwarteten Sterberate liegt) durch Ozon und Feinstaub (PM10) ist in Asien besonders hoch. Sie liegt*
5797 *aber auch in Europa bei Ozon nur beim globalen Durchschnittswert.*³²⁸ *Höhere Kosten verursachen*
5798 *auch Krankheiten, die als Folge von Gewässerverschmutzung entstehen.*³²⁹ *UNEP nennt überdies*
5799 *weltweit drei bis fünf Millionen Fälle von Pestizidvergiftungen pro Jahr.*³³⁰
- 5800 • **Verlust an Meeresressourcen durch Eutrophierung, Versauerung, Erwärmung und Übernutzung von**
5801 **Fischbeständen.** *Der ökonomische Wert von erschöpften Fischbeständen wird von UNEP auf 50*
5802 *Milliarden US-Dollar geschätzt.*³³¹
- 5803 • **Kosten von Umweltkatastrophen.** *Ein Beispiel ist die mit hohen Schadenskosten verbundene*
5804 *Katastrophe der Ölplattform Deepwater Horizon im Jahre 2010. Sie ist auch ein Symptom für die*
5805 *höheren Umweltrisiken und die fallweise höhere Umweltbelastung, die mit der Rohstoffgewinnung im*
5806 *Zeichen einer Erschöpfung der „billigen“ Rohstoffvorkommen verbunden ist.*
- 5807 • **Kosten der Beseitigung und Deponierung von chemischen und nuklearen Gefahrstoffen.** *Faktisch*
5808 *finden hier immer wieder Kostenexternalisierungen statt, für die die öffentliche Hand aufkommen muss.*
5809 *Ein Beispiel hierfür sind die Kosten des atomaren Endlagers Asse.*
- 5810 • **Schäden durch dissipative umweltbelastende Einträge.** *Hier ist vor allem die Belastung der Gewässer*
5811 *und der Meere durch Plastikmüll, Schwermetalle, persistente Stoffe, Antibiotika et cetera zu nennen.*

5812 Umweltkosten

5813 *Für die meisten der wirtschaftlichen Beeinträchtigungen durch externe Umwelteffekte liegen belastbare*
5814 *Kostenschätzungen nicht vor.*³³² *Schäden durch den Verlust an Biodiversität und Ökosystem-Dienstleistungen*
5815 *sind auch methodisch nur schwer zu beziffern.*³³³ *Im BIP erhalten Umweltschäden erst einen Stellenwert, wenn*

³²² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Towards Green Growth. Paris. Eigene Übersetzung.

³²³ Vgl. United Nations Environment Programme (UNEP) (2011): 7.

³²⁴ Vgl. Kumar, Pushpam (Hrsg.) (2010). The Economics of Ecosystems and Biodiversity.

³²⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen (WBGU) (2011): 43 f.

³²⁶ Vgl. United Nations Environment Programme (UNEP) (2011): 7.

³²⁷ Vgl. United Nations Environment Programme (UNEP) (2011).

³²⁸ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Environmental Outlook to 2030. Paris: 254.

³²⁹ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). : Environmental Outlook to 2030. Paris: 263.

³³⁰ Vgl. United Nations Environment Programme (UNEP) (2011): 8.

³³¹ Vgl. United Nations Environment Programme (UNEP) (2011): 30.

³³² Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (2007). Ökonomische Bewertung von Umweltschäden.

³³³ Vgl. Kumar (2010).

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5816 *die Kosten real anfallen. Bis dahin sind sie gewissermaßen nur der ökonomische „Schatten“ einer*
5817 *Produktionsweise, die externe Umweltschäden hervorruft beziehungsweise auf Kosten der Umwelt produziert.*
5818 *Treten die Kosten aus diesem Schatten, so manifestieren sie sich als Entschädigungskosten, als Ausweichkosten,*
5819 *als Versicherungskosten oder Risikoaufschläge, als Sanierungskosten, als kompensatorische Maßnahmen (wie*
5820 *der Ferntransport von Trinkwasser) oder als Sozialkosten im Falle der Produktionsaufgabe. Im Extremfall – wie*
5821 *für bestimmte Inselstaaten im Pazifik – fallen Kosten einer Umsiedlung an.*

5822 *Die Weltbank hat die Kosten der „Schädigung und Erschöpfung der Umwelt- und Naturressourcen“ für einige*
5823 *Länder berechnet. Sie betragen für China und Indien annähernd neun Prozent des Bruttonationaleinkommens*
5824 *(2008). Aber auch für die USA wird ein Wert von über zwei Prozent angegeben. Deutschland und Japan liegen*
5825 *unter einem Prozent.³³⁴ In diesen Berechnungen fehlen immer noch wichtige Bereiche, so etwa der angeführte*
5826 *weite Schadensbereich der Wasserversorgung beziehungsweise der Übernutzung von Grundwasserressourcen,*
5827 *ebenso der Bereich der Biodiversität.*

5828 **3.3.2. Die Situation in Deutschland**

5829 *An den dargestellten wirtschaftlichen Schadenseffekten als Folge umweltschädlicher Produktionsweisen ist*
5830 *Deutschland stärker als Verursacher denn als Betroffener beteiligt. Das gilt zu allererst für den Klimawandel,*
5831 *von dem immer mehr Länder betroffen sind. Indirekt ist Deutschland aber auch in diesem Fall betroffen, weil*
5832 *wirtschaftliche Probleme anderer Länder deren Exportnachfrage beeinträchtigen können oder weil Engpässe in*
5833 *der Lebensmittelversorgung zu Preissteigerungen führen können, die auch hierzulande wirksam werden.*
5834 *Preiseffekte dieser Art hat häufig auch der exzessive Rohstoffverbrauch anderswo.*

5835 *Deutschland hat wichtige wirtschaftlich nachteilige Umweltschäden durch aktive Umweltschutzmaßnahmen*
5836 *vermieden. Das gilt für Kosten von Korrosions-, Gesundheits- oder Waldschäden durch Luftbelastung. Ebenso*
5837 *wurden durch Maßnahmen des Gewässerschutzes hohe Kosten der Wasseraufbereitung in der Chemischen*
5838 *Industrie vermieden. Ähnlich ergaben industrielle Anlagenrisiken einen Kostenfaktor an Industriestandorten, der*
5839 *erst durch Maßnahmen zur Gewährleistung von Anlagensicherheit minimiert wurde. Schadenskosten in diesem*
5840 *Bereich standen am Beginn der Umweltpolitik. Die OECD bezifferte diese Kosten in den 1970er Jahren auf drei*
5841 *bis fünf Prozent des Bruttosozialprodukts.³³⁵ Der wirtschaftliche Wert der anhaltenden Vermeidung dieser*
5842 *Schadenskosten, würde er aktuell berechnet, könnte viel zur Legitimation der heutigen Umweltpolitik*
5843 *Deutschlands beitragen. Anders als in den USA wird aber der wirtschaftliche Nutzen des Umweltschutzes in*
5844 *Deutschland nicht systematisch erfasst.*

5845 *Vor allem beim Klimawandel, dem Verlust von Ökosystemfunktionen oder der Bodenbelastung ist Deutschland*
5846 *weiterhin ein wichtiger Verursacher von Beeinträchtigungen der natürlichen Lebens- und*
5847 *Produktionsgrundlagen. Der Artenverlust in Deutschland ist erheblich. Er nimmt weiterhin zu und ist vom*
5848 *Zielwert der Nachhaltigkeitsstrategie weit entfernt.³³⁶ Die Versiegelung von Naturflächen ist nur geringfügig*
5849 *verlangsamt worden. Die erfassten 314.347 Altlastenverdachtsflächen werden aus Kostengründen nur teilweise*
5850 *saniert.³³⁷ Die Luftbelastung durch Ammoniak ist seit den frühen 1990er Jahren kaum zurückgegangen und vom*
5851 *Zielwert weit entfernt. Der Pestizideinsatz ist – bei rückläufiger Agrarfläche – seit 2000 gestiegen.³³⁸ Der*
5852 *Stickstoffüberschuss in der Landwirtschaft ist zwar rückläufig, aber vom Zielwert deutlich entfernt. Der*
5853 *Klimawandel bringt zunehmende Produktionsrisiken für die Landwirtschaft mit sich.*

5854 *Zu den indirekten Umweltwirkungen Deutschlands gehört die Auslagerung umweltbelastender Vorstufen der*
5855 *Produktion. Deren Ursache ist nach Auffassung der Weltbank weniger das Motiv der Vermeidung von*
5856 *Umweltschutzmaßnahmen als das internationale Lohngefälle.³³⁹ Aber im Effekt hat der deutsche Import einen*
5857 *erheblichen „ökologischen Rucksack“. Der deutsche Fleischkonsum trägt beispielsweise in der Bilanz zur*
5858 *Beanspruchung des Naturhaushaltes anderer Länder bei. Dies gilt auch für die EU. Nach einer neueren Studie*
5859 *der Weltbank wird das „europäische Modell ökologisch nachhaltiger Entwicklung“ mit vergleichsweise*

³³⁴ Vgl. The World Bank (2011). Golden Growth. The World Bank; Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China (2011). China 2030.

³³⁵ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1979). The OECD Observer 98: 33.

³³⁶ Vgl. Die Bundesregierung (2012). Nationale Nachhaltigkeitsstrategie.

³³⁷ Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (2011). Daten für die Umwelt.

³³⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2011). Statistisches Jahrbuch 2011.

³³⁹ Vgl. The World Bank (2011). Golden Growth: 387.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5860 „sauberer“ Produktion konterkariert durch einen umweltintensiven (importierten) Konsum.³⁴⁰ Hier müssen zwar
5861 die sogenannten „Spill-over“-Effekte des Exports umweltschonender Technologien aus Europa oder der Einfluss
5862 europäischer Umweltstandards (wie der Euro-Normen) auf andere Länder gegengerechnet werden. Der
5863 deutsche und der europäische „ökologische Fußabdruck“ bleiben dennoch eine wesentlich ökologische
5864 Herausforderung (siehe für eine ausführliche Behandlung den Bericht der Projektgruppe 3).

5865 Insgesamt zeichnet sich also auch die deutsche Volkswirtschaft, ungeachtet der Teilerfolge im Umweltschutz,
5866 durch erhebliche Externalisierungen schädlicher Umwelteffekte aus. Sie betreffen im eigenen Lande vor allem
5867 den Boden und die Biodiversität beziehungsweise das verfügbare Naturkapital. Die Externalisierung von
5868 ökologischen Schadenseffekten auf die Umwelt anderer Länder betrifft vor allem den Klimawandel, dessen
5869 Folge- und Anpassungskosten eine große Zahl von Ländern erheblich belastet, sofern Gegenmaßnahmen
5870 überhaupt möglich sind. Die umweltintensive Industrie- und Agrarproduktion von Ländern, aus denen
5871 Deutschland Güter importiert, die vormals im eigenen Lande erzeugt wurden, betrifft vor allem die
5872 Wasserreserven, die Bodenqualität und das Naturvermögen. Hinzu kommen Schadstoffbelastungen der Luft, die
5873 in Deutschland längst überwunden sind. Auch wenn die Auslagerung umweltintensiver Produktionen primär den
5874 billigen Löhnen folgt und die geringere Differenz von Umweltschutzkosten meist kein ausreichendes
5875 Verlagerungsmotiv ergibt, geht die verlagerungsbedingte höhere Lebensqualität in Deutschland doch oft
5876 zulasten anderer Länder. Sie wirkt dort wohlfahrtsmindernd.

5877 **3.3.3. „Green Economy“ als wirtschaftliche Chance**

5878 Negativen Einflüssen ökologischer Schadensentwicklungen auf das Wirtschaftsgeschehen stehen erhebliche
5879 Chancen gegenüber, die aus einer Umrüstung des Produktionsapparates auf ökologisch nachhaltiges
5880 Wirtschaften erwachsen. Dies ergibt sich aus zahlreichen Studien zu diesem Thema. Daran ist neu, dass nicht
5881 nur Institutionen wie UNEP³⁴¹ oder die OECD³⁴² den Übergang zur „Green Economy“ beziehungsweise zu
5882 „Green Growth“ propagieren. Dies tut nunmehr auch die Weltbank³⁴³ und die Asian Development Bank.³⁴⁴
5883 Beachtenswert ist auch eine Studie von 26 asiatischen Akademien der Wissenschaften, die ein eigenständiges
5884 asiatisches Modell nachhaltiger Entwicklung empfehlen.³⁴⁵

5885 Für den konzeptionellen Wandel ist es bezeichnend, dass McKinsey eine umweltfreundliche „Ressource
5886 Revolution“ als notwendig erachtet.³⁴⁶ Beachtenswert ist, dass mit dem Begriff des „grünen Wachstums“
5887 zunächst nur das Wachstum der Umweltindustrie gemeint war, schrittweise aber ein „Mainstreaming“
5888 ökologischer Belange in der gesamten Volkswirtschaft thematisiert wird.³⁴⁷ Neuerdings wird hier auch die
5889 soziale Dimension von Nachhaltigkeit verstärkt einbezogen. Die Weltbank nennt eine ihrer Studien „Inclusive
5890 Green Growth“.³⁴⁸ Den genannten Studien ist gemeinsam, dass sie anders als früher die ökologischen Gefahren
5891 auch als Gefahren für die Volkswirtschaften behandeln.

5892 Damit ist Umweltschutz auch in den Chefetagen der globalen Ökonomie nicht mehr die viel beschworene
5893 Wachstumsbremse. Inzwischen besteht eher die Gefahr, dass „grünes Wachstum“ als generelle
5894 Wachstumsstrategie überschätzt wird und Umweltbelange nur noch dann thematisiert werden, wenn sie sich in
5895 Kategorien des „grünen Wachstums“ übersetzen lassen.³⁴⁹

5896 Ein Wirtschaftsmodell, das Umweltschonung und Ressourcenproduktivität ins Zentrum rückt, kann aus
5897 folgenden Gründen tatsächlich mit einer wachsenden Wertschöpfung rechnen.³⁵⁰

³⁴⁰ Vgl. The World Bank (2011).

³⁴¹ Siehe United Nations Environment Programme (UNEP) (2011).

³⁴² Siehe Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Towards Green Growth.

³⁴³ Siehe The World Bank (2011); The World Bank (2012).

³⁴⁴ Siehe Asian Development Bank (2012). Towards an Environmentally Sustainable Future.

³⁴⁵ Siehe The Association of Academies of Sciences in Asia (AASA) (2011). Green Transition and Innovation.

³⁴⁶ Vgl. McKinsey Global Institute (2011). Resource Revolution.

³⁴⁷ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Towards Green Growth. Paris; United Nations Environment Programme (UNEP) (2011).

³⁴⁸ Siehe The World Bank (2012).

³⁴⁹ Vgl. Jänicke (2012). „Green Growth“: From a Growing Eco-Industry to Economic Sustainability.

³⁵⁰ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Towards Green Growth. Paris; The World Bank (2012); United Nations Environment Programme (UNEP) (2011).

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5898 • *Höhere Ressourcenproduktivität kann die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und damit auch einen*
5899 *Wachstumseffekt haben.*

5900 • *Innovationen, die beim ökologischen Umbau eine zentrale Rolle spielen, haben zumeist auch einen*
5901 *positiven Effekt auf die Wirtschaftsleistung.*

5902 • *Zusätzliche Investitionen in die Umrüstung des Produktionsapparates (die sich oft durch*
5903 *Effizienzgewinne refinanzieren) können der Investitionsschwäche in Ländern wie Deutschland*
5904 *entgegenwirken. Klare Zielvorgaben können die Sicherheit für Investoren erhöhen.*

5905 • *Die Vermeidung wirtschaftlicher Engpässe und Schadenseffekte durch Umweltkrisen und volatile*
5906 *Rohstoffpreise kann sich im Gesamteffekt ebenfalls günstig auf die Wirtschaftsleistung auswirken.*

5907 *Erwähnt sei auch, dass umweltschädliche Produktionen einen deutlich niedrigeren Beschäftigungseffekt haben*
5908 *als Dienstleistungen und wissensintensive Produktionen. Nach Angaben der OECD repräsentieren*
5909 *umweltintensive Unternehmen im OECD-Bereich 80 Prozent der CO₂-Emissionen, aber nur sechs Prozent der*
5910 *Beschäftigten.³⁵¹ Durch steuerliche Anreize kann auch die Einsparung von Ressourcen gegenüber der*
5911 *Einsparung von Arbeit gestärkt werden. Ein höheres Beschäftigungsniveau dürfte sich auch auf die Höhe des*
5912 *BIP insgesamt positiv auswirken.*

5913 *Von solchen positiven Effekten auf die Wirtschaftsleistung sind die Einbußen bei solchen Branchen abzuziehen,*
5914 *deren Produkte durch „grünes Wachstum“ eingespart oder substituiert werden. Deshalb dürfte sich ein „grünes*
5915 *Wachstum“ nicht als hohes Wachstum erweisen. Sein Vorteil dürfte eher in den Stabilität und langfristigen*
5916 *Nachhaltigkeit der Wirtschaftsentwicklung liegen.*

5917 **3.3.4. Kann Deutschland die ökologischen Herausforderungen auch mit geringerem**
5918 **Wachstum bewältigen?**

5919 *Diese Frage des Einsetzungsbeschlusses der Enquete-Kommission kann wie folgt beantwortet werden:*
5920 *Deutschland hat vor allem im letzten Jahrzehnt Schritte in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung*
5921 *genommen, die teilweise weiter gingen als in anderen Ländern. In gewisser Weise hat sich das deutsche*
5922 *Sozialstaatsmodell tendenziell hin zu einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft entwickelt. Das gilt auch für den*
5923 *europäischen Markt, der als Institution des Freihandels begann und heute im Vertrag über ökologische*
5924 *Rahmenbedingungen verfügt, die weiter gehen als die Verfassungsverankerung des Umweltschutzes in den*
5925 *meisten Industrieländern.*

5926 *Neben dem Vereinigten Königreich hat Deutschland weltweit die am weitesten gehende Verringerung von*
5927 *Treibhausgasen erreicht. Seit 2000 sind darüber hinaus folgende Ergebnisse erzielt worden: Der Anteil*
5928 *erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung ist vergleichsweise rasch auf heute 20 Prozent (2011) gestiegen.*
5929 *Deutschland ist unter den Industrieländern das Land mit der stärksten Reduzierung des Rohstoffverbrauchs*
5930 *(1994 bis 2010: minus 17,1 Prozent)³⁵². Seit dem Ausstiegsbeschluss aus der Nutzung der Atomenergie wurden*
5931 *seit 2000 zunächst zwei und nach Fukushima (2011) noch einmal acht Kernkraftwerke stillgelegt. Zudem wurde*
5932 *ein parteiübergreifender Konsens über den Ausstieg aus der Kernenergie erzielt. Grundsätzlich*
5933 *parteiübergreifend ist auch der Konsens in der Klimapolitik. Die deutsche „Umwelt-Industrie“ erlangte in*
5934 *dieser Zeit einen Anteil von elf Prozent des BIP und die Führungsrolle auf dem Weltmarkt.³⁵³ Allein im*
5935 *Umweltschutz arbeiteten 2008 rund zwei Millionen Menschen.³⁵⁴ Aktuellere Daten über die Beschäftigung für*
5936 *den Teilbereich der erneuerbaren Energien zeigen einen Aufwuchs auf 381.600 Beschäftigte in 2011, was eine*
5937 *Steigerung von 18 Prozent gegenüber 2008 und mehr als eine Verdopplung im Vergleich zu 2004 darstellt.³⁵⁵*

³⁵¹ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Towards Green Growth. Paris.

³⁵² Vgl. Statistisches Bundesamt (2011). Statistisches Jahrbuch 2011.

³⁵³ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Umweltbundesamt (2011). Umweltwirtschaftsbericht; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012). Erneuerbare Energien in Zahlen.

³⁵⁴ Vgl. Umweltbundesamt (2012). Beschäftigung im Umweltschutz: 4.

³⁵⁵ Vgl. Umweltbundesamt (2012). Beschäftigung im Umweltschutz: 7.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5938 *Gut zwei Drittel der für 2011 insgesamt ermittelten Arbeitsplätze im Bereich der erneuerbaren Energien sind auf*
5939 *die Wirkung des EEG zurückzuführen.³⁵⁶*

5940 *Für die Fragestellung der Enquete-Kommission hat diese Entwicklung ein zentrales Ergebnis: Die seit 2000*
5941 *erzielten Verbesserungen im Umwelt- und Ressourcenschutz wurden bei einem Wirtschaftswachstum von etwa*
5942 *nur einem Prozent erzielt.³⁵⁷ Ebenso bemerkenswert ist die Tatsache, dass Deutschland in dieser Zeit – anders*
5943 *als die meisten OECD-Länder – das Beschäftigungsniveau erheblich erhöhen konnte (wenn auch bei Abnahme*
5944 *der Vollzeit- und Zunahme der Teilzeitbeschäftigung bei gleichzeitiger Ausweitung prekärer*
5945 *Arbeitsverhältnisse). Bei aller Unterschiedlichkeit dieser Handlungsfelder und ihrer Wechselwirkungen ist doch*
5946 *festzustellen, dass Maßnahmen gegen die ökologischen Herausforderungen nicht, wie oft befürchtet, mit*
5947 *Einbußen bei anderen Dimensionen der Nachhaltigkeit erkaufte wurden. Es hat sich im Gegenteil gezeigt, dass*
5948 *zwischen der ökologischen Dimension von Nachhaltigkeit und der wirtschaftlichen und sozialen Dimension*
5949 *wichtige Synergien nutzbar zu machen sind. In gewisser Hinsicht war Deutschland hier im letzten Jahrzehnt ein*
5950 *Experimentierfeld nachhaltiger Entwicklung.³⁵⁸*

5951 *Der deutsche Umwelt- und Klimaschutz, der im internationalen Vergleich mitunter als vorbildlich gilt, ist nun*
5952 *allerdings alles andere als ausreichend. Die drei „planetarischen Grenzen“, die die OECD als bereits*
5953 *überschritten ansieht – Klimawandel, Artenverlust und Stickstoffkreislauf – hat auch Deutschland überschritten.*
5954 *Und der „ökologische Rucksack“ hat, besonders bei importierten Gütern und Vorprodukten, erhebliche*
5955 *Bedeutung. Die Enquete-Kommission erachtet es dennoch als wichtig, dass die erzielten Fortschritte auf dem*
5956 *Wege der nachhaltigen Entwicklung nicht ignoriert, sondern als Beleg dafür gesehen werden, dass der*
5957 *eingeschlagene Weg zur nachhaltigen Entwicklung auch bei niedrigem Wachstum möglich ist und zudem*
5958 *hinreichende Vorteile bietet um entschlossen weiterverfolgt zu werden.*

5959 **3.4. Wachstum und Unternehmen**

5960 **3.4.1. Grundlagen**

5961 *Als Unternehmen gilt jede Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt.*
5962 *Nach der betriebswirtschaftlichen Definition ist ein Unternehmen durch Privateigentum, die Selbstbestimmung*
5963 *seiner Wirtschaftstätigkeit und durch Gewinnstreben gekennzeichnet.³⁵⁹ Betrachtet man jedoch die*
5964 *gesellschaftliche Funktion von Unternehmen, so liegt diese in der Herstellung von Produkten und*
5965 *Dienstleistungen zur Befriedigung von gesellschaftlichen Bedürfnissen und in der Einkommenssicherung der*
5966 *Betriebsangehörigen.*

5967 **3.4.1.1. Unternehmen und Wachstum**

5968 *Der Zusammenhang zwischen unternehmerischem Handeln und Wachstum ist eng, aber nicht per Naturgesetz*
5969 *festgeschrieben. In seiner Ausprägung kann Wachstum sehr unterschiedlich gehandhabt werden. Bei*
5970 *hinreichender Autonomie und entsprechender Betriebsverfassung kann es dem Unternehmen zum Beispiel*
5971 *freistehen, ob und wie weit es die Produktion ausweitet oder nicht. Genossenschaften stehen zum Beispiel unter*
5972 *einem geringeren Wachstumsdruck als Kapitalgesellschaften. Denn sie verfolgen keine von der Gesellschaft*
5973 *losgelösten Renditeziele.*

5974 *Im Allgemeinen sind Unternehmen bestrebt, ihr Produktionsziel mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen*
5975 *und die Produktivität zu erhöhen. Aber auch hier bestehen Optionen. Die Produktivitätssteigerung kann*
5976 *vorrangig durch die Einsparung von Arbeit (Erhöhung der Arbeitsproduktivität) oder vorrangig durch die*
5977 *Einsparung von Energie, Rohstoffen, Wasser, Transporten oder Lagerflächen erfolgen*
5978 *(Ressourcenproduktivität). Selbst die Frage ob ein Unternehmen in einem umweltbelastenden Geschäftsfeld*
5979 *verbleibt oder (im Rahmen seiner Investitionszyklen) in neue umweltfreundlichere Tätigkeitsbereiche investiert,*
5980 *lässt Optionen offen.*

³⁵⁶ Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012): 40.

³⁵⁷ Vgl. Jänicke (2012). „Green Growth“: From a Growing Eco-Industry to Economic Sustainability: 20.

³⁵⁸ Vgl. OECD (2012). OECD-Umweltprüfberichte: Deutschland. Paris.

³⁵⁹ Definition nach Erich Gutenberg. Vgl. Gabler-Verlag (Hrsg.) (2013). Gabler-Wirtschaftslexikon.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

5981 *Das Unternehmensziel der Gewinn- und Einkommenserzielung³⁶⁰ wird tendenziell eine Ausweitung des*
5982 *Geschäftsfeldes in Richtung neuer Produkte, Prozesse und Märkte zur Folge haben. Daher werden*
5983 *gewinnorientierte Unternehmen bestrebt sein, Wachstum zu erzielen und dieses durch Innovation zu steigern.*
5984 *Mit dem Wachstum der Geschäftstätigkeit wird auch die Nachfrage nach externer Finanzierung zunehmen. Um*
5985 *Kredite und Kreditkosten zu bedienen, ist ein Unternehmen auf weiteres Wachstum angewiesen. Da andere*
5986 *Unternehmen – darunter die Innovationsverlierer – oft weniger erfolgreich sind, ist ein solches betriebliches*
5987 *Wachstum volkswirtschaftlich sinnvoll und notwendig.*

5988 **3.4.1.2. Fortschritt und Innovation**

5989 *Unternehmen sind bei der Entstehung von Umweltbeeinträchtigungen und ungleichen Einkommen einerseits die*
5990 *Hauptverursacher. Andererseits sind sie der entscheidende Ansatzpunkt des Wandels hin zu ökologisch und*
5991 *sozial nachhaltigem Wirtschaften. Das betrifft auch ihr Innovationsverhalten.*

5992 *Unternehmen brauchen in funktionierenden Märkten Innovationen, um sich am Markt zu behaupten. Produkte*
5993 *und Produktivität müssen im Wettbewerb bestehen. Mit erfolgreichen Innovationen ist in der Regel ein*
5994 *Wachstum des Unternehmens verbunden. Mit besonders erfolgreichen Innovationen ist überdurchschnittliches*
5995 *Wachstum verbunden.³⁶¹*

5996 *Die Motivation für Innovation kann bei Unternehmen unterschiedlich ausgeprägt sein, sie reicht von*
5997 *Lösungsangeboten für gesellschaftliche Herausforderungen bis hin zu produktivitätssteigernden Neuerungen,*
5998 *die als Arbeits- oder Materialproduktivität gemessen werden können. In der Umweltfrage spielen Innovationen*
5999 *eine besondere Rolle, da es hier um eine umfassende technische Umrüstung geht. Deshalb werden bei*
6000 *umweltbewussten Unternehmen entsprechende Neuerungen eine besondere Rolle spielen.*

6001 *Staatliche Innovationspolitik kann diese Prozesse entscheidend begünstigen, zumal wenn sie sich in enger*
6002 *Kooperation zwischen Staat und Unternehmen vollzieht. Übergeordnetes Ziel staatlicher Innovationsförderung*
6003 *ist nicht nur die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Unternehmen, sondern auch die Förderung*
6004 *gesellschaftlicher und ökologischer Ziele. Wichtigstes Handlungsfeld ist dabei die Bildung. Innovation,*
6005 *Forschung und Entwicklung werden beim ökologischen Umbau in jedem Sektor eine entscheidende Rolle*
6006 *spielen. Darüber hinaus kann durch ordnungspolitische Leitplanken – zum Beispiel verbindliche Klimaziele oder*
6007 *Haftungsregeln – der Innovationsprozess in Wirtschaft und Gesellschaft gefördert und im Einzelfall auch gelenkt*
6008 *werden (zum Beispiel durch Forschungsschwerpunkte wie der Energiespeichertechnologie).*

6009 **3.4.1.3. Unternehmerische Lernprozesse und Anpassungserfordernisse**

6010 *Für die Unternehmen sind beim Innovationsgeschehen betriebsinterne Lernprozesse von hoher Bedeutung.*
6011 *Unternehmen sollten hier als Träger kollektiven Handelns verstanden werden, bei denen von extremer*
6012 *Fremdbestimmung des Unternehmens (shareholder value) und einem strukturellen Desinteresse an der*
6013 *Motivation der Beschäftigten bis hin zur vollen Ausschöpfung vorhandener Handlungs- und*
6014 *Motivationspotenziale vielfältige Konstellationen denkbar sind. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden,*
6015 *dass Betriebsmitglieder nicht nur an einer kollektiven Einkommenserzielung, sondern auch an sinnvollen*
6016 *Aufgabenstellungen in einem Unternehmen interessiert sind, das seine Produktion nicht im Widerspruch zum*
6017 *gesellschaftlichen Wertekanon gestaltet. Das Motiv, sinnstiftende Aufgaben in einem gesellschaftlichen*
6018 *anerkannten Unternehmen zu erfüllen, ist eine Ressource, die fortschrittliche Unternehmen oft mit Erfolg*
6019 *einsetzen. Gerade bei umweltbewussten und ethisch orientierten Unternehmen ist häufig eine verstärkte*
6020 *Berücksichtigung der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – auch im Rahmen einer engen*
6021 *Zusammenarbeit mit dem Betriebsrat – anzutreffen. Dies kann ein breites Spektrum weiterer Ansprüche*
6022 *betreffen, von fairer Entlohnung bis hin zur Gleichberechtigung der Geschlechter. Die Innovationskraft bei*
6023 *umwelt- und ressourcenschonenden Verfahren hat von einer partizipativen Unternehmensphilosophie oft*
6024 *erheblich profitiert.*

³⁶⁰ Es ist hier zwischen Gewinnstreben und Wachstumsstreben zu unterscheiden. Es gibt keinen zwingenden Zusammenhang zwischen Gewinnstreben und Wachstumsstreben. Es gibt Unternehmen, vor allem kleine Unternehmen wie zum Beispiel lokale Handwerker, die gewinnorientiert arbeiten, aber nicht wachstumsorientiert sind. Vgl. Loske, Reinhard (2011). Abschied vom Wachstumswang.

³⁶¹ Vgl. Simon, Hermann (2012). Hidden Champions – Aufbruch nach Globalia.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6025 *Unabhängig von solchen unternehmensinternen Lernprozessen, aus denen sozial- und umweltverträgliche*
6026 *Lösungen erwachsen können, bestehen aber heute schon Ansprüche von außen, die Unternehmen zu*
6027 *nachhaltigem Handeln veranlassen. Beispielsweise sind immer mehr Handelsunternehmen dazu übergegangen,*
6028 *ihr Sortiment auch nach ökologischen Kriterien auszurichten. Internationale Normen wie EMAS (Eco-*
6029 *Management and Audit Scheme) oder ISO 14.001 führen dazu, dass auch Unternehmen etwa des verarbeitenden*
6030 *Gewerbes, die dieses Instrument anwenden, ihre Wertschöpfungskette auf ökologische Kriterien hin überprüfen*
6031 *und optimieren*³⁶². *Dieses „Greening the Supply Chain“ ist für sie verhältnismäßig unproblematisch, da die*
6032 *Kosten der Anpassung des Produktionsprozesses bei den Vorlieferanten anfallen. So entsteht ein Gratisseffekt*
6033 *umweltpolitischer Einflussnahme, der erhebliche Steuerungswirkung entfalten kann.*³⁶³ *Darüber hinaus müssen*
6034 *Unternehmen zunehmend das Risiko berücksichtigen, dass umweltschädliches Verhalten zu wirtschaftlichen*
6035 *Einbußen führt. Sei es, dass im Internet oder in den Medien eine Skandalisierung erfolgt („reputational risk“).*
6036 *Sei es, dass in einem wichtigen Absatzmarkt strengere Umweltstandards eingeführt werden („regulatory risk“),*
6037 *dass juristische Prozesse drohen („legal risk“), ein Wettbewerber mit umweltfreundlicheren Produkten*
6038 *Marktvorteile erhält oder Banken und Versicherungen ein Umweltrisiko nicht mehr mittragen wollen.*³⁶⁴ *Die*
6039 *Welt der umweltintensiven Unternehmen ist zweifellos riskanter geworden. Ökologische Modernisierung ist für*
6040 *Unternehmen also auch ein Weg der Risikominimierung.*

6041 **3.4.1.4. Shareholder-Value-Problematik**

6042 *Die Abkopplung des realen Unternehmens von seinen Eigentümern und Kapitalgebern kann dazu führen, dass*
6043 *Wachstumsziele sich verselbstständigen. Die in der Vergangenheit vielfach postulierte einseitige Orientierung*
6044 *am „Shareholder Value“ ist ein Indiz für die gesellschaftliche Fehlorientierung von Unternehmen und eine*
6045 *folgenreiche Dominanz des Finanzsektors über den Unternehmenssektor. Dieser Effekt ist durch die*
6046 *Entkopplung der Finanzmärkte von ihrem eigentlichen Zweck, als Intermediator zwischen Finanzgeber*
6047 *(„Investor“) und Finanzempfänger („Schuldner“) zu fungieren, verstärkt worden. Das führte gleichzeitig zu*
6048 *einer gewissen Austrocknung der Realwirtschaft: Während der Krise sind aufgrund der hohen Volatilität der*
6049 *Aktienmärkte viele Börsengänge abgesagt beziehungsweise gar nicht erst geplant worden, die Versorgung mit*
6050 *Eigenkapital der Realwirtschaft ist erheblich eingeschränkt worden. Durch die Trennung von Eigentümern und*
6051 *Kapitalgebern ist ein Wachstum entstanden, bei dem der „Shareholder Value“ realwirtschaftliche Interessen*
6052 *überlagert und dominiert.*³⁶⁵ *Spektakuläre Übernahmen gegen den Willen nicht nur der Belegschaft, sondern*
6053 *auch der Unternehmensführung kennzeichnen die potenzielle Entmachtung der realen Unternehmen als*
6054 *Entscheidungsträger. Unternehmen, bei denen Besitz- und Entscheidungsstrukturen weniger auseinanderklaffen,*
6055 *bieten bessere Voraussetzungen für eine nachhaltige Ökonomie. Genossenschaften oder Unternehmen der*
6056 *öffentlichen Daseinsfürsorge stehen in dieser Hinsicht deutlich besser da.*

6057 **3.4.2. Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen und Gemeinwohlorientierung**

6058 *In Artikel 14 Absatz 2 des Grundgesetzes ist die Sozialverpflichtung des Eigentums festgeschrieben: „Eigentum*
6059 *verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ In einigen Landesverfassungen*
6060 *wird die Gemeinwohlorientierung spezifisch auf die Wirtschaft ausgelegt. Die bayerische Verfassung formuliert*
6061 *dies in §151 Absatz 1 wie folgt: „Die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit dient dem Gemeinwohl, insbesondere der*
6062 *Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung*
6063 *aller Volksschichten.“*

6064 *Zwischen der Gewinnerzielungsabsicht und der Gemeinwohlorientierung beziehungsweise der Verfolgung*
6065 *sozialer Ziele besteht im Grundsatz ein Spannungsverhältnis. Deshalb gibt es auch die Forderung, Unternehmen*
6066 *nicht mehr nur nach dem erzielten Gewinn, sondern auch nach ihrem Beitrag zum Gemeinwohl zu beurteilen.*³⁶⁶
6067 *Unternehmerische Verantwortung und Gemeinwohlausrichtung können durch viele Maßnahmen erfolgen. So*
6068 *wirken Investitionen in Human-, Sozial- und Organisationskapital nachhaltig.*³⁶⁷ *Die Einrichtung eines*

³⁶² Vgl. Sarkis, Joseph (2006). Greening the Supply Chain, London.

³⁶³ Vgl. Jänicke, Martin (2012). Megatrend Umweltinnovation.

³⁶⁴ Vgl. International Energy Agency (2003). World Energy Investment Outlook.

³⁶⁵ Spektakulären Projekte wie die Übernahmen von Rover durch BMW, die Übernahme von Hochtief durch den spanischen ACS-Konzern beziehungsweise die Übernahme des australischen Konzerns Leighton durch Hochtief seien als Beispiele genannt.

³⁶⁶ So zum Beispiel Felber, Christian (2012). Die Gemeinwohl-Ökonomie.

³⁶⁷ Investitionen in das Organisationskapital sind unter anderem Aufwendungen zur Verbesserung der Beziehungen und der Reputation des Unternehmens.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6069 *Betriebskindergartens oder das Angebot von Weiterbildungsmaßnahmen wirken positiv auch auf das*
6070 *Gemeinwohl. Auch die Ausrichtung der Produktion nach ökologischen Kriterien – oft eine langfristige Strategie,*
6071 *die sich nicht sofort in höherem Umsatz widerspiegelt – ist ein Beitrag des Unternehmens zum Gemeinwohl.*
6072 *Hier hat sich die betriebliche Mitbestimmung positiv ausgewirkt. Vor allem bei der Ausbildung und*
6073 *Weiterbildung haben Unternehmen eine wichtige Rolle gespielt. Sie haben auch über Unternehmenssteuern zur*
6074 *hohen Qualität der Infrastruktur beigetragen. Deutschland hatte übrigens in den letzten zehn Jahren eine*
6075 *positive Bilanz bei Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen,³⁶⁸ obwohl bis zur Unternehmenssteuerreform*
6076 *2008 die Unternehmenssteuern in Deutschland deutlich über dem Standard vergleichbarer Länder lagen.*

6077 **3.4.3. Leitbild nachhaltiger Unternehmensführung**

6078 *Unternehmen haben erhebliche Wirkungen auf gesellschaftliche Entwicklungen. Sie schaffen Arbeitsplätze*
6079 *unterschiedlicher Qualität. Sie prägen mit ihren Produkten und Marktstrategien Konsum- und Lebensstile. Und*
6080 *sie beeinflussen durch die Art und Weise ihrer Fertigungsprozesse und Produkte entscheidend den Umwelt- und*
6081 *Ressourcenverbrauch der Gesellschaft.³⁶⁹ Dies gibt ihrer Verantwortung eine entscheidende Bedeutung mit*
6082 *einem breiten Kanon ethischer Postulate.*

6083 *Zur sozialen Verantwortung der Unternehmen gegenüber ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gehören nach*
6084 *verbreiteter Auffassung das Ziel angemessener Entlohnung (gleicher Lohn für gleiche Leistung, unabhängig vom*
6085 *Geschlecht oder der Herkunft), Qualifizierungsmaßnahmen und Gesundheitsvorsorge am Arbeitsplatz (auch im*
6086 *Interesse einer geringen Personalfuktuation und eines niedrigen Krankenstandes). Im Sinne einer ökologischen*
6087 *Verantwortung bedeutet nachhaltige Unternehmensführung, dass Unternehmen ihre negativen Einflüsse auf die*
6088 *Umwelt und ihren Ressourceneinsatz minimieren. Das betrifft das breite Spektrum betrieblicher Auswirkungen*
6089 *auf die Umwelt durch die Produktion und Konsumtion ihrer Produkte und Dienstleistungen. Im Sinne*
6090 *ökonomischer Verantwortung sollten nachhaltig wirtschaftende Unternehmen eine hohe Eigenkapitalquote und*
6091 *damit eine stärkere Verflechtung von „Eigentümer“ und „Finanzgeber“ aufweisen. Das dient auch der*
6092 *langfristigen Existenzsicherung des Betriebs.³⁷⁰*

6093 *Der Ordnungsrahmen sollte so ausgestaltet sein, dass nachhaltig wirtschaftende Unternehmen*
6094 *generationenübergreifend erfolgreich sein können.*

6095 **3.4.4. Leitplanken für nachhaltiges Wirtschaften**

6096 *Deutsche Unternehmen sind häufig Vorreiter bei öko-effizienten Verfahren und Produkten. Um diese Rolle*
6097 *beizubehalten und auszubauen, benötigen sie anspruchsvolle Vorgaben, aber auch Planungssicherheit, um*
6098 *langfristig Innovations- und Investitionsentscheidungen treffen zu können. Nachhaltiges Wirtschaften im Sinne*
6099 *einer sozialen und ökologischen Weiterentwicklung und einer Orientierung am Gemeinwohl benötigt klare*
6100 *ordnungspolitische Leitplanken. Dies erfordert eine aktive Rolle des Staates. Dabei können staatliche*
6101 *Vorgaben – anders als freiwillige Lösungen – auch auf betriebliche Entscheidungsprozesse entlastend wirken.*
6102 *Staatliche Regelsetzung im Umweltbereich bietet zum Beispiel kodifizierte Informationen über (1) Probleme, (2)*
6103 *Lösungen und vor allem (3) das Verhalten anderer Marktteilnehmer.³⁷¹ Die Umsetzung staatlicher Vorgaben*
6104 *erlaubt häufig auch einfachere Entscheidungsprozesse (im Rahmen der Unternehmensroutine) als eine*
6105 *freiwillige Maßnahme des Unternehmens. Dessen ungeachtet ist aber für umweltbezogene Pionierleistungen die*
6106 *freiwillige Initiative des Unternehmens, auch im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen, unerlässlich.*

6107 **Ressourcenreduzierendes Wirtschaften**

6108 *Viele Produkte und Dienstleistungen enthalten in ihren Preisen nicht die ökologischen Schadenskosten, die mit*
6109 *ihrer Produktion oder Konsumtion entstehen.³⁷² Deshalb ist die bessere Abbildung externer Effekte in den*
6110 *Preisen eine wichtige Gestaltungsaufgabe für die Politik. Unternehmen benötigen die richtigen Preissignale, um*
6111 *die ökologischen Knappheiten in der Planung ihrer Prozesse und Produkte besser berücksichtigen zu können. Zu*

³⁶⁸ Vgl. Eickelpasch, Alexander (2012). Forschende Unternehmen schneiden besser ab.

³⁶⁹ Vgl. Bericht der Projektgruppe 5.

³⁷⁰ Vgl. Loew, Thomas; Ankele, Kathrin; Braun, Sabine; Clausen, Jens (2004). Bedeutung der internationalen CSR-Diskussion für Nachhaltigkeit und die sich daraus ergebenden Anforderungen an Unternehmen mit Fokus Berichterstattung: 66 ff.

³⁷¹ Blind, Knut (2004). The Economics of Standards.

³⁷² Vgl. Bericht der Projektgruppe 3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6112 *den Instrumenten gehören Lenkungsabgaben zur Reduzierung des Umweltverbrauchs und die Abschaffung von*
6113 *umweltschädlichen Subventionen.³⁷³ Eine effizientere Ressourcennutzung muss für Unternehmen nicht nur durch*
6114 *höhere Rohstoffpreise sinnvoll werden, sie kann auch durch Standards (Ökodesignstandards, Top-Runner-*
6115 *Standards, Abfallregulierungen) gefördert werden. Ebenso kann das Angebot von Effizienzberatungen (zum*
6116 *Beispiel Energieaudits) in den Betrieben unterstützt werden.*

6117 **Transparentes Wirtschaften**

6118 *Viele Unternehmen leisten schon heute freiwillig über die Compliance hinaus im Rahmen von Corporate Social*
6119 *Responsibility einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung. Zu den bekannten Initiativen gehören EMAS (Eco-*
6120 *Management and Audit Scheme) und GRI (Global Reporting Initiative). Diese freiwilligen Initiativen sind*
6121 *begrüßenswert, reichen aber nicht aus. Denn für die CSR-Berichterstattung gibt es aktuell keine einheitlichen*
6122 *Standards. Für die Glaubwürdigkeit von Corporate Social Responsibility (CSR) ist es von großer Bedeutung,*
6123 *dass diese tatsächlich in die Unternehmensstrategie integriert wird und nicht zum „Greenwashing“ verkommt.*
6124 *Um die Glaubwürdigkeit zu erhöhen, sind vor allem feste Standards und klare Kriterien zur Messbarkeit*
6125 *beziehungsweise Vergleichbarkeit der Berichterstattung notwendig. Darüber hinaus würde eine gesetzliche*
6126 *Verpflichtung zur Offenlegung sozialer und ökologischer Aspekte der unternehmerischen Tätigkeit die*
6127 *Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher und Investoren stärken.*

6128 *Zu transparentem Wirtschaften gehört eine nachhaltige und faire Rohstoffpolitik auf nationaler und*
6129 *internationaler Ebene. Erste Ansätze hierzu sind die Zertifizierung von Handelsketten, die Übertragung des US-*
6130 *amerikanischen „Dodd-Frank-Act“ zu Konfliktmetallen auf EU-Ebene und die Verpflichtung von*
6131 *Rohstoffunternehmen auf OECD-Leitsätze zu Menschenrechten und Umweltschutz.*

6132 **Vorbildliches Wirtschaften des Staates**

6133 *Der Bund war im Jahr 2011 unmittelbar an 109 Unternehmen mit über 290.000 Mitarbeiterinnen und*
6134 *Mitarbeitern beteiligt.³⁷⁴ Unternehmen mit Bundesbeteiligung sollten Vorbild für eine sozial und ökologisch*
6135 *nachhaltige Unternehmensführung sein und dies durch Transparenz und Offenlegung von sozialen und*
6136 *ökologischen Aspekten ihrer unternehmerischen Tätigkeit darstellen.*

6137 *Die öffentliche Beschaffung des Bundes, der Länder und Kommunen hat Vorbildfunktion für alle*
6138 *Wirtschaftsunternehmen.³⁷⁵ Die Ausgaben des Staates im Rahmen der öffentlichen Beschaffung betragen je nach*
6139 *Quellen zwischen 200 und 360 Milliarden Euro pro Jahr und stehen damit für bis zu 14 Prozent des*
6140 *Bruttoinlandsproduktes.³⁷⁶ Angesichts der Größe des Budgets ist es offensichtlich, dass in der Integration von*
6141 *Nachhaltigkeitskriterien in die öffentliche Beschaffung ein signifikanter Hebel zur Förderung einer nachhaltigen*
6142 *Entwicklung liegt. Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen sollte daher auch sozialen und ökologischen*
6143 *Kriterien folgen. Dies erfordert eine Weiterentwicklung der Vergabevorschriften hin zur Integration von*
6144 *Lebenszykluskosten und Ressourcenverbrauch sowie einen Nachweis zur Zertifizierung von verwendeten*
6145 *Rohstoffen.*

6146 **Sozial gerechtes Wirtschaften**

6147 *Unternehmen können durch Investitionen in Aus- und Weiterbildung, durch soziale Leistungen, Zahlung von*
6148 *Mindestlöhnen, Qualifizierungsmaßnahmen und eine geschlechtergerechte Personalpolitik eine nachhaltige*
6149 *Personalentwicklung fördern.*

6150 *Der Staat kann dies durch bessere Rahmenbedingungen begünstigen. Dazu gehören Maßnahmen im Bereich der*
6151 *Befähigung und des Abbaus von Zugangshürden auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere durch Investitionen im*
6152 *Bereich Bildung (vgl. Kapitel 4.2 dieses Sondervotums). Durch die Einführung eines Mindestlohns kann die*
6153 *prekäre Beschäftigung eingedämmt werden (vgl. Kapitel 3.5 dieses Sondervotums). Geschlechtergerechtigkeit*
6154 *auf dem Arbeitsmarkt sollte exemplarisch durch die Herstellung der Lohnleichheit bei Männern und Frauen*
6155 *sowie durch die Einführung einer Frauenquote für Aufsichtsräte gefördert werden.*

6156 **Langfristiges Wirtschaften und Unternehmensverfassung**

³⁷³ Vgl. Europäische Kommission (2011). Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa: 12 ff.

³⁷⁴ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2010). Die Beteiligungen des Bundes.

³⁷⁵ Vgl. Die Bundesregierung (2012). Nationale Nachhaltigkeitsstrategie: 47.

³⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 17/9485 vom 2.5.2012.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6157 *Langfristige Geschäftsmodelle hängen auch stark von der Unternehmensverfassung ab. Genossenschaften haben*
6158 *sich als vergleichsweise krisenfest erwiesen. Ihre Insolvenzquote lag im Krisenjahr 2009 bei 0,1 Prozent, die*
6159 *Quote war bei Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung zehn Mal höher.³⁷⁷ Politische*
6160 *Rahmenbedingungen sollten daher Genossenschaften stärken. Genossenschaften zielen grundsätzlich darauf ab,*
6161 *die wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Belange ihrer Mitglieder zu fördern. Sie sind im Interesse ihrer*
6162 *Mitglieder tätig.³⁷⁸ Durch ihre Rechtsform, bieten sie umfangreiche Möglichkeiten zur Mitwirkung und*
6163 *Mitgestaltung. In Deutschland gibt es zurzeit viele bürokratische Hindernisse für Genossenschaften. Sie sollten*
6164 *abgebaut werden. So sollte die Pflichtprüfung bis zu einem gewissen Schwellenwert entfallen (sogenannte*
6165 *Kleinstbetriebe). Des Weiteren sollten die Gründungszuschüsse nicht nur für einzelne Unternehmerinnen oder*
6166 *Unternehmer gelten, sondern auch von Genossenschaften in Anspruch genommen werden können.*

6167 **3.4.5. Schlussfolgerungen**

6168 *Unternehmen tragen eine Mitverantwortung für die Entwicklung von Wohlstand und Lebensqualität in unserer*
6169 *Gesellschaft. Sie haben dabei mehr Optionen als oft angenommen wird. Ob sie vorrangig Arbeit oder Energie*
6170 *und Rohstoffe einsparen, ob sie die Kreativität ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nutzen oder nicht, ob sie*
6171 *in neue umweltfreundliche Geschäftsfelder wechseln, hängt von ihrer Entscheidung ab. Voraussetzung ist eine*
6172 *hinreichende Autonomie unternehmerischer Entscheidungen im Gegensatz zu weitgehender Fremdbestimmung*
6173 *durch externe Kapitalgeber. Die betriebs- und volkswirtschaftliche Messgröße „Wachstum“ ist dabei nur eine*
6174 *Hilfsgröße zur ökonomischen Erfolgsmessung. Angesichts der Pluralität von Belangen nachhaltiger Entwicklung*
6175 *kann dies nicht die einzige Messgröße sein. Damit Unternehmen auch unter den Bedingungen des Wettbewerbs*
6176 *ihren entscheidenden Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten können, müssen staatliche*
6177 *Rahmenbedingungen ihnen diesen Weg erleichtern. Dies gilt nicht zuletzt für globale Regeln, die auch dem*
6178 *Weltmarkt Leitplanken setzen und ökologische und soziale Innovationen von Unternehmen begünstigen. Diese*
6179 *Regelsetzung wird bisher sehr stark von Vorreiterländern bestimmt. Ihre breite Umsetzung im „Rest der Welt“*
6180 *bleibt eine zentrale politische Herausforderung.*

6181 **3.5. Wachstum und Beschäftigung**

6182 *Erwerbsarbeit ist in unserer Gesellschaft zentral, denn sie bietet über die eigenständige Sicherung des*
6183 *materiellen Lebensstandards hinaus wichtige Grundlagen für soziale Inklusion, kulturelle Teilhabe und*
6184 *Sicherheit (siehe Bericht der Projektgruppe 5 zum Bereich Arbeit). Dennoch darf Beschäftigung nicht auf*
6185 *Erwerbsarbeit reduziert werden. Denn dabei würde von vornherein ausgeblendet, dass die*
6186 *Beschäftigungssituation einer Volkswirtschaft grundlegend durch das Verhältnis von offizieller Erwerbsarbeit zu*
6187 *den vielfältigen Arbeitsformen jenseits des Marktes, die unbezahlt und von der offiziellen Statistik nicht erfasst*
6188 *sind, bestimmt werden. Diese nicht-marktförmigen Tätigkeiten umfassen die überwiegend von Frauen ausgeübte*
6189 *Sorgearbeit, bürgerschaftliches Engagement und Eigenarbeit.*

6190 *Obwohl ohne diese Tätigkeiten keine Gesellschaft und kein Wirtschaften funktioniert und unbezahlte Arbeit das*
6191 *Volumen an bezahlter Arbeit sogar übersteigt, wird sie üblicherweise nicht als Beschäftigung wahrgenommen,*
6192 *geschweige denn statistisch erfasst.³⁷⁹ Sie fließt auch nicht in die Berechnung von Wachstum und*
6193 *Wirtschaftsleistung eines Landes ein.*

6194 *Im Fokus steht in der Regel allein die Erwerbsarbeit. Diese wiederum wird vor allem bestimmt durch:*

- 6195 • *die Höhe und die Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (BIP),*
- 6196 • *die Lohnhöhe und -struktur,*
- 6197 • *die individuellen Arbeitszeiten und schließlich*
- 6198 • *die Produktivität je beschäftigte Person.*

³⁷⁷ Vgl. Blohme-Drees, Johannes (2012). Wirtschaftliche Nachhaltigkeit statt Shareholder Value.

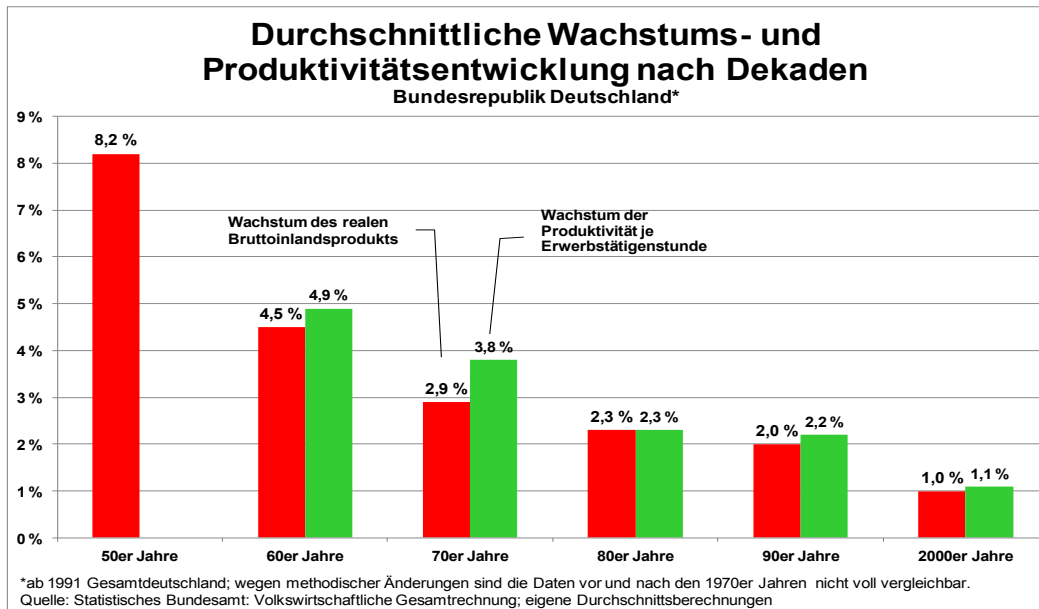
³⁷⁸ Vgl. Europäische Kommission (2004). Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Förderung der Genossenschaften in Europa.

³⁷⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2003). Wo bleibt die Zeit?

6199

3.5.1. Grundlegende Zusammenhänge von Wachstum und Beschäftigung

6200 Grundsätzlich ist festzuhalten, dass keine feste Korrelation zwischen der Entwicklung des BIP und der
 6201 Beschäftigungshöhe besteht³⁸⁰. Letztere wird wesentlich durch die Länge der Arbeitszeiten der Erwerbstätigen
 6202 und ihre Produktivität (Wertschöpfung je Zeiteinheit) bestimmt. Bei einem im Verhältnis zum
 6203 Produktivitätsanstieg schwachen Wachstum können positive Effekte auf den Arbeitsmarkt ganz ausbleiben
 6204 („jobless growth“). Wie gerade in der jüngsten Krise deutlich geworden ist, muss umgekehrt ein sinkendes BIP
 6205 nicht notwendigerweise mit entsprechend weniger Beschäftigung verbunden sein. Entscheidend ist, wie sich –
 6206 etwa als Folge tariflicher wie gesetzlicher Rahmenbedingungen – die Arbeitsproduktivität und die Arbeitszeiten
 6207 pro Beschäftigten entwickeln (zur empirischen Entwicklung der Determinanten siehe Abbildung 33).



6208

6209 Abbildung 33: Wachstums- und Produktivitätsentwicklung nach Dekaden in der Bundesrepublik Deutschland.

6210 Produktivitätssteigerung bedeutet, dass das gleiche Produktionsergebnis mit einem geringeren Faktoreinsatz
 6211 erzielt wird. Üblicherweise steigt die Arbeitsproduktivität, also das BIP je Beschäftigten, von Jahr zu Jahr
 6212 aufgrund der technischen und organisatorischen Entwicklung. Allerdings gibt es auch problematische Formen
 6213 der Produktivitätssteigerung. Das „gute“ Produktivitätswachstum (bessere/effizientere Technik, bessere
 6214 Organisation, Vermeidung von Arbeitsunfällen et cetera) ist von dem „schlechten“, das auf Lohndumping,
 6215 Zunahme unbezahlter Arbeitszeiten, höherem Leistungsdruck, weniger Pausen et cetera beruht, zu
 6216 unterscheiden. Und vieles deutet darauf hin, dass der „schlechte“ Produktivitätszuwachs an Bedeutung
 6217 gewonnen hat. Dies dokumentieren nicht nur die veränderten politischen Rahmenbedingungen, die zu mehr
 6218 Leiharbeit, zu mehr Mini- und Midijobs oder zu mehr „Aufstockerinnen“ und „Aufstockern“ (Beschäftigte,
 6219 die auf aufstockende Sozialhilfe angewiesen sind) geführt haben, sondern auch die starke Zunahme von Burnouts
 6220 und die zunehmenden Klagen der Beschäftigten, die sich auch im „Index Gute Arbeit“ des DGB³⁸¹
 6221 niederschlagen.³⁸²

³⁸⁰ Vgl. zu den vielfältigen Bestimmungsgründen der Beschäftigungshöhe die Zusammenstellung bei Calmfors, Lars; Holmlund, Bertil (2000). Unemployment and Economic Growth. Hinsichtlich der Frage des Zusammenhangs von Wachstum und Beschäftigung wird dort festgehalten: „The relationship between long-term growth and unemployment is unclear. A higher growth rate can have both positive and negative unemployment effects.“ Ebenda: 107. Vgl. auch Miegel (2010). Exit: 33-38.

³⁸¹ Siehe DGB-Index Gute Arbeit (2010). Der Report 2010.

³⁸² Vgl. Sauer, Dieter (2012). Organisatorische Revolution.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6222 *Um die Beschäftigungsquote zu steigern oder mindestens zu stabilisieren, muss das BIP entweder beständig im*
6223 *Ausmaß des Produktivitätsfortschritts steigen oder die Arbeitszeiten pro Erwerbstätigen müssen entsprechend*
6224 *sinken.*³⁸³

6225 **3.5.2.Zur empirischen Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung**

6226 *Der „Wachstumswert“ der erreicht werden muss, bevor sich das BIP positiv auf das Arbeitsvolumen und die*
6227 *Beschäftigung auswirkt, wird als „Beschäftigungsschwelle“ bezeichnet.*³⁸⁴ *Nach dem Zweiten Weltkrieg, als die*
6228 *jährlichen Wachstumsraten mit durchschnittlich über 8 Prozent (1950er Jahre) beziehungsweise dann knapp*
6229 *unter 5 Prozent (1960er Jahre) noch sehr hoch lagen, stieg auch die Produktivität stark an. Die*
6230 *Beschäftigungsschwelle lag Schätzungen zufolge bei 4 bis 5 Prozent. Mit dem kontinuierlichen Absinken der*
6231 *Wachstumsraten auf einen durchschnittlichen Wert von 1 Prozent in der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts*
6232 *sank auch die Beschäftigungsschwelle deutlich auf unter 2 Prozent.*³⁸⁵

6233 *Im langfristigen Verlauf zeigt sich allerdings, dass zwischen BIP- und Produktivitätsentwicklung keine feste*
6234 *Beziehung besteht.*³⁸⁶ *Gleichwohl zeigen die Daten für Deutschland, dass die Produktivitätsentwicklung mit den*
6235 *sinkenden Wachstumsraten des BIP über die letzten Dekaden zurückgegangen ist. Allerdings lagen die*
6236 *Steigerungsraten der Produktivität je Erwerbstätigenstunde in der Regel über denen des BIP.*

6237 *Dies bedeutet, dass beständig weniger Arbeitseinsatz gebraucht wurde, um das (langsamer wachsende) jährliche*
6238 *BIP zu produzieren. Bei der Entwicklung des preisbereinigten BIP und des Arbeitsvolumens kam es zu einer*
6239 *Scherenentwicklung: Vor wie nach der deutschen Vereinigung ging das Arbeitsvolumen zurück, während das*
6240 *reale BIP – zwar mit abnehmenden prozentualen Zuwächsen und von konjunkturellen Entwicklungen und Krisen*
6241 *abgesehen – kontinuierlich wuchs. Letzteres stieg zwischen 1970 und 1990 um 67 Prozent an, während das*
6242 *Arbeitsvolumen im gleichen Zeitraum um gut 7 Prozent sank. Ähnlich war die Entwicklung nach der deutschen*
6243 *Vereinigung. Zwischen 1991 und 2008, also bis zum Beginn der großen Krise, ging das Arbeitsvolumen um*
6244 *4,5 Prozent zurück, während das reale BIP im gleichen Zeitraum um 28,5 Prozent stieg (vgl. Abbildung 34).*
6245 *Infolge der großen Krise brachen 2009 das reale BIP (minus 5,1 Prozent) und das Arbeitsvolumen (minus*
6246 *2,7 Prozent) deutlich ein. Nach diesem Einbruch stieg das Arbeitsvolumen 2010 und 2011 um insgesamt*
6247 *4 Prozent deutlich an, blieb aber aufgrund des wieder relativ hohen Produktivitätsfortschritts deutlich hinter*
6248 *dem Wachstum des realen BIP von 6,8 Prozent zurück.*

6249 *Dieser empirische Überblick macht deutlich, dass es in den letzten Dekaden in Deutschland eines laufend*
6250 *höheren Wirtschaftswachstums bedurft hätte, um ein sinkendes Arbeitsvolumen und daraus resultierende*
6251 *Probleme auf dem Arbeitsmarkt zu vermeiden. Die Erklärungen für das niedrige und in der Tendenz sogar*
6252 *kontinuierlich sinkende Wachstum sind vielfältig. Solange die Bevölkerung in Deutschland noch zunahm, reichte*
6253 *das Spektrum der Erklärungen von nachfragebedingten (schwache Nachfrage wegen zurückbleibender*
6254 *Entwicklung der Masseneinkommen, Konzentration von Einkommen und Vermögen, zunehmenden relativen*
6255 *Sättigungstendenzen et cetera) bis hin zu angebotsseitigen (nachlassende Innovationstätigkeit, fehlende*
6256 *Investitionen wegen ungünstiger Kosten- und Steuerstruktur et cetera). Mit dem Wendepunkt bei der*
6257 *Bevölkerungsentwicklung von anhaltender Expansion zur Schrumpfung im Jahr 2002 kommt der*
6258 *zurückgehenden Bevölkerung ein wesentlicher Erklärungsansatz für sinkende Wachstumsraten zu. Die bereits*
6259 *vorgestellten Projektionen zeigen, dass von der zurückgehenden Bevölkerungsgröße zukünftig eine erheblich*
6260 *dämpfende Wirkung auf das jährliche Wachstum ausgeht, sodass die Wachstumsraten der kommenden zwei*

³⁸³ Vgl. Herzog-Stein, Alexander; Lindner, Fabian; Sturn, Simon; van Treeck, Till (2010). Vom Krisenherd zum Wunderwerk?: insbesondere 1 ff.

³⁸⁴ Zur Vorgehensweise bei der Ermittlung der Beschäftigungsschwelle siehe beispielsweise Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005). Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen: 141-145.

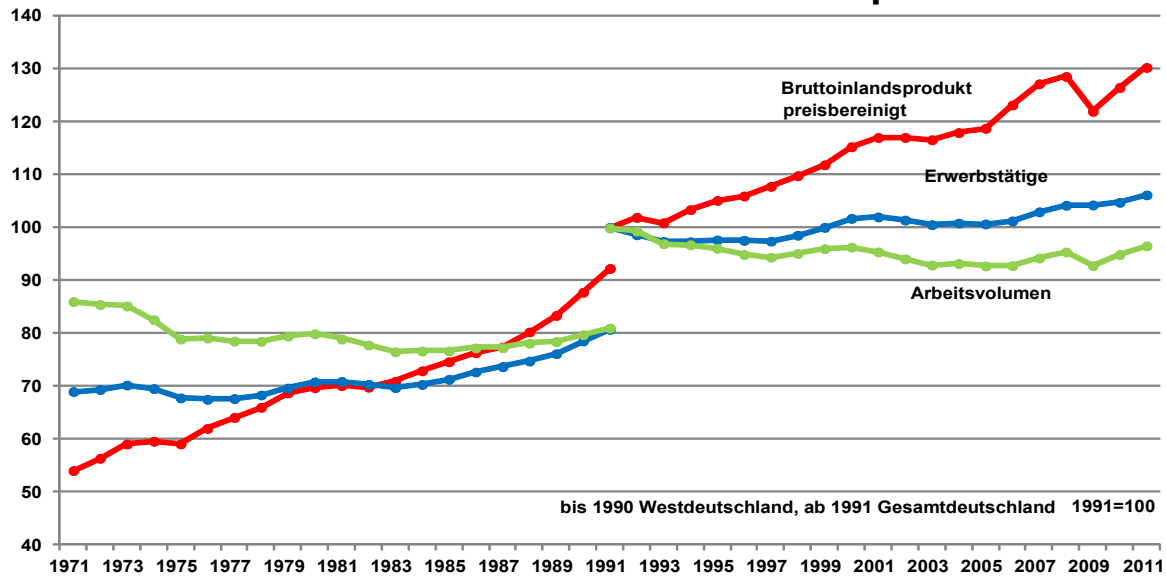
³⁸⁵ Vgl. Schirwitz, Beate (2005). Wirtschaftswachstum und Beschäftigung – die Beschäftigungsschwelle.

³⁸⁶ Nicholas Kaldor hatte unter Verweis auf Arbeiten von Petrus J. Verdoorn eine allgemeine lineare Abhängigkeit von Produktivitäts- und Outputwachstum beschrieben („Verdoorn’sches Gesetz“). Vgl. Kaldor, Nicholas (1966). Causes of the Slow Growth in the United Kingdom. Verdoorn selbst musste jedoch später zugestehen, dass seit Mitte der 1960er Jahre ein eindeutiger Zusammenhang von Produktions- und Produktivitätswachstum nicht mehr empirisch zweifelsfrei nachweisbar sei. Vgl. Verdoorn, Petrus Johannes (1980). Verdoorn’s Law in Retrospect.

6261 Dekaden aller Voraussicht nach – je nach Annahmen – im Schnitt lediglich zwischen 0,2 und 1,3 Prozent liegen
 6262 werden.³⁸⁷

6263

Entwicklung von Erwerbstätigkeit, Arbeitsvolumen und Bruttoinlandsprodukt



6264

6265 Abbildung 34: Entwicklung von Erwerbstätigkeit, Arbeitsvolumen und BIP in der Bundesrepublik Deutschland,
 6266 1971 bis 2011.³⁸⁸

6267 *Angesichts des dekadentübergreifenden sinkenden Arbeitsvolumens wäre zu erwarten gewesen, dass sich nicht*
 6268 *nur die Arbeitslosenquote laufend erhöht, sondern auch die Zahl der Erwerbstätigen kontinuierlich abgenommen*
 6269 *hat. Beides ist jedoch nicht der Fall.*

6270 *Die Arbeitslosenquote³⁸⁹ war, nachdem sie seit Ende der 1970er Jahre stetig bis auf 9,3 Prozent im Jahr 1985*
 6271 *gestiegen war, bis zur deutschen Vereinigung auf unter 8 Prozent gefallen. Nach der deutschen Vereinigung*
 6272 *stieg sie wieder deutlich an, lag ab 1994 sogar längere Zeit im zweistelligen Bereich und erreichte 2005 (unter*
 6273 *anderem aufgrund veränderter Erhebungsgrundlage, indem nun erwerbsfähige Sozialhilfeempfängerinnen und*
 6274 *-empfänger als Arbeitslose gezählt wurden) mit 13 Prozent einen Höhepunkt. Als besonders problematisch*
 6275 *erwiesen sich die Verfestigung der Arbeitslosigkeit sowie die besonders hohe Arbeitslosigkeit von Frauen,*
 6276 *niedrig Qualifizierten und Älteren. Die Beschäftigungsprobleme von älteren Arbeitnehmerinnen und*
 6277 *Arbeitnehmern hingen auch mit den Frühverrentungsprogrammen von Staat und Sozialpartnern zusammen.*
 6278 *Weiterbildung und lebenslanges Lernen war demzufolge in der betrieblichen Praxis unterentwickelt.*

6279 *Nach 2005 ging die Arbeitslosenquote jedoch kontinuierlich – nur kurz unterbrochen durch den*
 6280 *Wachstumseinbruch 2009 – auf 7,9 Prozent in 2011 zurück, den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung.*
 6281 *Auch die Zahl der Erwerbstätigen ist im Jahr 2011 auf 41,2 Millionen gestiegen. 28,4 Millionen davon sind*
 6282 *sozialversicherungspflichtig beschäftigt, der höchste Wert seit 1993 (Abbildung 35). Allerdings schließt eine*
 6283 *sozialversicherungspflichtige Beschäftigung keineswegs prekäre Einkommensverhältnisse aus. Das Gros des*
 6284 *Anstiegs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung macht die Teilzeitbeschäftigung aus, und gut*

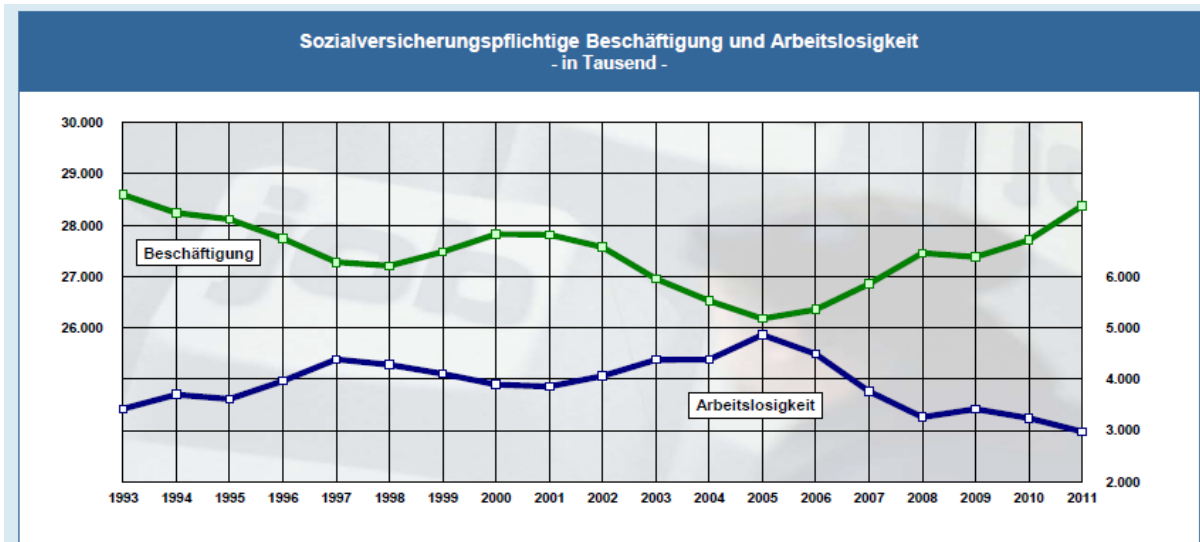
³⁸⁷ Vgl. hierzu Reuter, Norbert (2011). Wachstum und Wohlstand im (demografischen) Wandel; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels; Reuter, Norbert (2012). Deutsche Verzichtsmäthen.

³⁸⁸ Quelle: Eigene Darstellung nach volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung.

³⁸⁹ Hier bezogen auf alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6285 20 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten arbeiteten 2010 für einen Niedriglohn von
6286 weniger als 8,50 Euro die Stunde.³⁹⁰



6287

6288 Abbildung 35: Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie der Arbeitslosigkeit in
6289 Deutschland seit 1993.³⁹¹

6290 Da in diesem Zeitraum das Arbeitsvolumen tendenziell gesunken ist – 2011 lag es trotz des deutlichen
6291 Nachkrisenanstiegs mit rund 58 Milliarden Stunden immer noch zwei Milliarden Stunden unter dem Stand von
6292 1991 – wäre eigentlich mit einer anderen Entwicklung zu rechnen gewesen: ansteigende Arbeitslosigkeit und
6293 weniger Erwerbstätige. Tatsächlich ist die Zahl der Erwerbstätigen kontinuierlich gestiegen und die registrierte
6294 Arbeitslosigkeit ebenso kontinuierlich gefallen. Hierfür lassen sich im Wesentlichen folgende Ursachen
6295 ausmachen:

- 6296 1. Das Wachstum in Deutschland ist insgesamt beschäftigungsintensiver geworden, die
6297 Beschäftigungsschwelle ist gesunken. Dadurch hat sich die strukturelle Arbeitslosigkeit verringert.
6298 Einflussfaktoren für diesen Trend waren die Arbeitsmarktreformen, die moderate Lohnpolitik im
6299 Aufschwung, die Zunahme von Teilzeit- bei gleichzeitiger Abnahme der Vollzeitbeschäftigung sowie das
6300 politisch flankierte erfolgreiche Krisenmanagement der Unternehmen und Arbeitnehmervertretungen in
6301 der Wirtschafts- und Finanzkrise.³⁹²
- 6302 2. Auch die demografische Entwicklung trug in den letzten Jahren bereits nicht unerheblich zur
6303 Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter hat in den letzten Jahren
6304 um rund 150.000 Erwerbspersonen pro Jahr abgenommen. Dieser Schwund wird laut der jüngsten 12.
6305 koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (auf Grundlage der
6306 mittleren Variante 1-W-1) das Erwerbstätigenpotenzial (15- bis 65-Jährige) bis 2029 um jährlich rund
6307 670.000 Personen sinken lassen.³⁹³ Insofern wird sich allein aufgrund der demografischen Entwicklung
6308 der Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und Arbeitslosigkeit aller Voraussicht
6309 nach weiter entkoppeln. Arbeitskräfte werden zu einer zunehmend knappen Ressource werden.
6310 Diskussionen über einen drohenden Fachkräftemangel, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und
6311 Beruf, bessere Bedingungen und (Wieder-)Einstiegsmöglichkeiten für Frauen in Erwerbstätigkeit und
6312 die Notwendigkeit von Zuwanderung werden deshalb intensiv geführt.
- 6313 3. Die Teilzeitquote aller Beschäftigten ist zwischen 1991 und 2000 von 15,7 Prozent auf 27,2 Prozent und
6314 bis 2010 weiter auf 34,8 Prozent angestiegen.³⁹⁴ Besonders im Handel, aber auch in anderen

³⁹⁰ Vgl. Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2012). Niedriglohnbeschäftigung 2010: 12.

³⁹¹ Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2012). Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2011. Analytikreport der Statistik. Nürnberg

³⁹² Vgl. Walwei, Ulrich (2011): Die veränderte Struktur des Arbeitsmarktes.

³⁹³ Vgl. Statistisches Bundesamt (2009). Pressegespräch „Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit“ vom 19. August 2009. Wiesbaden.

³⁹⁴ Vgl. Wanger, Susanne (2011). Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten. IAB-Kurzbericht Nr. 9/2011: Anhangtabelle 4.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 6315 *Dienstleistungsbereichen wurden Vollzeit- in Teilzeitstellen umgewandelt. Viele der Teilzeitstellen sind*
6316 *Minijobs. Inzwischen ist jedes vierte Beschäftigungsverhältnis ein geringfügiges.*³⁹⁵
- 6317 4. *Der Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung ist auch mit einer Ausweitung des*
6318 *Niedriglohnsektors verbunden. Dies gilt insbesondere für die zunehmende Leiharbeit, die zu gut zwei*
6319 *Dritteln zu Niedriglohnbedingungen verrichtet wird, aber auch für die sich ausweitenden befristeten*
6320 *Beschäftigungsverhältnisse. Auf diese Weise fanden zwar mehr Menschen trotz sinkendem*
6321 *Arbeitsvolumen einen Job, allerdings oft nicht existenzsichernd, sodass viele sogar bei Vollzeit auf*
6322 *ergänzende Hilfe-zum-Lebensunterhalt-Zahlungen (HLU) angewiesen sind. Hiervon sind in*
6323 *besonderem Maße Frauen und Personen mit Migrationshintergrund betroffen.*
- 6324 5. *Im Zuge der Änderungen der Sozialgesetzgebung unter der „Agenda 2010“ wurden die*
6325 *Rahmenbedingungen für bestimmte Arbeitsplätze geändert: Unter anderem wurde die geringfügige*
6326 *Beschäftigung (Mini- und Midijobs) ausgeweitet,*³⁹⁶ *die Leiharbeit (Arbeitnehmerüberlassung) wurde*
6327 *unter anderem durch Wegfall der zeitlichen Befristung wie des Wiedereinstellungsverbot erleichtert,*
6328 *die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für unter 55-Jährige auf zwölf Monate beschränkt und*
6329 *gleichzeitig die Zumutbarkeit für die Annahme von Arbeitsplätzen unabhängig von der Qualifikation*
6330 *der Arbeitssuchenden verschärft. Zudem erhielten beschäftigungsfähige Arbeitssuchende, die bisher*
6331 *Sozialhilfe erhalten hatten, Zugang zu den Förderungsmaßnahmen der Agentur für Arbeit.*
- 6332 6. *Die offiziell ausgewiesene Zahl der registrierten Arbeitslosen ist keine nur durch die Entwicklung der*
6333 *Erwerbslosigkeit bestimmte Zahl. In der Vergangenheit hat der Gesetzgeber wiederholt die Kriterien*
6334 *geändert. Im Ergebnis sank dadurch die Zahl der offiziell als arbeitslos registrierten Personen. Zwar*
6335 *weist die Bundesagentur für Arbeit auch die erweiterte Kategorie der „Unterbeschäftigung“ aus,*³⁹⁷
6336 *allerdings kommt sie in der öffentlichen wie politischen Debatte über den Arbeitsmarkt praktisch nicht*
6337 *vor. Die Kategorie der „Unterbeschäftigung“ erfasst etwa auch diejenigen Arbeitslosen, die über*
6338 *private Vermittler in Beschäftigung gebracht werden sollen, die in beruflicher Weiterbildung,*
6339 *Arbeitsgelegenheiten, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind, sowie Personen, die krank oder älter als*
6340 *58 Jahre sind und Arbeitslosengeld beziehen. Demnach waren im Oktober 2012 immer noch 3,6*
6341 *Millionen Menschen ohne reguläre Beschäftigung, also rund 840.000 mehr als offiziell als arbeitslos*
6342 *registriert waren (2,8 Millionen). Des Weiteren ist von einer hohen Erwerbsorientierung von Frauen*
6343 *auszugehen, die sich jedoch aus unterschiedlichsten Gründen nicht erwerbslos melden, also verdeckt*
6344 *arbeitslos sind.*³⁹⁸

6345 *In der Konsequenz stieg die Zahl der Erwerbstätigen von 38,7 Millionen im Jahr 1991 auf 41,1 Millionen im*
6346 *Jahr 2011 an. Diesem Plus von 6,2 Prozent steht allerdings ein Minus von 3,4 Prozent beim Arbeitsvolumen im*
6347 *gleichen Zeitraum gegenüber (von 60,1 auf 58,1 Milliarden Stunden). De facto teilen sich also mehr*
6348 *Erwerbstätige ein geringeres gesamtwirtschaftliches Arbeitsvolumen. Parallel dazu sanken nach Angaben von*
6349 *Eurostat die Reallöhne pro Kopf in Deutschland zwischen 2000 und 2011 um 2,1 Prozent.*³⁹⁹

6350 **3.5.3. Rückgang der Vollzeitbeschäftigung und sinkende Löhne – der falsche Weg zu** 6351 **steigender Beschäftigung bei niedrigen Wachstumsraten**

6352 *Jenseits der rein quantitativen Veränderung der Beschäftigung zeigt eine qualitative Analyse, dass sich die*
6353 *Struktur der Beschäftigung deutlich verändert hat (vgl. Abbildung 36). Die Zahl der ausschließlich geringfügig*
6354 *Beschäftigten, einschließlich der Personen, die in Arbeitsgelegenheiten (sogenannte Ein-Euro-Jobs) beschäftigt*
6355 *waren, stieg (vor allem im Dienstleistungssektor) von 4,9 Millionen im Jahr 2000 auf 5,8 Millionen im Jahr*

³⁹⁵ Vgl. Brenke, Karl. (2011). Anhaltender Strukturwandel zur Teilzeitbeschäftigung. DIW-Wochenbericht 42 3-12: 9; Wanger (2011). Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten. IAB-Kurzbericht Nr. 9/2011: 5. Könnten allein die Verlängerungswünsche von teilzeitbeschäftigten Frauen erfüllt werden, ergäbe sich hochgerechnet ein zusätzliches Arbeitsvolumen von 40,5 Millionen Stunden wöchentlich, umgerechnet in Vollzeitäquivalente von etwa einer Million Vollzeitarbeitsplätzen. Vgl. Wanger (2011): 6.

³⁹⁶ Durch Heraufsetzung der Geringfügigkeitsgrenze von 325 Euro auf 400 Euro und der Einführung einer Gleitzone für die Sozialversicherungsbeiträge im Bereich von 400 bis 800 Euro.

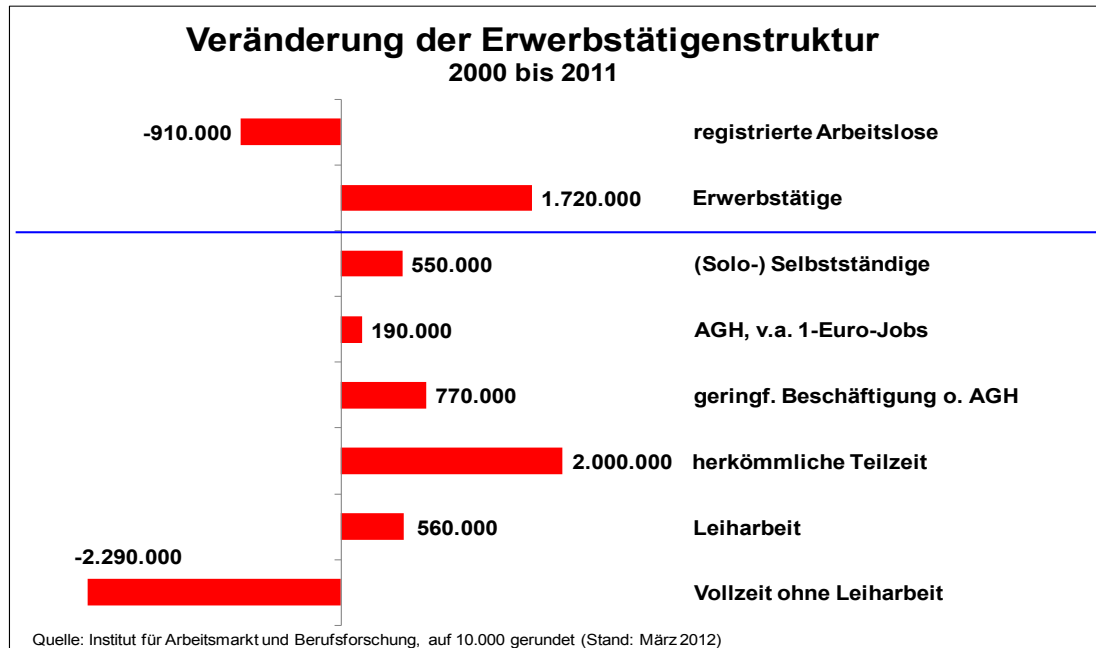
³⁹⁷ Vgl. zur Methodik Bundesagentur für Arbeit (2011). Arbeitsmarktberichterstattung. Frauen und Männer am Arbeitsmarkt im Jahr 2010. Nürnberg.

³⁹⁸ Vgl. Allmendinger, Jutta (2011). Wachstumsorientierung und Geschlechterverhältnisse; Bundesagentur für Arbeit Bundesagentur für Arbeit (2011). Arbeitsmarktberichterstattung. Frauen und Männer am Arbeitsmarkt im Jahr 2010. Nürnberg.

³⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission (2012). Annual Macro-economic Database.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6356 2011, also um knapp 790.000. Die herkömmliche Teilzeitbeschäftigung (ohne Arbeitsgelegenheiten) stieg im
6357 gleichen Zeitraum um zwei Millionen von rund 4,8 Millionen im Jahr 2000 auf 6,8 Millionen im Jahr 2010 an.



6358

6359

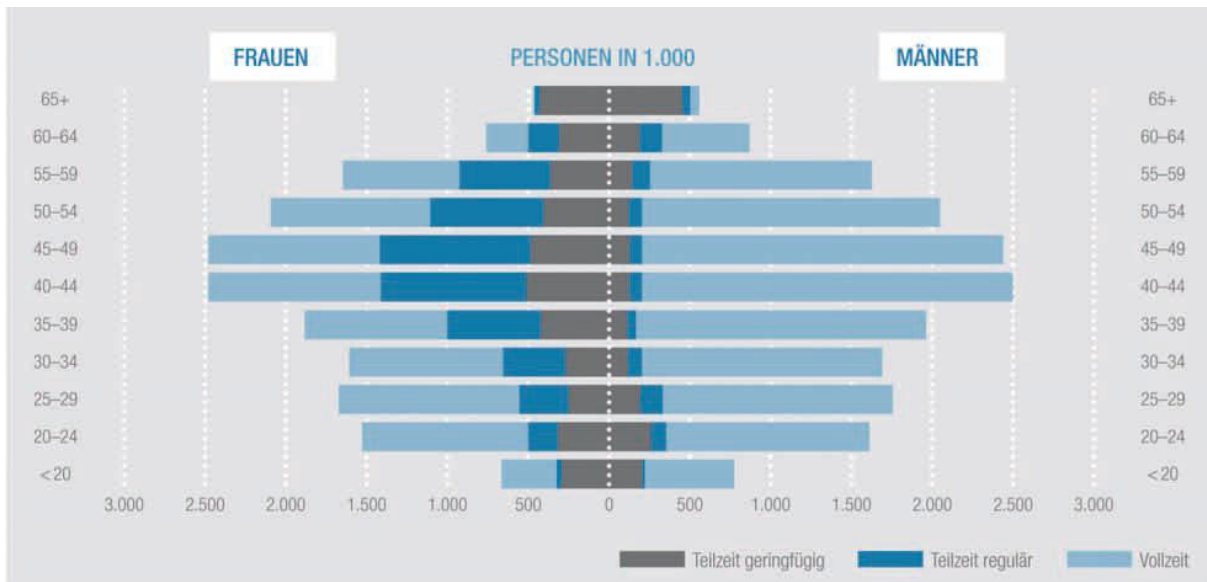
Abbildung 36: Veränderung der Beschäftigungsstruktur in Deutschland, 2000 bis 2011.⁴⁰⁰

6360 Die **Teilzeitbeschäftigung** in allen Formen nahm in diesem Zeitraum kontinuierlich um fast ein Drittel auf 12,6
6361 Millionen zu. Die Teilzeitquote lag 2011 bei 34,5 Prozent aller abhängig Beschäftigten gegenüber 27,2 Prozent
6362 im Jahr 2000. Damit bestätigte sich – wenn auch leicht verlangsamt – der Trend seit der Wiedervereinigung
6363 (1991 hatte die Teilzeitquote noch bei 15,7 Prozent gelegen). Entscheidend ist jedoch die geschlechterspezifische
6364 Ungleichverteilung. Während nur 17,6 Prozent der männlichen Erwerbstätigen teilzeitbeschäftigt sind, trifft dies
6365 für 52,1 Prozent der erwerbstätigen Frauen zu (siehe Abbildung 37).⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, auf 10.000 gerundet (Stand März 2012).

⁴⁰¹ Vgl. Wanger, Susanne (2011). Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit: 2.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1



6366

6367 *Abbildung 37: Beschäftigungsstruktur nach Geschlecht und Altersgruppen (2009, Personen in Tausend).*⁴⁰²

6368 *Gleichzeitig ging die Zahl der Vollzeitbeschäftigten (sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse*
 6369 *und Beamte) zwischen 2000 und 2011 um 1,8 Millionen deutlich zurück. Mit dem Auslaufen weltweiter*
 6370 *Konjunkturprogramme als Reaktion auf die große Krise und der Verschlechterung der wirtschaftlichen*
 6371 *Aussichten im Euroraum ist jedoch zu befürchten, dass sich die jüngste positive Entwicklung bei der*
 6372 *Vollzeitarbeit nicht fortsetzen wird.*⁴⁰³

6373 *Hierbei ist zu beachten, dass Teilzeitbeschäftigung nicht per se schlecht ist. Die Bewertung einer Reduzierung*
 6374 *der Wochenarbeitszeit muss Faktoren wie Einkommen, Anwartschaften auf Sozialleistungen und*
 6375 *Karrierechancen einbeziehen. Teilzeitbeschäftigung ist gerade dann kritisch zu betrachten, wenn sie dem*
 6376 *expliziten Wunsch der betreffenden Arbeitnehmer zuwiderläuft. Dies ist gerade bei Frauen oft der Fall, sie*
 6377 *würden durchschnittlich lieber länger arbeiten. Umgekehrt liegen die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden bei*
 6378 *Vollzeit erwerbstätigen Männern ebenfalls oberhalb ihrer Arbeitszeitwünsche.*⁴⁰⁴ *Eine Konvergenz der realen*
 6379 *Arbeitszeiten von Frauen und Männern ist daher weithin gewünscht, scheitert aber an der Realität bestehender*
 6380 *Institutionen und Leitbilder. Eine Orientierung an einer Wochenarbeitszeitnorm unter 40 Stunden würde daher*
 6381 *zu einer geschlechtergerechten Verteilung von Arbeitsvolumina beitragen.*

6382 *Die Zahl der **Selbstständigen** und mithelfenden Angehörigen hat zwischen 2000 und 2011 um 550.000 oder*
 6383 *14 Prozent von vier Millionen auf 4,5 Millionen zugenommen. Allerdings verbirgt sich hinter diesen Zahlen eine*
 6384 *problematische Entwicklung: Der Zuwachs resultiert ausschließlich aus „Solo-Selbstständigen“, also*
 6385 *Selbstständigen ohne weitere Beschäftigte. Sie machen mittlerweile mit 2,3 Millionen deutlich mehr als die*
 6386 *Hälfte aller Selbstständigen aus. Da 29 Prozent der Selbstständigen 2008 lediglich ein monatliches*
 6387 *Nettoeinkommen von unter 1.100 Euro erzielten,*⁴⁰⁵ *ist davon auszugehen, dass sich ein Großteil offensichtlich*
 6388 *notgedrungen aus der Arbeitslosigkeit beziehungsweise in Ermangelung einer anderen Beschäftigung*
 6389 *selbstständig gemacht hat.*⁴⁰⁶

6390 *Eine weitere problematische Entwicklung ist der Boom bei der **Befristung** von Beschäftigtenverhältnissen.*
 6391 *Zwischen 2001 und 2011 ist die Zahl der befristeten Arbeitsverträge von etwa 1,7 auf 2,7 Millionen gestiegen.*
 6392 *Das entspricht einem Anteil von 9,5 Prozent an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.*⁴⁰⁷ *Befristungen*
 6393 *sind für die Beschäftigten häufig negativ, weil sie oft unter dem Druck ständiger Unsicherheit über den weiteren*
 6394 *Erwerbsverlauf leiden und ihre Lebensplanung insgesamt erschwert wird.*

⁴⁰² Quelle: BMFSFJ (2011): 113.

⁴⁰³ Vgl. hierzu Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2012). Arbeitsmarktprognose 2012.

⁴⁰⁴ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011). Neue Wege. Gleiche Chancen: 183.

⁴⁰⁵ Bei den abhängig Beschäftigten waren es 16 bei den Männern beziehungsweise 25 Prozent bei den Frauen.

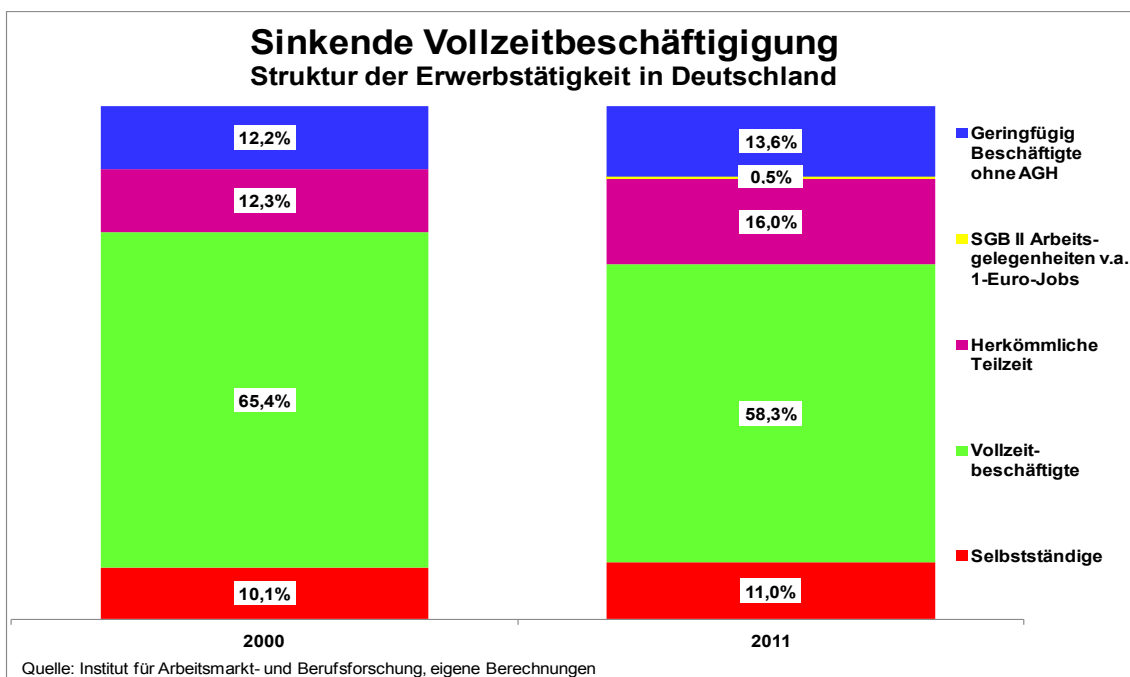
⁴⁰⁶ Vgl. Kelleter, Kai (2009). Selbstständige in Deutschland: insbesondere 1205 ff. und 1214 f.

⁴⁰⁷ Vgl. Hohendanner, Christian (2012). Befristete Arbeitsverhältnisse.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6395 Unmittelbar negativ wirkt sich auch die zunehmende **Leiharbeit** (Arbeitnehmerüberlassung) auf die Entwicklung
 6396 der Arbeitnehmerentgelte aus. Leiharbeit wird gerade im verarbeitenden Gewerbe eingesetzt um die
 6397 Personalkosten zu senken und dient dort der betriebswirtschaftlichen Profitabilität. Die Zahl der Beschäftigten
 6398 in der Leiharbeit stieg von jahresdurchschnittlich 328.000 im Jahr 2000 bis zur Krise 2008 auf 761.000. In der
 6399 Krise nahm diese Beschäftigungsform deutlich ab. Zwischen September 2008 und Mai 2009 sank sie um 230.000
 6400 oder 28 Prozent, jahresdurchschnittlich 2009 gegenüber 2008 um 135.200. Nach der Krise nimmt die Leiharbeit
 6401 wieder deutlich zu. Sie wuchs von 2009 auf 2010 um 182.000 und war damit für 57 Prozent des gesamten
 6402 Beschäftigungsanstiegs verantwortlich.⁴⁰⁸ Mit jahresdurchschnittlich 881.700 Beschäftigten erreichte sie 2011
 6403 eine neue Rekordhöhe.

6404 Nach wie vor sind etwa 90 Prozent der Leiharbeiter Vollzeitbeschäftigte. Gleichzeitig verdienen sie deutlich
 6405 weniger, haben ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko und geringere Weiterbildungschancen als Beschäftigte aller
 6406 anderen Branchen.⁴⁰⁹ Leiharbeit wird zu gut zwei Dritteln unter Niedriglohnbedingungen verrichtet. Mit der
 6407 Umwandlung normaler Beschäftigung in Leiharbeitsverhältnisse kommen die Arbeitnehmerentgelte somit
 6408 zusätzlich unter Druck.



6409
 6410 Abbildung 38: Veränderung verschiedener Beschäftigungsformen als Anteil an der gesamten Erwerbstätigkeit in
 6411 Deutschland, 2000 bis 2011.

6412 Von diesen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt sind Frauen besonders betroffen. Zwar stieg die Erwerbsquote
 6413 von Frauen in den letzten 20 Jahren von 52,7 Prozent auf 70,6 Prozent, ihr Arbeitsvolumen ist jedoch
 6414 weitgehend gleich geblieben. Es verteilt sich nur auf erheblich mehr Frauen (plus 16,1 Prozent seit 1991). Die
 6415 Teilzeitbeschäftigung der Frauen ist dementsprechend drastisch gestiegen (plus 97,2 Prozent), während die Zahl
 6416 der vollzeitbeschäftigten Frauen um rund 20 Prozent abnahm. Der Anteil vollzeitbeschäftigter Frauen an allen
 6417 Arbeitnehmern sank von 30,5 Prozent 1991 auf 23,8 Prozent 2010, während der Anteil teilzeitbeschäftigter
 6418 Frauen im gleichen Zeitraum von 13,5 Prozent auf 26 Prozent stieg. Der Frauenanteil an den
 6419 Teilzeitbeschäftigten betrug 2010 74,6 Prozent (vgl. Abbildung 36, Abbildung 37 und Abbildung 38).⁴¹⁰
 6420 Besonders problematisch ist mittelfristig der starke Anstieg von Minijobs bei Frauen. Hier entwickelt sich ein
 6421 erhebliches Problem aufgrund drohender Altersarmut.

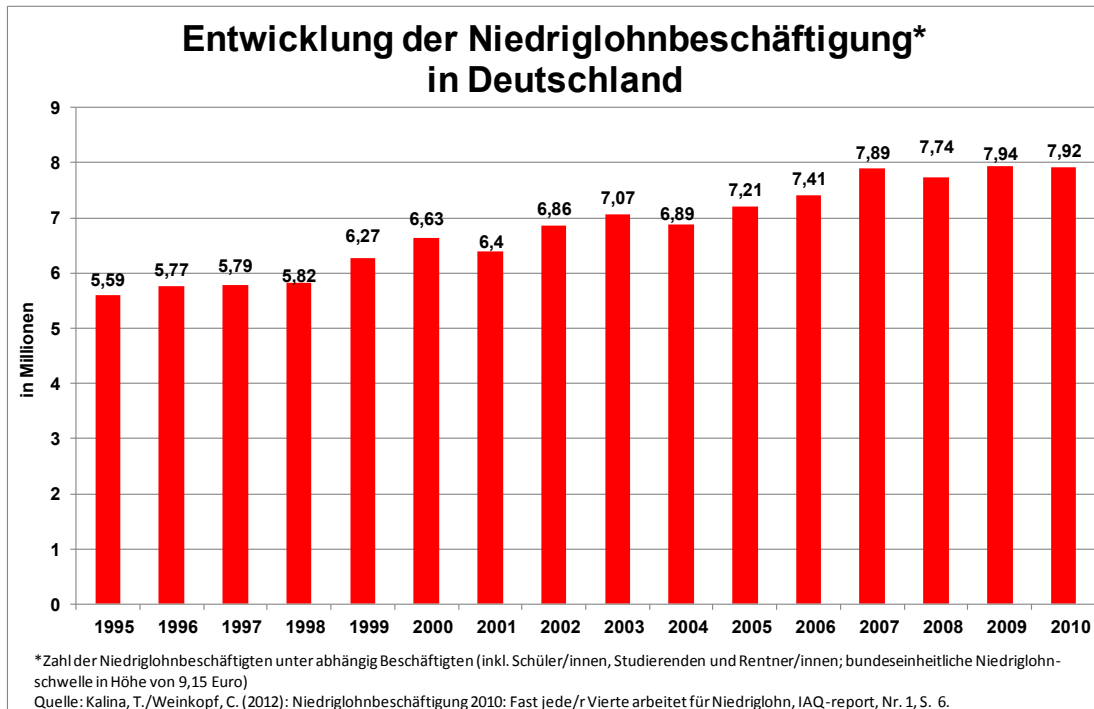
6422 Der Niedriglohnsektor hat sich deutlich ausgeweitet: Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten, die weniger als
 6423 zwei Drittel des mittleren Lohns (Medianlohn) bekommen, ist von 1995 bis 2010 um 2,3 Millionen von 5,6 auf

⁴⁰⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2011). Beschäftigungszuwachs 2010 zu großen Teilen von Zeitarbeit getragen.

⁴⁰⁹ Vgl. Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2011). Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs: 1.

⁴¹⁰ Alle Angaben nach Wanger, Susanne (2011). Viele Frauen würden gerne länger arbeiten.

6424 *knapp 8 Millionen und damit auf rund 23 Prozent der abhängig Beschäftigten gestiegen (Abbildung 39).⁴¹¹ Seit*
 6425 *Beginn der Arbeitsmarktreform (Agenda 2010) ist sie jedoch nur von 7,07 auf 7,92 Millionen gestiegen.*



6426

6427

Abbildung 39: Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland, 1995 bis 2010.

6428 *Die Ausweitung atypischer Beschäftigung beschleunigte die Ausdehnung des Niedriglohnsektors. Minijobs*
 6429 *waren 2010 zu über 85 Prozent, befristete Beschäftigungen zu über 41 Prozent und sozialversicherungspflichtige*
 6430 *Teilzeitarbeitsplätze zu knapp 25 Prozent im Niedriglohnbereich angesiedelt.⁴¹² Wiederum sind Frauen von*
 6431 *dieser Entwicklung besonders betroffen, denn 63 Prozent der Beschäftigten in Minijobs sind Frauen.*

6432 *Im internationalen Vergleich ist der Anteil regulärer Vollzeitbeschäftigung in Deutschland mittlerweile*
 6433 *besonders niedrig und der Rückgang besonders stark, insbesondere im Dienstleistungssektor.⁴¹³ Frauen als*
 6434 *größte Gruppe der Beschäftigten im Dienstleistungssektor sind davon erneut überproportional betroffen. Es ist*
 6435 *auch eine deutsche Besonderheit, dass die Löhne im Dienstleistungsbereich deutlich niedriger sind als in der*
 6436 *Industrie.⁴¹⁴ Prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Niedriglöhne sind in Deutschland im internationalen*
 6437 *Vergleich insbesondere bei Frauen überdurchschnittlich stark gestiegen und insbesondere im*
 6438 *Dienstleistungsbereich extrem stark verbreitet.⁴¹⁵*

6439

3.5.4. Zusammenfassung und Ausblick

6440 *Die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Dekaden stand im Zeichen niedriger, in ihrer Tendenz abnehmender*
 6441 *Wachstumsraten. Da der Anstieg der Arbeitsproduktivität in der Regel über den (niedrigen) Wachstumsraten*
 6442 *lag, wurden tendenziell weniger Arbeitsstunden zur Erwirtschaftung des BIP gebraucht, das statistisch erfasste*
 6443 *Arbeitsvolumen nahm entsprechend ab. Dass dennoch ein Anstieg der Erwerbstätigenzahl und später auch der*
 6444 *sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stattfand, war nur mit gleichzeitig sich vollziehenden erheblichen*

⁴¹¹ Vgl. Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2012). Niedriglohnbeschäftigung 2010.

⁴¹² Vgl. Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2010). Niedriglohnbeschäftigung 2008; Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2012). Niedriglohnbeschäftigung 2010; Statistisches Bundesamt (2009): Pressegespräch „Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit“ vom 19. August 2009: 15.

⁴¹³ Vgl. Eichhorst, Werner; Kuhn, Andrea; Thode, Eric; Zenker, Rosemarie (2009). Traditionelle Beschäftigungsverhältnisse im Wandel: insbesondere 11 und 15 ff.

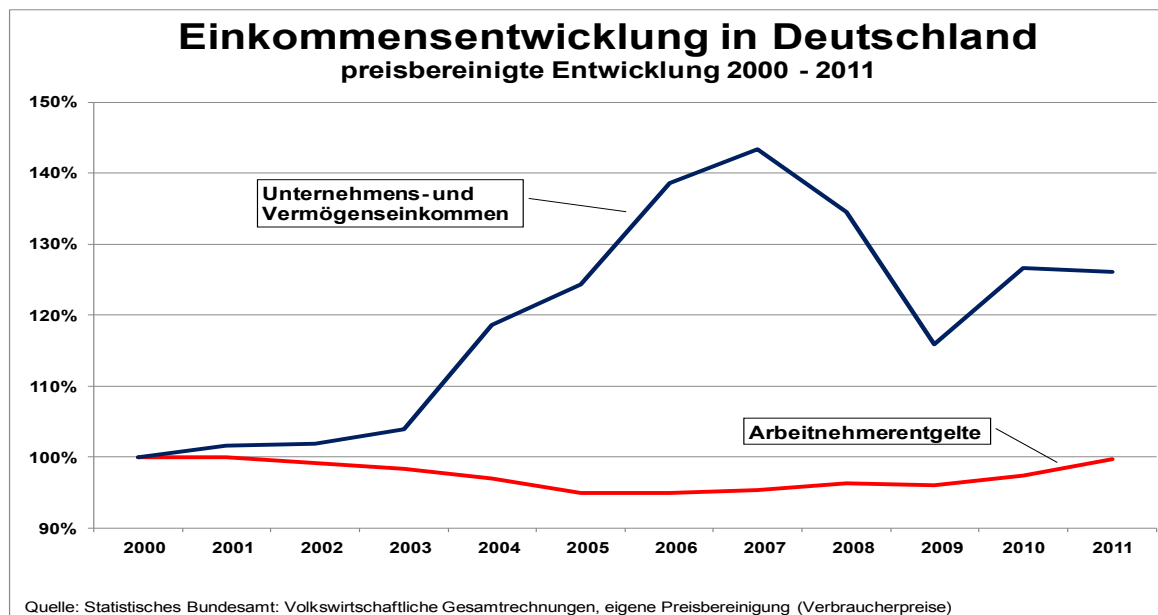
⁴¹⁴ Vgl. Joebges, Heike; Logeay, Camille; Sturn, Simon; Zwiener, Rudolf (2009). Deutsche Arbeitskosten im europäischen Vergleich.

⁴¹⁵ Vgl. Eichhorst, Werner; Marx, Paul; Thode, Eric (2010). Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6445 *Strukturveränderungen möglich. Rein quantitativ haben sich immer mehr Menschen ein gesunkenes*
6446 *Arbeitsvolumen geteilt. Diese Entwicklung gilt insbesondere für den Dienstleistungssektor.*

6447 *Qualitativ betrachtet ging diese Entwicklung einerseits mit einem weitreichenden Rückgang der Arbeitslosigkeit*
6448 *und steigender Erwerbstätigkeit, jedoch andererseits auch mit einer deutlichen Abnahme von*
6449 *Vollzeitarbeitsplätzen bei paralleler Zunahme von Teilzeit-, Mini- und Midijobs sowie einer Ausweitung des*
6450 *Niedriglohnssektors einher. Diese Entwicklung hat dazu beigetragen, dass die realen Arbeitnehmerentgelte seit*
6451 *der deutschen Vereinigung stagnierten. Da es den Gewerkschaften zumindest in der Vergangenheit oftmals nicht*
6452 *gelingen ist, in Tarifverhandlungen Lohnsteigerungen in Höhe des Produktivitätsanstiegs plus der*
6453 *Inflationsrate zu erzielen⁴¹⁶ und viele Betriebe inzwischen nicht mehr tarifgebunden sind und dort eine noch*
6454 *schlechtere Lohnentwicklung stattfand, verlief die effektive Lohnentwicklung noch deutlich schlechter als die*
6455 *tarifliche. So kam es zu einer erheblichen Umverteilung von den Arbeitnehmerentgelten zu den Gewinn- und*
6456 *Vermögenseinkommen. Bei einem Anstieg des Volkseinkommens um real, also inflationsbereinigt⁴¹⁷ 7,5 Prozent*
6457 *im Zeitraum 2000 bis 2011 stiegen die Unternehmens- und Vermögenseinkommen im gleichen Zeitraum trotz*
6458 *zeitweisem Einbruch in der Krise real um über 26 Prozent, während die realen Arbeitnehmerentgelte auch 2011*
6459 *noch immer leicht unter dem Niveau von 2000 liegen.⁴¹⁸ Aber auch innerhalb der Arbeitseinkommen wachsen*
6460 *die Disparitäten: In den vergangenen 15 Jahren hat sich die Lohnschere auch bei den Vollzeitarbeitenden*
6461 *zwischen den obersten und untersten zehn Prozent um ein Fünftel erweitert.⁴¹⁹ Insofern lässt sich festhalten, dass*
6462 *Deutschland in der letzten Dekade zwar ein nicht unbeträchtliches reales Wachstum verbunden mit zunehmender*
6463 *Erwerbstätigkeit zu verzeichnen hatte, aber bei weitem nicht alle Beschäftigten im Durchschnitt durch steigende*
6464 *Einkommen an diesem Wachstum teilhatten.*



6465

6466

Abbildung 40: Entwicklung der realen Einkommen in Deutschland, 2000 bis 2011.

6467 *Angesichts der deutlich gestiegenen Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland (vgl.*
6468 *Kapitel 3.6) bei gleichzeitig zurückgehenden wirtschaftlichen Zuwächsen wird ein demokratischer und sozialer*
6469 *Staat Maßnahmen ergreifen müssen, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Allein auf verteilungs- und*
6470 *arbeitsmarktpolitisch positive Folgen eines wieder höheren Wachstums zu hoffen oder gar politische*
6471 *Entscheidungen daran zu binden, verliert angesichts der Wachstumsrealität zunehmend an Plausibilität. Aktive*
6472 *Bildungspolitik und verteilungspolitische Maßnahmen werden demgegenüber entscheidend sein. Entsprechend*

⁴¹⁶ Nach Rebien und Kettner deuten Untersuchungen auf betrieblicher Ebene auf eine erhöhte Konzessionsbereitschaft von Beschäftigten nach den Hartz-Reformen hin. Vgl. Rebien, Martina; Kettner, Anja (2011). Die Konzessionsbereitschaft von Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen.

⁴¹⁷ Hier preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex.

⁴¹⁸ Vgl. auch Brenke, Karl; Grabka, Markus M. (2011). Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt: 15.

⁴¹⁹ Vgl. Brenke, Karl; Grabka, Markus M. (2011). Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt: 13 f.; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising. Paris.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6473 weist auch die OECD auf die Notwendigkeit von vermehrten Anstrengungen für mehr und bessere
6474 (Aus-)Bildung, aber auch auf die Veränderung des Steuer- und Transfersystem hin: „Eine Option wäre, die
6475 Einkommenssteuer progressiver zu gestalten. Auch Maßnahmen zur Eindämmung der Steuerflucht, die
6476 Abschaffung von Steuererleichterungen für Besserverdienende oder der Ausbau von Steuern auf Vermögen und
6477 Grundbesitz können zu einer besseren Umverteilung von Einkommen beitragen. Gleichzeitig sind staatliche
6478 Transferzahlungen wichtiger als je zuvor, um die anhaltenden – und durch die Rezession oft verschärften –
6479 Verluste für Menschen mit niedrigem Einkommen auszugleichen.“⁴²⁰

6480 Darüber hinaus sind politische Maßnahmen zur Herstellung von **Geschlechtergerechtigkeit** eine bleibende
6481 Aufgabe. Dazu gehören nicht nur die universelle Durchsetzung von gleichem Lohn für gleiche Arbeit (equal pay)
6482 unabhängig von Geschlecht und Status der Beschäftigung (Stichwort Leiharbeit) und eine größere Anzahl von
6483 Frauen in Führungspositionen, sondern auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Umsetzung
6484 einer Individualbesteuerung, eine eigenständige soziale Sicherung und eine geschlechtergerechte Aufteilung der
6485 Sorgearbeit.⁴²¹

6486 Angesichts des demografisch bedingten sinkenden Arbeitskrätereservoirs wird darüber hinaus die
6487 Sicherstellung der notwendigen Qualifikationen zu einer vordringlichen Aufgabe. Der **Bedarf an qualifiziertem**
6488 **Personal** wird weiter steigen, während die Zeiten, in denen sich Arbeitgeber aus einem großen Pool gut
6489 qualifizierter Arbeitssuchender ausreichend bedienen können und deshalb wenige Anreize bestanden in eigene
6490 Ausbildung und Qualifikation zu investieren, zu Ende gehen. Auch wenn gegenwärtig kaum von einem
6491 umfassenden Fachkräftemangel die Rede sein kann,⁴²² deuten sich Engpässe vor allem bei Erziehungs-, Sozial-
6492 und Gesundheitsdienstberufen und bei bestimmten Ingenieur- und Technikergruppen an. Hier sind vor allem
6493 klein- und mittelständige Unternehmen (KMU) verstärkt betroffen, was auf spezifische Probleme hinsichtlich der
6494 Attraktivität dieser Unternehmen für Fachkräfte hindeutet (schlechte Bezahlung, nur angebotene zeitlich
6495 befristete Stellen, mangelnde Aufstiegschancen.⁴²³ Auch wenn bislang noch kein Verlust an Wertschöpfung durch
6496 Engpässe im industriellen Bereich beobachtbar ist, gibt es dringlichen Handlungsbedarf im Bildungs- und
6497 Pflegebereich, um den Fachkräftebedarf dauerhaft zu sichern.

6498 Mit Blick auf den „Trade-off“ von Wachstum und Ökologie sei noch auf ein Mittel hingewiesen, das in der
6499 Vergangenheit bereits seine positive Wirkung auf den Arbeitsmarkt unter Beweis gestellt hat: kollektive oder
6500 sektorale **Arbeitszeitverkürzung**, wobei hier vor allem zukünftig eine kürzere Vollzeit für alle und damit auch
6501 eine Umverteilung von Arbeit von Männern zu Frauen im Vordergrund stehen sollte (Konzept der „Kleinen
6502 Vollzeit“).

6503 Mit einer koordinierten Strategie der Arbeitszeitverkürzung (Abbau von Arbeitszeitkonten, Kurzarbeit) konnten
6504 zuletzt in der Krise 2008/2009 negative Effekte von geringem beziehungsweise hier sogar massiv schrumpfender
6505 Wirtschaftsleistung auf die Beschäftigung weitgehend verhindert werden. Die positive Wirkung von
6506 Arbeitszeitverkürzung hatte sich in Deutschland auch schon in den 1970er Jahren gezeigt. Auch Frankreich hat
6507 mit diesem Instrument gute Erfahrungen gemacht.⁴²⁴ Allerdings müssen Arbeitszeitverkürzungen einkommens-
6508 und sozialpolitisch abgefedert werden, um auch für Beschäftigte mit geringeren Einkommen akzeptabel zu sein.

6509 Bislang wird Wohlstand zweifellos immer noch stark mit materiellem Wohlstand gleichgesetzt. Doch die Zweifel
6510 an dieser Engführung nehmen zu, was nicht zuletzt durch die Glücksforschung unterstrichen wird, die an
6511 Bedeutung immer mehr gewinnt.⁴²⁵ Sollte dieser Trend anhalten, könnte politisch geförderte
6512 Arbeitszeitverkürzung einer neuen Wohlstandsdimension zum Durchbruch verhelfen: dem Zeitwohlstand. Wie
6513 eingangs festgestellt, ignoriert die Wohlstandsmessung über das BIP die vor allem von Frauen verrichtete Care-
6514 Arbeit und die ehrenamtliche Arbeit. Wenn Arbeitszeitverkürzung in ein umfassenderes Konzept einer
6515 geschlechtergerechten Verteilung von Erwerbsarbeit, Care-Arbeit, politischer, kultureller und gesellschaftlicher
6516 Arbeit eingebunden würde, könnte mehr materieller Wohlstand (zum Beispiel Bildung, Pflege) wie auch

⁴²⁰ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Einkommensungleichheit nimmt OECD-weit zu – in Deutschland besonders schnell.

⁴²¹ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011). Neue Wege. Gleiche Chancen.

⁴²² Vgl. Brenke, Karl (2011). Anhaltender Strukturwandel zur Teilzeitbeschäftigung; Brenke, Karl; Grabka, Markus M. (2011). Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt.

⁴²³ Vgl. IG Metall (2011). Qualifizierte Fachkräfte für gute Arbeit und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit.

⁴²⁴ Vgl. zu den positiven Wirkungen der Arbeitszeitverkürzung in Deutschland Mitte der 1970er Jahre, in der Großen Rezession 2008/2009 und in Frankreich Herzog-Stein, Alexander; Lindner, Fabian; Sturn, Simon; van Treeck, Till (2010). Vom Krisenherd zum Wunderwerk?

⁴²⁵ Vgl. Ruckriegel, Karlheinz (2012). Glücksforschung.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6517 *Wohlstand als Zeitwohlstand für alle entstehen.*⁴²⁶ Dies dürfte auch die sozialste und ökologischste Form der
6518 *Wohlstandssteigerung sein. Die Projektgruppe „Arbeitswelt, Konsumverhalten und Lebensstile“ der Enquete-*
6519 *Kommission beschäftigt sich mit möglichen Ausgestaltungen dieser Form des Wohlstands (vgl. Bericht der*
6520 *Projektgruppe 5).*

6521 **3.6. Wachstum und Verteilung**

6522 *Kaum eine andere ökonomische Dimension ist von solch großer politischer Bedeutung wie das Maß der*
6523 *Ungleichheit in einer Gesellschaft. Die Verteilung der Einkommen und Vermögen beeinflusst die Lebensqualität*
6524 *ihrer Bürgerinnen und Bürger in vielfältiger Weise: So wiesen die britischen Sozialwissenschaftler Wilkinson*
6525 *und Pickett*⁴²⁷ *für entwickelte Länder einen starken Zusammenhang zwischen sozialen Problemen und ungleicher*
6526 *Einkommensverteilung nach: Gesundheitliche Probleme wie Herzkrankheiten, „Burn-out“ und Depressionen*
6527 *treten in ungleicheren Gesellschaften erheblich häufiger auf als in eher gleichen Gesellschaften. Ähnlich verhält*
6528 *es sich mit den Bildungsergebnissen, die in ungleichen Ländern insgesamt deutlich schlechter sind. Auch weisen*
6529 *egalitäre Gesellschaften häufig eine deutlich geringere Anzahl an Gefängnisinsassen auf als ungleiche Nationen.*

6530 **3.6.1. Messung von Ungleichheit**

6531 *Ungleichheit hat sowohl materielle als auch immaterielle Dimensionen, die in der Regel korrelieren. Im*
6532 *Folgenden beschränken wir uns auf den materiellen Aspekt der Einkommens- und Vermögensverteilung.*⁴²⁸

6533 *In den letzten Jahrzehnten wurde in Deutschland, aber auch weltweit, vor allem die Ungleichverteilung des*
6534 *Einkommens betrachtet. Dies hat den Grund, dass für die Analyse des Vermögens nur unzureichende*
6535 *Datengrundlagen zur Verfügung standen. Ohne die Betrachtung des Vermögens fehlt allerdings ein zentraler*
6536 *Teil der materiellen Verteilung. In den letzten Jahren zeichnet sich jedoch eine positive Entwicklung bezüglich*
6537 *der Verfügbarkeit, Verlässlichkeit und Vergleichbarkeit der Vermögensdaten ab.*⁴²⁹

6538 *Um Veränderungen in der Einkommens- und Vermögensverteilung quantifizierbar und damit vergleichbar zu*
6539 *machen, werden häufig der Gini-Koeffizient und der Theil-Index verwendet.*⁴³⁰ *Diese erfassen das Ausmaß der*
6540 *Abweichung von einer hypothetischen Gleichverteilung. Zudem wird die Verteilung des materiellen Wohlstands*
6541 *häufig nach Dezilen analysiert.*⁴³¹ *Hier wird zum Beispiel das reichste Dezil eines Landes mit dem ärmsten*
6542 *verglichen.*

6543 *Im Folgenden wird auf die internationale sowie die nationale Ungleichheit in Deutschland eingegangen.*

6544 **3.6.2. Internationale Ergebnisse**

6545 *Zu beobachten ist, dass Entwicklungsländer in der Regel höhere Wachstumsraten verzeichnen als entwickelte*
6546 *Industrieländer. Hieraus kann aber nicht geschlossen werden, dass damit automatisch ein Prozess hin zur*
6547 *globalen Gleichheit stattfindet. Zwar schafft wirtschaftliches Wachstum grundsätzlich größere*
6548 *Verteilungsspielräume. Entscheidend ist aber, wie diese Spielräume genutzt werden, wer davon profitiert und*
6549 *wer nicht. Zweifellos geht es heute mehr Menschen – aus materieller Sicht – deutlich besser als noch vor hundert*
6550 *Jahren, allerdings haben sich auch Unterschiede zwischen Ländern und innerhalb der Länder vergrößert,*
6551 *wurden zementiert beziehungsweise neu geschaffen. So hat etwa die absolute Zahl der hungernden Menschen in*
6552 *den letzten Jahren deutlich zugenommen. Nach Angaben der Welternährungsorganisation (FAO) hungerten*

⁴²⁶ Vgl. Rinderspacher, Jürgen P. (Hrsg.) (2002). *Zeitwohlstand*; Jackson, Tim (2011). *Wohlstand ohne Wachstum*.

⁴²⁷ Vgl. Wilkinson, Richard; Pickett, Kate (2010). *Gleichheit ist Glück*.

⁴²⁸ Auf immaterielle Dimensionen der Ungleichheit wird an anderer Stelle im Bericht eingegangen. Zum Beispiel in 4.2 „Herausforderung Bildung“.

⁴²⁹ Das SOEP erhebt seit 2002 alle fünf Jahre eine Vermögensbilanz. Auf europäischer Ebene wird seit 2010 der Household Finance and Consumption Survey (HFCS) erhoben. Auf internationaler Ebene wurde 2007 die Luxembourg Wealth Study (LWS) ins Leben gerufen, die für Deutschland auf SOEP-Daten basiert.

⁴³⁰ Zu den Definitionen siehe unter anderem Helpman (2004). *The Mystery of Growth*: 143-152.

⁴³¹ Diese Art der Messung wird auch in der Projektgruppe 2 sowohl für das Einkommen als auch für das Vermögen für die Dimension „Soziales“ des Wohlstandsindikatorensatzes vorgeschlagen.

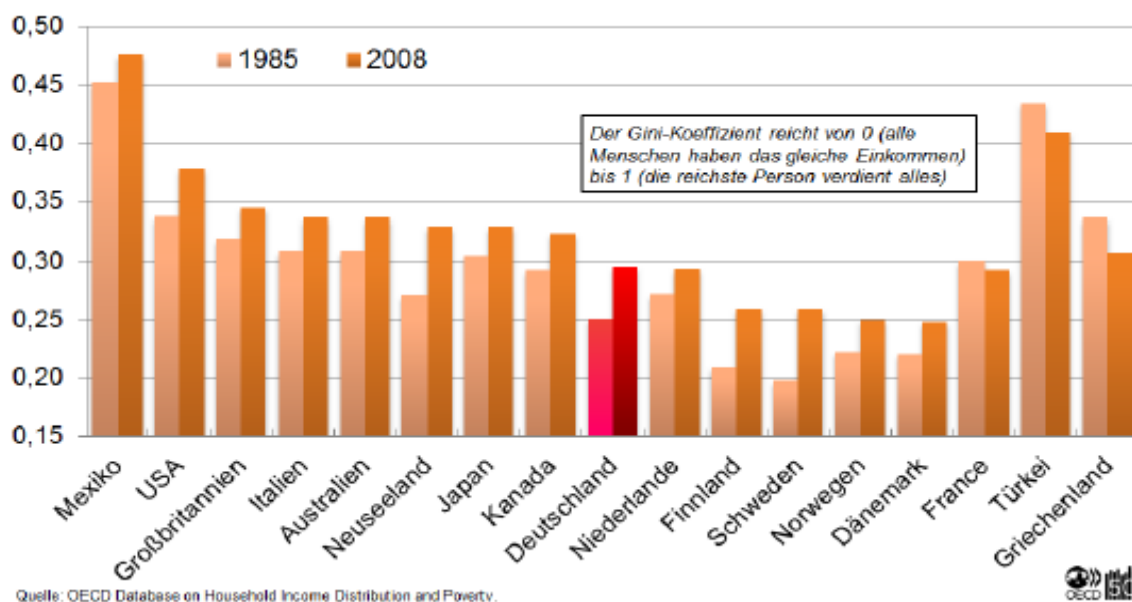
Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6553 1990 etwa 822 Millionen Menschen, im Jahr 2008 etwa 963 Millionen.⁴³² Auch führte das hohe Wachstum in den
 6554 Entwicklungs- und Schwellenländern zu zusätzlichen Problemen: die Forcierung des Klimawandels, die
 6555 Überfischung der Weltmeere sowie die anhaltenden Migrationsbewegungen, welche die Entstehung neuer
 6556 Armutsviertel (wie etwa Slums) zur Folge haben.

6557 Diese Entwicklungen müssen bei der Bewertung des globalen Wachstums mit in den Blick genommen werden.
 6558 Nachfolgend wird deshalb ein kurzer Überblick über die Einkommens- und Vermögenssituation ausgewählt⁴³³
 6559 Länder gegeben.

6560 **Einkommen**

6561 Die Studie „Growing Unequal?“ sowie die Nachfolgestudie „Divided We Stand“ der OECD⁴³⁴ aus den Jahren
 6562 2008 und 2011 belegen eine – zum Teil deutliche – Zunahme der Einkommensungleichheit⁴³⁵ bei circa zwei
 6563 Dritteln aller OECD-Länder innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte.⁴³⁶ Abbildung 41 stellt diesen Sachverhalt
 6564 anhand des Gini-Koeffizienten verschiedener OECD-Länder im Jahr 1985 und im Jahr 2008 dar.



6565

6566 Abbildung 41: Ungleichheit der Einkommensverteilung in verschiedenen OECD-Ländern.⁴³⁷

6567 Das durchschnittliche Einkommen der reichsten 10 Prozent der Bevölkerung in den OECD-Ländern ist aktuell
 6568 über neun Mal so groß wie das der ärmsten 10 Prozent.⁴³⁸

6569 In den meisten OECD-Ländern kam es zudem zu einem Anstieg der Armutsquote. Diese gibt den Anteil der
 6570 Haushalte an, die über ein verfügbares Einkommen von weniger als 40 beziehungsweise 50 Prozent des

⁴³² Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2008). Number of Hungry People Rises to 963 Million.

⁴³³ Die Auswahl wurde anhand der Datenverfügbarkeit und Vergleichbarkeit der Länder getroffen.

⁴³⁴ Siehe Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Growing Unequal?; sowie Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Divided We Stand. Im Fokus steht die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

⁴³⁵ Verfügbares Haushaltseinkommen nach Abzug von Steuern und Abgaben.

⁴³⁶ Alle weiteren Angaben im Text beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, ebenfalls auf die beiden Berichte der OECD.

⁴³⁷ Quelle: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Growing Unequal?

⁴³⁸ Allerdings ergibt sich hier, je nach Land, eine große Bandbreite.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6571 *Medianeinkommens⁴³⁹ zur Verfügung haben. Aktuell unterliegen fast 20 Prozent der Menschen in der OECD*
6572 *einem Armutsrisiko, das heißt, sie müssen mit bis zu 60 Prozent des Medianeinkommens auskommen.*

6573 **Vermögen**

6574 *Für das Vermögen gibt es international und über einen längeren Zeitraum hinweg noch weniger*
6575 *Vergleichszahlen als beim Einkommen. Jantti et alii⁴⁴⁰ haben in einer Analyse der LWS-Daten einen aktuellen*
6576 *Überblick verschafft. Betrachtet man den Gini-Koeffizienten für einige ausgewählte Länder, ergibt sich*
6577 *folgendes Bild: Die größte Konzentration von Finanzvermögen⁴⁴¹ ergibt sich für Kanada und die USA, jeweils*
6578 *mit einem Koeffizienten von 0,87 und 0,89, also eine sehr ungleiche Verteilung. Im Gegensatz zum*
6579 *Finanzvermögen sind das Nettovermögen⁴⁴² und das Sachvermögen⁴⁴³ nicht so ungleich verteilt. Hier haben*
6580 *Deutschland (0,73) und die USA (0,77) einen der höchsten Werte und damit ungleichere Verhältnisse. In Italien*
6581 *(0,60) und Schweden (0,62) dagegen sieht das Bild etwas „gleicher“ aus.*

6582 **3.6.3.Nationale Ergebnisse**

6583 *Nachfolgend wird der Fokus explizit auf Deutschland gerichtet und es werden neben den aggregierten*
6584 *Ergebnissen auch einzelne gesellschaftliche Gruppen betrachtet. Die Ergebnisse werden, soweit möglich, in den*
6585 *internationalen Kontext eingeordnet.*

6586 **Einkommen**

6587 *Die beiden bereits vorgestellten OECD-Studien diagnostizieren für Deutschland ebenfalls eine gestiegene*
6588 *Einkommensungleichheit.⁴⁴⁴ Hinzu kommt jedoch, dass Deutschland zu den Ländern gehört, in denen sich der*
6589 *Veränderungsprozess überdurchschnittlich schnell vollzogen hat.⁴⁴⁵ In den 1980er Jahren konnte man*
6590 *Deutschland in derselben Kategorie wie die nordischen Ländern finden, die bekannt waren für eine geringere*
6591 *Ungleichheit. Heute ist Deutschland annähernd auf den OECD-Durchschnitt abgerutscht (vgl- Abbildung 42).*

⁴³⁹ Der Median (auch Zentralwert genannt) teilt eine Verteilung in zwei Hälften, sodass die Werte in der unteren Hälfte kleiner als der Medianwert sind, in der oberen größer. Er ist im Gegensatz zum Durchschnitt nicht so anfällig gegenüber extremen Werten.

⁴⁴⁰ Siehe Jantti, Markus; Sierminska, Eva; Smeeding, Tim (2008). The Joint Distribution of Household Income and Wealth.

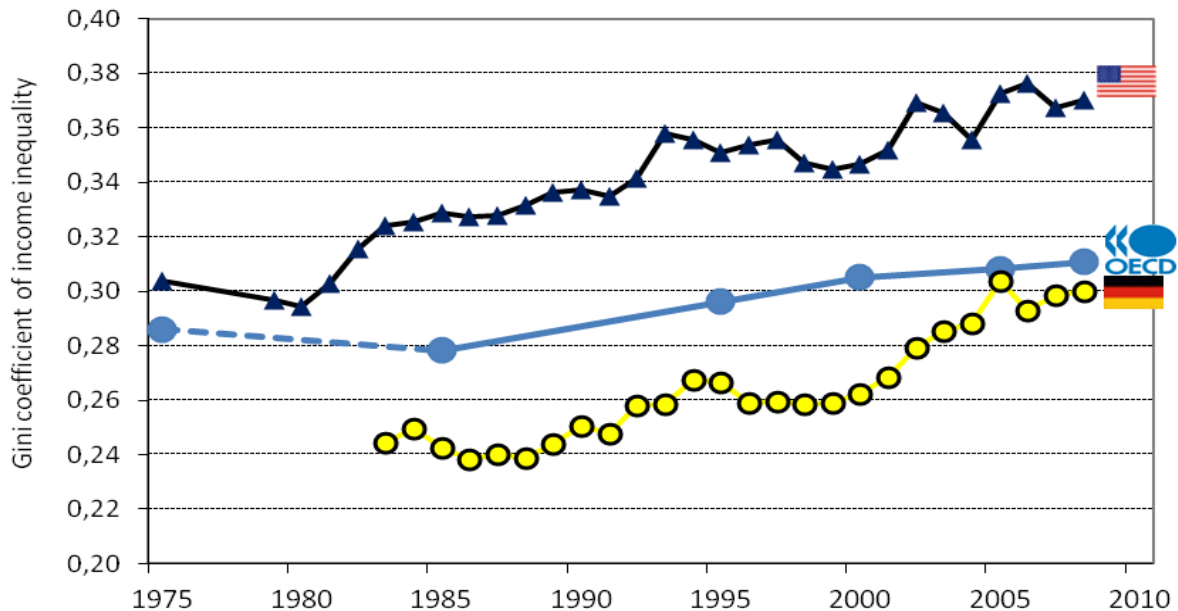
⁴⁴¹ Giro- und Sparkonten, Einlagenzertifikate, Rentenpapiere, Aktien, Aktien- und Investmentfonds, Lebensversicherungen, Pensionsaufwendungen, weiteres Finanzvermögen.

⁴⁴² Summe der Finanz- und Sachvermögen abzüglich der Schulden.

⁴⁴³ Erste Immobilie, Investitionen in Grundeigentum, Fahrzeuge, Gebrauchsgüter, Sammlerstücke, weiteres Sachvermögen.

⁴⁴⁴ Alle weiteren Angaben im Text beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, ebenfalls auf die beiden Berichte der OECD (2008). Growing Unequal und (2011) Divided We Stand.

⁴⁴⁵ Vgl. Goebel, Jan; Grabka, Markus M. (2011). Zunehmende Einkommensungleichheit und wachsendes Armutsrisiko während des letzten Jahrzehnts.



6592

6593 Abbildung 42: Ungleichheit der Einkommensverteilung in Deutschland, den USA und der OECD, 1975 bis
6594 2010.⁴⁴⁶

6595 *Das durchschnittliche Einkommen der reichsten 10 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter war in*
6596 *Deutschland 2008 fast acht Mal so groß wie das der ärmsten 10 Prozent. Dies entspricht Werten von 7.400 Euro*
6597 *am unteren zu 57.300 Euro am oberen Ende.*⁴⁴⁷

6598 *Betrachtet man die Armutsquote, liegt Deutschland im Vergleich zu den anderen OECD-Ländern lediglich im*
6599 *Mittelfeld. Die Armutsrisikoquote stieg seit 1980 kontinuierlich an. Nach jüngsten Auswertungen hat sich die*
6600 *Armutsrisikoquote 2010⁴⁴⁸ – zumindest in Westdeutschland – aber erstmalig seit über zehn Jahren etwas*
6601 *verringert. Ob hiermit der Trend eines anhaltenden Anstiegs allerdings gebrochen ist, kann derzeit noch nicht*
6602 *beantwortet werden.*

6603 *Wichtig ist auch ein Blick auf die Spezifika der Armutsentwicklung in Deutschland:⁴⁴⁹ Während das Armutsrisiko*
6604 *in Gesamtdeutschland zwischen 1991 und 2010 von 11 auf 14 Prozent gestiegen ist und damit elf Millionen*
6605 *Menschen unterhalb der Armutsschwelle leben müssen, ist die Risikoquote für ältere Menschen ab 75 Jahren*
6606 *sowie für Kinder und Jugendliche konstant überdurchschnittlich und insbesondere für Alleinerziehende am*
6607 *höchsten. Knapp die Hälfte der Alleinerziehenden mit zwei und mehr Kindern und eine Drittel mit einem Kind*
6608 *waren 2010 von Einkommensarmut betroffen.*

6609 *Betrachtet man die Verteilung des Volkseinkommens auf Löhne und Gewinne, so hat sich in den letzten*
6610 *Jahrzenten eine deutliche Verlagerung hin zu den Gewinneinkommen ergeben. Vergleicht man die Entwicklung*
6611 *der Netto-Lohnquote⁴⁵⁰ mit der Netto-Gewinnquote, stellt man fest, dass die Netto-Lohnquote zwischen 1960 und*
6612 *1980 ein Niveau von zeitweise deutlich über 50 Prozent erreichte. Das Volkseinkommen hat sich demzufolge zur*
6613 *Hälfte aus Arbeitseinkommen zusammengesetzt. Nach der deutschen Vereinigung fiel die Lohnquote jedoch bis*
6614 *zum Jahr 2010 auf 43,7 Prozent. Spiegelbildlich stieg die Netto-Gewinnquote an und betrug im ersten Halbjahr*
6615 *2011 mehr als 31 Prozent.*

6616 **Vermögen**

⁴⁴⁶ Quelle: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Divided We Stand.

⁴⁴⁷ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Divided We Stand.

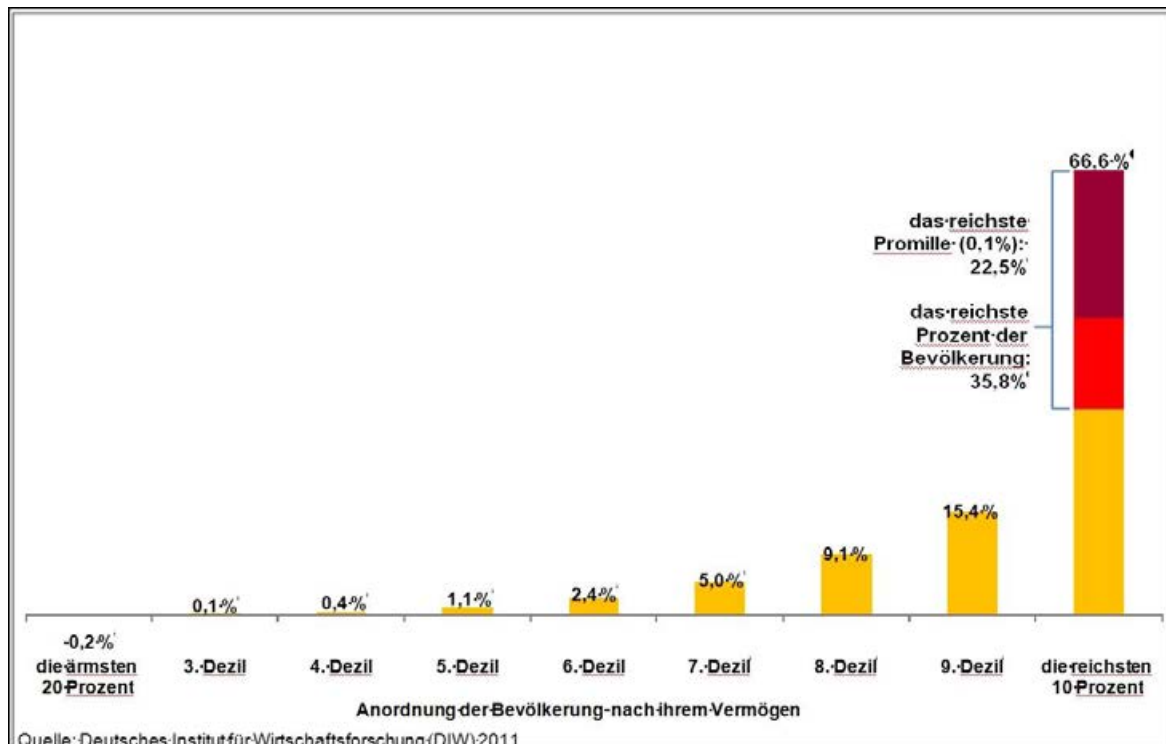
⁴⁴⁸ Anteil der Personen, die mit weniger als 60 Prozent des mittleren Haushaltsnettoeinkommens der Gesamtbevölkerung auskommen muss. 2010 lag die Armutsrisikoschwelle bei circa 990 Euro pro Monat.

⁴⁴⁹ Vgl. ebenfalls Goebel, Jan; Grabka, Markus M. (2011). Zunehmende Einkommensungleichheit und wachsendes Armutsrisiko während des letzten Jahrzehnts.

⁴⁵⁰ Verhältnis von Lohneinkommen (nach Abzug von Lohnsteuer und Sozialabgaben) zum Volkseinkommen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6617 Neben dem Einkommen ist das Vermögen die zweite zentrale Säule des materiellen Wohlstands. Rund zwei
6618 Drittel der Bevölkerung in Deutschland können im Jahr 2007 kein oder nur ein sehr geringes individuelles
6619 Nettogeld- und Sachvermögen aufweisen, während die untersten 20 Prozent sogar nur Schulden hatten. Im
6620 Gegensatz dazu verfügen die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung über einen Anteil am Gesamtvermögen von
6621 mehr als 66 Prozent, das reichste Prozent besitzt 35,8 Prozent (das reichste Promille besitzt sogar 22,5 Prozent
6622 des gesamten Nettovermögens).⁴⁵¹ Demgegenüber verfügen die ärmsten 20 Prozent der Gesellschaft nicht nur
6623 über kein Vermögen, sondern sind in Höhe von 0,2 Prozent des Nettovermögens verschuldet.



6624

6625 Abbildung 43: Verteilung des Nettovermögens privater Haushalte nach Dezilen für 2007.⁴⁵²

6626 Das durchschnittliche Vermögen pro Kopf ist im Westen Deutschlands höher als im Osten, Männer besitzen
6627 mehr als Frauen, und zwischen dem 55. und 65. Lebensjahr ist das verfügbare Vermögen am größten.⁴⁵³
6628 Betrachtet man die Stromgröße Einkommen und die Bestandsgröße Vermögen zusammen, stellt man fest, dass
6629 diese deutlich korreliert sind: Diejenigen, die ein hohes Vermögen besitzen, haben zusätzlich in der Regel ein
6630 hohes Einkommen, und diejenigen am unteren Ende der Skala beziehen weder Einkommen noch verfügen sie
6631 über Vermögen.

6632 3.6.4. Erklärungsansätze für die zunehmende Ungleichheit

6633 Diese Fakten zeigen, dass kaum von einem „Ende des Spaltungstrends“⁴⁵⁴ gesprochen werden kann. Die
6634 Entwicklungen der letzten Jahre lassen eher auf eine weitere Zunahme der materiellen Spaltung schließen, die
6635 wiederum zu einer Zunahme sozialer Konflikte führen kann, wenn nicht gegengesteuert wird.

6636 Doch wie kam es zu diesen Entwicklungen? Die OECD hat im Bereich der Einkommensungleichheit⁴⁵⁵
6637 umfangreiche Analysen für die OECD-Länder insgesamt, aber auch für jedes Land im Einzelnen
6638 durchgeführt.⁴⁵⁶ Zusammengefasst zeichnen sie folgendes Bild:

⁴⁵¹ Vgl. Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M. (2009). Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland.

⁴⁵² Dezile teilen ein der Größe nach geordnetes Datenbündel in zehn gleich große Teile. Das Zehn-Prozent-Dezil (oder erste Dezil) gibt hier zum Beispiel an, welchen Anteil die unteren zehn Prozent am gesamten Vermögen haben.

⁴⁵³ Vgl. Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M.; Hauser, Richard (2010). Die Verteilung der Vermögen in Deutschland.

⁴⁵⁴ Vgl. Berichtsteil „Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft“: 69.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 6639 • *Die ökonomische Theorie besagt: Globalisierung und technischer Fortschritt bringen häufig hoch*
6640 *qualifizierten Arbeiterinnen und Arbeitern größere Vorteile als niedrig qualifizierten. Gründe hierfür*
6641 *sind: (1) Der rasche Anstieg der Integration von Handel und Finanzmärkten erzeugt – zugunsten hoch*
6642 *qualifizierter Arbeitskräfte – eine relative Verschiebung in der Nachfrage nach Arbeitskräften. (2) Der*
6643 *technologische Fortschritt verlagert Fertigungstechnologien zugunsten von qualifizierten*
6644 *Arbeitskräften, und zwar in Industrie und Dienstleistungen.*
- 6645 • *Die Analysen der OECD ergaben (für die OECD-Länder insgesamt): Weder steigende*
6646 *Handelsintegration noch finanzielle Offenheit hatten einen signifikanten Einfluss auf die Beschäftigung*
6647 *oder die Lohnungleichheit. Stärkere Kapitalströme und der technologische Wandel dagegen schon.*
- 6648 • *Zwischen 1980 und 2008 kam es in den meisten OECD-Ländern zu Gesetzesänderungen, die die Ziele*
6649 *verfolgten, den Wettbewerb in den Güter- und Dienstleistungsmärkten zu stärken und die Arbeitsmärkte*
6650 *anpassungsfähiger zu machen. Maßnahmen hierfür waren: Lockerung der wettbewerbswidrigen*
6651 *Produktmarktvorschriften sowie des Kündigungsschutzrechts für Arbeiter mit befristeten Verträgen.*
6652 *Mindestlöhne sind in diesem Zeitraum in Relation zum Medianlohn ebenfalls gesunken. In den*
6653 *Tarifverhandlungen konnten zunehmend keine verteilungsneutralen Abschlüsse mehr erzielt werden.*
6654 *Aufgrund des zeitweise gesunkenen Organisationsgrades der Gewerkschaften (inzwischen zeichnet sich*
6655 *ein Ende dieses Trends ab) weiteten sich tariffreie Zonen aus. Hinzu kamen gesetzliche Veränderungen*
6656 *(Leiharbeit, Regelungen zu Mini- und Midijobs et cetera), sodass die gesamten Bruttolöhne noch weiter*
6657 *hinter einem verteilungsneutralen Ergebnis zurückblieben. Zudem wurden Lohnersatzleistungen*
6658 *gekürzt, Steuern auf Vermögen und Einkommen reduziert, wobei die Entlastungen mit der Vermögens-*
6659 *und Einkommenshöhe deutlich zunahmten. Diese Veränderungen in Politik und Institutionen hatten*
6660 *einen erheblichen Einfluss auf die Verteilungssituation.*
- 6661 • *Ergebnisse des Prozesses: (1) Positiver Einfluss auf das Beschäftigungsniveau, was allerdings stark*
6662 *zulasten der Qualität der Beschäftigung gegangen ist, was (2) zu gestiegenen Lohnunterschieden*
6663 *(„Lohnspreizung“) geführt hat.⁴⁵⁷*
- 6664 • *Die Zunahme der Teilzeitarbeit hat zur gestiegenen Lohnungleichheit beigetragen. Die Teilzeitquote*
6665 *lag 2011 bei 34,5 Prozent aller abhängig Beschäftigten gegenüber 15,7 Prozent im Jahre 1991.*
6666 *Insgesamt liegen die jährlich geleisteten Arbeitsstunden (Arbeitsvolumen) trotz des Anstiegs in den*
6667 *beiden Jahren vor und nach dem Kriseneinbruch 2008 immer noch unter dem Niveau von 1991.⁴⁵⁸*
- 6668 • *Frauen befinden sich nach wie vor in einer speziellen Situation: Zwar steigt die Beschäftigungsquote*
6669 *von Frauen an, aber das Arbeitsvolumen der erwerbstätigen Frauen hat sich nicht verändert: Immer*
6670 *mehr Frauen arbeiten in Teilzeit. Zudem erhalten sie häufig bei gleichem Bildungsniveau und für*
6671 *dieselbe Arbeit einen geringeren Lohn als Männer.*
- 6672 • *Der Trend zu kleineren Haushalten steigert Lohn- und Einkommensungleichheit. Auch die*
6673 *„Paarungssiebung“ hat zur steigenden Ungleichheit beigetragen (ein Arzt heiratet eine Ärztin und*
6674 *nicht (mehr) die Krankenschwester).*
- 6675 • *Die Ungleichheit der Kapitaleinkommen ist in den letzten Jahren durchschnittlich stärker gestiegen als*
6676 *die bei den Lohneinkommen. Allerdings stellt das Kapitaleinkommen lediglich 7 Prozent des*
6677 *Gesamteinkommens eines Haushaltes. Der Einfluss des Kapitaleinkommens auf die*
6678 *Haushaltseinkommensungleichheit war deshalb im Vergleich zum Einfluss von Lohneinkommen gering*
6679 *(Deutschland stellt hier eine Ausnahme dar, hier war der Einfluss bedeutend). Kapitaleinkommen*
6680 *wurde gerade für wohlhabende Haushalte eine größere Quelle von Haushaltseinkommen.*

⁴⁵⁵ Für den Bereich der Vermögensungleichheit gibt es keine vergleichenden Studien.

⁴⁵⁶ Siehe Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Growing Unequal?; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Divided We Stand; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Country Note: Germany; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Mehr Wohlstand durch Wachstum?

⁴⁵⁷ In den meisten Fällen ist der kombinierte Einfluss dieser Faktoren auf die allgemeine Einkommensungleichheit und Haushaltseinkommen weniger klar.

⁴⁵⁸ Siehe ausführlich Kapitel 3.5.2 dieses Sondervotums.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 6681 • *Bildung spielt laut OECD die zentrale Rolle. Zum einen hat Bildung einen positiven Einfluss auf das*
6682 *Beschäftigungswachstum. Zum anderen wird der Anstieg der Lohnunterschiede, die verbunden sind mit*
6683 *technologischem Fortschritt, regulatorischen Reformen und institutionellen Veränderungen durch das*
6684 *Angebot an qualifizierten Arbeitern überwiegend ausgeglichen.*
- 6685 • *Neben der materiellen Umverteilung existiert auch eine immaterielle in Form der Bereitstellung eines*
6686 *leistungsfähigen Bildungssystems, einer grundlegenden Gesundheitsversorgung und eines akzeptablen*
6687 *Lebensstandards für alle. Diese Art der Umverteilung reduziert die Einkommensungleichheit in den*
6688 *OECD-Ländern im Durchschnitt um 20 Prozent, in Deutschland jedoch nur um 17 Prozent.*
- 6689 • *Eine wichtige Rolle bei der Verringerung der Ungleichheit spielten in allen OECD-Ländern die*
6690 *öffentlichen Transferleistungen sowie Steuern und Sozialabgaben. Aggregiert reduzieren sie die*
6691 *Ungleichheit bei der arbeitsfähigen Bevölkerung im Durchschnitt um etwa ein Viertel.⁴⁵⁹ In*
6692 *Deutschland waren es sogar fast 30 Prozent.*
- 6693 • *Zwischen 1980 und 2012 gab es einen Anstieg des Anteils der Top-Einkommensbezieher. In*
6694 *Deutschland war dieser Effekt vergleichsweise gering, das Ausgangsniveau war und ist hier dafür aber*
6695 *am oberen Drittel der OECD-Länder.*
- 6696 • *Jenseits dieser von der OECD genannten Faktoren ist gerade mit Blick auf Deutschland auch die*
6697 *Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung zu erwähnen. Nach Berechnungen des Instituts Arbeit und*
6698 *Qualifikation (IAQ) arbeiten inzwischen in Deutschland 23,1 Prozent der Beschäftigten oder knapp*
6699 *acht Millionen Personen für einen Niedriglohn. 1995 waren es nur rund 17 Prozent oder gut fünf*
6700 *Millionen Beschäftigte. Die Niedriglohnschwelle – definiert als zwei Drittel des mittleren Lohns – liegt*
6701 *gegenwärtig bei 9,15 Euro die Stunde. 4,1 Millionen Beschäftigte verdienen weniger als sieben Euro*
6702 *die Stunde, 1,4 Millionen sogar weniger als fünf Euro die Stunde. Inzwischen ist das Anwachsen des*
6703 *Niedriglohnssektors gestoppt. Sein Umfang verharrt derzeit auf hohem Niveau.⁴⁶⁰*
- 6704 *Die OECD weist vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse auf die Bedeutung zusätzlicher und besserer*
6705 *Arbeitsplätze hin, denn Beschäftigung ist ein zentraler Weg, um Ungleichheit zu verringern und/oder Armut zu*
6706 *entkommen. Zudem empfiehlt sie hohe Investitionen in Humankapital, und das ein Leben lang – für alle. Ein*
6707 *weiterer Ansatzpunkt sind Reformen bei den Steuer- und Sozialsystemen sowie die Bereitstellung qualitativ*
6708 *hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen.*
- 6709

⁴⁵⁹ Gemessen am Gini-Koeffizienten.

⁴⁶⁰ Vgl. Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2012). Niedriglohnbeschäftigung 2010.

6710 **4. Soziale und fiskalische Herausforderungen vor dem Hintergrund globaler und**
6711 **demografischer Veränderungen**

6712 **4.1. Demografie, Finanzpolitik und Sozialstaat**

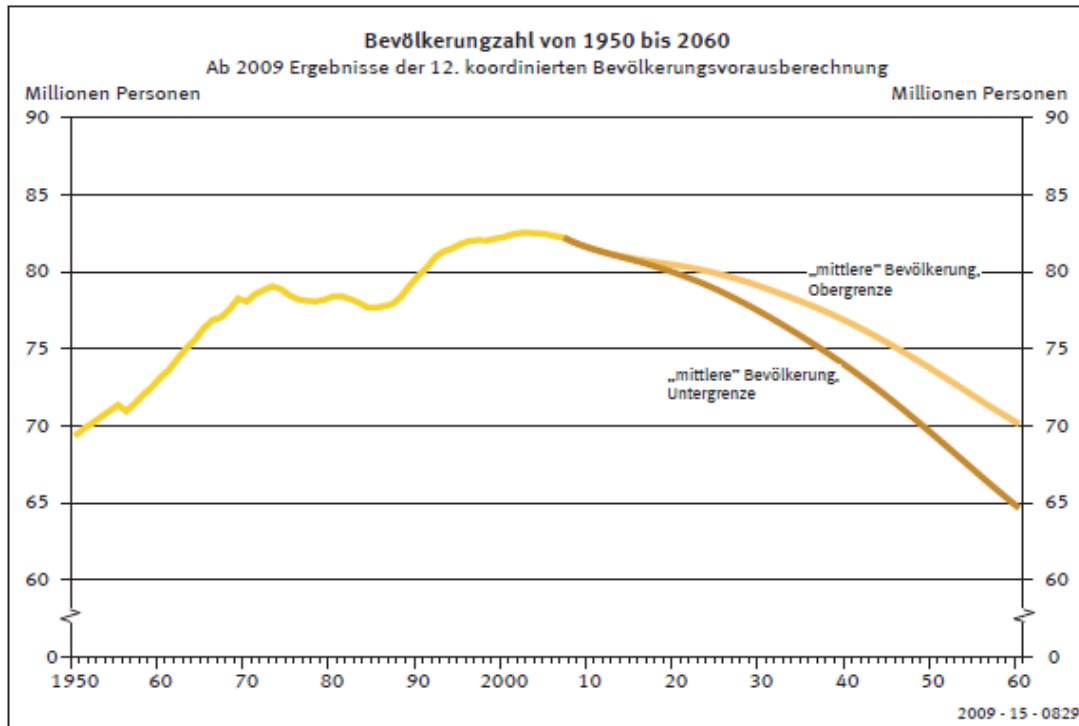
6713 **4.1.1. Herausforderung Demografie**

6714 *Die demografische Entwicklung ist eine Herausforderung für die staatliche Finanzpolitik und den Sozialstaat.*
6715 *Der demografische Wandel wird aller Voraussicht nach zu tendenziell rückgängigen Wachstumsraten führen*
6716 *(siehe Kapitel 2.6 dieses Sondervotums). Gleichzeitig steigen aufgrund der alternden Gesellschaft die*
6717 *Anforderungen an den Sozialstaat. Die Veränderungen in der Altersstruktur der Gesellschaft der Bundesrepublik*
6718 *Deutschland hat zur Folge, dass die Zahl der erwerbsfähigen Personen in den kommenden Jahrzehnten in*
6719 *absoluten Zahlen sinken wird, während es mehr Seniorinnen und Senioren geben wird. Im Ergebnis steigt der*
6720 *Altenquotient, also das Verhältnis von Personen im Erwerbsalter (hierunter werden in der Regel alle von 20 bis*
6721 *unter 65 Jahren verstanden) zu Älteren (65 Jahre und älter) deutlich an. Die geringere Zahl von*
6722 *Erwerbspersonen führt bei unverändertem Steuer- und Abgabensystem zu geringer steigenden, aber dennoch*
6723 *wegen der zunehmenden Produktivität der Beschäftigten zu wachsenden Einnahmen des Staates (unter anderem*
6724 *Steuern und Sozialbeiträge).⁴⁶¹ Gleichzeitig führt die höhere Zahl von Personen im Rentenalter tendenziell zu*
6725 *höheren Ausgaben und zu einer Verschiebung der Ausgabenstruktur (unter anderem Anstieg der staatlichen*
6726 *Ausgaben in der Renten- und Krankenversicherung).*

6727 *Das Statistische Bundesamt legt regelmäßig Berechnungen der Entwicklung der deutschen Bevölkerungszahl in*
6728 *den kommenden Jahrzehnten vor, die auf verschiedenen Annahmen zur Geburtenhäufigkeit, zum Anstieg der*
6729 *Lebenserwartung und zur Zuwanderung beruhen. Die aktuellen Vorausberechnungen reichen bis zum Jahr*
6730 *2060. Das Statistische Bundesamt prognostiziert in einem „mittleren“ Szenario (Geburtenrate von 1,4 Kindern*
6731 *je Frau, Anstieg der Lebenserwartung bei Jungen um acht und bei Mädchen um sieben Jahre bis 2060), dass die*
6732 *deutsche Bevölkerung von heute 82 Millionen Menschen je nach Höhe der Zuwanderung (per Saldo 100.000*
6733 *oder 200.000 pro Jahr) auf 65 bis 70 Millionen Menschen im Jahr 2060 schrumpfen kann.⁴⁶²*

⁴⁶¹ Auch der Sachverständigenrat geht davon aus, dass die Zunahme der Staatseinnahmen zukünftig zwar geringer wird, „[...] im Vergleich zu der des Bruttoinlandsprodukts aber stabil bleiben“ wird. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: 10. Vgl. ebenda: unter anderem 10 und 157.

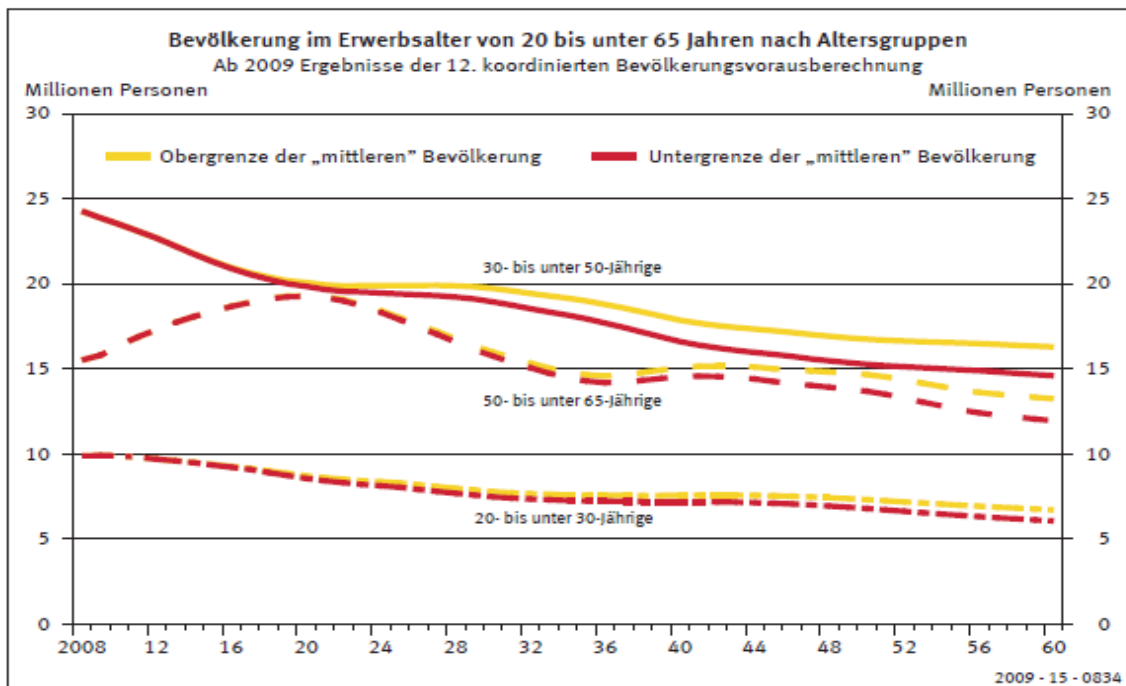
⁴⁶² Vgl. Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060.



6734

6735 Abbildung 44: Entwicklung der Bevölkerungszahl Deutschlands 1950 bis 2060 (ab 2008 prognostiziert).⁴⁶³

6736 In allen Szenarien wird prognostiziert, dass der Rückgang der Bevölkerung sich vor allem auf die Anzahl der
 6737 Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 65 Jahren auswirken wird. Im Jahr 2010 betrug die Gruppe der
 6738 Erwerbstätigen knapp 50 Millionen Menschen, im Basisszenario wird angenommen, dass es einen Rückgang von
 6739 bis zu 27 Prozent auf 36 Millionen Erwerbstätige im Jahr 2060 geben kann (Szenario „mittlere“ Bevölkerung,
 6740 Obergrenze).



6741

6742 Abbildung 45: Prognose der Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter in Deutschland.⁴⁶⁴

⁴⁶³ Quelle: Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 12.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6743 *Aus der Alterung der Gesellschaft und dem Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ergeben sich*
6744 *Veränderungen in Struktur und Höhe der Sozialausgaben. Modellberechnungen zeigen, dass unter*
6745 *unveränderten Voraussetzungen insbesondere die Kosten für Alterssicherung (Rente und Beamtenversorgung)*
6746 *sowie Gesundheit und Pflege deutlich steigen werden. Diesen prognostizierten Mehrkosten stehen*
6747 *Kostensenkungen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Sozialgesetzbuch II, Bildungsfinanzierung und*
6748 *Familienleistungen gegenüber, die die Mehrausgaben jedoch nicht annähernd kompensieren.*⁴⁶⁵

6749 *Ein leistungsfähiger Sozialstaat kann und soll jedoch die gesellschaftlichen Kosten demografischer*
6750 *Veränderungen solidarisch tragen. Die demografische Entwicklung ist nur dann eine Bedrohung für die*
6751 *Sozialversicherungen, wenn die gegenwärtige Finanzierungsstruktur und andere Faktoren, die sich negativ auf*
6752 *die Beitragsentwicklung auswirken (zum Beispiel niedrige Quote von sozialversicherten Beschäftigten, kein*
6753 *Mindestlohn) im Status quo beibehalten werden.*

6754 *Wenn es gelingt, mehr Personen (Frauen, Ältere, Geringqualifizierte) in das Erwerbsleben zu integrieren oder*
6755 *die Produktivität je Erwerbstätigen wie in der Vergangenheit weiter steigt, kann die Leistungsfähigkeit des*
6756 *Sozialstaats erhalten bleiben.*

6757 **4.1.2. Zukunft der öffentlichen Haushalte**

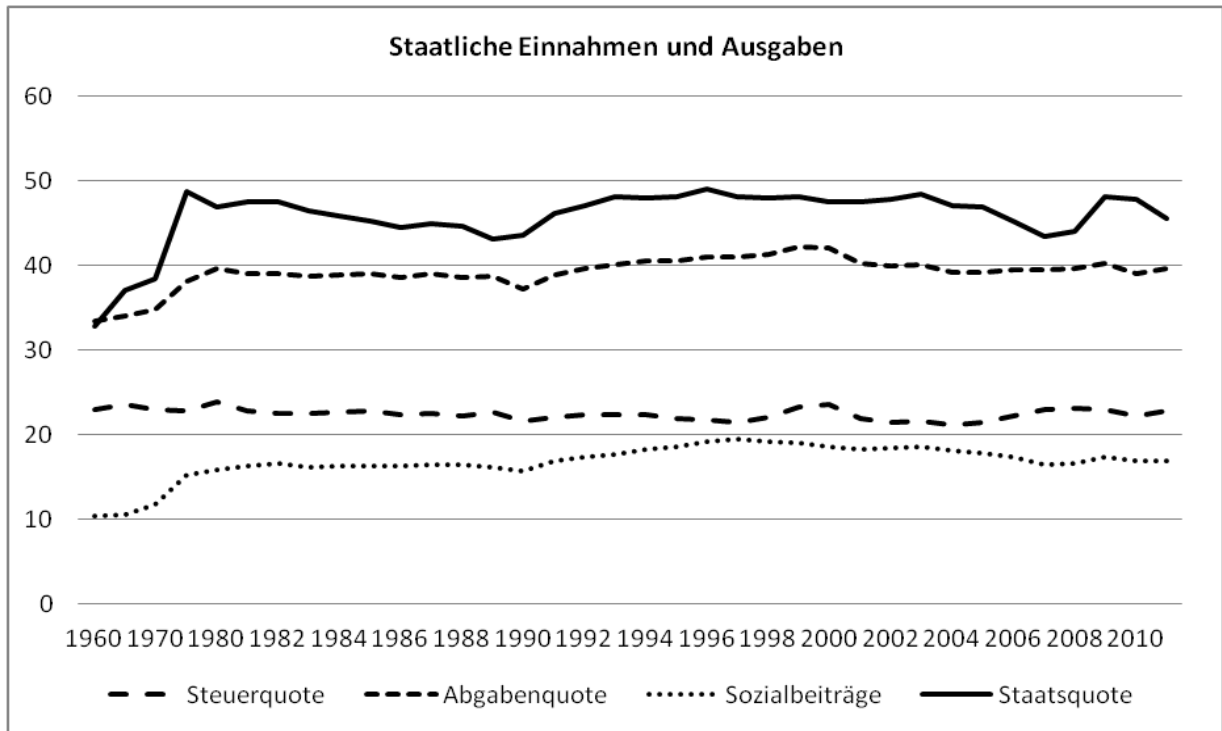
6758 *Für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte ergibt sich aus der bisherigen Darstellung eine Reihe von*
6759 *Herausforderungen. Die Ausgangslage kann dabei ab Mitte der 1970er Jahre als eine Situation einer langfristig*
6760 *stabilen Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben beschrieben werden. Es ist bemerkenswert, dass*
6761 *sich die vier zentralen Größen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben in den vergangenen 50 Jahren als*
6762 *Anteil des BIP nur geringfügig verändert haben: die Abgabenquote (bestehend aus der Steuerquote und den*
6763 *Sozialbeiträgen) und die Staatsquote einschließlich Sozialversicherungen.*⁴⁶⁶ *Die strukturelle Zusammensetzung*
6764 *der Einnahmen und Ausgaben hat sich jedoch deutlich verschoben.*⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 19.

⁴⁶⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: 183 f. Die Berechnungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung basieren auf einem Basisszenario mit folgenden Grundannahmen: Ein Wachstum der totalen Faktorproduktivität von jährlich 0,9 Prozent, eine Bevölkerungsentwicklung, die der Variante 1-W1 der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes entspricht, eine im Jahr 2020 auf 5,0 sinkende Erwerbslosenquote und ein Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen von 43 Millionen Personen im Jahr 2010 auf 31 Millionen Personen im Jahr 2060. Vgl. ebenda: 177 f.

⁴⁶⁶ Der hier dargestellte Wert für die Staatsquote basiert auf der Berechnung inklusive der Sozialversicherungen. Schlägt man die Sozialversicherungen nicht der Staatstätigkeit zu, liegt die Quote bei unter 30 Prozent (siehe Abschnitt 3.1.4 dieses Sondervotums).

⁴⁶⁷ So hat sich in Deutschland eine starke Verschiebung von den direkten zu den indirekten Steuern vollzogen. Heute machen Gewinn- und Vermögenssteuern einen deutlich geringeren Anteil am Steueraufkommen aus als noch vor 50 Jahren, während Mehrwert- und Verbrauchssteuern einen deutlich höheren Teil ausmachen. Gerade der Anstieg der Mehrwertsteuer ist unter sozialen Gesichtspunkten besonders problematisch.



6765

6766

Abbildung 46: Entwicklung staatlicher Einnahmen und Ausgaben in Deutschland, 1960 bis 2010.⁴⁶⁸

6767 Die strukturelle Deckungslücke in den öffentlichen Finanzen wurde nicht geschlossen. Mehrfache
 6768 Steuerreformen haben in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Einnahmehbasis zusätzlich geschwächt
 6769 wurde.⁴⁶⁹ Doch selbst wenn die gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben aufgrund der Maßgaben der
 6770 grundgesetzlich verankerten Schuldenbremse ab 2020 kein strukturelles Defizit mehr aufweisen sollten, so ist
 6771 durch den weiteren Rückgang der Wachstumsraten im Aggregat die strukturelle Anpassungsnotwendigkeit der
 6772 öffentlichen Haushalte noch nicht vorbei. Der aktuelle Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016 geht von einer
 6773 mittelfristigen Steigerung des preisbereinigten BIP von 1,5 Prozent aus.⁴⁷⁰ Das ist deutlich mehr, als die in
 6774 Kapitel 2.6 dieses Sondervotums vorgestellten Extrapolationen erwarten lassen, die zu einem Wachstum je nach
 6775 Erwerbstätigenquote zwischen 0,15 Prozent und 0,3 Prozent pro Jahr kommen. Die aktuelle Schuldenquote muss
 6776 also unter der Bedingung stabilisiert oder gesenkt werden, dass gleichzeitig die Wachstumsraten fallen und die
 6777 sozialpolitischen Herausforderungen in einer alternden Gesellschaft tendenziell eher steigen (siehe Kapitel 3.1.1
 6778 dieses Sondervotums).

6779 Durch höheren Wachstumsraten würde sich der Verteilungsspielraum natürlich weiter erhöhen. Diese sind aber
 6780 weder wahrscheinlich noch bedingungslos wünschenswert. Findet in der Finanzpolitik keine Änderung statt,
 6781 wäre bei unveränderter Steuergesetzgebung ebenfalls nur mit einem schwachen Wachstum der Steuereinnahmen
 6782 zu rechnen. Würde die Steuerquote auch in Zukunft bei rund 22 Prozent verharren, würden die Einnahmen des
 6783 Staates in den kommenden 50 Jahren um den gleichen Betrag, also zwischen 8 und 15 Prozent real steigen. Wie
 6784 oben erwähnt, geht der aktuelle Finanzplan des Bundes aber von deutlich höheren Einnahmeerhöhungen aus, da
 6785 von höheren BIP-Wachstumsraten ausgegangen wird. Sollte diese Annahme nicht zutreffen, muss die strukturelle
 6786 Deckungslücke über eine Erhöhung der Einnahmen (steigende Staatsquote) geschlossen werden.

6787

4.1.3. Handlungsoptionen für nachhaltige öffentliche Finanzen

6788 Insgesamt ist festzuhalten, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aufgrund der demografischen
 6789 Entwicklung deutlich unter Druck geraten könnte, wenn keine gegenläufigen Maßnahmen durchgeführt

⁴⁶⁸ Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2012). Monatsbericht Januar 2012: 80 f.; sowie Statistisches Bundesamt (2012). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

⁴⁶⁹ Vgl. Rietzler, Katja; Teichmann, Dieter; Truger, Achim (2012). IMK-Steuerschätzung 2012-2016: 11.

⁴⁷⁰ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2012). Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016: 5.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6790 werden.⁴⁷¹ Diese Maßnahmen lassen sich unterscheiden nach solchen, die auf eine Erhöhung der Wachstumsrate
6791 (also Steigerung des Volkseinkommens) gerichtet sind, und solchen, die auf einer Erhöhung von Abgaben und
6792 Steuern (also Umverteilung des Volkseinkommens) zielen.

6793 Von besonderer Bedeutung sind eine Reform des Bildungssystems (Kapitel 4.2 dieses Sondervotums) sowie eine
6794 Neuausrichtung der Finanzpolitik.⁴⁷² Letztere umfasst in erster Linie Maßnahmen zur Gegenfinanzierung
6795 notwendiger öffentlicher Investitionen (Kapitel 3.1.4 dieses Sondervotums). Dabei geht es darum, Steuermittel
6796 dort einzusetzen, wo sie für die Gesellschaft am gewinnbringendsten sind: Investitionen in Zukunftsfaktoren wie
6797 Bildung und Innovation. Es geht aber auch um eine stärkere Beteiligung von Gewinnen, hohen Einkommen und
6798 Vermögen an der Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben. Wie in Kapitel 3.6 dieses Sondervotums
6799 gezeigt wurde, hat sich die Verteilung von Vermögen und Einkommen in den letzten Jahren immer weiter
6800 gespreizt. Eine gerechte, faire und vor allem nachhaltige Finanzpolitik ist daher nur mit einer Erhöhung der
6801 Einnahmebasis zu erreichen. So kann auch die Rückführung der Schuldenlast erreicht und damit die
6802 Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederhergestellt werden. Höhere Einnahmen können sowohl mittels
6803 einer stärkeren Besteuerung von Einkommen (Erhöhung des Einkommensteuersatzes) und Gewinnen (Erhöhung
6804 des Körperschaftsteuersatzes) als auch durch die Besteuerung von Vermögen (Einführung einer
6805 Vermögensabgabe und/oder einer Vermögensteuer) und von Erbschaften und eine Weiterentwicklung der
6806 ökologischen Steuerreform erreicht werden.

6807 Des Weiteren kann dem bevölkerungsbedingten Rückgang des Wachstums des BIP durch eine stärkere
6808 Steigerung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität oder durch einen Anstieg der erwerbstätigen
6809 Bevölkerung entgegengewirkt werden. Ein Anstieg der erwerbstätigen Bevölkerung mag möglich sein und ist
6810 sehr wünschenswert (Stichworte: Migration, Erwerbsquote von Frauen oder auch älteren und jüngeren
6811 Menschen), wird aber höchstwahrscheinlich nicht ausreichen, um die Tragfähigkeitslücke der öffentlichen
6812 Haushalte zu schließen. Diese beträgt laut einer Modellberechnung im Auftrag des Sachverständigenrates
6813 3,1 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt.⁴⁷³ Modellrechnungen zeigen, dass durch einen höheren
6814 Wanderungssaldo (jährlicher Wanderungssaldo von 200.000 Personen ab dem Jahr 2020), eine höhere
6815 Erwerbsquote und einen höheren Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen (Anstieg der Frauenerwerbsquote
6816 in Relation zu den Erwerbsquoten der Männer wie derzeit in Skandinavien) 1,5 Prozent der Tragfähigkeitslücke
6817 geschlossen werden können.⁴⁷⁴ Alternativ wäre eine deutliche Steigerung der Arbeitsproduktivität in den
6818 kommenden Jahrzehnten möglich.

6819 Sollte es aber nicht gelingen, die Produktivität deutlich über den Trend der letzten Dekaden zu heben, die
6820 Einwanderung stark zu steigern und die Erwerbstätigenquote stärker als in den vorgestellten Szenarien zu
6821 heben, es also nicht zu Wachstumsraten kommt, die deutlich über den genannten 0,1 bis 0,3 Prozent liegen,
6822 kommt der Einnahmeverbesserung durch eine sozial gerechte Erhöhung der Abgaben- und Steuerquote die
6823 zentrale Bedeutung zu.

6824 **4.1.4. Demografie und Sozialstaat**

6825 Die über die Sozialversicherungen organisierte Umverteilung von Einkommen und der finanzielle Schutz vor
6826 Lebensrisiken haben die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und den allgemeinen Wohlstand in Deutschland
6827 gesteigert. In der Vergangenheit haben die Sozialversicherungen hierzu entscheidend beigetragen.

6828 **4.1.4.1. Zur Konstruktion des deutschen Sozialstaats**

6829 Der deutsche Sozialstaat ist durch die Dominanz gesetzlicher Sozialversicherungen (Krankenversicherung,
6830 Pflegeversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung) gekennzeichnet. Deren
6831 Finanzierung basiert auf zwei Komponenten: Zum überwiegenden Teil sind es Beiträge, die von Beschäftigten

⁴⁷¹ Siehe hierzu auch die Ausführungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in der Expertise des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011) zu „Herausforderungen des demografischen Wandels“: 157-198 sowie Bundesministerium der Finanzen (2011). Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

⁴⁷² Vgl. Enderlein, Henrik; Wagner, Gert (2011). Die Steuern erhöhen.

⁴⁷³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: 176.

⁴⁷⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des demografischen Wandels: 188.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6832 und Arbeitgebern gezahlt werden, zum anderen steuerfinanzierte Zuschüsse des Bundes. Die Beiträge hängen bis
6833 zur Höhe der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenzen von den Bruttolöhnen und -gehältern und den jeweils vom
6834 Gesetzgeber für die einzelnen Sparten festgelegten Beitragssätzen ab. Grundsätzlich gilt das Prinzip der
6835 paritätischen, also jeweils zur Hälfte durch Beschäftigte und Arbeitgeber getragenen Finanzierung der
6836 Sozialversicherungsbeiträge. Diese wurde jedoch in der Vergangenheit aufgeweicht, etwa indem der
6837 Beitragssatz der Arbeitgeber in der gesetzlichen Krankenversicherung einseitig gesenkt, oder die Beschäftigten
6838 bei der Einführung der Pflegeversicherung auf einen Feiertag verzichten mussten.

6839 Bedeutsam ist darüber hinaus, dass nur jeweils ein Teil der Bevölkerung in den Sozialversicherungen
6840 pflichtversichert ist. In der Arbeitslosen- und der gesetzlichen Rentenversicherung vornehmlich
6841 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. In der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung Arbeitende mit
6842 einem Einkommen unterhalb der Versicherungspflichtgrenze. Viele Selbständige und – in der gesetzlichen
6843 Krankenversicherung – gut verdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind also ebenso wie Beamte
6844 nicht am Solidarverbund beteiligt.

6845 Außerdem werden auch innerhalb der Sozialversicherung Gutverdienende relativ weniger stark belastet als
6846 Durchschnitts- oder Geringverdienende. Ursache für die bestehenden Beitragsbemessungsgrenzen – auf
6847 Einkommen oberhalb dieser werden keine Beiträge mehr erhoben – ist das Prinzip der Beitrags-Leistungs-
6848 Äquivalenz.

6849 Darüber hinaus ergeben sich aufgrund der „Lohnarbeitszentrierung“ des deutschen Sozialversicherungssystems
6850 systembedingt negative finanzielle Folgen, wenn es – selbst bei wachsendem Bruttoinlandsprodukt (BIP) – zu
6851 einer Verschiebung innerhalb des Volkseinkommens von den Arbeitnehmerentgelten hin zu den Gewinn- und
6852 Vermögenseinkommen (fallende Lohnquote) kommt (vgl. Kapitel 3.6 dieses Sondervotums). In dem Fall
6853 profitieren die Sozialversicherungen nicht oder nur in geringem Maße vom Wachstum der Wirtschaft.⁴⁷⁵ Dieses
6854 Problem wird gerade bei sinkenden Wachstumsraten und hierdurch bedingten sich zuspitzenden
6855 Verteilungskonflikten virulent. Das primäre Problem sind dann nicht sinkende oder niedrige Wachstumsraten,
6856 sondern die spezifische Konstruktion und Finanzierung des Sozialversicherungssystems. Denn „aus
6857 gesamtwirtschaftlicher Sicht macht es [...] keinen prinzipiellen Unterschied, über welchen Träger die Ausgaben
6858 finanziert werden, sei es über die Sozialversicherungen oder über den Staat [...], und ob die Finanzierung über
6859 Steuern oder Beiträge erfolgt“⁴⁷⁶. Entscheidend ist, ob die finanziellen Mittel grundsätzlich vorhanden sind oder
6860 ob sie nur aufgrund spezifischer Entwicklungen nicht zur Finanzierung des Sozialstaats im Allgemeinen und der
6861 Sozialversicherungen im Besonderen genutzt werden.

6862 **4.1.4.2. Sozialversicherungen unter den Bedingungen niedriger Wachstumsraten**

6863 Im Kern gilt der Grundsatz, dass Wirtschaftswachstum positiv auf die Beschäftigung und – wegen der
6864 Lohnabhängigkeit der Sozialversicherungen – die Einnahmen der Sozialversicherungen wirkt.⁴⁷⁷ Eine solch
6865 positive Entwicklung hängt jedoch an einer Reihe von Bedingungen: Zum einen muss die Wachstumsrate über
6866 dem Produktivitätsfortschritt liegen. Nur dann steigen Arbeitsvolumen und Gesamtbeschäftigung. Allerdings
6867 steigen damit nicht notwendigerweise die Summe der Arbeitnehmerentgelte und auf diese Weise die Einnahmen
6868 der Sozialversicherungen. Vielmehr sanken in der Vergangenheit trotz positiver Wachstumsraten und deutlich
6869 steigender Beschäftigung die realen Arbeitnehmerentgelte. Erst 2011 erreichten sie wieder das reale Niveau des
6870 Jahres 2000. Hierdurch kam es trotz positiver Wachstumsraten auch immer wieder zu real stagnierenden
6871 Einnahmen und in der Folge trotz Sparmaßnahmen zu Finanzierungsdefiziten bei den Sozialversicherungen (so
6872 zuletzt 2005). Ursächlich für die Defizite waren erhebliche Veränderungen in der Struktur und Qualität der
6873 Beschäftigung.⁴⁷⁸

6874 Die deutschen Ausgaben für soziale Sicherung sind im Zeitverlauf nur moderat angewachsen und liegen auch im
6875 europäischen Vergleich nur leicht über dem Durchschnitt.⁴⁷⁹ Die Finanzierungsprobleme der

⁴⁷⁵ Vgl. Bäcker, Gerhard; Naegele, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Neubauer, Jennifer (2008). Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: 127 f.

⁴⁷⁶ Bäcker, Gerhard; Naegele, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Neubauer, Jennifer (2008). Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland: 116.

⁴⁷⁷ Vgl. hierzu das Kapitel 3.5 „Wachstum und Beschäftigung“ in diesem Sondervotum.

⁴⁷⁸ Vgl. Kapitel 3.5 dieses Sondervotums.

⁴⁷⁹ Damit spiegelt sich die in der Vergangenheit typische Korrelation zwischen wachsendem Pro-Kopf-Einkommen einer Gesellschaft und steigender Sozialleistungsquote.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6876 *Sozialversicherungen stellen sich somit zum einen als ein Einnahmeproblem (Beiträge und Steuern) dar.*
6877 *Darüber hinaus spielen aber auch die Ausgabenseite und Fehlsteuerungen eine wichtige Rolle.*

6878 *Ein wachsender Teil des Volkseinkommens steht heute zudem nicht mehr zur Finanzierung des Sozialstaates zur*
6879 *Verfügung. Der Anteil der Vermögenseinkommen ist gewachsen, Beschäftigungsverhältnisse, die nicht in die*
6880 *Sozialversicherungen einbezogen sind, haben zugenommen. Die demografische Herausforderung verlangt somit*
6881 *nach einer Reform der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherungssysteme. Diese sollte dazu führen, dass*
6882 *andere Einkunftsarten zur Finanzierung herangezogen werden, versicherungsfremde Leistungen über Steuern*
6883 *finanziert werden und Geringverdienende von Sozialabgaben entlastet werden.*

6884 *Die Finanzierung des Sozialstaates kann nicht über eine Kürzung der Leistungen verbessert werden, sondern ist*
6885 *unter anderem über eine effiziente Verwendung der Mittel, vor allem in der Gesundheitsversorgung, zu*
6886 *erreichen. Zu wenig Geld wird heute für Prävention aufgewendet. Teure Folgeprobleme sind die Konsequenz,*
6887 *wenn zum Beispiel eine Krankheit chronisch wird. Auch Überversorgung in einigen Bereichen ist kennzeichnend*
6888 *für das Gesundheitswesen.*

6889 *Darüber hinaus sind alle Bevölkerungsgruppen in den Solidarausgleich innerhalb der Sozialversicherungen*
6890 *einzubeziehen.*

6891 **4.1.5. Zusammenfassung und politische Folgerungen**

6892 *Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die demografische Entwicklung Höhe und Struktur der Sozialausgaben*
6893 *verändern wird. Solange die Wachstumsraten positiv sind, erweitern sich jedoch ebenfalls die finanziellen*
6894 *Spielräume. Ein Problem liegt darin, dass die Arbeitseinkommen und in der Folge dann die Einnahmen der*
6895 *Sozialversicherungssysteme von der Entwicklung des Volkseinkommens zunehmend abgekoppelt worden sind.*
6896 *Auf der einen Seite ist der Anteil der Beitragszahler stetig reduziert worden, indem für bestimmte Personen*
6897 *„Opt-out“-Möglichkeiten durch den Wechsel in private Krankenversicherungen erhöht oder die*
6898 *Sozialversicherungsbeiträge bestimmter Beschäftigungsverhältnisse wie Minijobs verringert worden sind. Die*
6899 *entstandene Finanzierungslücke bei den Sozialversicherungen wurde auf der anderen Seite durch den Abbau von*
6900 *Leistungen und den Zufluss von Steuermitteln geschlossen.*

6901 *Eine Folge dieser Entwicklung ist, dass der Staat nicht nur massiv sparen, sondern zur Finanzierung seiner*
6902 *notwendigen Ausgaben sich auch verstärkt verschulden musste. Der private Reichtum dagegen ist gestiegen.*
6903 *Letztlich haben aber die Änderungen auf dem Arbeitsmarkt, in der Steuerpolitik und bei der Finanzierung der*
6904 *Sozialversicherung in Kombination mit der ineffizienten Subvention von Parallelstrukturen (insbesondere der*
6905 *privaten Krankenversicherung) seit über zwei Jahrzehnten für eine strukturelle Abkopplung der sozialen*
6906 *Sicherung vom Wachstum des BIP respektive vom Wachstum des Volkseinkommens gesorgt.*

6907 *Um den Herausforderungen, die aus der Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung und dem notwendigen*
6908 *sozialökologischen Umbau der Gesellschaft resultieren, zu begegnen, sind deshalb erstens mehr Menschen in*
6909 *den Schutz der Sozialversicherungen einzubeziehen. Dazu muss eine Wende in der Steuer- und*
6910 *Arbeitsmarktpolitik herbeigeführt werden. Das heißt einerseits eine höhere Beschäftigungsquote – und zwar*
6911 *sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung – gerade durch die stärkere Beteiligung von Frauen und von*
6912 *älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Migrantinnen und Migranten am Arbeitsmarkt.*

6913 *Zweitens müssen die Arbeitnehmerentgelte, auf denen die Beiträge zur Sozialversicherung basieren, erhöht*
6914 *werden, etwa durch eine Stärkung der Tarifbindung, durch die Regulierung von Leiharbeit, die Durchsetzung*
6915 *gleicher Bezahlung für Frauen und Männer und durch die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen*
6916 *Mindestlohns. Das kommt auch den Sozialversicherungen zugute. Der Kampf gegen Erwerbsarmut ist auch ein*
6917 *wichtiges Element im Kampf gegen Altersarmut.*

6918 *Drittens wird die Gesellschaft in Zukunft für die Finanzierung der Sozialversicherung einen höheren*
6919 *Steueranteil aufbringen und versicherungsfremde Leistungen sachgerecht finanzieren müssen.⁴⁸⁰*

⁴⁸⁰ Hierzu gibt es in der aktuellen Debatte viele verschiedene Lösungsansätze. Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) (2012). Die SPD-Rentenpolitik; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Bundestagsfraktion (2012). Garantierente; DIE LINKE.. im Bundestag (2012). Eine Rente zum Leben; Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2012). Für 2,60 Euro mehr im Monat: Heute die Rente von morgen sichern.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6920 *Und viertens muss die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme auf breitere FüÙe gestellt werden. Mit der*
6921 *Umsetzung einer „Bürgerversicherung“ in der Kranken- und Pflegeversicherung, die alle Bürgerinnen und*
6922 *Bürger mit allen Einkommen beteiligt, könnte schließlich nicht nur die Finanzierung dieser*
6923 *Sozialversicherungszweige bei sinkenden Beitragssätzen gesichert werden, sondern auch eine gleichmäßigere*
6924 *Verteilung der verfügbaren Einkommen erzielt werden.*⁴⁸¹

6925 **4.2. Herausforderung Bildung**

6926 **4.2.1. Einleitung**

6927 *Angesichts der weltweiten großen Trends, die sich mit den Stichworten Globalisierung, Wissensgesellschaft und*
6928 *demografischer Entwicklung beschreiben lassen, stellt die Aufgabe, ein leistungsfähiges Bildungssystem zu*
6929 *schaffen und ein hohes Bildungsniveau der Menschen zu erreichen, eine der größten Herausforderungen für die*
6930 *Zukunft dar, um den Wohlstand aller in unserer Gesellschaft sicherzustellen.*

6931 *Für eine gute Zukunft Deutschlands, eine gerechte Gesellschaft mit einem Wohlstandverständnis, das das*
6932 *Wohlergehen der Menschen in den Mittelpunkt rückt, für eine nachhaltige kulturelle, wirtschaftliche,*
6933 *gesellschaftliche und politische Entwicklung unseres Landes sind gut ausgebildete Menschen von entscheidender*
6934 *Bedeutung. Generell gibt es einen klaren Trend zu höher qualifizierenden Ausbildungsabschlüssen, sowohl im*
6935 *industriellen Sektor wie auch im Dienstleistungssektor.*

6936 *Dies gilt umso mehr, da andere Länder, zum Beispiel Korea, China oder Brasilien, erhebliche Anstrengungen*
6937 *unternehmen, um das Bildungsniveau ihrer Bevölkerung und damit auch die Innovationsfähigkeit ihrer*
6938 *Volkswirtschaften zu erhöhen.*

6939 *Aber auch für das Individuum, für ein geglücktes Leben, für die Entwicklung der Persönlichkeit, für die Teilhabe*
6940 *an der Gesellschaft und für die Beschäftigungsfähigkeit spielt Bildung eine große Rolle. Für jede Gesellschaft ist*
6941 *Stabilität, Entwicklungsfreiheit und der gesellschaftliche Zusammenhalt eng mit Bildungsniveau,*
6942 *Bildungschancen und -inhalten verknüpft. Und nicht zuletzt beruht der Erfolg der deutschen Volkswirtschaft vor*
6943 *allem auf gut ausgebildeten Menschen.*

6944 *Bildung sollte als Persönlichkeitsentwicklung und als Kompetenzförderung verstanden werden. Sie soll*
6945 *Menschen befähigen ihre Zukunft selbstbestimmt, ökologisch verträglich, wirtschaftlich leistungsfähig und sozial*
6946 *gerecht zu gestalten.*

6947 *Bisher wird unser Bildungssystem diesem Anspruch nicht gerecht. Es legt Bildungsverläufe zu früh fest und ist*
6948 *nicht durchlässig, es produziert zu viele Verlierer und weist eine soziale Schieflage auf. Studien, wie zum*
6949 *Beispiel die IGLU-Studie, belegen, dass die tatsächliche Leistung und das Leistungsvermögen von Kindern aus*
6950 *sogenannten bildungsfernen Familien auf fatale Weise unterschätzt werden. So zeigen sich in der Bewertung*
6951 *(Benotung) von Tests durch eine Lehrkraft bei gleicher Leistung gravierende Unterschiede, je nach Herkunft des*
6952 *Schülers beziehungsweise der Schülerin.*⁴⁸²

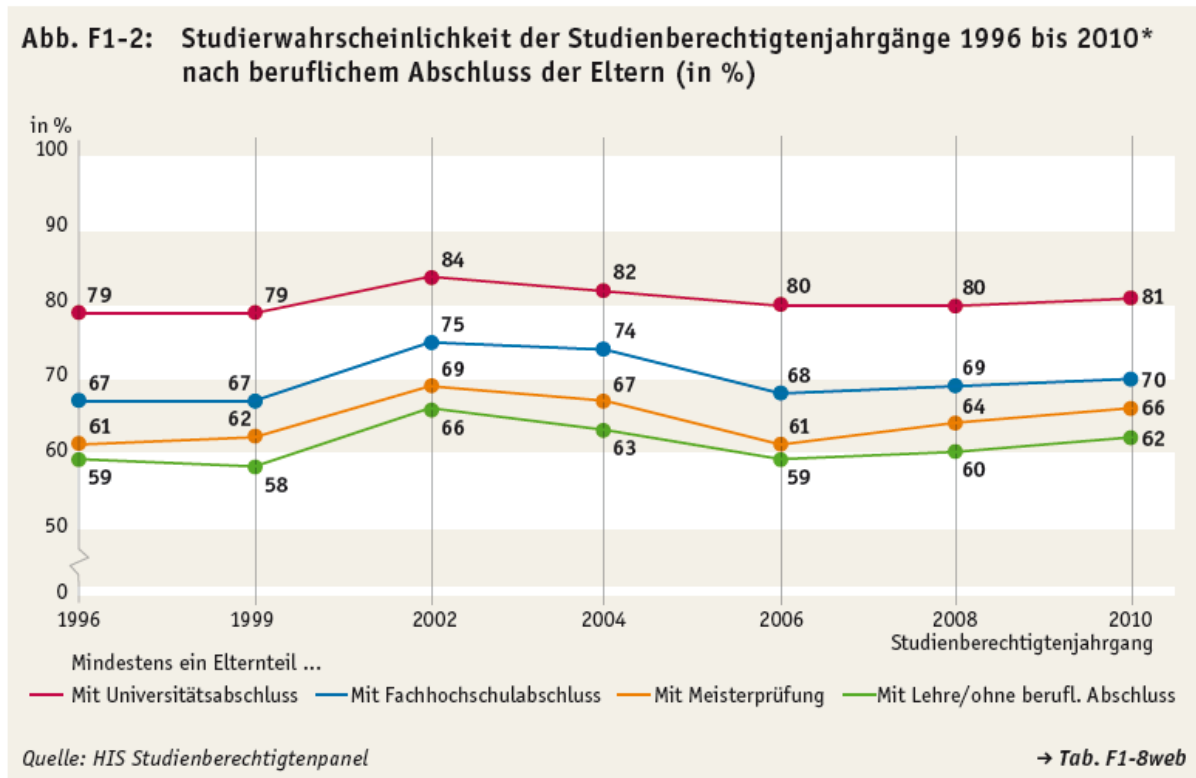
6953 *Dies ist nicht nur unter Gerechtigkeitsaspekten verwerflich, sondern führt auch zu Ausgrenzungserfahrungen*
6954 *und Demotivierung derjenigen, die benachteiligt werden, wie auch zu einer falschen Einschätzung der eigenen*
6955 *Leistung derjenigen, die bevorzugt werden. Gesamtgesellschaftlich sind diese Befunde daher höchst*
6956 *problematisch.*

6957 *Die Korrelation zwischen sozialer Herkunft und Bildungsweg ist in Deutschland so groß wie in keinem anderen*
6958 *Industrieland.*⁴⁸³

⁴⁸¹ Ergebnisse einer Simulationsstudie, die die Folgen der Umsetzung einer Bürgerversicherung nach der Konzeption der Bundestagsfraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 17/1238 vom 25.03.2010) untersucht hat. Vgl. Bartsch, Klaus (2011). Eine Simulationsstudie zu den Entwicklungen der Beitragssätze zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung.

⁴⁸² Vgl. Bos, Wilfried; Tarelli, Irmela; Bremerich-Vos, Albert, Schwippert, Knut (Hrsg.) (2012). IGLU 2011. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Münster, New York, München, Berlin.

⁴⁸³ Der Bildungsstatus der Eltern hat einen enormen Einfluss auf die Studienentscheidung der Kinder. Von 100 Kindern, deren Eltern selbst studiert haben, studierten 77, während es bei Kindern, deren Eltern nur einen



6959
6960

Abbildung 47: Studierneigung der Studienberechtigten nach beruflichem Abschluss der Eltern, 1996 bis 2010.

6961 *Ein leistungsfähiges Bildungssystem muss aber allen in Deutschland lebenden Menschen vergleichbare gute*
6962 *Bildungschancen bieten.*

6963 **4.2.2. Ausgangslage**

6964 **Frühkindliche Bildung**

6965 *Besondere Mängel zeigen sich bei der frühkindlichen Bildung. Zwar hat der Stellenwert der frühkindlichen*
6966 *Bildung im öffentlichen Bewusstsein und Handeln zugenommen. Die Teilnahmequote in Deutschland liegt*
6967 *bundesweit bei den Drei- bis Sechsjährigen über 94 Prozent.⁴⁸⁴ Das öffentliche Bildungs- und*
6968 *Erziehungsangebot für unter Dreijährige ist aber im europäischen Vergleich gesehen*
6969 *unterdurchschnittlich.^{485,486} Deutschland investiert circa 30 Prozent weniger in frühkindliche Bildung als*
6970 *vergleichbare Industriestaaten. Bundesweit wird eine Teilhabe für 35 Prozent des Jahrgangs weit verfehlt.*
6971 *Dabei ist der Bedarf besonders in städtischen Regionen weitaus höher. Einen gravierenden Mangel gibt es*
6972 *besonders an Kindertagesstätten und Schulen, die ganztätig, das heißt noch bis in den späten Nachmittag*
6973 *hinein, geöffnet sind, eine Selbstverständlichkeit in fast allen anderen europäischen Ländern.*

6974 *Bei der Betreuungsquote gibt es zwischen den neuen und den alten Bundesländern erhebliche Unterschiede. So*
6975 *war sie für unter dreijährige Kinder in Ostdeutschland mit 47 Prozent im Durchschnitt deutlich höher als in*
6976 *Westdeutschland (20 Prozent).*

Hauptschulabschluss haben, nur 13 waren. Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012: 125.

⁴⁸⁴ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012: 7.

⁴⁸⁵ Während etwa in Dänemark 2009 nahezu drei Viertel aller Kinder unter drei Jahren ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzten, liegt die Quote der Bildungsbeteiligung in Deutschland noch unter dem EU-Durchschnitt von mehr als einem Viertel. Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012: 57.

⁴⁸⁶ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012: 7.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

6977 *Große Differenzen ergeben sich zudem auch zwischen den Betreuungsquoten für Kinder mit und ohne*
6978 *Migrationshintergrund im Alter von unter drei Jahren. Nur 14 Prozent der Kinder mit Migrationshintergrund*
6979 *nehmen dieses Angebot in Anspruch. Bei Kindern im Alter zwischen drei und sechs Jahren verändert sich diese*
6980 *Relation und gleicht sich an.*

6981 ***Sekundäre und tertiäre Bildung***

6982 *Bei einer globalen Betrachtung des Bildungsniveaus der Bevölkerung in den Industrieländern liegt Deutschland*
6983 *im Mittelfeld.*

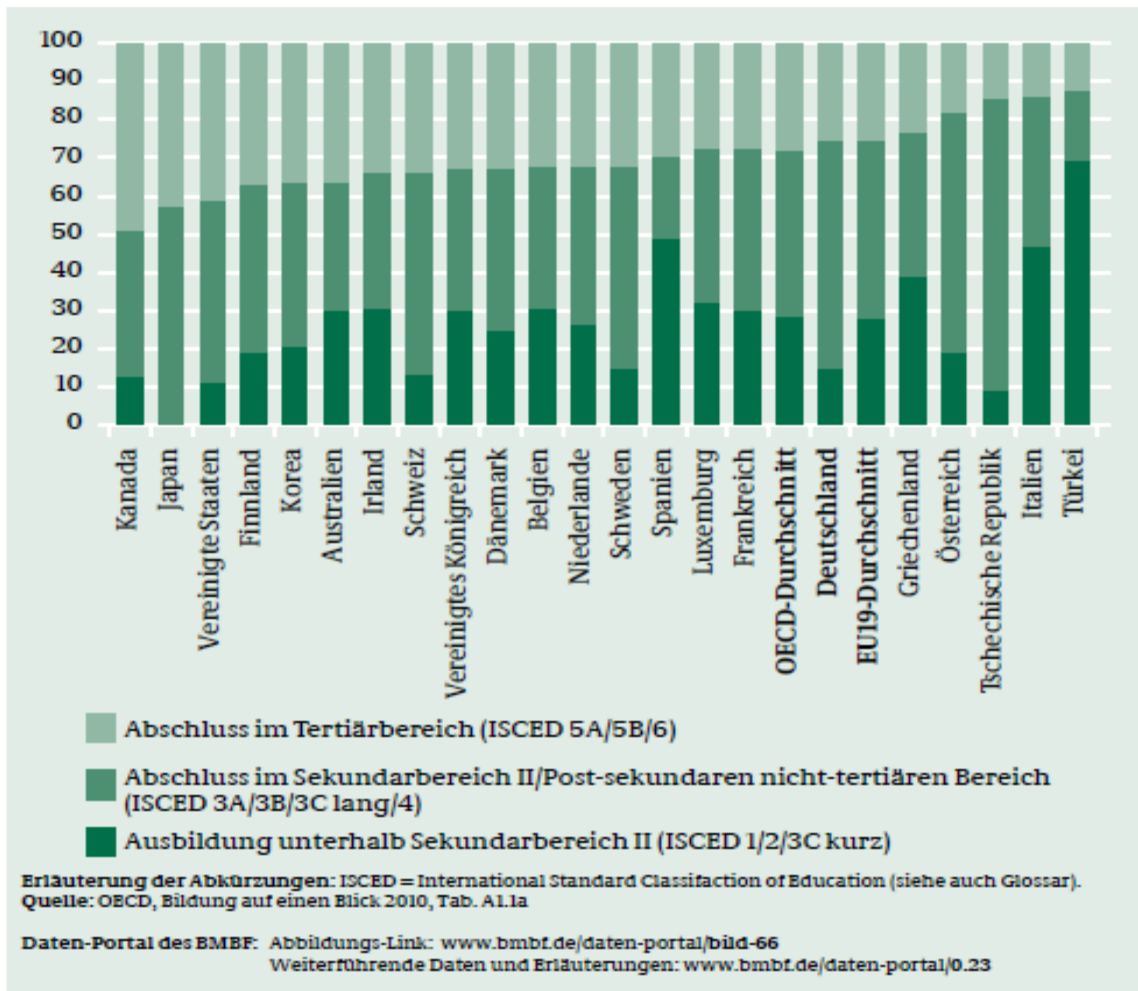
6984 *Beim Vergleich der Schülerleistungen in der Lesekompetenz ist Deutschland auf Rang 14 von 31 Ländern zu*
6985 *finden und befindet sich damit genau im OECD-Durchschnitt, das gleiche gilt auch für die Leistungen in*
6986 *Mathematik. Lediglich bei den Leistungen in den Naturwissenschaften liegt Deutschland oberhalb des OECD-*
6987 *Durchschnitts auf Rang acht. Damit bleibt Deutschland deutlich hinter dem Niveau von Ländern wie Finnland,*
6988 *Kanada, Südkorea, Neuseeland und anderen zurück.*⁴⁸⁷

6989 *Erfreulich ist, dass sich insgesamt das Schulabschlussniveau weiter erhöht hat. 2010 erreichten 34 Prozent der*
6990 *Schulabsolventinnen und Schulabsolventen eine allgemeine und 15 Prozent eine fachgebundene Hochschulreife.*
6991 *Die Erhöhung des Bildungsniveaus ist vor allem auf Bildungserfolge von Frauen zurückzuführen. Frauen*
6992 *zwischen 30 und unter 35 Jahren weisen inzwischen mit 23 Prozent etwas häufiger einen Hochschulabschluss*
6993 *auf als gleichaltrige Männer (22 Prozent).*⁴⁸⁸

6994 *Der Anteil der Personen ohne Berufs- beziehungsweise Schulabschluss ist jedoch nach wie vor zu hoch und liegt*
6995 *seit Jahrzehnten bei knapp 15 Prozent. Welche langfristigen, schwer zu korrigierende Folgen dies hat, zeigt*
6996 *allein die Tatsache, dass rund 7,5 Millionen Menschen im Erwachsenenalter als funktionale Analphabeten*
6997 *gelten. Sie haben denkbar schlechte Beschäftigungschancen und permanente Probleme im Alltagsleben.*

⁴⁸⁷ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). PISA 2009. Ergebnisse: Was Schülerinnen und Schüler wissen und können. Schülerleistungen in Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften (Band I). Paris.

⁴⁸⁸ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012: 9.



Die Grafik zeigt, dass Deutschland eine Spitzenposition im Sekundarbereich II innehat. Dies ist vor allem auf das gut ausgebaute Berufsbildungssystem und die duale Berufsausbildung zurückzuführen.

6998

6999 Abbildung 48: Bildungsstand der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren in ausgewählten OECD-Staaten in
 7000 Prozent (2008).

7001 Die Verteilung von tertiären Abschlüssen spielt eine Schlüsselrolle für die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit
 7002 einer Volkswirtschaft wie auch die kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung eines Landes.

7003 Hinzu kommt, dass in allen Ländern Absolventinnen und Absolventen des Tertiärbereichs ein deutlich höheres
 7004 Gehalt erhalten als Absolventinnen und Absolventen des Sekundarbereichs II, das gilt auch für Deutschland.⁴⁸⁹

7005 Der Bedarf an wissenschaftlichen Qualifikationen und Methodenkompetenz wird auch weiterhin in allen
 7006 Bereichen wachsen.⁴⁹⁰

7007 Zuvor hat sich erfreulicherweise die Zahl derjenigen mit einem tertiären Abschluss gegenüber den 1990er und
 7008 1980er Jahren erhöht. So verfügten 2008 28 Prozent der 30- bis unter 35-Jährigen über einen Studienabschluss.
 7009 Diese Quote liegt jedoch unter dem EU-Durchschnitt, dieser lag 2008 bei 31 Prozent.

7010 Besorgniserregend ist die Tatsache, dass Deutschland beim internationalen Vergleich der Abschlüsse im
 7011 tertiären Bereich für die Altersgruppe 55 bis 64 Jahre noch auf Platz elf liegt, aber bei der Gruppe der 25- bis

⁴⁸⁹ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Die OECD in Zahlen und Fakten 2008. Paris.

⁴⁹⁰ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7012 *34-Jährigen auf Platz 24 zurückgefallen ist, da andere Länder sehr viel stärker aufgeholt haben. Ursachen für*
7013 *diese Entwicklung liegen zum einen in der starken sozialen Schieflage der Bildungschancen von Kindern und*
7014 *Jugendlichen und zum anderen in der starken Position der beruflichen Bildung in Deutschland.*
7015 *Berufsqualifizierende Abschlüsse werden in Deutschland im hohen Umfang in der dualen Berufsausbildung*
7016 *erworben werden, auch solche, die im Ausland häufig von Hochschuleinrichtungen vergeben werden. Allerdings*
7017 *muss berücksichtigt werden, dass sich auch in diesen Berufen teilweise das Anforderungsprofil hin zu*
7018 *Hochschulabschlüssen verschiebt, zum Beispiel bei Erzieherinnen und Erziehern.*

7019 **Berufliche Bildung**

7020 *Die berufliche Bildung hat nicht nur eine lange Tradition in Deutschland, sondern sie spielt eine Schlüsselrolle*
7021 *für den wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik. Sie leistet eine qualitativ gute Ausbildung, mit der*
7022 *Verbindung von Theorie und Praxis und einer Verknüpfung von Angebots- und Nachfrageorientierung. Der*
7023 *Erfolg der deutschen Volkswirtschaft ist zum erheblichen Teil in der Qualität der Berufsausbildung begründet.*
7024 *Ein weiterer Erfolg der beruflichen Ausbildung liegt in der hohen Übergangsquote von der Ausbildung in die*
7025 *Beschäftigung. Die niedrige Jugendarbeitslosigkeit hat ebenfalls ihre Ursache in der beruflichen Bildung. Für*
7026 *viele Betriebe und Jugendliche stellt die berufliche Bildung daher einen wichtigen erfolgreichen*
7027 *Qualifikationsweg dar.*

7028 *Der nach wie vor hohe Anteil derer, die keine Schul- und Berufsausbildung haben (1,4 Millionen Jugendliche*
7029 *beziehungsweise 17,5 Prozent der Männer in der Altersgruppe zwischen 30 und 35 Jahren), stellt ein*
7030 *Erwerbstätigenpotenzial dar, das dringend benötigt wird.⁴⁹¹ Diese Gruppe findet zurzeit wegen fehlender*
7031 *Abschlüsse nicht den Weg in den Arbeitsmarkt.*

7032 *Eine abgeschlossene Ausbildung wird zudem bedeutsamer, da bei ungebrochener Fortsetzung des Status quo bis*
7033 *2025 das Angebot an Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung den Bedarf um etwa 1,3 Millionen*
7034 *übersteigen wird.⁴⁹²*

7035 *2011 mündeten noch circa 300.000 Jugendliche, vor allem die, die maximal einen Hauptschulabschluss*
7036 *nachweisen konnten, oder ausländische Jugendliche im sogenannten Übergangssystem. Die Situation beider*
7037 *Gruppen hat sich kaum verbessert.⁴⁹³ Die Situation der Bildungsbenachteiligten bleibt also weiterhin*
7038 *angespannt.*

7039 *Eine weitere Schwäche liegt in der geringen Durchlässigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung.*
7040 *Die Quote derjenigen, die ohne allgemeine Hochschulreife mit einer beruflichen Ausbildung studieren, liegt*
7041 *unter zwei Prozent. Um die Bedeutung von beruflicher Bildung zu sichern, wird es notwendig sein, die*
7042 *Durchlässigkeit erheblich zu verbessern.*

7043 **Fortbildung**

7044 *Wissen und Qualifikation spielen eine entscheidende Rolle für Wachstum und Wohlstand, für individuelle*
7045 *Lebenschancen, für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Gemeinwesens wie auch für die künftige*
7046 *Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft. Sie stellen zunehmend wichtige Produktionsfaktoren dar. Damit*
7047 *werden die Anforderungen an eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung immer höher. Der demografische*
7048 *Wandel und die damit einhergehende Verlängerung der Lebensarbeitszeit verstärken die Anforderungen an*
7049 *Fort- und Weiterbildung, um die Beschäftigungsfähigkeit über den Verlauf des gesamten Berufslebens zu*
7050 *sichern. Im Laufe eines Arbeitslebens wird ein halbes Arbeitsjahr in Deutschland in die Fort- und Weiterbildung*
7051 *investiert.⁴⁹⁴ Mit einer Weiterbildungsbeteiligung von circa 42 Prozent liegt Deutschland auch hier nur auf*
7052 *einem Mittelfeldplatz im europäischen Vergleich.⁴⁹⁵ Schon im Altersbereich der 30- bis 39-Jährigen liegt*
7053 *Deutschland (2,7 Prozent) weit unter dem EU-21-Durchschnitt (6,2 Prozent) bei Einschreibungen in*
7054 *Bildungsinstitutionen. „Bildungsschwergewichte“ wie Schweden erreichen sogar 12,9 Prozent. Ab 40 Jahren*
7055 *sinkt der Anteil in Deutschland auf 0,1 Prozent, während Schweden noch 2,7 Prozent erreicht.⁴⁹⁶ Eine zweite*

⁴⁹¹ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012: 7.

⁴⁹² Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012.

⁴⁹³ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012: 7-8.

⁴⁹⁴ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Bildung auf einen Blick 2011.

⁴⁹⁵ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012: 142.

⁴⁹⁶ Vgl. Solga, Heike (2011). Etablierung einer Kultur des lebenslangen Lernens (LLL).

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7056 *Schwäche liegt in der engen Korrelation zwischen Erstausbildungsniveau und der Teilnahme an*
7057 *Weiterbildungsmaßnahmen.⁴⁹⁷*

7058 *Wenngleich die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen unter anderem von Branche und Bildungsniveau*
7059 *abhängt, wird deutlich, dass generell die Weiterbildungsteilnahme speziell älterer Beschäftigter nicht hoch ist,*
7060 *obwohl jüngere neurologische Forschungsergebnisse zeigen, dass auch Ältere noch gut lernen können. Damit*
7061 *wurden frühere Annahmen deutlich abnehmender Lernfähigkeit im Alter relativiert.⁴⁹⁸*

7062 **4.2.3.Schlussfolgerungen**

7063 *Der Trend hin zu höheren Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen wird sich in einer wissensbasierten,*
7064 *innovativen Volkswirtschaft wie der deutschen fortsetzen.*

7065 *Das deutsche Bildungssystem weist von der frühkindlichen Bildung bis hin zur Fort- und Weiterbildung,*
7066 *besonders bei der Förderung bildungsferner Kinder und Jugendlicher erhebliche Schwächen auf. Diese*
7067 *Schwächen zu beseitigen, ist gesellschaftspolitisch und volkswirtschaftlich dringend geboten.*

7068 *Die Gesamtzahl der Bildungsteilnehmer wird nach jetzigen Prognosen von 16,7 Millionen heute auf 14,1*
7069 *Millionen sinken und sich damit um 15 Prozent verringern. Diese Tendenz wird sich nach Schätzungen des*
7070 *Sachverständigenrats noch weiter fortsetzen und sich sogar verstärken. Ein derartiger Wandel kann eine große*
7071 *Chance für die Verbesserung des gesamten Bildungssystems darstellen. Wenn zum Beispiel die*
7072 *Bildungsausgaben pro Teilnehmer steigen und dies mit einer deutlichen qualitativen Verbesserung der*
7073 *Bildungsangebote verbunden ist. Es kann aber auch zum Gegenteil, nämlich zu einem zunehmenden*
7074 *Bedeutungsverlust führen, wenn zum Beispiel die Bereitschaft, die Bildungsausgaben zu erhöhen, nicht gegeben*
7075 *ist. Die Anforderungen an das Bildungswesen werden in den kommenden Jahrzehnten unter quantitativen*
7076 *Gesichtspunkten zwar sinken, die qualitativen Anforderungen jedoch steigen.*

7077 *Eine flächendeckend und qualitativ hochwertige Bildungsinfrastruktur ist die zentrale Voraussetzung für gleiche*
7078 *Chancen auf gute Bildung für alle Kinder und Jugendlichen. Ein sozial gerechtes und leistungsfähiges*
7079 *Bildungssystem braucht als tragende Säule eine gute Bildung und Betreuung. Das sorgt für mehr soziale*
7080 *Gerechtigkeit und stärkt zugleich den Wirtschaftsstandort Deutschland, weil nur so alle Potenziale genutzt und*
7081 *die Fachkräfte von morgen gewonnen werden können. Es muss klare Prioritäten für den weiteren Ausbau und*
7082 *die qualitative Verbesserung der Bildung und Betreuung in Kindertagesstätten geben, das gleiche gilt für den*
7083 *schulischen Bereich. Dafür muss der Rechtsanspruch auf Betreuung der unter Dreijährigen ab 2013 umgesetzt*
7084 *werden. Zusätzliche Investitionen von Bund und Ländern auf der Basis einer aktualisierten Bedarfsprognose*
7085 *sind unerlässlich. Ganztägige Bildung und Betreuung muss qualitativ weiter entwickelt werden, denn der*
7086 *ganztägigen Betreuung kommt bei der individuellen Förderung junger Menschen, beim Finden und Fördern von*
7087 *Kompetenzen und Fähigkeiten wie auch beim rechtzeitigen Abbau von Benachteiligungen eine besondere*
7088 *Bedeutung zu. Dafür brauchen wir einen kooperativen Föderalismus, der die Zusammenarbeit der Ebenen*
7089 *fördert und nicht ausschließt. Eine Grundgesetzänderung, die das Kooperationsverbot vollständig aufhebt ist*
7090 *notwendig. Eine solche Verfassungsänderung sollte die Kooperationsnotwendigkeit von Bund, Ländern und*
7091 *Gemeinden für ein leistungsfähiges Bildungssystem ausdrücklich beinhalten.*

7092 *In den nächsten fünf bis 20 Jahren können zunehmende Engpässe bei der Verfügbarkeit von Fachkräften durch*
7093 *eine gezielte Bildungs-, Qualifizierungs-, Arbeitsmarkt- und betriebliche Personalpolitik bewältigt werden. Es ist*
7094 *unstrittig, dass besonders die Nachfrage nach niedrigen Qualifikationen sinkt. Die deutliche Verringerung, zum*
7095 *Beispiel mindestens die Halbierung der Zahl derjenigen, die nur das niedrigste Kompetenzniveau in ihrer*
7096 *Schulzeit erreichen, in diesem Jahrzehnt wäre daher ein wichtiges Ziel, um Wohlstand in unserer Gesellschaft*
7097 *und die Lebensqualität der Menschen zu sichern.*

7098 *Zwingend geboten ist das Aufbrechen der Korrelation zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg. Für die*
7099 *Motivation und die Fähigkeit zu kontinuierlichem und selbstgesteuertem Lernen hat die frühkindliche Bildung*
7100 *einen besonderen Stellenwert. Deutlich höhere finanzielle Investitionen sind zwingend. Neben dem wichtigen*
7101 *Lernen in der Familie sind die Möglichkeiten von Kindertageseinrichtungen zur Unterstützung früher*

⁴⁹⁷ Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). Bildung in Deutschland 2012. Menschen mit niedrigem Bildungsniveau nehmen weitaus seltener (18 Prozent) an Weiterbildungen teil als Menschen mit mittlerem (43 Prozent) und hohem (60 Prozent) Bildungsniveau. Vgl. Solga, Heike (2011). Etablierung einer Kultur des lebenslangen Lernens (LLL).

⁴⁹⁸ Vgl. Hüther, Gerald (2011). Was wir sind und was wir sein könnten.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7102 *Bildungsprozesse deutlich besser zu nutzen. Darüber hinaus muss der Anteil derjenigen mit einer tertiären*
7103 *Qualifikation steigen, um den Anforderungen einer wissensbasierten Volkswirtschaft zu entsprechen. Hier ist*
7104 *eine höhere Durchlässigkeit des Bildungssystems (berufliche Bildung – tertiäre Bildung) erforderlich.*

7105 *Die berufliche Bildung sollte weiter entwickelt und gestärkt werden und die Durchlässigkeit zwischen*
7106 *beruflicher und akademischer Ausbildung erhöht werden. Die große Reserve an Geringqualifizierten (circa*
7107 *17 Prozent bei den unter 30-Jährigen) ohne Ausbildungsabschluss sollte gezielt durch Aus- und Fortbildung*
7108 *aktiviert werden kann. Die Zahl derjenigen Jugendlichen ohne Ausbildung sollte innerhalb dieses Jahrzehnts*
7109 *halbiert und ein Rechtsanspruch auf Ausbildung verwirklicht werden.*

7110 *Um die qualitativen und quantitativen Herausforderungen zu bewältigen, sollten die Bildungs- und*
7111 *Forschungsausgaben bei mindestens zehn Prozent des BIP liegen (7 Prozent Bildung und 3 Prozent Forschung*
7112 *und Entwicklung). Die gesellschaftliche Wertschätzung von Bildung und Bildungsinstitutionen sollte durch*
7113 *geeignete Maßnahmen gefördert und gewährleistet werden.*

7114

7115 **5. Schlussfolgerungen**

7116 **5.1. Der Stellenwert des Wachstums in den gesellschaftlichen Teilbereichen: zentrale**
7117 **Erkenntnisse**

7118 *Wirtschaftliches Wachstum hat in verschiedenen Teilbereichen unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche*
7119 *Wirkungen. Ob, wie und wo Wachstum dazu dienen kann, den Wohlstand in dem hier präsentierten umfassenden*
7120 *Sinn zu steigern, bedarf detaillierter Betrachtung. Folgende zentrale Erkenntnisse aus der Analyse wichtiger*
7121 *gesellschaftlicher Teilbereiche haben wir gewonnen, die unsere Handlungsoptionen anleiten.*

7122 **5.1.1. Wachstum und öffentliche Haushalte**

7123 *Der Zusammenhang von Wachstum und öffentlichen Haushalten kann nur dann sinnvoll erörtert werden, wenn*
7124 *man eine politische Prüfung und Bewertung darüber vornimmt, welche gesellschaftlichen Aufgaben in*
7125 *öffentlicher Verantwortung liegen sollen. Diese sollen im Sinne einer nachhaltigen Haushaltspolitik so finanziert*
7126 *werden, dass Einnahmen und Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg in einer Balance sind. Daher*
7127 *braucht es eine dem Aufgabenumfang angemessene Finanzierung der öffentlichen Haushalte. Aktuell hat sich in*
7128 *Deutschland die Lage der öffentlichen Haushalte aufgrund einer zunehmenden Verschuldung verschlechtert,*
7129 *während gleichzeitig der Investitionsstau wuchs. Ein leistungsfähiger Sozial- und Investitionsstaat kann aber*
7130 *auch bei ausgeglichenen öffentlichen Haushalten und ohne eine unrealistische Rückkehr zu hohen*
7131 *Wachstumsraten finanziert werden. Dazu müssen Verteilungsfragen in den Mittelpunkt der Diskussion rücken.*
7132 *Wir brauchen eine sozial gerechte Erhöhung der Einnahmequote zur nachhaltigen Finanzierung öffentlicher*
7133 *Aufgaben, begleitet von einer Überprüfung existierender Ausgaben, und eine Streichung umweltschädlicher*
7134 *Subventionen. Denn leistungsfähige öffentliche Haushalte zur Finanzierung gesellschaftlich verlangter*
7135 *öffentlicher Leistungen sind die Grundlage für einen funktionierenden Sozialstaat und sichern die*
7136 *Zukunftsfähigkeit und den Wohlstand der Gesellschaft.*

7137 **5.1.2. Wachstum und Finanzmärkte**

7138 *Finanzmärkte können innerhalb eines entsprechenden Regulierungsrahmens einen positiven Einfluss auf*
7139 *Wachstum und Wohlstand haben. Häufig jedoch waren die Wachstumsraten der Finanzmärkte entkoppelt von*
7140 *produktiven Investitionen in der Realwirtschaft, sodass auch Wachstum und Wohlstand sich entkoppelt haben.*
7141 *Eine stärkere Integration der Finanzmärkte erhöht zudem die Volatilität und Krisenanfälligkeit einer*
7142 *Volkswirtschaft. Ein stark ausgebauter institutioneller Rahmen kann dies eindämmen. Bisher wurde eine*
7143 *angemessene Regulierung der Finanzmärkte jedoch nicht erreicht. Die in der Folge der Finanzkrise entstandene*
7144 *Dynamik muss genutzt werden, um die Regulierungsarchitektur der internationalen Finanzmärkte neu zu*
7145 *gestalten. Kernpunkte sind hierbei die strengere Eigenkapitalregulierung, die Einführung eines*
7146 *Trennbankensystems, mehr Transparenz und Regulierung von Ratingagenturen, eine Finanztransaktionssteuer*
7147 *und eine effektive Bankenaufsicht. So kann das Ziel, dass Finanzmärkte wieder dem breiten Wohlstand dienen*
7148 *(finance serving society) erreicht werden.*

7149 **5.1.3. Wachstum und Umwelt**

7150 *In vielen Umweltbereichen haben wir die Grenzen der Nutzung überschritten (vgl. Bericht der Projektgruppe 3).*
7151 *Die ökologischen Schäden entstanden und entstehen aufgrund einer fehlenden Internalisierung der Kosten des*
7152 *Wachstums. Dies ist besonders sichtbar beim Klimawandel und dem Biodiversitätsverlust. Viele Länder haben*
7153 *heute schon mit erheblichen Kosten des Klimawandels zu kämpfen. Ökologische Schäden beeinträchtigen*
7154 *vielerorts das Wirtschaftsgeschehen (siehe Kapitel 2.4 dieses Sondervotums). „Grünem“ Wachstum wird ein*
7155 *enormes wirtschaftliches Wachstumspotenzial nachgesagt. Dies wird sich häufig nicht als realistisch einstellen,*
7156 *da nicht eine „graue“ Wirtschaft durch eine „grüne“ Wirtschaft ersetzt werden kann. Vielmehr muss die*
7157 *Wirtschaft effizienter gestaltet, Ressourcen müssen im Kreislauf geführt, Energie muss aus Erneuerbaren*
7158 *Energiequellen bezogen und es muss darüber hinaus nachgedacht werden, wie viel man konsumieren und*
7159 *produzieren muss und soll. Dieser Dreiklang aus Effizienz, Konsistenz und Suffizienz (siehe Bericht der*
7160 *Projektgruppe 3, Kapitel 6) wird nicht zu exorbitanten Wachstumsraten führen, aber zu einer stabileren und*
7161 *nachhaltigeren Wirtschaft und damit auch Gesellschaft in Deutschland.*

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7162 **5.1.4.Wachstum und Unternehmen**

7163 *Unternehmen haben einen großen Einfluss auf unseren Wohlstand und unsere Lebensqualität in Deutschland*
7164 *und in vielen anderen Ländern, in denen sie produzieren und ihre Waren auf den Markt bringen. Eine*
7165 *nachhaltige Wirtschaft ist ein wichtiger Hebel zu einer ressourcenschonenden und sozialeren Produktion und*
7166 *Konsumption von Gütern und Dienstleistungen. Die deutsche Wirtschaft ist schon heute Marktführer in*
7167 *Bereichen der „grünen“ Wirtschaft. Sie kann diese Stärke nutzen, um ihre Vorreiterrolle auszubauen. Um*
7168 *Transparenz und Glaubwürdigkeit aufrechtzuerhalten, sind jedoch gesetzliche Standards und klare Kriterien*
7169 *über den Bezug von Rohstoffen, aber auch zur Messbarkeit beziehungsweise Vergleichbarkeit von*
7170 *Nachhaltigkeitsberichterstattungen notwendig. Es gibt viele Maßnahmen, die eine sozial-ökologische*
7171 *Transformation der Wirtschaft beschleunigen können. Dabei ist staatliche Innovationspolitik genauso notwendig*
7172 *wie die Einführung von Lenkungsabgaben für den Umweltverbrauch, eine effiziente Rohstoffversorgung und eine*
7173 *Stärkung der Kreislaufwirtschaft. Dazu gehört auch, bestehende Fehlanreize besonders im Bereich der*
7174 *umweltschädlichen Subventionen abzubauen und die öffentliche Beschaffung konsequent nach sozialen und*
7175 *ökologischen Kriterien auszurichten (siehe Kapitel 3.4 dieses Sondervotums).*

7176 **5.1.5.Wachstum und Beschäftigung**

7177 *Es gibt keinen linearen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des BIP und der Beschäftigungshöhe. Wie*
7178 *viele Menschen am Erwerbsleben teilhaben und wie viele arbeitslos sind, entscheiden auch die institutionellen*
7179 *Rahmenbedingungen wie die Länge der Arbeitszeiten sowie die Produktivität je Erwerbstätigen. In Deutschland*
7180 *beobachten wir in den letzten Jahren einen Anstieg der Beschäftigtenquote und auch der*
7181 *sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, während die gesamte Zahl der geleisteten Arbeitsstunden*
7182 *tendenziell zurückgegangen ist. Immer mehr Menschen teilen sich ein sinkendes Beschäftigungsvolumen. Diese*
7183 *Entwicklung erklärt sich aus einer Veränderung der Erwerbstätigenstruktur: Die Ausweitung der*
7184 *Teilzeitbeschäftigung (vor allem bei Frauen), der geringfügigen Beschäftigung, der Leiharbeit, der befristeten*
7185 *Beschäftigungsverhältnisse sowie eine steigende Anzahl Selbstständiger drängen das unbefristete*
7186 *Vollzeitarbeitsverhältnis zurück. Gleichzeitig sinken die Reallöhne, die Lohnquote sinkt deutlich und der*
7187 *Niedriglohnsektor weitet sich aus. Eine nachhaltigere Beschäftigungspolitik in Zeiten sinkender Wachstumsraten*
7188 *muss die Rahmenbedingungen für die Lohnentwicklung (Mindestlohn, equal pay et cetera) verbessern, eine*
7189 *geschlechtergerechte Erwerbsbeteiligung anstreben, Bildung und Qualifizierung verbessern und Modelle zur*
7190 *Verkürzung der Durchschnittsarbeitszeit umsetzen.*

7191 **5.1.6.Wachstum und Verteilung**

7192 *In den meisten OECD-Ländern sind seit 2000 sowohl die Einkommens- und Vermögensungleichheit als auch die*
7193 *Armutsrisikoquoten gestiegen. In Deutschland war diese Scherenentwicklung besonders ausgeprägt. Betroffen*
7194 *von der wachsenden sozialen Ungleichheit sind vor allem drei Gruppen: Ältere Menschen ab 75 Jahren, Kinder*
7195 *und Alleinerziehende.*

7196 *Im Vordergrund einer anderen Verteilungspolitik muss deshalb die Bekämpfung von Niedriglöhnen (siehe*
7197 *Kapitel 3.5 dieses Sondervotums), von mangelnder Steuergerechtigkeit und von drohender Altersarmut (siehe*
7198 *Kapitel 4.1 dieses Sondervotums) stehen. Optionen für eine gerechtere Steuerpolitik wären eine progressivere*
7199 *Gestaltung der Einkommensbesteuerung, Maßnahmen zur Eindämmung der Steuerflucht, die Abschaffung von*
7200 *Steuererleichterungen für Besserverdienende oder der Ausbau von Steuern auf Vermögen und Grundbesitz.*

7201 *Darüber hinaus sind politische Maßnahmen zur Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit eine bleibende*
7202 *Aufgabe. Dazu gehören nicht nur die universelle Durchsetzung von gleichem Lohn für gleiche Arbeit (equal pay)*
7203 *unabhängig von Geschlecht und Status der Beschäftigung (Stichwort Leiharbeit) und eine größere Anzahl von*
7204 *Frauen in Führungspositionen, sondern auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Umsetzung*
7205 *einer Individualbesteuerung, eine eigenständige soziale Sicherung und eine geschlechtergerechte Aufteilung der*
7206 *Sorgearbeit, die die Bereitstellung qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungen voraussetzt.*

7207 **5.1.7.Demografie, Finanzpolitik und Sozialstaat**

7208 *Die demografische Entwicklung führt dazu, dass die notwendigen Ausgaben für den Sozialstaat tendenziell*
7209 *zunehmen, während aufgrund des absehbar niedrigeren Wachstums in der Zukunft sich die Einnahmen des*
7210 *Staates schwächer entwickeln werden. Allerdings zeigen Projektionen, dass aufgrund des*

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7211 *Produktivitätsfortschritts bei abnehmender Bevölkerungszahl das BIP pro Kopf aller Voraussicht nach weiter*
7212 *zunimmt.*

7213 *Deshalb ist auf die Herausforderung der demografischen Entwicklung nicht mit einer Kürzung von sozialen*
7214 *Leistungen zu reagieren, sondern der Sozialstaat ist insgesamt auf eine verbeiterte Finanzierungsgrundlage zu*
7215 *stellen. Dazu stehen eine Reihe verteilungspolitischer Ansätze zur Verfügung: Sie reichen von der Einführung*
7216 *einer Bürgerversicherung über Maßnahmen, die zu einer besseren Lohn- und damit Beitragsentwicklung führen,*
7217 *und über eine Erhöhung der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenzen bis hin zu einer höheren Steuerfinanzierung.*
7218 *Daneben muss es gelingen, dass in Zukunft mehr Menschen, vor allem am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen*
7219 *wie Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund, an sozialversicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit*
7220 *teilhaben.*

7221 **5.1.8.Herausforderung Bildung**

7222 *Die Art und Weise, wie wir leben, wie wir Menschen erziehen und ausbilden, entscheidet über unsere Zukunft.*
7223 *Eine der größten Herausforderungen für die Zukunft, um den Wohlstand aller in unserer Gesellschaft*
7224 *sicherzustellen, liegt in der Weiterentwicklung eines leistungsfähigen Bildungssystems, um so ein hohes*
7225 *Bildungsniveau aller Menschen zu erreichen.*

7226 *Bildung und Ausbildung sind für die individuellen Lebenschancen, für eine nachhaltige kulturelle,*
7227 *wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklung unseres Landes von entscheidender Bedeutung. Für*
7228 *den Einzelnen sind sie die beste Versicherung gegen Arbeitslosigkeit und Armut. Für die Volkswirtschaft sind sie*
7229 *die Grundlage wirtschaftlicher Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. Investitionen in Bildung und*
7230 *Qualifizierung, die Gewährleistung von Chancengleichheit sind entscheidende Bausteine, unser Land*
7231 *zukunftsfähig zu machen. Zwar existiert ein qualitativ gutes berufliches Ausbildungssystem und der Anteil der*
7232 *Hochschulabsolventen und besonders der Hochschulabsolventinnen ist gestiegen, aber zum Beispiel hat*
7233 *gleichzeitig der Anteil der Männer ohne beruflichen Bildungsabschluss deutlich zugenommen.*

7234 *Trotz der allgemein akzeptierten hohen Bedeutung weist das deutsche Bildungssystem erhebliche Schwächen*
7235 *auf, insbesondere bei der Förderung bildungsferner Kinder und Jugendlicher und bei der frühkindlichen*
7236 *Bildung. Diese Schwächen zu beseitigen ist gesellschaftspolitisch und volkswirtschaftlich dringend geboten. Es*
7237 *gibt viele Ansatzpunkte, die richtungsweisend sind das deutsche Bildungssystem zu verbessern (siehe Kapitel 4.2*
7238 *dieses Sondervotums). Eine wesentliche Voraussetzung ist dabei die Erhöhung der Bildungsausgaben. Um ein*
7239 *international vergleichbares Niveau zu erreichen, müssten jährlich mindestens 20 bis 25 Milliarden zusätzlich in*
7240 *das Bildungssystem investiert werden. Die gesellschaftliche Wertschätzung von Bildung und*
7241 *Bildungsinstitutionen sollte durch geeignete Maßnahmen gefördert und verbessert werden.*

7242 **5.2. Einen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen schaffen**

7243 *Die Analyse der Wechselwirkungen des Wirtschaftswachstums mit verschiedenen Gesellschaftsbereichen hat*
7244 *gezeigt, dass Wirtschaftswachstum allein keine hinreichende Bedingung für Wohlstand und Lebensqualität ist.*
7245 *Die Orientierung auf einen ganzheitlichen Wohlstandsbegriff bedarf eines breiteren Ordnungsrahmens. Ein*
7246 *solcher ist in der Bundesrepublik nicht ohne historisches Vorbild. Schon im Jahre 1967 schuf die damalige*
7247 *Bundesregierung mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG)⁴⁹⁹ ein Instrument, das die Verpflichtung des*
7248 *Regierungshandelns auf mehrere, teils miteinander in einem Zielkonflikt stehende ökonomische Kenngrößen*
7249 *erstrebte. Damit konkretisierte sie das Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das ursprüngliche*
7250 *Gesetz schrieb folgende vier Ziele der Wirtschaftspolitik fest: ein stetiges und angemessenes*
7251 *Wirtschaftswachstum, ein hoher Beschäftigungsstand, ein stabiles Preisniveau sowie ein außenwirtschaftliches*
7252 *Gleichgewicht.*

7253 *Mit dem Fortgang der wirtschaftspolitischen Debatte wurde auch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz selbst*
7254 *hinterfragt. Schon vor zwanzig Jahren wurde es als Hindernis für eine „Abkehr vom Wachstumsdogma“⁵⁰⁰*
7255 *ausgemacht. Kritisiert wurde die Widersprüchlichkeit der Orientierung auf das BIP-Wachstum gegenüber einer*
7256 *sozial-ökologischen wirtschaftspolitischen Ausrichtung.*

⁴⁹⁹ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG).

⁵⁰⁰ Stratmann-Mertens, Eckhard; Hickel, Rudolf; Priewe, Jan (Hrsg.) (1991). Wachstum: Abschied von einem Dogma.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7257 *Aufgrund der verstärkten europäischen Integration der Währungs- und Wirtschaftspolitiken spielt das StabG nur*
7258 *noch eine untergeordnete Rolle. So haben – verfassungsrechtlich und zwischenstaatlich verankerte –*
7259 *Verpflichtungen zum Abbau der Staatsverschuldung heute eine herausgehobene Stellung (Schuldenregel im*
7260 *Grundgesetz, „Six Pack“ der EU, Fiskalpakt). Dem Ziel der Stabilisierung beziehungsweise des Abbaus der*
7261 *öffentlichen Verschuldung haben sich de iure alle anderen wirtschaftspolitischen Zielstellungen*
7262 *unterzuordnen.⁵⁰¹*

7263 *Wie die Analyse in diesem Bericht zeigt, wird eine einseitig auf Wachstum und Entschuldung ausgerichtete*
7264 *Wirtschaftspolitik den Herausforderungen nicht gerecht. Ein sozial-ökologischer Regulierungsrahmen erfordert*
7265 *eine auf einen umfassenden Begriff von Wohlstand zielende Wirtschaftspolitik. Wir brauchen ein neues*
7266 *magisches Viereck, das ökologische, soziale Nachhaltigkeit in den Vordergrund stellt und die Zielkonflikte mit*
7267 *dem BIP-Wachstum transparent macht und konkrete Ziele definiert.⁵⁰²*

7268 *Ein solcher sozial-ökologischer Regulierungsrahmen müsste zunächst langfristige multidimensionale Ziele der*
7269 *Wirtschaftspolitik definieren. Dabei müssen Zielkonflikte transparenter gemacht werden.⁵⁰³ Denkbar ist hier ein*
7270 *einschlägiges Beratungs- und Berichtswesens, das regelmäßig und öffentlichkeitswirksam Rechenschaftsdruck*
7271 *für getroffene Zielabwägung schafft. Dazu könnte ein weiterer, dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der*
7272 *gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gleichgestellter Sachverständigenrat für nachhaltige Lebensqualität und ein*
7273 *Jahreswohlstandsbericht der Bundesregierung dienen.⁵⁰⁴ Denkbar wäre hier auch eine Stärkung der*
7274 *Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und deren Indikatorenset, das schon mit Zielen unterlegt ist,*
7275 *sowie des Parlamentarischen Beirates für Nachhaltige Entwicklung. Und schließlich kann dieser sozial-*
7276 *ökologische Regulierungsrahmen als Koordinationsinstrument für ein gleichgerichtetes Streben nach*
7277 *ganzheitlichem Wohlstand auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene dienen.*

⁵⁰¹ Vgl. Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung: 6.

⁵⁰² Dullien und van Treeck schlagen ein „neues magisches Viereck“, bestehend aus den Dimensionen „Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit“, „Ökologische Nachhaltigkeit“, „Soziale Nachhaltigkeit“ sowie „Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen“ vor. Vgl. Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung: 15. Die Projektgruppe 2 der Enquete-Kommission arbeitet mit den Dimensionen „Materieller Wohlstand“, „Soziales und Teilhabe“ und „Ökologie“. Vgl. Bericht der Projektgruppe 2.

⁵⁰³ Vgl. Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung: 13.

⁵⁰⁴ Vgl. Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung: 16 f.; Tiemann, Heinrich; Wagner, Gert G. (2012). „Jenseits des BIP“.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7278 **Namensbeitrag des Sachverständigen Michael Müller und des Abgeordneten Dr. Matthias**
7279 **Zimmer**⁵⁰⁵

7280 **Der Beitrag wird unterstützt von den Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Daniela Kolbe und Dr.**
7281 **Hermann E. Ott sowie den Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand, Prof. Dr. Anke Hassel, Prof. Hanns**
7282 **Michael Hölz, Dietmar Hexel, Prof. Dr. Meinhard Miegel, PD Dr. Norbert Reuter und Prof. Dr. Uwe**
7283 **Schneidewind.**

7284 **Ideengeschichte des Fortschritts**

7285 **Inhalt:**

7286 **I Vorbemerkung: Fortschritt und europäische Moderne**

7287 **Auftrag der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität**

7288 **II Fortschritt als Produkt der europäischen Moderne**

7289 **Historische Einführung**

7290 Antike und Mittelalter

7291 Der Weg in die Moderne

7292 **Die Aufklärung und ihre Folgen**

7293 Die Aufklärung und ihre Dialektik

7294 Naturvergessenheit und Subjekt-Objekt-Spaltung

7295 Historizismus und Fortschrittserwartung

7296 Der Aufstieg zur Legitimationsideologie

7297 **III Der Niedergang der Legitimationskraft**

7298 **Anfänge der wachstumskritischen Ökonomie**

7299 **Missbrauch und Zweifel**

7300 **Erschütterungen der Legitimation**

7301 **Wachstum als Kern bzw. Rest der Fortschrittsideologie**

7302 **Wachstumskritik und Epochenbruch**

7303 **IV Ausblick**

7304 **Am Beginn einer grundlegenden Neuordnung**

7305 **Die Eine-Welt**

7306

⁵⁰⁵ Eine Replik des Sachverständigen Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué auf den Namensbeitrag Müller / Zimmer liegt auf Kommissionsdrucksache 17(26)108 vor.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7307 I VORBEMERKUNG: FORTSCHRITT UND EUROPÄISCHE MODERNE

7308 Auftrag der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität

7309 Die Enquete-Kommission wurde mit dem Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages damit beauftragt,
7310 den *Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft* zu beschreiben und zu bewerten⁵⁰⁶. Diese Aufgabe
7311 ist aus vier Gründen von zentraler Bedeutung, weil nur so die Dimension und Tragweite der Aufgabenstellung
7312 beschrieben werden kann:

7313 1. Die europäische Idee von Fortschritt, aus der in den letzten 200 Jahren auch eine Gleichsetzung von
7314 Fortschritt mit Wachstum wurde, ist ein Phänomen der Moderne. Ohne eine „expansive Grenzenlosigkeit“, die
7315 sich durch die systematische Entfaltung und Nutzung der Technik entwickeln konnte, ist die okzidentale
7316 Dynamik, die Europa und seine Ableger in aller Welt in eine führende Rolle gebracht hat, nur schwer
7317 vorstellbar. Nach Max Weber war die Idee des Fortschritts die Grundlage für *den europäischen Rationalismus*
7318 *mit aktiver Weltbeherrschung*⁵⁰⁷.

7319 Der Drang, Grenzen zu überschreiten und Neues zu entwickeln, ist mit der Entfaltung von Kreativität,
7320 Originalität und Innovationen als Ausdruck menschlicher Freiheit verbunden. Insofern wurde Wachstum als
7321 wichtige Voraussetzung für Freiheit und Wohlstand gesehen. Von daher kann die Frage nach Wachstum nicht
7322 auf die ökonomische Dimension reduziert werden, sie muss in die Geschichte der europäischen Moderne
7323 eingeordnet werden.

7324 2. Der Mangel an historischer Erfahrung mit wachstumslosen Perioden führte zwangsläufig dazu, dass
7325 heute ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Marktwirtschaft, Wachstum und Fortschritt gesehen wird. In
7326 der eurozentristischen Konzentration tun wir uns schwer, uns Alternativen vorzustellen, denn es gibt kaum noch
7327 Erfahrungen mit Perioden ohne Wachstum. Zudem sind solche Erfahrungen aus vergangenen Perioden oder
7328 anderen Weltregionen entweder nicht übertragbar oder alles andere als attraktiv.

7329 3. Die Wachstumsgesellschaft hat Prozesse ausgelöst, die sich die Ideengeber der europäischen Moderne
7330 vor 200 und mehr Jahren nicht vorstellen konnten. Das ist heute anders. Neben eindrucksvollen Beispielen von
7331 Fortschrittlichkeit wie die Verbesserung der Gesundheit der Menschen und der Ernährungslage oder der Zugang
7332 zu Bildung und Informationen sind nämlich auch negative Folgen offensichtlich. Der vom Menschen verursachte
7333 Klimawandel, der „ökologische Fußabdruck“, der die anthropogene Belastung der natürlichen Kreisläufe an der
7334 dafür notwendigen Fläche misst, oder „Peak-Oil“, also der Höhepunkt der wirtschaftlich oder ökologisch
7335 vertretbaren Ölförderung, sind dafür herausgehobene Beispiele.

7336 Ebenso werden soziale Grenzen des Wachstums deutlich, die sich aus dem rasanten Wachstum der
7337 *Positionsgüter* in Unterscheidung zwischen absoluten (z. B. Nahrung, Kleidung, Wohnen) und relativen (z. B.
7338 größeres Auto) Bedürfnissen ergibt. Ab einem bestimmten Einkommensniveau werden Positionsgüter zum
7339 Wachstumstreiber, ohne dass es dadurch zu einer Verbesserung der Wirtschafts- und Lebensqualität insgesamt
7340 zu kommen muss⁵⁰⁸.

7341 Zudem sind längerfristig sinkende Wachstumsraten, eine gewaltige Ungleichheit in der Vermögensverteilung
7342 und eine explosionsartig angestiegene Verschuldung der Staaten Hinweise, dass auch ökonomische Grenzen des
7343 Wachstums möglich werden.

7344 4. Schließlich ist die europäische Moderne unvollendet geblieben. In ihrem Gedankengebäude zeigen sich
7345 nicht nur Schwachstellen, sie ist auch in wichtigen Bereichen hinter ihrem Anspruch zurückgeblieben. So ist
7346 beispielsweise die Emanzipationsfrage lange Zeit auf den Mann konzentriert worden, während die
7347 Gleichberechtigung der Frau bis heute hart erkämpft werden muss.

7348 Dieser Wirklichkeit soll sich die Enquete-Kommission laut Einsetzungsbeschluss stellen. Unbestritten waren mit
7349 hohem Wachstum beachtliche Verbesserungen und Erfolge für das Leben und die Lebensqualität der Menschen
7350 verbunden. Aber ist die Frage drängend, ob diese Ausrichtung in der heutigen Welt mit ihren gewaltigen
7351 sozialen und ökologischen Herausforderungen noch vertretbar ist oder ob wir zu neuen Maßstäben und zu neuen

⁵⁰⁶ Vgl. Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2010). Einsetzungsantrag der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. BT-Drs. 17/3853 vom 23.11.2010.

⁵⁰⁷ Vgl. Schluchter, Wolfgang (1980). Rationalismus der Weltbeherrschung.

⁵⁰⁸ Vgl. Hirsch, Fred (1976). Social Limits of Growth.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 7352 Wegen für Wohlstand und Lebensqualität kommen müssen. Der bisherige Zielpunkt für Fortschritt, die
7353 Fixierung auf ein möglichst hohes wirtschaftliches Wachstum, ist fragwürdig geworden: Wachstum, Wohlstand
7354 und Lebensqualität sind nicht per se deckungsgleich, wie vor allem die ökologischen Gefährdungen zeigen.
- 7355 Den Stellenwert des Wachstums- und Fortschrittsdenkens zu bewerten erfordert allerdings, es in einem
7356 historischen und ideengeschichtlichen Zusammenhang zu sehen. Die Idee des Fortschritts gründet auf
7357 Erfahrungen, Werte und Mentalitäten, die sich über Jahrhunderte aufgebaut haben. Schon die Aufklärer im 17.
7358 und 18. Jahrhundert meinten, dass allein die Akkumulation von Wissen und Errungenschaften Fortschritt mit
7359 sich bringt. Im Glauben an Linearität gründet die allgemeine Idee des Fortschritts: Die Überzeugung von einer
7360 sich in der Geschichte vorwärts bewegenden Gesellschaft.
- 7361 Die Verengung der Fortschrittsidee auf wirtschaftliches Wachstum entstand vor allem unter dem Eindruck der
7362 gewaltigen Entfaltung der industriellen Produktivkräfte im 19. und 20. Jahrhundert, aber auch durch die
7363 Verabschiedung von einem umfassenden Fortschrittsbegriff nach dem Zivilisationsbruch der beiden Weltkriege
7364 und des Holocaust.
- 7365 Erste Formen einer Verweltlichung der Lebensauffassungen, auch verbunden mit einer steigenden
7366 Wertschätzung des Geldbesitzes, entstanden am Ende des Mittelalters. Langsam setzte sich der Gedanke durch,
7367 mit einer alltäglichen wirtschaftlichen Tätigkeit Geld zu verdienen und damit Wohlstand und relative
7368 Selbstständigkeit zu erreichen. Nach Werner Sombart war das der Beginn eines „*ökonomischen Rationalismus*“
7369 ,⁵⁰⁹ der bis dahin unbekannt gewesen ist. Wachstum wurde dabei nicht nur zum Treiber des Fortschritts, sondern
7370 auch zum Ziel an sich. Umgekehrt wurde Fortschritt immer mehr auf die Steigerung des materiellen Wachstums
7371 verengt.
- 7372 Die Idee des Fortschritts, wie sie sich seit den Zeiten der Aufklärung herausgebildet hat, bleibt in ihrer
7373 Zielsetzung, der Emanzipation des Menschen, grundsätzlich richtig. Unbestritten stand wirtschaftliches
7374 Wachstum lange Zeit in einem engen Zusammenhang mit der Durchsetzung von Freiheitsrechten, sozialer
7375 Sicherheit und der allgemeinen Verbesserung der Lebensbedingungen. Aus der Geschichte der modernen
7376 Zivilisation gibt es also zahlreiche Argumente, die für die Notwendigkeit eines Wirtschaftswachstums angeführt
7377 werden können.
- 7378 Wirtschaftswachstum kann aber auch für die Vertiefung von Ungleichheit und damit für die Armut und Teilung
7379 der Welt stehen, für periodische Überdehnungen im Wirtschaftsprozess mit der Folge schwerer Erschütterungen
7380 und für soziale Krisen sowie für ökologische Herausforderungen wie Klimawandel, Ressourcenverknappung
7381 oder Artenverlust, auch für die Zuspitzung alter und neuer Formen von Knappheit, die sich in der Erhöhung der
7382 Nahrungsmittel- oder Rohstoffpreise zeigen.
- 7383 In einer Welt mit endlichen Rohstoffen und überlasteten Senken ist die Vorstellung eines grenzenlosen
7384 Wirtschaftswachstums abwegig, zumal in den Industriestaaten der Aufwand für nur gleichbleibende
7385 Wachstumsraten von Jahr zu Jahr enorm steigt. Bereits seit längerem ist eine abschwächende Tendenz
7386 erkennbar. Der seit den 1980er Jahren unternommene Versuch, die Wirtschaft mit dem Druck des Kapitalmarkts
7387 zu höheren Wachstumsraten anzutreiben, hat nach kurzen Anfängserfolgen vornehmlich in Großbritannien und
7388 den USA, von denen die Dominanz der Geldpolitik über die Realwirtschaft ausging, in die Finanzkrise von 2008
7389 geführt.
- 7390 Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stehen vor qualitativ neuen Herausforderungen. Ohne das Füllhorn des
7391 Wirtschaftswachstums können sich die Verteilungskämpfe zwischen den Produktionsfaktoren Kapital, Natur und
7392 Arbeit, den Generationen, den Regionen, Sektoren und Budgets gefährlich zuspitzen. Ohne eine Neuvermessung
7393 ihrer Konzepte und Instrumente verliert auch die Politik an Handlungsfähigkeit.

⁵⁰⁹ Sombart, Werner (1902, 1919). Der moderne Kapitalismus: 320.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7394 II FORTSCHRITT ALS PRODUKT DER EUROPÄISCHEN MODERNE

7395 Historische Einführung

7396 Fortschritt, der sich aus der Fortschrittserfahrung heraus über eine Fortschrittserwartung zu einem
7397 Fortschrittsglauben oder sogar einer Fortschrittsideologie verfestigt hat, ist das Ergebnis der europäischen
7398 Entwicklung vor allem des 18. und 19. Jahrhunderts.⁵¹⁰ Seine philosophischen und programmatischen Wurzeln
7399 reichen allerdings weiter zurück.

7400 Kein anderer Kulturkreis hat eine solch affirmative und emphatische Tradition eines geschichtsphilosophischen
7401 Optimismus hervorgebracht, der weite Bereiche der sozialen und gesellschaftlichen Wirklichkeit erfasst und sie
7402 auf eine bessere Zukunft hin ausgerichtet hat. Europa hat es mit seinen Ideen vermocht, andere Kulturen zu
7403 durchdringen und zu transformieren, teils in der Hoffnung auf eine bessere Zukunft, teils mit dem Erwartung,
7404 lediglich von einer höheren Stufe einer notwendigen historischen Entwicklung aus eine nachholende
7405 Modernisierung in die Wege zu leiten und dann die weitere Entwicklung zu dominieren.

7406 Im zwanzigsten Jahrhundert ist dieser geschichtsphilosophische Optimismus zwar fragwürdig geworden. Er
7407 stellt aber immer noch ein Koordinatensystem bereit, in dem die Fragen von Wachstum, Wohlstand und
7408 Lebensqualität diskutiert werden.

7409 Antike und Mittelalter

7410 Die Antike kannte zwar eine Fortschrittserfahrung, setzte sie jedoch selten in eine Fortschrittserwartung um.
7411 Antikes Denken war von ordnungspolitischen Kategorien der Stabilität bestimmt, nicht von der Idee einer
7412 permanenten gesellschaftlichen Dynamik. Insofern blieben die geschichtsphilosophischen Gesamtentwürfe eher
7413 unverbindlich und ließen sowohl Platz für zyklische Geschichtsauffassungen, in denen sich Perioden des Auf-
7414 und Abschwungs abwechseln, als auch für Ideen eines goldenen Zeitalters, von dem sich die Menschen entfernt
7415 haben.

7416 In der judäo-christlichen Perspektive überwog die geschichtliche Vorstellung von der Entfernung aus dem
7417 Paradies (als Beginn der Zeitrechnung) und eines späteren Einbruchs des Göttlichen in die Geschichte, die dann
7418 in die messianische Endzeit überführt wird. Paulus universalisierte diese ursprünglich nur an das jüdische Volk
7419 adressierte Endzeithoffnung, ohne daraus jedoch einen Weg in der Geschichte vorzugeben: Die Parusie blieb das
7420 Unerwartete, später das noch Ungeschehene und wurde zum außerweltlichen Fluchtpunkt von Hoffnungen, die
7421 eine noch so beschädigte Gegenwart zu legitimieren in der Lage ist.⁵¹¹

7422 Dieser Dualismus erhielt in der augustinischen Gegenüberstellung der *Civitas Dei* und der *Civitas Terrena* eine
7423 durch das Mittelalter gültige Formulierung; innerhalb der Welt war das Heil oder eine neue Epoche der
7424 Menschheitsgeschichte nicht mehr zu erwarten. Einzig Joachim de Fiore lieferte mit seiner Erwartung des
7425 Dritten Reiches, dem Reich des Geistes (nach dem des Vaters und des Sohnes), die Begründung einer neuen
7426 innerweltlichen Epoche vor der erneuten Wiederkunft Christi.

7427 Die Krisenerfahrungen des frühen Mittelalters waren kaum dazu angetan, eine Fortschrittserfahrung auch nur
7428 begründen zu können. Der Verfall des Römischen Reiches (und damit der Verlust an Zivilisation und Kultur)
7429 und neue Formen menschlicher Grausamkeit bestimmten über viele Jahrhunderte das Bild einer Historie, in der
7430 die den leuchtenden Vorbildern Griechenlands oder Roms nacheifernden Generationen nicht hoffen konnten,
7431 jemals zu ähnlicher Kulturlüte kommen zu können. Die säkularen Katastrophen wie etwa die
7432 Völkerwanderungen und die damit einhergehenden Verschiebungen oder der große Pest von 1348/49 mit einem
7433 Verlust von etwa 30 Prozent der europäischen Bevölkerung taten ein Übriges, um eine optimistische Sicht auf
7434 die Zukunft einzutrüben.

7435 Der Weg in die Moderne

7436 Vor allem in der Kernepoche der Renaissance kam es zu einer Neubestimmung der historischen Verortung. Die
7437 Entdeckungen und Erforschungen, auch die neuen wissenschaftlichen Ideen, führten in sich noch nicht zu einer
7438 verfestigten Fortschrittsgewissheit; dazu bedurfte es der Verbindung mit der aufstrebenden Schicht des

⁵¹⁰ Vgl. zur Terminologie von Fortschrittsdimensionen Faul, Erwin (1984). Ursprünge, Ausprägungen und Krise der Fortschrittsidee: 250f.

⁵¹¹ zu Paulus vgl. Agamben, Giorgio (2006). Die Zeit, die bleibt.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 7439 Bürgertums, die gegen die verfestigte feudale Ordnung die Anwendung der neuen Techniken mit ihren
7440 ökonomischen, sozialen und politischen Interessen verbanden und damit das absolutistische Gehäuse sprengen
7441 konnte.
- 7442 Die seit der Antike vertraute und bis ins Aufklärungszeitalter fortlebende Vorstellung einer *Stufenleiter des Seins*
7443 (*scala naturae*), die die Lebewesen von der einfachsten bis zu den komplexesten Erscheinungen hierarchisch
7444 ordnet, wurde zur Folie, auf die sich die frühen Fortschrittsvorstellungen projizieren lassen. Zur Theorie des
7445 Fortschritts wurde die Verzeitlichung der Seinspyramide: das Ranghöhere ist zugleich das jeweils zeitlich
7446 Spätere. Als jahrhundertealte Erbschaft hat sich diese Idee tief im Bewusstsein der Menschen verankert.
- 7447 Wie vielen Zentralbegriffen der Neuzeit kommt auch dem des Fortschritts ursprünglich eine religiöse Bedeutung
7448 zu. In der linearen, heilsgeschichtlich begründeten Vorstellung des Christentums wurde Fortschritt als Weg der
7449 moralischen Läuterung zu Gott verstanden. Aus der großen Zahl der schriftlichen Zeugnisse, die dieses
7450 Verständnis belegen, sei auf John Bunyans berühmtes Werk *The Pilgrim's Progress* von 1678 beispielhaft
7451 verwiesen.⁵¹²
- 7452 Die große Hoffnung auf eine rational begründete, auf der Basis von Vernunft und umfassender Nutzung der
7453 Naturwissenschaften fortschreitende Welt, die im Rationalismus des 17. Jahrhunderts angelegt und im 18.
7454 Jahrhundert von aufklärerischen Philosophen begründet wurde, nistete sich tief ein im Bewusstsein der
7455 modernen Menschen. Zwar ist der Mensch in dieser Sicht nicht perfekt, aber eben verbesserungsfähig. Und
7456 dieser Prozess der Vervollkommnung des Menschen ist prinzipiell nicht abschließbar.
- 7457 Im 17. Jahrhundert wuchs die Überzeugung, dass sich Gesellschaften in einer Linearität der Geschichte
7458 entwickeln. Die europäische Moderne orientierte auf ein lineares Zeitverständnis und wendete die
7459 heilsgeschichtliche Deutung des Fortschritts ins Säkulare. Forthin verstand man darunter die allgemeine
7460 Verbreitung und Vertiefung des Wissens, fortschreitende Naturbeherrschung, wachsenden Wohlstand, die
7461 Erkämpfung von Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit und zumindest anfänglich auch die moralische
7462 Vervollkommnung der Menschen.
- 7463 Zum großen Ziel wurde die Emanzipation des Menschen von Kräften und Mächten, von Lehren, Dogmen und
7464 Denkweisen, die seiner Befreiung und seinem Mündigwerden entgegenstanden. Der Weg dahin liegt in der
7465 Berufung auf Vernunft als universelle Urteilsinstanz und in der Hinwendung zu den Naturwissenschaften,
7466 verbunden mit der Toleranz gegenüber anderen Weltanschauungen und einer Orientierung am Naturrecht. Mit
7467 diesen Ideen verbinden sich progressive Prozesse in Wissenschaft und Gesellschaft, die am Ende des 18.
7468 Jahrhunderts mit der Französischen Revolution epochal wurden⁵¹³.
- 7469 Im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert verengte sich das Fortschrittsdenken jedoch immer stärker auf das
7470 Wachstum von Wirtschaft und Technik, nicht aus Selbstzweck, sondern in der Hoffnung auf eine bessere
7471 Zukunft. Nicht die Produktionsweisen und Lebensweisen standen im Zentrum, sondern die
7472 Produktionsverhältnisse. Zentral für diese Einschätzung war die Industrielle Revolution.⁵¹⁴
- 7473 Die Industrialisierung verdampfte alle ständischen Strukturen; das Bürgertum begründete seinen
7474 Herrschaftsanspruch nicht nur auf den aus den Menschenrechtsdiskursen entstandenen politischen Forderungen,
7475 sondern auch auf dem Versprechen einer besseren Zukunft, das schon durch die Fortschrittserfahrung eine
7476 hinreichende Legitimationsgrundlage erhielt. Dies war zunächst ein europäischer Prozess, fasste aber im 19.
7477 Jahrhundert auch in den USA in einer eigenen Ausprägung Fuß.
- 7478 **Die Aufklärung und ihre Folgen**
- 7479 **Die Aufklärung und ihre Dialektik**
- 7480 Im Zentrum der europäischen Moderne steht die Idee der Aufklärung mit der darin enthaltenen Lichtmetaphorik
7481 der Erleuchtung. Die Lichtmetaphorik stellte dem *finsternen Mittelalter* ein neues *helleres Zeitalter* entgegen, die
7482 Auseinandersetzung zwischen *Anciens et Modernes*. In Frankreich war es das *Siècle des Lumières*, im 19.
7483 Jahrhunderts setzte sich auch der englische Begriff Enlightenment durch, in Italien nannten sich die Aufklärer

⁵¹² Vgl. Bunyan, John (1678, 1960). *The Pilgrim's Progress*.

⁵¹³ Vgl. Müller, Michael; Strasser, Johano (2011). *Transformation 3.0*.

⁵¹⁴ Vgl. Landes, David S. (1983). *Der entfesselte Prometheus*.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 7484 *Illuminati* – die Erleuchteten. Der Streit zwischen der *alten und der neuen Zeit* war zwischen 1680 und 1720 ein
7485 tiefer Einschnitt, der zur Herausbildung der europäischen Moderne führte.
- 7486 Mit der Französischen Revolution und ihren Zielen Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit sowie den
7487 Unabhängigkeits- und Freiheitsbewegungen schuf die Moderne dauerhaft die Voraussetzungen für die
7488 bürgerliche Gesellschaft und die Herausbildung der Nationalstaaten. Damit wurden ihre Ideen epochal.
- 7489 Zu den Grundlagen der europäischen Moderne wurden eine allgemeine Pädagogik, die Presse- und
7490 Meinungsfreiheit, ein modernes Staatswesen und die Garantie der Bürger- und Menschenrechte. Im Zentrum
7491 standen dabei die Verbreiterung und Vertiefung des Wissens und die systematische Nutzung technischer
7492 Möglichkeiten, die zur stärksten Kraft für die Modernisierung der Gesellschaft und die Emanzipation des
7493 Einzelnen wurden. Sie wurden zur großen Hoffnung auf Fortschritt. Mit der Aufklärung wurde die Annäherung
7494 an Freiheit und an eine vernunftorientierte Gesellschaft zum Sinn der Zivilisationsgeschichte. Seitdem gilt
7495 Vernunft als das Prinzip, das der Wirklichkeit Sinn, Struktur und Ordnung verleiht. Gemeint ist das Vermögen,
7496 aus eigenen Grundsätzen zu urteilen (*theoretische Vernunft*) und/oder zu handeln (*praktische Vernunft*).
- 7497 Der theoretische Vernunftbegriff sieht das menschliche Erkenntnisvermögen als Voraussetzung, um allgemeine
7498 Schlüsse zu ziehen und regulative Prinzipien zu entwickeln. Im engeren Sinne begründet Immanuel Kant
7499 Vernunft als die Fähigkeit, nach dem Unbedingten zu suchen, nach der objektivierenden Erkenntnis. Während
7500 die klassischen Rationalisten wie René Descartes, Gottfried Wilhelm Leibniz oder Benedictus Spinoza
7501 Wissenschaft und Philosophie ohne Sinnlichkeit als *reine Vernunft* verstehen, machte es sich Immanuel Kant in
7502 seiner Kritik an den Rationalisten und Empiristen zur Aufgabe, den Gebrauch der reinen Vernunft in Umfang
7503 und Grenzen genauer zu bestimmen.
- 7504 Unter praktischer Vernunft verstand Kant das Vermögen, Handlungen an ethischen Prinzipien auszurichten. Sie
7505 hat bei ihm nicht nur einen von der Theorie abgeleiteten, sondern auch einen selbstständigen Status. Es sei
7506 nämlich nicht möglich, alles mit Hilfe theoretischer Vernunft zu begründen, beispielsweise könne auch die
7507 Intensität der Intuition oder der Sinnlichkeit eine wichtige Rolle spielen.
- 7508 Das Ziel der Aufklärung war nach Immanuel Kant die Emanzipation des Menschen, die Befreiung aus seiner
7509 selbst verschuldeten Unmündigkeit (Kant). Darauf beziehen sich die modernen Fortschrittsvorstellungen. In der
7510 scheinbar selbstläufigen Fortschrittswelt ist jedoch die *Naturvergessenheit* (Günter Altner⁵¹⁵) in unseren
7511 Erkenntnismustern und Handlungsgewohnheiten ebenso angelegt wie die seit dem 19. Jahrhundert mit einer
7512 selbstgewiss demonstrierten Weltanschauung immer stärker werdende Wachstumsorientierung.
- 7513 Insbesondere vier Punkte müssen für die Ambivalenz des Fortschrittsgedankens herausgestellt werden. Die wohl
7514 wichtigste Ursache für Schwachstellen ist, dass sich die Vordenker der europäischen Moderne oftmals
7515 verständlicherweise die Herausforderungen der heutigen *überbevölkerten, verschmutzten, stör anfälligen und*
7516 *ungleichen Welt*⁵¹⁶, wie sie der Brundtland-Bericht der Vereinten Nationen beschrieben hat, nicht vorstellen
7517 konnten.
- 7518 1. Das traditionelle Fortschrittsdenken versteht die Natur nicht als Mitwelt, woran sich bis heute bei allen
7519 Veränderungen im Naturverständnis erst wenig geändert hat, sondern als etwas *Weibliches*, das beherrscht
7520 werden müsse. Sowohl in der religiösen als auch in der weltlichen Deutung des Fortschritts spielt die Polarität
7521 der Geschlechter eine nicht unwichtige Rolle, ebenso in der Bewertung der Natur. Das Männliche stand
7522 gemeinhin für den Geist, das Weibliche für den Körper. Darin lag auch eine Ursache, warum es lange Zeit zu
7523 einer geschlechterspezifischen Spaltung der Emanzipation kam.
- 7524 2. Es wurde ignoriert, dass Wertvermehrung auch Wertvernichtung sein kann. Alle ökonomischen
7525 Prozesse haben den *doppelten Charakter*, wonach in ihnen monetär bemessene Werte produziert und gleichzeitig
7526 Stoffe und Energie verbraucht und ihre Wertigkeit verringert werden. So werden zwar die gewünschten
7527 Gebrauchswerte geschaffen, aber auch Abfälle, Abgase und Abwasser produziert, die in den Schadstoffsenken
7528 der Erde gelagert oder entsorgt werden.
- 7529 3. Die moderne Steigerungsprogrammatik mit ihrer Beschleunigungsdynamik und der falschen
7530 Gleichsetzung von Wachstum mit Fortschritt verdrängte die Grenzen, die sich aus der *Endlichkeit der Erde* und
7531 ihrer Ressourcen ergeben, was durch die nachholende Industrialisierung und das Bevölkerungswachstum der
7532 Entwicklungs- und Schwellenländer zugespitzt wird.

⁵¹⁵ Vgl. Altner, Günter (1991). *Naturvergessenheit*.

⁵¹⁶ Vgl. Hauff, Volker (Hrsg.) (1987). *Unsere gemeinsame Zukunft*.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7533 4. Durch die ökonomische Dynamik kommt es immer wieder zu einer *Entbettung* der Wirtschaft aus der
7534 Gesellschaft, denn die politische Modernisierung bleibt oft hinter den wirtschaftlichen Prozessen zurück. Wenn
7535 es nicht frühzeitig zu einer politischen Modernisierung kommt, löst die *Marktgeseellschaft* massive
7536 Erschütterungen und tiefe Krisen aus, die auch Ursache für die großen Katastrophen des letzten Jahrhunderts
7537 waren.⁵¹⁷ Mehr noch: Die unzureichende Modernisierung der sozialen und kulturellen Lebensbedingungen kann
7538 die erreichten Fortschritte in der Emanzipation untergraben.

7539 Dennoch lieferte die Geschichte der europäischen Moderne eindrucksvolle Beispiele von Fortschrittlichkeit: Die
7540 fortschreitende Beherrschung von Natur durch die Entfaltung der Technik, die Verbesserung von Gesundheit
7541 und Nahrungsversorgung, höhere Lebenserwartung, neue Techniken zur Entlastung des Menschen oder die
7542 mittlerweile umfassende Verfügbarkeit von Informationen – die Liste der technologischen Innovationen, die
7543 unser Leben heute bestimmen und bereichern, ist lang.

7544 Über längere Zeiträume ist auch, wie Dieter Senghaas am Beispiel der europäischen Geschichte herausgearbeitet
7545 hat, eine Zivilisierung und Steigerung der Sittlichkeit festzustellen⁵¹⁸. Natürlich war die Emanzipation des
7546 Menschen, die zur Französischen Revolution, den großen Menschenrechtsbewegungen und der Entfaltung der
7547 Demokratie geführt hat, eine wertvolle Errungenschaft, die aus dem heutigen Selbstverständnis europäisch
7548 geprägter Demokratien nicht mehr wegzudenken ist. Die Länder der entwickelten europäischen Moderne sind
7549 aus gutem Grund zu Vorbildern für Wohlstand und Lebensqualität, für Freiheit und Rechtsstaatlichkeit in einer
7550 demokratischen Ordnung geworden.

7551 Auf der anderen Seite gab es dunkle Perioden menschlicher Barbarei, die Eric Dunning als „*dezivilisatorischen*
7552 *Downswing*“ bezeichnet hat und dessen schlimmstes Beispiel der Holocaust im letzten Jahrhundert war.⁵¹⁹ Das
7553 Wachstums- und Fortschrittsdenken ist also ambivalent: Ohne den Drang, immer neue Grenzen zu überwinden,
7554 wäre die Dynamik des Fortschritts und des technologischen wie wirtschaftlichen Wachstums nicht vorstellbar
7555 gewesen. Die andere Seite sind jedoch Gier und Machstreben, Ausbeutung der Natur und ein permanenter
7556 Verwertungszwang, die ohne institutionelle Arrangements, die von der Politik und der Zivilgesellschaft zu
7557 organisieren sind, in ökonomische Krisen, soziale Ungleichheiten und in die ökologischen Katastrophen führen.

7558 **Naturvergessenheit und Subjekt-Objekt-Spaltung**

7559 Die Wurzel des problematischen Verhältnisses des okzidentalen Menschen zur Natur kann durchaus in der
7560 jüdisch-christlichen Tradition selbst gesehen werden.⁵²⁰ Die Aufforderung Gottes, der Mensch solle sich die
7561 Erde untertan machen (1. Buch Moses, 1,28), hat dazu beigetragen, die Natur den Lebenszwecken des Menschen
7562 zu unterwerfen. Sie sei zum Nutzen des Menschen von Gott erschaffen worden – und eben nicht göttlich.
7563 Verletzungen der Natur erfordern deswegen auch keine Sühne gegenüber einem Gott, der in die Natur
7564 eingeboren ist.

7565 Die Entgegensetzung zwischen intelligentem Menschen und nicht denkfähiger Natur ist bereits im späten
7566 Mittelalter zu finden. So in den Forderungen nach Experimenten, in denen der Mensch die Natur auf die
7567 Erforschbarkeit hin zurichtet. Das war damals sogar ein kühner Gedanke, denn im jüdisch-christlichen
7568 Monotheismus herrschte die Vorstellung vor, in der Natur trete das Böse zu Tage, Schöpfer und Schöpfung seien
7569 voneinander getrennt. Der Mensch habe sich, um seines Heils willen, auf den nicht naturhaften Gott
7570 auszurichten. Von daher sei die Natur das dem Menschen Gegenüberstehende. In dieser Sichtweise wurden
7571 Schöpfer und Schöpfung unterschieden. Und der Mensch, Geschöpf und Naturwesen, muss sich um seines
7572 Heiles willen auf den nicht naturhaften Gott ausrichten. Naturwissenschaft erweise sich als eine Art *Atheismus*,
7573 habe mit dem Heiligen nichts zu tun, weil der Natur keine Heiligkeit zukomme.

7574 Vor diesem Hintergrund kann man zu dem Ergebnis kommen, dass die Wissenschaft mit ihrem
7575 Objektivitätsanspruch gegenüber der Natur nur in einer monotheistischen Denktradition entstehen konnte, nicht
7576 als partnerschaftliche Mitwelt, sondern als eine zubereitete, isolierte, selektive Natur, die nicht wirklich
7577 wahrgenommen wird, schon gar nicht als partnerschaftliche Mitwelt.

⁵¹⁷ Vgl. Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation*; sowie vgl. Polanyi, Karl (1990). *The great transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*.

⁵¹⁸ Vgl. Senghaas, Dieter (1998). *Zivilisierung wider Willen*.

⁵¹⁹ Vgl. Dunning, Eric (1999). *Sport Matters*; vgl. in diesem Zusammenhang auch Bauman, Zygmunt (1989). *Modernity and the Holocaust*.

⁵²⁰ Vgl. Groh, Dieter (2003). *Schöpfung im Widerspruch*.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 7578 Wichtig für das besondere Verhältnis der Moderne zur Natur war die Abkehr von der aristotelischen
7579 Kausalitätslehre, die in der Spätscholastik vorbereitet wurde, sich ab der italienischen Renaissance auch breit
7580 durchsetzte. Vor allem die Abkehr von der *causa finalis* versperrte jedwede Konzeption der Zielgerichtetheit
7581 (und damit einer eigenen Bestimmung) der Natur selbst. Die Natur wurde als bestimmungsloses Gegenüber des
7582 Menschen seinen Zwecken unterworfen. Die neue Sicht auf die Natur ermöglichte Fortschrittserfahrungen
7583 gegenüber der Mitwelt (mit der Entdeckung neuer Kontinente als dem dramatischsten Beispiel) und gegenüber
7584 der Vorwelt. Durch die Entdeckungen der Naturwissenschaften wurde das seit der Scholastik gängige Bild von
7585 den Zwergen, die auf Schultern von Riesen stehen, obsolet.⁵²¹
- 7586 Nicht mehr die *Alten* waren das hohe Vorbild, zumal sie weder über den Kompass, noch über das Schießpulver
7587 oder den Buchdruck verfügten. Die geschichtsphilosophische Perspektive drehte sich um. Die *Alten* wurden in
7588 der historischen Neuinterpretation in den Status wissenschaftlicher Kindheit versetzt, während die Gegenwart
7589 durch die größere Reife, die höhere Erkenntnis, geprägt war. Getreu der These von Francis Bacon, dass Wissen
7590 Macht sei („for knowledge itself is power“⁵²²), wurde die Organisation des Wissens nicht mehr dem Zufall
7591 überlassen, sondern Gegenstand methodischer Planung und Steuerung.
- 7592 Dadurch wurde der Gegensatz Mensch – Natur radikalisiert. Der französische Aufklärer René Descartes forderte,
7593 dass der Mensch *Herr und Besitzer der Natur* (*Maître et possesseur de la nature*) mittels der methodischen
7594 Anwendung von Wissenschaft und Rationalität werden müsse.⁵²³ Geist und Denken einerseits und Natur
7595 andererseits wurden als Gegensätze verstanden: Einerseits das Immaterielle (*res cogitans*), das allein dem
7596 Menschen gehört, und andererseits das Materielle (*res extensa*), das uns umgibt und von Descartes in das Bild
7597 einer Maschine gefasst wurde. Dahinter steht die Unterscheidung von immateriellem Denken im Menschen und
7598 materieller, unbeseelter Maschinenkörperlichkeit.
- 7599 Wie eine Maschine wurde das Funktionieren der Natur beschrieben. Descartes sah selbst in Tieren bewegte
7600 Maschinen, die wie ein Uhrwerk funktionierten; auch die Menschen waren solche Maschinen, ergänzt allerdings
7601 um eine Seele. Die Möglichkeit, die bewegte Natur als Maschine nachzubauen, war im 18. Jahrhundert populär.
- 7602 Wie eine Maschine sollte auch der Staat aufgebaut sein, der von Menschen geschaffene Leviathan.⁵²⁴ Folglich
7603 stand auch die Idee der rationalen Planung im Vordergrund. Der Gedanke einer Politik, die nach dem Vorbild
7604 der Geometrie funktionieren könne, war in der frühen Aufklärung von Samuel Pufendorf bis Christian
7605 Thomasius staatsphilosophisches Leitbild.⁵²⁵ Die Entstehung des souveränen Staates, der das alte System
7606 überlappender Loyalitäten spätestens nach dem Dreißigjährigen Krieg ablöste, schuf die Voraussetzung für einen
7607 einheitlichen Wirtschaftsraum ebenso wie für die planmäßige Förderung der Wissenschaften. Die Vorstellung,
7608 der Staat müsse den Fortschritt planen, bestimmte noch das Denken Immanuel Kants, der die
7609 Fortschrittsgewissheit zum Postulat der praktischen Vernunft verklärte.
- 7610 Die Vertreibung aus dem Paradies (dem Naturzustand des Menschen nach der Schöpfung) war mit dem Fluch
7611 besiegelt, dass der Mensch nun im Schweiß seines Angesichts sein Brot essen musste. In der neuzeitlichen
7612 Interpretation drehte sich das Verständnis von Naturzustand und Arbeit um. Bei Thomas Hobbes und John
7613 Locke blieb der Naturzustand negativ konnotiert; das Leben dort sei, so die berühmte Charakterisierung von
7614 Hobbes, „einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz“.⁵²⁶
- 7615 Auch Locke sah den Naturzustand (temperierter als Hobbes) als wenig erstrebenswert an, aber seine Wegweiser
7616 aus dem Naturzustand heraus (und für unseren Zusammenhang interessant) betonten den Begriff der Arbeit als
7617 Möglichkeit der Schaffung von Eigentum und seiner legitimen Akkumulation. Wenn die menschliche Arbeit mit
7618 den Objekten der Natur gemischt werde, entstehe Eigentum – eine völlig andere Auffassung als die tradierte
7619 christliche, die ja immer vom Eigentum Gottes an der Schöpfung und dem Menschen lediglich bleibenden

⁵²¹ Vgl. Merton, Robert K. (1980). Auf den Schultern von Riesen.

⁵²² Bacon, Francis (1597, 1961-63). *Meditationes Sacrae*: 253.

⁵²³ Vgl. Descartes, René (1637). *Discours sur la méthode pour bien conduire sa raison et chercher la vérité dans la sciences*; sowie vgl. Descartes, René (1637, 1863, 1995). Abhandlung über die Methode des richtigen Vernunftgebrauchs und der wissenschaftlichen Wahrheitsforschung.

⁵²⁴ Vgl. Stollberg-Rilinger, Barbara (1986). Der Staat als Maschine.

⁵²⁵ Vgl. Röd, Wolfgang (1970). Geometrischer Geist und Naturrecht.

⁵²⁶ Hobbes, Thomas (1651, 1966). *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*: 96.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 7620 Nutzungsrecht ausgegangen war. Gerade diese Figur der Schaffung von Eigentum durch Arbeit erwies sich als
7621 eine der wirkmächtigsten Begründungen der modernen Gesellschaft.⁵²⁷
- 7622 Dahinter steckten zwei Grundannahmen: Zum einen die Aufspaltung von Subjekt und Objekt als
7623 erkenntnistheoretische Leistung der Neuzeit, also von *res cogitans* und *res extensa*, die die Natur als etwas dem
7624 Menschen Gegenüberstehendes verstand. Daraus abgeleitet wurde die Natur zur Ressource menschlicher
7625 Zwecke. Die Aussage Bacons, man müsse der Natur ihre Geheimnisse entreißen, war der Auftakt zu einem
7626 Naturverständnis, dem gegenüber die Erkenntnis, dass der Mensch eben selbst auch Teil der Natur ist, in den
7627 Hintergrund trat. Tatsächlich muss sie als *natürliche Mitwelt* verstanden werden.
- 7628 Die Erde wurde aber als bloßer Gebrauchs- und Verbrauchsgegenstand gedacht, ganz so wie Francis Bacon dies
7629 in seiner Utopie *Neu-Atlantis* beschrieben hat. Die Bewohner müssten nutzen, was überhaupt aus der Natur
7630 herauszuholen sei. Dafür müsse sie auf die *Folterbank der Experimente* gespannt werden. Nur so könne man ihr
7631 – wie einer Hexe – die Geheimnisse und Gesetze entreißen.⁵²⁸
- 7632 Diese Subjekt-Objekt-Entgegensetzung beinhaltet eine Entfremdung - sogar bis heute, denn wir sprechen
7633 fälschlicherweise von der *Umwelt*, als sei nicht auch der Mensch ein Teil der Natur. Tatsächlich ist es richtig,
7634 sie als *natürliche Mitwelt* zu verstehen. Es ist kein Zufall, dass gerade Francis Bacon auch als einer der
7635 intellektuellen Wegbereiter der industriellen Revolution gesehen wurde.⁵²⁹ Die Industrialisierung, welche die
7636 wissenschaftlichen Erkenntnisse praktisch und gewinnbringend methodisch umsetzte, setzte sich ab Mitte des
7637 18. Jahrhunderts zunächst in England durch. Sie entstand aus drei wesentlichen Faktoren: Der Nutzung neuer
7638 Energien (Dampf, Kohle), der Neuorganisation von Arbeit in Fabriken und der maschinellen Verarbeitung von
7639 Rohstoffen in einer Massenproduktion. Dadurch wurde eine deutliche Steigerung der Produktivität möglich.
- 7640 Die Industrialisierung beruhte auf einem instrumentellen Verhältnis zu Natur und Arbeit unter Anwendung
7641 wissenschaftlicher Erkenntnisse. Begleitet wurde die Industrialisierung durch eine Erschließung der Räume
7642 (Wasserstraßen- und Wegebau, Eisenbahn), der Schaffung einer modernen Infrastruktur, einer zunehmenden
7643 sozialen Mobilität, Urbanisierung, Alphabetisierung, aber auch neuer Formen sozialer Disziplinierung und dem
7644 Aufkommen der nationalen Idee als Form der Vergemeinschaftung und des Nationalismus als Ideologie
7645 nationaler Selbständigkeit und Größe.
- 7646 Nach Bacon muss der Mensch die Natur *besiegen*, Descartes nannte Entdeckungen *siegreiche Schlachten*. Die
7647 ökologischen Krisen der Gegenwart - Klimawandel, die Überlastung durch die Stickstoffeinträge, die
7648 heraufziehende Knappheit bei Rohstoffen, insbesondere bei Erdöl oder die Zerstörung der Biodiversität –
7649 können als ein Ergebnis der Entgegensetzung Mensch – Natur interpretiert werden. Allerdings ist der Gedanke,
7650 dass die Natur dem Menschen feindlich gegenübersteht, bereits seit der Reformation und Gegenreformation
7651 brüchig geworden. Dazu trug auch die Entwicklung der Malerei bei, insbesondere die aufstrebende
7652 Landschaftsmalerei im 17. Jahrhundert, die eine lebendige Darstellung der Natur zeigte, die auch mit
7653 menschlicher Geistigkeit zu tun hatte.
- 7654 Eine Gegenposition kam auch bereits im späten 18. Jahrhundert in dem Johann Wolfgang Goethe
7655 zugeschriebenen Text *Die Natur* zum Ausdruck, wobei Urheberchaft und Einordnung bis heute umstritten sind,
7656 zumal bei Goethe selbst auch widersprüchliche Aussagen zur Idee des Fortschritts zu finden sind: „Wir sind von
7657 ihr umgeben und umschlungen – unvermögend aus ihr herauszutreten, und unvermögend tiefer in sie
7658 hineinzukommen. ... Sie spricht unaufhörlich mit uns und verrät uns ihr Geheimnis nicht. Wir wirken beständig
7659 auf sie ein und haben doch keine Gewalt über sie“.⁵³⁰

7660 **Historizismus und Fortschrittserwartung**

- 7661 Die großen Utopisten (Thomas Morus, Tommaso Campanella und Francis Bacon) beschrieben perfekte und in
7662 ihrer Sicht vollkommen rationale Alternativentwürfe zu einer vorgefundenen Wirklichkeit, die vor dem Bild
7663 dieser vernünftig aufgebauten Gegenwelt umso defizitärer erscheinen musste.⁵³¹ Freilich blieben diese

⁵²⁷ Vgl. Brocker, Manfred (1992). Arbeit und Eigentum. Ein zweiter Aspekt wurde ebenfalls wichtig: Das Eigentum an der „Idee“ einer Sache, also das Urheberrecht – sofern diese Sache keine natürliche Form hatte, also nicht auf der Imitation der Natur, sondern der Neuschöpfung aus dem Geiste heraus resultierte.

⁵²⁸ Vgl. Merchant, Carolyn (1989). *The Death of Nature*: 164-190, 169.

⁵²⁹ Vgl. Farrington, Benjamin (1949). Francis Bacon.

⁵³⁰ Goethe, Johann W. (1783, 1998). *Die Natur*: 8621.

⁵³¹ Vgl. Saage, Richard (1991). *Politische Utopien der Neuzeit*: 77 ff.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 7664 Gegenwelten, in denen sich Kritik am Bestehenden mit der Sehnsucht nach dem Vernünftigen (und Gerechten)
7665 verbanden, aus der Geschichte heraus gelagert, außerhalb eines benennbaren Weges, ein solches Ziel auch zu
7666 erreichen.
- 7667 Das galt auch noch für die Utopien der frühen Aufklärung. Die Fortschrittsideologie der Philosophen des 18.
7668 Jahrhunderts hingegen holte diese Sterne gewissermaßen vom Himmel und erklärte die innerweltliche und
7669 historische Möglichkeit der Realisierung des utopischen Geistes.
- 7670 Fortschritt verhieß Macht und Freiheit: Macht über die Natur und die Wechselfälle des Lebens, Freiheit von den
7671 Notwendigkeiten, auch den Strukturen, die zuvor als gottgegeben fraglos akzeptiert waren: Der Mensch, und
7672 dies ist der Kern der neuzeitlichen Idee des Fortschritts, nimmt sein Schicksal selbst in die Hand ohne Bezug auf
7673 Gott. Der Begriff des Fortschritts in der Aufklärung ist ein säkularer, in dem zunächst durchaus aber noch die
7674 theologische Weltsicht nachhallt: Gott wurde durch die Menschheit ersetzt, das Jüngste Gericht (und die
7675 Unsterblichkeit in der *Civitas Dei*) durch das Urteil der Geschichte und das Erinnern künftiger Generationen.⁵³²
- 7676 Die damaligen Ideengeber haben diesen Fortschritt auf verschiedenen Ebenen beschrieben und
7677 zusammenhängende Theorien entworfen. Fortschritt war zunächst einmal (und das auch empirisch durchaus
7678 plausibel) im Bereich der Naturwissenschaften, also der Beherrschung der Natur, zu konstatieren. Dies bedeutete
7679 zum zweiten, dass die Möglichkeiten der Verbesserung des menschlichen Lebens, vor allem die Chance, es von
7680 Krankheiten, Mühe und Armut zu befreien, ebenfalls deutlich zunahm; der Lebensstandard stieg. Schließlich
7681 trug all dies dazu bei, dass der Mensch seine Möglichkeiten besser entfalten konnte, er im umfassenden Sinn
7682 seine Humanität verwirklichen und damit auch zivilisatorisch sich über die Natur und ihre Begrenzungen und
7683 Imperative erheben konnte.
- 7684 In dieser Vorstellung sind dem menschlichen Verstand und seiner Gestaltungskraft keine Grenzen gesetzt und
7685 der Mensch kann – in alle Zeiten hinein – umgestalten, verbessern und vorwärts bewegen. Fortschritt wurde zur
7686 Entdeckung und zur Enträtselung und damit zur Beherrschung von Natur und Technik.
- 7687 Der Mensch kann schon auf Erden sein Glück finden, wenn die *Selbstproduktion von Gesellschaft* (Alain
7688 Touraine) durch die Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft nach sozialen und politischen Zielen genutzt
7689 wird - ermöglicht durch die Dynamik und Veränderungskraft von Wirtschaft und Technik.⁵³³ Schon allein die
7690 Akkumulation der Errungenschaften muss einen Wissensfortschritt mit sich bringen, der eine höhere Qualität des
7691 Lebens möglich macht. Darin liegt die allgemeine Idee des Fortschritts: der Glaube, dass sich die Gesellschaft
7692 vorwärts bewegt – und zwar sowohl in die erwünschte Richtung, als auch auf eine höhere Ebene.
- 7693 Die große Hoffnung auf eine rational begründete, sichere und fortschreitende Welt, wie sie Gottfried Wilhelm
7694 Leibniz Ende des 17. Jahrhunderts definierte, hat sich tief im modernen Menschen- und Gesellschaftsbild
7695 eingenistet. Danach läuft alles im Sinne einer *perfectibilite* ab, der schrittweisen Vervollkommenbarkeit, wenn
7696 sich - aufklärerisch gesprochen - die Menschheit Tag für Tag für mehr „*Befreiung*“ einsetzt.⁵³⁴ Im 18.
7697 Jahrhundert, dem Zeitalter der Vernunft, bedeutete die Idee der Vervollkommnung die Entfaltung der Humanität,
7698 so beispielsweise in den Ideen von Johann Gottfried Herder oder Gotthold Ephraim Lessing. Auch die
7699 Enzyklopädisten der Französischen Revolution waren von dem Gedanken überzeugt, dass sich die Menschheit
7700 durch eine fortschreitende Weltkenntnis von den Grundübeln des Lebens befreien könne – von Leid und
7701 Schmerz, von Elend und Krankheit.
- 7702 Turgot konstatierte in seiner Rede 1750 an der Sorbonne ein allgemeines, universales Gesetz des Fortschritts,
7703 dem alle Kulturen, freilich in unterschiedlichem Tempo, unterworfen seien. Die unterschiedlichen Stadien der
7704 Entwicklung seien zunächst ein animistisch-religiöses Zeitalter, gefolgt von einem Zeitalter der Philosophie und
7705 der abstrakt-metaphysischen Welterklärungen. Den Abschluss bilde ein Zeitalter, das geprägt ist von der Physik
7706 und den empirischen Wissenschaften, den Endpunkt von Fortschritt und historischer Entwicklung.⁵³⁵
- 7707 Aus der Geschichte heraus war auch für Condorcet der endlosen Vervollkommnungsfähigkeit des Menschen
7708 keine Grenze gesetzt, wengleich er auch die gegenwärtige Zeit in der neunten von zehn möglichen
7709 Entwicklungsstufen sah.⁵³⁶ Condorcet bejahte die Anwendung mathematischer Methoden in der Kultur- und

⁵³² Vgl. Becker, Carl L. (1932). *The Heavenly City of the Eighteenth-Century Philosophers*.

⁵³³ Vgl. Touraine, Alain (1973). *La Production de la Société*.

⁵³⁴ Leibniz, Gottfried W. (o. J.). *Sämtliche Schriften und Briefe*.

⁵³⁵ Vgl. Turgot, Anne R. (1990). *Über die Fortschritte des menschlichen Geistes*.

⁵³⁶ Vgl. Condorcet, Jean A. N. de (1963). *Entwurf einer historischen Darstellung der Fortschritte des menschlichen Geistes*.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7710 Gesellschaftswissenschaft, vor allem in Form der Statistik und Wahrscheinlichkeitsrechnung stand mit an der
7711 Wiege moderner Sozialwissenschaft. Wissenschaftlich geprägt, frei von den menschlichen Unberechenbarkeiten
7712 und einer Zufälligkeit des Schicksal sollte denn auch die abschließende zehnte Epoche der
7713 Menschheitsgeschichte sein: Eine Epoche unter dem Glanz der Voraussicht und der wissenschaftlich
7714 berechneten Genauigkeit.

7715 Für Auguste Comte war es das erreichte Niveau von Industrie und Technik, die das Niveau einer Kultur
7716 ausmachten, und damit auch die soziale und politische Verfassung bestimmte – ein deutlicher Vorgriff auf die
7717 einige Jahre später formulierten Thesen von Marx. Comte, der ähnlich wie Karl Marx und Herbert Spencer eine
7718 deterministische Soziallehre vertrat, gilt als Vater der Soziologie und als Begründer des Positivismus.⁵³⁷ Seine
7719 Abfolge der Gesellschaftsformationen sind den Entwicklungsformen des Geistes nachempfunden: theologisch
7720 (fiktiv), metaphysisch (abstrakt) und wissenschaftlich (positiv). Mit dem Aufkommen des positiven Zeitalters
7721 wird für Comte auch die im metaphysischen Zeitalter verloren gegangene Ordnung im Geistigen und Sozialen
7722 wieder gewonnen, allerdings unter dem Signum des Fortschritts.

7723 Fortschritt ist also – und hier wurden die französischen Systematisierer durch die empirisch gesättigten
7724 Untersuchungen der schottischen Moralphilosophen wie David Hume ergänzt – nicht nur Prinzip des
7725 geschichtlichen Erkennens, sondern auch Gegenstand gesellschaftlicher Planung. Diese aus dem sektoralen
7726 Fortschrittserkennen in das Universalgeschichtliche ausgreifende Ideologie des Fortschritts durchbricht die Idee
7727 eines Endes der Weltzeit zugunsten einer offenen, von Menschen planbar gestalteten Zukunft.

7728 Die Entwicklung der Menschheit mochte dabei linear oder dialektisch verlaufen, sie konnte sich als prinzipiell
7729 unabgeschlossen oder, wie in den geschichtsphilosophischen Spekulationen von Marquis de Condorcet oder
7730 Georg Wilhelm Friedrich Hegel, als begrenzte Stufenfolge erweisen, entscheidend war die Aufzeigbarkeit und
7731 Unvermeidbarkeit des Fortschritt, sein umfassender Anspruch der Umgestaltung aller Lebensbeziehungen und
7732 die positive Grundeinstellung zu diesem Prozess, der als Selbstveredelung des Menschen beschrieben werden
7733 kann.

7734 Für das Bürgertum, das sich des Fortschrittsgedankens bemächtigte, kam im Zuge der politischen Emanzipation
7735 ein wichtiger Gedanke hinzu, dass der Fortschritt nämlich weniger der staatlichen Planung und Intervention
7736 bedürfe, sondern aus sich heraus manifest werde. In vielen Bereichen (Zunftwesen, Zollbestimmungen) war der
7737 Staat doch eher einer ungehinderten Entfaltung der wirtschaftlichen Potenzen hinderlich. Die Begründung dazu
7738 hatte Adam Smith geliefert, der davon ausging, dass die wirtschaftlich freie Betätigung, die Verfolgung
7739 individueller Interessen, durch das Wirken einer unsichtbaren Hand der gesamten Gesellschaft zugute kam.

7740 Die Eigengesetzlichkeit historischer Kräfte und Entwicklungen war ein aus Sicht des Bürgertums grundsätzlich
7741 positives Faktum, und es bedurfte nur wenig staatlicher Intervention, um diesen Prozess zu perpetuieren und die
7742 nachteiligen Wirkungen auszugleichen. In den neuen Erkenntnissen der Wissenschaft und der Steigerung der
7743 industriellen Produktion manifestierte sich ein Fortschritt, der der Gesellschaft als Ganzes zugute kam. In dieser
7744 Grundüberzeugung liegt die eigentliche Schlüsselideologie des Bürgertums.

7745 Aber auch für die neu entstehende Arbeiterbewegung wurde die Entwicklung der Produktivkräfte zum fast
7746 unbefragten Referenzrahmen. Die Unterstellung, dass die Entwicklung der Produktivkräfte unter allen
7747 Umständen positiv sei, weil, prinzipiell den Fortschritt fördernd, hat die Arbeiterbewegung nach den Anfängen
7748 der Maschinenstürmerei zu Vorreitern der modernen Industriegesellschaft gemacht. Selbstbewusst hieß es *Mit*
7749 *uns zieht die neue Zeit*. Dabei wurden die negativen Seiten des Fortschrittsprozesses lange Zeit übersehen.

7750 **Der Aufstieg zur Legitimationsideologie**

7751 Die bürgerliche Fortschrittsideologie beruhte auf einer Anerkennung und Freisetzung des Individuellen.
7752 Zugespitzt: Auf einer Veredelung der in der Antike und im christlichen Denken verpönten Leidenschaften zu
7753 bloßen Interessen, deren gemeinwohlförderliche Wirkung durch die Idee der unsichtbaren Hand von Adam

⁵³⁷ Sein Hauptwerk, das *Système de politique positive* (1851-1854) ist in der deutschen Ausgabe 1923 unter dem Titel „Soziologie“ erschienen, der bei Comte selbst nur im Untertitel vorkommt. Dies ist eine eigentümliche Mischung einer aus dem Lateinischen stammenden Vorsilbe (*societas*) und einer griechischen Nachsilbe (*logos*); ähnliche Wortbildungen wie *Psychologie* und *Theologie* bedienen sich nur des Griechischen. Vgl. Comte, Auguste (1854). *Système de politique positive*.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 7754 Smith auf den Begriff gebracht worden war.⁵³⁸ Folgerichtig wurden auch diejenigen philosophischen Leitideen
7755 zur Grundlage bürgerlichen Selbstverständnisses, die das Individuum und seine Rechte schützten.
- 7756 Die Vertragstheorien von Thomas Hobbes und John Locke leisteten wertvolle Schützenhilfe, weil hier die Idee
7757 vorstaatlicher Rechte des Menschen und ihre Rolle in der Gründung von Gesellschaft und Staat thematisiert
7758 wurden. Die Idee, dass der Staat primär zum Schutz der Rechte des Einzelnen errichtet worden war, entfaltete
7759 seine Wirkung gegen den absolutistischen Staat und wurde zum Begründungskontext der bürgerlichen
7760 Freiheiten.
- 7761 Die Erhaltung der natürlichen und unvergänglichen Menschenrechte bildete in der berühmten Formulierung der
7762 Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte der Französischen Revolution den Endzweck jeder politischen
7763 Vereinigung. Was diese seien, darüber gab es diesseits und jenseits des Atlantiks weitgehende
7764 Übereinstimmung: Die französische Aufzählung von Freiheit, Eigentum, Sicherheit und Widerstand gegen
7765 Unterdrückung wurde in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung durch die stärker von der Anerkennung
7766 individualistischen Glücksstrebens geprägte Trias von *life, liberty and the pursuit of happiness* ergänzt.
- 7767 Freilich blieb es nicht bei dem konstitutionellen Projekt, sondern das bürgerliche Selbstverständnis wurde
7768 geschichtsphilosophisch grundiert. Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit, diese Grundforderungen bürgerlicher
7769 Emanzipation seit der Französischen Revolution waren vom Begriff des Fortschritts durchtränkt.
- 7770 Hegel brachte dies auf den Begriff, indem er die „Weltgeschichte“ als „Fortschritt im Bewusstsein der
7771 Freiheit“⁵³⁹ postulierte. Das Bürgertum konnte sich mit seinen politischen Forderungen als Avantgarde des
7772 Fortschritts verstehen. Aber auch der Anspruch, nicht nur welthistorisch, sondern tatsächlich durch die
7773 wissenschaftlichen Fortschritte und die Umgestaltung der Gesellschaft die Lage der Menschen zu verbessern. Zu
7774 besichtigen waren diese Fortschritte in den seit 1851 periodisch stattfindenden Weltausstellungen als
7775 Leistungsschauen der bürgerlichen Potenz.
- 7776 Die dahinter stehende Ideologie brachte der englische Prinz Albert treffend zum Ausdruck, als er die industrielle
7777 Technik und ihren Fortschritt eben auch als „Quelle moralischen Fortschritts“⁵⁴⁰ bezeichnete. Die Freisetzung
7778 des Einzelnen und seiner kreativen Energien, das Projekt des bürgerlichen Verfassungsstaates und die
7779 Aneignung der Natur durch die Entwicklung der Wissenschaften, all dies diente somit auch der Hebung des
7780 allgemeinen materiellen Wohlstands und der moralischen Entwicklung des Menschengeschlechts und blieb
7781 potentiell unbegrenzt, solange sie eben im Rahmen der bürgerlichen Ordnung stattfand.
- 7782 An dieser Stelle meldete die marxistische Sicht Widerspruch an – weniger an dem zugrunde liegenden
7783 Fortschrittsbegriff als vielmehr an der Gleichsetzung desselben mit der bürgerlichen Ordnung. Hegels Idee eines
7784 Gangs des Geistes durch die Weltgeschichte vom Kopf auf die Füße stellend, präsentierte Karl Marx eine
7785 Geschichtsphilosophie, in der aus der Dialektik von Produktivkräften und Produktionsverhältnissen heraus die
7786 Geschichte nicht mit der bürgerlichen Gesellschaft, sondern erst mit der darauf folgenden kommunistischen
7787 Gesellschaft ein Ende haben sollte, genauer: Die Vorgeschichte der Menschheit wird erst mit dem
7788 Heraufkommen der kommunistischen Gesellschaft beendet. Durch die Entfaltung der Produktivkräfte kommt es
7789 zur *Geburt* einer neuen Gesellschaft im Schoße der alten.
- 7790 Bürgerliche Produktionsweise und Handel schafften die materiellen Bedingungen der nachbürgerlichen
7791 Gesellschaft. Unklar blieb, ob sich diese Umwälzung zwangsläufig aus der Entwicklung der Produktivkräfte
7792 ergab oder doch des Tätigwerdens eines wie auch immer definierten revolutionären (oder später: evolutionären)
7793 Subjekts bedurfte, wobei Marx dem Proletariat eine zentrale Rolle zuwies. Nicht nur, aber vor allem die
7794 Interpreten von Marx gingen von einem Zusammenbruch des Kapitalismus, einer gewaltigen Dynamik der
7795 Produktivkräfte und der *Proletarisierung der Gesellschaft* als systemsprengende Kräfte aus. Entscheidend blieb
7796 dabei die Möglichkeit der Aneignung der Produktivkräfte, mit dem nicht nur eine historische Entwicklung von
7797 Klassenkämpfen ihr Ende finde, sondern auch der Sprung vom Reich der Notwendigkeit in das der Freiheit
7798 gelingen sollte. Damit sollte sich auch die Aufhebung der mehrfachen Entfremdung des Menschen vollziehen.
- 7799 Stärker noch als in der bürgerlichen Leitideologie waren marxistische Varianten durch eine umfassend fundierte
7800 geschichtsphilosophische Fortschrittsgewissheit geprägt und selbst gegen empirisch fundierte Einwände immun.

⁵³⁸ Vgl. Hirschmann, Albert O. (1987). *Leidenschaften und Interessen*.

⁵³⁹ Hegel, Georg W. F.; Gans, Eduard (Hrsg.) (1837, 1848). *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*: 24.

⁵⁴⁰ Zit. nach Loewenstein, Bedrich (2009). *Der Fortschrittsglaube*: 287.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7801 Im real existierenden Sozialismus der Nachkriegszeit trübte sich die Leitvorstellung eines industriell-induzierten
7802 Fortschritts auch dann nicht ein, als in westlichen Ländern schon längst über Grenzen des Fortschritts offen und
7803 laut nachgedacht wurde. Dabei gab es auch bei reformkommunistischen Theoretikern wie der Gruppe um
7804 Radovan Richta von der Prager Akademie der Wissenschaften oder auch bei Robert Havemann durchaus
7805 wachstumskritische Positionen,⁵⁴¹ die jedoch randständig blieben,⁵⁴² schon allein deshalb, weil mit Engels in der
7806 geschichtsphilosophischen Gesamtschau argumentiert werden konnte, dass es in der Geschichte nichts gebe, was
7807 nicht, wenn auch oft auf einem ungeheuren Umwege, letztlich in der einen oder anderen Weise dem
7808 menschlichen Fortschritt diene.⁵⁴³ Engels drehte – ganz im Geist des Szientismus seiner Zeit – das
7809 Bedingungsverhältnis von geschichtlicher und naturwissenschaftlicher Theorie in gewisser Weise wieder um,
7810 indem er am Grab von Karl Marx davon spricht, dass dieser das Gesetz der menschlichen
7811 Geschichtsentwicklung entdeckt habe wie Charles Darwin zuvor das der Entwicklung der organischen Natur.

7812 III. DER NIEDERGANG DER LEGITIMATIONS-KRAFT

7813 Anfänge der wachstumskritischen Ökonomie

7814 Eine Vielzahl klassischer, aber auch moderner Denker beschäftigte sich mit einem stationären Zustand der
7815 Wirtschaft. Die klassischen Ökonomen waren durchweg in ihren Erwartungen deutlich bescheidener. Sie hielten
7816 es für naheliegend, dass sich mit der Reife einer Wirtschaft die dynamischen Kräfte abschwächen werden. Adam
7817 Smith vertrat die Ansicht, dass ein fortgesetztes Wachstum über eine verschärfte Konkurrenz, eine
7818 Verschlechterung der Kapitalanlagemöglichkeiten und eine steigende Nachfrage nach Arbeitskräften zu einer
7819 Reduzierung der Gewinne führen müsse, so dass in Zukunft auch die Akkumulation stagnieren müsse. Dafür
7820 prägte er den Begriff *stationary state* („stationären [...] Wirtschaft“⁵⁴⁴). Er sah darin den trostlosen Zustand, der
7821 einer Periode des Wirtschaftswachstums folgen würde. Smith begründete einen engen Zusammenhang zwischen
7822 Wohlstand und Wirtschaftswachstum. Aber er sah eben auch Grenzen des Wachstums.

7823 Noch kritischer beschrieb Thomas Robert Malthus die Zukunft, weil durch den naturgegebenen Zustand der
7824 Menschheit Elend drohe. Malthus sah Grenzen heraufziehen, die er am Bevölkerungswachstum und der
7825 Nahrungsmittelproduktion festmachte, die nicht vereinbar seien angesichts der auch ökologisch begrenzten
7826 landwirtschaftlichen Flächen.⁵⁴⁵ Eine Ausnahme war er nicht, denn auch David Ricardo sorgte sich im Jahr 1817
7827 um die Endlichkeit fruchtbarer Böden und auch William Stanley Jevons fürchtete bereits 1866 die
7828 Erschöpfbarkeit endlicher Ressourcen.

7829 Als einer der wichtigsten Ökonomen der klassischen Theorie kritisierte John Stuart Mill die
7830 Wachstumsorientierung seiner Kollegen. Er beschrieb den Zustand einer stationären Ökonomie durchaus als
7831 wünschenswert, als Fortschritt gegenüber der gegenwärtigen Situation.⁵⁴⁶ Mill wünschte sich, dass sich die
7832 Menschen aus Überzeugung dieser Steady-State-Ökonomie annäherten, statt durch die Umstände dazu
7833 gezwungen zu werden. Er wollte keine Gesellschaft, in der einzelne Menschen unvorstellbare Reichtümer
7834 anhäuften, sondern strebte eine ausgeglichene Entwicklung an, in der auch gutbezahlte Arbeiter die Wunder des
7835 Lebens genießen können. Fortschritt war immer noch möglich, freilich im Bereich der moralischen und sozialen
7836 Weiterentwicklung der Menschen. Viele der damaligen Ökonomen haben die Dynamik des wirtschaftlichen
7837 Systems, seine Fähigkeit zur Überwindung von Widerständen und Hindernissen unterschätzt. Die industrielle
7838 Revolution und der enorme technische Fortschritt, den vor allem die Nutzung der Kohle und später des Erdöls
7839 mit sich brachten, drängten kritische Positionen in eine völlige Außenseiterrolle. Jede Sorge erschien durch die
7840 gewaltige Expansion ungerechtfertigt, ja als altmodisch.

7841 Eine Ausnahme zu Beginn des letzten Jahrhunderts war Joseph Schumpeter, der sich intensiv mit einer
7842 stationären Wirtschaft beschäftigt hat. Seine Idee war die innovative *Kreislaufwirtschaft*, die aus seiner Sicht

⁵⁴¹ Vgl. beispielhaft Richta, Radovan (1968). *Civilisace na rozcestí*; sowie vgl. Richta, Radovan; Kollektiv (Hrsg.) (1971). *Richta-Report*.

⁵⁴² Zu den Ausnahmen gehören auch: Harich, Wolfgang (1975). *Kommunismus ohne Wachstum?* Vgl. aber zu den frühen, beinahe ökologischen Anklängen bei Karl Liebknecht Flechtheim, Ossip K. (1978). *Von Marx bis Kolakowski*: 133ff.

⁵⁴³ Vgl. Engels, Friedrich (1890, 1968). *Briefe*: 363.

⁵⁴⁴ Smith, Adam (1776, 1974). *Der Wohlstand der Nationen*: 70.

⁵⁴⁵ Vgl. Malthus, Thomas Robert (London 1798, 1977). *Das Bevölkerungsgesetz*.

⁵⁴⁶ Vgl. Mill, John S. (1848, 1965). *Principles of political economy with some of their applications to social philosophy*: 4. Bd., Kapitel 6.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7843 nicht vereinbar war mit einem kapitalistischen System. Auch John Maynard Keynes sah den grenzenlosen
7844 technisch-ökonomischen Optimismus kritisch. In seinem Aufsatz über die ökonomischen Möglichkeiten für die
7845 Enkel skizzierte er 1930 eine ontologisch begründete stationäre Wirtschaft der Zukunft⁵⁴⁷. Nicholas Georgescu-
7846 Roegen, der von Joseph Schumpeter gefördert wurde, beschrieb die thermodynamischen Grenzen im
7847 wirtschaftlichen Wachstumsprozess. Nach dem zweiten Hauptsatz der Wärmelehre nimmt die Entropie im
7848 gesamten Universum stetig zu; Wirtschaftswachstum beschleunigt die Prozesse der Entropie auf unserem
7849 Planeten.⁵⁴⁸

7850 Herman Daly, früher Direktor der Weltbank, ist heute ein führender Vertreter einer Steady-State-Economy,
7851 welche die hier aufgezeigten theoriegeschichtlichen Wurzeln mit der thermodynamischen Wachstumskritik
7852 verbindet. Danach soll der Durchsatz von Energie und Rohstoffen über den gesamten Wirtschaftsprozess auf
7853 einem gemeinschaftlich festgelegten Niveau gehalten werden, das die Tragekapazität der Ökosysteme nicht
7854 übersteigt. Dahinter steht der Gedanke von Dienstleistungen (Services), die mit einem möglichst geringen
7855 Material- und Energiedurchsatz gewährleistet werden sollen. Daly schlägt dafür Mengenbeschränkungen,
7856 Verteilungsgerechtigkeit und eine Bevölkerungskontrolle vor.⁵⁴⁹

7857 **Missbrauch und Zweifel**

7858 Turgot hatte den hoch entwickelten Nationen die Rolle zugesprochen, Menschheitserzieher zu werden, und im
7859 Europa des frühen 19. Jahrhundert galt es als ausgemacht, dass sich das zivilisatorische Niveau der europäischen
7860 Staaten deutlich von dem in der arabischen oder afrikanischen Welt unterschied. Die Welt wurde mit der
7861 europäischen Elle vermessen; kulturübergreifende Perspektiven, wie sie etwa in den *Lettres Persanes* von
7862 Charles-Louis de Secondat Montesquieu ihren Ausdruck fanden, blieben die Ausnahme.

7863 Mit der Übernahme biologischer Kategorien in die Sozialwissenschaft – der These, dass sowohl die Natur als
7864 auch die menschliche Gesellschaft ähnlichen Gesetzen unterworfen sind – wurde vor allem mit den Schriften
7865 von Herbert Spencer ein neues Kapitel aufgeschlagen. Spencer prägte die später als sozialdarwinistisch
7866 diskreditierten Termini des *survival of the fittest* und des *struggle for existence*⁵⁵⁰.

7867 Bei Spencer waren diese Prozesse eingebettet in ein allgemeines Fortschrittsgesetz, das sich prinzipiell in allen
7868 Lebensbereichen gleich vollzog, nämlich in der Entwicklung vom unzusammenhängenden Homogenen zum
7869 wechselseitig abhängigen Heterogenen. Wegen der Naturwüchsigkeit des Prozesses wollte Spencer dem Staat
7870 nur eine passive Rolle zuteilen, weil sich die Gesellschaft als System selbst regulierte, der Staat also nur störend
7871 sein konnte.

7872 Dieser in Fortschrittsgewissheit eingetauchte staatsferne Liberalismus diente als politische
7873 Legitimationsideologie, aber Versatzstücke dieser Theorie konnten dunkleren Zwecken zugeführt werden. So
7874 wurde die Biologisierung der sozialen Beziehungen zum Einfallstor rassistischer Ideen, die sich entweder
7875 kollektiv auf die unterschiedlichen Entwicklungsstufen menschlicher Rassen bezog oder sich individuell mit
7876 eugenischen Lehren verband.

7877 Aus Spencers Theorien konnte man auch das Gleichzeitige ungleichzeitiger Entwicklung ableiten. Anders als im
7878 18. Jahrhundert, als die Zuordnungen von frühen und späten Kulturen noch wesentlich in der
7879 Geschichtsphilosophie selbst stattfand, vollzog sie sich nun kulturvergleichend, und hier hatten die europäischen
7880 Staaten durch die Praxis ihrer kolonialen und imperialen Politik reichhaltiges empirisches Anschauungsmaterial.

7881 Was aber war die Verpflichtung der vermeintlich *höher entwickelten*, also westlichen Kultur, gegenüber den
7882 *niedriger* entwickelten? Was war *the white man's burden* (Rudyard Kipling)⁵⁵¹? Hatte man gegenüber weniger
7883 entwickelten Völkern eine Art missionarischer Treuhandschaft, eine Verpflichtung, wie ein Erwachsener einem
7884 Kind gegenüber? Oder musste die Vielfalt der Entwicklungen in jeweiliger Eigenständigkeit akzeptiert werden?
7885 Tatsächlich war der europäische Imperialismus zunächst ein Mittel der Selbstbehauptung, er gab aber auch
7886 Raum für ethisch fundierte Missionsideen, die beinahe ein Jahrhundert hindurch im Namen des Fortschritts
7887 andere kulturelle Horizonte einer Zwangsmodernisierung unterzog.

⁵⁴⁷ Vgl. Keynes, John M. (1930, 1963). *Economic Possibilities for our Grandchildren*: 358-373.

⁵⁴⁸ Vgl. Georgescu-Roegen, Nicholas (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*.

⁵⁴⁹ Vgl. Daly, Herman (1999). *Wirtschaft jenseits von Wachstum*.

⁵⁵⁰ Vgl. Offer, John (2010). *Herbert Spencer and Social Theory*.

⁵⁵¹ Vgl. Kipling, Rudyard (1899). *The White Man's Burden*.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 7888 Der Export des westlichen Modernisierungsmodells endete nicht mit der Dekolonisierung. Die
7889 Entwicklungstheorie postulierte unterschiedliche Stufen ökonomischer Entwicklung als Masterplan der
7890 Industrialisierung,⁵⁵² zuletzt im so genannten Washington Konsens als Blaupause für eine Wirtschafts- und
7891 Finanzpolitik im Interesse der großen Banken. Aber auch das staatssozialistische Pendant zur bürgerlichen
7892 Fortschrittsideologie betrieb Zwangsmodernisierungen auf der antizipierten imaginierten Entwicklungslinie,
7893 seien es die Methoden der Zwangsindustrialisierung in der Sowjetunion oder die Auswüchse der
7894 Kulturrevolution in China. Immer sollten die Opfer in historischer Gesamtschau gerechtfertigt werden, weil am
7895 Ende der Geschichte das Heilsversprechen alles menschliche Leiden aufheben würde. Der ökonomische
7896 Sündenfall, die sogenannte ursprüngliche Akkumulation, mit der die strukturelle Gewalt ökonomischer
7897 Abhängigkeiten in die Welt gekommen war,⁵⁵³ konnte nur historisch, unter Führung einer aufgeklärten Elite (der
7898 kommunistischen Partei), überwunden werden, sofern die materiellen Bedingungen vorlagen.
- 7899 In Deutschland entstand im 19. Jahrhundert durch den Historismus eine Gegenbewegung zu der Ideologie eines
7900 universalgeschichtlich wirksamen Fortschritts. Im Diktum Leopold Rankes, alle Epochen seien unmittelbar zu
7901 Gott, spiegelte sich auch eine Skepsis gegenüber dem Universalismus eines aufklärerischen Denkens, der die
7902 unterschiedlichen kulturellen Horizonte der Identitätsbildung außer Acht ließ. In der Tradition von Rousseau
7903 konnte die Frage gestellt werden, ob sich der Mensch durch die immer stärkere Entfernung der Natur durch den
7904 Versuch ihrer Beherrschung nicht von seinem eigenen Wesen entferne.
- 7905 In den fortschrittskritischen Affekten spielten Ressentiments gegen die Stadt, gegen die Auflösung der
7906 überkommenen Ordnung, gegen die Lockerung der Sitten und Traditionen eine gewichtige Rolle, aber auch das
7907 Unbehagen angesichts einer sozialen Frage, die sich nicht mehr durch bloße Caritas oder Philanthropie lösbar
7908 schien. Auch die Entwicklung der Soziallehre der katholischen Kirche mit ihrem Gründungsdokument *De Rerum*
7909 *Novarum* 1891 ist in diesem Zusammenhang zu sehen, obwohl die Enzyklika alles andere als eine konservative
7910 Ausrichtung prägt. Dennoch lagen schon Ende des 19. Jahrhunderts all jene Versatzstücke der Technik- und
7911 Fortschrittskritik vor, derer sich auch die Alternativbewegungen ab den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts
7912 zunehmend bedienten.⁵⁵⁴
- 7913 Zeitweise war mit dem technischen Fortschritt (der sich allerdings häufig in militärischer Technik niederschlug)
7914 die Hoffnung verbunden, dass er dem friedlichen Austausch der Staaten untereinander und damit der
7915 allgemeinen Befriedung der internationalen Beziehungen diene. Die Urkatastrophe des Ersten Weltkriegs hat
7916 diesen Hoffnungen eine deutliche Abfuhr erteilt. Mit dem Zivilisationsbruch des Holocaust im Zweiten
7917 Weltkrieg wurden zentrale Annahmen der Moderne und der Fortschrittsideologie fragwürdig. In der Kritik an
7918 der positivistisch halbierten Vernunft trafen sich bei allen Unterschieden auch die Zeitkritik der Frankfurter
7919 Schule mit konservativen Denkströmungen.⁵⁵⁵
- 7920 Der geschichtsphilosophische Optimismus, auch durch die Katastrophen hindurch noch einen Fortschritt
7921 erkennen zu können, wurde durch das wirkmächtige Gegenbild des *Angelus Novus* auf den Begriff gebracht. So
7922 beschrieb Walter Benjamin das Bild von Paul Klee, auf dem ein Engel rückwärts mit Blick auf die
7923 Vergangenheit aus dem Paradies geblasen wird. Auf seinem Weg durch die Geschichte bekommt er nur die
7924 Folgen zu sehen, was sich als Fortschritt geriert: Die Anhäufung von Katastrophen und von Trümmer auf
7925 Trümmer. Und der Sturm ist das, was wir Fortschritt nennen.⁵⁵⁶
- 7926 Das 20. Jahrhundert ist gegenüber den großen Narrativen skeptisch geworden, weil ein Grundwiderspruch
7927 erkennbar wurde. Der bürgerliche Staat zog seine Legitimation aus dem Versprechen, umfassende Sicherheit zu
7928 garantieren: Leben und Freiheit der Einzelnen zu schützen und auch die materielle Besserung der
7929 Lebensumstände herbeizuführen durch die Entfesselung der innovativen Kräfte.
- 7930 Am Ende des 20. Jahrhunderts stand die Erkenntnis, dass dieser Prozess auch die Sicherheit der Menschen
7931 umfassend gefährden kann. Mehr noch: Die Entwicklung der Technik, häufig auch aus der Notwendigkeit
7932 entstanden, Risiken zu minimieren, schuf neue und größere Risiken, auf die wiederum technische Antworten
7933 gesucht wurden. Das wiederum korrespondiert mit der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass die Entwicklung der

⁵⁵² Vgl. Rostow, Walt W. (1960). *The Stages of Economic Growth*.

⁵⁵³ Vgl. Marx, Karl; Engels, Friedrich (1867, 1968). *Das Kapital*: 741 f.

⁵⁵⁴ Die Enzyklika *Rerum Novarum* gilt als die Mutter aller Sozialenzykliken. Papst Leo XIII ging damit als Arbeiterpapst in die Geschichte ein.

⁵⁵⁵ Vgl. dazu paradigmatisch Adorno, Theodor; Horkheimer, Max (1944, 1947, 1969). *Dialektik der Aufklärung*; vgl. ebenso Freyer, Hans (1955). *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*.

⁵⁵⁶ Vgl. Benjamin, Walter (1974, 1991). *Über den Begriff der Geschichte*: 697 f.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7934 Technik ein sozial bestimmter Prozess ist, in dem nicht nur der Stand der Wissenschaft, die Entwicklung der
7935 Technik und wirtschaftliche Verwertungsinteressen einfließen, sondern auch soziale Bedürfnisse und kulturelle
7936 Werturteile. Hieraus konnten zwei beinahe entgegengesetzte Folgerungen gezogen werden:

7937 • Entweder ist die Krisenhaftigkeit der Technik eigen, ein unabwendbares Schicksal, dass fortzusetzen
7938 wir aus der Eigendynamik der technischen Entwicklung heraus gezwungen sein werden, weil neue
7939 Technik Folgetechnik von Technikfolgen ist,⁵⁵⁷

7940 • oder wir haben die Mahnung Bacons nicht genügend beherzigt, dass nur der die Natur beherrschen
7941 könne, der sie verstünde. Damit wären Technikfolgen ein vorübergehendes Problem, dem mit
7942 zunehmendem Verständnis der Natur und soziale Folgewirkungen beizukommen wäre. Die
7943 ökologische Krise wäre kein Argument gegen den technischen Fortschritt, sondern lediglich gegen
7944 Formen der Technisierung, denen das notwendige ökologische Wissen fehlt.⁵⁵⁸

7945 Möglicherweise sind es sowohl unzureichende Kenntnisse als auch die Grenzen technischer Prozesse. Auf jeden
7946 Fall darf Technik nicht als Ziel verstanden werden, sondern muss als Instrument gesehen werden, das sich an der
7947 Erreichung von Zielen messen lassen muss.

7948 **Erschütterungen der Legitimation**

7949 Gerade zu einem Zeitpunkt, an dem nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts in einer falschen Euphorie
7950 das *Ende der Geschichte* (Francis Fukuyama) ausgerufen wurde und durch die Globalisierung und Verflechtung
7951 aller Nationen sich eine eigentliche Weltgeschichte manifestiert, verliert die dahinter stehende bürgerliche
7952 Leitvorstellung des Fortschritts an Kraft. Das wird umso mehr zu einer Herausforderung für Europa, weil
7953 zugleich mit der Globalisierung die Welt durch die aufstrebenden Schwellenländer neu geordnet wird.

7954 Die Erschöpfung der utopischen Energie hatte sich schon im Absterben der säkularen Begründung des
7955 Fortschritts gezeigt; Technik erscheint als Möglichkeit der Zerstörung, der Manipulation, der
7956 Herrschaftsausübung, als Instrument des Eindringens in Freiheitsräume; nicht umsonst sind die großen negativen
7957 Utopien des 20. Jahrhunderts in diesem Themenbereich angesiedelt (Jewgenij Samjatin, Aldous Huxley, George
7958 Orwell).

7959 Aber nicht nur die säkulare Begründung des Fortschritts ist zerbrochen, zudem findet in einer nun säkularisierten
7960 Welt keine *causa finalis* mehr verbindliche Antworten auf das „Warum“ des menschlichen Tuns, weil ja die
7961 moderne Fortschrittsidee schon auf einer Absage an jeglichen Telos begründet war. Die Sinnggebung
7962 menschlichen Tuns vollzieht sich unter einem leeren Himmel, in einem Erwartungsraum ohne verbindliche
7963 normative Leitplanken.

7964 Die theologische Diskussion nimmt darauf Bezug, indem sie von einem veränderten Bild von Wahrheit spricht,
7965 die das technische Denken transportiert: Die Welt erscheint nicht mehr als das feste Gehäuse des Seins, sondern
7966 als Ort der Möglichkeit. Wahr ist, was der Mensch gemacht hat bzw. machen kann.⁵⁵⁹ Von dieser mangelnden
7967 Seinsverankerung ist es nur ein kurzer Weg zu dem, was Günter Anders als die „prometheische Scham“
7968 bezeichnet hat: dass sich der Mensch schäme, geworden statt gemacht worden zu sein.⁵⁶⁰ Sowohl für Josef
7969 Ratzinger wie auch für Günter Anders folgt aus diesem Befund die Möglichkeit der Selbstverdinglichung des
7970 Menschen, die freilich einem wirklichen *Humanum* feindlich gegenüber steht.

7971 Aber auch die Frage nach dem *Wohin* des Fortschritts ist kaum zu beantworten, setzt sie doch nicht nur eine
7972 Verständigung über Ziele, sondern auch einen Konsens über die Steuerungsmöglichkeiten voraus. Gerade die
7973 Frage der Steuerungsmöglichkeiten ist umstritten. Die Ökonomisierung und Technisierung der Welt bis hinein in
7974 die sozialen Zusammenhänge hatte schon in der Sicht von Max Weber ein *ehernes Gehäuse der Hörigkeit*
7975 geschaffen. Dieser Befund spiegelt sich nicht nur wider in der weltweiten Kritik am neoliberalen
7976 Finanzkapitalismus, sie scheint auch in neueren Technikdiskussionen unter dem Begriff der technozentrischen
7977 Perspektive eine Verstärkung zu erfahren. Gegenüber sozio-zentrischen Ansätzen, die von einer
7978 gesellschaftlichen Steuerungsmöglichkeit der Technik ausgehen, betont die technozentrische Perspektive die

⁵⁵⁷ Vgl. Teusch, Ulrich (2008). Die Katastrophengesellschaft: 210.

⁵⁵⁸ Vgl. Ropohl, Günter (1991). Technologische Aufklärung: 251.

⁵⁵⁹ Vgl. Ratzinger, Joseph (1968, 2005). Einführung in das Christentum: 56-59.

⁵⁶⁰ Vgl. Anders, Günter (1956, ND 1968). Die Antiquiertheit des Menschen: 21 ff.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

7979 Eigendynamik technischer Entwicklungen und die Tiefenumformung der Gesellschaft nach technischen
7980 Imperativen.⁵⁶¹

7981 Die Voraussage des Francis Bacon, dass sich der technische Fortschritt durch Erfindungen beschleunigen werde,
7982 ist längst zu einem exponentiellen Wachstum des Wissens geworden. Gleichzeitig hat man sich von der noch in
7983 der Logik Bacons liegenden Argumentation verabschiedet, dass die Annäherung an die gleichbleibende Natur
7984 eine Zielbestimmung beinhaltet, die den Fortschritt begrenzt. Technischer Fortschritt gebiert sich selbst, ohne
7985 Bezug auf einen Entwurf des guten Lebens. Freilich bleibt der Bezug zu Wachstum, der Steigerung
7986 wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und letztlich der Verteilung von Gütern, Ressourcen und Teilhabechancen
7987 erhalten.

7988 Diese Form des Wachstums ist normativ blind; Verteilung von Zuwächsen allein ist als normatives Ziel nicht
7989 ausreichend. Zu drängend sind die Fragen nach den externalisierten Folgekosten: Für die Natur, für das soziale
7990 Zusammenleben, für die kulturelle Identität, für die politische Ordnung. Wachstum erscheint heute als bloße
7991 Restgröße eines einstmals emphatischen Fortschrittsbegriffes, der auf den ganzen Menschen zielte und in ihm
7992 mehr sah als nur einen Kunden oder Konsumenten. Umgekehrt ist aber vielleicht gerade dadurch die
7993 Funktionsfähigkeit einer Vielzahl gesellschaftlicher und sozialer Systeme so stark von Wachstum abhängig
7994 geworden.

7995 **Wachstum als Kern bzw. Rest der Fortschrittsideologie**

7996 Mit der instrumentellen Vernunft und technischen Rationalität wurde zumindest in einem Teil der Welt ein
7997 Prozess des gesellschaftlichen Fortschritts und der Emanzipation der Menschen möglich. Darin liegen allerdings
7998 auch erste Ursachen für die Wachstumsfixierung, die sich vor allem im 19. und 20. Jahrhundert herausgebildet
7999 hat. Gleichheit und Freiheit erforderten nach John Locke, der ein wichtiger Ideengeber für die
8000 Freiheitsbewegungen in der amerikanischen und französischen Gesellschaft war, nämlich nicht nur die
8001 Loslösung von der Natur, sondern auch ein Nutzen, Benutzen und Vernutzen, also den Gebrauch und Verbrauch
8002 von Materie.

8003 Er leitete das Ziel der Freiheit aus der Gleichheit ab. Sie erst verbürge demokratische Freiheit. Zu den
8004 unabdingbaren Grundlagen der Freiheit gehöre deshalb auch das Recht auf Besitz, vor allem auf Vermehrung
8005 des Besitzes. Diese Vorstellung zur Erreichung von Emanzipation kann man auch als Besitz ergreifende
8006 Vernunft bezeichnen. Von daher kann die Wachstumsfrage auch nicht losgelöst gesehen werden von der
8007 Verfasstheit der jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung.

8008 Neben der Naturbeherrschung war Besitz (auch der Natur) ein zentrales Thema in der Entwicklung der
8009 europäischen Moderne. Bereits in der Entstehungszeit zeigt sich eine tiefgehende Ambivalenz: Auf der einen
8010 Seite steht das Streben nach Besitz auch in einem engen Zusammenhang mit dem europäischen Kolonialismus,
8011 auf der anderen Seite bezieht es sich auf den neu entdeckten Gedanken der Freiheit.

8012 In der puritanischen Gewinnsucht des frühen Kapitalismus zeigten sich bereits eine *Eigentumsbessenheit* (Eric
8013 Voegelin)⁵⁶² oder *Besitzindividualismus* (Crawford B. Macpherson)⁵⁶³. Sie waren in der damaligen Zeit eine
8014 prägende Vorstellung, denn Besitzergreifung und Besitzvermehrung wurden als Zeichen für die Erwähltheit des
8015 Menschen durch Gott verstanden. In der freiheitlichen Besitzmehrung bei John Locke liegt die Grundlage für das
8016 Streben nach *Immer mehr* und vor allem nach einem *Immer-mehr-Haben*.

8017 Wachstum wurde zu einer zentralen Leitidee für Fortschritt. Und Fortschritt wurde zuerst das Wachstum der
8018 äußeren Dinge, während die allmähliche Befreiung, die zur allgemeinen Humanität führen soll, an Bedeutung
8019 verlor. Fortschritt, das Versprechen der Moderne, wurde zu einem *Immer mehr, Immer weiter* und *Immer
8020 schneller*. Ins Zentrum rückte die Beschleunigung aller Prozesse und die dafür notwendigen Maschinen – von
8021 der Dampfmaschine bis zum Computerzeitalter. Schritt für Schritt wurde Wachstum zu einer Ersatzreligion.
8022 Niklas Luhmann bezeichnete die hohe Bedeutung des Wachstums als *Suggestion*.

8023 Das macht deutlich, wie sehr die Fixierung auf Wachstum die Maßstäbe verschoben hat. Deshalb konnte sich
8024 nach dem Zusammenbruch der staatswirtschaftlichen Gesellschaftsexperimente fast überall die ebenso irri- ge wie

⁵⁶¹ Vgl. grundlegend Teusch, Ulrich (1993). Freiheit und Sachzwang.

⁵⁶² Vgl. Voegelin, Eric (1975). From Enlightenment to Revolution.

⁵⁶³ Vgl. Macpherson, Crawford B. (1973). Die politische Theorie des Besitzindividualismus.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

8025 interessengeleitete Vorstellung durchsetzen, dass hohe Wachstumsraten am ehesten durch die Entfesselung des
8026 Kapitals und die Radikalisierung der Marktbeziehungen zu erzielen seien.

8027 **Wachstumskritik und Epochenbruch**

8028 Die Beschleunigungsdynamik hat nicht, wie die große Hoffnung war, überall mehr Freiheit und Wohlstand
8029 gebracht. Das Ergebnis ist auch neue Ungleichheit und Unsicherheit, Zeitdruck, Zeitnotstand und Entleerung der
8030 sozialen und kulturellen Beziehungen. Bis heute ist der Anspruch der Moderne unvollendet geblieben.

8031 Doch die Moderne ist tief in die Abhängigkeit von wirtschaftlichen Wachstumszwängen geraten. Unbeschadet
8032 der unbestrittenen Erfolge der Wachstumsgesellschaft stellt sich drängend die Frage, ob wir diesen Kurs
8033 fortsetzen können? Vieles spricht dafür, dass neue Gestaltungs- und Reformstrategien dafür notwendig sind,
8034 erreichte Erfolge zu sichern.

8035 Dazu ist nach Auffassung einiger Wissenschaftler eine Wachstumsentschleunigung notwendig, sowohl um in
8036 den Organisationsformen von Wirtschaft und Gesellschaft den Rhythmen der natürlichen Regenerationsprozesse
8037 gerecht zu werden, als auch um mehr Zeit zu gewinnen, welche die Demokratie für den grundlegenden Umbau
8038 braucht. Dafür müsse vor allem der *Zeitverbrauch* zu Lasten der Zukunft reduziert werden.

8039 Im 18. Jahrhundert gab es bereits Ideen für eine zeitsparende Effizienz, bis 1765 James Watt mit der
8040 Dampfmaschine die Voraussetzung für die alles durchdringende Beschleunigung erfunden hat. Weitere
8041 Maschinen der massiven Entgrenzung und Beschleunigung folgten: das Auto, das Flugzeug, sogar die Rakete.
8042 Die Widerstände in Zeit und Raum wurden radikal überwunden.

8043 Hinzu kommt, dass der Ressourcenverbrauch und die Umweltbelastung, die seit der industriellen Revolution
8044 geradezu explodiert sind und trotz der zunehmenden technischen Effizienz weiterhin stark zunehmen. Doch der
8045 *Umweltraum*, der von Menschen benutzt werden kann, ohne unserem Planeten irreversible Schäden zuzufügen,
8046 ist physisch beschränkt. Ihn so zu nutzen, dass dies auf Dauer schadlos auch für künftige Generationen bleibt,
8047 das hat nicht nur eine ökologische, sondern auch eine sozial-kulturelle Dimension.

8048 Nach dem Gerechtigkeitsprinzip hat jeder Mensch prinzipiell das Recht auf ein vergleichbares Niveau in der
8049 Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen.⁵⁶⁴ Das gilt nicht nur für die gegenwärtigen, sondern auch für die
8050 künftigen Generationen. Nach heutigem Wissensstand ist es schlicht nicht möglich, den ressourcenintensiven
8051 Wirtschafts- und Lebensstils der Industriestaaten schon auf heute sieben und erst Recht auf künftig vielleicht
8052 zehn und mehr Milliarden Menschen auszuweiten.

8053 Zwar gab es bereits in den 1970er-Jahren eine erste Phase der Verunsicherung über die Zukunft des Wachstums,
8054 sogar wichtige ökologisch begründete Überlegungen für einen Bruch mit der Wachstumsgesellschaft. Es kam zu
8055 einer Debatte, ob nicht am Ende des gigantischen Wachstumsprozesses zwangsläufig ein Nullwachstum stehen
8056 würde, ob nicht ein Wachstumsmoratorium geboten sei und ob es nicht an der Zeit sei, auf einen neuen,
8057 dauerhaften Gleichgewichtszustand zuzusteuern.

8058 Gegen die sinkenden Wachstumsraten ihrer Volkswirtschaften setzten die USA und Großbritannien, die
8059 führenden Wirtschaftsmächte des 19. und 20. Jahrhunderts, in den letzten drei Jahrzehnten auf eine
8060 Deregulierung der Finanzmärkte. Die Finanzmärkte sollten das Aufputzmittel liefern, die Wachstumsraten
8061 wieder zu steigern. Damit war in den folgenden Jahren auch die Epoche, in der in den westlichen Staaten hohes
8062 wirtschaftliches Wachstum mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates verbunden wurde, der von 1950 bis Mitte der
8063 1970er-Jahre viele Gesellschaften geprägt hat.

8064 Statt der berechenbaren Formen der sozialstaatlichen Marktwirtschaft kam es zu einer immer stärker zu einer
8065 *Ökonomie der Kurzfristigkeit*, die in den Folgejahren angetrieben wurde durch eine Politik des billigen Geldes.
8066 Allerdings waren zwischen den einzelnen Staaten deutliche Unterschiede in der Wirtschaftspolitik zu
8067 verzeichnen. Während Großbritannien auf den Ausbau der Finanzprodukte setzte, gab es beispielsweise in
8068 Deutschland über eine längere Zeit Zurückhaltung. Doch nach kurzen Phasen der Wachstumssteigerung gab es
8069 nirgendwo eine Rückkehr zu den hohen Wachstumsraten der Nachkriegsjahrzehnte.

8070 Allein die Aufrechterhaltung von konstanten Wachstumsraten erfordert in entwickelten Industriegesellschaften
8071 immer höhere absolute Beträge, die immer schwerer zu erreichen sind. Auch wurden lange Zeit die monetären
8072 Folgen der Wachstumsförderung vernachlässigt, denn für die Förderung des Wachstums wurde die

⁵⁶⁴ Vgl. zur systematischen Entfaltung des Arguments Gesang, Bernward (2011). Klimaethik.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

8073 Kreditfinanzierung enorm ausgeweitet. Auf diese Weise entstanden problematische Gläubiger-Schuldner-
8074 Beziehungen, die sich seit den 1980er Jahren in immer neuen Schuldenkrisen entladen. Zudem treten in der
8075 Weltwirtschaft neue starke Akteure und Konkurrenten hinzu, die – wie China oder Indien – weit weniger von
8076 den Ideen der europäischen Moderne geprägt sind. Insgesamt hat die nachholende Industrialisierung der großen,
8077 bevölkerungsreichen Schwellenländer die ökologischen Grenzen des Wachstums zugespitzt, den sozialen Druck
8078 erhöht und die ökonomische Konkurrenz verschärft.

8079 Die Beispiele zeigen: die Welt hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. Neue Antworten sind
8080 notwendig: Die Politik muss sie geben, ohne die Fortschritte der europäischen Moderne zu gefährden. Denn die
8081 großen Ideen der Aufklärung – vor allem Emanzipation und Freiheit, Pluralismus, Toleranz und Demokratie –
8082 sind wertvolle Errungenschaften, das große europäische Erbe. Doch die *durchforschte Welt* erweist sich immer
8083 komplizierter, ökonomischer und undurchschaubarer, immer weniger verstehbar und gestaltbar – umso mehr
8084 wurde die Funktionsfähigkeit ihrer Systeme abhängig von der Wachstumsmaschine.

8085 Erst mit einem Paukenschlag, der düsteren Weltprognose von Denis Meadows aus den Rechenmaschinen des
8086 MIT für den Club of Rome am Beginn der siebziger Jahre, wurden die *Limits of Growth*⁵⁶⁵ weltweit zum
8087 Thema. Zwar hatten zehn Jahre vorher Rachel Carson im stummen Frühling die grenzenlose Vergiftung der
8088 Natur beschrieben⁵⁶⁶ und vier Jahre zuvor der Richta-Report der Prager Akademie der Wissenschaften die
8089 Ausrichtung auf mehr Lebensqualität gefordert. Doch erst mit der Botschaft des Club of Rome wurde die
8090 Prognose vom unausweichlichen Ende der menschlichen Zivilisation verbunden. Sie erschütterte die Idee des auf
8091 Wachstum reduzierten Fortschritts.

8092 Zahlreiche Folgearbeiten mit der Option, das Wechselverhältnis zwischen Mensch und Natur neu zu
8093 bestimmen⁵⁶⁷ - belegen, dass es sehr wohl Möglichkeiten für ein entschlossenes Umsteuern gibt. Doch bisher
8094 wurde eine solche Politik der *Rückkehr zum menschlichen Maß* nicht in Gang gesetzt. Das hat unterschiedliche
8095 Gründe, zu denen auch die Einschätzung der Möglichkeiten der wissenschaftlich-technischen Entwicklung
8096 gehört.

8097 Nach einer Debatte über die Grenzen des Wachstums in den 1970er Jahren, in der klar wurde, dass ungebremstes
8098 Wachstum nicht nur die Chancen der Kinder aufzehrt, sondern schon den Wohlstand der Eltern, kam es in den
8099 Folgejahrzehnten auch durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und der Verschärfung der
8100 Konkurrenz auf den Märkten zu einer Verdrängung der Herausforderungen. Die Gefahr ist groß, dass in der
8101 Abhängigkeit von dem *überwältigenden Zwang* des Wachstums, dem mächtigen *Triebwerks der modernen*
8102 *Wirtschaftsordnung* (Max Weber), dem sich *niemand entziehen kann*, die Überwindung der selbstverschuldeten
8103 Unmündigkeit, zu einer uneinlösbaren Utopie wird.⁵⁶⁸

8104 Daraus ergibt sich die entscheidende Frage, die in der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages
8105 Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität geklärt werden soll: *Ist am Beginn des 21. Jahrhunderts die*
8106 *Wachstumsorientierung der entwickelten Gesellschaften eine Frage politischer, wirtschaftlicher und*
8107 *gesellschaftlicher Entscheidungen oder ist sie ein alternativloses System?*

8108 IV AUSBLICK

8109 Am Beginn einer grundlegenden Neuordnung

8110 Nach dem Ende der Ideologien und der Historisierung des bürgerlichen Fortschrittsoptimismus kann Fortschritt
8111 nicht mehr auf die vor allem im 18. und 19. Jahrhundert entwickelten Sinnhorizonte als Generallegitimation von
8112 Wachstum, technischer Innovation und gesellschaftlicher Veränderung zurückgreifen. Der Hinweis auf die

⁵⁶⁵ Vgl. Meadows, Dennis L. u.a. (1972). *The Limits to Growth*.

⁵⁶⁶ Vgl. zu Rachel Carson Radkau, Joachim (2011). *Die Ära der Ökologie: 118-123*. Für die siebziger Jahre spricht er von der ökologischen Revolution. Vgl. ebd.: 124ff.

⁵⁶⁷ Vgl. Mesarovic, Mihajlo; Pestel, Eduard (1974). *Menschheit am Wendepunkt*; vgl. ebenso Tinbergen, Jan; Polak, Jaques J. (1950, 1974). *The Dynamics of Business Cycles*; vgl. Council on Environmental Quality; United States Department of State (1980). *Global 2000 Report to the US-President*; vgl. Kaiser, Reinhard (1980). *Global 2000: Der Bericht an den Präsidenten*; vgl. Pestel, Eduard (1988). *Jenseits der Grenzen des Wachstums*; vgl. Stern, Nicolas (2006). *Review on the Economics of Climate Change*; vgl. von Weizsäcker, Ernst Ulrich; Hargroves, Karlson; Smith, Michael (2010). *Faktor Fünf*; vgl. Müller, Michael; Kai Niebert (2009). *Epochenwechsel*.

⁵⁶⁸ Vgl. Weber, Max (1904). *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8113 Risiken technologischer Entwicklung ist dabei so richtig wie der Befund der Globalisierung, der Folgewirkung
8114 von Technologien und der Ausbeutung natürlicher Ressourcen.
- 8115 Richtig ist aber auch, dass die tatsächlichen Freiheits- wie Lebensmöglichkeiten sich in einem großen Umfang
8116 den Erfolgen von Naturwissenschaft und Technik in den letzten beiden Jahrhunderten verdanken. Erst als es
8117 nach einer längeren Vorgeschichte zur Etablierung der modernen Mentalitäten und Institutionen in den
8118 europäischen Ordnungen kam, vollzog sich die eindrucksvolle Expansion, die zum globalen Modell für
8119 Fortschritt und Entwicklung wurde.
- 8120 Ein Ausstieg aus Naturwissenschaft und Technik und eine generelle Absage an die Idee des Fortschritts wären
8121 ebenso falsch wie inhuman, zumal die heutige Situation keineswegs der paulinischen Endzeit unter negativen
8122 Vorzeichen gleicht.
- 8123 Um die Zerstörung der Biosphäre aufzuhalten, müssen wir mit Hilfe eines möglichst genauen Wissens um die
8124 hier waltenden komplexen Zusammenhänge und mit einer höheren Verantwortungsethik eine zweite, eine
8125 nachhaltige, menschen- und lebensfreundliche Natur schaffen. Funktionierende Ökosysteme wird es in Zukunft
8126 nur geben, wenn sie vom Menschen im Bündnis mit der Natur gemacht und pflegerisch betreut werden. Zum
8127 Menschen als Gärtner, wie es einmal dem biblischen Auftrag entsprach, gibt es keine Alternative.
- 8128 Deshalb kommt es darauf an, die tiefe Kluft zwischen unserem Wissen über die desaströsen Folgen einer
8129 Überschreitung der Wachstumsgrenzen und der unzureichenden Beschäftigung mit der Verwirklichung einer
8130 nachhaltigen Entwicklung zu überwinden. Aufklärung und ethische Appelle allein werden nicht ausreichen, die
8131 Transformation zu gestalten, zumal insbesondere die Kluft zwischen Arm und Reich eine tiefgreifende
8132 Gerechtigkeitspolitik erfordert.
- 8133 Aber inwieweit können wir das? Der finanzmarktgetriebene Kapitalismus sieht Null-Wachstum oder Degrowth
8134 nicht vor. In den letzten zweihundert Jahren ist es zu einer immer stärkeren Ökonomisierung im Denken und
8135 Handeln gekommen, das uns in eine immer größere Abhängigkeit von einem möglichst hohen Wachstum
8136 brachte und uns auch geistig in Geiselnhaft genommen hat. Max Weber hat zu Recht von einem *ehernen Gehäuse*
8137 *der Hörigkeit* gesprochen. Dieses Gehäuse der Hörigkeit hat viele Facetten: Technologische Sachzwänge, tief
8138 verwurzelte kulturelle Gewohnheiten, aber auch scheinbare gesellschaftliche Notwendigkeiten.
- 8139 Wachstum wurde zur entscheidenden Größe zur Stabilisierung wirtschaftlicher Ordnungen, nicht nur im
8140 Kapitalismus, sondern auch in den staatswirtschaftlichen Systemen und den diversen Formen eines Dritten
8141 Weges. Wachstum ist die irenische Formel moderner Gesellschaften. Deshalb geht eine Wachstumsschwäche
8142 weit über eine ökonomische Herausforderung hinaus, sie wird zum Notfall der Gesellschaft.
- 8143 Vor diesem Hintergrund sind Ängste und Warnungen vor einer Degrowth-Strategie zu sehen. Aber wir kommen
8144 an den Tatsachen sozialer und ökologischer Großgefahren und mit der industriellen Entfaltung abnehmender
8145 Wachstumsraten nicht vorbei. Deshalb geht es darum, sich dieser Wirklichkeit zu stellen und zu einem neuen
8146 Modell von Wachstum und zu neuen Maßstäben für Wohlstand und Lebensqualität zu kommen. Das ist auch
8147 deshalb möglich, weil es mit der Leitidee der nachhaltigen Entwicklung eine weltweit diskutierte und
8148 erfolgsversprechende Alternative gibt.
- 8149 **Die Eine-Welt**
- 8150 Zu den großen Herausforderungen unserer Zeit gehört, endlich zu einer globalen Verantwortungsethik zu
8151 kommen, die auf Dauer trägt. Fast alle Ziele, die zum Beispiel die internationale Klimadiplomatie vorgibt, sind
8152 an konkreten nationalen Interessen für mehr wirtschaftliches Wachstum gescheitert. Dabei sind zumindest in den
8153 Industriestaaten die Vorteile in einigen Bereichen längst in eine Verschlechterung von Wirtschafts- und
8154 Lebensqualität umgeschlagen. Das zeigen beispielhaft die Berechnungen des nationalen Wohlfahrtsindikators
8155 (NWI).
- 8156 Wir werden entweder eine gemeinsame oder keine Zukunft haben. Deshalb haben die UN alle ihre großen
8157 Berichte unter den Begriff der *Gemeinsamkeit* gestellt. Das betrifft besonders die Frage nach dem Wachstum. Sie
8158 stellt ganz neue Herausforderungen an Gerechtigkeit und Verteilung, die nicht länger verdrängt werden dürfen.
8159 Die reichen Industriestaaten müssen lernen, sich zu begrenzen und den Entwicklungs- und Schwellenländern
8160 mehr Raum geben, ein menschenwürdiges Leben zu verwirklichen, ohne dass es zur Zerstörung der natürlichen
8161 Lebensgrundlagen kommt. Dazu zeigt die Enquete-Kommission Herausforderungen wie Lösungsansätze auf.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

8162 **Quellenverzeichnis des Namensbeitrags Müller / Zimmer**

- 8163 Adorno, Theodor; Horkheimer, Max (1944, 1947, 1969). Dialektik der Aufklärung. Frankfurt am Main.
- 8164 Agamben, Giorgio (2006). Die Zeit, die bleibt. Ein Kommentar zum Römerbrief. Frankfurt am Main.
- 8165 Anders, Günter (1956, ND 1968). Die Antiquiertheit des Menschen. Über die Seele im Zeitalter der zweiten
8166 industriellen Revolution (1. Bd.). München.
- 8167 Bacon, Francis (1597, 1961-63). Meditationes Sacrae. In: Spedding, James; Ellis, Robert Leslie; Heath, Douglas
8168 Denon (Hrsg.). The Works of Francis Bacon (7. von 14 Bd.). Faksimile – unveränderter Neudruck der
8169 Ausgabe London 1857-1874, 1861 (233-254). Stuttgart.
- 8170 Bauman, Zygmunt (1989). Modernity and the Holocaust. Ithaca, New York.
- 8171 Becker, Carl L. (1932). The Heavenly City of the Eighteenth-Century Philosophers. New Haven, London.
- 8172 Brocker, Manfred (1992). Arbeit und Eigentum. Der Paradigmenwechsel in der neuzeitlichen Eigentumstheorie.
8173 Darmstadt.
- 8174 Bundestagsfraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2010). Einsetzung einer
8175 Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und
8176 gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Antrag. BT-Drs. 17/3853 vom 23.11.2010.
- 8177 Bunyan, John (1968, 1960). The Pilgrim's Progress. From this World to That which is to come. 2. Auflage.
8178 Oxford u.a.
- 8179 Comte, Auguste (1854). Système de politique positive. Paris.
- 8180 Condorcet, Jean A. N. de (1983). Entwurf einer historischen Darstellung der Fortschritte des menschlichen
8181 Geistes. Übersetzt von Wilhelm Alff. Frankfurt am Main.
- 8182 Council on Environmental Quality, United States Department of State (1980). Global 2000 Report to the US-
8183 President. Gerald O. Barney. Washington.
- 8184 Daly, Herman (1999). Wirtschaft jenseits von Wachstum. Die Volkswirtschaftslehre nachhaltiger Entwicklung.
8185 Salzburg, München.
- 8186 Descartes, René (1637). Discours sur la méthode pour bien conduire sa raison et chercher la vérité dans la
8187 sciences. Plus, La dioptrique. Les météores. Et, La géométrie. Qui sont des essais de cette méthode. A Leyde.
- 8188 Descartes, René (1637, 1863, 1995). Abhandlung über die Methode des richtigen Vernunftgebrauchs und der
8189 wissenschaftlichen Wahrheitsforschung. 1863 ins Dt. übersetzt von Kuno Fischer, erneuert und mit einem
8190 Nachwort von Hermann Glockner. Stuttgart.
- 8191 Dunning, Eric (1999). Sport Matters. Sociological studies of sport, violence and civilisation. London, New York.
- 8192 Engels, Friedrich (1890, 1968). Briefe. Januar 1891 bis Dezember 1892. In: Marx-Engels-Werke (38. Bd.).
8193 Berlin.
- 8194 Farrington, Benjamin (1949). Francis Bacon. Philosopher of Industrial Science. New York.
- 8195 Faul, Erwin (1984). Ursprünge, Ausprägungen und Krise der Fortschrittsidee. Zeitschrift für Politik 31 (3) 241-
8196 290.
- 8197 Flechtheim, Ossip K. (1978). Von Marx bis Kolakowski. Sozialismus oder Untergang in der Barbarei. Köln,
8198 Frankfurt am Main.
- 8199 Fred, Hirsch (1976). Social limits to growth. Cambridge.
- 8200 Freyer, Hans (1955). Theorie des gegenwärtigen Zeitalters. Stuttgart.
- 8201 Georgescu-Roegen, Nicholas (1971). The Entropy Law and the Economic Process. Cambridge.
- 8202 Gesang, Bernward (2011). Klimaethik (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 234). Frankfurt am Main.
- 8203 Goethe, Johann W. (1783, 1998). Die Natur. Fragment. Aus dem Tiefurter Journal 1783 (Goethe-HA Bd. 13, 45-
8204 50). In: Bertram, Mathias (Hrsg.) (1998). Werke im Volltext. CD-Rom (8621-8628). Berlin.
- 8205 Groh, Dieter (2003). Schöpfung im Widerspruch. Deutungen der Natur und des Menschen von der Genesis bis
8206 zur Reformation (Reihe Taschenbücher Wissenschaft Nr. 1489). Frankfurt am Main.
- 8207 Günter, Altner (1991). Naturvergessenheit. Grundlagen einer umfassenden Bioethik. Darmstadt.
- 8208 Harich, Wolfgang (1975). Kommunismus ohne Wachstum? Babeuf und der „Club of Rome“. Hamburg.
- 8209 Hauff, Volker (Hrsg.) (1987). Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für
8210 Umwelt und Entwicklung. Greven.
- 8211 Hegel, Georg W. F.; Gans, Eduard (Hrsg.) (1837, 1848). Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte. 3.
8212 Auflage. Berlin.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8213 Hirschmann, Albert O. (1987). Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor
8214 seinem Sieg (Reihe Taschenbuch Wissenschaft 670). Frankfurt am Main.
- 8215 Hobbes, Thomas (1651, 1966). Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen
8216 Staates (hrsg. und eingeleitet von Iring Fetscher). Neuwied, Berlin.
- 8217 Kaiser, Reinhard (1980). Global 2000: Der Bericht an den Präsidenten. Frankfurt am Main.
- 8218 Keynes, John M. (1930, 1963). Economic Possibilities for our Grandchildren. In: Ders. (Hrsg.). Essays in
8219 Persuasion. New York.
- 8220 Kipling, Rudyard (1899). The White Man's Burden. In: McClure's Magazine.
- 8221 Landes, David S. (1983). Der entfesselte Prometheus. Technologischer Wandel und industrielle Entwicklung in
8222 Westeuropa von 1970 bis zur Gegenwart. München.
- 8223 Leibniz, Gottfried W. (o. J.). Sämtliche Schriften und Briefe. <http://www.leibniz-edition.de/Baende/> [Stand
8224 27.10.2011].
- 8225 Loewenstein, Bedrich (2009). Der Fortschrittsglaube. Geschichte einer europäischen Idee. Göttingen.
- 8226 Macpherson, Crawford B. (1973). Die politische Theorie des Besitzindividualismus. Von Hobbes bis Locke
8227 (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 41). Frankfurt am Main.
- 8228 Malthus, Thomas R. (1798, 1977). Das Bevölkerungsgesetz. London. Übersetzt von Christian M. Barth.
8229 München.
- 8230 Marx, Karl; Engels, Friedrich (1867, 1968). Das Kapital (24. Kap. im 1. von 4 Bd.). In: Marx-Engels-Werke (23.
8231 Bd.) (741-791). Berlin. http://www.mlwerke.de/me/me23/me23_741.htm [Stand 27.10.2011].
- 8232 Meadows, Dennis L. u.a. (1972). The Limits to Growth. New York.
- 8233 Merchant, Carolyn (1989). The Death of Nature. Women, Ecology and the Scientific Revolution. New York.
- 8234 Merton, Robert K. (1980). Auf den Schultern von Riesen. Ein Leitfaden durch das Labyrinth der Gelehrsamkeit.
8235 Übersetzt von Reinhard Kaiser. Frankfurt am Main.
- 8236 Mesarovic, Mihajlo; Pestel, Eduard (1974). Menschheit am Wendepunkt. Zweiter Bericht an den Club of Rome
8237 zur Lage der Welt. Stuttgart.
- 8238 Mill, John S. (1848, 1965). Principles of political economy with some of their applications to social philosophy
8239 (4. von 5 Bd.). London, Toronto.
- 8240 Müller, Michael; Niebert, Kai (2009). Epochenwechsel. München.
- 8241 Müller, Michael; Strasser, Johano (2011). Transformation 3.0. Raus aus der Wachstumsfalle. Berlin.
- 8242 Offer, John (2010). Herbert Spencer and Social Theory. New York.
- 8243 Pestel, Eduard (1988). Jenseits der Grenzen des Wachstums. Bericht an den Club of Rome. Stuttgart.
- 8244 Polanyi, Karl (1944). The Great Transformation. New York.
- 8245 Polanyi, Karl (1990). The great transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und
8246 Wirtschaftssystemen (Reihe Taschenbuch Wissenschaft 260). Übersetzt von Heinrich Jelinek. Frankfurt am
8247 Main.
- 8248 Radkau, Joachim (2011). Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte. München.
- 8249 Ratzinger, Joseph (1968, 2005). Einführung in das Christentum. Vorlesungen über das Apostolische
8250 Glaubensbekenntnis. München.
- 8251 Richta, Radovan (1968). Civilisace na rozcesti. Prag.
- 8252 Richta, Radovan; Kollektiv (Hrsg.) (1971). Richta-Report. Politische Ökonomie des 20. Jahrhunderts. Die
8253 Auswirkungen der technisch-wissenschaftlichen Revolution auf die Produktionsverhältnisse. Frankfurt am
8254 Main.
- 8255 Röd, Wolfgang (1970). Geometrischer Geist und Naturrecht. Methodengeschichtliche Untersuchungen zur
8256 Staatsphilosophie im 17. und 18. Jahrhundert. München.
- 8257 Ropohl, Günter (1991). Technologische Aufklärung. Beiträge zur Technikphilosophie (Suhrkamp Taschenbuch
8258 Wissenschaft 971). Frankfurt am Main.
- 8259 Rostow, Walt W. (1960). The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. Cambridge.
- 8260 Saage, Richard (1991). Politische Utopien der Neuzeit. Darmstadt.
- 8261 Schluchter, Wolfgang (1980). Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber. Frankfurt am Main.
- 8262 Senghaas, Dieter (1998). Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst. Frankfurt am
8263 Main.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8264 Smith, Adam (1776, 1974). Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen.
8265 Aus dem Englischen übertragen und mit einer Würdigung von Horst Claus Recktenwald. München.
- 8266 Sombart, Werner (1902,1919). Der moderne Kapitalismus. Historisch-systematische Darstellung des
8267 gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart (1. Halbd. des 1. Bd. von 2
8268 Bd. mit je 2 Halbd.). 2. Auflage. München, Leipzig.
- 8269 Stern, Nicolas (2006). Review on the Economics of Climate Change. The Stern Review. London.
- 8270 Stollberg-Rilinger, Barbara (1986). Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten
8271 Fürstenstaats (Historische Forschungen, 3. Bd.). Berlin.
- 8272 Teusch, Ulrich (1993). Freiheit und Sachzwang. Untersuchungen zum Verhältnis von Technik, Gesellschaft und
8273 Politik. Baden-Baden.
- 8274 Teusch, Ulrich (2008). Die Katastrophengesellschaft. Warum wir aus Schaden nicht klug werden. Zürich.
- 8275 Tinbergen, Jan; Polak, Jaques J. (1950, 1974). The Dynamics of Business Cycles. A Study in Economic
8276 Fluctuations. Chicago.
- 8277 Touraine, Alain (1973). La Production de la Société. Paris.
- 8278 Turgot, Anne R. (1990). Über die Fortschritte des menschlichen Geistes. Frankfurt am Main.
- 8279 Voegelin, Eric (1975). From Enlightenment to Revolution. Durham.
- 8280 Von Weizsäcker, Ernst U.; Hargroves, Karlson; Smith, Michael (2010). Faktor Fünf. Die Formel für
8281 nachhaltiges Wachstum. München.
- 8282 Walter, Benjamin (1974, 1991). Über den Begriff der Geschichte. In: Tiedemann, Rolf; Schweppenhäuser,
8283 Hermann (Hrsg.). Walter, Benjamin. Gesammelte Schriften (Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 931, 2.
8284 Teil des 1. Bd. Abhandlungen in 3 Teilbd. von insgesamt 7 Bd.) (691-704) 10. Auflage. Frankfurt am Main.
- 8285 Weber, Max (1904). Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. Stuttgart.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

8286 **Quellen der Projektgruppe 1:**

- 8287 Acemoglu, Daron (2009). *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton, N. J.
- 8288 Afheldt, Horst (1994). *Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder*. Frankfurt am Main,
8289 Wien.
- 8290 Aghion, Philippe; Fally, Thibault; Scarpetta, Stefano (2007). *Credit Constraints as a Barrier to the Entry and*
8291 *Post-Entry Growth of Firms*. *Economic Policy* 22(52) 731-779.
- 8292 Aghion, Philippe; Howitt, Peter (1992). *A Model of Growth through Creative Destruction*. *Econometrica* 60
8293 323-351.
- 8294 Aghion, Philippe; Howitt, Peter (2009). *The Economics of Growth*. Cambridge, MA.
- 8295 Aizenman, Joshua; Jinjark, Yothin (2010). *De facto Fiscal Space and Fiscal Stimulus: Definition and*
8296 *Assessment* (NBER Working Paper Nr. 16539). Cambridge, MA.
- 8297 Alber, Jens (1982). *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat – Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung*
8298 *in Westeuropa*. Frankfurt am Main. New York.
- 8299 Allmendinger, Jutta (2011). *Wachstumsorientierung und Geschlechterverhältnisse*. Vortrag vor der Enquete-
8300 Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ am 26.9.2011, Deutscher Bundestag, Kom-Materialie
8301 M17(26)8 vom 26.9.2011.
- 8302 Allmendinger, Jutta; Eichhorst, Werner; Walwei, Ulrich (Hrsg.) (2005). *IAB-Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen,*
8303 *Daten, Fakten* (IAB-Bibliothek 1). Frankfurt am Main.
- 8304 Allmendinger, Jutta; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Spitznagel, Eugen (2012). *Arbeitslosigkeit*. In: Albrecht,
8305 Günter; Grönemeyer, Axel (Hrsg.). *Handbuch Soziale Probleme*. 2., überarbeitete Auflage. Wiesbaden 320-
8306 366.
- 8307 Arcand, Jean-Louis; Berkes, Enrico; Panizza, Ugo (2012). *Too Much Finance?* (IMF Working Paper
8308 WP/12/161). Washington, D. C.
- 8309 Asian Development Bank (2012). *Towards an Environmentally Sustainable Future. Country Environmental*
8310 *Analysis of the People’s Republic of China*. Mandaluyong City.
- 8311 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010). *Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter*
8312 *Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel*. Bielefeld.
- 8313 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012). *Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter*
8314 *Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf*. Bielefeld.
- 8315 Bäcker, Gerhard; Naegele, Gerhard; Bispinck, Reinhard; Hofemann, Klaus; Neubauer, Jennifer (2008).
8316 *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. Band 1: Grundlagen, Arbeit, Einkommen und Finanzierung.
8317 4. Auflage. Wiesbaden.
- 8318 Baethge, Martin (2011). *Im Zeichen demografischen Wandels. Neue Perspektiven für den Übergang in die*
8319 *Berufsausbildung*. In: Huthmacher-Henry, Christine; Hoffmann, Elisabeth (Hrsg.). *Aufstieg durch (Aus-)*
8320 *Bildung – der schwierige Weg zum Azubi*. Sankt Augustin. Berlin 107-124.
- 8321 Balassa, Béla A. (1964). *The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal*. *Journal of Political Economy* 72
8322 584-596.
- 8323 Baldacci, Emanuele; Kumar, Manmohan S. (2010). *Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields*
8324 (IMF Working Paper Nr. 10/184). Washington, D. C.
- 8325 Banerji, Anirvan; Achuthan, Lakshman (2012). *The Yo-Yo Years. More Recessions in the West and Volatility*
8326 *for the Rest*. *Challenge* (55)5 39-58.
- 8327 Barro, Robert J.; Sala-i-Martin, Xavier (2004). *Economic Growth*. Zweite Auflage. Cambridge, MA.
- 8328 Bartsch, Klaus (2011). *Eine Simulationsstudie zu den Entwicklungen der Beitragssätze zur gesetzlichen*
8329 *Kranken- und Pflegeversicherung*. Gutachten von Klaus Bartsch nach dem Konzept einer solidarischen
8330 *Bürgerinnen- und Bürgerversicherung der Fraktion DIE LINKE*. im Bundestag. Berlin.
- 8331 Beck, Thorsten; Demirgüç-Kunt, Asli; Laeven, Luc; Levine, Ross (2008). *Finance, Firm Size, and Growth*.
8332 *Journal of Money, Credit and Banking* 40 (7) 1379-1405.
- 8333 Beck, Ulrich (2007). *Weltrisikogesellschaft*. Frankfurt am Main.
- 8334 Bekaert, Geert; Harvey, Campbell R. (2000). *Foreign Speculators and Emerging Equity Markets*. *Journal of*
8335 *Finance* 55(2) 565-613.
- 8336 Bekaert, Geert; Harvey, Campbell R.; Lundblad, Christian (2005). *Does Financial Liberalization Spur Growth?*
8337 *Journal of Financial Economics* 77(1) 3-55.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8338 Bellmann, Lutz (2010). Aktuelle Entwicklungen in der betrieblichen Weiterbildung. Vortrag. Konferenz
8339 Betriebliche Weiterbildung. Nürnberg.
- 8340 Benigno, Pierpaolo; Faia, Ester (2010). Globalization, Pass-Through and Inflation Dynamics (Kiel Working
8341 Papers 1604). Kiel.
- 8342 Berger, Johannes (Hrsg.) (1986). Die Moderne – Kontinuitäten und Zäsuren. Göttingen.
- 8343 Bertelsmann-Stiftung; Institut für Schulentwicklungsforschung IFS (Hrsg.) (2012). Chancenspiegel. Zur
8344 Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme. Zusammenfassung zentraler
8345 Befunde. Gütersloh.
- 8346 Bhagwati, Jagdish (2008). Verteidigung der Globalisierung. München.
- 8347 Bieling, Hans-Jürgen (2009). „Privat vor Staat“? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des
8348 Staates. WSI-Mitteilungen 5 235-242.
- 8349 Biesecker, Adelheid; Wichterich, Christa; Winterfeld, Uta von (2012). Feministische Perspektiven zum
8350 Themenbereich Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Kom-Materialie M-17(26)23 vom 28.9. 2012.
- 8351 Blind, Knut (2004). The Economics of Standards. Theory, Evidence, Policy. Cheltenham.
- 8352 Blohme-Drees, Johannes (2012). Wirtschaftliche Nachhaltigkeit statt Shareholder Value. WisoDirekt März 2012
8353 1-4.
- 8354 Bofinger, Peter (2008). Das Jahrzehnt der Entstaatlichung. WSI-Mitteilungen 7.
- 8355 Böhm-Bawerk, Eugen von (1889). Kapital und Kapitalzins. Zweite Abteilung: Positive Theorie des Kapitals.
8356 Innsbruck.
- 8357 Bontrup, Heinz-J. (2011). Mit noch mehr indirekten Steuern zurück zum wohlfahrts-orientierten Staat? Nur
8358 Luxussteuern wären ein richtiger Weg. Vierteljahrshefte für Wirtschaftsforschung 4/2011 189.
- 8359 Bos, Wilfried; Tarelli, Irmela; Bremerich-Vos, Albert, Schwippert, Knut (Hrsg.) (2012). IGLU 2011.
8360 Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich. Münster. New York.
8361 München. Berlin.
- 8362 Bourcarde, Kay (2009). Der abgehängte Sozialstaat. Über die Wachstumsabkopplung der Sozialversicherung.
8363 Zeitschrift für Wachstumsstudien 5 511-517.
- 8364 Bourcarde, Kay; Herzmann, Karsten (2006). Normalfall exponentielles Wachstum? Ein internationaler
8365 Vergleich. Zeitschrift für Wachstumsstudien 2 4-10.
- 8366 Bourguignon, François; Morrisson, Christian (2002). Inequality among World Citizens, 1820-1992. American
8367 Economic Review 92 727-744.
- 8368 Brand, Ulrich (2012). Wachstum und Herrschaft. Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 27-28.
- 8369 Brehmer, Wolfram; Seifert, Hartmut (2008). Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische
8370 Analyse sozialer Risiken. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 4/2008 501-531.
- 8371 Brenke, Karl (2010). Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht. DIW-Wochenbericht 46 2-15.
- 8372 Brenke, Karl (2010). Fünf Fragen an Karl Brenke. „In manchen Branchen wird es eher eine
8373 Fachkräfteschwemme geben“. DIW-Wochenbericht 46 16.
- 8374 Brenke, Karl (2011). Anhaltender Strukturwandel zur Teilzeitbeschäftigung. DIW-Wochenbericht 42 3-12.
- 8375 Brenke, Karl; Grabka, Markus M. (2011). Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. DIW-
8376 Wochenbericht 45 3-15.
- 8377 Breuer, Christian; Büttner, Thiess (2010). Auf Sand gebaut: Das strukturelle Defizit im Auf und Ab der
8378 Konjunktur. ifo-Schnelldienst 11/2010 28-31.
- 8379 Brewer, Thomas L.; Young, Stephen (2000). The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises.
8380 Oxford. New York.
- 8381 Broda, Christian; Weinstein, David E. (2006). Globalization and the Gains from Variety. The Quarterly Journal
8382 of Economics 21(2) 541-586.
- 8383 Brümmerhoff, Dieter (2007). Finanzwissenschaft. 9. Auflage. München.
- 8384 Brussig, Martin (2010). Anhaltende Ungleichheiten in der Erwerbsbeteiligung Älterer; Zunahme an
8385 Teilzeitbeschäftigung (Altersübergangs-Report 2010-03). Düsseldorf. Berlin. Duisburg. Essen.
- 8386 Bundesagentur für Arbeit (2010). Grundsicherung für Arbeitsuchende: Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-
8387 Bezieher: Begriff, Messung, Struktur und Entwicklung. Nürnberg.
- 8388 Bundesagentur für Arbeit (2011). Arbeitsmarktberichterstattung. Frauen und Männer am Arbeitsmarkt im Jahr
8389 2010. Nürnberg.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8390 Bundesagentur für Arbeit (2011). Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte – Entgeltstatistik. Stichtag
8391 7. September 2011. Nürnberg.
- 8392 Bundesagentur für Arbeit (2011). Weiterentwicklung des Messkonzepts der Unterbeschäftigung
8393 (Methodenbericht der Statistik der BA). Nürnberg.
- 8394 Bundesagentur für Arbeit (2012). Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit.
- 8395 Bundesagentur für Arbeit (2012). Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2011. Analytikreport der Statistik.
8396 Nürnberg.
- 8397 Bundesagentur für Arbeit. Statistik.
8398 [http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Arbeitslosigkeit-
Unterbeschaeftigung/Arbeitslosigkeit-Erwerbslosigkeit-Nav.html](http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Grundlagen/Arbeitslosigkeit-
8399 Unterbeschaeftigung/Arbeitslosigkeit-Erwerbslosigkeit-Nav.html) (Stand 6.2.2013).
- 8400 Bundesministerium der Finanzen (2010). Die Beteiligungen des Bundes. Beteiligungsbericht 2010. Berlin.
- 8401 Bundesministerium der Finanzen (2011). Dritter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin.
- 8402 Bundesministerium der Finanzen (2012). Finanzplan des Bundes 2012 bis 2016. Berlin.
- 8403 Bundesministerium der Finanzen (2012). Monatsbericht Januar 2012. Berlin.
- 8404 Bundesministerium des Innern (2011). Demografiebericht. Berlin.
- 8405 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012). Sozialbudget 2011. Bonn.
- 8406 Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011). Berufsbildungsbericht 2011. Bonn. Berlin.
- 8407 Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011). Bildung und Forschung in Zahlen 2011. Bonn. Berlin.
- 8408 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011). Neue Wege. Gleiche Chancen.
8409 Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht. BT-Drs. 17/6240
8410 vom 16.06.2011.
- 8411 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2011). Entwurf des BMU für ein Deutsches
8412 Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes) – Programm zum Schutz natürlicher Ressourcen in einer
8413 ökologisch-sozialen Marktwirtschaft. Stand 11.10.2011. Berlin.
- 8414 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2011). GreenTech Made in Germany 3.0 –
8415 Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland. 3. Auflage. München.
- 8416 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2012). Erneuerbare Energien in Zahlen.
8417 Nationale und internationale Entwicklung. Berlin.
- 8418 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Umweltbundesamt (2011).
8419 Umweltwirtschaftsbericht. Berlin.
- 8420 Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI); IW Köln; PWC (2011). Studie: Investieren in
8421 Deutschland – Die Sicht des Investors. Berlin.
- 8422 Bündnis-90/Die-Grünen-Bundestagsfraktion (2012). Garantierente – Grünes Konzept gegen Altersarmut.
8423 Fraktionsbeschluss vom 27.11.2012.
- 8424 Calmfors, Lars; Holmlund, Bertil (2000). Unemployment and Economic Growth: A Partial Survey. Swedish
8425 Economic Policy Review 7 107-153.
- 8426 Carstensen, Kai; Hansen, Gerd (2000). Cointegration and Common Trends on the West German Labour Market.
8427 Empirical Economics 25 475-493.
- 8428 Cebotari, Aliona (2008). Contingent Liabilities: Issues and Practice (IMF Working Paper Nr. 8/245).
8429 Washington, D. C.
- 8430 Checherita, Cristina; Rother, Philipp (2010). The Impact of High and Growing Government Debt on Economic
8431 Growth: An Empirical Investigation for the Euro Area (ECB Working Paper Nr. 1237). Frankfurt am Main.
- 8432 Christen, Christian (2011). Politische Ökonomie der Alterssicherung – Kritik der Reformdebatte um
8433 Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung. Marburg.
- 8434 Christopoulos, Dimitris K.; Tsionas, Efthymios G. (2004). Financial Development and Economic Growth:
8435 Evidence from Panel Unit Root and Cointegration Tests. Journal of Development Economics 73 (1) 55-74.
- 8436 Crafts, Nicholas; Toniolo, Gianni (Hrsg.) (1996). Economic Growth in Europe Since 1945. Cambridge.
- 8437 Dahrendorf, Ralf (1979). Lebenschancen. Frankfurt am Main.
- 8438 Danninger, Stephan; Joutz, Frederick (2008). What Explains Germany's Rebounding Export Market Share?
8439 CESifo Economic Studies, Vol. 54 (4) 681-714.
- 8440 Dasgupta, Partha (2007). Commentary: The Stern Review's Economics of Climate Change. National Institute
8441 Economic Review 199 (1) 4-7.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8442 Demetriades, Panicos O.; Hussein, Khaled A. (1996). Does Financial Development Cause Economic Growth?
8443 Time-Series Evidence from 16 Countries. *Journal of Development Economics* 51 (2) 387-411.
- 8444 Demirgüç-Kunt, Asli; Detragiache, Enrica (1998). Financial Liberalization and Financial Fragility (IMF
8445 Working Paper Nr. 98/83). Washington, D. C.
- 8446 Demirgüç-Kunt, Asli; Levine, Ross (2008). Finance, Financial Sector Policies, and Long-Run Growth (World
8447 Bank Policy Research Paper 4469). Washington, D. C.
- 8448 Der Paritätische Gesamtverband (2012). „Tiefpunkt bundesdeutscher Sozialpolitik“: Paritätischer zieht Bilanz
8449 anlässlich zehn Jahren Hartz. Pressemeldung vom 14.08.2012. Berlin. [http://www.der-](http://www.der-paritaetische.de/fachinfos/artikel/news/tiefpunkt-bundesdeutscher-sozialpolitik-paritaetischer-zieht-bilanz-anlaesslich-zehn-jahren-hartz)
8450 [paritaetische.de/fachinfos/artikel/news/tiefpunkt-bundesdeutscher-sozialpolitik-paritaetischer-zieht-bilanz-](http://www.der-paritaetische.de/fachinfos/artikel/news/tiefpunkt-bundesdeutscher-sozialpolitik-paritaetischer-zieht-bilanz-anlaesslich-zehn-jahren-hartz)
8451 [anlaesslich-zehn-jahren-hartz](http://www.der-paritaetische.de/fachinfos/artikel/news/tiefpunkt-bundesdeutscher-sozialpolitik-paritaetischer-zieht-bilanz-anlaesslich-zehn-jahren-hartz) (Stand 5.2.2013).
- 8452 Der Städtetag (2011). Gemeindefinanzbericht 2011. Berlin.
- 8453 Deutsche Bundesbank (2007). Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse deutscher Unternehmen im Jahr 2006.
8454 Monatsbericht Dezember 2007. Frankfurt am Main 31-55.
- 8455 Deutsche Bundesbank (2009). Monatsbericht Mai 2009. Frankfurt am Main.
- 8456 Deutsche Bundesbank (2010). Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland. Monatsbericht
8457 April 2010. Frankfurt am Main 15-33.
- 8458 Deutsche Bundesbank (2011). Bestandserhebung über Direktinvestitionen (Statistische Sonderveröffentlichung
8459 10). Frankfurt am Main.
- 8460 Deutsche Bundesbank (2013). Zeitreihendatenbank. Reihe BBK01.OU0308 [Stand 15.2.2013].
- 8461 Deutsche Bundesbank (2013). Zeitreihendatenbank. Reihen BBK01.OU0081 und BBK01.OU0083 [Stand
8462 15.2.2013].
- 8463 Deutsche Bundesbank (2013). Zeitreihendatenbank. Reihen UUCD40 und UUCD22 [Stand 15.2.2013].
- 8464 Deutscher Bundestag (2010). Solidarische Bürgerinnen- und Bürgerversicherung in Gesundheit und Pflege
8465 einführen. Antrag der Abgeordneten Dr. Martina Bunge, Kathrin Senger-Schäfer, Harald Weinberg, Matthias
8466 W. Birkwald, Heidrun Dittrich, Klaus Ernst, Diana Golze, Inge Höger, Katja Kipping, Jutta Krellmann,
8467 Cornelia Möhring, Dr. Ilja Seifert, Kathrin Vogler, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion
8468 DIE LINKE. BT-Drs. 17/1238 vom 25.3.2010.
- 8469 Deutscher Bundestag (2012). Öffentliche Beschaffung durch die Bundesregierung nach sozialen, ökologischen
8470 und entwicklungspolitischen Kriterien. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der
8471 Abgeordneten Uwe Kekeritz, Ute Koczy, Viola von Cramon-Taubadel, weiterer Abgeordneter und der
8472 Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. BT-Drs. 17/9485 vom 02.05.2012.
- 8473 Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2012). Für 2,60 Euro mehr im Monat: Heute die Rente von morgen
8474 sichern. Das geht. Das DGB-Rentenkonzept 2012. Berlin. [http://www.dgb.de/presse/++co++fe5a4ec8-1c2b-](http://www.dgb.de/presse/++co++fe5a4ec8-1c2b-11e2-b918-00188b4dc422)
8475 [11e2-b918-00188b4dc422](http://www.dgb.de/presse/++co++fe5a4ec8-1c2b-11e2-b918-00188b4dc422) (Stand 4.1.2013).
- 8476 Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (2008): Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020. Endbericht –
8477 Kurzfassung, Berlin.
- 8478 DGB-Index Gute Arbeit (2010). Der Report 2010. Wie die Beschäftigten die Arbeitsbedingungen in Deutschland
8479 beurteilen. Berlin.
- 8480 Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011). Zweiter
8481 Integrationsindikatorenbericht. Berlin.
- 8482 Die Bundesregierung (2011). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE.
8483 „Gleichstellung der Frauen im Erwerbsleben, BT-Drs. 17/4916 vom 25.2.2011.
- 8484 Die Bundesregierung (2012). Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012. Berlin.
- 8485 DIE LINKE. im Bundestag (2012). Eine Rente zum Leben. Die Solidarische Rentenversicherung für einen
8486 sicheren Lebensstandard und gegen Armut im Alter. [http://dokumente.linksfraktion.net/download/120919-](http://dokumente.linksfraktion.net/download/120919-rentenkonzept.pdf)
8487 [rentenkonzept.pdf](http://dokumente.linksfraktion.net/download/120919-rentenkonzept.pdf) [Stand 4.1.2013].
- 8488 Dionisius, Regina; Lissek, Nicole; Schier, Friedel (Hrsg.) (2012): Beteiligung an beruflicher Bildung –
8489 Indikatoren und Quoten im Überblick (Wissenschaftliche Diskussionspapiere 133). Bonn.
- 8490 Dittrich, Monika (2010). Verlagert der Norden Umweltbelastungen in den Süden? Von physischen
8491 Handelsbilanzen im globalen Handel und ökologischen Rucksäcken. *Geographische Rundschau* 62 (4) 18-24.
- 8492 Donges, Juergen B.; Menzel, Kai; Paulus, Philipp (2003). Globalisierungskritik auf dem Prüfstand. Ein
8493 Almanach aus ökonomischer Sicht (Schriften zur Wirtschaftspolitik, Band 9). Stuttgart.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8494 Doremus, Paul N.; Kellner, William W.; Pauly, Louis W.; Reich, Simon (1998). The Myth of the Global
8495 Corporation. Princeton.
- 8496 Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für
8497 Indikatoren und Politikberatung (IMK-Policy-Brief). Düsseldorf.
- 8498 DVFA; EFFAS (2009). KPIs for ESG (Key Performance Indicators for Environmental, Social and Governance
8499 Issues). A Guideline for the Integration of ESG into Financial Analysis and Corporate Valuation. Version
8500 1.2. Frankfurt am Main.
- 8501 Easterlin, Richard A. (2009). Happiness, Growth and the Life Cycle. New York.
- 8502 Eaton, Jonathan; Gersovitz, Mark (1981). Debt with Potential Repudiation: Theoretical and Empirical Analysis.
8503 Review of Economic Studies 48 (2) 289-309.
- 8504 Eichhorst, Werner; Kuhn, Andrea; Thode, Eric; Zenker, Rosemarie (2009). Traditionelle
8505 Beschäftigungsverhältnisse im Wandel. Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- 8506 Eichhorst, Werner; Marx, Paul; Thode, Eric (2010). Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit.
8507 Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- 8508 Eickelpasch, Alexander (2012). Forschende Unternehmen schneiden besser ab (DIW-Wochenbericht Nr. 35).
8509 Berlin 3-14.
- 8510 Enderlein, Henrik; Wagner, Gert (2011). Die Steuern erhöhen. In: Handelsblatt vom 5.9.2011 8.
- 8511 Erhard, Ludwig (1964). Wohlstand für Alle. 8. Auflage. Düsseldorf.
- 8512 Europäische Kommission (2004). Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen
8513 Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Förderung der Genossenschaften
8514 in Europa. KOM (2004) 18 endgültig vom 23.02.2004. Brüssel.
- 8515 Europäische Kommission (2010). Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives
8516 Wachstum. Brüssel.
- 8517 Europäische Kommission (2011). Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. KOM (2011) 571 endgültig
8518 vom 20.09.2011. Brüssel.
- 8519 Europäische Kommission (2012). A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources. KOM (2012) 673
8520 endgültig vom 14.11.2012. Brüssel.
- 8521 Europäische Union (2009). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 302/1 vom 17. November 2009. Brüssel.
- 8522 Europäische Union (2011). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 145/30 vom 31. Mai 2011. Brüssel.
- 8523 Europäische Union (2012). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 90/6 vom 28. März 2012. Brüssel.
- 8524 Europäische Union (2012). Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 282/23 vom 16. Oktober 2012. Brüssel.
- 8525 Europäische Zentralbank (EZB) (2011). Monatsbericht 10/2011. Das Geldangebot – Verhalten der Banken und
8526 Auswirkungen auf die monetäre Analyse. 67-87. Frankfurt am Main.
- 8527 Europäische Zentralbank (EZB) (2012). Monatsbericht 01/2012. Die Interaktion der Finanzintermediäre und ihre
8528 Bedeutung für die monetäre Analyse. 63-81. Frankfurt am Main
- 8529 Europäische Zentralbank (EZB) (2012). Monatsbericht 02/2012. Geldmengen- und Kreditwachstum nach
8530 Wirtschafts- und Finanzkrisen aus einer historischen globalen Perspektive. 77-97. Frankfurt am Main.
- 8531 Europäische Kommission (2012). Economic databases and indicators. Annual Macro-economic Database.
8532 http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm (Stand 7.2.2013).
- 8533 Eurostat (2013). Datenbank „Wissenschaft, Technologie und Innovation“.
8534 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/introduction (Stand
8535 6.2.2013).
- 8536 Eurostat (2013). Öffentlicher Bruttoschuldenstand (tsdde410).
8537 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsdde410&plugin=1>
8538 (Stand 14.2.2013).
- 8539 Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (2012). Gutachten zu Forschung, Innovation und
8540 technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Gutachten 2012. Berlin.
- 8541 Fahr, René; Sunde, Uwe (2009). Did the Hartz Reforms Speed-Up Job Creation? A Macro-Evaluation Using
8542 Empirical Matching Functions. German Economic Review 10 (3) 284-316.
- 8543 Faini, Riccardo (2006). Fiscal Policy and Interest Rates in Europe. Economic Policy 21 (47) 443-489.
- 8544 Feenstra, Robert C. (2006). New Evidence on the Gains from Trade. Review of World Economics 142 (4) 617-
8545 641.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8546 Feenstra, Robert C.; Weinstein, David E. (2010). Globalization, Markups, and the U.S. Price Level (NBER
8547 Working Paper 15749). Cambridge, MA.
- 8548 Felber, Christian (2012). Die Gemeinwohl-Ökonomie. Aktualisierte und erweiterte Neuauflage. Eine
8549 demokratische Alternative wächst. Wien.
- 8550 Feld, Lars P. (2010). Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse. Perspektiven der
8551 Wirtschaftspolitik 11 (3) 226-245.
- 8552 Feld, Lars P.; Goldschmidt, Nils; Zweynert, Joachim (2011). Kulturelle, soziale und gesellschaftliche
8553 Grundlagen wirtschaftlichen Wachstums. Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Wachstum,
8554 Wohlstand, Lebensqualität“. PG-Materialie 1/8.
- 8555 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2008). Number of Hungry People Rises to 963
8556 Million. High Food Prices to Blame – Economic Crisis Could Compound Woes.
8557 <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode> (Stand 5.2.2013).
- 8558 Forum Nachhaltige Geldanlagen (2011). Marktbericht Nachhaltige Geldanlagen 2011. Deutschland, Österreich
8559 und die Schweiz. [http://www.forum-
ng.org/images/stories/nachhaltige_geldanlagen/FNG_Marktbericht_Nov2011_web.pdf](http://www.forum-
8560 ng.org/images/stories/nachhaltige_geldanlagen/FNG_Marktbericht_Nov2011_web.pdf) (Stand 6.2.2013).
- 8561 Forum Nachhaltige Geldanlagen (ohne Jahr). Definition Nachhaltige Geldanlagen. [http://www.forum-
ng.org/de/fng/aktivitaeten/64-definition-nachhaltige-geldanlagen.html](http://www.forum-
8562 ng.org/de/fng/aktivitaeten/64-definition-nachhaltige-geldanlagen.html) (Stand 6.2.2013).
- 8563 Franz, Wolfgang (2009). Arbeitsmarktökonomik. 7. Auflage. Berlin. Heidelberg.
- 8564 Franz, Wolfgang; König, Heinz (1986). The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of
8565 Germany since the 1970s: An Empirical Investigation. *Economica* 53 (210) 219-44.
- 8566 Frey, Bruno S. (2012). Wachstum, Wohlbefinden und Wirtschaftspolitik (Roman-Herzog-Institut; Position Nr.
8567 13). München.
- 8568 Frey, Bruno S.; Frey Marti, Claudia (2010). Glück – Die Sicht der Ökonomie. *Wirtschaftsdienst* Nr. 90 458-463.
- 8569 Frey, Bruno S.; Stutzer, Alois (2002). The Economics of Happiness. *World Economics* 3 (1) 25-41.
- 8570 Freyberg, Thomas von (1997). Die inszenierte Krise des Sozialstaats. Ein Angriff auf den demokratischen
8571 Prozeß. *Widersprüche* Nr. 66.
- 8572 Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M. (2009). Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. In: DIW-
8573 Wochenbericht Nr. 4/2009 54-67.
- 8574 Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M.; Hauser, Richard (2010). Die Verteilung der Vermögen in Deutschland.
8575 Empirische Analysen für Personen und Haushalte (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 118). Berlin.
- 8576 Friedman, Milton (1970). The Social Responsibility of Business Is to Increase its Profits. *New York Times*
8577 Magazine vom 13.9.1970.
- 8578 Friedrich-Ebert-Stiftung (2011). Soziales Wachstum. Bonn.
- 8579 Fuchs-Goldschmidt, Inga; Goldschmidt, Nils (2010). Inklusion als Zielpunkt einer modernen Sozialpolitik.
8580 Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 59 62-76.
- 8581 Fueglistaller, Urs (2005). Wo Ideen entstehen und wie sie zu Innovationen transformiert werden. *KMU-Magazin*
8582 7 14-16.
- 8583 Gabler Verlag (Hrsg.). (2013) Gabler Wirtschaftslexikon. Stichwort: Unternehmung.
8584 <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2675/unternehmung-v10.html> (Stand 8.2.2013).
- 8585 Galbraith, John Kenneth (1970). Gesellschaft im Überfluß. München. Zürich.
- 8586 Gauss, Linda; Scharfe, Simone (2010). Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes 2009 im Zeichen der
8587 Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. *Wirtschaft und Statistik* 8 754-764.
- 8588 Giersch, Herbert (1979). Aspects of Growth, Structural Change, and Employment. *Weltwirtschaftliches Archiv*
8589 115 (4) 629-652.
- 8590 Giersch, Herbert; Paqué, Karl-Heinz; Schmieding, Holger (1994). The Fading Miracle. Four Decades of Market
8591 Economy in Germany. Cambridge.
- 8592 Goebel, Jan; Grabka, Markus M. (2011). Zunehmende Einkommensungleichheit und wachsendes Armutsrisiko
8593 während des letzten Jahrzehnts. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 80 (4) 5-11.
- 8594 Gompers, Paul A. (1995). Optimal Investment, Monitoring, and the Staging of Venture Capital. *Journal of*
8595 *Finance* 50 1461-1489.
- 8596 Göppel, Josef; Pfeiffer, Joachim (2005). Konjunktur durch Natur. Wege zu mehr Beschäftigung durch
8597 marktwirtschaftliche Umweltvorsorge. Murnau am Staffelsee.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8598 Greffrath, Mathias (1997). Der Brei vom Paradies. Freibeuter 1997 122-128.
- 8599 Gresh, Alain; Radvanyi, Jean; Rekecewicz, Philippe; Samary, Catherine; Vidal, Dominique (Hrsg.) (2009). Atlas
8600 der Globalisierung. Sehen und verstehen, was die Welt bewegt. Berlin.
- 8601 Grossman, Gene M.; Helpman, Elhanan (1992). Innovation and Growth in the Global Economy. Cambridge,
8602 MA.
- 8603 Gruhl, Herbert (1975). Ein Planet wird geplündert. Frankfurt am Main.
- 8604 Gundert, Stefanie; Hohendanner, Christian (2011). Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs (IAB-
8605 Kurzbericht, 4). Nürnberg.
- 8606 Haldane, Andrew; Brennan, Simon; Madouros, Vasileios (2010). What Is the Contribution of the Financial
8607 Sector: Miracle or Mirage? In: Turner, Adair; Haldane, Andrew; Woolley, Paul; Wadhvani, Sushil;
8608 Goodhart, Charles; Smithers, Andrew; Large, Andrew; Kay, John; Wolf, Martin; Boone, Peter; Johnson,
8609 Simon; Layard, Richard (Hrsg.). The Future of Finance: The LSE Report. London: 87-120.
- 8610 Hansen, Gerd (1978). Der Einfluß der Lohnkosten auf die Arbeitsnachfrage des verarbeitenden Gewerbes.
8611 Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 11 (3) 297-302.
- 8612 Hanushek, Eric A.; Woessmann, Ludger (2008). The Role of Cognitive Skills in Economic Development.
8613 Journal of Economic Literature 46 (3) 607-668.
- 8614 Hanushek, Eric A.; Wößmann, Ludger (2009). Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills,
8615 Economic Outcomes, and Causation (National Bureau of Economic Research Working Paper Series, 14633).
- 8616 Harms, Philipp (2008). Internationale Makroökonomik. Tübingen.
- 8617 Hauff, Volker (1987). Unsere Gemeinsame Zukunft. Greven.
- 8618 Heilemann, Ullrich; Wappler, Stefan; Quaas, Georg; Findeis, Hagen (2008). Qual der Wahl? Finanzpolitik
8619 zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung. Wirtschaftsdienst 88 (9) 586-593.
- 8620 Heintze, Cornelia (2005). Wohlfahrtsstaat als Standortvorteil – Deutschlands Reformirweg im Lichte des
8621 skandinavischen Erfolgsmodells. Leipzig.
- 8622 Heintze, Cornelia (2012). Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein
8623 Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland. Bonn.
- 8624 Helmedag, Fritz (2010). Staatsschulden als permanente Einnahmequelle. Wirtschaftsdienst 90 (9) 611-615.
- 8625 Helpman, Elhanan (1992). Endogenous Macroeconomic Growth Theory. European Economic Review 36 237-
8626 267.
- 8627 Helpman, Elhanan (2004). The Mystery of Economic Growth. Cambridge, MA.
- 8628 Helpman, Elhanan (Hrsg.) (1998). General Purpose Technologies and Economic Growth. Cambridge, MA.
- 8629 Hemming, Richard; Kell, Michael; Mahfouz, Selma (2002). The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating
8630 Economic Activity – A Review of the Literature (IMF Working Paper WP/02/208). Washington, D. C.
- 8631 Herzog-Stein, Alexander; Lindner, Fabian; Sturn, Simon; van Treeck, Till (2010). Vom Krisenherd zum
8632 Wunderwerk? Der deutsche Arbeitsmarkt im Wandel (IMK-Report 56). Düsseldorf.
- 8633 Hey, Christian (2012). Wege aus dem Wachstumsdilemma. Kritische Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte.
8634 Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU) Nr. 2 125-150.
- 8635 Hirsch, Fred (1980). Die sozialen Grenzen des Wachstums. Reinbek.
- 8636 Höffe, Otfried (2004). Wirtschaftsbürger, Staatsbürger, Weltbürger. Politische Ethik im Zeichen der
8637 Globalisierung. München.
- 8638 Hohendanner, Christian (2012). Befristete Arbeitsverhältnisse: Auch Mann trägt kurz. IAB-Forum Nr. 1 62-67.
- 8639 Hölz, Hanns-Michael (2011). Eingangsstatement Prof. Hanns-Michael Hölz am 4. Juli 2011 in der
8640 Projektgruppe 1 der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“. PG-Drucksache 1/19
8641 vom 4.7.2011.
- 8642 Horn, Gustav A.; Niechoj, Torsten; Proano, Christian R.; Truger, Achim; Vesper, Dieter; Zwiener, Rudolf
8643 (2008). Die Schuldenbremse – eine Wachstumsbremse? (IMK-Report Nr. 29). Düsseldorf.
- 8644 Hösle, Vittorio (1991). Philosophie der ökologischen Krise. München.
- 8645 Hufbauer, Gary Clyde; Grieco, Paul L. E. (2005). The Payoff from Globalization. Financial Times vom
8646 5.6.2005.
- 8647 Hüther, Gerald (2011). Was wir sind und was wir sein könnten – ein neurobiologischer Mutmacher. Frankfurt
8648 am Main.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8649 IG Metall (2011). Qualifizierte Fachkräfte für gute Arbeit und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit.
8650 Positionspapier. Frankfurt am Main.
- 8651 Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2001). Wachstumsfaktor Innovation – eine Analyse aus betriebs-,
8652 regional- und volkswirtschaftlicher Sicht. Köln.
- 8653 Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW); Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
8654 (RWI) (2010). Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit. Eine Untersuchung im Auftrag des
8655 Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Tübingen. Essen.
- 8656 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2011). Jeder fünfte Geringqualifizierte ist arbeitslos. IAB-
8657 Aktuell vom 10.2.2011. http://doku.iab.de/grauepap/2011/Quali_Alo-Quoten_1975-2009.pdf (Stand
8658 30.1.2013).
- 8659 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2012). Arbeitsmarktprognose 2012. Der Aufwärtstrend
8660 flacht ab (IAB-Kurzbericht 3). Nürnberg.
- 8661 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007). Vierter Sachstandsbericht: Klimaänderung 2007.
8662 Genf.
- 8663 International Energy Agency (2003). World Energy Investment Outlook. Paris.
- 8664 International Monetary Fund (IMF) (2007). World Economic Outlook, October. Washington, D. C.
- 8665 Internationale Handelskammer (ICC) Deutschland; Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) (Hrsg.)
8666 (2007). Globalisierung verstehen. Köln.
- 8667 Jackson, Tim (2011). Wohlstand ohne Wachstum. Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt. München.
- 8668 Jahnke, Joachim (2006). Falsch globalisiert. 30 Schlaglichter auf die neoliberale Wirtschaftskonzeption.
8669 Hamburg.
- 8670 Jänicke, Martin (2012). „Green Growth“: From a Growing Eco-Industry to Economic Sustainability. Energy
8671 Policy 48 13-21.
- 8672 Jänicke, Martin (2012). Megatrend Umweltinnovation, 2., erweiterte Auflage. München.
- 8673 Jantti, Markus; Sierminska, Eva; Smeeding, Tim (2008). The Joint Distribution of Household Income and
8674 Wealth. Evidence from the Luxembourg Wealth Study (OECD Social, Employment and Migration Working
8675 Papers 65). Paris.
- 8676 Joebes, Heike; Logeay, Camille; Sturn, Simon; Zwiener, Rudolf (2009). Deutsche Arbeitskosten im
8677 europäischen Vergleich: Nur geringer Anstieg. Auswertung der aktuellen Eurostat-Statistik für 2008 (IMK-
8678 Report 44/2009). Düsseldorf.
- 8679 Kaldor, Nicholas (1966). Causes of the Slow Growth in the United Kingdom. Cambridge.
- 8680 Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2010). Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau –
8681 Lohnspektrum franst nach unten aus (IAQ-Report 2010-06). Duisburg, Essen.
- 8682 Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2012). Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für
8683 Niedriglohn (IAQ-Report 2012-01). Duisburg, Essen.
- 8684 Kaminsky, Graciela L.; Reinhart, Carmen M. (1999). The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-
8685 payments Problems. American Economic Review 89 473-500.
- 8686 Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (2011): Atypische Beschäftigung und soziale Risiken. Entwicklung, Strukturen,
8687 Regulierung Friedrich-Ebert-Stiftung (Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der
8688 Friedrich-Ebert-Stiftung) (WISO-Diskurs). Berlin.
- 8689 Kelleter, Kai (2009). Selbstständige in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2008. Wirtschaft und Statistik
8690 12/2009 1204-1217.
- 8691 Keynes, John Maynard (1943). Das Langfristproblem der Vollbeschäftigung. In: Reuter, Norbert (Hrsg.) (2007).
8692 Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftliche Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. 2.,
8693 vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Marburg 159-164.
- 8694 King, Robert G.; Levine, Ross (1993). Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence. Journal of
8695 Monetary Economics 32 513-542.
- 8696 King, Robert G.; Levine, Ross (1993). Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right. The Quarterly Journal
8697 of Economics 108 (3) 717-737.
- 8698 Klemm, Klaus (2011). Drei Jahre nach dem Bildungsgipfel – eine Bilanz. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner
8699 Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008. Berlin.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8700 Koch, Andreas; Rosemann, Martin; Späth, Jochen (2011). Soloselbstständige in Deutschland. Strukturen,
8701 Entwicklungen und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit (Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
8702 Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung). Bonn.
- 8703 Kose, M. Ayhan; Prasad, Eswar; Rogoff, Kenneth; Wei, Shang-Jin (2006). Financial Globalization – A
8704 Reappraisal (NBER Working Paper 12484). Cambridge, MA.
- 8705 Krämer, Ralf (2010). Wachstumskritik oder sozialistische Politik? Über Wachstum, Ökologie, Erwerbsarbeit,
8706 Sozialstaat und die Linke. Supplement der Zeitschrift Sozialismus Nr. 7-8 1-23.
- 8707 Krause, Michael U.; Uhlig, Harald (2012). Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis.
8708 Journal of Monetary Economics 59 64-79.
- 8709 Krugman, Paul (2008). Trade and Wages, Reconsidered. Brookings Papers on Economic Activity 1 103-154.
- 8710 Kujis, Louis (2005). Investment and Saving in China (World Bank Policy Research Working Paper 3633).
8711 Washington, D. C.
- 8712 Kumar, Manmohan S.; Woo, Jaejoon (2010). Public Debt and Growth (IMF Working Paper 10/174).
8713 Washington, D. C.
- 8714 Kumar, Pushpam (Hrsg.) (2010). The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Ecological and Economic
8715 Foundations. London.
- 8716 Lawrence, Robert (2008). Blue-collar Blues: Is Trade to Blame for Rising US Income Inequality? Washington,
8717 D. C.
- 8718 Levine, Ross (2005). Finance and Growth: Theory and Evidence. In: Aghion, Philippe; Durlauf, Steven N.
8719 (Hrsg.). Handbook of Economic Growth. Band 1 865-934. Amsterdam.
- 8720 Levine, Ross (2010). The Governance of Financial Regulation: Reform Lessons from the Recent Crisis (BIS
8721 Working Paper 329). Basel.
- 8722 Levine, Ross; Loayza, Norman; Beck, Thorsten (2000). Financial Intermediation and Growth: Causality and
8723 Causes. Journal of Monetary Economics 46 (1) 31-77.
- 8724 Levine, Ross; Zervos, Sara (1998). Capital Control Liberalization and Stock Market Development. World
8725 Development 26 (7): 1169-1183.
- 8726 Levine, Ross; Zervos, Sara (1998). Stock Markets, Banks and Economic Growth. American Economic Review
8727 88 (3) 537-558.
- 8728 Lichtblau, Karl; Neligan, Adriana (2008). Die mikroökonomische Perspektive. Die Bedeutung von
8729 Systemköpfen und Netzwerken. In: Hüther, Michael; Rodenstock, Randolph; Schwenker, Burkhard; Thumann,
8730 Jürgen R. (Hrsg.). Systemkopf Deutschland Plus. Die Zukunft der Wertschöpfung am Standort Deutschland
8731 (IW-Studien). Köln: 65-92.
- 8732 Liikanen, Erkki; Bänziger, Hugo; Campa, José Manuel; Gallois, Louis; Goyens, Monique; Krahen, Jan Pieter;
8733 Mazzucchelli, Marco; Sergeant, Carol; Tuma, Zdenek; Vanhevel, Jan; Wijffels, Herman (2012). High-level
8734 Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector. Final Report.
8735 http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf (Stand 5.2.2013).
- 8736 Lindert, Peter H. (2004). Growing Public – Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth
8737 Century. Cambridge.
- 8738 Lint, Stefan; Eckert, Gudrun (2002). Zur Einführung hedonischer Methoden in der Preisstatistik. Wirtschaft und
8739 Statistik Nr. 10 857-863.
- 8740 Loew, Thomas; Ankele, Kathrin; Braun, Sabine; Clausen, Jens (2004). Bedeutung der internationalen CSR-
8741 Diskussion für Nachhaltigkeit und die sich daraus ergebenden Anforderungen an Unternehmen mit Fokus
8742 Berichterstattung. Endbericht an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.
8743 Münster. Berlin.
- 8744 Logeay, Camille; Meinhardt, Volker; Rietzler, Katja; Zwiener, Rudolf (2009). Gesamtwirtschaftliche Folgen des
8745 kapitalgedeckten Rentensystems. Zwischen Illusion und Wirklichkeit (IMK-Report 43). Düsseldorf.
- 8746 Logeay, Camille; Weiß, Thomas (2010). Hausgemachtes Defizit – Reallohnverlust und die Misere der
8747 Sozialversicherung. Blätter für deutsche und internationale Politik Nr. 2 85-94.
- 8748 Loske, Reinhard (2010). Abschied vom Wachstumszwang. Konturen einer Politik der Mäßigung. Rangsdorf.
- 8749 Luhmann, Niklas (1984). Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main.
- 8750 Lutz, Burkart (1984). Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Frankfurt am Main. New York.
- 8751 Maddison, Angus (2003). The World Economy. Historical Statistics. Paris.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8752 Matthes, Jürgen (2007). Weltkrieg um Wohlstand und pathologischer Exportboom? Warum Deutschland auch
8753 weiterhin von der Globalisierung profitiert (IW-Analysen 28). Köln.
- 8754 Matthes, Jürgen (2008). Globalisierung: Ursache zunehmender Lohnungleichheit? In: Institut der deutschen
8755 Wirtschaft Köln (Hrsg.). Die Zukunft der Arbeit in Deutschland . Köln 31-63.
- 8756 Matthes, Jürgen (2009). Die Rolle des Staates in einer neuen Weltwirtschaftsordnung. Eine ordnungspolitische
8757 Rückbesinnung. (IW-Positionen 38). Köln.
- 8758 McIntyre, Alasdair (1981). After Virtue: A Study in Moral Theory. Notre Dame.
- 8759 McKinsey Global Institute (2011). Resource Revolution: Meeting the World's Energy, Materials, Food, and
8760 Water Needs. Ohne Ort.
- 8761 Meadows, Dennis; Meadows, Donella H.; Zahn, Erich (1972). Die Grenzen des Wachstums. Stuttgart.
- 8762 Miegel, Meinhard (2010). Exit. Wohlstand ohne Wachstum. Berlin.
- 8763 Miegel, Meinhard (2012). Welches Wachstum und welchen Wohlstand wollen wir? Aus Politik und
8764 Zeitgeschichte 27-28 3-8. Bonn.
- 8765 Miegel, Meinhard; Wahl, Stefanie; Schulte, Martin (2011). Für einen Bewusstseinswandel. Von der Konsum-
8766 zur Wohlstandskultur. Memorandum des Denkwerks Zukunft. Bonn.
- 8767 Mohler, Lukas; Seitz, Michael (2010). The Gains from Variety in the European Union (Münchener
8768 wirtschaftswissenschaftliche Beiträge 2010-24). München.
- 8769 Mooslechner, Peter; Schubert, Helene; Weber, Beat (2006). The Political Economy of Financial Market
8770 Regulation: The Dynamics of Inclusion and Exclusion. Cheltenham.
- 8771 Müller, Bettina; Niefert, Michaela; Rammer, Christian; Gottschalk, Sandra (2011). Unternehmensdynamik in der
8772 Wissenswirtschaft in Deutschland 2009 (Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 10-2011).
8773 Mannheim.
- 8774 Müller, Michael; Niebert, Kai (2009). Epochenwechsel. München.
- 8775 Musgrave, Richard A. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York.
- 8776 Niehans, Jürg (1990). A History of Economic Theory. Baltimore.
- 8777 Nordhaus, William D. (1975). The Political Business Cycle. The Review of Economic Studies 42 (2) 169-190.
- 8778 Nordhaus, William D. (2007). The Stern Review on the Economics of Climate Change. Journal of Economic
8779 Literature 45 (3) 686-702.
- 8780 Nussbaum, Martha (2010). Not For Profit. Why Democracy Needs the Humanities. Princeton, Oxford.
- 8781 O'Shea, Rory P.; Allen, Thomas J.; Chevalier, Arnaud; Roche, Frank (2005). Entrepreneurial Orientation,
8782 Technology Transfer and Spinoff Performance of U.S. Universities. Research Policy 34 994-1009.
- 8783 Offe, Claus (1984). Contradictions of the Welfare State. Cambridge, MA.
- 8784 Oppacher, Andreas (2010). Deutschland und das skandinavische Modell. Der Sozialstaat als Wachstumsmotor.
8785 Bonn.
- 8786 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1979). The OECD Observer 98. Paris.
- 8787 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Höchste Zeit für Hochqualifizierte:
8788 Trotz besserer Arbeitsmarktchancen geringer Zuwachs bei weiterführenden Abschlüssen in Deutschland.
8789 http://www.oecd.org/document/40/0,3746,de_34968570_35008930_48646888_1_1_1_1,00.html (Stand
8790 7.1.2013).
- 8791 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007). Offshoring and Employment. Paris.
- 8792 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Die OECD in Zahlen und Fakten
8793 2008. Paris.
- 8794 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Environmental Outlook to 2030.
8795 Paris.
- 8796 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Growing Unequal? Income
8797 Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris.
- 8798 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008). Mehr Wohlstand durch Wachstum?
8799 Fact Sheet Deutschland. <http://www.oecd.org/berlin/41531752.pdf> (Stand 8.2.2013).
- 8800 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). PISA 2009. Ergebnisse: Was
8801 Schülerinnen und Schüler wissen und können. Schülerleistungen in Lesekompetenz, Mathematik und
8802 Naturwissenschaften (Band I). Paris.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8803 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). Wirtschaftliche Erholung schneller
8804 als erwartet – Risiken nehmen aber ebenfalls zu. Pressemitteilung vom 26.5.2010.
- 8805 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Divided We Stand: Why Inequality
8806 Keeps Rising. Paris.
- 8807 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Towards Green Growth. Paris.
- 8808 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Bildung auf einen Blick 2011.
8809 OECD-Indikatoren. Paris.
- 8810 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011): Höchste Zeit für Hochqualifizierte:
8811 Trotz besserer Arbeitsmarktchancen geringer Zuwachs bei weiterführenden Abschlüssen in Deutschland.
8812 Paris.
- 8813 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Employment Outlook. Paris.
- 8814 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Einkommensungleichheit nimmt
8815 OECD-weit zu – in Deutschland besonders schnell. Berlin. Paris.
- 8816 <http://www.oecd.org/berlin/presse/einkommensungleichheitnimmtocd->
8817 [weitzuindeutschlandbesondersschnell.htm](http://www.oecd.org/berlin/presse/einkommensungleichheitnimmtocd-weitzuindeutschlandbesondersschnell.htm) (Stand 7.2.2013).
- 8818 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Country Note: Germany. In:
8819 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2011). Divided We Stand: Why
8820 Inequality Keeps Rising. Paris.
- 8821 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2012). Datenbank der OECD.
8822 <http://stats.oecd.org> (Stand 7.2.2013).
- 8823 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2012). OECD-Umweltprüfberichte:
8824 Deutschland. Paris.
- 8825 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013). Tabelle „Labour. LFS by Sex and
8826 Age“. <http://stats.oecd.org> (Stand 18.2.2013).
- 8827 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). Wirtschaftliche Erholung schneller
8828 als erwartet- Risikien nehmen aber ebenfalls zu. OECD Wirtschaftsausblick Mai 2010. Pressemitteilung vom
8829 26.5.2010. <http://www.lifepr.de/inaktiv/oecd-berlin-centre/Wirtschaftliche-Erholung-schneller-als-erwartet->
8830 [Risiken-nehmen-aber-ebenfalls-zu/boxid/166033](http://www.lifepr.de/inaktiv/oecd-berlin-centre/Wirtschaftliche-Erholung-schneller-als-erwartet-Risiken-nehmen-aber-ebenfalls-zu/boxid/166033) (Stand 30.1.2013).
- 8831 Paech, Niko (2012). Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie. München.
- 8832 Paesani, Paolo; Strauch, Rolf; Kremer, Manfred (2006). Public Debt and Long-Term Interest Rates. The Case of
8833 Germany, Italy and the USA (ECB Working Paper Nr. 656). Frankfurt am Main.
- 8834 Papst Benedikt XVI. (2009). Enzyklika Caritas in veritate. Rom.
8835 http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-
8836 [in-veritate_ge.html#_ednref26](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_ge.html#_ednref26) [Stand 12.3.2013].
- 8837 Paqué, Karl-Heinz (2008). Zins, Zeit und Zukunft – Zur Ökonomie und Ethik globaler Klimamodelle. In:
8838 Reichling, Peter; Gischer, Horst; Spengler, Thomas; Wenig, Alois (Hrsg.). Transformation in der
8839 Ökonomie – Festschrift für Gerhard Schwödiauer zum 65. Geburtstag. Wiesbaden 271-286.
- 8840 Paqué, Karl-Heinz (2009). Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit. München.
- 8841 Paqué, Karl-Heinz (2010). Wachstum! Die Zukunft des globalen Kapitalismus. München.
- 8842 Paqué, Karl-Heinz (2012). Vollbeschäftigt. Das neue deutsche Jobwunder. München.
- 8843 Persson, Torsten; Tabellini, Guido (2000). Political Economics: Explaining Economic Policy. Cambridge, MA.
- 8844 Phelps, Edmund S. (2003). Designing Inclusion – Tools to Raise Low-End Pay and Employment in Private
8845 Enterprise. Cambridge.
- 8846 Piltz, Henrik (2011). Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert. Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur
8847 Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Studie im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und
8848 Wissenschaft (GEW). Frankfurt am Main.
- 8849 Polanyi, Karl (1944). The Great Transformation. New York.
- 8850 Popov, Alexander; Smets, Frank (2011). On the Trade-off between Growth and Stability: The Role of Financial
8851 Markets. <http://www.voxeu.org/article/tradeoff-between-growth-and-stability> (Stand 4.1.2013).
- 8852 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012). Deutsche Konjunktur im Aufwind – Europäische Schuldenkrise
8853 schwelt weiter. Frühjahrgutachten 2012. München.
- 8854 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2012). Eurokrise dämpft Konjunktur – Stabilitätsrisiken bleiben hoch.
8855 Herbstgutachten 2012. Kiel.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8856 Radkau, Joachim (2011). Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte. München.
- 8857 Rajan, Raghuram G. (2010). Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy. Princeton.
- 8858 Rebien, Martina; Kettner, Anja (2011). Die Konzessionsbereitschaft von Bewerbern und Beschäftigten nach den
8859 Hartz-Reformen. WSI-Mitteilungen 5/2011 218-225.
- 8860 Reinhart, Carmen M.; Rogoff, Kenneth S. (2010). Growth in a Time of Debt. American Economic Review 100
8861 (2) 573-578.
- 8862 Reuter, Norbert (2000). Ökonomik der „Langen Frist“. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in
8863 Industriegesellschaften. Marburg.
- 8864 Reuter, Norbert (2002). Erneuerungsbedarf und -möglichkeiten der Sozialen Marktwirtschaft. Kommentar zur
8865 „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ und zum Konzept „Neue Soziale Marktwirtschaft“ der Union. ifo-
8866 Schnelldienst 55 (16) 7-10.
- 8867 Reuter, Norbert (2011). Wachstum und Wohlstand im (demografischen) Wandel. Produktivitätsentwicklung und
8868 demografische Entwicklung in Deutschland. Vortrag vor der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand,
8869 Lebensqualität“ am 4. Juli 2011, Deutscher Bundestag, Kom-Drs. 17(26)44.
- 8870 Reuter, Norbert (2012). Deutsche Verzichtsmymen. WSI-Mitteilungen Nr. 4 311-314.
- 8871 Reuter, Norbert; Zinn, Karl Georg (2011). Moderne Gesellschaften brauchen eine aktive Dienstleistungspolitik.
8872 WSI-Mitteilungen 9 462-469.
- 8873 Richta, Radovan et al. (1968). Zivilisation am Scheideweg. Prag.
- 8874 Rietzler, Katja; Teichmann, Dieter; Truger, Achim (2012). IMK-Steuerschätzung 2012-2016. Kein Platz für
8875 Steuergeschenke (IMK-Report 76). Düsseldorf.
- 8876 Rinderspacher, Jürgen P. (Hrsg.) (2002). Zeitwohlstand. Ein Konzept für einen anderen Wohlstand der Nation.
8877 Berlin.
- 8878 Ritter, Gerhard (2006). Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats.
8879 München.
- 8880 Rodrik, Dani (2007). One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth.
8881 Princeton, N. J.
- 8882 Rodrik, Dani (2008). The Real Exchange Rate and Economic Growth – Discussion and Comments. Brookings
8883 Papers on Economic Activity 2 365-412.
- 8884 Rodrik, Dani (2011). Das Globalisierungs-Paradox. München.
- 8885 Rodrik, Dani; Subramanian, Arvind (2009). Why Did Financial Globalization Disappoint? (IMF Staff Papers
8886 56). Washington, D. C.
- 8887 Romer, David (2006). Advanced Macroeconomics. 3. Auflage. Boston, MA.
- 8888 Romer, Paul M. (1990). Endogenous Technological Change. Journal of Political Economy 98 (5) S71-S102.
- 8889 Romer, Paul M. (1994). The Origins of Endogenous Growth. The Journal of Economic Perspectives 8 (1) 3-22.
- 8890 Röpke, Wilhelm (1957). Marktwirtschaft ist nicht genug. Nachdruck in: Röpke, Wilhelm (1964). Wort und
8891 Wirkung. Ludwigsburg 137-154.
- 8892 Rousseau, Peter L.; Wachtel, Paul (2000). Equity Markets and Growth: Cross-country Evidence on Timing and
8893 Outcomes, 1980-1995. Journal of Banking & Finance 24 (12) 1933-1957.
- 8894 Rousseau, Peter L.; Wachtel, Paul (2011). What Is Happening to the Impact of Financial Deepening on
8895 Economic Growth? Economic Inquiry 49 276-288.
- 8896 Ruckriegel, Karlheinz (2012). Glücksforschung – Erkenntnisse und Konsequenzen für die Zielsetzung der
8897 (Wirtschafts-)Politik. Jahrbuch für Nachhaltige Ökonomie 2012/2013 129-147.
- 8898 Rüstow, Alexander (1960). Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit. In: Rüstow, Alexander (Hrsg.) (1963).
8899 Rede und Antwort. Ludwigsburg 76-91.
- 8900 Rüstow, Alexander (1961). Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus. In: Greiß, Franz; Meyer,
8901 Fritz W. (Hrsg.). Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Alfred Müller-Armack. Berlin 61-70.
- 8902 Saadi Sedik, Tahsin; Sun, Tao (2012). Effects of Capital Flow Liberalization. What Is the Evidence from Recent
8903 Experiences of Emerging Market Economies? (IMF Working Paper WP/12/275). Washington, D. C.
- 8904 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2002). 20 Punkte für
8905 Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/03. Wiesbaden.
- 8906 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005). Die Chance nutzen –
8907 Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06. Wiesbaden.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8908 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006). Arbeitslosengeld II
8909 reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft
8910 und Technologie. Wiesbaden.
- 8911 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Das Erreichte nicht
8912 verspielen. Jahresgutachten 2007/08. Wiesbaden.
- 8913 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Staatsverschuldung
8914 wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.
- 8915 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008). Das deutsche
8916 Finanzsystem. Effizienz steigern – Stabilität erhöhen. Expertise im Auftrag der Bundesregierung. Wiesbaden.
- 8917 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009). Die Zukunft nicht aufs
8918 Spiel setzen. Jahresgutachten 2009/10. Wiesbaden.
- 8919 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2010). Chancen für einen
8920 stabilen Aufschwung. Jahresgutachten 2010/11. Wiesbaden.
- 8921 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011). Herausforderungen des
8922 demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung. Wiesbaden.
- 8923 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Conseil d'Analyse Économique
8924 (2010). Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit. Ein umfassendes Indikatorensystem.
8925 Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates. Wiesbaden.
- 8926 Samuelson, Paul A. (1964). Theoretical Notes on Trade Problems. The Review of Economics and Statistics 46
8927 (2) 145-154.
- 8928 Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D. (2007). Volkswirtschaftslehre – das internationale Standardwerk der
8929 Makro- und Mikroökonomie. 3. Auflage. Landsberg am Lech.
- 8930 Sarkis, Joseph (Hrsg.) (2006). Greening the Supply Chain. London.
- 8931 Sauer, Dieter (2012). Organisatorische Revolution. Neue Anforderungen durch den Wandel der Arbeitswelt.
8932 Kurzepertise für die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“, Projektgruppe 5.
8933 München.
- 8934 Schäfer, Holger; Schmidt, Jörg (2011). Der Niedriglohnsektor in Deutschland: Entwicklung, Struktur und
8935 individuelle Erwerbsverläufe (Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der Initiative
8936 Neue Soziale Marktwirtschaft). Berlin.
- 8937 Schettkat, Ronald (2012). Dienstleistungen zwischen Kostenkrankheit und Marketization. Bonn.
- 8938 Schirwitz, Beate (2005). Wirtschaftswachstum und Beschäftigung – die Beschäftigungsschwelle. ifo Dresden
8939 berichtet 3/2005 34-37.
- 8940 Schmähl, Winfried (2007). Entgeltumwandlung und die Finanzen der Sozialversicherung – ein Problemaufriss
8941 (ZeS-Arbeitspapier 7). Bremen.
- 8942 Schmähl, Winfried (2009). Soziale Sicherung. Ökonomische Analysen. Wiesbaden.
- 8943 Schmid, Josef (2010). Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation,
8944 Finanzierung, Leistungen und Probleme. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden.
- 8945 Schneider, Hilmar; Zimmermann, Klaus F.; Bonin, Holger; Brenke, Karl; Haisken-DeNew, John; Kempe,
8946 Wolfram (2002). Beschäftigungspotenziale einer dualen Förderstrategie im Niedriglohnbereich (IZA
8947 Research Report Nr. 5). Bonn.
- 8948 Scholl, Gerd; Schulz, Lasse; Süßbauer, Elisabeth; Otto, Siegmund (2010). Nutzen statt Besitzen – Perspektiven für
8949 ressourcen-effizienten Konsum durch innovative Dienstleistungen (Ressourceneffizienzpaper 12.4, Paper zu
8950 Arbeitspaket 12 „Konsumenten- und kundennahe Ressourcenpolitikoptionen“ des Projekts „Materialeffizienz
8951 und Ressourcenschonung“ (MaRes)). Wuppertal.
- 8952 Schubert, Helene (2012). Tax Policies and Financial Stability – Lessons from the Crisis. In: Braude, Jacob;
8953 Eckstein, Zvi; Fischer, Stanley; Flug, Karnit (Hrsg.). The Great Recession: Lessons for Central Bankers.
8954 Cambridge, MA.
- 8955 Schumann, Harald; Grefe, Christiane (2008). Der globale Countdown. Gerechtigkeit oder Selbstzerstörung – Die
8956 Zukunft der Globalisierung. Köln.
- 8957 Schumpeter, Joseph A. (1911). Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über
8958 Unternehmervorteil, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus. 1. Auflage. Berlin.
- 8959 Schumpeter, Joseph A. (1942). Capitalism, Socialism and Democracy. London.
- 8960 Sen, Amartya (1990). Der Lebensstandard. Hamburg.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 8961 Simon, Hermann (2007). Hidden Champions des 21. Jahrhunderts. Die Erfolgsstrategien unbekannter
8962 Weltmarktführer. Frankfurt am Main.
- 8963 Simon, Hermann (2012). Hidden Champions – Aufbruch nach Globalia: Die Erfolgsstrategien unbekannter
8964 Weltmarktführer. Frankfurt am Main.
- 8965 Singh, Ajit (1995). The Stock Market, Economic Efficiency and Industrial Development. In: Arestis, Philip;
8966 Chick, Victoria (Hrsg.). Finance, Development and Structural Change. Post-Keynesian Perspectives.
8967 Cheltenham.
- 8968 Sinn, Hans-Werner (2005). Die Basar-Ökonomie. Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht? 2. Auflage.
8969 Berlin.
- 8970 Sinn, Hans-Werner (2010). Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist. Berlin.
- 8971 Sinn, Hans-Werner; Meister, Wolfgang; Ochel, Wolfgang; Werding, Martin (2007). Reformkonzepte zur
8972 Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich: Ein Überblick. ifo-Schnelldienst 60 (04) 3-20.
- 8973 Solga, Heike (2011). Etablierung einer Kultur des lebenslangen Lernens (LLL) – Instrumente zur Förderung der
8974 Teilnahme am LLL. Impulsreferat für die Anhörung der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand,
8975 Lebensqualität“.
- 8976 Solga, Heike; Kohlrausch, Bettina; Kretschmann, Claudia; Fromm, Sabine (2010). Evaluation des Projekts
8977 „Abschlussquote erhöhen – Berufsfähigkeit steigern“. IAB-Forschungsbericht 5/2010. Nürnberg.
8978 <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2010/fb0510.pdf> (Stand 7.1.2013).
- 8979 Solow, Robert M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics
8980 70 (1) 65-94.
- 8981 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) (2012). Die SPD-Rentenpolitik: Arbeit muss sich lohnen!
8982 Pressemitteilung 429/12.
- 8983 SPD-Bundestagsfraktion (2012). Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Öffentlich-Private Partnerschaften
8984 differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit
8985 stärken. BT-Drs. 17/9726 vom 22.5.2012.
- 8986 Stahn, Kerstin (2006). Has the Export Pricing Behaviour of German Enterprises Changed? Empirical Evidence
8987 from German Sectoral Prices (Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies 37).
8988 Frankfurt am Main.
- 8989 Statistisches Bundesamt (2007). Export schafft immer mehr Arbeitsplätze. Pressemitteilung Nr. 378 vom
8990 18.9.2007. Wiesbaden.
- 8991 Statistisches Bundesamt (2007). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsprodukt nach ESVG 1995.
8992 Methoden und Grundlagen. Neufassung nach Revision 2005 (Fachserie 18). Wiesbaden.
- 8993 Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte
8994 Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- 8995 Statistisches Bundesamt (2009). Pressegespräch „Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit“ vom 19. August
8996 2009. Wiesbaden.
- 8997 Statistisches Bundesamt (2011). Beschäftigungszuwachs 2010 zu großen Teilen von Zeitarbeit getragen.
8998 Pressemitteilung Nr. 270 vom 19.7.2011. Wiesbaden.
- 8999 Statistisches Bundesamt (2011). Statistisches Jahrbuch 2011. Wiesbaden.
- 9000 Statistisches Bundesamt (2011). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Inlandsproduktberechnung. Detaillierte
9001 Jahresergebnisse (Fachserie 18, Reihe 1.4). Wiesbaden.
- 9002 Statistisches Bundesamt (2011). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Inlandsproduktberechnung (Lange
9003 Reihen ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5). Wiesbaden.
- 9004 Statistisches Bundesamt (2012). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt,
9005 Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen. Lange Reihen ab 1950. Wiesbaden.
- 9006 Statistisches Bundesamt (2013). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Erste
9007 Jahresergebnisse, erschienen am 15.1.2013 (Fachserie 18 Reihe 1.1). Wiesbaden.
- 9008 Statistisches Bundesamt. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.
9009 <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen.html> (Stand 31.1.2013).
9010
- 9011 Statistisches Bundesamt; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2003). Wo bleibt die
9012 Zeit? Die Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland 2001/02. Wiesbaden.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 9013 Steffen, Johannes (2010). Perspektiven solidarischer Sicherungskonzepte. Gebrochene Erwerbsbiografien,
9014 atypische Beschäftigung und drohende Altersarmut. Bremen.
- 9015 Steffen, Johannes (2011). Niedriglohn und Rente. Instrumente zur Absicherung von Beschäftigungszeiten mit
9016 Niedriglohn in der gesetzlichen Rentenversicherung. Bremen.
- 9017 Steiner, André (2004). Von Plan zu Plan. Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR. München.
- 9018 Steingart, Gabor (2006). Weltkrieg um Wohlstand. Wie Macht und Reichtum neu verteilt werden. München.
- 9019 Stern, Nicholas (2006). The Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge.
- 9020 Stiglitz, Joseph E. (2000). Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability. World Development
9021 28 1075-1086.
- 9022 Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009). Report by the Commission on the Measurement of
9023 Economic Performance and Social Progress. Paris.
- 9024 Stratmann-Mertens, Eckhard; Hickel, Rudolf; Priewe, Jan (Hrsg.) (1991). Wachstum: Abschied von einem
9025 Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik. Frankfurt am Main.
- 9026 Streeck, Wolfgang (2008). Re-forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy.
9027 Oxford.
- 9028 Struwe, Jochen (1989). Wachstum durch Sozialpolitik. Wie Sozialpolitik Wachstum und Wohlfahrt fördert.
9029 Frankfurt am Main.
- 9030 Suchanek, Andreas; Lin-Hi, Nick (2006). Eine Konzeption unternehmerischer Verantwortung (Wittenberg-
9031 Zentrum für Globale Ethik, Diskussionspapier Nr. 2006-7). Lutherstadt Wittenberg.
- 9032 The Association of Academies of Sciences in Asia (AASA) (2011). Towards a Sustainable Asia: Green
9033 Transition and Innovation. Peking.
- 9034 The Economist (2011). The Sun Shines Bright (Ausgabe vom 3.12.2011) 68-70.
- 9035 The World Bank (2011). Golden Growth – Restoring the Lustre of the European Economic Model. Washington,
9036 D. C.
- 9037 The World Bank (2012): Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development, Washington, D. C.
- 9038 The World Bank; Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China (2011).
9039 China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society. Conference Edition.
9040 Washington, D. C.
- 9041 Tiemann, Heinrich; Wagner, Gert G. (2012). „Jenseits des BIP“ – Zur Organisation der Politikberatung zur
9042 Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland (RatSWD Working Paper Series 199). Berlin.
- 9043 Truger, Achim (2009). Die makroökonomische Bedeutung öffentlicher Investitionen und ihre Finanzierbarkeit.
9044 WSI-Mitteilungen Nr. 9 243-250.
- 9045 Truger, Achim (2010). Steuersenkungen, Schuldenbremse und Konjunkturrisiken. Welche Spielräume bleiben
9046 für den Staat? Eicker-Wolf, Kai; Thöne, Ulrich (Hrsg.). An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen.
9047 Bildungsausgaben, öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.
- 9048 Umweltbundesamt (2007). Ökonomische Bewertung von Umweltschäden. Dessau.
- 9049 Umweltbundesamt (2010). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierung für 2008. Dessau-
9050 Roßlau.
- 9051 Umweltbundesamt (2011). Daten für die Umwelt. Dessau-Roßlau.
- 9052 Umweltbundesamt (2012). Beschäftigung im Umweltschutz. Dessau-Roßlau.
- 9053 United Nations Environment Programme (UNEP) (2011). Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable
9054 Development and Poverty Eradication – A Synthesis for Policy Makers. Nairobi.
- 9055 Vandebussche, Jérôme; Aghion, Philippe; Meghir, Costas (2006). Growth, Distance to Frontier and
9056 Composition of Human Capital. Journal of Economic Growth 11 (2) 97-127.
- 9057 Verdoorn, Petrus Johannes (1980). Verdoorn's Law in Retrospect: A Comment. Economic Journal 18 382-385.
- 9058 Von Nell-Breuning, Oswald (1985). Gerechtigkeit und Freiheit. München.
- 9059 Wallerstein, Immanuel (1991). Unthinking Social Science. The Limits of Nineteenth-Century Paradigms.
9060 Cambridge.
- 9061 Walwei, Ulrich (2011). Die veränderte Struktur des Arbeitsmarktes. Zukunftsfähig oder doch nicht nachhaltig?
9062 WSI-Mitteilungen 11/2011 563-570.
- 9063 Wanger, Susanne (2011). Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten.
9064 IAB-Kurzbericht Nr. 9/2011. <http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb0911.pdf> (Stand 30.1.2013).

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil B: Projektgruppe 1

- 9065 Weitzman, Martin L. (2007). The Stern Review of the Economics of Climate Change. Journal of Economic
9066 Literature 45 (3) 703-724.
- 9067 Weizsäcker, Carl Christian von (2010). Das Janusgesicht der Staatsschulden. Frankfurter Allgemeine Zeitung
9068 vom 4.6.2010 12.
- 9069 Wilkinson, Richard; Pickett, Kate (2010). Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser
9070 sind. 4. Auflage. Hamburg. Berlin.
- 9071 Wissen, Markus (2011). Vom Neoliberalismus zum „grünen Kapitalismus“? Gegenblende Nr. 10/2011.
- 9072 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2002). Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik –
9073 Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. Berlin.
- 9074 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen (WBGU) (2011). Welt im Wandel –
9075 Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.
- 9076 Wissenschaftlicher Beraterkreis der Gewerkschaften IG Metall und ver.di (2010). Berufsbildungsperspektiven
9077 2010. Bildung in der Krise – weder innovativ noch gerecht! Berlin. Frankfurt am Main.
- 9078 Wolf, Martin (2004). Why Globalization Works. London.
- 9079 Wolff, Sascha (2012). Trotz verbesserter Einnahmesituation kein Abbau des Investitionsstaus in Sicht –
9080 Ergebnisse des KfW-Kommunalpanels 2011. In: KfW Economic Research. Fokus Volkswirtschaft Nr.4 1-4.
- 9081 World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). Transformation in the Turbulent Teens? –
9082 WBCSD 2010/2011 Review. Genf.
- 9083 WWF (2012). Living Planet Report. Hamburg.
- 9084 Zapf, Ines; Brehmer, Wolfram (2010). Flexibilität in der Wirtschaftskrise. Arbeitszeitkonten haben sich bewährt.
9085 IAB-Kurzbericht Nr. 22/2010.
- 9086 Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2012). Sparen und Investieren vor dem Hintergrund des
9087 demografischen Wandels. Endbericht an das Bundesministerium der Finanzen zum Forschungsauftrag fe
9088 11/11. Mannheim.
- 9089 Zerle, Peter (2004). Ökologische Effektivität und ökonomische Effizienz von umweltbezogenen
9090 Selbstverpflichtungen (Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Beitrag Nr. 262). Augsburg.
- 9091

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9092 **C Beratungsergebnisse zum Themenbereich: „Entwicklung eines ganzheitlichen** 9093 **Wohlstands- und Fortschrittsindicators“ (Projektgruppe 2)**

9094 **1 Arbeitsauftrag und konzeptionelle Grundlagen**

9095 **1.1 Auftrag nach Einsetzungsbeschluss**

9096 Der Einsetzungsbeschluss der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu
9097 nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ (BT-
9098 Drs. 17/3853) fordert die Kommission auf, „zu prüfen, wie die Einflussfaktoren von Lebensqualität und
9099 gesellschaftlichem Fortschritt angemessen berücksichtigt und zu einem gemeinsamen Indikator
9100 zusammengeführt werden können,“ um „eine geeignete Grundlage zur Bewertung politischer Entscheidungen
9101 anhand ökonomischer, ökologischer und sozialer Kriterien zu schaffen“⁵⁶⁹. Ausgangspunkt ist die Feststellung,
9102 dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Rolle als Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator nicht gerecht werden
9103 kann, weil es bestimmte ökonomische sowie soziale und ökologische Aspekte nicht hinreichend abbildet.
9104 Namentlich werden das Nettohaushaltseinkommen, die Einkommens- und Vermögensverteilung oder nicht
9105 marktförmig erbrachte Tätigkeiten nicht oder nur verzerrt abgebildet. Das BIP bringt zudem die externen Effekte
9106 wirtschaftlicher Tätigkeit wie den Verbrauch endlicher Ressourcen oder die Schädigung der Umwelt und des
9107 Klimas nicht zum Ausdruck. Zudem sind zukunftsorientierte Aussagen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung
9108 mit dem BIP nicht zu treffen.

9109 Daraus resultieren die Fragen, „ob das Wachstum des BIP als wichtigster Indikator einer erfolgreichen
9110 Wirtschaftspolitik gelten kann und welche Möglichkeiten es gibt, einen umfassenderen ergänzenden
9111 Wohlstandsindikator zu entwickeln.“⁵⁷⁰

9112 Ein ganzheitlicher Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator bzw. ein Satz aus mehreren Indikatoren soll eine
9113 „geeignete Grundlage zur Bewertung politischer Entscheidungen anhand ökonomischer, ökologischer und
9114 sozialer Kriterien“⁵⁷¹ schaffen. Bei der Entwicklung des Indikators bzw. Indikatorensatzes sind laut
9115 Einsetzungsbeschluss insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

- 9116 • der materielle Lebensstandard
- 9117 • Zugang zu und Qualität von Arbeit
- 9118 • die gesellschaftliche Verteilung von Wohlstand, die soziale Inklusion und Kohäsion
- 9119 • intakte Umwelt und Verfügbarkeit begrenzter natürlicher Ressourcen
- 9120 • Bildungschancen und Bildungsniveaus
- 9121 • Gesundheit und Lebenserwartung
- 9122 • Qualität öffentlicher Daseinsvorsorge, sozialer Sicherung und politischer Teilhabe
- 9123 • die subjektiv von den Menschen erfahrene Lebensqualität und die Zufriedenheit

9124 Das Ziel der Enquete-Kommission besteht nicht darin, das bereits bestehende breite Feld statistischer Maßzahlen
9125 durch weitere Ergänzungen zu vergrößern, sondern ein Wohlstandsmaß zu entwickeln, der oder das für Politik,
9126 Wissenschaft und Öffentlichkeit gleichermaßen verständlich, relevant und aussagekräftig ist. Dabei soll „nicht
9127 auf objektive Messbarkeit und Vergleichbarkeit verzichtet“⁵⁷² werden.

9128 Mit dieser Aufgabe, einen aggregierten Index oder einen Indikatorensatz zu entwickeln, der kommunizierbar
9129 sein soll gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit, den Medien und Entscheidungsträgerinnen und

⁵⁶⁹ Deutscher Bundestag, Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2010). Einsetzung einer Enquete-Kommission „Wachstum Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. BT-Drs. 17/3853 vom 23.11.2010: 3.

⁵⁷⁰ Einsetzungsbeschluss (2010): 2.

⁵⁷¹ Ebd.: 3.

⁵⁷² Einsetzungsbeschluss (2010): 3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9130 Entscheidungsträgern, wurde die von der Enquete-Kommission eingesetzte Projektgruppe 2 betraut. Ihr Ziel war
9131 es, in Ergänzung zum BIP, die Entwicklung eines „ganzheitlichen Wohlstands- und Fortschrittsindikators“⁵⁷³ für
9132 die Bundesrepublik Deutschland voranzutreiben. Dieser Indikator soll die oben genannten Maßgaben erfüllen
9133 und gleichzeitig ein hohes Maß an internationaler und intertemporaler Vergleichbarkeit besitzen.

9134 **1.2 Grundlagen und Methodik**

9135 Die Projektgruppe 2 hat sich im ersten Jahr ihrer Arbeit intensiv mit Methoden der Wohlfahrtsmessung
9136 beschäftigt. Das Ziel war, umfassendes Wissen über die Systematisierung, Einordnung und Bewertung
9137 verschiedener Messansätze zu sammeln und daraus Anregungen für die Erarbeitung eines eigenen Modells zu
9138 gewinnen. Betrachtet wurde die gesamte Bandbreite der Methoden der Wohlfahrtsmessung, angefangen von
9139 lange etablierten Wohlfahrtsmaßen wie etwa dem seit 1990 veröffentlichten Human Development Index (HDI)
9140 der Vereinten Nationen über den Nationalen Wohlfahrtsindex (NWI) bis hin zu aktuellen Initiativen wie sie
9141 derzeit etwa in Australien (Measures of Australian's Progress), den Vereinigten Staaten (Key National Indicator
9142 System, KNIS) oder Großbritannien (National Well-Being Framework des britischen Statistikamtes ONS)
9143 stattfinden. Hierzu haben sowohl Mitglieder der Projektgruppe 2 als auch zahlreiche externe Sachverständige
9144 durch Präsentationen und Diskussionen beigetragen. Folgende Sachverständige haben der Projektgruppe 2
9145 vorgetragen:

9146 Prof. Dr. Hans Diefenbacher, Universität Heidelberg, und Roland Zieschank, FU Berlin: Vorstellung Nationaler
9147 Wohlfahrtsindex (NWI),

9148 Michael Kuhn, Statistisches Bundesamt, Gruppenleiter für die Umweltökonomische Gesamtrechnung:
9149 Indikatorenbericht der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

9150 Dr. Stefan Bauernfeind und Dr. Peter Rösgen, Kanzleramt: Erfahrungen bei der Umsetzung der Nationalen
9151 Nachhaltigkeitsstrategie auf der Grundlage von Indikatoren.

9152 Walter Radermacher, Generaldirektor von Eurostat: Bericht über den Stand der Entwicklung von Indikatoren zur
9153 Messung von Wohlstand/Fortschritt bei Eurostat.

9154 Heino von Meyer, Leiter des OECD Berlin Center: Bericht über den Stand der Entwicklung von Indikatoren zur
9155 Messung von Wohlstand/Fortschritt bei der OECD.

9156 Nicolas Scharioth PhD, Gallup-Europe und Dr. Andreas Haaf, Geschäftsführer Healthways International:
9157 Deutsche Daten zur Wohlfahrtsmessung aus dem Gallup World Poll und dem Gallup-Healthway Index.

9158 Um weitere Erkenntnisse für die Konstruktion eines Wohlstandsindikatoren-Modells zu gewinnen, hat die
9159 Projektgruppe 2 ein Gutachten und eine Kurzexptise in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in Kapitel 8
9160 ausführlich dargestellt werden. Ziel des Gutachtens war es, zu untersuchen, wie bekannt heute übliche und
9161 gängige Wohlfahrtsmaße bei Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung
9162 sind, wie sie genutzt werden und welche Hürden hinsichtlich der Verwendung und Interpretation der Indikatoren
9163 bestehen sowie welche Verbesserungsoptionen gewünscht werden. Auftragnehmer der „Studie zur
9164 Wahrnehmung und Berücksichtigung von Wachstums- und Wohlstandsindikatoren“ war das Institut für
9165 Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG), Köln.

9166 Ziel der Kurzexptise war es, zu untersuchen, wie ein Indikatoren-Modell aus Sicht der Medien konstruiert sein
9167 sollte, damit sie es mit Interesse aufgreifen und gut darstellen können. Auftragnehmer der Exptise
9168 „Anforderungen an einen ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator oder einen Indikatorensatz im
9169 Hinblick auf seine mediale Kommunizierbarkeit“ waren das Berlin Institute und -colornoise. Hierfür wurden im
9170 Rahmen qualitativer Interviews sieben Journalistinnen und Journalisten führender deutscher Medien aus
9171 verschiedenen Mediengattungen befragt.

9172 Im zweiten Jahr ihrer Arbeit hat die Projektgruppe 2 einen Indikatorensatz zur Messung von Wohlstand
9173 entwickelt. Ziel des Indikatorensatzes ist es, vor dem Hintergrund des veränderten, unsicher gewordenen
9174 Zusammenhangs zwischen Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität eine empirische, das heißt statistische
9175 Bestandsaufnahme der wesentlichen Wohlstandsdimensionen in einer modernen pluralistischen Gesellschaft
9176 vorzunehmen und den Bürgerinnen und Bürgern eine übersichtliche, leicht verständliche Gesamtperspektive auf
9177 die vielfältigen Aspekte heutigen Wohlstands und seiner Entwicklung anzubieten.

⁵⁷³ Ebd.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 9178 Zu Beginn der Entwicklung des Indikatorenansatzes ging es darum, die für Wohlstand und Lebensqualität des
9179 größten Teils der Bevölkerung wichtigsten Dimensionen zu identifizieren. Im zweiten Schritt wurden für jede
9180 dieser Dimensionen Indikatoren gesucht, die Fortschritte und Rückschritte eindeutig, international vergleichbar
9181 und leicht verständlich aufzeigen. Schließlich ging es im letzten Schritt darum, den institutionellen Rahmen für
9182 den neuen Wohlstands-Indikatorenansatz festzulegen, das heißt zu entscheiden, wer ihn berechnet und
9183 veröffentlicht und wie er darüber hinaus sichtbar gemacht werden und somit Wirkung entfalten kann.
- 9184 Auch in der zweiten Phase der Arbeit haben Mitglieder der Projektgruppe 2 und externe Sachverständige durch
9185 Präsentationen und Diskussionen zum Erkenntnisgewinn beigetragen. Folgende Sachverständige haben in der
9186 zweiten Phase in der Projektgruppe 2 vorgetragen:
- 9187 Johann Hahlen, Staatssekretär a. D. und ehemaliger Präsident des Statistischen Bundesamtes:
9188 „Reformvorschläge zur Organisation und Stellung der Statistischen Ämter im Kontext der aktuellen EU-
9189 Reformpläne auf diesem Gebiet“,
- 9190 Dr. Daniel Schraad-Tischler, Senior Project Manager, und Najim Azahaf, Project Manager, beide Bertelsmann
9191 Stiftung, Programm Nachhaltig Wirtschaften: Indikatoren zur Messung freiheitlich-demokratischer
9192 Grundordnungen.
- 9193 Darüber hinaus haben zahlreiche Experten des Statistischen Bundesamtes zu einzelnen Themen referiert und
9194 mitdiskutiert, beispielsweise zu den Themen „Nicht-marktvermittelte Produktion“, Einkommensverteilung,
9195 Bildung, Arbeitsmarkt und Ökologie.
- 9196 Als ständiger Gast und hilfreicher Berater insbesondere zu Fragen der Statistik hat Albert Braakmann an den
9197 Sitzungen der PG 2 teilgenommen. Er ist Leiter der Abteilung Nationaleinkommen, Sektorkonten und
9198 Arbeitsmarkt des Statistischen Bundesamtes.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9199 **2** **Jenseits des Bruttoinlandsprodukts? Kritik am BIP als Indikator für gesellschaftlichen** 9200 **Wohlstand**

9201 Wenn es um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft geht, gibt es einen seit vielen Jahren
9202 gebräuchlichen und geläufigen Indikator: das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Das BIP gibt in
9203 zusammengefasster Form ein Bild der wirtschaftlichen Leistung einer Volkswirtschaft in einer Periode.⁵⁷⁴ Das
9204 BIP erfasst, kurz gesagt, die Wertschöpfung bei der Produktion von Waren und Dienstleistungen in privaten und
9205 staatlichen Wirtschaftseinheiten im Inland, die während eines bestimmten Zeitraumes erzeugt wurde. Das BIP ist
9206 zu laufenden Marktpreisen bewertet, wird aber auch real ermittelt, indem die Preissteigerung herausgerechnet
9207 wird. Die Veränderungsrate des realen BIP wird üblicherweise als Indikator für das Wirtschaftswachstum
9208 herangezogen.

9209 Das BIP stellt eine ausgereifte, breit dokumentierte und in fast allen Ländern vergleich- und verfügbare
9210 Messgröße dar. Es ist bestens eingeführt, liegt über lange Zeitreihen vor und ist vergleichsweise verständlich.
9211 Die Messung erfolgt nach den international und europäisch harmonisierten Regeln der Volkswirtschaftlichen
9212 Gesamtrechnungen. Mit diesem umfassenden und systematischen Rechenwerk wird die wirtschaftliche
9213 Entwicklung einer Gesellschaft mit Hilfe der Entwicklung von Erwerbstätigkeit, Einkommen, Konsum, Sparen,
9214 Investitionen, Vermögen, Steuereinnahmen und Staatsausgaben in konsistenter Weise dargestellt. Damit bildet
9215 das BIP die materiellen Lebensbedingungen großer Teile der Bevölkerung ab.⁵⁷⁵

9216 Seit geraumer Zeit gibt es Kritik - zumindest im wissenschaftlichen Umfeld -, inwiefern das BIP als Maß für
9217 wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und insbesondere als Wohlstandsmaß geeignet ist. Hierbei ist allerdings zu
9218 beachten, dass das BIP nie als Indikator für gesellschaftlichen Wohlstand konzipiert war, wie es dennoch häufig
9219 verwendet wird, sondern stets „nur“ die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes abbilden sollte. Neben
9220 der wissenschaftlichen Diskussion um allgemeine methodische und technische Schwächen des BIP richtet sich
9221 die Kritik auf drei zentrale Punkte. Die unvollständige Erfassung der gesellschaftlichen materiellen
9222 Leistungsfähigkeit, die mangelnde Berücksichtigung nicht-materieller Wohlstandsformen und fehlende
9223 Aussagen über die Einkommensverteilung.⁵⁷⁶ Zudem werden ökologische Aspekte kaum erfasst, obwohl sie für
9224 den aktuellen und künftigen Wohlstand mit entscheidend sind.

9225 Im Einzelnen lässt sich die Kritik am BIP wie folgt zusammenfassen:

9226 1. Das BIP ist ein Bruttomaß.

9227 Das BIP erfasst sowohl wirtschaftliche Aktivitäten, die lediglich der Erhaltung des Kapitalstocks dienen, als
9228 auch jene, die den Kapitalstock mehren. Es enthält also Abschreibungen, das heißt die Kosten der Nutzung des
9229 Kapitalstocks. Ferner erfasst das Inlandsprodukt – unabhängig davon, ob es brutto oder netto betrachtet wird –
9230 lediglich die Wirtschaftsleistungen der im Inland tätigen Wirtschaftseinheiten. Unberücksichtigt bleiben sowohl
9231 im Ausland erzielte Einkommen von Inländerinnen und Inländern als auch ins Ausland übertragene Einkommen
9232 von gebietsfremden Personen.⁵⁷⁷

9233 2. Qualitätsveränderungen werden ungenau erfasst.

9234 Angesichts des wachsenden Anteils von Dienstleistungen und der Produktion zunehmend komplexerer Produkte
9235 ist es heutzutage schwieriger, die produzierte Menge und die Wirtschaftsleistung zu erfassen. Wenn in einem
9236 Sektor der Wert der produzierten Güter oder Dienstleistungen steigt, wird es deshalb immer schwerer zu
9237 identifizieren, inwiefern diese Wertsteigerung auf eine Ausdehnung der produzierten Menge oder auf eine
9238 Qualitätsverbesserung zurückzuführen ist. Werden Qualitätsverbesserungen zu gering eingeschätzt, ist die
9239 ermittelte Inflationsrate zu hoch und das reale BIP damit zu niedrig. Im umgekehrten Fall trifft das Gegenteil
9240 zu.⁵⁷⁸

⁵⁷⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2011). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung: 17.

⁵⁷⁵ Vgl. Schulte, Martin; Butzmann, Elias (2010). Messung von Wohlstand: 8 f.; vgl. Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung/Conseil d'Analyse économique (SVR/CAE) (2010). Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: 34 ff.

⁵⁷⁶ Vgl. ebd.: 9.

⁵⁷⁷ Vgl. SVR/CAE (2010): 36.

⁵⁷⁸ Vgl. ebd.; vgl. Stiglitz, Josef E.; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and social Progress: 11.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 9241 3. Öffentlich bereitgestellte Güter und Dienstleistungen werden ungenau erfasst
- 9242 Der Staat stellt sowohl öffentliche Güter, wie Landesverteidigung oder innere Sicherheit, als auch private Güter,
9243 wie individuelle medizinische Versorgung, bereit. Die Messung dieser Güter und Dienstleistungen erfolgt bisher
9244 anhand ihrer Kosten, nicht anhand der tatsächlich erbrachten Dienstleistungen. Im Gesundheitswesen werden
9245 beispielsweise die Kosten für Ärztinnen und Ärzte, nicht jedoch erfolgte Behandlungen oder gar
9246 Behandlungserfolge gemessen. Es wird angenommen, dass sich der Output parallel zum Input verändert. Steigt
9247 jedoch die Produktivität des Staates, steigt der Output im Verhältnis zum Input stärker als bisher angenommen
9248 wird. In diesem Fall fällt das BIP zu niedrig aus.⁵⁷⁹
- 9249 4. Haushaltsproduktion, ehrenamtliches Engagement und der Wert der Freizeit werden unvollständig
9250 berücksichtigt.
- 9251 Wertschöpfende Tätigkeiten wie Hausarbeit, Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen führen zu einer
9252 Zunahme des BIP, sofern sie von (legal) bezahlten Dienstleistern erbracht werden – nicht jedoch, wenn sie selbst
9253 durchgeführt werden oder einfach die Nachbarin oder der Nachbar unentgeltlich hilft. Der materielle
9254 Lebensstandard in den beiden alternativen Szenarien ist jedoch praktisch identisch.⁵⁸⁰ Ehrenamtliches
9255 Engagement und der Wert der Freizeit fließen überhaupt nicht ins BIP ein. Bei ersterem wird der
9256 gesellschaftliche Nutzen in vielen Fällen so groß sein, dass die Leistung ohne ehrenamtlich Tätige vom Staat
9257 „gekauft“ werden müsste und damit BIP-wirksam wäre. Die Nicht-Berücksichtigung des ehrenamtlichen
9258 Engagements führt folglich zu einer Unterschätzung des BIP. Freizeit hingegen hat einen individuellen Wert, der
9259 individuellen Wohlstand beeinflusst. Deshalb relativiert sich ein Zuwachs des BIP, wenn er auf Kosten der
9260 verfügbaren freien Zeit erzielt wurde.⁵⁸¹ In diesem Fall wird das BIP überschätzt. Auch die Schattenwirtschaft ist
9261 nur schwer zu erfassen.⁵⁸²
- 9262 5. Wohlstand mindernde Schäden wirtschaftlicher Aktivitäten werden unangemessen eingerechnet.
- 9263 Umweltverschmutzung, Wirtschaftskriminalität oder vermehrte psychische Erkrankungen werden nicht senkend
9264 oder sogar wirtschaftskraftsteigernd im BIP berücksichtigt. Die Förderung und der Verbrauch von Kohle
9265 erhöhen das BIP beispielsweise. Dabei werden weder die resultierenden Umwelt- und Gesundheitsschäden noch
9266 die Tatsache, dass es sich um eine nicht regenerierbare Energiequelle handelt, berücksichtigt.⁵⁸³
- 9267 6. Nicht-materieller Wohlstand wird nicht berücksichtigt.
- 9268 Nicht-materieller Wohlstand wie Gesundheit, soziale Integration, hohe Umweltqualität, geringe Lärmbelastigung
9269 sowie musische, sportliche und intellektuelle Leistungen werden nicht berücksichtigt, obwohl sie sich auf den
9270 individuellen Wohlstand sehr wohl auswirken.⁵⁸⁴
- 9271 7. Das BIP spiegelt die Verteilung des Wohlstandes nicht wider.
- 9272 Das BIP berücksichtigt die Verteilung der Einkommen und Vermögen nicht. Basiert eine Steigerung des BIP auf
9273 einem Einkommenszuwachs nur weniger ohnehin wohlhabender Menschen, kann die wirtschaftliche Situation
9274 großer Bevölkerungsteile stagnieren oder sich sogar verschlechtern.⁵⁸⁵
- 9275 Diese wichtigsten Kritikpunkte am BIP sollen keineswegs das BIP als historisch und international gut
9276 vergleichbaren Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Landes grundsätzlich infrage stellen. Das BIP
9277 korreliert häufig mit Indikatoren gesellschaftlichen Wohlstands wie etwa der Lebenserwartung oder der
9278 Akademikerquote. Auch wird es oftmals als Referenz für potenziell wohlstandssteigernde Staatsausgaben
9279 herangezogen, etwa bei der Investitionsquote, den Bildungsausgaben oder der Entwicklungshilfe. Die
9280 Kritikpunkte zeigen jedoch anschaulich, dass das BIP ergänzt oder erweitert werden muss, damit ein
9281 umfassendes Bild gesellschaftlichen Wohlstands entstehen kann.

⁵⁷⁹ Vgl. Stiglitz; Sen; Fitoussi (2009): 97 ff.; vgl. SVR/CAE (2010): 35, 43, Kasten 2.

⁵⁸⁰ Vgl. Stiglitz Sen; Fitoussi (2009): Empfehlung 5:14; vgl. SVR/CAE (2010): 35; Schulte; Butzmann (2010): 10.

⁵⁸¹ Vgl. Stiglitz Sen; Fitoussi (2009): Empfehlung 5:14; vgl. SVR/CAE (2010): 37 f.

⁵⁸² Vgl. SVR/CAE (2010): 35 f.

⁵⁸³ Vgl. Schulte; Butzmann (2010): 12.; vgl. SVR/CAE (2010): 36.

⁵⁸⁴ Vgl. Schulte; Butzmann (2010): 13; vgl. SVR/CAE (2010): 64 ff.

⁵⁸⁵ Vgl. Schulte; Butzmann (2010): 10; vgl. SVR/CAE (2010): 38 f.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9282 **3 Der Wohlstandsindikatorenansatz**

9283 **3.1 Einführung**

9284 Die Fragen klingen einfach – die Antworten fallen schwer: Was ist Wohlstand? Und wie misst man ihn? Dass
9285 auf dem Weg zu einer neuen Definition von Wohlstand jenseits des BIP und der Messung diverse Hindernisse
9286 warten, ist der Enquete-Kommission schon zu Beginn ihrer Arbeit rasch klar geworden. Eines der Hindernisse ist
9287 etwa die verführerische Idee, eine einzige, alles umfassende, mehrheitlich akzeptierte Messzahl zu finden –
9288 sozusagen das geniale Wohlfahrtsmaß in einer Ziffer –, deren Auf oder Ab in eine Zeitungsschlagzeile passt, die
9289 lauten könnte „Der Wohlstand steigt“ oder „Den Menschen in Deutschland geht es schlechter“. Es hat sich in
9290 den Beratungen der Kommission schnell gezeigt: Eine solche Zahl kann für eine offene, vielfältige Gesellschaft
9291 nicht gefunden werden. Denn jede Gewichtung der unterschiedlichen Wohlstandsdimensionen innerhalb dieser
9292 Zahl wäre dem berechtigten Vorwurf der Willkür ausgesetzt.

9293 Doch schon die Frage, welche Aspekte eindeutig zum Wohlstand gehören, ist schwer zu beantworten. Eine
9294 abschließende Liste dieser Bereiche kann es aufgrund unterschiedlicher Werturteile, Weltanschauungen und
9295 Interessenlagen von Individuen zwangsläufig niemals geben. Die Frage, was das „erfüllte menschliche Leben“
9296 ist, beantworten Menschen naturgemäß höchst unterschiedlich. Unzählige Regale philosophischer Bibliotheken
9297 wurden im Laufe von Jahrhunderten durch die akademischen Diskussionen darüber gefüllt; und neuerdings
9298 häufen sich Publikationen über „Glück“ oder „Zufriedenheit“ in den Regalen der Wirtschafts-Fakultäten. Den
9299 aktuellen Stand der philosophischen Grundlagen haben die Mitglieder der Enquete-Kommission bei einer
9300 Anhörung mit der US-Rechtsphilosophin Martha Nussbaum von der University of Chicago Law School⁵⁸⁶
9301 diskutiert.

9302 Die Mehrheit der Mitglieder der Enquete-Kommission zieht das Fazit: Jeder Versuch, Wohlstand und
9303 Lebensqualität „objektiv“ und abschließend zu bestimmen, ist zum Scheitern verurteilt. Und ganz sicher sind
9304 deutsche Politikerinnen und Politiker sowie Sachverständige dabei auch geprägt von den eigenen Traditionen
9305 und Problemen hierzulande, wie Politikerinnen und Politiker sowie Sachverständige anderer Nationen durch
9306 andere Rahmenbedingungen, aber auch andere Traditionen und Kulturen geprägt sind.

9307 Es kann festgehalten werden, dass sich das Wohlstandsverständnis innerhalb der Gesellschaft im Verlauf der
9308 Zeit geändert hat. So stand seit Beginn der Industrialisierung für mindestens 150 Jahre der Wunsch nach
9309 verbesserten materiellen Lebensbedingungen für breite Bevölkerungsschichten im Vordergrund – schließlich
9310 ging es für viele lange Zeit darum, die grundlegenden menschlichen Bedürfnisse, wie ausreichend Nahrung,
9311 Wohnung und Gesundheit, zu befriedigen. Seit dem 19. Jahrhundert haben sich nicht nur die Konsummuster und
9312 die konsumierten Produkte dramatisch verändert, sondern auch der Wohlstandsbegriff: zu einem weiter
9313 bestehenden Fokus auf materiellen Wohlstand treten zunehmend andere Aspekte immateriellen Wohlstandes: Da
9314 sind zunächst eine über das grundlegende Maß hinausgehende Bildung, die Orientierungswissen für eine
9315 komplexe Welt vermittelt, sowie ein ausreichendes Maß an Freizeit, das überhaupt erst ermöglicht, das
9316 gestiegene Niveau materiellen Wohlstands zu nutzen, etwa in Form von gemeinsamen Aktivitäten mit der
9317 Familie, Freundinnen und Freunden und Nachbarinnen und Nachbarn, von Urlaubsreisen oder eines Hobbys.
9318 Viele Bürgerinnen und Bürger engagieren sich bei weitgehend befriedigten grundlegenden materiellen
9319 Bedürfnissen ehrenamtlich, nicht nur für die eigene Nachbarschaft oder Gemeinde, sondern darüber hinaus für
9320 die Gesellschaft insgesamt oder etwa zum Schutz der lange vernachlässigten natürlichen Umwelt. Es kann
9321 konstatiert werden, dass der ehemals feste Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Wohlstand für
9322 viele in unserer Gesellschaft lockerer geworden ist. Eine der Aufgaben, die sich die Enquete-Kommission
9323 gestellt hat, ist es, auf diese veränderten Wertvorstellungen eine Antwort zu finden.

9324 In vollem Bewusstsein dieser Fakten hat sich die Enquete-Kommission nach Vorlage des Zwischenberichtes der
9325 Projektgruppe 2 einstimmig darauf geeinigt, den Versuch zu unternehmen, einen Wohlfahrts-Indikatorenansatz zu
9326 erarbeiten.

9327 Ziel des Indikatorenansatzes ist es, vor dem Hintergrund des veränderten, unsicher gewordenen Zusammenhangs
9328 zwischen Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität eine empirische, das heißt statistische Bestandsaufnahme
9329 der wesentlichen Wohlstandsdimensionen in einer modernen pluralistischen Gesellschaft vorzunehmen und den
9330 Bürgerinnen und Bürgern eine übersichtliche, leicht verständliche Gesamtperspektive auf die vielfältigen
9331 Aspekte heutigen Wohlstands und seiner Entwicklung anzubieten.

⁵⁸⁶ Vgl. Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität (2012). Wortprotokoll. Protokoll 17/14 vom 14.12.2011.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 9332 Dabei ist den Mitgliedern der Enquete-Kommission bewusst, dass es sich bei der Auswahl der
9333 Wohlstandsdimensionen und der dafür genutzten Indikatoren um normative Entscheidungen handelt.
- 9334 Zu Beginn der Entwicklung des Indikatorensatzes ging es darum, die für Wohlstand und Lebensqualität des
9335 größten Teils der Bevölkerung wichtigsten Dimensionen zu identifizieren. Im zweiten Schritt wurden für jeden
9336 dieser Dimensionen Indikatoren gesucht, die Fortschritte und Rückschritte eindeutig, international vergleichbar
9337 und doch leicht verständlich aufzeigen. Schließlich ging es im letzten Schritt darum, den institutionellen Rahmen
9338 für den neuen Wohlstands-Indikatorensatz festzulegen, das heißt zu empfehlen, wer ihn berechnet und
9339 veröffentlicht und wie er darüber hinaus sichtbar gemacht werden und somit seine Wirkung entfalten kann.
- 9340 Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Deutschen Bundestag, den mehrheitlich beschlossenen Indikatorensatz
9341 in geeigneter Form gesetzlich zu verankern. Dabei geht es den Mitgliedern der Kommission darum, für
9342 Politikerinnen und Politiker sowie Bürgerinnen und Bürger wichtige Themen zusätzlich zum materiellen
9343 Wohlstand ins Bewusstsein zu rücken. Der Wohlstands-Indikatorensatz soll Anstöße liefern, auf einer breiten,
9344 soliden Informationsbasis öffentlich und prominent Verbesserungen oder Verschlechterungen in einzelnen
9345 Wohlstandsbereichen zu diskutieren. Zielkonflikte sollen in Zukunft deutlicher sichtbar und die gesellschaftliche
9346 Debatte dadurch beflügelt werden.
- 9347 In einigen Punkten gibt es bei der Frage „Was ist Wohlstand?“ über die Fraktionsgrenzen hinweg politisch und
9348 ethisch große Übereinstimmungen – dies hat der Diskussionsprozess gezeigt. Die Entscheidung, welche der
9349 Wohlstandsaspekte schließlich konkret in einen Wohlstands-Indikatorensatz einfließen und damit politisch
9350 akzentuiert werden sollen, ist nicht trivial und zum Teil umstritten. Dabei sind die Mitglieder der Enquete-
9351 Kommission immer wieder auf einen Zielkonflikt gestoßen: Zwischen dem Wunsch einerseits, die Komplexität
9352 des Phänomens „Wohlstand/Lebensqualität“ durch geeignete Indikatoren umfassend abzubilden und dem
9353 Anspruch andererseits, so wenige Variablen wie möglich auszuwählen, damit der Wohlstands-Indikatorensatz
9354 kommunizierbar bleibt und in der Öffentlichkeit verstanden wird. Auch die in Auftrag gegebene Kurzexpertise,
9355 bei der Medienvertreter nach Kriterien der medialen Vermittelbarkeit befragt wurden, konnte den Zielkonflikt
9356 nicht endgültig aufheben.⁵⁸⁷ Einerseits forderten die befragten Journalistinnen und Journalisten klare Botschaften
9357 und eindeutige Tendaussagen, andererseits soll ein Indikatorensatz in ihren Augen jedoch auch der Komplexität
9358 des Themas gerecht werden. Die Entwicklung des Indikatorensatzes blieb für die Enquete-Kommission ein
9359 schwieriger Balanceakt: Vielfalt und Breite sollten gewahrt bleiben, ohne gleichzeitig durch Tiefe und
9360 Komplexität zu überfordern. Soviel wie nötig, so wenig wie möglich war der Leitgedanke der Debatte.
- 9361 Zwangsläufig mussten dabei Aspekte, die für einige Kommissions-Mitglieder ebenfalls zum Wohlstand zählen,
9362 außen vor bleiben. Anderen Mitgliedern wiederum ist der mehrheitlich beschlossene Indikatoren-Satz noch zu
9363 umfangreich, sie hätten einige Aspekte lieber weggelassen, um eine möglichst gute Kommunizierbarkeit zu
9364 erreichen.
- 9365 Trotz all dieser Differenzen ist sich die Enquete-Kommission in einem Punkt einig: Es ist nicht Aufgabe der
9366 Politik, zu entscheiden, was Menschen als ihre Lebenszufriedenheit, ihren Wohlstand, ihr Glück anzusehen
9367 hätten. Mit einer liberalen und pluralistischen Gesellschaft wäre eine allgemeinverbindliche Festlegung jener
9368 Faktoren, die zum Wohlstand und zur Lebensqualität aller gehören, unvereinbar. Jeder und jede sollen
9369 hierzulande nach seiner beziehungsweise ihrer Façon glücklich werden können – das gilt auch für die
9370 nachfolgenden Generationen. Zugleich ergibt sich für die Politik daraus jedoch die Verpflichtung, eben jene
9371 Bedingungen zu schaffen, die es ermöglichen, dass jeder Mensch Wohlstand und Lebensqualität für sich
9372 verwirklichen kann.
- 9373 Aus diesem Grunde hat sich die Enquete-Kommission an der theoretischen Fundierung des internationalen
9374 SSFC-Reports⁵⁸⁸ orientiert. Im Mittelpunkt steht dabei der sogenannte Befähigungsansatz (capability approach),
9375 den die US-Rechtsphilosophin Martha Nussbaum in einer Kommissions-Anhörung erläuterte. Im Vordergrund
9376 steht die Frage, was Menschen für die Verwirklichung eines individuell guten, gelingenden Lebens als
9377 Grundlage benötigen. „Was wirklich zählt, sind die Lebenschancen der Menschen, also der Umfang der ihnen
9378 offenstehenden Möglichkeiten und Chancen und ihre Freiheit, daraus die geeigneten Möglichkeiten zu wählen,
9379 um das Leben zu führen, das sie anstreben“⁵⁸⁹, heißt es in der Zusammenfassung des SSFC-Reports. Die Autoren

⁵⁸⁷ Siehe Kapitel C8.2 Expertise zur medialen Vermittelbarkeit von Indikatoren

⁵⁸⁸ Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Übersetzung der Zusammenfassung. Kom-Drs. M-17(26)2 neu vom 18.4.2011: 12 f.

⁵⁸⁹ Ebd.: 11.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9380 betonen, dass die Lebensqualität der Menschen von deren objektiven Lebensbedingungen und
9381 Verwirklichungschancen abhängt.⁵⁹⁰

9382 Dieser Ansatz geht über existenzielle Aspekte wie beispielsweise die materielle Absicherung und die
9383 Menschenrechte hinaus. Er beinhaltet die Forderung an die Gesellschaft, aktiv zur Entwicklung eines besseren
9384 Lebens aller Mitglieder der Gesellschaft beizutragen. Es gehe darum, bestimmte Entscheidungsfreiräume zu
9385 schaffen, formulierte Martha Nussbaum in der Anhörung. Falls sich die Menschen schließlich dafür entschieden,
9386 diese nicht zu nutzen, sei dies akzeptabel. Das politische Ziel sei somit Freiheit als Fähigkeit oder Potenzial.

9387 Auch wenn der beschriebene Ansatz über die Selbsteinschätzungen und Wahrnehmungen der Menschen
9388 hinausgeht, lassen sich zahlreiche von der Enquete-Kommission aufgeführte Wohlstandsaspekte durch aktuelle
9389 Umfragen von Meinungsforschungsinstituten oder renommierte wissenschaftliche Langzeitstudien wie etwa das
9390 Sozio-oekonomische Panel (SOEP)⁵⁹¹ untermauern. Diese zeigen zum einen, welche Punkte die Menschen selbst
9391 nennen, wenn sie nach den ihre Zufriedenheit bestimmenden Faktoren gefragt werden, und sie zeigen zum
9392 anderen, bei welchem Ereignis sich die Lebenszufriedenheit ändert.

9393 **Zum Vorgehen der Enquete-Kommission im Einzelnen:**

9394 Die erste Weichenstellung, die die Enquete-Kommission zu Beginn ihrer Arbeit vorgenommen hat, war die
9395 Ablehnung eines Ansatzes, der zur Messung von Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität in einem einzigen
9396 aggregierten Gesamtindex geführt hätte. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile dieses Vorgehens erschien der
9397 Ansatz einer großen Mehrheit der Projektgruppe nicht sinnvoll, da er methodisch in vielerlei Hinsicht angreifbar
9398 ist.

9399 Nicht nur bedingt jeder aggregierte Indikator letztlich eine willkürliche Gewichtung der einzelnen
9400 Teilindikatoren, sondern darüber hinaus ist die Interpretierbarkeit eines solchen „Superindikators“ äußerst
9401 schwierig: Es ist bei einem Blick auf einen solchen aggregierten Indikator in der Regel völlig unklar, auf
9402 welchen Lebensbereich eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesamtwertes zurückzuführen ist. Denn
9403 ein aggregierter Indikator geht stets mit einem erheblichen Informationsverlust einher.⁵⁹² Statt eines
9404 Gesamtindex schlägt die Enquete-Kommission mehrheitlich deshalb einen überschaubaren Indikatorensatz
9405 vor. Nach mehrheitlicher Auffassung stehen mehrere Indikatoren für Teilaspekte des Wohlstands. Sie stehen
9406 gleichberechtigt nebeneinander; ob ein „Plus“ in einem Bereich ein „Minus“ in einem anderen Bereich
9407 aufwiegen kann, muss die Betrachterin oder der Betrachter für sich entscheiden. Die Zusammenschau der
9408 einzelnen Indikatoren kann sicherlich auch mit geeigneten Hilfsmitteln unterstützt werden. So bietet die OECD
9409 auf ihrer Homepage für den „Your Better Life Index“ an, dass Besucherinnen und Besucher Themenfelder selbst
9410 gewichten und einen aggregierten Gesamtindikator berechnen lassen können. Die einzelnen Indikatoren werden
9411 für alle OECD-Länder bereitgestellt.

9412 Die Mehrheit der Enquete-Kommission hält die gewissermaßen konkurrierende Aggregation von
9413 Einzelindikatoren für den politischen Diskurs für äußerst sinnvoll. Dann kann jede gesellschaftliche Gruppe mit
9414 einer eigenen Aggregation der Einzelindikatoren in die Diskussion gehen. Man wird dann auch erkennen
9415 können, wo und inwieweit unterschiedliche politische Vorstellungen zu unterschiedlichen Gewichtungs-
9416 Schemata führen. Alles dies ist sinnvoll – sinnvoll wäre hingegen nicht, wenn das Statistische Bundesamt (oder
9417 Eurostat) eine amtliche Aggregation anbieten würde.

9418

⁵⁹⁰ „(...) Quality of life depends on people’s objective conditions and capabilities. (...) The information relevant to valuing quality of life goes beyond people’s self-report and perceptions to include measures of their ‘functionings’ and freedoms.“ Ebd.: 15 (§ 29).

⁵⁹¹ Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung, die bereits seit 25 Jahren durchgeführt wird. Im Auftrag des DIW Berlin werden jedes Jahr in Deutschland über 20.000 Personen aus rund 11.000 Haushalten von TNS Infratest Sozialforschung befragt. Die Daten geben Auskunft zu Themen wie Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung oder Gesundheit. Weil jedes Jahr dieselben Personen befragt werden, können langfristige soziale und gesellschaftliche Trends besonders gut verfolgt werden. Vgl. Wagner, Gert G.; Goebel, Jan; Krause, Peter; Pischner, Rainer; Sieber, Ingo (2008). Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland.

⁵⁹² Siehe Kapitel 5.3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 9419 Als Dimensionen des Wohlstands und der Lebensqualität schlägt die Enquete-Kommission folgende Bereiche
9420 vor:
- 9421 1. Materieller Wohlstand
- 9422 2. Soziales und Teilhabe
- 9423 3. Ökologie
- 9424 Der Aspekt der Nachhaltigkeit wird dabei innerhalb der jeweiligen Bereiche mit abgebildet.⁵⁹³ Zentraler
9425 Gegenstand dieses programmatischen Ansatzes ist die Frage nach den Möglichkeiten eines nachhaltigen
9426 Entwicklungspfades für die Gesellschaft, also eines Pfades, der „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne
9427 zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“⁵⁹⁴, wobei
9428 „Bedürfnisse“ hierbei in einem weiten Sinne verstanden werden und wirtschaftliche, soziale und ökologische
9429 Aspekte umfassen.
- 9430 Für die einzelnen Wohlstandsbereiche hat die Enquete-Kommission Leitindikatoren ausgewählt, deren Werte
9431 jährlich veröffentlicht werden sollen. Diese Indikatoren stehen für die Wohlstandsbereiche, die politisch stets im
9432 Fokus stehen sollen.
- 9433 Für wichtige Informationen – die im Hintergrund mit betrachtet werden sollen – stehen die sogenannten
9434 „Warnlampen“. Diese Indikatoren werden nur dann gezielt kommuniziert, wenn sie sich negativ entwickeln bzw.
9435 gewisse Grenzwerte überschreiten. Sie sollen die Aufmerksamkeit gezielt auf Fehlentwicklungen lenken, die von
9436 den Leitindikatoren nicht ausreichend abgebildet würden.
- 9437 **Statistische Umsetzung:**
- 9438 In einigen Bereichen ist die Enquete-Kommission bei ihren Beratungen an die Grenzen des derzeit statistisch
9439 Machbaren gestoßen. Das muss aber nicht so bleiben. Deshalb bezieht die Kommission in ihren Indikatorensatz
9440 zwar nur die derzeit oder in wenigen Monaten verfügbaren Statistiken mit ein, spricht aber zugleich eine Reihe
9441 von Empfehlungen zur künftigen Erweiterung des statistischen Datenangebots aus. Denn eine Erweiterung des
9442 Wohlstandsbegriffs ist auf eine entsprechende Erweiterung der Kennzahlen angewiesen.
- 9443 So plädiert die Kommission für die Verbesserung der Messung der Einkommens- und Vermögensverteilung und
9444 vor allem für die Etablierung von Indikatoren zur Einkommensverteilung am aktuellen Rand sowie schichten-
9445 und regionalspezifischen Preisniveau-Indizes. Auch eine Erweiterung der Bildungsberichterstattung im Bereich
9446 der Bildungskompetenzen wäre für eine bessere Evaluation des Bildungssystems sehr wünschenswert. Im
9447 Bereich der Ökologie bedarf es zum einen einer mindestens EU-weit vergleichbaren amtlichen Erhebung des
9448 Vogelindex der, besser noch, der Einführung eines konzeptionell umfassenderen Indikators für Biodiversität.
9449 Zum anderen sollte die Verfügbarkeit von globalen Stickstoffbilanzen deutlich verbessert werden. Generell sollte
9450 auch im Bereich Ökologie versucht werden, einen höheren Grad an Aktualität zu erreichen. Es sei auch auf das
9451 Kapitel „Statistische Ämter“ verwiesen.
- 9452 Da kaum Daten für die nicht-marktvermittelte Produktion existieren, konnte dieser bedeutende
9453 Wertschöpfungsbereich der Gesellschaft, der bisher zu wenig Beachtung findet, weder durch einen Leitindikator
9454 noch durch eine Warnlampe abgebildet werden.⁵⁹⁵ Die Enquete-Kommission regt zur besseren Analyse dieses
9455 Bereiches eine zukünftig häufigere Datenerhebung mindestens im Fünf-Jahres-Turnus an.

⁵⁹³ Unter Nachhaltigkeit ist hier etwas anderes zu verstehen als die ökologische Nachhaltigkeit, die gezielt durch die Indikatoren in der Säule „Ökologie“ beobachtet werden. Hier geht es um Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe: In diesem Sinne meint Nachhaltigkeit, dass ein bestimmtes System in einer Weise funktioniert, die auf Dauer angelegt ist und weder die eigenen Grundlagen noch die Grundlagen anderer gesellschaftlicher Systeme verzehrt. Insofern kann beispielsweise ein Finanzmarkt – unabhängig von seiner gegenwärtigen Funktionsweise – entweder auf Dauer angelegt sein oder nach und nach seine Funktionsfähigkeit einbüßen.

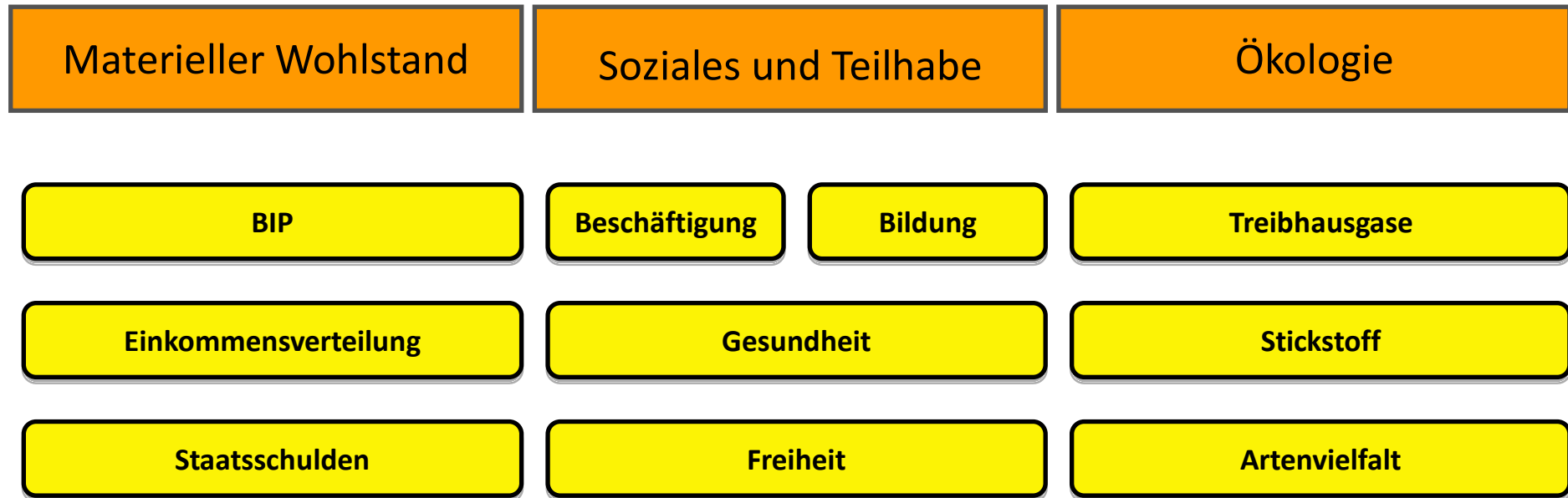
⁵⁹⁴ Vgl. Hauff, Volker (Hrsg.) (1987) Unsere gemeinsame Zukunft: 51.

⁵⁹⁵ Die Kommission hat sich angesichts dieser Problemlage – einerseits handelt es sich um ein besonders wichtiges Phänomen, andererseits ist die Datenverfügbarkeit extrem schlecht – das Konstrukt einer sogenannten Hinweislampe überlegt: Immer dann, wenn neue Daten zur nicht-marktvermittelten Produktion im Rahmen der

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 9456 Der Indikatorenansatz soll den Wohlstand im Zeitverlauf abbilden sowie Vergleiche mit anderen Ländern
9457 ermöglichen. Es wurden Indikatoren ausgewählt, bei denen qualitativ hochwertige international vergleichbare
9458 Daten zur Verfügung stehen. Es handelt sich ganz überwiegend um „harte“, also objektiv messbare Daten –
9459 lediglich in geringem Maße wurden auch subjektive Eindrücke und Bewertungen berücksichtigt.
- 9460 Insbesondere im Hinblick auf die internationale Vergleichbarkeit können subjektive Daten in die Irre führen, da
9461 sie neben der tatsächlichen Lage stets auch das in einer Gesellschaft vorhandene Anspruchsniveau reflektieren,
9462 das in verschiedenen Staaten aus kulturellen und historischen Gründen massiv voneinander abweichen kann.

Die 10 Leitindikatoren

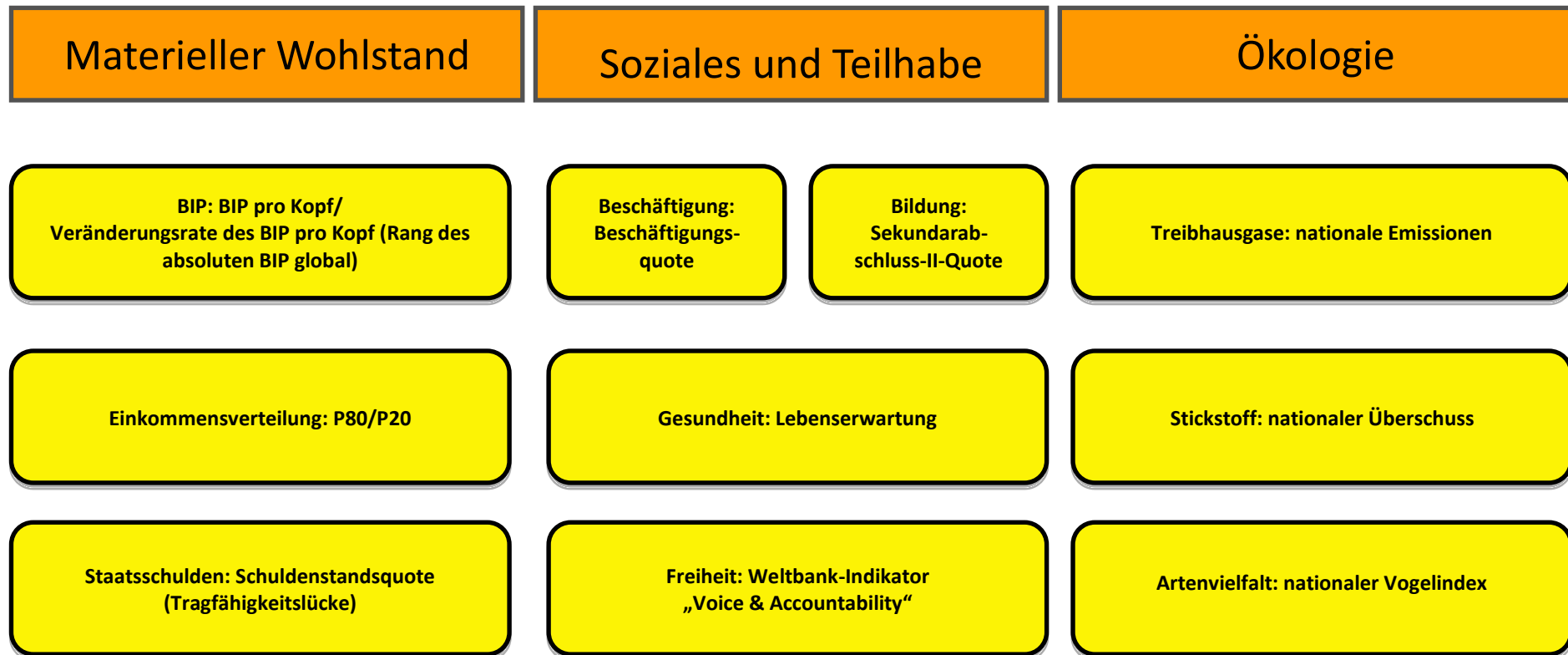


9463

9464

Abbildung 49: Die Leitindikatoren.

Die 10 Leitindikatoren im Detail



9465

9466

Abbildung 50: Die Leitindikatoren im Detail.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9467 **3.2 Materieller Wohlstand**

9468 3.2.1 **Leitindikator: BIP pro Kopf / Veränderungsrate des BIP pro Kopf**

9469 Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist Ausdruck der gesamten im Inland entstandenen wirtschaftlichen Leistung.
9470 Das reale BIP pro Kopf⁵⁹⁶ repräsentiert den durchschnittlichen Anteil pro Einwohnerin beziehungsweise
9471 Einwohner an dieser wirtschaftlichen Leistung und damit einen wesentlichen Teil des Wohlstands der
9472 Menschen, die in diesem Land leben. Die Enquete-Kommission hat sich entschieden, dem Pro-Kopf-Wert
9473 gegenüber dem gesamten BIP den Vorzug zu geben. Hierdurch wird die internationale Vergleichbarkeit vor
9474 allem mit Blick auf die Produktivität besser gewährleistet, da die Größe der Bevölkerung hier dann keine Rolle
9475 spielt. Im Hinblick auf den materiellen Wohlstand des Durchschnittsbürgers würde etwa der Vergleich
9476 Deutschland/Luxemburg oder Deutschland/China in absoluten Werten keinen Sinn haben. Der Pro-Kopf-Wert
9477 hat den weiteren Vorteil, dass er auch einen Vergleich zulässt, unabhängig davon, ob eine Bevölkerung
9478 schrumpft oder wächst.

9479 Die Enquete-Kommission hat sich zudem entschieden, sowohl das BIP pro Kopf in absoluter Höhe
9480 (beispielsweise 31.000 Euro) als auch die Veränderungsrate des BIP pro Kopf gegenüber dem jeweiligen
9481 Vorjahr (beispielsweise 3,5 Prozent) als Leitindikator auszuweisen (beispielsweise so: 31.000 Euro/3,5 Prozent).
9482 Denn es zeigt sich, dass es gute Argumente sowohl für die absolute Höhe als auch für die Veränderungsrate gibt
9483 und ohne das eine oder das andere viele als wichtig erachtete Informationen verlorengingen.

9484 Für den absoluten Wert spricht vor allem, dass es mit ihm möglich ist, auf einen Blick den materiellen
9485 Wohlstand pro Durchschnittsbürger zu erkennen. Auf diese Weise können internationale Niveauvergleiche
9486 vorgenommen werden. Denn es macht wenig Sinn, wenn sich Deutschland beispielsweise mit Schwellenländern
9487 bezüglich der Veränderungsrate des BIP vergleicht, da Schwellenländer aufgrund ihres Aufholprozesses in der
9488 Regel vorübergehend viel höhere Wachstumsraten haben als Deutschland – jedoch von einem wesentlich
9489 niedrigeren Pro-Kopf-Niveau ausgehend.

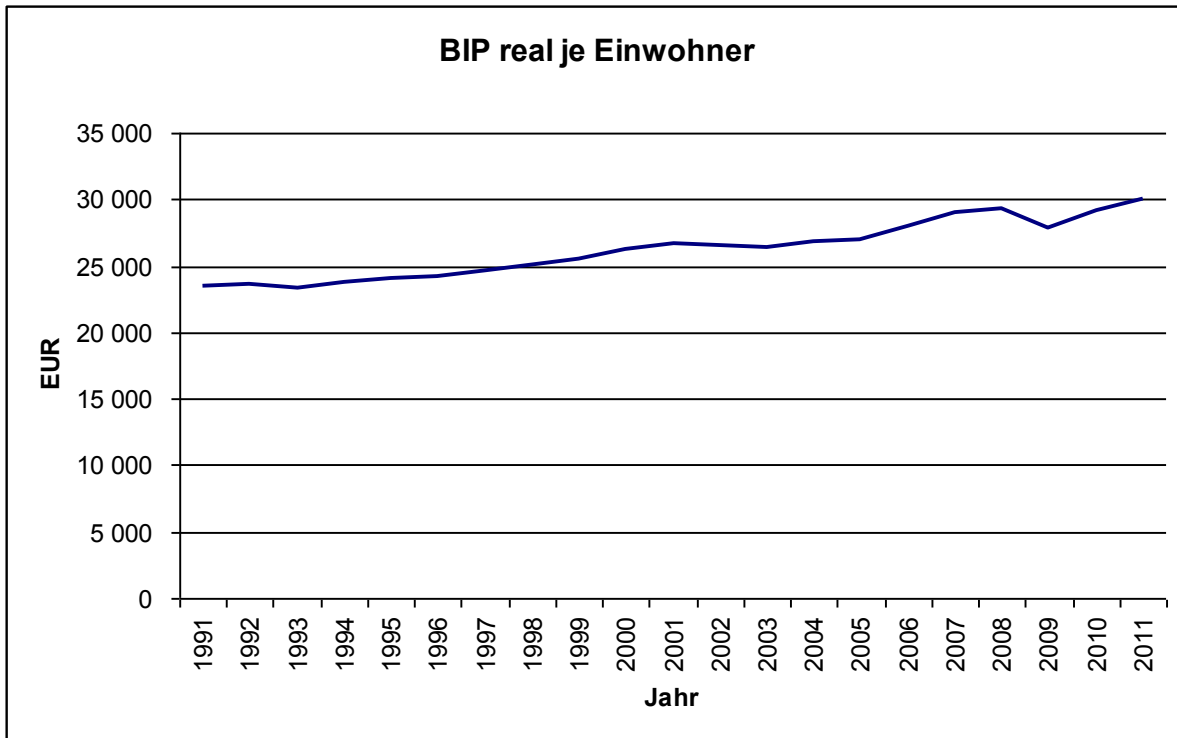
9490 Für die Betrachtung der Veränderungsrate spricht hingegen, dass die Entwicklung in Deutschland auf einen
9491 Blick sichtbar ist: Der Vorjahresvergleich ist schneller möglich, Auf- und Abwärtsbewegungen sind deutlich zu
9492 sehen. Schließlich ist es Ziel der Projektgruppe, im Indikatorensatz einen Wert zu präsentieren, der die
9493 Entwicklung zeigt und diese unmittelbar als positiv oder negativ erkennen lässt. Die Veränderungsrate zeigt
9494 deutlicher als die absolute Zahl die Ausmaße von Ab- oder Aufwärtsbewegungen. Gemessen in absoluten
9495 Werten kommen kleinere Veränderungen gerade bei hohen Zahlen nur marginal zum Ausdruck – daher sind sie
9496 für den Beobachter auf den ersten Blick schlecht zu beurteilen.

9497 Auch die Frage „Ist der materielle Wohlstand heute besser oder schlechter als vor einem Jahr?“ wird durch die
9498 Veränderungsrate aussagekräftiger beantwortet als durch eine absolute Zahl. Diese Fragestellung spielt auch in
9499 der Verhaltenspsychologie eine große Rolle: In der Regel ist es für Menschen wichtiger, wie sie ein Ereignis
9500 relativ zu einer Situation in der Vergangenheit oder relativ zu ihrer gesellschaftlichen Umgebung wahrnehmen,
9501 als die absolute Einordnung auf einer Skala. Aus diesem Grund sind Veränderungsrate und Relationen auch bei
9502 anderen Indikatoren – wie etwa zur Messung der Arbeitslosigkeit oder der Einkommensverteilung – gängige
9503 Größen.

9504 Auch die internationale Vergleichbarkeit ist bei Veränderungsrate besser möglich. Da die Konzepte der BIP-
9505 Berechnung in einzelnen Ländern unterschiedlich sind (beispielsweise fließen in den USA entgegen hiesigen
9506 Methoden Rüstungsausgaben und Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) in das BIP ein), sind
9507 Vergleiche der absoluten Niveaus weniger aussagekräftig. Nur durch das Referenzieren auf den Vorjahreswert
9508 gelingt eine Niveaunormierung, die einen Vergleich auch international zulässt.

9509 Insgesamt lässt sich festhalten, dass beide Größen – das absolute BIP pro Kopf und die Veränderungsrate des
9510 BIP pro Kopf – wichtige Informationen liefern, die für die Messung des materiellen Wohlstands unverzichtbar
9511 sind. Keine der beiden Größen ist allein in der Lage, ein vollständiges, Missverständnissen nicht zugängliches
9512 Bild zu zeichnen. Erst zusammen betrachtet geben sie auf bestmögliche Weise Auskunft über die materielle
9513 Dimension des Wohlstands in Deutschland.

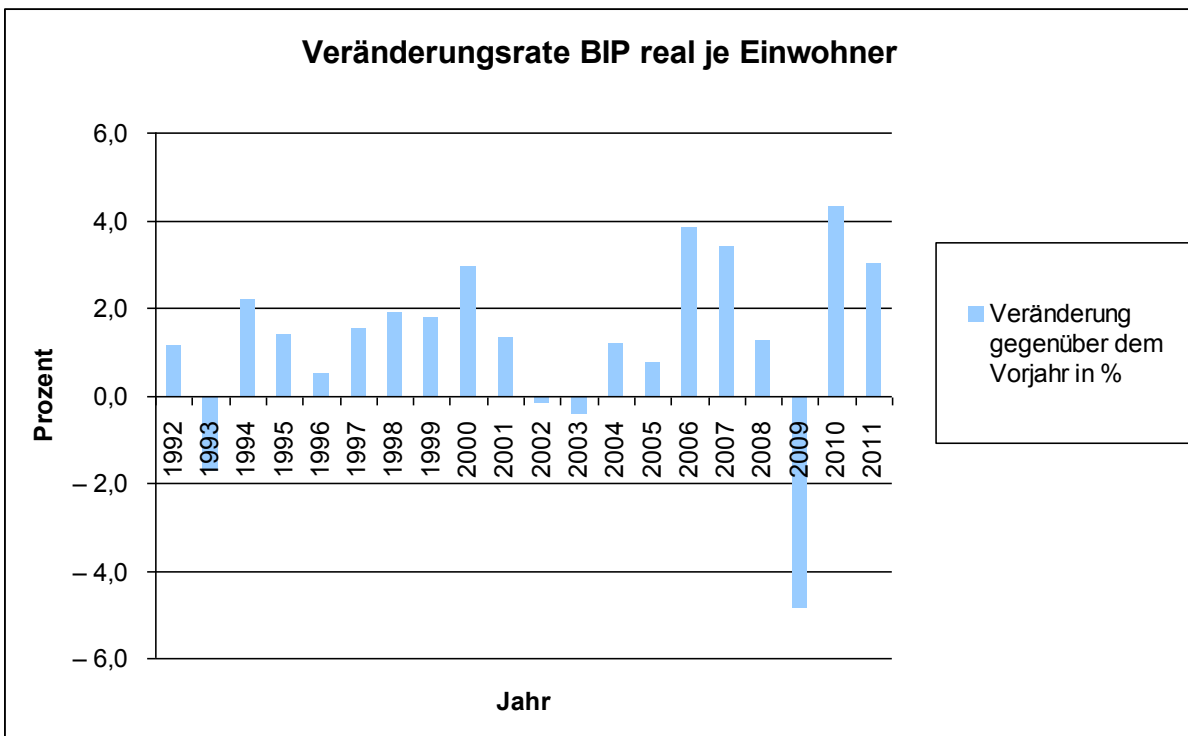
⁵⁹⁶ Gemeint ist das „preisbereinigte“ BIP. Da sich die Preise der Güter verändern, kann man nicht ohne Weiteres von einem höheren oder geringeren Wert des BIP auf eine tatsächlich gestiegene oder gesunkene Produktion schließen. Da die Veränderung der realen Produktion gemessen werden soll, muss das BIP um die Preisentwicklung bereinigt werden.



9514

9515

Abbildung 51: Reales BIP je Einwohner.⁵⁹⁷



9516

9517

Abbildung 52: Veränderungsrate des realen BIP je Einwohner.⁵⁹⁸

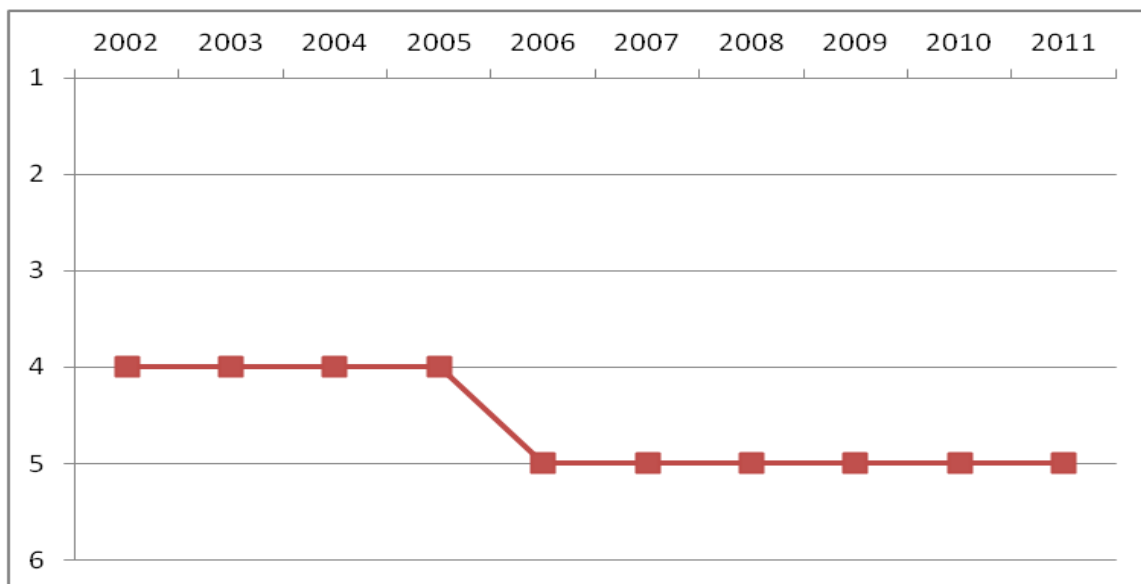
⁵⁹⁷ Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Tabellen 2.1.1 und 2.1.12 der Publikation: Statistisches Bundesamt (2012). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9518 **Ergänzung: Rang des Gesamt-BIP im internationalen Vergleich**

9519 Das BIP pro Kopf bildet den materiellen Wohlstand des Durchschnittseinwohners bei einigen Schwächen gut ab.
9520 In anderen Kontexten, etwa bei internationalen Verhandlungen, spielt jedoch eher die Stärke der gesamten
9521 Volkswirtschaft eine Rolle. So ist das BIP pro Kopf – um im obigen Beispiel zu bleiben – in Luxemburg zwar
9522 deutlich höher als in China, die internationale Bedeutung Chinas dürfte jedoch unbestritten höher sein und geht
9523 vor allem auf seine immense Bevölkerungszahl und damit ceteris paribus auch immense Wirtschaftskraft zurück.
9524 Diese wird am zutreffendsten durch das BIP der gesamten Volkswirtschaft abgebildet, weshalb dessen
9525 Einordnung (Rang) im internationalen Vergleich eine sinnvolle Ergänzung der Veränderungsrate darstellen
9526 kann.

9527 Das BIP kann nominal oder real (inflationsbereinigt) sowie nach Kaufkraftparitäten ausgewiesen werden. Die
9528 Enquete-Kommission hat sich für die Verwendung des realen BIP in US-Dollar von 2005 zu Kaufkraftparitäten
9529 entschieden, wie es von der Weltbank veröffentlicht wird. Dies hat den Vorteil der besseren Vergleichbarkeit
9530 sowohl über die Zeit als auch über Ländergrenzen hinweg.



9531

9532 **Abbildung 53: Rang des Gesamt-BIP Deutschlands im weltweiten Vergleich, 2002 bis 2011.**⁵⁹⁹

⁵⁹⁸ Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Tabellen 2.1.1 und 2.1.12 der Publikation: Statistisches Bundesamt (2012). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

⁵⁹⁹ BIP in US-Dollar von 2005 zu Kaufkraftparitäten. Quelle: The World Bank (2013). World DataBank. World Development Indicators. GDP per capita, PPP (constant 2005 international \$). Internetseite. [Stand 15.2.2013].

9533

Rangziffer	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	USA	USA	USA	USA	USA	USA	USA	USA	USA	USA
2	China	China	China	China	China	China	China	China	China	China
3	Japan	Japan	Japan	Japan	Japan	Japan	Japan	Japan	Japan	Indien
4	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Indien	Indien	Indien	Indien	Indien	Japan
5	Indien	Indien	Indien	Indien	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland
6	Vereinigtes KR	Vereinigtes KR	Vereinigtes KR	Vereinigtes KR	Vereinigtes KR	Vereinigtes KR	Russische Föd.	Vereinigtes KR	Vereinigtes KR	Russische Föd.
7	Frankreich	Frankreich	Frankreich	Frankreich	Frankreich	Russische Föd.	Vereinigtes KR	Russische Föd.	Russische Föd.	Vereinigtes KR
8	Italien	Italien	Italien	Russische Föd.	Russische Föd.	Frankreich	Frankreich	Frankreich	Brasilien	Brasilien
9	Brasilien	Russische Föd.	Russische Föd.	Italien	Italien	Brasilien	Brasilien	Brasilien	Frankreich	Frankreich
10	Russische Föd.	Brasilien	Brasilien	Brasilien	Brasilien	Italien	Italien	Italien	Italien	Italien
11	Mexiko	Mexiko	Mexiko	Mexiko	Mexiko	Mexiko	Mexiko	Mexiko	Mexiko	Mexiko
12	Spanien	Spanien	Spanien	Spanien	Spanien	Spanien	Spanien	Korea, Rep.	Korea, Rep.	Korea, Rep.
13	Kanada	Kanada	Kanada	Kanada	Kanada	Korea, Rep.	Korea, Rep.	Spanien	Spanien	Spanien
14	Korea, Rep.	Korea, Rep.	Korea, Rep.	Korea, Rep.	Korea, Rep.	Kanada	Kanada	Kanada	Kanada	Kanada
15	Türkei	Türkei	Türkei	Türkei	Türkei	Türkei	Türkei	Indonesien	Indonesien	Indonesien
16	Indonesien	Indonesien	Indonesien	Indonesien	Indonesien	Indonesien	Indonesien	Türkei	Türkei	Türkei
17	Australien	Australien	Australien	Australien	Australien	Iran	Iran	Iran	Australien	Australien
18	Niederlande	Iran	Iran	Iran	Iran	Australien	Australien	Australien	Polen	Polen
19	Iran	Niederlande	Niederlande	Niederlande	Niederlande	Niederlande	Polen	Polen	Niederlande	Argentinien
20	Polen	Polen	Polen	Polen	Polen	Polen	Niederlande	Niederlande	Argentinien	Niederlande
21	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien	Saudi-Arabien
22	Thailand	Thailand	Thailand	Thailand	Thailand	Argentinien	Argentinien	Argentinien	Thailand	Thailand
23	Südafrika	Südafrika	Südafrika	Argentinien	Argentinien	Thailand	Thailand	Thailand	Südafrika	Südafrika
24	Argentinien	Argentinien	Argentinien	Südafrika	Südafrika	Südafrika	Südafrika	Südafrika	Ägypten	Ägypten
25	Belgien	Belgien	Belgien	Pakistan	Pakistan	Pakistan	Ägypten	Ägypten	Pakistan	Pakistan
26	Ägypten	Ägypten	Ägypten	Belgien	Ägypten	Ägypten	Pakistan	Pakistan	Kolumbien	Kolumbien
27	Pakistan	Pakistan	Pakistan	Ägypten	Belgien	Kolumbien	Kolumbien	Kolumbien	Malaysia	Malaysia
28	Kolumbien	Kolumbien	Kolumbien	Kolumbien	Kolumbien	Belgien	Belgien	Malaysia	Belgien	Belgien
29	Schweden	Schweden	Schweden	Malaysia	Malaysia	Malaysia	Malaysia	Belgien	Nigeria	Nigeria
30	Österreich	Malaysia	Malaysia	Schweden	Schweden	Schweden	Venezuela	Venezuela	Philippinen	Philippinen

9534

Abbildung 54: Rangliste der dreißig größten Volkswirtschaften der Welt gemäß dem Bruttoinlandsprodukt.⁶⁰⁰

⁶⁰⁰ BIP in US-Dollar von 2005 zu Kaufkraftparitäten. Quelle: eigene Berechnungen anhand von The World Bank (2013). World DataBank. World Development Indicators. GDP per capita, PPP (constant 2005 international \$). Internetseite. [Stand 15.2.2013].

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9535 3.2.2 Leitindikator: Einkommensverteilung

9536 Verteilungsfragen spielen eine wichtige Rolle für die Lebenszufriedenheit vieler Menschen; beispielsweise zeigt
9537 die Glücks- und Zufriedenheitsforschung, dass sich die allermeisten Menschen miteinander vergleichen und ihre
9538 Zufriedenheit mit dem eigenen Leben auch davon abhängt, wie es anderen in ihrer Umgebung beziehungsweise
9539 in der Gesellschaft geht. Dabei sind sowohl die Verteilung von Einkommen als auch von Vermögen bedeutsam.
9540 Die Enquete-Kommission hat sich mehrheitlich entschieden, die Einkommensverteilung durch einen
9541 Leitindikator abzubilden und für die Vermögensverteilung eine Warnlampe zu installieren. Hierdurch ist es
9542 möglich, unerwünschte Entwicklungen in der Vermögensverteilung selbst dann zu berücksichtigen, wenn sie in
9543 der Einkommensverteilung nicht bzw. nicht im selben Maße sichtbar werden.

9544 Als Leitindikator der Verteilung wird die 80/20-Relation bzw. der entsprechende Perzentilabstand des
9545 Einkommens⁶⁰¹ vorgeschlagen. Beispielhaft illustriert wird er mit Daten aus dem Sozio-ökonomischen Panel
9546 (SOEP), da diese für einen längeren Zeitraum zur Verfügung stehen als die amtlichen EU-SILC-Daten. Bei
9547 diesem Indikator wird das Einkommen des 80. Perzentils der Einkommensverteilung ins Verhältnis zum
9548 Einkommen des 20. Perzentils der Einkommensverteilung gesetzt. Man erfährt dadurch: Wie viel mal mehr
9549 verdient das Prozent der Bevölkerung, das mehr als die unteren 79 Prozent und weniger als die oberen 20
9550 Prozent der Bevölkerung verdient, als das Prozent der Bevölkerung, das mehr als die unteren 19 Prozent und
9551 weniger als die oberen 80 Prozent verdient?

9552 Ein zentraler Vorteil dieses Indikators besteht darin, dass er für die breite Öffentlichkeit vergleichsweise leicht
9553 zu verstehen ist.⁶⁰² Beispielsweise betrug im Jahr 2008 der Wert für Deutschland 2,17. Diese Zahl bedeutet, dass
9554 ein Bürger oder eine Bürgerin aus ‚besseren Verhältnissen‘ 2,17-mal soviel verdient hat wie ein Bürger oder eine
9555 Bürgerin der ‚unteren Einkommensschichten‘. Dieses Maß gibt eine intuitive Vorstellung davon, wie weit
9556 auseinander die Einkommen der ‚Bessergestellten‘ und die der ‚Einkommensschwachen‘ liegen, ohne auf die
9557 Extreme der Einkommensverteilung abzustellen. Deswegen hat sich die Enquete-Kommission abweichend von
9558 der OECD, die eine 90/10 Relation berechnet, für die 80/20-Relation entschieden, da diese weniger stark auf die
9559 Extremwerte in der Bevölkerung beschränkt bleibt. Abbildung 55 zeigt die Entwicklung der P80/P20-
9560 Einkommensverteilung für Deutschland für die Jahre 1999 bis 2010. Während zu Beginn des Zeitraums das 80.
9561 Perzentil der Einkommensverteilung 2,01-mal soviel Einkommen hatte wie das 20. Perzentil, waren es 2011
9562 2,14-mal soviel.

⁶⁰¹ Um unterschiedliche Einkommen vergleichbar zu machen, wird das sogenannte Nettoäquivalenzeinkommen verwendet. Um das Nettoäquivalenzeinkommen pro Person zu ermitteln, wird das Haushaltseinkommen nach Haushaltgröße und -zusammensetzung gewichtet. Dabei wird der ersten erwachsenen Person im Haushalt das Gewicht 1,0 zugeteilt, jeder weiteren erwachsenen Person sowie Kindern ab 14 Jahren das Gewicht 0,5 und Kindern unter 14 Jahren das Gewicht 0,3. Bei einem Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren ergibt sich eine Äquivalenzgröße von 2,1 ($= 1,0 + 0,5 + 0,3 + 0,3$). Beträgt das Haushaltsnettoeinkommen beispielsweise 4.200 Euro monatlich, beläuft sich das Nettoäquivalenzeinkommen für jede einzelne Person auf 2.000 Euro ($= 4.200 \text{ Euro} \text{ dividiert durch } 2,1$).

⁶⁰² Vgl. Hellenic Statistical Authority (2012). Statistics on Income and Living Conditions 2009: 2.



9563

9564

Abbildung 55: 80/20-Einkommensverteilung für Deutschland, 1999 bis 2010.⁶⁰³

9565 3.2.3 **Leitindikator: Schuldenstandsquote**

9566 Die Schuldenstandsquote bildet den prozentualen Anteil der Brutto-Staatsschulden⁶⁰⁴ in Relation zum BIP ab.
 9567 Dieser Indikator ist international etabliert und auch kompatibel zu den Kriterien des Stabilitäts- und
 9568 Wachstumspaktes der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Bei seiner Berechnung wird die Größe
 9569 der Volkswirtschaft durch die Bezugnahme auf das BIP einbezogen, weshalb sich eine separate Darstellung als
 9570 Pro-Kopf-Größe erübrigt (siehe auch die Diskussion Gesamt-BIP versus BIP/Kopf).

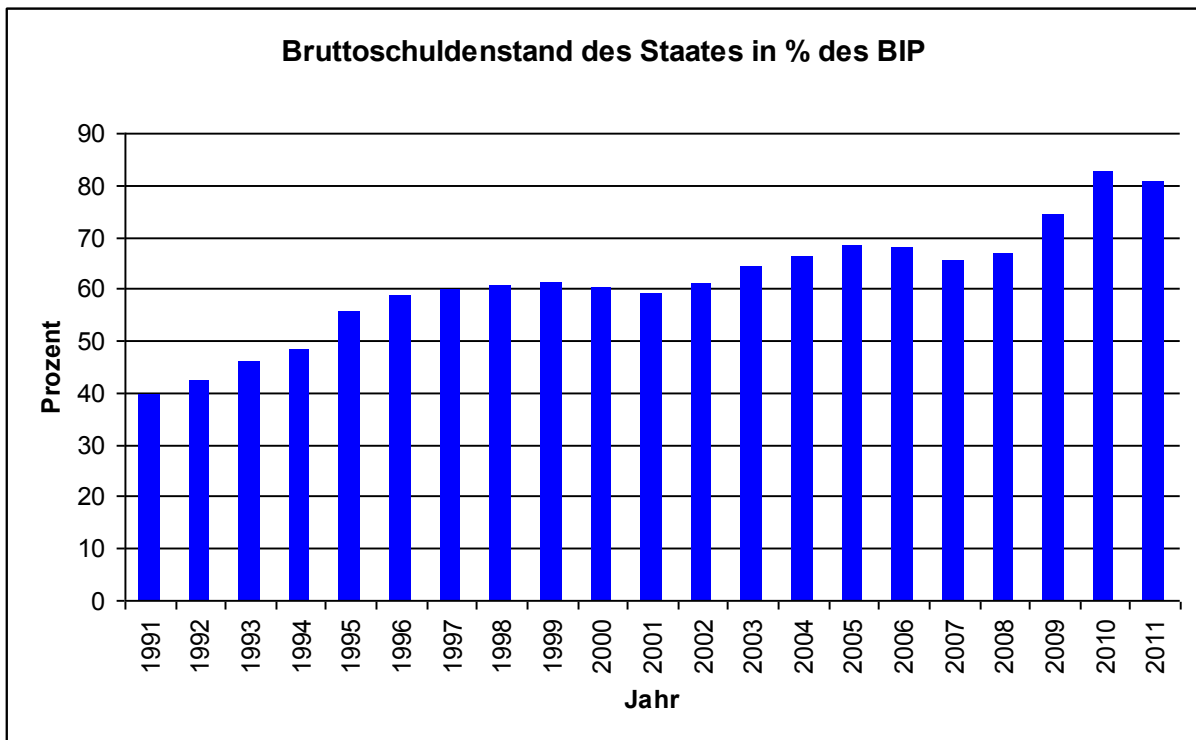
9571 Eine Darstellung in Veränderungsdaten, wie sie die Enquete-Kommission beim BIP pro Kopf gewählt hat, bietet
 9572 sich für einen Schuldenstandindikator nicht an. Wissenschaftliche Studien zeigen, dass beim öffentlichen
 9573 Schuldenstand „psychologische“ Schwellenwerte existieren, bei deren Überschreitung Volkswirtschaften
 9574 ernsthafte Refinanzierungsprobleme bekommen. Anleger dürften ab einem gewissen Punkt kaum noch davon zu
 9575 überzeugen sein, dass die Schulden tatsächlich zurückgezahlt werden könnten. Diese Schwellenwerte liegen für
 9576 die meisten Länder empirisch bei einer Verschuldung von rund 80 bis 90 Prozent des BIP.⁶⁰⁵

9577 Zudem vermindert ein im Verhältnis zur Wirtschaftskraft hoher Schuldenstand aufgrund des anstehenden
 9578 Zinsdienstes die Handlungsspielräume des Staates. Es handelt sich bei der Verschuldung der öffentlichen
 9579 Haushalte also um eine Größe, bei der der „statische“ Aspekt der Höhe der vorhandenen Schuldenlast gegenüber
 9580 dem „dynamischen“ Aspekt der Veränderung des Schuldenstandes für die Akteure eine größerer Bedeutung
 9581 beziehungsweise Aussagekraft hat.

⁶⁰³ Quelle: Sozio-oekonomisches Panel. Version 28, Berechnungen des DIW, P80/P20-Perzentilabstand.

⁶⁰⁴ Die Staatsverschuldung bezeichnet die zusammengefassten Schulden eines Staates, also die vom Staat geschuldeten Gesamtforderungen der kreditgebenden Gläubiger an den Staat. Die Staatsverschuldung wird dabei in der Regel brutto betrachtet, das heißt, die Verbindlichkeiten gegenüber Dritten werden nicht um die Forderungen des Staates gegenüber Dritten vermindert.

⁶⁰⁵ Siehe beispielsweise Reinhart, Carmen M.; Kenneth S. Rogoff (2010). Growth in a Time of Debt. 573-578; Kumar, Manmohan S.; Jaejoon Woo (2010). Public Debt and Growth sowie Checherita, Cristina; Philipp Rother (2010). The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: An Empirical Investigation for the Euro Area.



9582

9583

Abbildung 56: Bruttoschuldenstand des Staates in Prozent des BIP.⁶⁰⁶

9584 **Ergänzung: Fiskalische Nachhaltigkeitslücke/Tragfähigkeitslücke**

9585 Die Schuldenstandsquote bildet die aktuelle Situation der öffentlichen Haushalte ab. Darüber hinaus trifft der
 9586 Staat regelmäßig Entscheidungen, die auch Auswirkungen auf zukünftige Haushalte haben. Bedingt durch die
 9587 demografische Entwicklung können sich diese Entscheidungen finanziell sowohl positiv als auch negativ
 9588 auswirken: So dürften etwa vor dem Hintergrund des demografischen Wandels bereits getroffene
 9589 Leistungsversprechen in den Sozialversicherungssystemen zukünftige Haushalte eher belasten, gleichzeitig
 9590 können beispielsweise sinkende Ausgaben für das Kindergeld in Zukunft für eine Entlastung sorgen.

9591 Die fiskalische Nachhaltigkeitslücke beschreibt den potenziellen Gesamt-Konsolidierungsbedarf (in Prozent des
 9592 BIP) zwischen Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand heute und für die Zukunft. Aktuell liegt die
 9593 Tragfähigkeitslücke bei 1,4 Prozentpunkten (siehe Abbildung 57), das heißt, die Rücklagenbildung der
 9594 öffentlichen Hand müsste 1,4 Prozent des jährlichen BIP betragen, um bei gleichbleibenden Abgaben und
 9595 gleichbleibender Steuerlast das derzeitige Leistungsniveau auch für die Zukunft finanzieren zu können. Der
 9596 Indikator ist zum einen deshalb eine sinnvolle Ergänzung zur Schuldenstandsquote, da er eine Perspektive für
 9597 die Zukunft gibt. So können sich zum Beispiel zwei Volkswirtschaften trotz ähnlichem Schuldenstand durch die
 9598 Systematik ihrer sozialen Sicherungssysteme und ihre demografische Situation in Zukunft sehr unterschiedlich
 9599 entwickeln. Vor allem aber schafft die Tragfähigkeitslücke auf quantifizierbare Art und Weise Klarheit über
 9600 verdeckte finanzielle Gefahren.

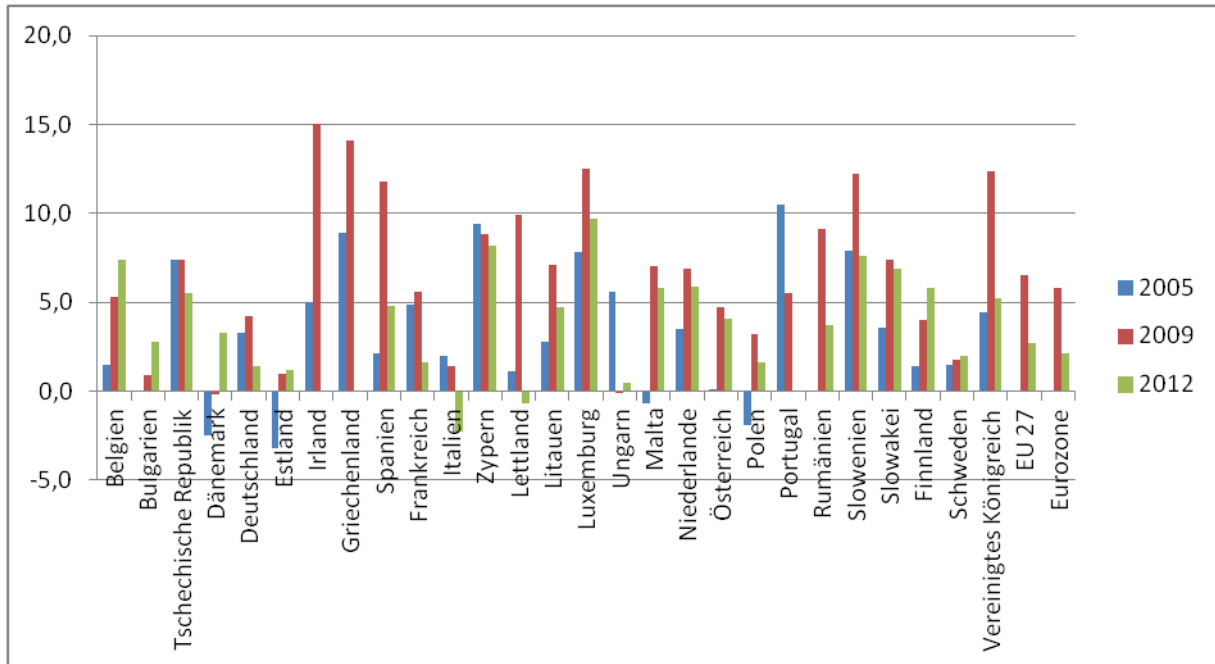
9601 Konkret werden bei der Tragfähigkeitsanalyse die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, der
 9602 gesetzlichen Krankenversicherung, der anderen Zweige der Sozialversicherung sowie die Beamtenversorgung,
 9603 die staatlichen Bildungsausgaben und der Familienleistungsausgleich betrachtet. Aus den Ergebnissen werden
 9604 unter anderem Projektionen für den gesamtstaatlichen Schuldenstand abgeleitet und Indikatoren für die
 9605 langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen entwickelt. Ein Vorschlag, als „Gegenbuchung“ zur
 9606 fiskalischen Nachhaltigkeitslücke die Relation des Vermögens zum BIP aufzunehmen, findet keine Mehrheit.

9607 Die Enquete-Kommission hat sich entschieden, die fiskalische Nachhaltigkeitslücke anhand des Indikators S2 zu
 9608 erheben, der von der Europäischen Kommission in ihren Berichten zur fiskalischen Nachhaltigkeit für alle 27
 9609 EU-Mitgliedstaaten erhoben wird. Da diese Nachhaltigkeitsberichte unregelmäßig immer nur dann erscheinen,

⁶⁰⁶ Quelle: Deutsche Bundesbank. Monatsbericht (verschiedenen Jahrgänge). Tabelle IX.1.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9610 wenn eine neue Prognose zur demografischen Entwicklung vorliegt, liegt keine jährliche Zeitreihe vor. Bisher
 9611 wurden Werte für die Jahre 2005, 2009 und 2012 veröffentlicht; sie sind in Abbildung 57 dargestellt.



9612

9613 Abbildung 57: Die fiskalische Nachhaltigkeitslücke S2 für die 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2005,
 9614 2009 und 2012.⁶⁰⁷

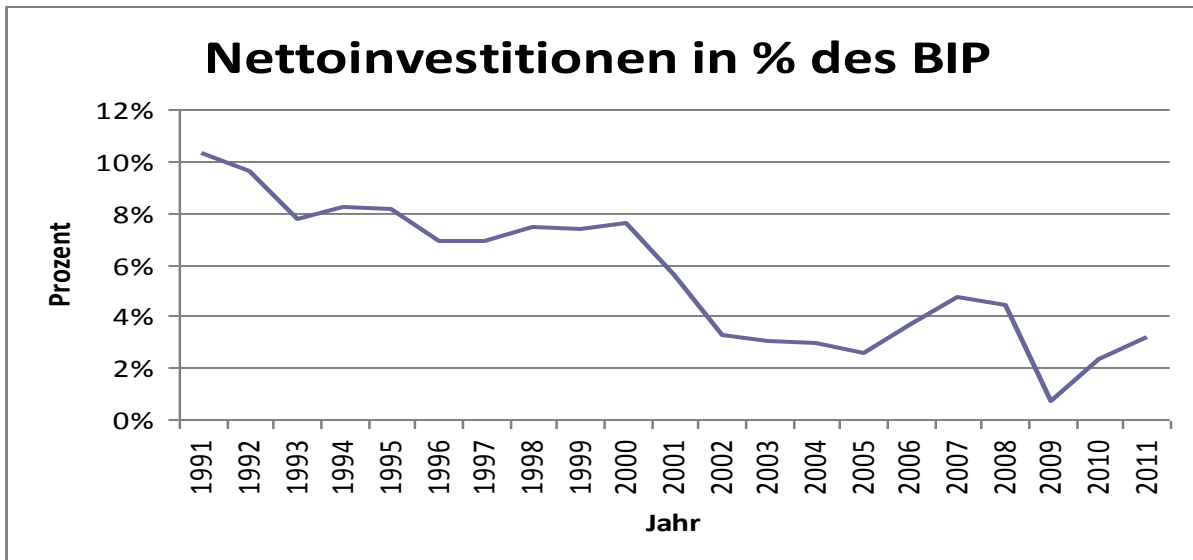
9615 3.2.4 Warnlampe: Nettoinvestitionsquote

9616 Die Investitionstätigkeit einer Volkswirtschaft teilt sich grob in zwei Investitionsarten: Die Investitionen zum
 9617 Erhalt oder Ersatz bestehender Anlagen (Abschreibungen) und die Investitionen in neue Produktivmittel
 9618 (Nettoinvestitionen). Zusammen genommen bilden diese beiden Investitionsarten die Bruttoinvestitionen.
 9619 Entscheidend für die langfristige Entwicklung einer Volkswirtschaft sind jedoch nur die Investitionen in neue
 9620 Produktivmittel – die Nettoinvestitionen.

9621 Auch bei diesem Indikator ist die reine Summe der Investitionen wenig aufschlussreich. Erst das Verhältnis zum
 9622 BIP - also die Nettoinvestitionsquote - lässt eine Aussage darüber zu, welcher Teil des erwirtschafteten BIP für
 9623 Investitionen in Ausrüstungen (Maschinen, Geräte, Fahrzeuge), Bauten (Wohn- und Nicht-Wohnbauten) und
 9624 sonstige Anlagen (Computerprogramme, Urheberrechte, Patente et cetera) verwendet wird. Er gibt Aufschluss
 9625 darüber, in welchem Umfang der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock und damit das produktive Potenzial einer
 9626 Volkswirtschaft ausgeweitet werden.

9627 Von September 2014 an werden die privaten und öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE)
 9628 in der amtlichen Statistik Bestandteil der volkswirtschaftlichen Investitionen sein. Da somit die FuE-Ausgaben
 9629 im Indikatorenset erfasst sind, verzichtet die Enquete-Kommission auf einen eigenen Indikator zu FuE-
 9630 Ausgaben. Ein Vorschlag, auch einen Indikator zur Unternehmensstruktur der deutschen Wirtschaft
 9631 aufzunehmen, findet keine Mehrheit.

⁶⁰⁷ Quellen: Europäische Kommission (2006). Public Finances in EMU 2006: 62; Europäische Kommission (2009). Sustainability Report 2009: 35; Europäische Kommission (2012). Fiscal Sustainability Report 2012: 44.



9632

9633

Abbildung 58: Nettoinvestitionen in Prozent des BIP.⁶⁰⁸

9634 So lange die privaten und öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung noch nicht Bestandteil der
 9635 volkswirtschaftlichen Investitionsquote sind, soll die Warnlampe „angehen“ beziehungsweise dieser Bereich
 9636 eingehender analysiert werden, sobald die Nettoinvestitionsquote den Wert von fünf Prozent unterschreitet. Nach
 9637 der Statistik-Umstellung soll ein Schwellenwert von 7,5 Prozent gelten.

9638 **3.2.5 Warnlampe: Vermögensverteilung**

9639 Neben dem Einkommen spielt auch das Vermögen eine bedeutende Rolle für den materiellen Wohlstand eines
 9640 Menschen. Denn Vermögen eröffnet das Potenzial, zukünftig Einkommen zu erzielen und beinhaltet in diesem
 9641 Sinne eine enge Verbindung zur Nachhaltigkeit von materiellem Wohlstand.⁶⁰⁹ Außerdem bietet Vermögen das
 9642 Gefühl der wirtschaftlichen Sicherheit und Unabhängigkeit. Deshalb hat die Enquete-Kommission beschlossen,
 9643 die Vermögensverteilung in Form einer Warnlampe in den Indikatorenset aufzunehmen. Denn auch wenn die
 9644 Kommission in Übereinstimmung mit Berechnungen der OECD⁶¹⁰ eine enge Verbindung zwischen
 9645 Einkommens- und Vermögensverteilung vermutet, so ist doch denkbar, dass dieser Zusammenhang nicht immer
 9646 gilt oder sich Einkommens- und Vermögensverteilung unterschiedlich entwickeln. Für diesen Fall ist es für
 9647 Politik und Öffentlichkeit hilfreich, wenn eine vermögensverteilungsbezogene Warnlampe innerhalb des
 9648 Indikatorensets darauf aufmerksam macht. Eine Vergrößerung der Ungleichheit bei der Vermögensverteilung
 9649 sollte diese Warnlampe „zum Leuchten“ bringen.

9650 Die Einbeziehung des Vermögens in Form eines Leitindikators, der unmittelbar die Entwicklung des
 9651 Indikatorensets beeinflussen würde, erscheint der Kommission als zu unsicher, da der aussagekräftigen
 9652 statistischen Messung des Vermögens weit größere methodische Probleme entgegenstehen als der des
 9653 Einkommens. Drei generelle Problembereiche sind hier zentral: Erstens die Bewertung von
 9654 Vermögensgegenständen, für die häufig entweder kein oder nur ein stark schwankender Marktpreis ermittelbar
 9655 ist; zweitens die Verfügbarkeit von Informationen über das Vorhandensein von Vermögensgegenständen, die
 9656 nicht international vergleichbar gegeben ist.⁶¹¹ Drittens spielen Stichprobenfehler in Erhebungen zur
 9657 Vermögensverteilung aufgrund der stark asymmetrischen Verteilung eine weit größere Rolle als im Falle von
 9658 Einkommensstudien.⁶¹²

9659 Als Warnlampe für die Vermögensverteilung hat sich die Enquete-Kommission für das 90/50-Dezilverhältnis
 9660 entschieden, welches „die untere Vermögensgrenze der reichsten zehn Prozent der Bevölkerung auf die obere

⁶⁰⁸ Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Tabellen 2.1.5 der Publikation: Statistisches Bundesamt (2012). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

⁶⁰⁹ Vgl. SVR/CAE (2010): 55.

⁶¹⁰ Vgl. OECD (2008). Mehr Ungleichheit trotz Wachstum?: 276.

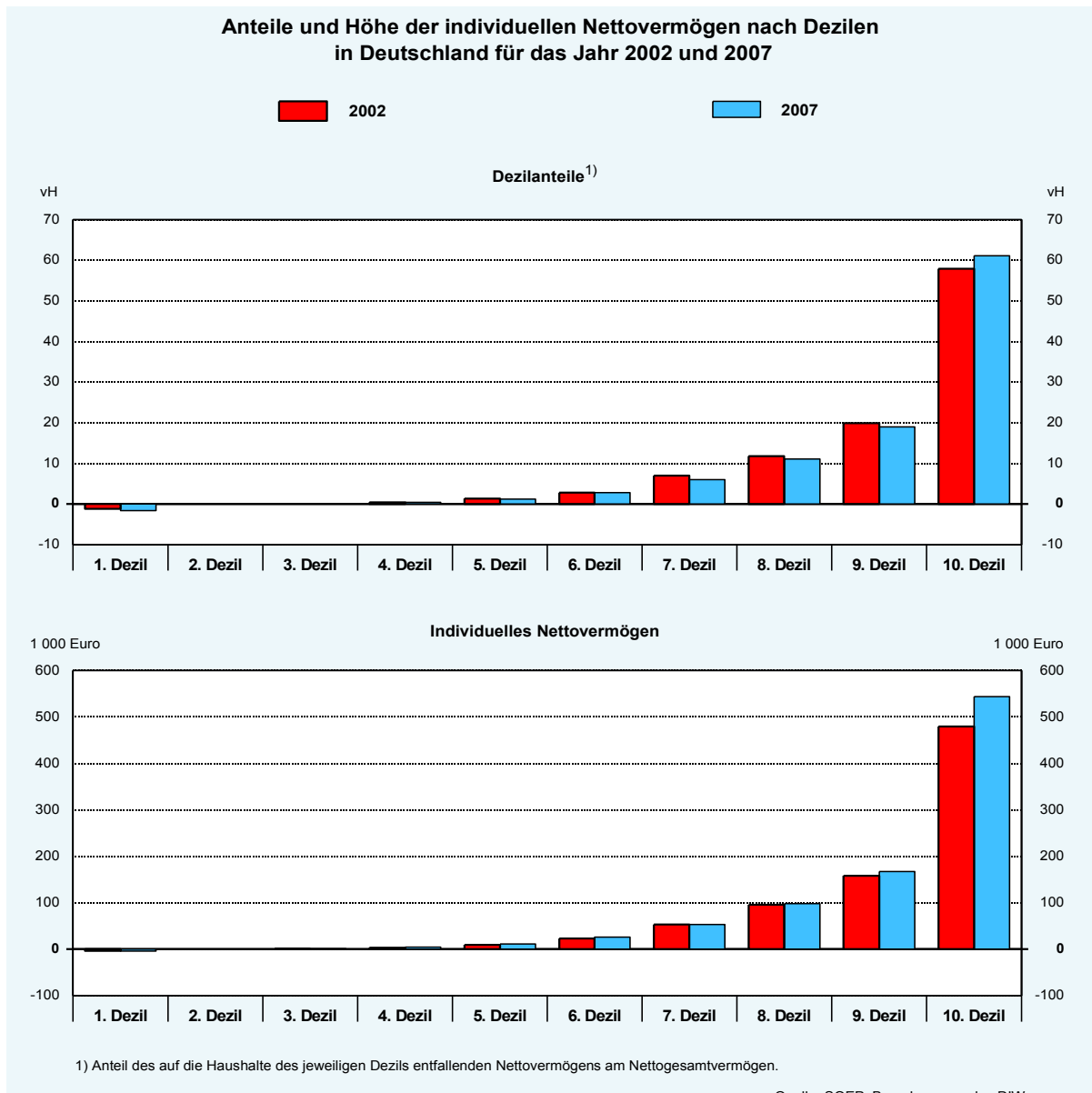
⁶¹¹ Vgl. SVR/CAE (2010): 55 f.

⁶¹² Vgl. OECD (2008). Ungleichheit: 260.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9661 Vermögensgrenze der ärmsten 50 Prozent bezieht. Diese Kennziffer gibt folglich das Vielfache des Vermögens
 9662 reicher Personen im Verhältnis zum Median der Vermögensverteilung an.⁶¹³ Deshalb ist sie aus Sicht der
 9663 Kommission am besten geeignet, über die Vermögensverteilung Auskunft zu geben. Sehr niedrige und sehr hohe
 9664 Vermögen sind schwer zu messen, die Aussagen mithin oft nicht belastbar und die statistische Unsicherheit zu
 9665 groß – insbesondere im internationalen Vergleich. Zudem muss die untere Bandbreite hinreichend groß gewählt
 9666 sein, da ein großer Teil der Menschen im unteren Bereich ein Vermögen von unter oder nahe null hat und somit
 9667 ein Verhältnis von beispielsweise 90/10 zu keinem aussagekräftigen Ergebnis führt. Die Datenverfügbarkeit
 9668 stellt jedoch auch bei der hier gewählten Warnlampe eine Herausforderung dar, denn sowohl in der amtlichen
 9669 Statistik (EVS⁶¹⁴) wie im Rahmen des SOEP wird nur fünfjährlich eine entsprechende Schwerpunkterhebung
 9670 durchgeführt. Deswegen liegen gegenwärtig für den aktuellen Rand keine Zahlen vor (das SOEP wird für 2012
 9671 frühestens im zweiten Halbjahr 2013 Ergebnisse liefern).

9672 Die Daten aus der Schwerpunkterhebung des SOEP ergeben für 2002 und 2007 das folgende Bild:



9673
 9674 Abbildung 59: Anteile und Höhe der individuellen Nettovermögen nach Dezilen in Deutschland für das Jahr
 9675 2002 und 2007.⁶¹⁵

⁶¹³ SVR (2009). Jahresgutachten 2009/10: 325 f.

⁶¹⁴ In der EVS wird zudem das Betriebsvermögen nicht erfasst.

⁶¹⁵ Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW; hier entnommen aus: SVR (2009). Jahresgutachten 2009/10: 325.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9676 Tabelle 1: Verteilung der individuellen Nettovermögen in Deutschland in den Jahren 2002 und 2007.⁶¹⁶

	Einheit	Westdeutschland		Ostdeutschland		Deutschland	
		2002	2007	2002	2007	2002	2007
Mittelwert	Euro	90 724	101 208	34 029	30 723	80 055	88 034
Median	Euro	18 128	20 110	7 570	6 909	15 000	15 288
90. Perzentil	Euro	235 620	250 714	102 475	90 505	208 483	222 295
95. Perzentil	Euro	350 818	382 923	149 618	136 594	318 113	337 360
99. Perzentil	Euro	805 753	913 814	293 903	252 603	742 974	817 181
Negatives oder kein Vermögen	Prozent ¹⁾	27,7	26,4	29,1	29,7	27,9	27,0
Gini-Koeffizient		0,765	0,785	0,792	0,813	0,777	0,799
90/50-Dezilverhältnis		13,000	12,468	13,542	13,104	13,899	14,547
		Nachrichtlich:					
Bevölkerungsanteil	Prozent	81,2	81,3	18,8	18,7	100	100

¹⁾ Bevölkerungsanteil mit negativem oder keinem Vermögen.

9677

9678 Aus dem 90. Perzentil und dem Median der individuellen Vermögensverteilung ist hier die 90/50-Relation für
 9679 die Jahre 2002 und 2007, jeweils getrennt nach Ost- und Westdeutschland, errechnet worden. Das Individuum,
 9680 das gerade noch zu den zehn wohlhabendsten Prozent in Deutschland gehört, verfügte über ein gut 14-mal
 9681 höheres Vermögen als das Medianindividuum.

9682 Als mögliche alternative Datenquelle zum SOEP bietet sich die Panelstudie „Private Haushalte und ihre
 9683 Finanzen“ der Deutschen Bundesbank an. Es handelt sich um eine erstmals 2010 bis 2011 durchgeführte
 9684 freiwillige Befragung einer repräsentativen Stichprobe deutscher Haushalte. Als Vorteile kann sie für sich
 9685 verbuchen:

- 9686 • Entsprechende Studien werden in allen Ländern der Eurozone durchgeführt, sodass man von einer
 9687 vergleichsweise hohen internationalen Vergleichbarkeit der resultierenden Ergebnisse ausgehen kann;
- 9688 • zusätzlich zu den im SOEP erhobenen Daten werden auch Rentenanwartschaften berücksichtigt,
 9689 wodurch sich ein kompletteres Bild der Vermögensverteilung ergibt;
- 9690 • zudem werden wohlhabende Haushalte gezielt überproportional berücksichtigt, um ihre
 9691 Vermögenssituation genauer analysieren zu können;
- 9692 • schließlich soll die nächste Befragung bereits 2014 durchgeführt werden, sodass sich ein etwas
 9693 dichter Takt als bei den Schwerpunkterhebungen des SOEP ergibt.⁶¹⁷

9694 Die Enquete-Kommission spricht die Empfehlung aus, dass durch entsprechend veränderte Rahmenbedingungen
 9695 – etwa bei Anonymisierungsvorgaben bei Nutzung der Einkommenssteuerstatistik – die Ränder bei der Armuts-
 9696 und Reichtumsberichterstattung besser erfasst werden können. Zudem plädiert sie dafür, die Aktualität der
 9697 amtlichen Statistik zur Einkommens- und Vermögensverteilung zu verbessern. Für die Einkommensverteilung

⁶¹⁶ Quelle: SOEP, Berechnungen des DIW; hier entnommen aus: SVR (2009). Jahresgutachten 2009/10: 324.

⁶¹⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank (2012). Monatsbericht Januar 2012: 29.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9698 gibt es eine entsprechende Arbeitsgruppe im Statistischen Bundesamt, die gestärkt werden sollte. Geprüft
9699 werden soll zudem, inwieweit der monatliche Mikrozensus zur besseren Messung dieser Sachverhalte genutzt
9700 werden kann.

9701 Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass sich die in derartigen Studien verwandte Äquivalenzskala (die
9702 notwendig ist, um unterschiedlich große Haushalte vergleichbar zu machen) an internationalen Standards wie
9703 etwa der modifizierten OECD-Skala orientiert, um die internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

9704 3.2.6 **Warnlampe: Finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors**

9705 Die Einsetzung der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ war auch eine Reaktion auf
9706 die Finanz- und Wirtschaftskrise, die weltweit nahezu alle Volkswirtschaften seit dem Jahr 2008 mehr oder
9707 weniger stark getroffen hat und ihren Ursprung unter anderem in einer Immobilienpreisblase hatte, die auch
9708 gespeist war durch eine maßlose Kreditvergabepolitik in den USA. Auch zuvor haben Blasen an Immobilien-
9709 oder Aktienmärkten immer wieder zu binnenwirtschaftlichen, teils sogar weltweiten Krisen geführt – Beispiele
9710 hierfür sind etwa die Dotcom-Blase zu Beginn des 21. Jahrhunderts, die Krise der Tigerstaaten Ende der
9711 1990er Jahre oder die Krise Japans Ende der 1980er Jahre. Blasen entstehen immer dort, wo sich Preise von der
9712 realen Wirtschaftsentwicklung abkoppeln. Erfahrungsgemäß geschieht dies hauptsächlich in zwei Märkten: dem
9713 Aktienmarkt und dem Immobilienmarkt. Zunehmend ist dies auch an der Entwicklung von Lebensmittelpreisen
9714 ablesbar.

9715 Grundlage von Blasen sind überbewertete Unternehmen(santeile) oder Immobilien. In Folge der Überbewertung
9716 werden oftmals in zu hohem Ausmaß Kredite vergeben – schließlich orientiert sich die Kreditvergabe an der (ja
9717 bereits überzogenen) Bewertung der Sicherheiten. Das Platzen der Blase führt zur raschen Abwertung der
9718 Sicherheiten und folglich zu Kreditausfällen, deren Häufigkeit deutlich über der durchschnittlichen Ausfallquote
9719 liegt. Eine solche Entwicklung hat meist nicht nur Verwerfungen im Bankenwesen zur Folge, sondern kann sich
9720 durchaus auch auf die Realwirtschaft auswirken.

9721 In seiner Expertise zur Wohlstandsmessung hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der
9722 gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf Basis der einschlägigen Literatur drei Indikatoren zur finanziellen
9723 Nachhaltigkeit des Privatsektors empfohlen, welche potenziell problematische Entwicklungen beim Volumen
9724 der privaten Kreditvergabe (Kredit-/BIP-Lücke) sowie der Bewertung von Immobilien (Reale
9725 Immobilienpreislücke) und Aktien (Reale Aktienkurslücke) signalisieren sollen.⁶¹⁸ Die drei Indikatoren beruhen
9726 methodisch auf der Idee, die kumulierten Abweichungen vom Trend im jeweiligen Zeitverlauf von
9727 Kreditvolumen in Relation zum BIP sowie von Immobilienpreisen und Aktienkursen zu ermitteln und
9728 darzustellen.

9729 Die Enquete-Kommission hat entschieden, diese Frühwarnindikatoren in der Warnlampe „Finanzielle
9730 Nachhaltigkeit des Privatsektors“ zusammenzufassen. Die Warnlampe „leuchtet auf“, wenn sowohl der
9731 Frühwarnindikator für die Kreditvergabe als auch einer der beiden Frühindikatoren für die Entwicklung der
9732 Vermögenspreise (Aktien, Immobilien), den jeweiligen kritischen Schwellenwert erreicht oder überschritten
9733 hat.⁶¹⁹ Dabei sollen auch die anderen G-8-Staaten mit in den Blick genommen werden. Sollte für eines dieser
9734 Länder die Warnlampe „angehen“, sollte darüber berichtet werden. Die folgenden drei Abschnitte erläutern und
9735 illustrieren die drei der Warnlampe „Finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors“ zugrunde liegenden
9736 Indikatoren.⁶²⁰

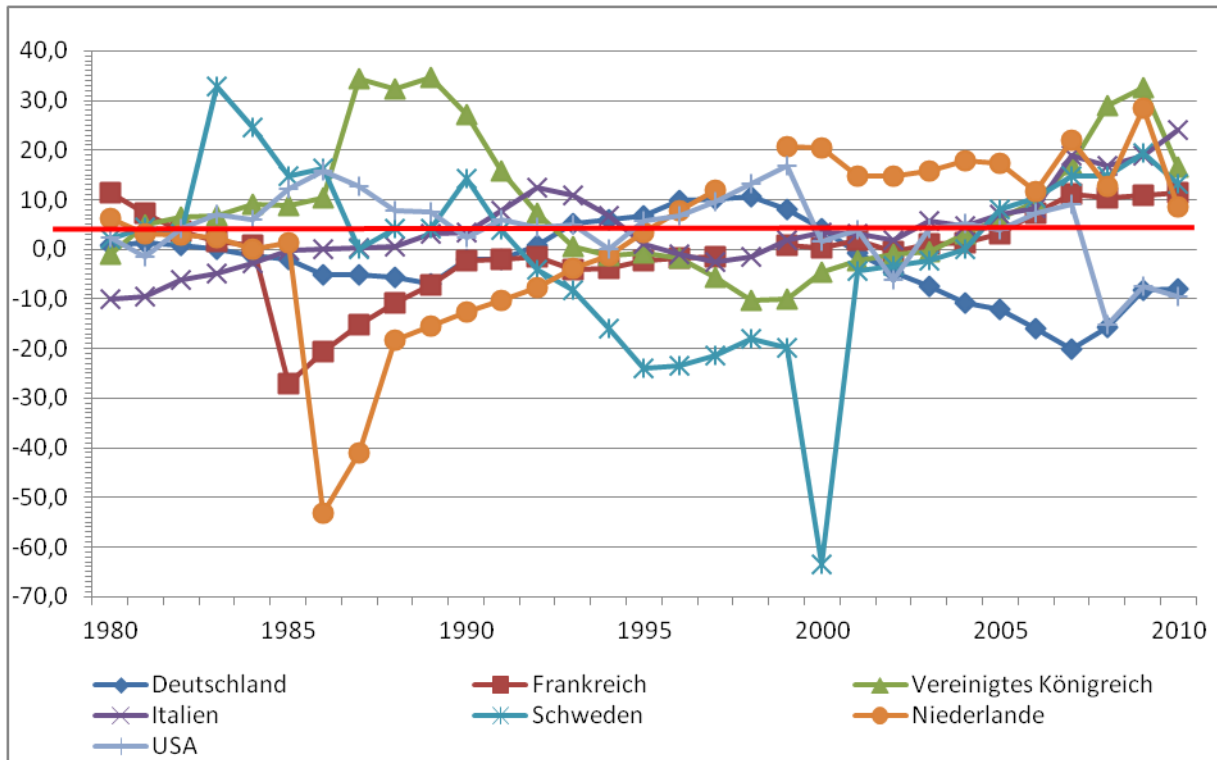
⁶¹⁸ Vgl. SVR/CAE (2010): 122 ff. Grundlage dieser Empfehlung sind vor allem die folgenden drei Beiträge: Borio, Claudio; Drehmann Mathias (2009) Assessing the Risk of Banking Crises – revisited. BIS Quarterly Review, März: 29 - 46; Borio, Claudio; Lowe Philip (2002a). Asset prices, financial and monetary stability: exploring the nexus. Bank for International Settlements. Working Paper: 114; Borio, Claudio; Philip. Lowe (2002b) Assessing the Risk of Banking Crises. BIS Quarterly Review, Dezember: 43 - 54.

⁶¹⁹ Vgl. Borio, Claudio; Drehmann, Mathias (2009).

⁶²⁰ Die Ausführungen in den folgenden drei Abschnitten folgen weitgehend den entsprechenden Darstellungen in RWI (2012). Dashboard – Ein Indikatorenbericht zur erweiterten Wohlstandsmessung in der OECD, RWI Projektberichte. Dort finden sich auch technische Erläuterungen zur Berechnung der drei Frühwarnindikatoren, die der Warnlampe „Finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors“ zugrunde liegen.

9737 **3.2.6.1 Kreditlücke in Relation zum BIP**

9738 Die Kreditentwicklung ist ein wichtiger Indikator für die Stabilität des Finanzsystems, denn ein Anstieg des
 9739 Kreditvolumens in Relation zum BIP geht oft mit einem steigenden Verschuldungsgrad im Bankensektor einher.
 9740 Künftige ökonomische Schocks würden sich daher stärker auf das Eigenkapital der Banken auswirken und durch
 9741 eine resultierende Verknappung der Kreditvergabe auch die Realwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen.



9742

9743 Abbildung 60: Kreditlücke in Relation zum BIP (1980 bis 2010).⁶²¹

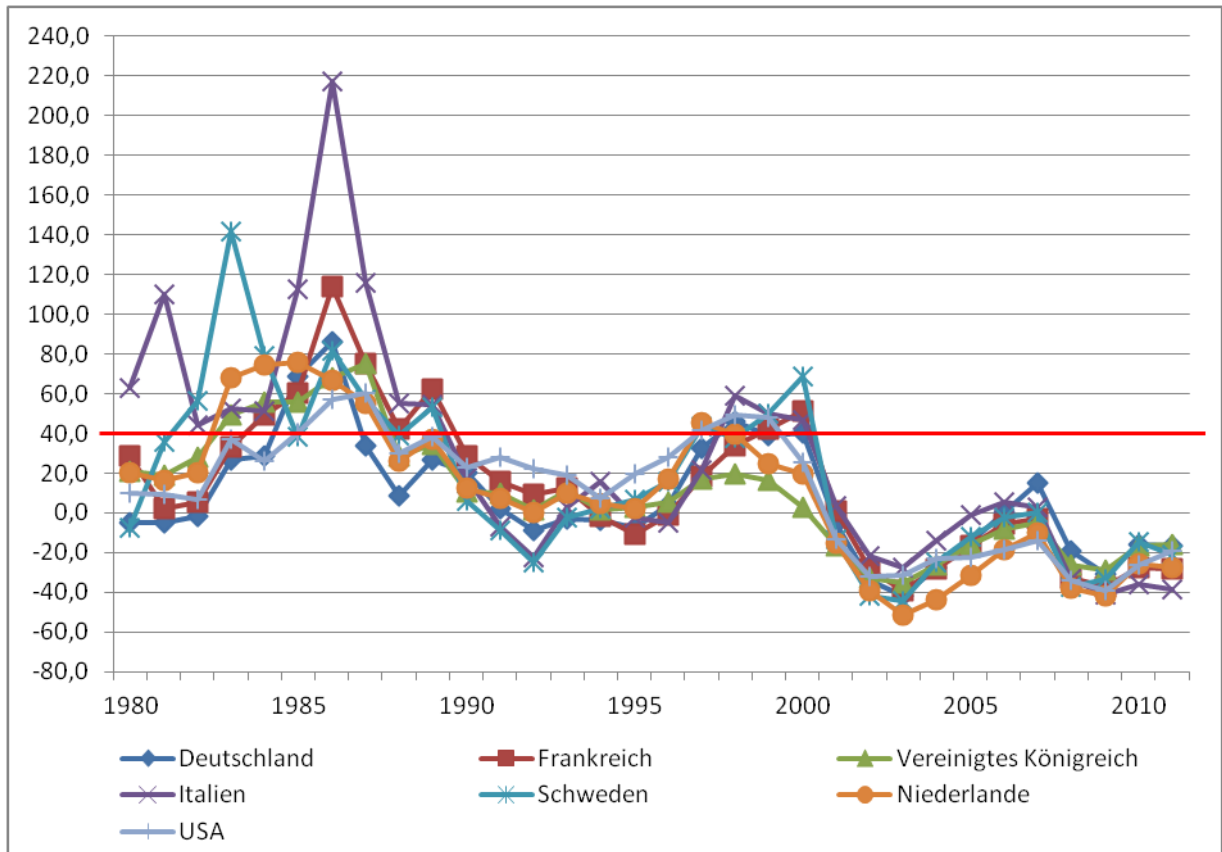
9744 Die Kreditlücke in Relation zum BIP misst das Verhältnis von privater Kreditaufnahme und
 9745 Bruttoinlandsprodukt, sie wird als Abweichung der Kredit-BIP-Relation von einem längeren Trend berechnet.
 9746 Als problematisch gilt die Überschreitung des Schwellenwertes von 4 Prozentpunkten.⁶²² Abbildung 60 zeigt die
 9747 Entwicklung der Kreditlücke für Deutschland und ausgewählte Referenzländer im Zeitraum von 1980 bis 2010.
 9748 Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise seit dem Jahr 2008 wäre durch den Frühwarnindikator „Kreditlücke in
 9749 Relation zum BIP“ zuverlässig signalisiert worden: In den Jahren 2005 bis 2007 wurde der kritische
 9750 Schwellenwert von 4 Prozentpunkten für alle gezeigten Länder mit Ausnahme Deutschlands erreicht oder
 9751 teilweise deutlich überschritten.

9752 **3.2.6.2 Reale Aktienkurslücke**

9753 Aktienkurse spiegeln die Erwartungen über künftige Gewinne der an der Börse gehandelten Unternehmen wider.
 9754 Aus überdurchschnittlich hohen Gewinnerwartungen und entsprechend stark gestiegenen Aktienpreisen können
 9755 sich Risiken für die Finanzmarktstabilität ergeben, da ein Verfehlen dieser Gewinnerwartungen oft zu deutlichen
 9756 Preisanpassungen führt. Dadurch wären Banken gleich doppelt in negativer Weise betroffen: Erstens direkt, weil
 9757 sie Aktien in ihren Bilanzen halten; zweitens indirekt, weil auch der Wert ihres Kreditportfolios sinken dürfte.
 9758 Die resultierenden Verluste können Banken zu einer Verringerung der Kreditvergabe bewegen, was die
 9759 Realwirtschaft negativ beeinflusst und eine Eskalation der Krise bewirkt.

⁶²¹ Quelle: Weltbank; Berechnungen des RWI.

⁶²² Vgl. SVR/CAE (2010): 132.



9760

9761

Abbildung 61: Aktienkurslücke (1980 bis 2010).⁶²³

9762 Die reale Aktienkurslücke misst die Abweichung der um die Inflationsrate bereinigten Aktienpreise von einem
 9763 längeren Trend. Die Überschreitung der Schwelle von 40 Prozent muss als Warnsignal interpretiert werden.⁶²⁴
 9764 Abbildung 61 zeigt die Entwicklung der Aktienkurslücke für Deutschland und ausgewählte Referenzländer im
 9765 Zeitraum 1980 bis 2010. Der Frühindikator hätte auf den sogenannten Schwarzen Montag am 19. Oktober 1987,
 9766 den ersten Börsenkrach nach dem Zweiten Weltkrieg mit einem Tagesverlust des Dow Jones um 22,6 Prozent
 9767 und anschließenden Kursverlusten auf allen wichtigen internationalen Handelsplätzen, frühzeitig hingewiesen:
 9768 Bereits für das Jahr 1985 wird der kritische Schwellenwert in allen gezeigten Ländern erreicht und teilweise
 9769 deutlich überschritten. Auch die Entstehung der im März 2000 geplatzten Dotcom-Blase zeigt sich frühzeitig in
 9770 der Entwicklung der realen Aktienkurslücke: Ab dem Jahr 1997 wird der kritische Schwellenwert von 40
 9771 Prozent in den USA und einigen anderen Volkswirtschaften überschritten.

9772 **3.2.6.3 Reale Immobilienpreislücke**

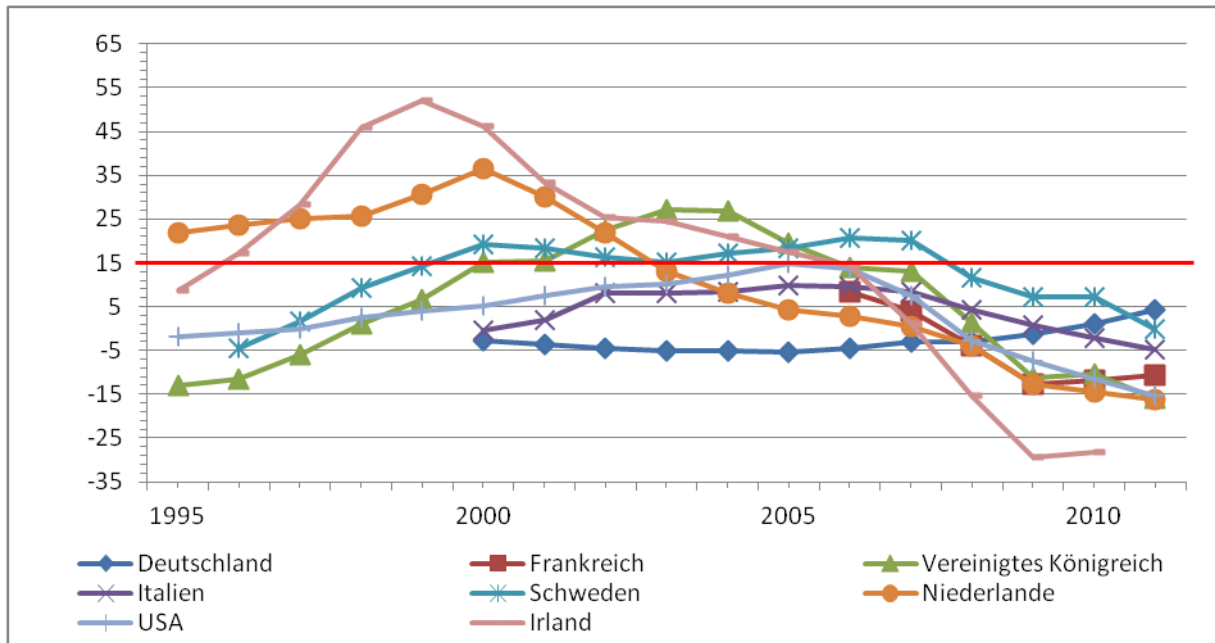
9773 Preisveränderungen am Immobilienmarkt können aufgrund des erheblichen Anteils von Immobilienkrediten
 9774 einen erheblichen Einfluss auf die Eigenkapitalsituation im Banken- und Finanzsektor haben. Durch die
 9775 Verbriefung stehen zudem nicht nur Wohnungsbaukredite im Zusammenhang mit Immobilienpreisen, sondern
 9776 alle durch Hypotheken gesicherten Wertpapiere („Mortgage Backed Securities“). Bis zur Bankenkrise im Jahr
 9777 2007 wurden diese aufgrund der historischen Preisentwicklung am Immobilienmarkt als sichere Anlagen
 9778 eingestuft.

9779 Die reale Immobilienpreislücke misst die Abweichung der um die Inflationsrate bereinigten Immobilienpreise
 9780 von einem längeren Trend. Der kritische Schwellenwert liegt bei 15 Prozent.⁶²⁵ Abbildung 62 zeigt den Verlauf
 9781 für Deutschland und weitere Länder im Zeitraum 1995 bis 2010.

⁶²³ Quelle: OECD; Morgan Stanley; Berechnungen des RWI.

⁶²⁴ Vgl. SVR/CAE (2010): 132.

⁶²⁵ Vgl. SVR/CAE (2010): 132.



9782

9783

Abbildung 62: Reale Immobilienpreislücke (1995 bis 2010).⁶²⁶

9784 Abbildung 62 zeigt, dass die Subprime-Immobilienkrise in den USA durch den Frühindikator zumindest
 9785 signalisiert wurde: Bereits im Jahr 2005 wurde der kritische Schwellenwert erreicht, obwohl der Indikator die
 9786 Entwicklung von Wohn- und Gewerbeimmobilien zusammenfasst und von der Krise (zunächst) nur das
 9787 Subprime-Segment der Wohnimmobilien betroffen war. Die Überhitzung des Immobilienmarktes in Irland, die
 9788 nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise zu einem großen Problem für das Land wurde, wird eindeutig
 9789 und frühzeitig dokumentiert.⁶²⁷

9790 3.2.7 Hinweislampe: Nicht-marktvermittelte Produktion

9791 Neben den beiden Leitindikatoren und den beiden Warnlampen nimmt die Enquete-Kommission auch eine
 9792 Hinweislampe zur nicht-marktvermittelten Produktion in den Indikatorensatz auf. Der materielle Wohlstand
 9793 eines Landes wird sowohl durch die marktvermittelte als auch durch die nicht-marktvermittelte Produktion
 9794 bestimmt. Die Enquete-Kommission will dem Umstand Rechnung tragen, dass mit der nicht-marktvermittelten
 9795 Produktion ein großer volkswirtschaftlicher Wertschöpfungsbereich besteht, der bislang nicht in gleichem
 9796 Umfang ins Blickfeld gerückt ist wie die marktvermittelte Produktion. Nicht jährlich, aber etwa fünfjährig, sollte
 9797 ein Indikator zur nicht-marktvermittelten Produktion und deren Entwicklung eingeschaltet werden. Die Enquete-
 9798 Kommission empfiehlt entsprechend, dass das Statistische Bundesamt die Zeitbudgeterhebung zur Messung der
 9799 nicht-marktvermittelten Produktion alle fünf statt wie bisher alle zehn Jahre durchführt. Derzeit läuft beim
 9800 Statistischen Bundesamt die Durchführung der Zeitbudgeterhebung 2012/2013, deren Ergebnisse aber erst Ende
 9801 2015 vorliegen sollen.⁶²⁸

9802 Warum die nicht-marktvermittelte Produktion lediglich als Hinweislampe und nicht als prominente Größe im
 9803 Indikatorensatz enthalten sein soll, hat im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen ist keine eindeutige Aussage
 9804 darüber möglich, ob eine Zunahme oder Abnahme der „unbezahlten Arbeit“ bei gleichzeitiger Veränderung des
 9805 BIP pro Kopf positiv oder negativ zu beurteilen wäre. Dahinter könnten komplexe Verschiebungen zwischen
 9806 marktvermittelter und nicht-marktvermittelter Produktion in den unterschiedlichsten Bereichen (Pflegerie,
 9807 Kindererziehung, Kochen et cetera) stehen. Zum anderen ist ungeklärt, welcher Ansatz bei der preislichen
 9808 Bewertung der nicht-marktvermittelten Produktion herangezogen werden soll. Hier gibt es im Wesentlichen vier
 9809 Möglichkeiten:

9810 Den Generalistenansatz, bei dem die Hausarbeit pauschal mit dem Stundenlohn einer Haushälterin oder eines
 9811 Haushälters bewertet wird; der Spezialistenansatz, bei dem einzelne Tätigkeiten differenziert bewertet werden,

⁶²⁶ Quellen: OECD; BIS; Europäische Zentralbank; Berechnungen des RWI.

⁶²⁷ Für Spanien liegen die zur Berechnung nötigen Daten erst seit dem Jahr 2005 vor.

⁶²⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012). Strategie- und Programmplan. Für die Jahre 2012 bis 2016: 127.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9812 also zum Beispiel mit Löhnen eines Koches oder einer Köchin, eines Pflegers oder einer Pflegerin, eines
9813 Erziehers oder einer Erzieherin et cetera; der Durchschnittskostenansatz, bei dem die gesamte unbezahlte Arbeit
9814 mit dem durchschnittlich in der Volkswirtschaft gezahlten Lohn bewertet wird; und schließlich der
9815 Opportunitätskostenansatz, bei dem die Bewertung mit dem individuell entgangenen Stundenlohn derjenigen
9816 Person bewertet wird, die die Arbeit ausführt. Letztlich ist die Enquete-Kommission aber aufgrund der
9817 angesprochenen Bewertungsproblematik von keinem der Ansätze gänzlich überzeugt.

9818

9819

9820 **Sondervotum Fraktion DIE LINKE. sowie des Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand**

9821 *Die Fraktion DIE LINKE. hält es im Sinne politischer Kommunizierbarkeit für geboten, nur einen Leitindikator*
9822 *für materiellen Wohlstand zu benennen und alle sonstigen relevanten Gesichtspunkte in einem Kommentarteil im*
9823 *Einzelnen zu behandeln. Die Unterteilung von zusätzlichen Indikatoren in Ergänzungen, zusätzliche*
9824 *Leitindikatoren mit weiteren darauf bezogenen Ergänzungen, Warnlampen und Hinweislampen ist nach*
9825 *Auffassung der Bundestagsfraktion DIE LINKE. abwegig.*

9826 *DIE LINKE. bevorzugt das Medianeinkommen als Leitindikator für materiellen Wohlstand, weil es die*
9827 *tatsächliche Lebenswirklichkeit breiter Bevölkerungsgruppen unmittelbarer und verständlicher zum Ausdruck*
9828 *bringt als das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Die Veränderungsrate des BIP pro Kopf als weiteren*
9829 *Leitindikator für materiellen Wohlstand lehnt DIE LINKE. gleichfalls ab. Eine solche Prozentzahl, die stets in*
9830 *der Nähe der ohnehin regelmäßig veröffentlichten Veränderungen des gesamten BIP liegen werde, habe kaum*
9831 *einen zusätzlichen Informationswert.*

9832 *DIE LINKE. ist darüber hinaus der Meinung, dass die „Schuldenstandsquote“ kein Leitindikator für materiellen*
9833 *Wohlstand ist. Nach Auffassung die Bundestagsfraktion DIE LINKE. müssten – insbesondere nach den*
9834 *Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise in den Jahren 2008 und folgenden – immer auch die privaten Schulden,*
9835 *die Vermögen (als Gegenposten der Schulden) und die in fremder Währung zu bedienenden Netto-*
9836 *Auslandsschulden betrachtet werden. Der alleinige Blick auf die öffentlichen Schulden verzerre die Realität. Um*
9837 *ein verlässliches Gesamtbild aller Schulden und Vermögen zu erlangen, solle die Enquete-Kommission einen*
9838 *jährlich zu erstellenden Finanzbericht empfehlen, der sich dann auch mit diversen Nachhaltigkeits- und*
9839 *Preislücken befassen könne.*

9840

9841

9842 **3.3 Soziales und Teilhabe**

9843 3.3.1 **Einführung**

9844 Der materielle Wohlstand, gemessen als Bruttoinlandsprodukt (BIP), wächst in der Bundesrepublik Deutschland
9845 seit über 60 Jahren stetig. Aber wie steht es um den Wohlstand im weiteren Sinn und die Lebensqualität? Diese
9846 steigen nicht automatisch, indem mehr produziert oder verdient wird (siehe auch Kapitel 2). „Geld allein macht
9847 nicht glücklich“, sagt der Volksmund – die menschliche Existenz ist vielfältiger, und Menschen streben eben
9848 nicht nur nach materiellen Dingen. Dass zum Wohlstand und zur Lebensqualität von Individuen, Familien und
9849 Haushalten über das Materielle hinaus weitere Dimensionen nicht-materieller Art gehören, hat der SSFC-
9850 Report⁶²⁹ auf die Formel „Wohlergehen ist multidimensional“⁶³⁰ gebracht und erneut ins Bewusstsein der
9851 Öffentlichkeit gerückt.

9852 „Was wirklich zählt, sind die Lebenschancen der Menschen, also der Umfang der ihnen offenstehenden
9853 Möglichkeiten und Chancen, und ihre Freiheit, daraus die geeigneten Möglichkeiten zu wählen, um das Leben

⁶²⁹ Vgl. Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya; Fitoussi, Jean-Paul (2009). Kom-Materialie M-17(26)2 vom 18.4.2011: 10.

⁶³⁰ Ebd.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9854 zu führen, das sie anstreben⁶³¹, heißt es in der Zusammenfassung des SSFC-Reports. In den Dimensionen
9855 Soziales/gesellschaftliche Teilhabe greift die Enquete-Kommission diesen Gedanken auf und bildet ihn in den
9856 Bereichen Arbeit, Verteilung, Gesundheit, Bildung und Freiheit ab. Dabei verwendet die Enquete-Kommission
9857 vorzugsweise objektive – neutral messbare – Daten wie die Beschäftigungsquote oder die Lebenserwartung. Um
9858 dieser Dimension jedoch umfassend gerecht zu werden, bezieht sie in geringem Maße ergänzend auch
9859 Selbsteinschätzungen der Menschen und damit subjektive Wahrnehmungen in den Indikatorensatz ein.

9860 3.3.2 Arbeit

9861 3.3.2.1 Einführung

9862 Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Sicherung des materiellen Wohlstands ist es, einen angemessen
9863 bezahlten Arbeitsplatz zu haben. Doch Arbeit ist auch einer der wichtigsten Faktoren, die zur
9864 Lebenszufriedenheit beitragen. Denn der Arbeitsplatz verhilft zur sozialen Identität, garantiert Kontakte zu
9865 anderen Menschen, mit denen man Erfahrungen teilt, bereichert um soziale Erfahrungen, bringt mit Zielen und
9866 Zwecken in Verbindung, die über den persönlichen Rahmen hinausgehen und gibt dem Tagesverlauf eine
9867 Struktur.

9868 Beinahe nichts macht so unzufrieden, wie unfreiwillig ohne Arbeitsplatz zu sein. Dies zeigen zahlreiche
9869 Umfragen, zum Beispiel der Glücksatlas 2012, der auf Daten des SOEP⁶³² und einer Allensbach-Umfrage vom
9870 Frühjahr 2012 basiert: Etwa 0,45 Zufriedenheitspunkte büßen Personen auf einer Skala von null (ganz und gar
9871 unzufrieden) bis zehn (ganz und gar zufrieden)⁶³³ durchschnittlich ein, sollte der Arbeitsplatz verloren gehen,
9872 und dies ohne Berücksichtigung der damit einhergehenden Einkommenseinbußen.

9873 Die Wissenschaftler führten ein Jahr zuvor im Glücksatlas 2011 auch den Zusammenhang zwischen Lebens- und
9874 Arbeitszufriedenheit aus.⁶³⁴ Demnach weisen die Deutschen der Arbeitssituation einen sehr hohen Stellenwert
9875 für die eigene Lebenszufriedenheit zu und sehen in ihr einen der zentralen Faktoren für die persönliche
9876 Zufriedenheit: Für 90 Prozent der Berufstätigen ist ihr Beruf sehr beziehungsweise ziemlich wichtig. 57 Prozent
9877 der berufstätigen Männer wie Frauen bemühen sich bei ihrer Arbeit, immer ihr Bestes zu geben. Lediglich
9878 zwölf Prozent arbeiten nur, um Geld zu verdienen. Wer mit seiner Arbeit ausgesprochen zufrieden ist, weist auch
9879 eine überdurchschnittliche Lebenszufriedenheit auf. Die durchschnittliche Lebenszufriedenheit von Arbeitslosen
9880 liegt hingegen auf einer Skala von null bis zehn Punkten mit 4,7 Punkten aktuell weit unter der von
9881 Erwerbstätigen mit 7,1.

9882 3.3.2.2 Leitindikator: Beschäftigungsquote

9883 Die Lage auf dem Arbeitsmarkt kann mit unterschiedlichen Indikatoren erfasst werden. Denkbar wäre etwa die
9884 Arbeitslosenquote. Allerdings erscheint die nationale Arbeitslosenquote – auch wenn sie den meisten
9885 Bürgerinnen und Bürgern sowie politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern geläufig ist –
9886 für den Indikatorensatz der Enquete-Kommission ungeeignet. Die Arbeitslosenquote kann durch nationale
9887 Gesetze oder auch arbeitsmarktpolitische Programme geändert bzw. beeinflusst werden. Das ist in der
9888 Vergangenheit wiederholt geschehen. Die Enquete-Kommission strebt an, Indikatoren auszuwählen, die durch
9889 politische Handlungen nicht kurzfristig beeinflussbar sind, damit es keine Möglichkeit für politische
9890 Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger gibt, einen Indikator etwa vor Wahlen zu manipulieren.
9891 Auch internationale Vergleiche wären auf dieser Basis schwierig.

9892

⁶³¹ Ebd.: 11.

⁶³² Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung, die seit 25 Jahren durchgeführt wird. Jedes Jahr in Deutschland werden im Auftrag des DIW Berlin über 20.000 Personen aus etwa 11.000 Haushalten von TNS Infratest Sozialforschung befragt. Die Daten geben Auskunft zu Themen wie Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung oder Gesundheit. Weil jedes Jahr die gleichen Personen befragt werden, können langfristige soziale und gesellschaftliche Trends besonders gut verfolgt werden. Vgl. Wagner, Gert G., Jan Goebel, Peter Krause, Rainer Pischner und Ingo Sieber (2008).

⁶³³ Vgl. Raffelhüschen, Bernd; Schöppner Klaus-Peter (2012). Deutsche Post Glücksatlas 2012: 47.

⁶³⁴ Vgl. Köcher, Renate; Raffelhüschen, Bernd (2011). Deutsche Post Glücksatlas 2011: 140 ff.

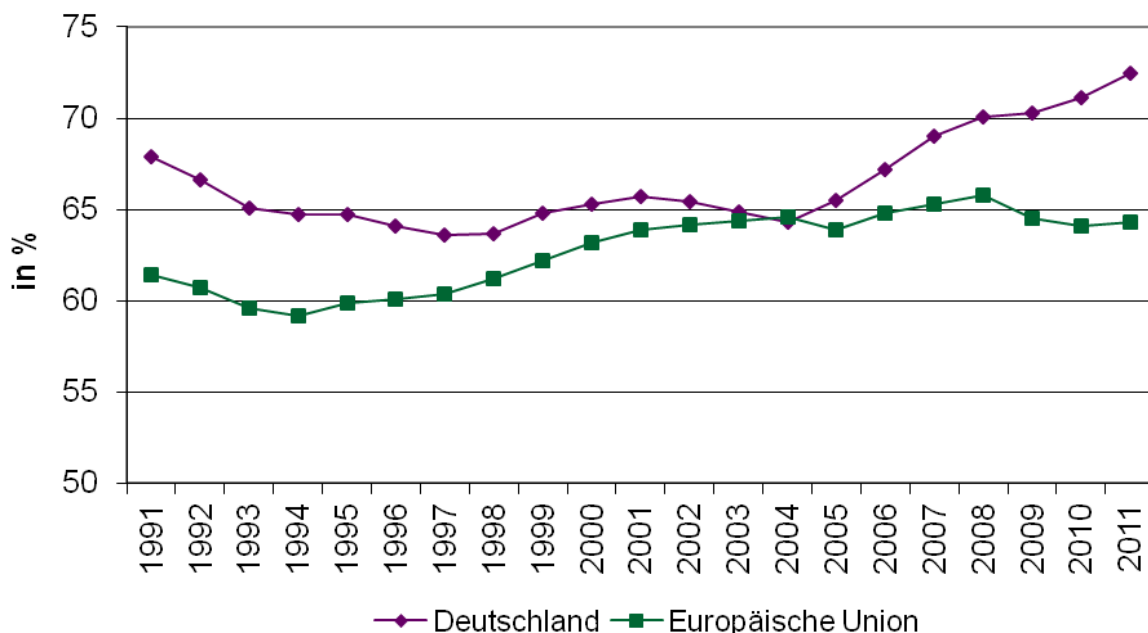
Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9893 Ein weiterer möglicher Indikator wäre die Arbeitslosenquote nach der Definition von Eurostat, dem statistischen
9894 Amt der Europäischen Union. Arbeitslose sind demnach Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren, die

- 9895 • ohne Arbeit sind,
- 9896 • innerhalb der beiden nächsten Wochen eine Arbeit aufnehmen können und
- 9897 • während der vier vorhergehenden Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben.

9898 Für einen Indikatoren-Satz, der sich auch an die Öffentlichkeit richten soll, erscheint die Arbeitslosenquote nach
9899 der Definition von Eurostat ungeeignet, da die Abweichung zur nationalen Arbeitslosenquote zu Irritationen in
9900 der Öffentlichkeit führen würde. Die Enquete-Kommission hat sich daher mehrheitlich für die
9901 Erwerbstätigenquote (Synonym Beschäftigungsquote) als Leitindikator entschieden. Die Erwerbstätigenquote
9902 gibt den prozentualen Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren an.
9903 Erwerbstätige sind Personen im Alter von 15 Jahren und mehr, die im Berichtszeitraum wenigstens eine Stunde
9904 für Lohn oder sonstiges Entgelt irgendeiner beruflichen Tätigkeit nachgehen bzw. in einem Arbeitsverhältnis
9905 stehen (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einschließlich Soldatinnen und Soldaten sowie mithelfende
9906 Familienangehörige), selbstständig ein Gewerbe oder eine Landwirtschaft betreiben oder einen freien Beruf
9907 ausüben. Je nach Verwendungszweck werden die Erwerbstätigen mit Wohnsitz in Deutschland
9908 (Inländerkonzept) oder mit Arbeitsort in Deutschland (Inlandskonzept) dargestellt.⁶³⁵

9909 Dieser Indikator ist international anerkannt und es liegen Zeitreihen vor. Die Altersgrenzen der
9910 Erwerbstätigenquote sind in hoch entwickelten Ländern wie Deutschland nicht ganz passend, da sich in diesen
9911 Ländern viele junge Leute zwischen 15 Jahren und Anfang 20 noch in der Ausbildung befinden. Zudem liegt das
9912 tatsächliche Renteneintrittsalter unter 65 Jahren. Ein Abweichen von der internationalen Altersklassifikation
9913 hätte jedoch zur Folge, dass die internationale Vergleichbarkeit nicht mehr gewährleistet wäre. Zudem soll die
9914 Erwerbstätigenquote in Zukunft entsprechend der Europa-2020-Strategie der EU auf die Altersgruppe der 20-
9915 bis-64-Jährigen umgestellt werden.



9916

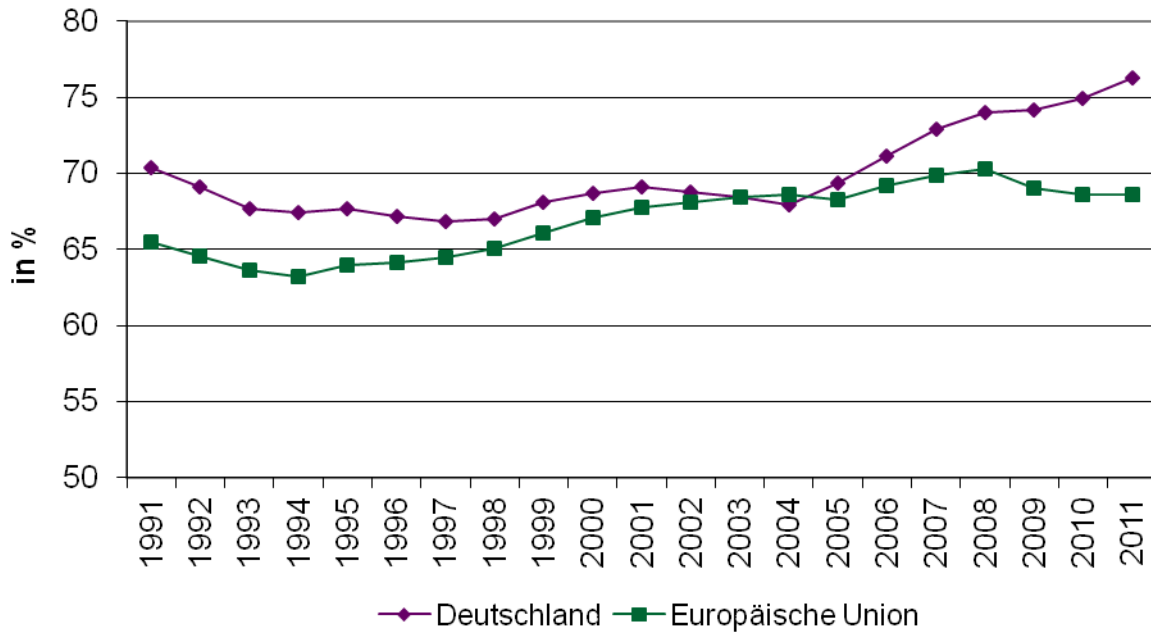
9917

9918

Abbildung 63: Erwerbstätigenquote (15 bis 64 Jahre).⁶³⁶
Personen am Hauptwohnsitz ohne Grundwehr- und Zivildienstleistende.

⁶³⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012). Glossar. Erwerbstätige. Internetseite [Stand 4.1.2013].

⁶³⁶ Quelle: Statistisches Bundesamt (2013). GENESIS-online 12211-0001; Eurostat (2013). Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit 15-64 Jahre. Internetseite [Stand 22.2.2013].



9919

9920

9921

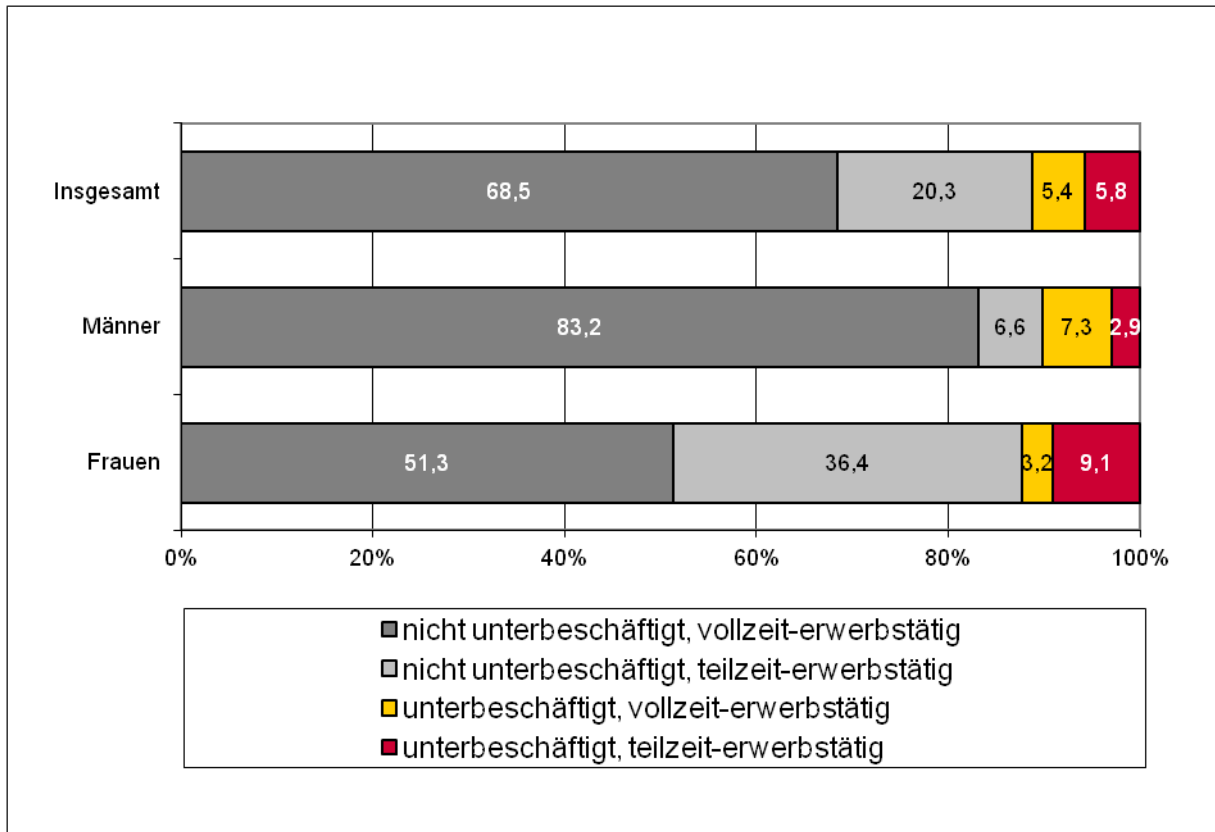
Abbildung 64: Erwerbstätigenquote (20 bis 64 Jahre).⁶³⁷
 Personen am Hauptwohnsitz ohne Grundwehr- und Zivildienstleistende.

9922 **3.3.2.3 Warnlampe: Unterbeschäftigungsquote**

9923 Über die Qualität der Arbeit bzw. die Zufriedenheit mit dem Umfang der Arbeit sagt der Indikator
 9924 „Beschäftigungsquote“ indes kaum etwas aus. Daher soll nach mehrheitlicher Auffassung der Leitindikator
 9925 „Beschäftigungsquote“ durch die Warnlampe „Unterbeschäftigungsquote“ ergänzt werden, die das partielle
 9926 Fehlen von Arbeit in den Blick nimmt.

9927 Unterbeschäftigt sind nach der ILO-Definition alle erwerbstätigen Personen (ab einer Stunde Arbeit pro Woche),
 9928 die – egal ob in Voll- oder Teilzeit arbeitend – mehr Stunden pro Woche für ein entsprechend höheres Entgelt
 9929 arbeiten wollen und dem Arbeitsmarkt innerhalb von zwei Wochen zur Verfügung stehen. Die Quote misst den
 9930 Anteil der Personen in zeitbezogener Unterbeschäftigung an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen. Zur
 9931 Unterscheidung zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigung wird (auch international) ein Schwellenwert
 9932 herangezogen. Zur Unterscheidung zwischen Voll- und Teilzeit wird die Selbsteinschätzung der Befragten in der
 9933 Befragung verwendet. In Deutschland wird als Schwellenwert zwischen Voll- und Teilzeit ein Wert von 32
 9934 Arbeitsstunden (bezogen auf eine gewöhnliche Woche) verwandt. In der folgenden Grafik über die
 9935 Unterbeschäftigung 2010 sind sowohl Unterbeschäftigung von Teilzeitbeschäftigten (also diejenigen mit
 9936 weniger als 32 Stunden) als auch die von Vollzeitbeschäftigten (32 Stunden und mehr) dargestellt.

⁶³⁷ Statistisches Bundesamt (2013). Ergebnisse des Mikrozensus und der Arbeitskräfteerhebung. Internetseite [Stand 22.2.2013] sowie Destatis (2013). Erwerbstätigenquote nach Geschlecht, Altersgruppe 20-64. Internetseite [Stand 22.2.2013].



9937

9938 Abbildung 65: Erwerbstätige im Alter von 15 bis 74 Jahren nach Voll-/Teilzeit und Unterbeschäftigung, 2010.⁶³⁸

9939 Die Zeitreihe zur Unterbeschäftigungsquote reicht nur bis ins Jahr 2008 zurück und ist in dieser kurzen Zeit nicht
 9940 frei von Brüchen.⁶³⁹ Daher wird an dieser Stelle auf eine Darstellung der Zeitreihe verzichtet.

9941 Mit der Unterbeschäftigungsquote wird ein wichtiger Punkt der Arbeitszufriedenheit angesprochen. Dies betrifft
 9942 Erwerbstätige, die gern mehr arbeiten möchten für ein entsprechend höheres Entgelt, aber dies aus
 9943 möglicherweise verschiedenen Gründen nicht angeboten bekommen. Ein Weg die Arbeitszufriedenheit
 9944 insgesamt zu erhöhen, könnte eine Verringerung der Unterbeschäftigung sein. Die Warnlampe sollte daher bei
 9945 einem ansteigenden oder gleichbleibenden Trend der Unterbeschäftigungsquote insgesamt aufleuchten.

9946 3.3.3 **Gesundheit**

9947 **3.3.3.1 Einführung**

9948 Surveys und Meinungsumfragen bestätigen es regelmäßig und die Zufriedenheits- und Glücksforschung weist
 9949 ebenso wie Amartya Sen mit seinem Capabilities-Ansatz immer wieder darauf hin: „Hauptsache, man ist
 9950 gesund!“. Gesundheit – physische wie psychische – gehört unbestritten zu den zentralen Voraussetzungen für ein
 9951 gelungenes, glückliches Leben. Zahlreiche empirische Untersuchungen zeigen, dass – neben Arbeitslosigkeit –
 9952 eine schlechte Gesundheit der entscheidende Faktor für fehlende Lebenszufriedenheit ist. Die Enquete-
 9953 Kommission hat daher mehrheitlich beschlossen, Gesundheit an prominenter Stelle im Indikatorenansatz
 9954 abzubilden.

⁶³⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt (2012). Destatis-Pressemitteilung 392/12 vom 13.11.2012 (2011er Daten); Statistisches Bundesamt (2011). Destatis-Pressemitteilung 416/11 vom 10.11.2011 (2009er + 2010er Daten); Eurostat (2013). Erwerbstätigenquote nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit. Internetseite [Stand 22.2.2013].

⁶³⁹ Im Mikrozensus 2008 wurde die bisherige Fragestellung "Würden Sie gerne Ihre normale Wochenarbeitszeit erhöhen?" ergänzt um den Einschub „mit entsprechend höherem Verdienst“. Der Anteil der Unterbeschäftigung stieg 2008 dann sprunghaft um etwa fünfzig Prozent an, was bei Betrachtung der Zeitreihe unplausibel erscheint.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9955 Gesundheit ist jedoch ein äußerst komplexes, schwer zu messendes Konstrukt. Die Weltgesundheitsorganisation
9956 WHO definiert Gesundheit wie folgt: „Health is a state of complete physical, mental and social well-being and
9957 not merely the absence of disease or infirmity.“⁶⁴⁰ In deutscher Sprache: „Die Gesundheit ist ein Zustand des
9958 vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens und nicht nur das Fehlen von Krankheit oder
9959 Gebrechen.“⁶⁴¹

9960 Diese inhaltlich überzeugende Konzeption von Gesundheit entzieht sich jedoch weitgehend einer zuverlässigen
9961 Messung. In Anerkennung des idealtypischen Charakters der WHO-Definition einigt sich die Enquete-
9962 Kommission darauf, im Hinblick auf die Messbarkeit ein pragmatischeres Konzept von Gesundheit zu verfolgen,
9963 solange es trotzdem die Bedeutung und den Wesenskern der Gesundheit angemessen zum Ausdruck bringt.

9964 3.3.3.2 Leitindikator: Lebenserwartung

9965 An geeigneten international vergleichbaren Indikatoren stehen zur Auswahl die durchschnittliche
9966 Lebenserwartung und die verlorenen potenziellen Lebensjahre.

9967 Die durchschnittliche Lebenserwartung wird anhand von Sterbetafeln berechnet. „Die Sterbetafel stellt ein
9968 mathematisches Modell der Sterblichkeitsverhältnisse einer Bevölkerung während eines bestimmten
9969 Beobachtungszeitraums dar. Sie dient insbesondere zur Berechnung altersspezifischer Sterbe- und
9970 Überlebenswahrscheinlichkeiten sowie der durchschnittlichen Lebenserwartung. Die nachgewiesene
9971 Lebenserwartung würde sich ergeben, wenn sich die Sterblichkeit in Zukunft nicht verändern würde. Die in der
9972 Tabelle nachgewiesenen Altersangaben beziehen sich auf Personen, die das angegebene Lebensjahr gerade
9973 vollendet haben.“⁶⁴²

9974 Die verlorenen potenziellen Lebensjahre (*potential years of life lost*, PYLL) stellen eine Maßzahl des vorzeitigen
9975 Todes dar. Die Idee ist, die gegenüber einem bestimmten Referenzlebensalter geringeren Lebensjahre über alle
9976 Individuen einer Gesellschaft zu summieren. Entscheidend ist hierbei die festgesetzte Altersgrenze. Die OECD
9977 verwendet hierfür das Alter von siebenzig Jahren. Das bedeutet, dass beispielsweise der Tod eines fünfjährigen
9978 Kindes als 65 verlorene potenzielle Lebensjahre gewertet wird, der Tod eines 65-Jährigen Erwachsenen als fünf
9979 verlorene potenzielle Lebensjahre und der Tod eines oder einer 72-Jährigen als null verlorene potenzielle
9980 Lebensjahre. Jedoch weisen die PYLL zwei für die Zwecke der Enquete gravierende Nachteile auf:

9981 1. Ihr kompliziertes Konzept und ihr schwer verständlicher Name machen sie als möglichen Leitindikator
9982 schwer vermittelbar.

9983 2. Aufgrund der von der OECD gewählten vergleichsweise geringen Altersgrenze von 70 Jahren stellt die
9984 PYLL vor allem eine Methode zur Bewertung vermeidbarer Todesfälle in jüngeren Jahren dar.⁶⁴³
9985 Deshalb ist bei relativ weit entwickelten Gesellschaften aufgrund dieses Indikators nur eine eher
9986 geringe Varianz der Ergebnisse zu erwarten; denn wenn eine Gesellschaft es schafft, nicht nur die ganz
9987 überwiegende Zahl der Bürger 70, sondern beispielsweise 80 Jahre alt werden zu lassen, so bleibt ein
9988 solcher enormer gesundheitlicher Fortschritt in der Statistik der PYLL unsichtbar.

9989 Aus diesen Gründen entscheidet sich die Enquete-Kommission, als Leitindikator für den Bereich Gesundheit die
9990 durchschnittliche Lebenserwartung zu verwenden, da es sich hier um ein vergleichsweise bekanntes, intuitiv
9991 zugängliches Konzept handelt. Abbildung 66 veranschaulicht beispielhaft die Entwicklung der Lebenserwartung
9992 zum Zeitpunkt der Geburt in Deutschland von 1991 bis 2010. Abbildung 67 zeigt auf, mit welcher
9993 Lebenserwartung im Durchschnitt ein 2010 in einem OECD-Land geborener Mensch rechnen kann.

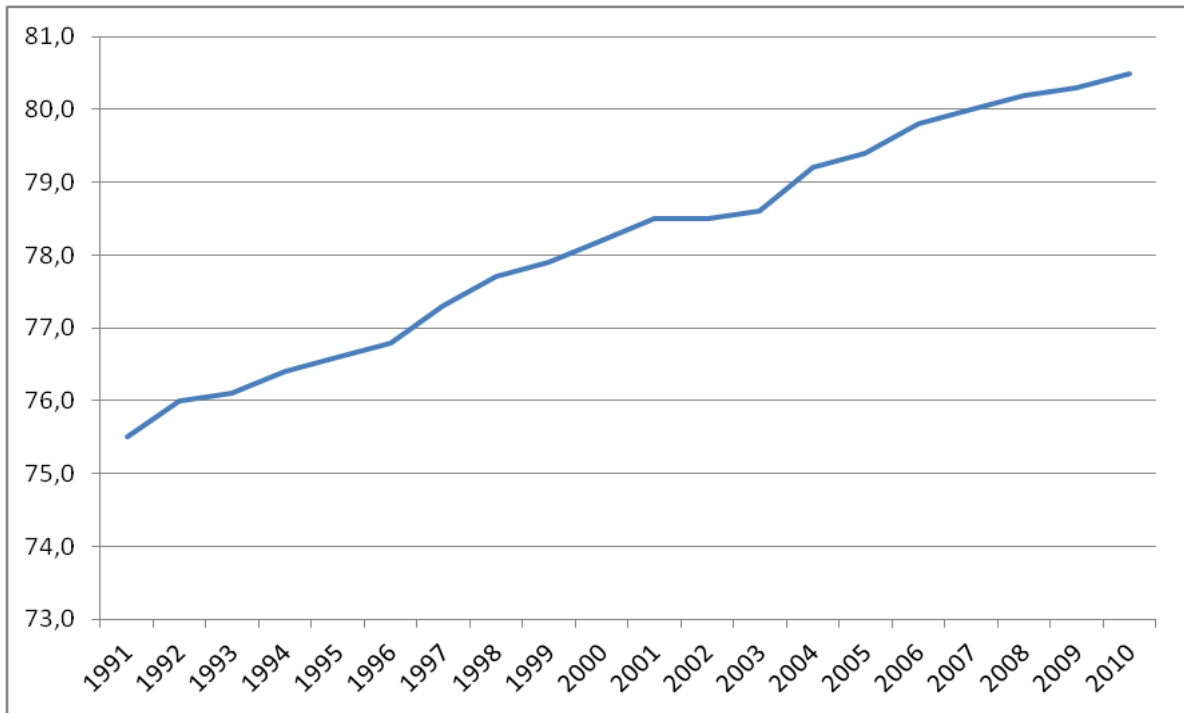
⁶⁴⁰ WHO (1946). Preamble to the Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference, New York, 19-22 June, 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948.

⁶⁴¹ Schweizerische Eidgenossenschaft (2009). Übersetzung: Verfassung der Weltgesundheitsorganisation.

⁶⁴² Statistisches Bundesamt (2011). Statistisches Jahrbuch 2011: 33.

⁶⁴³ Vgl. SVR/CAE (2010): 79, Fn. 4.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2



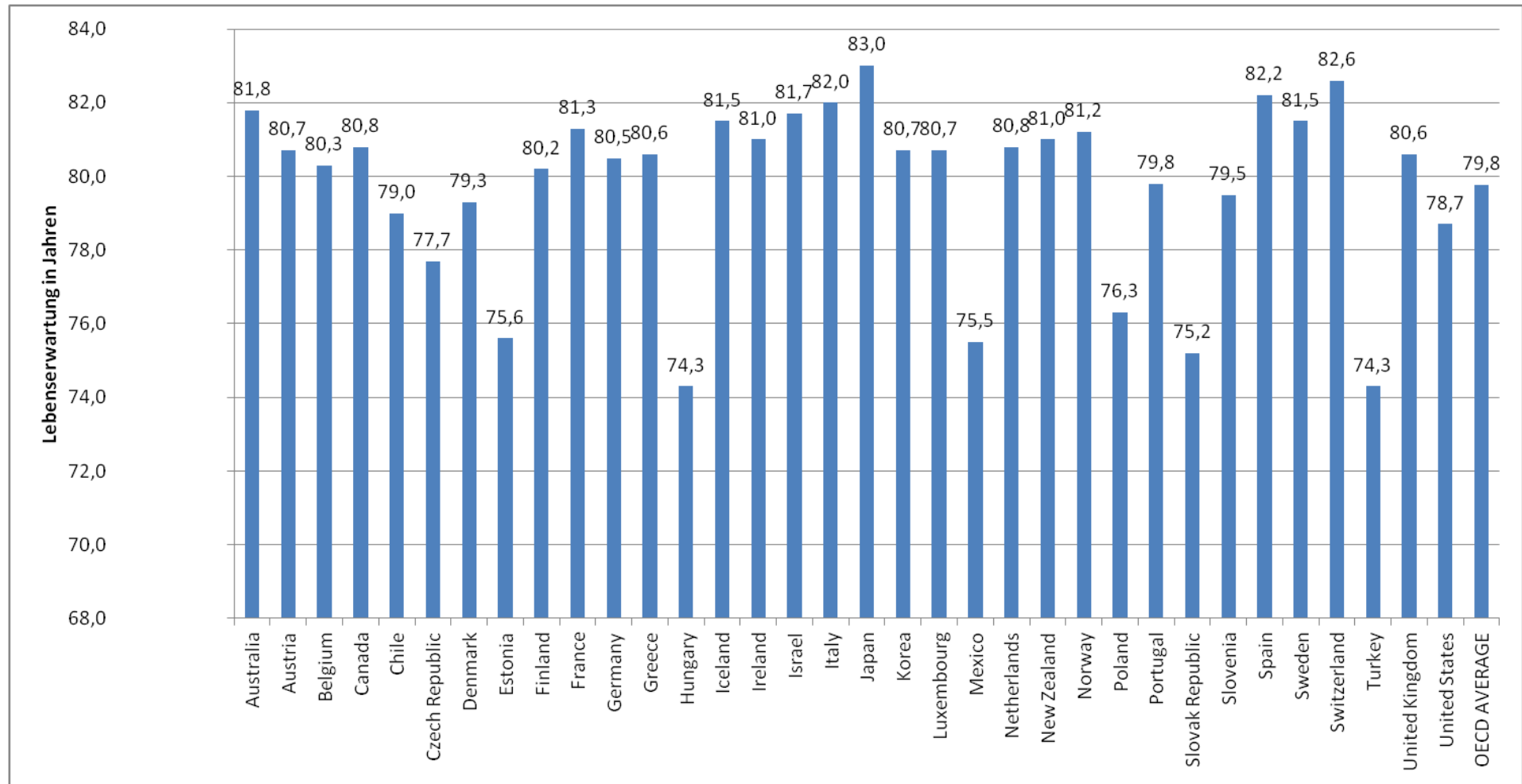
9994

9995

Abbildung 66: Entwicklung der Lebenserwartung zum Zeitpunkt der Geburt in Deutschland 1991 bis 2010.⁶⁴⁴

⁶⁴⁴ Quelle: OECD (2012). OECD Health Data 2012. Health Status. Life Expectancy. Internetseite [Stand 10.1.2013].

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2



9996

9997

Abbildung 67: Lebenserwartung bei Geburt im Jahr 2010 in den OECD-Staaten.⁶⁴⁵

⁶⁴⁵ Quelle: OECD (2012). OECD Health Data 2012. Health Status. Life Expectancy. Internetseite [Stand 10.1.2013].

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

9998 3.3.3.3 Warnlampe: Gesunde Lebensjahre

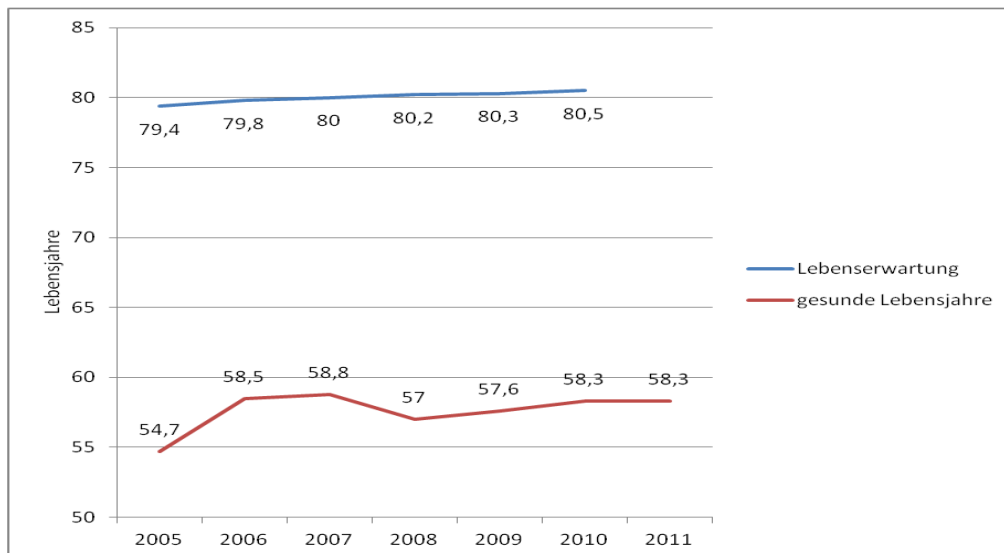
9999 Der Indikator durchschnittliche Lebenserwartung bildet lediglich die Quantität, nicht jedoch die Qualität der
10000 Lebensjahre ab. Gerade darum ging es aber bei der WHO-Definition von Gesundheit: Verbringen die Menschen
10001 ihre Lebensjahre in Wohlbefinden oder leiden sie? Um diesen schwierig zu messenden, aber eminent wichtigen
10002 Aspekt bestmöglich zu erfassen, schlägt die Enquete-Kommission die Einführung einer Warnlampe vor: die Zahl
10003 der in Gesundheit verbrachten Lebensjahre („healthy life years“; HLY). Wenn die „gesunden Lebensjahre“
10004 sinken, soll die Warnlampe „leuchten“ beziehungsweise sollte dieser Sachverhalt analysiert werden.

10005 Der Indikator wird von Eurostat definiert als die Anzahl von Jahren, die eine Person erwartungsgemäß in
10006 gesundem Zustand erleben wird, und zwar entweder ab Geburt oder ab dem Alter von 65 Jahren. Die Erhebung
10007 erfolgt getrennt für Männer und Frauen. Ein gesunder Zustand ist dabei definiert als die Abwesenheit von
10008 gesundheitlichen Einschränkungen beziehungsweise Behinderungen.⁶⁴⁶ Die Berechnung folgt der verbreiteten
10009 Sullivan-Methode, die sich auf altersspezifische Sterbe- und Krankheitswahrscheinlichkeiten stützt.⁶⁴⁷

10010 Die Enquete-Kommission entscheidet sich dafür, die Zahl der gesunden Lebensjahre ab der Geburt als
10011 Warnindikator zu verwenden, um so bei einer möglichen Auseinanderentwicklung von Lebenserwartung und
10012 gesunden Lebensjahren aufmerksam zu werden: Denn eine immer höhere Lebenserwartung als Leitindikator
10013 hilft nur bedingt, wenn zugleich die Zahl der gesund verbrachten Lebensjahre stagniert oder gar sinkt.

10014 Da die HLY gleichzeitig Sterblichkeit (Mortalität) und Krankheit (Morbidität) umfassen,⁶⁴⁸ wären sie sogar ein
10015 geeigneter Leitindikator anstelle der Lebenserwartung. Jedoch werden die HLY bislang nicht in geeigneten,
10016 Vergleichbarkeit ausreichend gewährleistenden Zeitreihen erfasst. Insbesondere können kulturelle Unterschiede
10017 in der Beantwortung krankheitsbezogener Fragen zu Verzerrungen führen. Daher ist die Enquete-Kommission
10018 der Auffassung, dass die HLY nur als Warnlampe verwandt werden sollen.

10019 Die folgende Grafik zeigt die Lebenserwartung in Jahren und die Zahl der gesunden Lebensjahre für
10020 Deutschland, die beide auf der Ordinate abgebildet sind.



10021

10022 Abbildung 68: Lebenserwartung und gesunde Lebensjahre für Deutschland.⁶⁴⁹

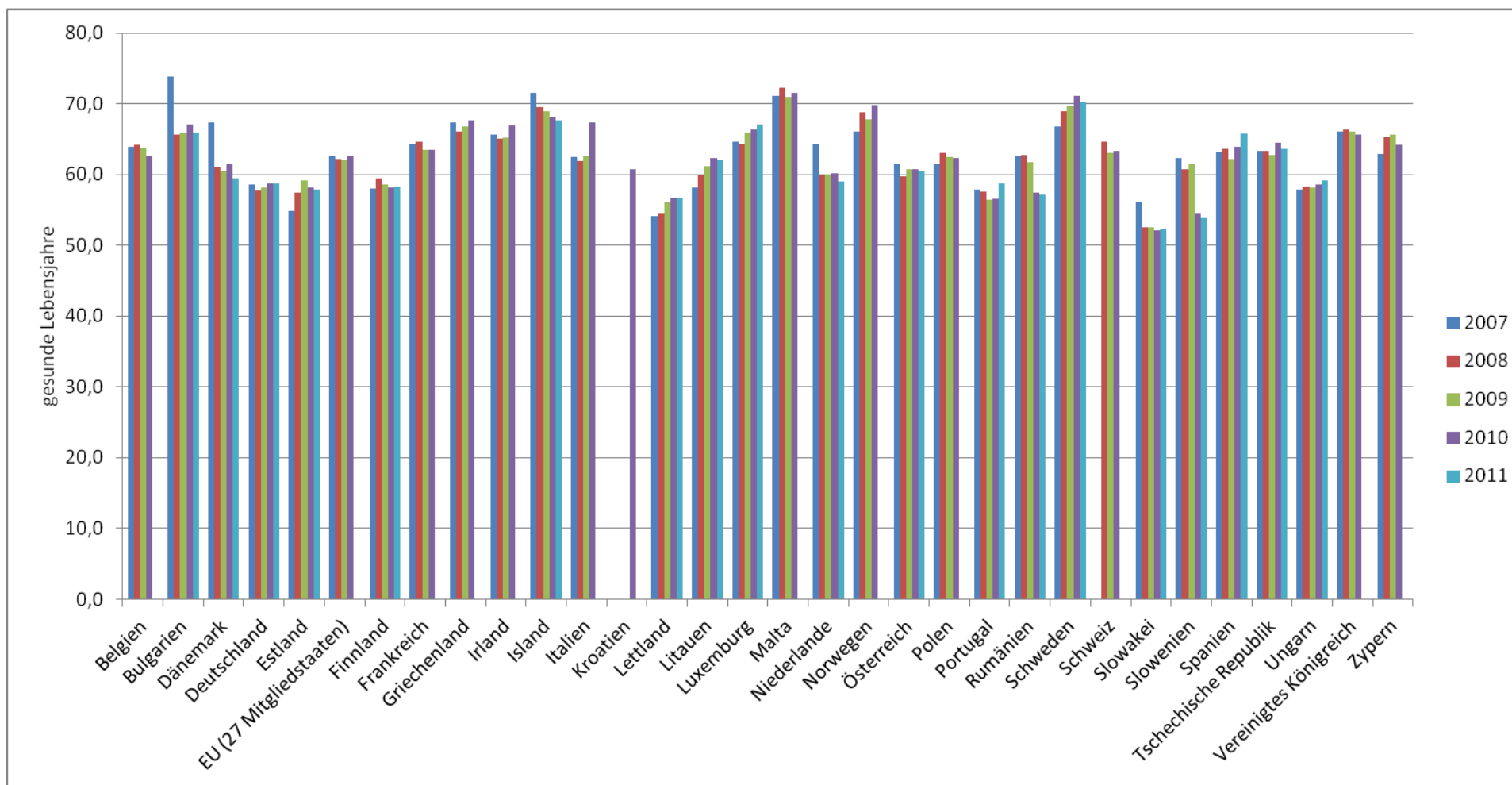
10023 In folgenden Abbildungen finden sich die durchschnittlichen gesunden Lebensjahre ab der Geburt getrennt für
10024 Frauen und Männer für alle OECD-Länder, jeweils für die Jahre 2007 bis 2011.

⁶⁴⁶ Vgl. Eurostat (2012). Eurostat's Concepts and Definitions Database. Internetseite [Stand 10.1.2013].

⁶⁴⁷ Vgl. Eurostat (2012). Eurostat's Concepts and Definitions Database. Internetseite [Stand 10.1.2013].

⁶⁴⁸ Vgl. SVR/CAE (2011): 80.

⁶⁴⁹ Quelle: Eurostat; eigene Berechnungen. Die für Männer und Frauen in der Statistik getrennt ausgewiesenen gesunden Lebensjahre wurden anhand der jeweiligen Bevölkerungsgewichte zusammengefasst.

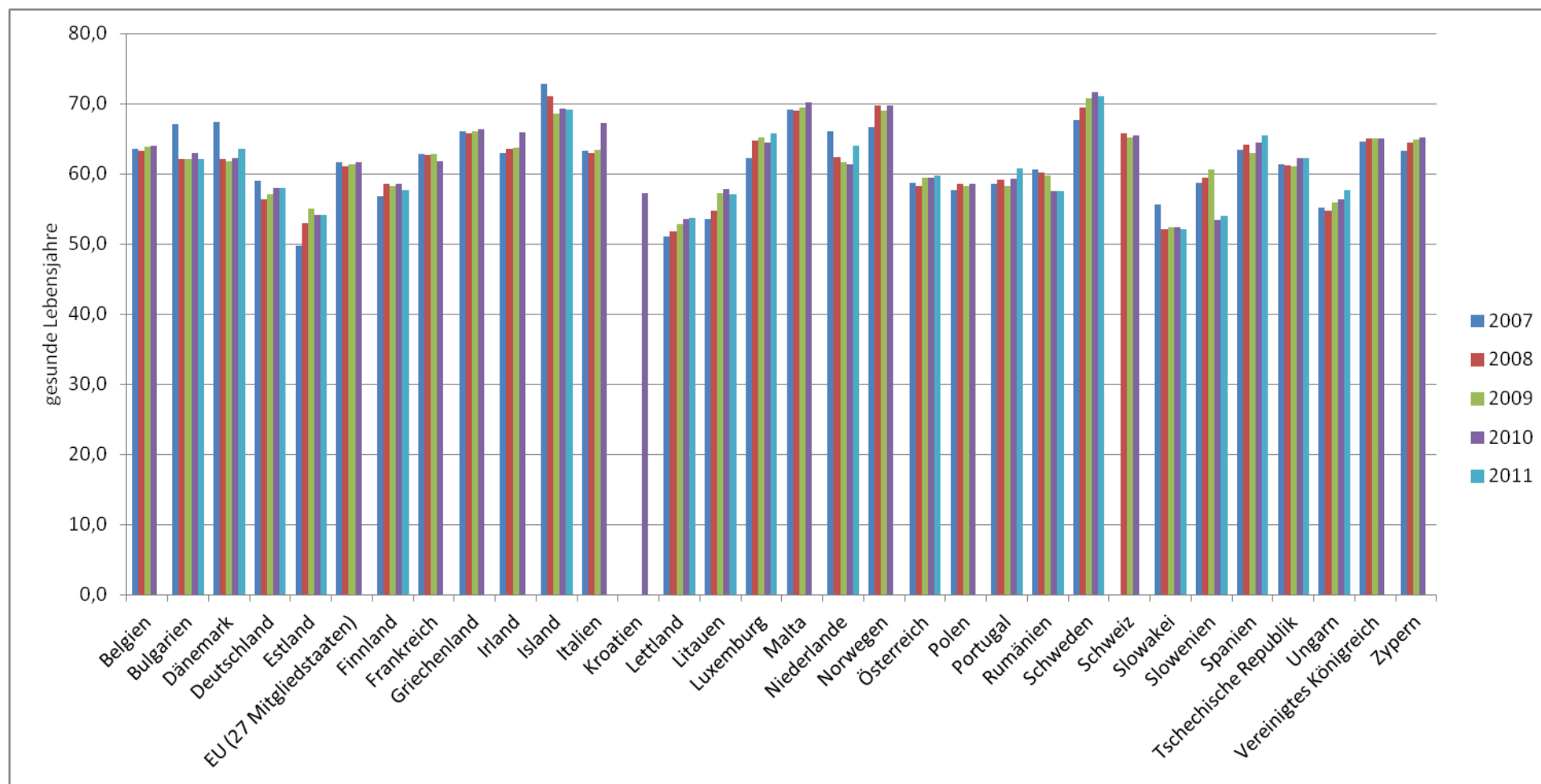


10025

10026

Abbildung 69: Erwartete gesunde Lebensjahre von Frauen zum Zeitpunkt der Geburt (2007 bis 2011).⁶⁵⁰

⁶⁵⁰ Quelle: Eurostat (2012). Healthy Life Years (from 2004 onwards) [hlth_hlye]. Internetseite [Stand 10.1.2013].



10027

10028

Abbildung 70: Erwartete gesunde Lebensjahre von Männern zum Zeitpunkt der Geburt (2007 bis 2011).⁶⁵¹

⁶⁵¹ Quelle: Eurostat (2012). Healthy Life Years (from 2004 onwards) [hlth_hlye]. Internetseite [Stand 10.1.2013].

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10029 3.3.4 **Bildung**

10030 **3.3.4.1 Einführung**

10031 Bildung ist eine Grundlage eines gelingenden Lebens. Sie ist zudem eine wesentliche Voraussetzung für
10032 gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe sowie sozialen und wirtschaftlichen Aufstieg. Bildung trägt in
10033 erheblichem Maße zum Wohlstand des Einzelnen wie der Gesellschaft bei. Damit ist Bildung gleichzeitig ein
10034 Schlüssel zu sozialer Gerechtigkeit, denn sie ermöglicht sozialen Aufstieg und Integration.

10035 Der Enquete-Kommission ist bewusst, dass Bildung ein sprachlich, kulturell und -, historisch bedingt -,
10036 facettenreicher Begriff ist. Bildung ist mehr als die Anhäufung von Wissen, das Sammeln von Schul- oder
10037 Berufsabschlüssen oder Weiterbildungszertifikaten, es ist mehr als die reine Befähigung, einen Beruf auf dem
10038 Arbeitsmarkt ausüben zu können. Bildung in einem breiter verstandenen Sinn kann Orientierung in einer
10039 komplexen Welt geben, sie kann Reflexionspotenzial freilegen, um sich über das Wesen des Menschen bewusst
10040 zu werden, und vieles mehr. Kurz gesagt umfasst das Konzept der Bildung nach heute üblicher Lesart die
10041 Gesamtheit der erworbenen Fähigkeiten einer Person. Der Enquete-Kommission ist bewusst, dass sie bei der
10042 Auswahl der Bildungsindikatoren, auf Grund der Grenzen verfügbarer Bildungsindikatoren, den Bildungsbegriff
10043 stark eingrenzt und weite Teile aus Gründen der praktischen Messbarkeit außer Acht lassen muss.

10044 Zu den großen Herausforderungen einer jeden Gesellschaft gehört es, allen Mitgliedern gerechte
10045 Zugangschancen zu guter Bildung, zum lebenslangen Lernen und zur Entwicklung von Kompetenzen zu bieten.
10046 Inwieweit dieser Anspruch erreicht wird, lässt sich zum einen daran ablesen, ob alle Mitglieder über
10047 ausreichende Basiskompetenzen verfügen (siehe Leitindikator). Allerdings reicht es in einer Gesellschaft, die
10048 einem beständigen Wandel unterworfen ist, nicht aus, sich auf einmal erworbenem Wissen und erworbenen
10049 Kompetenzen auszuruhen. Daher ist es zum anderen notwendig, dass sich die Menschen entsprechend
10050 weiterbilden bzw. ihnen entsprechende Möglichkeiten geboten werden (siehe Warnlampe).

10051 **3.3.4.2 Leitindikator: Abschlussquote im Sekundarbereich II**

10052 Die Enquete-Kommission hat sich mehrheitlich dafür entschieden, als Leitindikator den Anteil derjenigen der
10053 20- bis 24-Jährigen zu verwenden, die mindestens einen Abschluss im Sekundarbereich II erworben haben, das
10054 heißt,

10055 • aufbauend auf einem ersten allgemeinbildenden (Hauptschul-) oder mittleren (Realschul-)Abschluss ist
10056 entweder

10057 • ein berufsqualifizierender Abschluss oder

10058 • die Fachhochschulreife oder

10059 • die fachgebundene Hochschulreife oder

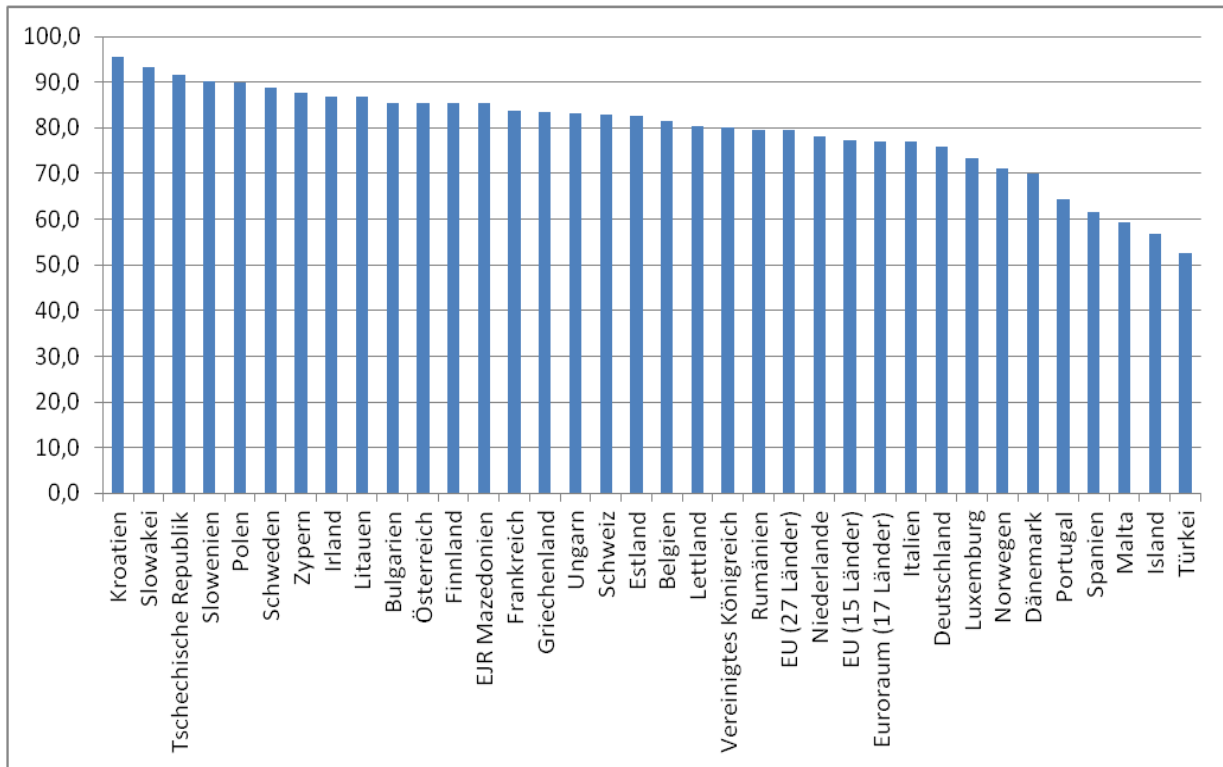
10060 • die allgemeine Hochschulreife

10061 erworben worden.⁶⁵²

10062 „Ein Abschluss des Sekundarbereichs II wird auf internationaler Ebene als Mindestqualifikation für die sich
10063 fortentwickelnde Wissensgesellschaft angesehen.“⁶⁵³

⁶⁵² Vgl. Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Dokumentations- und Bildungsinformationsdienst. Grundstruktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland – Diagramm. Internetseite [Stand 3.1.2013].

⁶⁵³ Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011). Internationale Indikatoren im Ländervergleich: 22.



10064

10065
10066

Abbildung 71: Anteil der 20- bis 24-Jährigen, die mindestens einen Bildungsabschluss im Sekundarbereich II erworben haben, im Jahr 2011.⁶⁵⁴

10067
10068
10069
10070

Ein Sinken des gewählten Leitindikators „Abschlussquote im Sekundarbereich II“ wäre für die Politik ein deutliches Alarmzeichen, politischer Handlungsbedarf im Bildungsbereich ist dann dringend gegeben. In Bildungskarrieren von Personen, die mit 24 Jahren keinen Sekundar-II-Abschluss haben, kann kaum mehr positiv eingegriffen werden.

10071
10072
10073
10074
10075
10076
10077
10078
10079
10080
10081
10082

Die Enquete-Kommission ist überzeugt, dass im Bildungsbereich inzwischen umfangreiche „Frühwarn-Systeme“ existieren, die Politik und Experten rechtzeitig entsprechende Hinweise geben. Ein Beispiel ist das „Programme for International Student Assessment“ (PISA), die internationale Schulleistungsstudie der OECD. Darüber hinaus werden seit einigen Jahren zusätzlich nationale Leistungsvergleichsuntersuchungen und Bundesländer-spezifische Vergleichsarbeiten durchgeführt. Für die Aufnahme in den Indikatoren-Satz erscheinen diese Studien jedoch zu komplex – am Ende steht nicht eine eingängige, leicht zu kommunizierende Zahl, die als Leitindikator dienen könnte. Die Entscheidung der Enquete-Kommission für die „Abschlussquote im Sekundarbereich II der 20- bis 24-Jährigen“, für die auch technische, operative Argumente eine Rolle spielen, soll keinesfalls den Aussagegehalt und die Relevanz von PISA und anderen Studien infrage stellen. Im Gegenteil: Die Enquete-Kommission weist ausdrücklich darauf hin, dass eine frühe Kompetenzmessung mit dann noch eher möglichen politischen Steuerungsmöglichkeiten von außerordentlicher Wichtigkeit ist und systematisch fortgeführt werden muss.

10083

3.3.4.3 Warnlampe: Fort- und Weiterbildungsquote

10084
10085
10086
10087
10088

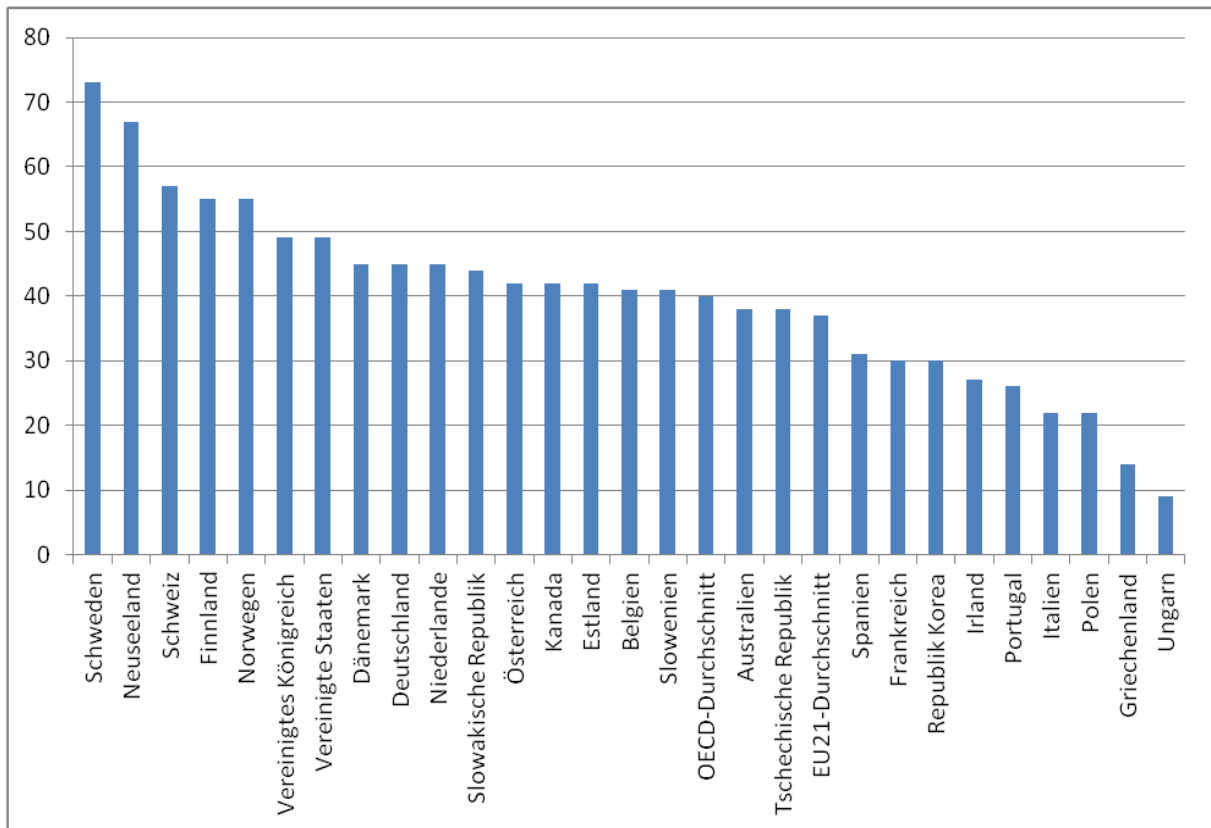
Angesichts der abnehmenden „Halbwertszeit des Wissens“ durch die beschleunigte Einführung von neuen Ideen und Technologien ist lebenslanges Lernen von zentraler Bedeutung. Sein Wissen während des ganzen Lebens auszubauen ermöglicht zum einen, den Anschluss an gesellschaftliche Entwicklungen nicht zu verlieren und sich damit lebenslang Teilhabeoptionen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu sichern. Zum anderen steigern Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch Weiterbildung ihre Beschäftigungschancen, denn gering

⁶⁵⁴ Quelle: Eurostat (2012). Tabelle/Internetseite. Navigationsbaum: Bevölkerung und soziale Bedingungen/Bildung und Weiterbildung/Bildungsgrad, Ergebnisse und Nutzen der Bildung/ Personen im Alter von 20 bis 24 Jahren, die mindestens eine Schulbildung im Sekundarbereich II haben, nach Geschlecht (tps00186) [Stand 10.1.2014].

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10089 und unzureichend Qualifizierte sind die Verliererinnen und Verlierer auf dem Arbeitsmarkt. Viele Berufsbilder
10090 sind im Wandel, bisherige Berufe fallen weg und neue entstehen. Ein einmal erlernter Beruf stellt daher keine
10091 Garantie mehr dar, ein Arbeitsleben lang am Arbeitsmarkt partizipieren zu können. Für Unternehmen bedeutet
10092 Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine höhere Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit. Ein
10093 zunehmend größerer Bevölkerungsanteil muss in der Lage sein, neue Kompetenzen zu erwerben und
10094 anzuwenden, um mit dem technischen Fortschritt Schritt halten zu können. Lebenslanges Lernen in Form von
10095 Erwachsenenbildung ist jedoch nicht nur dafür eine Voraussetzung, sondern auch, um die Herausforderungen
10096 des demografischen Wandels zu meistern.⁶⁵⁵

10097 Die Enquete-Kommission hat sich entschieden, diesen wichtigen Umständen Rechnung zu tragen, indem sie eine
10098 Warnlampe für die Fort- und Weiterbildung in den Indikatorenatz aufnimmt: den Anteil der 25- bis 64-Jährigen,
10099 die an Fort- und Weiterbildung teilnehmen, an der gesamten Alterskohorte gemäß dem Adult Education Survey
10100 der EU. Da die Erhebung der EU jedoch nur alle 5 Jahre stattfindet, werden die Daten auf jährlicher Basis durch
10101 die aus dem Mikrozensus gewonnenen Informationen ergänzt. Die Warnlampe beginnt zu „leuchten“, sobald der
10102 Anteil der Sich-Fortbildenden gegenüber dem jeweiligen Vorjahr sinkt. Dann wäre selbst bei einer guten
10103 Entwicklung des Leitindikators – also eines immer höheren Anteils derjenigen, die einen Abschluss im
10104 Sekundarbereich II erwerben – nicht sichergestellt, dass die Menschen im Berufsleben dauerhaft erfolgreich
10105 agieren können. Denn dazu ist regelmäßige Fortbildung unerlässlich.



10106

Abbildung 72: Anteil der 25- bis 64-Jährigen, die an formaler und nichtformaler Fort- und Weiterbildung teilnehmen (Stand: 2007).⁶⁵⁶

10107

10108

10109 3.3.5 Freiheit und demokratische Teilhabe

10110 3.3.5.1 Einführung

10111 Freiheit ist gewiss nicht alles, aber ohne Freiheit ist alles nichts – eine Erkenntnis, die in Deutschland mit seinen
10112 beiden überwundenen Diktaturen des 20. Jahrhunderts für viele Menschen von zentraler Bedeutung ist.

⁶⁵⁵ Vgl. OECD (2012). Bildung auf einen Blick 2012: 502.

⁶⁵⁶ Quelle: OECD (2012). Bildung auf einen Blick 2012. Tabelle C6.5. Internetseite [Stand 10.1.2013]. sowie eigene Berechnungen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10113 Bundespräsident Joachim Gauck wirbt als einer der prominentesten Botschafter dieser Aussage hierzulande
10114 unermüdlich dafür, das kostbare Gut Freiheit nicht als Selbstverständlichkeit anzusehen. Das westliche Europa
10115 brauche dringend die tiefe Überzeugung, sagte der Bundespräsident kürzlich in einem Radio-Interview, dass
10116 Freiheit und Rechtsstaatlichkeit so hohe Werte seien, „dass sie weit über den Sorgen stehen, ob wir genügend
10117 Geld verdienen, ob die Prosperität und die finanzielle Sicherheit gewährt ist“.⁶⁵⁷

10118 Ganz in diesem Sinne ist Freiheit und demokratische Teilhabe für die Enquete-Kommission einer der
10119 essentiellen Bestandteile von Wohlstand und Lebensqualität. Angesichts der aktuellen Entwicklungen in
10120 Nordafrika, wo einerseits Tyrannen gestürzt und andererseits wie in Ägypten Freiheitsrechte beschnitten werden,
10121 bekommt der Begriff der Freiheit wieder Klang und Farbe - auch in Deutschland.

10122 Mit der Berücksichtigung eines entsprechenden Indikators im Indikatoren-Satz der Enquete-Kommission wird
10123 das Augenmerk der Öffentlichkeit auf die Bedeutung von Freiheit, Rechtsstaat und demokratischer Teilhabe für
10124 unsere Gesellschaft gelenkt. Insbesondere gilt dies für Meinungsfreiheit, Gewissensfreiheit, Glaubensfreiheit,
10125 freie Wahlen, die Freiheit der Berufswahl, Versammlungsfreiheit, Forschungs- und Veröffentlichungsfreiheit,
10126 Freizügigkeit, Koalitionsfreiheit und natürlich einen funktionierenden Rechtsstaat. Ohne all das und ohne eine
10127 Bevölkerung, die sich in die Gestaltung unserer Demokratie aktiv einbringt, ist eine politische Kultur der Kritik,
10128 des Diskurses und des Dissenses undenkbar.

10129 Wie Bundespräsident Gauck bekennt sich auch die Enquete-Kommission zur liberalen Idee, die Basis unserer
10130 Demokratie ist und den Menschen als ein Wesen ansieht, das nach eigenen Zielen und Werten über sich selbst
10131 bestimmen kann. Die Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger ist die Kernidee der Demokratie und trägt
10132 zu unserem Wohlstand entscheidend bei.

10133 Gleichwohl hat sich bei der umfangreichen Diskussion über einen geeigneten Indikator für Freiheit
10134 herausgestellt, dass es bei der Freiheit und der demokratischen Teilhabe um ein sehr komplexes, schwer zu
10135 messendes Feld geht. Es gibt nicht *die eine einfache* Messzahl, *den einen* Schlüsselindikator, der stellvertretend
10136 den vielschichtigen Begriff der Freiheit und demokratischen Teilhabe zufriedenstellend und seriös abbilden
10137 könnte.

10138 **3.3.5.2 Leitindikator: Voice & Accountability (V&A)**

10139 Nach langer, intensiver Suche ist die Mehrheit der Enquete-Kommission zu der Überzeugung gekommen, dass
10140 der Indikator „Voice & Accountability“ (Mitsprache und Verantwortlichkeit), der von der Weltbank erhoben
10141 wird, ihren Vorstellungen am nächsten kommt.⁶⁵⁸ Dieser Indikator ist ein komplexer aggregierter Indikator, also
10142 ein Indikator, der sich aus vielen verschiedenen Einzelwerten zusammensetzt.⁶⁵⁹

10143 Der Indikator „Voice & Accountability“ (V&A) ist Teil des Indikatorensatzes „Worldwide Governance
10144 Indicators“ (WGI), der seit 1996 jährlich von der Weltbank in Zusammenarbeit mit der Brookings Institution
10145 (einer 1916 gegründeten unabhängigen, als tendenziell linksliberal geltenden US-amerikanischen Denkfabrik)
10146 erstellt wird. Der V&A wird wie folgt definiert: „Es wird erfasst, wie Bürgerinnen und Bürger eines Landes ihre
10147 Teilhabe an der Auswahl ihrer Regierung wahrnehmen, ebenso wird das vorherrschende Maß an Meinungs-,
10148 Koalitions- und Pressefreiheit erfasst.“⁶⁶⁰

⁶⁵⁷ Bundespräsidialamt (2013). Reden und Interviews. Interview mit dem Deutschlandfunk vom 30.9.2012. Internetseite [Stand 18.1.2013].

⁶⁵⁸ Geprüft wurden unter anderem Indikatoren aus dem SGI-Ansatz der Bertelsmann-Stiftung, der Vanhanen-Index, das Democracy Barometer, Policy IV, Freedom House sowie andere Indizes aus dem WGI wie der „Rule of Law“ Index.

⁶⁵⁹ Zu den Vor- und Nachteilen integrierter Indizes hat die Enquete-Kommission ausführlich debattiert (siehe Kapitel 5.3), sich mehrheitlich kritisch positioniert und gegen die Verwendung solcher Indizes ausgesprochen. Aus Mangel an überzeugenden Alternativen hat sich die Enquete-Kommission in diesem einen Fall für eine Ausnahme entschieden. Diese Entscheidung war auch deshalb möglich, da der Indikator von Experten der anerkannten Institution Weltbank erstellt wird und weltweit breite Akzeptanz findet.

⁶⁶⁰ Vgl. Weltbank (2013). Worldwide Governance Indicators. Internetseite [Stand 20.1.2013]. Eigene Übersetzung. Original: „Capturing perceptions of the extent to which a country’s citizens are able to participate in selecting their government, as well as freedom of expression, freedom of association, and a free media. Vielfältige Informationen sowie Zugriff auf alle Daten finden sich auf der Seite <http://info.welbank.org/governance/wgi/index.asp>.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 10149 Der V&A umfasst 213 Länder und setzt methodisch ausschließlich auf subjektive Daten, nämlich Urteile von
10150 Expertinnen und Experten, Bürgerinnen und Bürgern beziehungsweise Unternehmensurteile, die mittels
10151 Befragungen ermittelt werden. Dabei werden für den V&A keine eigenen Befragungen durchgeführt, sondern es
10152 werden Befragungsergebnisse einer breiten Auswahl anderer Institutionen übernommen und aggregiert.
- 10153 Beispielhaft sei die Ermittlung des V&A-Wertes für Deutschland im Jahr 2010 grob umrissen, der auf der
10154 Auswertung von elf verschiedenen Datensätzen verschiedenster Quellen beruht – darunter acht Befragungen von
10155 Expertinnen und Experten und drei von Bürgerinnen und Bürgern bzw. Unternehmensbefragungen. Die
10156 beteiligten Institutionen und Datensätze im Einzelnen:
- 10157 1. „Economist Intelligence Unit“: kommerzieller Wirtschaftsinformationsanbieter der als liberal geltenden
10158 britischen Zeitschrift „The Economist“; weltweit anerkannt, bestehend seit 1946.
- 10159 Herangezogene Datensätze:
- 10160 • Democracy Index
 - 10161 • Vested Interests
 - 10162 • Accountability of Public Officials
 - 10163 • Human Rights
 - 10164 • Freedom of Association
- 10165 2. „Freedom House“: 1941 in den USA gegründete Nichtregierungsorganisation, die seit 1972 den jährlichen
10166 „Freedom-in-the-World“-Bericht veröffentlicht, in dem der Grad an demokratischer Freiheit in den Staaten der
10167 Erde untersucht wird.
- 10168 Herangezogene Datensätze:
- 10169 • Political Rights
 - 10170 • Civil Liberties
 - 10171 • Press Freedom Index
 - 10172 • Media
 - 10173 • Civil Society
 - 10174 • Electoral Process
- 10175 3. „World Economic Forum“: schweizerische Nichtregierungsorganisation, veranstaltet das jährliche
10176 Weltwirtschaftsforum in Davos; von Globalisierungskritikern kritisierte Organisation zur Verbesserung der
10177 globalen Zusammenarbeit.
- 10178 Herangezogene Datensätze:
- 10179 • Transparency of Government Policymaking
 - 10180 • Freedom of the Press
 - 10181 • Favoritism in Decisions of Government Officials
 - 10182 • Effectiveness of Law-Making Body
- 10183 4. „Gallup“: 1958 in den USA gegründetes und weltweit anerkanntes Meinungsforschungs- und
10184 Unternehmensberatungsinstitut, das weltweit in über 140 Ländern die öffentliche Meinung erforscht.
- 10185 Herangezogener Datensatz:
- 10186 • Confidence in Honesty of Elections

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10187 5. „Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Data Project“: Projekt einer Nichtregierungsorganisation, die seit
10188 1981 jährlich für 195 nationale Regierungen bewertet, inwiefern diese 15 verschiedene Menschenrechte
10189 berücksichtigen.

10190 Herangezogene Datensätze:

- 10191 • Restrictions on domestic and foreign Travel
- 10192 • Freedom of political Participation
- 10193 • Imprisonments because of Ethnicity, Race, or political, religious Beliefs
- 10194 • Freedom of Speech

10195 6. „Institutional Profiles Database“: erstellt vom französischen Wirtschafts- und Arbeitsministerium (MINEIE)
10196 in Verbindung mit der französischen Entwicklungshilfeagentur (AFD) und der Universität Maastricht; bisher
10197 erschienen 2001, 2006 und 2009 für mittlerweile 123 Länder; Schwerpunkt auf Institutionen, die für die
10198 Entwicklung förderlich sind.

10199 Herangezogene Datensätze:

- 10200 • Political Rights and functioning of political Institutions
- 10201 • Freedom of the Press
- 10202 • Freedom of Association
- 10203 • Freedom of Assembly and Demonstration
- 10204 • Respect for Minorities (ethnic, religious, linguistic, etc.)
- 10205 • Transparency of public Action in the economic Field
- 10206 • Transparency of economic Policy (fiscal, Taxation, monetary, Exchange-Rate)
- 10207 • Award of public procurement Contracts and delegation of public Service
- 10208 • Free Movement of Persons, Information, etc.

10209 7. „International Budget Project“: Nichtregierungsorganisation, die im „Open Budget Index“ zweijährlich die
10210 Staatshaushalte von 94 Ländern daraufhin untersucht, ob die Grundsätze der Transparenz und der
10211 Verantwortlichkeit eingehalten werden.

10212 Herangezogener Datensatz:

- 10213 • Open Budget Index

10214 8. „Political Risk Services International Country Risk Guide“: erstellt seit 1980 von der US-amerikanischen PRS
10215 Group („Political Risks Services Group“), einem kommerziellen Informationsanbieter, der Länderrisiken sowohl
10216 in politischer als auch ökonomischer Hinsicht bewertet.

10217 Herangezogene Datensätze:

- 10218 • Military in Politics
- 10219 • Democratic Accountability

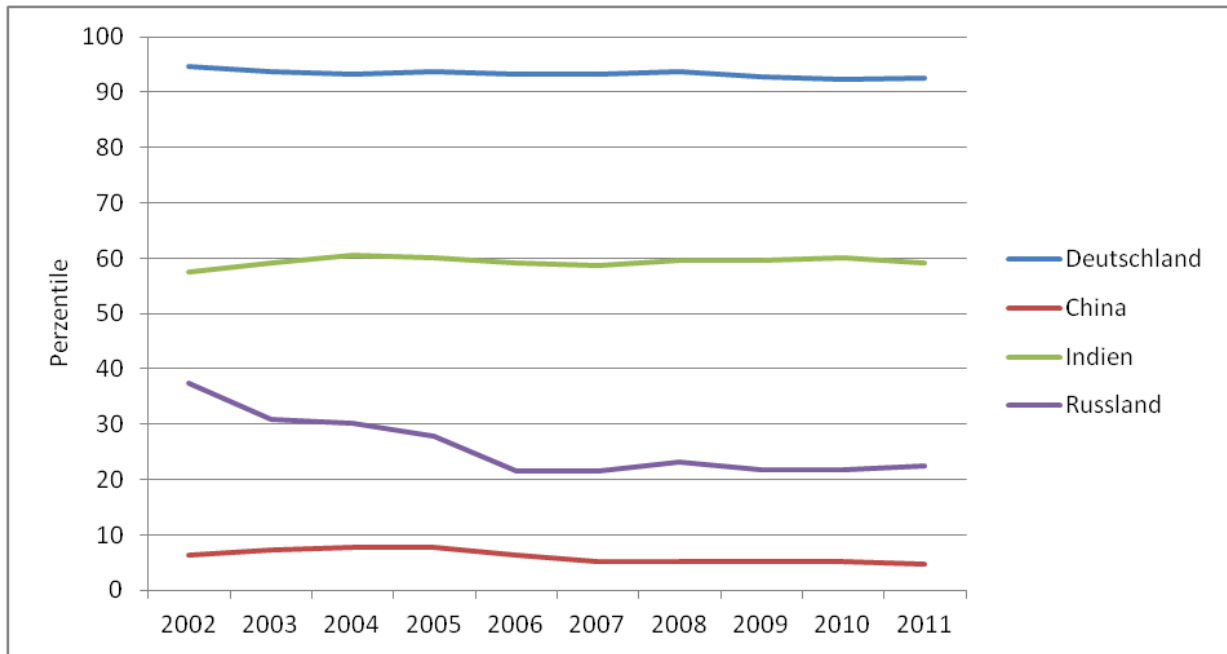
10220

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 10221 9. „Reporters Without Borders Press Freedom Index“: von der 1985 gegründeten französischen
10222 Nichtregierungsorganisation Reporters Sans Frontières mittels weltweit 130 Korrespondentinnen und
10223 Korrespondenten erstellter Index zum Grad der Pressefreiheit in 179 Ländern der Erde.
- 10224 Herangezogener Datensatz:
- 10225 • Press Freedom Index
- 10226 10. „Global Insight Business Conditions and Risk Indicators“: Von der zum kommerziellen US-amerikanischen
10227 Wirtschaftsinformationsanbieter IHS gehörenden Firma Global Insight erstellter, Firmenkundinnen und
10228 Firmenkunden angebotener Indikator zu Länderrisiken.
- 10229 Herangezogene Datensätze:
- 10230 • Institutional Permanence
- 10231 • Representativeness
- 10232 11. „IMD World Competitiveness Yearbook“: seit 1989 erstellt von der privaten Schweizer
10233 Wirtschaftshochschule IMD („International Institute for Management Development“); zielt auf einen jährlichen
10234 Vergleich der Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften.
- 10235 Herangezogener Datensatz:
- 10236 • Transparency of Government Policy
- 10237 Die aus diesen Quellen entnommenen Werte werden zunächst in einem ersten Schritt dadurch vergleichbar
10238 gemacht, dass sie alle in den Wertebereich von 0 bis 100 überführt werden und so kodiert werden, dass höhere
10239 Werte jeweils bessere Ergebnisse ausdrücken. Im zweiten Schritt werden die so aufbereiteten Quelldaten dann
10240 mithilfe eines speziellen statistischen Verfahrens aggregiert. Dieses Verfahren führt für Deutschland für das Jahr
10241 2011 zu einem Ergebnis von 92,49 – wobei, wie gesagt, der höchste erreichbare Wert eines Landes ein Wert von
10242 100, der niedrigste Wert 0 wäre.⁶⁶¹
- 10243 Ein Argument für die Wahl des V&A als Indikator für Freiheit war auch die Tatsache, dass dieser sensibel auf
10244 aktuelle Einschränkungen bei Freiheit und Partizipation reagiert, die die Bürgerinnen und Bürger aus den
10245 Medien kennen – seien es die aktuellen Entwicklungen in China, Indien oder Russland.

⁶⁶¹ Das Aggregationsverfahren wird im zugrunde liegenden Methodenpapier der Weltbank detailliert beschrieben: Kaufman, Daniel; Kraay, Aart; Mastruzzi, Massimo (2010). The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. The World Bank: Policy Research Working Paper No. 5430.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2



10246

10247 Abbildung 73: Der Indikator „Voice and Accountability“ für Deutschland, China, Indien bis
10248 2011.⁶⁶²

10249 Anhand der in Abbildung 73 gewählten Ländervergleichsgruppe aus Deutschland, China, Indien und Russland
10250 wird die Aussagekraft des Leitindikators für den Bereich Freiheit besonders deutlich: Es zeigt sich, dass die
10251 Entwicklung in diesem Bereich mit den Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts kaum zusammenhängt,
10252 sodass die zusätzliche Aufnahme dieses Indikators einen erheblichen Mehrwert bringt. Denn die hier
10253 ausgewiesenen Unterschiede zwischen Deutschland, dessen Freiheitswert sich auf einem konstant hohen Niveau
10254 bewegt, und den anderen Ländern, insbesondere China, sind eklatant: Während Deutschland über den gesamten
10255 Zehn-Jahres-Zeitraum hinweg deutlich zu den zehn Prozent der freiheitlichsten Staaten auf der Welt zählt,
10256 verharrt China unter den zehn Prozent der unfreiesten Länder, mit negativer Tendenz. Indien stabilisiert sich in
10257 der gehobenen Mitte der Freiheitsrangliste, und Russland muss hinsichtlich der politischen Freiheit einen
10258 deutlichen Abstieg hinnehmen.

10259 Diese Tendenzen korrespondieren in keiner Weise mit dem wirtschaftlichen Aufholprozess, den alle drei
10260 Vergleichsländer gegenüber Deutschland durchlaufen haben: Betrug das chinesische Bruttoinlandsprodukt 2002
10261 in absoluten Zahlen noch 157 Prozent des deutschen, so waren es 2011 schon 354 Prozent; Indien hat
10262 Deutschland beim gesamten Bruttoinlandsprodukt (nicht beim Pro-Kopf-BIP) innerhalb dieses Zeitraums (im
10263 Jahr 2006) überholt;⁶⁶³ die Russische Föderation konnte ihr BIP gegenüber dem deutschen von 54,9 Prozent
10264 2002 auf immerhin 74,7 Prozent 2011 steigern.⁶⁶⁴

10265 Es zeigt sich, dass zwischen wirtschaftlicher und politischer Entwicklung große Unterschiede bestehen können
10266 und dass es keineswegs der wirtschaftliche Wohlstand allein ist, der Deutschland zu einem lebenswerten Land
10267 macht.

10268 Einige Mitglieder der Enquete-Kommission sahen es kritisch, dass der V&A nicht objektiv gemessen wird,
10269 sondern sich auf Meinungen von Expertinnen und Experten stützt. Es sei darauf hingewiesen, dass er eben nicht
10270 auf den Aussagen *einiger weniger* Experten beruht, sondern sich aus vielen Quellen speist, also eine breite und
10271 heterogene Basis hat. Dabei liefert der V&A Informationen über die Aussagekraft der so ermittelten Zahl gleich
10272 mit: Die Streuung der Urteile von Expertinnen und Experten bzw. der Umfrageergebnisse führt zu
10273 „Fehlerbändern“, den sogenannten Konfidenzintervallen, die stets mit angegeben werden.

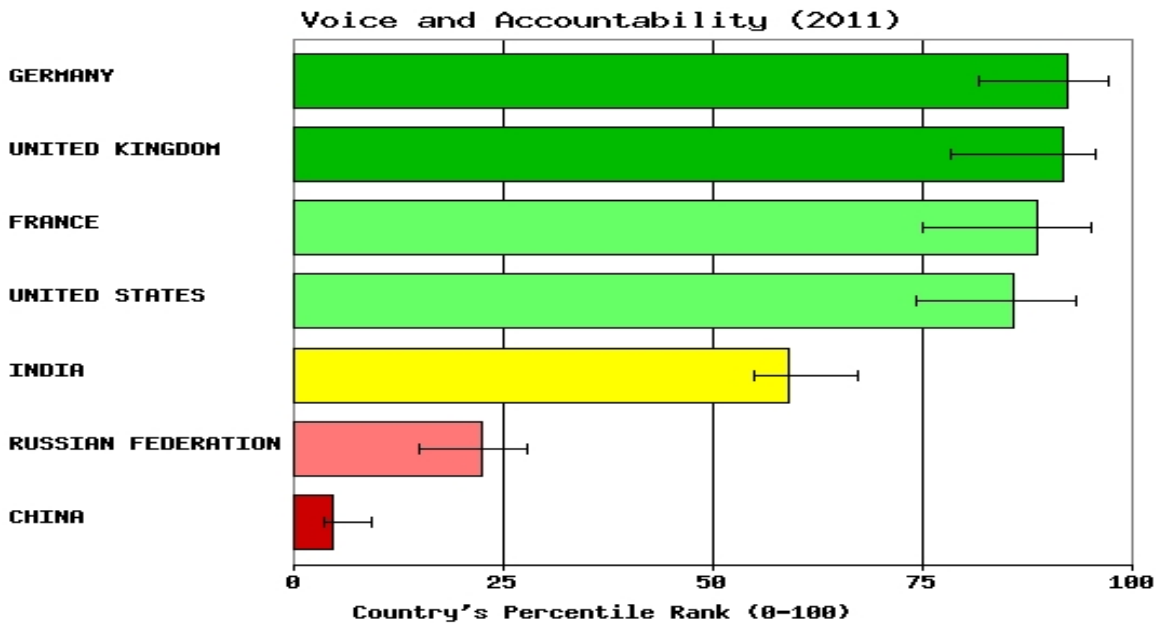
⁶⁶² Quelle: Eigene Darstellung anhand von Weltbank. Worldwide Governance Indicators. Download full dataset (excel). Internetseite [Stand 10.1.2013].

⁶⁶³ Siehe dazu auch die Rangliste der dreißig größten Volkswirtschaften in Abbildung 54.

⁶⁶⁴ Alle Zahlen basieren auf eigenen Berechnungen auf Grundlage der BIP-Statistiken der Weltbank in US-Dollar von 2005 zu Kaufkraftparitäten.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10274 Wenn die Urteile zu einem Land kaum streuen, ist das entsprechende Fehlerband klein. Dies bedeutet, dass das
10275 Signal recht präzise ist, also die Einstellungen zwischen den verschiedenen Expertinnen und Experten kaum
10276 schwanken. Ist das Fehlerband für den Wert eines Landes groß, gibt es offensichtlich höchst unterschiedliche
10277 Wahrnehmungen der Expertinnen und der Experten über Freiheit und Demokratie in einer Gesellschaft. Das
10278 heißt: Die Konfidenzintervalle beantworten die Frage, ob die ausgewiesenen Unterschiede zwischen zwei
10279 Ländern beziehungsweise Zeitpunkten wirklich aussagekräftig sind. Dies ist in der Regel nur bei großen
10280 Unterschieden von Indikatoren der Fall. Für Deutschland beispielsweise liegen die Grenzen des 90-Prozent-
10281 Konfidenzintervalls im Jahr 2011 bei den Werten 81,78 und 97,20. Damit sind die Abstände zum Vereinigten
10282 Königreich, Frankreich und den Vereinigten Staaten wenig aussagekräftig. Der Abstand zu Indien – und vielen
10283 weiteren Ländern – ist hingegen statistisch belastbar.



10284

10285 Abbildung 74: Der Indikator „Voice and Accountability“ für verschiedene Länder mit Fehlerbändern.⁶⁶⁵

⁶⁶⁵ Quelle: Weltbank. Worldwide Governance Indicators. Internetseite [Stand 10.1.2013].

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10286 **3.4 Ökologie**

10287 3.4.1 **Einführung**

10288 Eine intakte ökologische Umwelt ist eine Grundvoraussetzung nicht nur für ein zufriedenes menschliches Leben,
10289 sondern für menschliches Leben überhaupt. Die natürliche Umwelt stellt den Menschen eine Vielzahl wertvoller
10290 Ressourcen und Senken sowie sogenannte Ökosystem-Dienstleistungen bereit, ist aber darüber hinaus in sich
10291 selbst schützens- und erhaltenswert. Nicht zuletzt ist eine vielfältige Biodiversität auch deswegen im Interesse
10292 der Menschheit, weil wir nicht wissen, welche Ausprägungen der Natur in Zukunft für die Menschheit wichtig
10293 sein werden.

10294 In den vergangenen Jahren ist die gesellschaftliche Debatte über den Zustand der Umwelt, die bereits in den
10295 1970er Jahren stark aufgekommen ist, mehr und mehr in einen Konsens gemündet: Nahezu alle
10296 gesellschaftlichen Gruppen und Parteien sind sich darüber einig, dass der Erhalt unserer natürlichen
10297 Lebensgrundlagen eines der wichtigsten gesellschaftlichen Ziele darstellt, seine Verwirklichung aufgrund der
10298 großen und weiter zunehmenden Weltbevölkerung aber auch eine zunehmende Herausforderung ist.

10299 Diese Überzeugung hat die Enquete-Kommission dazu veranlasst, einen der Schwerpunkte ihrer Arbeit im
10300 Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit zu setzen. Alle fünf Projektgruppen der Enquete-Kommission haben
10301 sich in ihrer Arbeit aus verschiedenen Perspektiven entweder ausschließlich (Projektgruppe 3) oder teilweise mit
10302 diesem Themenkomplex beschäftigt.

10303 Der Enquete-Kommission war es ein wichtiges Anliegen, dem Bereich der Ökologie einen hohen,
10304 gleichrangigen Stellenwert neben den Säulen „Materieller Wohlstand“ und „Soziales/Teilhabe“ einzuräumen.

10305 3.4.2 **Die Leitindikatoren**

10306 In Kapitel 1.4.4 (Bericht der Projektgruppe 3) werden zwei grundsätzlich unterschiedliche Möglichkeiten
10307 vorgestellt, die Aus- und Übernutzung des von der Erde bereitgestellten Umweltraums zu berechnen: der
10308 ökologische Fußabdruck des Global Footprint Network und die globalen Umweltgrenzen nach Rockström et al.
10309 Die Enquete-Kommission hat sich mit diesen beiden Konzepten ausführlich beschäftigt und Für und Wider
10310 beider Alternativen im Hinblick auf gleichermaßen aussagekräftige wie einfache, das heißt gut kommunizierbare
10311 Indikatoren detailliert abgewogen.

10312 **Der ökologische Fußabdruck des Global Footprint Network**

10313 Bei diesem von Mathis Wackernagel und William Rees entwickelten Indikator steht die menschliche
10314 Beanspruchung der verfügbaren Biokapazität unseres Planeten im Mittelpunkt.⁶⁶⁶ „Das heißt, der ökologische
10315 Fußabdruck ist ein Nachhaltigkeitsmaß, das zeigt, wie viel biologisch produktive Land- und Wasserflächen eine
10316 Bevölkerung pro Jahr benötigt, um bei gegebener Technologie die von ihr konsumierten Güter und
10317 Dienstleistungen zu produzieren bzw. die dabei anfallenden Reststoffe (Abfälle, Treibhausgasemissionen et
10318 cetera) zu absorbieren. Der ökologische Fußabdruck kann der tatsächlich verfügbaren biologisch produktiven
10319 Fläche, der Biokapazität, gegenübergestellt werden.“⁶⁶⁷

10320 Als Kerngröße dient bei dieser Vorgehensweise der sogenannte globale Hektar (gha), die weltweit
10321 durchschnittliche biologische Produktivität pro Hektar. Trotz der Verwendung dieser Größe können regionale,
10322 klimatisch und technologisch bedingte Unterschiede in den untersuchten Ländern und Regionen berücksichtigt
10323 werden. „So ist ein Hektar Ackerland in Deutschland 2,3 gha ‚groß‘. Ein Hektar Ackerland in Sambia misst
10324 hingegen nur 0,5 gha. Durch technologisch-organisatorischen Fortschritt kann die Bioproduktivität je Hektar –
10325 und damit ihre Größe in globalen Hektar – gesteigert werden.“⁶⁶⁸

10326 Auf dieser Basis lässt sich sowohl die Biokapazität einer Region als auch der dort zu verzeichnende ökologische
10327 Fußabdruck in globalen Hektar ermitteln, beispielsweise für den Berichtszeitraum eines Jahres. Die Aggregation
10328 durch Addition erlaubt den Ausweis nationaler und globaler Werte für Biokapazität und ökologischen
10329 Fußabdruck.

⁶⁶⁶ Vgl. Wackernagel, Mathis; Rees, William (1996). Our Ecological Footprint.

⁶⁶⁷ Ewing, Brad et al. (2010). Ecological Footprint Atlas 2010: 8.

⁶⁶⁸ Schulte, Martin; Butzmann, Elias (2010). Messung von Wohlstand: 25.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 10330 Der Naturverbrauch kann anschließend direkt mit der globalen, nationalen oder regionalen Biokapazität
10331 verglichen werden. Dabei kann der ökologische Fußabdruck in diesem Modell die zur Verfügung stehende
10332 regenerierbare Biokapazität auch übersteigen. Durch diesen sogenannten „Overshoot“ nimmt die Biokapazität
10333 ab. Im Jahr 1990 lag der „World Overshoot Day“ auf dem 7. Dezember. Im Jahr 2011 war der „Overshoot Day“
10334 schon am 27. September, wobei Deutschland schon am 23. Mai 2011 die Schwelle eines nachhaltigen
10335 Ressourcenverbrauchs überschritten hatte.⁶⁶⁹
- 10336 „Nach den Berechnungen des Global-Footprint-Network kann jeder Erdenbürger gegenwärtig 1,8 gha
10337 Erdoberfläche nutzen, ohne dass die Natur und Umwelt Schaden nehmen. Der tatsächliche globale
10338 Flächenverbrauch liegt allerdings bei 2,7 gha und damit um 50 Prozent höher als die regenerierbare
10339 Biokapazität.“⁶⁷⁰
- 10340 Mit dem globalen Fußabdruck und der Berechnung der Biokapazität liegt ein international vergleichbarer, über
10341 längere Zeitreihen verfügbarer Indikator vor. Die Idee des „Overshoot“, also einer negativen Bilanz im
10342 jeweiligen Berichtszeitraum, ist hierbei ebenso hervorzuheben wie die Möglichkeit, neben regionalen und
10343 nationalen Bewertungen eine Gesamtbewertung des globalen ökologischen Fußabdrucks der Menschheit zu
10344 geben.
- 10345 Ein Vorteil des ökologischen Fußabdrucks besteht laut Denkwerk Zukunft darin, dass direkt erkennbar werde,
10346 wenn durch Produktion und Konsum von Gütern und Diensten ökologische Grenzen überschritten würden.
10347 Andere, alternative ökologische Indikatoren wie zum Beispiel die Messung der jährlichen
10348 Treibhausgasemissionen oder Kennzahlen wie der Verlust der Artenvielfalt verfügten über diese Eigenschaft nur
10349 begrenzt oder gar nicht.⁶⁷¹
- 10350 Als aggregierter Gesamtindex besitzt der ökologische Fußabdruck vor allem einen kommunikativen Vorteil: Er
10351 vereinigt eine Vielzahl verschiedener ökologischer Aspekte in einer einzigen, global über alle Länder hinweg
10352 vergleichbaren Kennzahl, sodass eine Rangfolge der Länder bezüglich der von ihnen verbrauchten globalen
10353 Hektar erstellt werden kann.
- 10354 Diesen Vorzügen des ökologischen Fußabdrucks steht indes eine Reihe gravierender Nachteile gegenüber.⁶⁷²
- 10355 • Die Aggregation ganz verschiedener Elemente (biologische Rohstoffe, CO₂-Senken und andere)
10356 erfordert eine Gewichtung und ist damit zwangsläufig normativ. Es handelt sich daher nicht um einen
10357 möglichst wertfreien Indikator. Die Wertungen werden darüber hinaus – was für einen amtlichen
10358 Indikator gravierend wäre – nicht im politischen Diskurs offengelegt, sondern sind implizit in der
10359 Methodik angelegt und damit für den Außenstehenden nur schwer erkennbar.
 - 10360 • Die Aggregation verschleiert viele Einzelentwicklungen. Ausgewiesen wird eine einzige Kennziffer,
10361 der nicht ohne Weiteres entnommen werden kann, auf welche dahinterliegenden, sich möglicherweise
10362 konterkarierenden Entwicklungen in einzelnen ökologischen Bereichen sie zurückzuführen sind.⁶⁷³
 - 10363 • Das zentrale Resultat (Grenzen nachhaltiger Nutzung, Quantifizierung der Übernutzung von
10364 Naturkapital) beruht auf vielen Annahmen und ist daher im Vergleich zu anderen vorhandenen
10365 Ökologie-Indikatoren relativ unzuverlässig.
 - 10366 • Darüber hinaus ist die Methode oft nicht hinreichend transparent, es ist nicht in jedem Detail klar und
10367 überprüfbar, wie die Resultate zustande kommen.

⁶⁶⁹ Vgl. WWF (2012). Wir haben schon alles verbraucht. Internetseite [Stand 1.2.2012]; vgl. Global Footprint Network (2011). Der Footprint. Internetseite [Stand 2.2.2012].

⁶⁷⁰ Wahl, Stefanie; Schulte, Martin; Butzmann, Elias (2010). Das Wohlstandsquartett: 26.

⁶⁷¹ Vgl. Wahl, Stefanie; Schulte, Martin; Butzmann, Elias (2010): 29 f.

⁶⁷² Die folgenden Kritikpunkte gehen – neben Diskussionen in der zuständigen Projektgruppe der Enquete-Kommission – auf einen Vortrag des Statistischen Bundesamtes in der Projektgruppe 2 zurück, der sich wiederum unter anderem auf eine Studie des Umweltbundesamtes stützte. Vgl. Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität (2012). Materialie PG 2/48 vom 22.10.2012.

⁶⁷³ **Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:** Die Einzelwerte sind verfügbar, und gut darstellbar. Problematischer ist die Gewichtung der einzelnen Faktoren; ein Problem, das allen aggregierten Indikatoren zu Grunde liegt. Insgesamt aber gibt der ökologische Fußabdruck, insbesondere, wenn er ins Verhältnis zur Biokapazität gesetzt wird, ein richtungsweisendes Bild ab, nämlich ob eine Nation über ihren natürlichen Grenzen lebt oder nicht.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 10368 • Das Konstrukt „globaler Hektar“ für bioproduktive Flächen und Biokapazität abstrahiert von der realen
10369 Flächennutzung.
- 10370 • Nicht erneuerbare Ressourcen, Wasser, „unproduktive“ Flächen (wo aber möglicherweise ein hohes
10371 Maß wertvoller Artenvielfalt herrscht) werden in die Analyse nicht mit einbezogen.
- 10372 • Aufgrund dieser Begrenzungen ist der ökologische Fußabdruck ungeeignet unter anderem für die
10373 Indikation von Biodiversität, als Maß für die Erhaltung von Ökosystemen oder als Grundlage für ein
10374 nationales Ressourcenmanagement.
- 10375 • Darüber hinaus scheinen problematische politische Schlussfolgerungen bei Vorliegen eines
10376 ökologischen Defizits denkbar: So könnte beispielsweise eine grundsätzlich erwünschte Erhöhung der
10377 Biokapazität durch eine Intensivierung der Landwirtschaft anstatt durch einen verminderten
10378 Ressourceneinsatz erreicht werden.
- 10379 Eine Nutzung des ökologischen Fußabdrucks als Leitindikator im Indikatorensetz der Enquete-Kommission
10380 würde mindestens die folgenden Weiterentwicklungen voraussetzen:
- 10381 • Eine Verbesserung der teils unsicheren Datengrundlagen und der Transparenz: Ein Datenabgleich mit
10382 nationalen Statistiken, eine Fehlerüberprüfung, die Korrektur von Schätzungen, Überprüfung von
10383 Hypothesen sowie höhere Dichtedaten von Handelsdaten wären wünschenswert, um die Solidität des
10384 Indikators für Zwecke der politischen Steuerung zu erhöhen.
- 10385 • Im Bereich methodischer Weiterentwicklungen wäre eine stärkere Anbindung an bestehende
10386 Umweltrechensysteme mit ihren Materialflussdaten, beispielsweise die Umweltökonomische
10387 Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes, wünschenswert.
- 10388 • Hinsichtlich globaler Verflechtungen sollte eine stärkere Berücksichtigung des Herkunfts- und des
10389 Bestimmungslandes von Handelsgütern stattfinden.
- 10390 • Anstelle globaler Koeffizienten sollten für den indirekten Energieeinsatz bei Importgütern für das
10391 jeweilige Produkt spezifische Koeffizienten verwandt werden.
- 10392 Insgesamt schätzt die Enquete-Kommission die Idee des ökologischen Fußabdrucks und empfiehlt deswegen
10393 eine Weiterentwicklung dieses intuitiv einleuchtenden, auf den ersten Blick weltweit vergleichbaren Indikators.
10394 Zugleich stellt sie jedoch fest, dass der Indikator zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Vielzahl methodischer, aber
10395 auch konzeptioneller Schwächen aufweist, sodass eine Aufnahme in einen amtlichen Indikatorensetz mehr
10396 Nachteile als Vorteile mit sich brächte.
- 10397 **Die globalen Umweltgrenzen nach Rockström et al. (2009)**
- 10398 Das andere von der Enquete-Kommission untersuchte Konzept setzt an beim von Rockström et al. definierten
10399 globalen Umweltraum.⁶⁷⁴ Dieser Ansatz ist unter anderem auch von der OECD und dem Wissenschaftlichen
10400 Beirat für globale Umweltveränderungen (WBGU) verwandt worden. Er stellt einen geeigneten Rahmen zur
10401 systematischen Untersuchung unterschiedlicher Dimensionen der Ökologie dar. Ergebnisse und Messwerte der
10402 ökologischen Forschung werden dabei entsprechend den jeweils betroffenen biophysikalischen Erdprozessen
10403 ausgewiesen.⁶⁷⁵

⁶⁷⁴ Der Ansatz der globalen Umweltgrenzen wurde von 29 führenden Umwelt- und Klimawissenschaftlern erarbeitet und als wissenschaftlicher Beitrag unter der Überschrift „Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity“ in der Fachzeitschrift „Ecology and Society“ veröffentlicht. Vgl. Rockström, Johan et al. (2009). Planetary Boundaries. Dieser Beitrag bildete die Grundlage für eine in der naturwissenschaftlichen Fachzeitschrift „Nature“ veröffentlichte Kurzfassung. Vgl. Rockström, Johan et al. (2009). A Safe Operating Space for Humanity. Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Quellenverweise im Text auf diese Kurzfassung.

⁶⁷⁵ Diese Erdprozesse sind (1) Klimawandel, (2) Übersäuerung der Ozeane, (3) Vernichtung der Ozon-Schicht, (4) Stickstoff-Zyklus, (5) Phosphor-Zyklus, (6) Frischwasser-Nutzung, (7) Landnutzungsmuster, (8) Verlust von Biodiversität, (9) Aerosole in der Atmosphäre, (10) Chemische Verschmutzung; vgl. die ausführliche Darstellung dieses Konzepts im Kapitel 1.4.4 Begrenzungen des „Umweltraums“ im Berichtsteil der Projektgruppe 3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10404 Rockström et al. definieren zehn globale Umweltgrenzen („planetary boundaries“), bei deren Einhaltung die
10405 Menschheit – nach heutigem Wissensstand – von der hohen biophysikalischen Stabilität des Erdsystems seit der
10406 letzten Eiszeit noch Tausende von Jahren profitieren würde.⁶⁷⁶ Die ökologischen Belastungsgrenzen werden von
10407 Rockström et al. so festgelegt, dass der Menschheit innerhalb des so definierten Raumes mit großer
10408 Wahrscheinlichkeit ein sicherer „Betrieb“ des Erdsystems möglich ist („a safe operating space for humanity“).⁶⁷⁷
10409 Von diesen zehn Grenzen hat die Enquete-Kommission jene drei als Indikatoren ausgewählt, bei denen die
10410 kritischen Grenzwerte bereits überschritten sind: Klimawandel, Stickstoff-Zyklus und Verlust von
10411 Biodiversität.⁶⁷⁸ Mit dieser Auswahl wird den Geboten der Übersichtlichkeit und der möglichst guten
10412 Kommunizierbarkeit des Indikatoren-Tableaus Rechnung getragen.

10413 Als Leitindikatoren verwendet die Enquete-Kommission jedoch nicht die globalen Werte in den drei
10414 ausgewählten Umweltgrenzen, denn auch wenn diese globalen Werte für die künftige Entwicklung des Planeten
10415 – und somit auch für Deutschland – von entscheidender Bedeutung sind, so unterliegen sie doch nur einem
10416 geringen Einfluss direkter Steuerung durch die deutsche Politik. In einem differenzierten Abwägungsprozess hat
10417 sich deshalb die Enquete-Kommission dafür entschieden, im Indikatorensatz abweichend von der
10418 Schwerpunktsetzung des Kapitels zur Entkopplung von Wachstum und Ressourcenverbrauch bei den Indikatoren
10419 das Augenmerk stärker auf die Entwicklung der nationalen Werte zu lenken: Hier liegt der bestimmende Einfluss
10420 der deutschen Politik, hier trägt Deutschland direkt Verantwortung, hier kann sich zeigen, ob Deutschland eine
10421 Vorreiterrolle einnimmt.

10422 Um das Bewusstsein in Politik und Öffentlichkeit dafür zu schaffen und zu erhalten, dass sich der Erfolg aller
10423 Bemühungen um die Einhaltung der ökologischen Belastungsgrenzen letztlich im globalen Maßstab entscheidet,
10424 werden die entsprechenden globalen Indikatoren als Warnlampen in den Indikatorensatz aufgenommen (siehe
10425 unten). Diese werden angesichts der gegenwärtigen und absehbaren internationalen Entwicklung in den nächsten
10426 Jahren dauerhaft „leuchten“ und somit nicht zu übersehen sein.

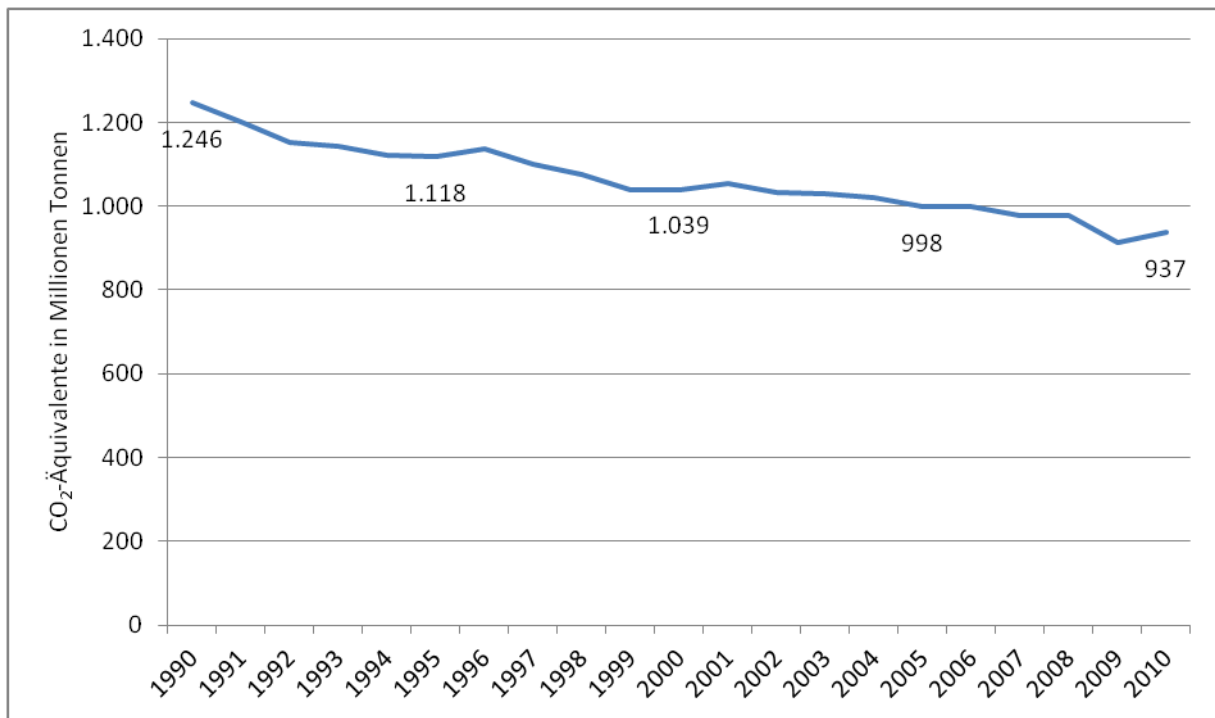
10427 **3.4.2.1 Leitindikator: Die deutschen Treibhausgasemissionen**

10428 Der erste Leitindikator sind die deutschen Treibhausgasemissionen, wobei sich die Enquete-Kommission
10429 entsprechend gängigen Konventionen an den sechs im Kyoto-Protokoll genannten klimaschädlichen
10430 Treibhausgasen orientiert. Zur besseren Vergleichbarkeit werden die fünf weniger häufigen der sechs Gase in
10431 CO₂-Äquivalente umgerechnet, sodass die Entwicklung der Emissionen dieser sechs Treibhausgase anhand einer
10432 einzigen Kennziffer – ausgedrückt in Millionen Tonnen CO₂-äquivalenter Treibhausgasemissionen – beobachtet
10433 werden kann, wie sie das Umweltbundesamt ausweist. Abbildung 75 zeigt die Entwicklung dieses Indikators von
10434 1990 bis 2010.

⁶⁷⁶ Vgl. Rockström et al. (2009). A Safe Operating Space for Humanity: 472.

⁶⁷⁷ So der Titel des weit zitierten Aufsatzes in „Nature“ von Rockström et al. (2009).

⁶⁷⁸ Die Umweltgrenzen wurden von Rockström et al. aufgrund der Ausrichtung ihrer Forschungsarbeit als Bestandsgrößen (beispielsweise die akkumulierte CO₂-Konzentration in der Troposphäre) definiert. Für den Zweck eines jährlichen Berichtswesens hat die Enquete-Kommission daraus die entsprechenden Flussgrößen abgeleitet und als Indikatoren festgelegt (beispielsweise die deutschen CO₂-Emissionen in einem Jahr). Auf diese Weise kann etwa beurteilt werden, ob etwa Deutschland in einem bestimmten Jahr zu einem Anstieg oder einer Reduktion der CO₂-Konzentration beigetragen hat.



10435

10436 Abbildung 75: Entwicklung der deutschen Treibhausgasemissionen in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente, 1990
10437 bis 2010.⁶⁷⁹

10438 Diese Kennzahl weist eine Schwäche auf, die Beachtung verdient: Sie bietet keine Handhabe gegen das Problem
10439 des „Carbon leakage“, also dagegen, dass die von der deutschen Bevölkerung konsumierten Importe bezüglich
10440 ihres CO₂-Gehaltes nicht enthalten sind und somit die Außenhandelsstruktur eines Landes den Wert dieses
10441 Indikators verzerren könnte.⁶⁸⁰ Umgekehrt müssten die in den deutschen Exporten enthaltenen
10442 Treibhausgasemissionen herausgerechnet werden, da sie nicht in den Konsum der deutschen Bevölkerung
10443 eingehen. Daher sollte dieser Indikator idealerweise durch um die Außenhandelsflüsse bereinigte
10444 Treibhausgasemissionen ersetzt werden, sobald hierfür aktuelle und kontinuierliche Daten vorliegen. Da diese
10445 Daten bisher nur bis 2008 vorliegen, bietet der hier vorgestellte Indikator eine aktuelle und ausreichend gute
10446 Annäherung an die Höhe der durch die deutsche Bevölkerung verursachten Treibhausgasemissionen.

10447 **3.4.2.2 Leitindikator: Die deutsche Rate des Biodiversitätsverlusts**

10448 Der zweite Leitindikator ist die Rate des Verlusts an Biodiversität (hier verstanden als Verlust an Artenvielfalt).
10449 Einem hohen Maß an Biodiversität wird eine Vielzahl an wichtigen Funktionen für intakte ökologische Systeme
10450 zugesprochen.⁶⁸¹ Zugleich hat der Artenverlust global, aber auch in Deutschland ein beunruhigendes Tempo
10451 angenommen, sodass es wichtig ist, die weitere Entwicklung über den Indikatorenansatz im Blick zu haben.

10452 Im Kapitel zur Entkopplung von Wachstum und Ressourcenverbrauch wird zur Messung der Rate auf den
10453 deutschen Vogelindex abgestellt.⁶⁸² Wie dort betont wird, ist der Vogelindex zwar kein perfekter, aber ein
10454 geeigneter Indikator zur Annäherung an das außerordentlich schwierig zu messende Konstrukt der Biodiversität.
10455 Allerdings ist es für die Intention des Indikatorenansatzes wichtig, neben der intertemporalen auch eine
10456 internationale Vergleichbarkeit seiner Werte herzustellen. Deshalb hat sich die Enquete-Kommission
10457 entschieden, anstelle des vollständigen deutschen Vogelindex nur dessen Teilindex „Agrarland“ zu verwenden.

⁶⁷⁹ Quelle: Umweltbundesamt (2011). Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen 1990–2010. Gemäß dem Kyoto-Protokoll werden die Treibhausgasemissionen abzüglich CO₂-Emissionen aus sogenannten LULUCF(land-use, land-use change and forestry)-Aktivitäten verwandt.

⁶⁸⁰ Vgl. Kapitel 4.3 im Berichtsteil der Projektgruppe 3.

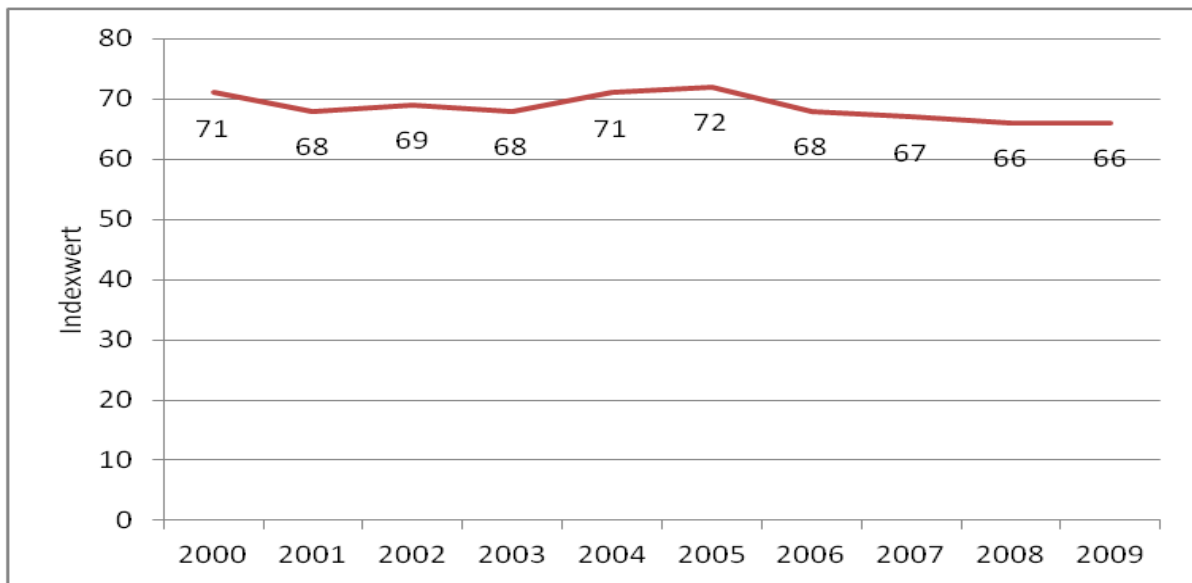
⁶⁸¹ Siehe dazu Kapitel 3.3.2 im Berichtsteil der Projektgruppe 3.

⁶⁸² Vgl. Kapitel 4.1.1 im Berichtsteil der Projektgruppe 3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10458 Dieser Teilindex stützt sich nur auf die beobachteten Feldvogelarten und ähnelt damit dem von Eurostat
10459 veröffentlichten europäischen Vogelindex, der auf 37 Vogelarten der Kategorie „gemeiner Feldvogel“ basiert.

10460 Für Deutschland ergibt sich daraus die folgende Zeitreihe:



10461

10462 Abbildung 76: Entwicklung des deutschen Vogelindex, 2000 bis 2009.⁶⁸³

10463 3.4.2.3 Leitindikator: Die deutsche Stickstoffbilanz

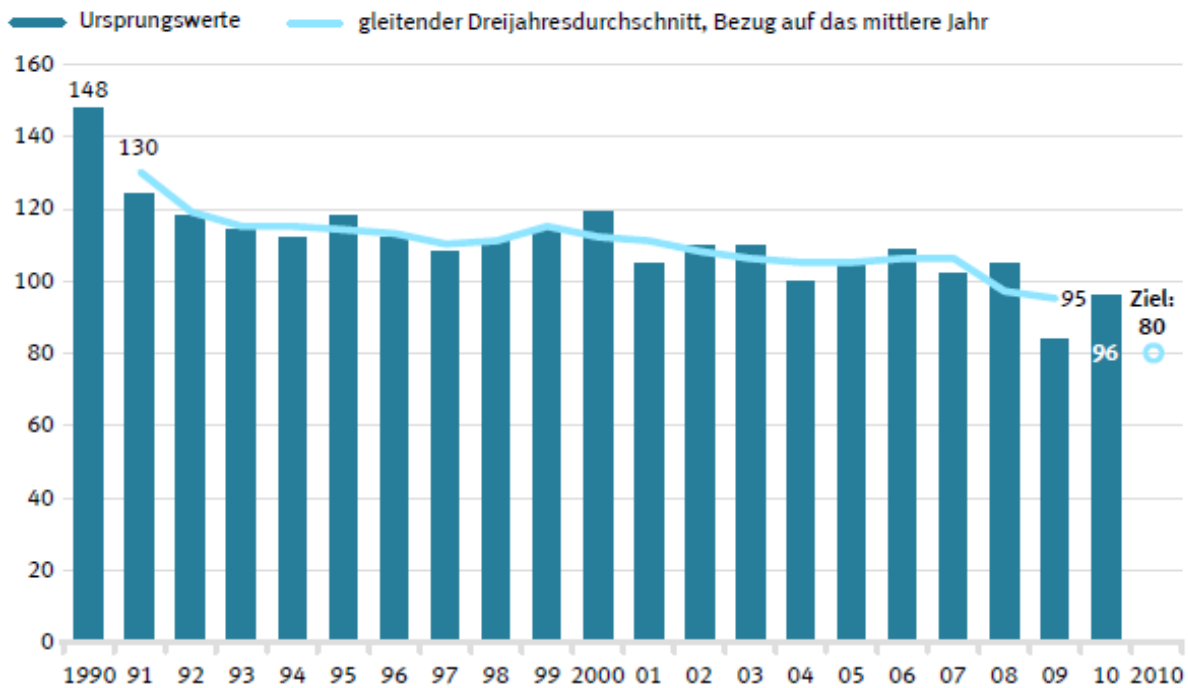
10464 Der Eintrag zu hoher Stickstoffmengen in Böden oder in Gewässern bringt nachhaltige Schäden mit sich,
10465 beispielsweise die Eutrophierung der Gewässer.⁶⁸⁴ Da die Stickstoffüberschüsse heute sehr stark angestiegen
10466 sind (Rockström et al. kommen beispielsweise auf einen aktuellen globalen Wert von 121 Millionen Tonnen
10467 Stickstoff, bei einer globalen Grenze von 35 Millionen), sieht die Enquete-Kommission hier besonders großen
10468 Handlungsbedarf.

10469 In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ist der Indikator Stickstoffüberschüsse enthalten.
10470 Die Definition ist: Stickstoffzufuhr abzüglich Stickstoffabfuhr pro Quadratmeter landwirtschaftlich genutzter
10471 Fläche. Laut Fortschrittsbericht 2012 zur Nachhaltigkeitsstrategie galt für die deutsche Bundesregierung ein
10472 Zielwert von 80 Kilogramm pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche bis 2010. Der aktuellste verfügbare
10473 Wert für das Jahr 2009 lag bei 95 Kilogramm pro Hektar (maßgeblich ist das Dreijahresmittel 2008 bis 2010).
10474 Bei Fortsetzung der Entwicklung der letzten Jahre würde der Zielwert der Nachhaltigkeitsstrategie nicht erreicht.

⁶⁸³ Quelle: Statistisches Bundesamt (2012). Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: 15. Der Index ist auf den Zielwert 100 für das Jahr 2015 normiert. Dieses Ziel ist der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie entnommen, für die das Statistische Bundesamt seinen Indikatorenbericht erstellt.

⁶⁸⁴ Vgl. dazu Kapitel 2.3.4.1 im Berichtsteil der Projektgruppe 3.

**Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz Deutschland
in kg/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche**



10475

10476

Abbildung 77: Stickstoffbilanz für Deutschland, 1990 bis 2010.⁶⁸⁵

10477 **3.4.3 Die Warnlampen**

10478 Wie oben angesprochen dürfen bei einem derart globalen Phänomen wie dem ökologischen Zustand des
10479 Planeten die internationalen Indikatoren zur Entwicklung elementarer Erdsysteme keinesfalls aus dem Blick
10480 geraten. Daher hat die Kommission entschieden, die globalen Werte jener drei im globalen Maßstab bereits
10481 überschrittenen Umweltgrenzen, aus denen die Leitindikatoren für Deutschland abgeleitet wurden, als
10482 Warnlampen in das Indikatorentableau aufzunehmen. Sie sollen „aufleuchten“ solange die globalen
10483 Belastungsgrenzen dieser drei Umweltdimensionen überschritten sind.

10484 Dabei muss allerdings aufgrund der teils unvollständigen Datenverfügbarkeit berücksichtigt werden, dass sich
10485 die Warnlampen teilweise nur auf die EU-Mitgliedstaaten, nicht aber auf die Staaten anderer Kontinente
10486 beziehen. Hier sieht die Kommission dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich einer vollständigeren Erhebung
10487 und Bereitstellung globaler Umweltstatistiken.

10488 **3.4.3.1 Warnlampe: Die internationalen Treibhausgasemissionen**

10489 Da der Klimawandel ein globales Phänomen ist, das auf der weltweit gleich hohen Konzentration von CO₂ und
10490 anderen klimarelevanten Gasen in der Troposphäre basiert, sind letztlich die globalen Treibhausgasemissionen
10491 dafür ausschlaggebend, wie stark der menschengemachte Klimawandel ausfällt.⁶⁸⁶ Daher soll die Höhe der
10492 globalen Treibhausgasemissionen der deutschen Politik als Warnlampe dienen, auch wenn sie für die deutsche
10493 Politik nicht direkt steuerbar sind. Das „Leuchten“ dieser Warnlampe weist insbesondere darauf hin, dass trotz
10494 aller klimapolitischen Maßnahmen im nationalen Kontext, beispielsweise bei der Umsetzung der Energiewende,
10495 ein unvermindert hohes Engagement Deutschlands für ein globales Klimaschutzabkommen notwendig ist. Die
10496 Entwicklung der globalen Treibhausgasemissionen zeigt, wie dringlich der Abschluss einer entsprechenden
10497 Übereinkunft ist.

10498 Für die globalen Treibhausgasemissionen liegen weltweit vergleichbare Daten aus der Datenbank EDGAR⁶⁸⁷
10499 vor, die vom Joint Research Centre (JRC) der Europäischen Kommission und der niederländischen

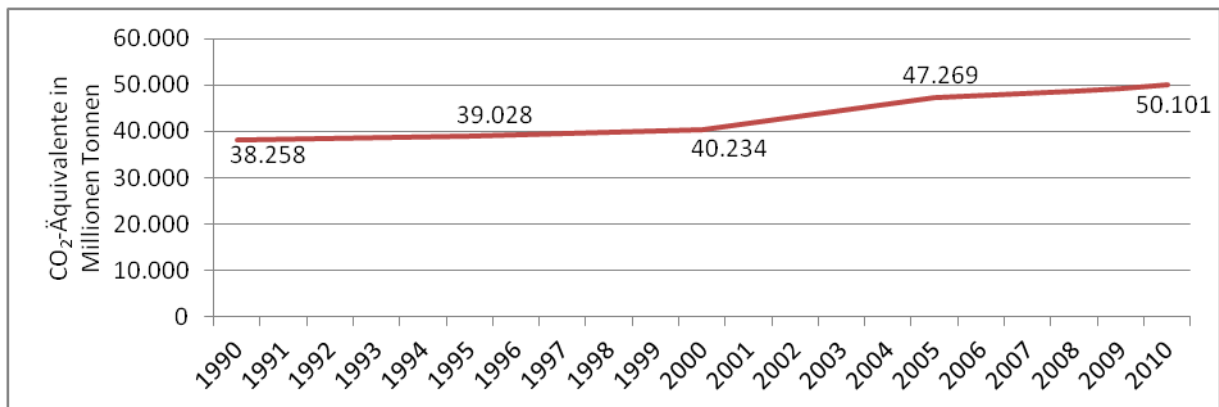
⁶⁸⁵ Quelle: Statistisches Bundesamt (2012). Umweltökonomische Gesamtrechnungen: 19.

⁶⁸⁶ Siehe die ausführliche Darstellung in Kapitel 3.3.1 „Klimawandel“ im Berichtsteil der Projektgruppe 3.

⁶⁸⁷ Das Akronym EDGAR steht für „Emission Database for Global Atmospheric Research“.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10500 Umweltbehörde PBL betrieben wird. Für den Zeitraum 1990 bis 2007 liegen die Daten lediglich im Fünf-Jahres-
10501 Turnus vor; seither werden jedoch jährlich neue Zahlen publiziert, wobei sich die aktuellen derzeit vorliegenden
10502 Angaben auf das Jahr 2010 beziehen. Abbildung 78 zeigt die Entwicklung der globalen Treibhausgasemissionen
10503 nach Abgrenzung des Kyoto-Protokolls.



10504

10505 Abbildung 78: Entwicklung der globalen Treibhausgasemissionen in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente, 1990
10506 bis 2010.⁶⁸⁸

10507 Die Warnlampe soll „leuchten“, wenn die globalen Treibhausgasemissionen in einem Jahr gegenüber dem
10508 Vorjahr ansteigen, da dies eine Entwicklung in die falsche Richtung bedeutet.

10509 3.4.3.2 Warnlampe: Die internationale Rate des Biodiversitätsverlusts

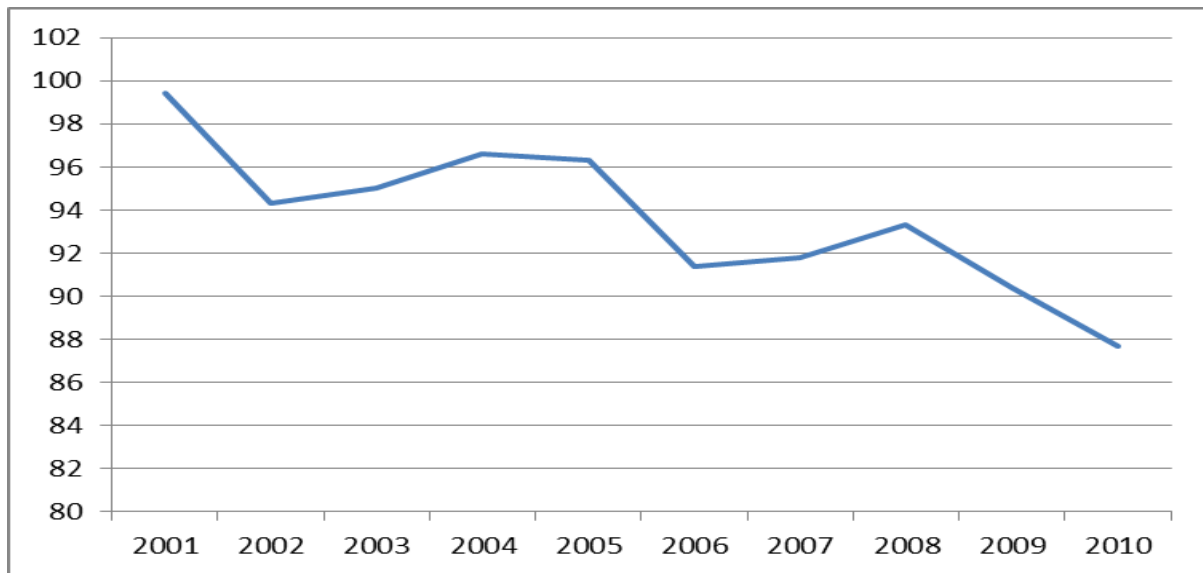
10510 Als zweite Warnlampe verwendet der Indikatorenansatz in Ergänzung zum zweiten Leitindikator die weltweite
10511 Rate des Biodiversitätsverlusts. Denn wenngleich die deutsche Politik in erster Linie auf die Entwicklung der
10512 nationalen Artenvielfalt maßgeblichen Einfluss nehmen kann, so hängt die Lebensqualität der deutschen
10513 Bevölkerung mittelbar auf vielfache Art und Weise auch von der weltweiten Artenvielfalt ab. Sollten
10514 Ökosysteme weltweit infolge von Biodiversitätsverlusten irreversibel geschädigt werden, so wäre das auch mit
10515 gravierenden Auswirkungen für Deutschland verbunden.⁶⁸⁹

10516 Die Messung der internationalen Rate des Biodiversitätsverlusts erfolgt anhand des von Eurostat veröffentlichten
10517 europäischen Vogelindex. Dieser Vogelindex stützt sich nicht wie der Index des Bundesamtes für Naturschutz
10518 auf 59 Vogelarten, sondern auf 37 Vogelarten der Kategorie „gemeiner Feldvogel“. Zu beachten ist, dass der
10519 europäische, von Eurostat herausgegebene Vogelindex nicht von den nationalen statistischen Ämtern der
10520 Mitgliedstaaten erhoben wird. Stattdessen findet die Beobachtung der Feldvögel durch freiwillig arbeitende
10521 Wissenschaftler statt.⁶⁹⁰ Anschließend werden die Daten jedoch von Eurostat auf ihre Verlässlichkeit hin
10522 überprüft, sodass vereinfachend von einer „halb-amtlichen Statistik“ gesprochen kann. Der Index ist mit dem
10523 Wert 100 auf das Jahr 2000 normiert. Abbildung 79 veranschaulicht die zeitliche Entwicklung des Vogelindex
10524 für die EU.

⁶⁸⁸ Quelle: Joint Research Centre; PBL Netherlands Environmental Assessment Agency (2012). EDGAR. Release Version 4.2. GHG (CO₂, CH₄, N₂O, F-gases) Emission Time Series 1990-2010 per Region/Country. Internetseite [Stand 11.1.2013]. Abbildung 78 basiert auf Datenpunkten für die Jahre 1990, 1995, 2000, 2005, 2008, 2009 und 2010; für die dazwischenliegenden Jahre wurden die Werte linear interpoliert, um eine bessere Darstellung zu ermöglichen.

⁶⁸⁹ Siehe die ausführliche Darstellung in Kapitel 3.3.2 „Biodiversität“ im Berichtsteil der Projektgruppe 3.

⁶⁹⁰ Dies mit der Folge, dass für manche Mitgliedstaaten keine Daten vorliegen und generell die derzeit aktuellsten verfügbaren Daten aus dem Jahre 2008 stammen.



10525

10526

Abbildung 79: Entwicklung des europäischen Vogelindex für die gesamte EU, 2001 bis 2012.⁶⁹¹

10527 Die Warnlampe soll „leuchten“, wenn der europäische Vogelindex in einem Jahr gegenüber dem Vorjahr sinkt,
10528 da dies eine Entwicklung in die falsche Richtung bedeutet.

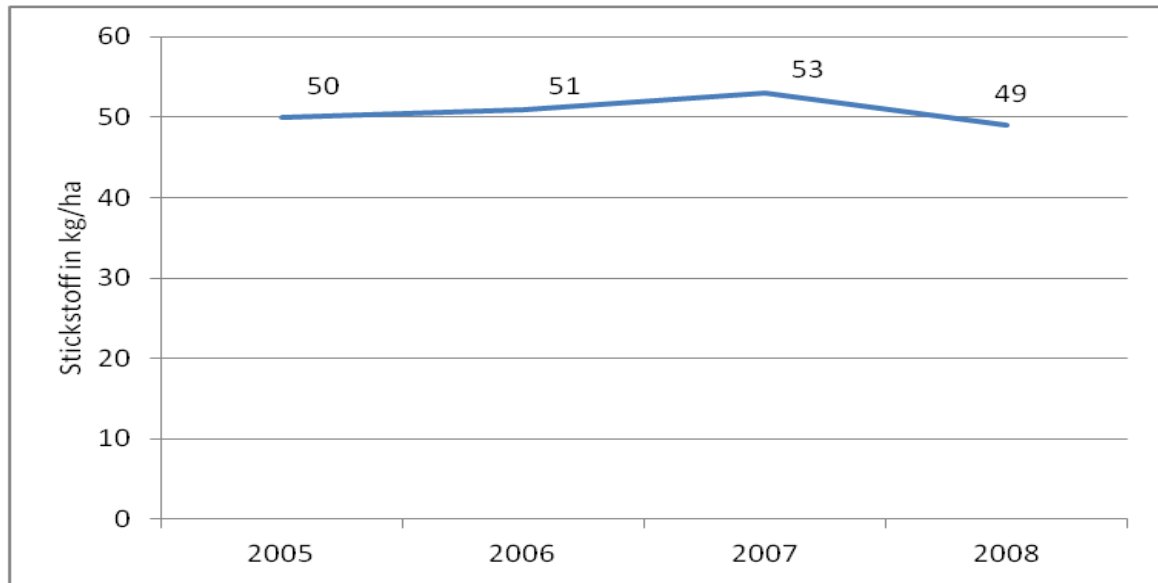
10529 **3.4.3.3 Warnlampe: Die internationale Stickstoffbilanz**

10530 Schließlich soll auch der dritte Leitindikator – die deutsche Stickstoffbilanz – durch die entsprechende
10531 internationale Kennziffer als Warnlampe ergänzt werden. Denn selbst wenn die deutsche Stickstoffbilanz sich
10532 verbessern und der Leitindikator folglich einen Fortschritt anzeigen sollte, wäre es fatal, darüber den Blick auf
10533 die Entwicklung in anderen Ländern und der Welt insgesamt aus den Augen zu verlieren. Auch in diesem
10534 Bereich der Ökologie geht es letztlich, wie im Aufsatz von Rockström et al. aufgezeigt wird, um eine globale
10535 Umweltgrenze, die der Menschheit insgesamt Schranken setzt. Deutschland muss hier seinen individuellen
10536 Beitrag möglichst positiv gestalten, sollte aber immer auch die Gesamtentwicklung im Blick behalten und unter
10537 anderem im Rahmen internationaler Umweltabkommen darauf hinwirken, dass auch andere Staaten ihrer
10538 Verantwortung gerecht werden.

10539 Verlässliche weltweite Stickstoffbilanzen sind jedoch bislang nicht in der wünschenswerten Qualität erhältlich.
10540 Aus Sicht der Enquete-Kommission bieten sich als Warnlampe deshalb am ehesten die von Eurostat erstellten
10541 Schätzungen zu den Stickstoffbilanzen fast aller EU-Mitgliedstaaten an. Die Messung erfolgt analog zum
10542 deutschen Wert für den Leitindikator Stickstoffbilanz jeweils als Stickstoffzufuhr abzüglich Stickstoffabfuhr pro
10543 Quadratmeter landwirtschaftlich genutzter Fläche. Aktuell sind nur Daten zum Jahr 2008 vorhanden; der Wert
10544 für die EU beträgt durchschnittlich 49 Kilogramm pro Hektar. Die Enquete-Kommission empfiehlt eine künftig
10545 schnellere Bereitstellung der jeweils aktuellen Zahlen.

⁶⁹¹ Quelle: Eurostat (2012). Schutz der natürlichen Ressourcen – Index weit verbreiteter Vogelarten. Internetseite [Stand 11.1.2013] sowie eigene Darstellung.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2



10546

10547
10548

Abbildung 80: Entwicklung der Stickstoffbilanz der Europäischen Union der 27 Mitgliedstaaten, 2005 bis 2008.⁶⁹²

10549
10550

Die Warnlampe soll „leuchten“, wenn der europäische Stickstoffeintrag in einem Jahr gegenüber dem Vorjahr zunimmt, da dies eine Entwicklung in die falsche Richtung bedeutet.

10551

⁶⁹² Quelle: Eurostat (2012). Gross Nutrient Balance. Internetseite [Stand 11.1.2013]. Vor 2005 liegen nur Zahlen für die EU der 15 Mitgliedstaaten vor, weshalb die Vergleichbarkeit sehr gering ist und auf eine Darstellung dieser Werte verzichtet werden soll.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10552 **Sondervotum des Sachverständigen Prof. Dr. Marc Oliver Bettzüge sowie des Abgeordneten** 10553 **Dr. Matthias Heider zu Kapitel 3.4 (Ökologie) des Berichts der Projektgruppe 2**

10554 *Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass der vorgeschlagene Indikatorensatz explizit die von Rockström et al. (2009)*
10555 *identifizierten kritischen Erd-System-Prozesse in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt. Damit ist dieser*
10556 *Indikatorensatz anschlussfähig an das Ergebnis der Projektgruppe 3. Im entsprechenden Bericht dieser*
10557 *Projektgruppe heißt es: „Angesichts der globalen Überschreitung von mehreren kritischen Umweltraumgrenzen*
10558 *bedarf es in den kommenden Jahrzehnten absoluter Reduktionsprozesse in wichtigen Umweltdimensionen [...]*
10559 *bei gleichzeitiger Vermeidung von Problemverschiebungen...“ (siehe Kapitel 6.1 im Berichtsteil der*
10560 *Projektgruppe 3). Insbesondere in der langen Frist werden die Folgen Überschreitung auch unmittelbar*
10561 *auf die Lebensqualität und Entfaltungsmöglichkeiten der Bürger Deutschlands zurückwirken. Es erscheint der*
10562 *Enquête-Kommission daher geboten, der Messung des Ausmaßes der globalen Belastungen der Erd-System-*
10563 *Prozesse Priorität im Rahmen des Indikatorenansatzes einzuräumen. Weitere ökologische Faktoren, die*
10564 *unmittelbarer und in einer kürzeren Frist das Wohlbefinden der Bürger Deutschlands beeinflussen können, wie*
10565 *zum Beispiel die Luft- und Wasserqualität oder die Flächennutzung in Deutschland, sind zwar ebenfalls von*
10566 *erheblicher Bedeutung, sollten aber an anderer Stelle berücksichtigt werden.*

10567 *Allerdings finden wir es auf der Grundlage der Ergebnisse der Projektgruppe 3 außerordentlich problematisch,*
10568 *dass der vorgeschlagene Indikatorsatz den unmittelbar **national** verursachten Belastungen der Erd-System-*
10569 *Prozesse, eine herausgehobene Rolle als Leitindikatoren zuweist.*

10570 *Diese starke Betonung national verursachter Belastungen übersieht die vielfältigen Wechselwirkungen auf der*
10571 *globalen Ebene. Der Bericht der Projektgruppe 3 stellt hierzu fest: „Bei den meisten der für diesen Bericht als*
10572 *relevant erkannten Umweltgrenzen weicht die geographische Ausbreitung der Schäden aus der Überschreitung*
10573 *einer Umweltgrenze von politischen und administrativen Grenzen ab. [...] Gleichzeitig wird die effektive*
10574 *Wirkung nationalstaatlicher Maßnahmen zur Ursachenbekämpfung durch vielfältige und komplexe*
10575 *Wechselwirkungen eingeschränkt“ (siehe Kapitel 3.2 im Berichtsteil der Projektgruppe 3), wobei letztere vor*
10576 *allem die Problematik der globalen Allmende, den Reboundeffekt sowie das sogenannte Leakage umfassen.*

10577 *Nationale Werte für globale Umweltgrenzen sind daher vor allem ein Indikator für den Spielraum der*
10578 *Bundesrepublik Deutschland in den globalen Verhandlungen um wirksame internationale*
10579 *Umweltschutzabkommen. In einem gewissen Sinne können sie auch als Indikator für die Glaubwürdigkeit einer*
10580 *deutschen Vorreiterrolle in Sachen des globalen Umweltschutzes interpretiert werden, wobei hier allerdings die*
10581 *Pro-Kopf-, Pro-Primärenergieverbrauch- oder Pro-BIP-Werte noch aussagekräftiger wären als die absoluten*
10582 *Emissionen.*

10583 *Doch die nationalen Werte messen nicht die **tatsächliche** Verbesserung der Lebens- und*
10584 *Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen in Deutschland und in der Welt. Doch genau diese Messung der*
10585 ***tatsächlichen** Entwicklung der Lebens- und Entfaltungsmöglichkeiten der Bürger unseres Landes ist das erklärte*
10586 *Ziel des Indikatorensatzes, welches in den anderen Dimensionen der Indikatoren ja auch entsprechend*
10587 *umgesetzt worden sind. Insofern sehen wir in der Wahl der ökologischen Leitindikatoren einen Bruch gegenüber*
10588 *der Systematik bei der Auswahl der übrigen Leitindikatoren. Konsistent und zielführend wäre es unseres*
10589 *Erachtens gewesen, Leit-Indikatoren für die konkrete Lebenssituation der Bürgerinnen und Bürger in unserem*
10590 *Land zu wählen, beispielsweise bezüglich der Belastungen mit Luftschadstoffen oder mit Lärm, oder bezüglich*
10591 *der Flächenversiegelung oder der Wasserqualität.*

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10592 **Sondervotum der Abgeordneten Edegard Bulmahn und Daniela Kolbe sowie des**
10593 **Sachverständigen Michael Müller zum vorgeschlagenen Indikatorensatz, insbesondere**
10594 **Ökologie**

10595 *Wir unterstützen den mehrheitlich von der Projektgruppe 2 „Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw.*
10596 *Fortschrittsindikators“ gemachten Vorschlag der Leitindikatoren. Wir sehen darin eine Chance, die Verengung*
10597 *der Wohlstands- und Fortschrittsdebatte auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu überwinden und*
10598 *Zusammenhänge zu erfassen und zu bewerten.*

10599 *Wir schlagen allerdings in der Säule Ökologie eine Änderung vor. Die Indikatoren müssen aus unserer Sicht die*
10600 *drei Hauptherausforderungen berücksichtigen:*

10601 • ***Überlastung der natürlichen Senken**, insbesondere durch die Wärme stauenden Treibhausgase, die*
10602 *zum anthropogenen Klimawandel führen;*

10603 • ***Verlust an Tier- und Pflanzenarten** durch die Zerstörung an Biodiversität;*

10604 • ***Verknappung der natürlichen Ressourcen** z. B. durch Peak-Water oder Peak-Oil.*

10605 *Wir teilen die Auffassung, dass in erster Linie die nationalen Daten erhoben und in einen Zusammenhang mit*
10606 *der globalen Entwicklung gestellt werden.*

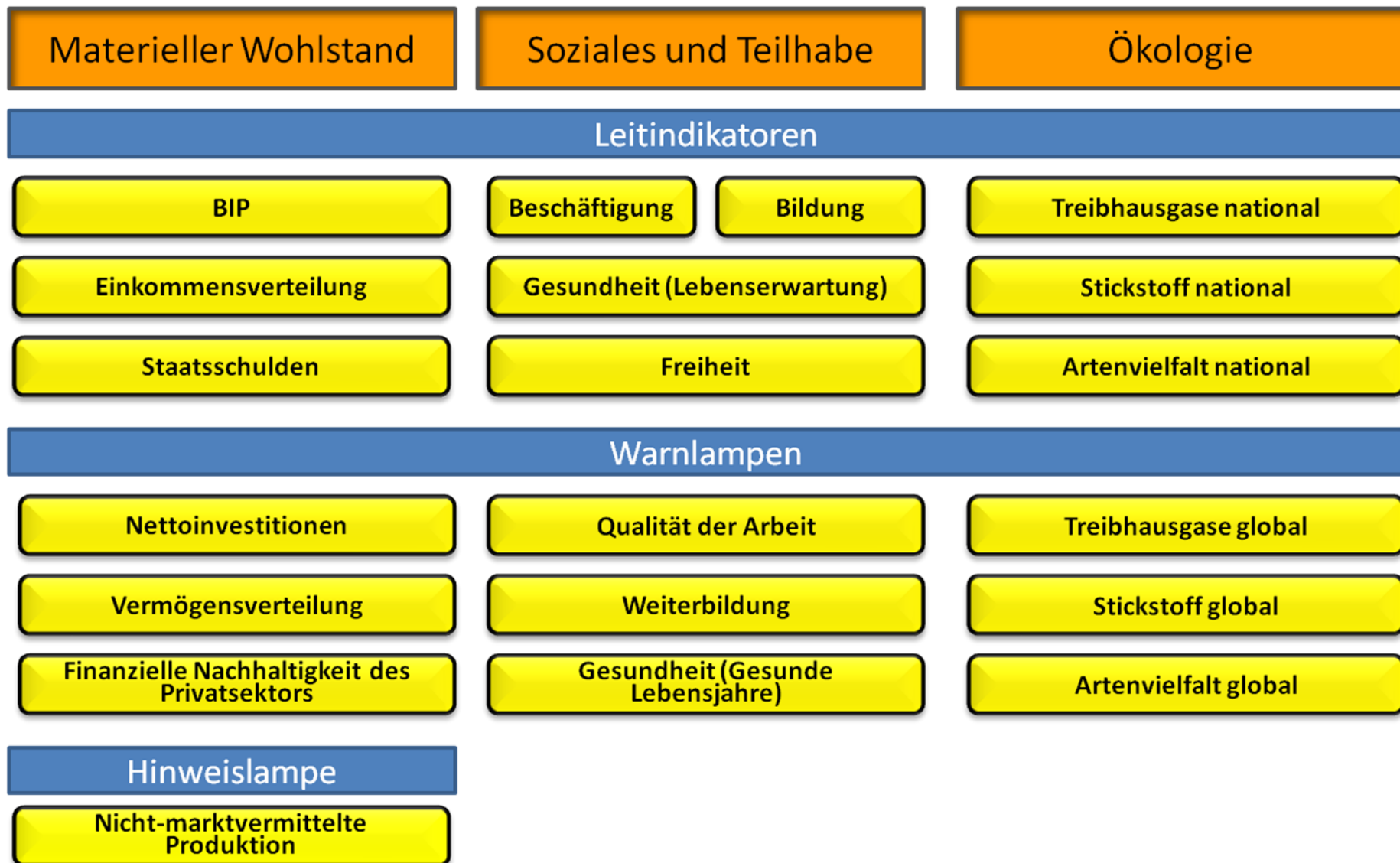
10607 *Konkrete Grundlagen für die Datenerfassung sind*

10608 • *für die Senken die Treibhausgase, insbesondere Kohlendioxid (CO₂);*

10609 • *für die Biodiversität die Roten Listen und die Bodendegradation;*

10610 • *für die Verknappung nationale Erhebungen und erweiterte JODI-Zahlen der Vereinten Nationen.*

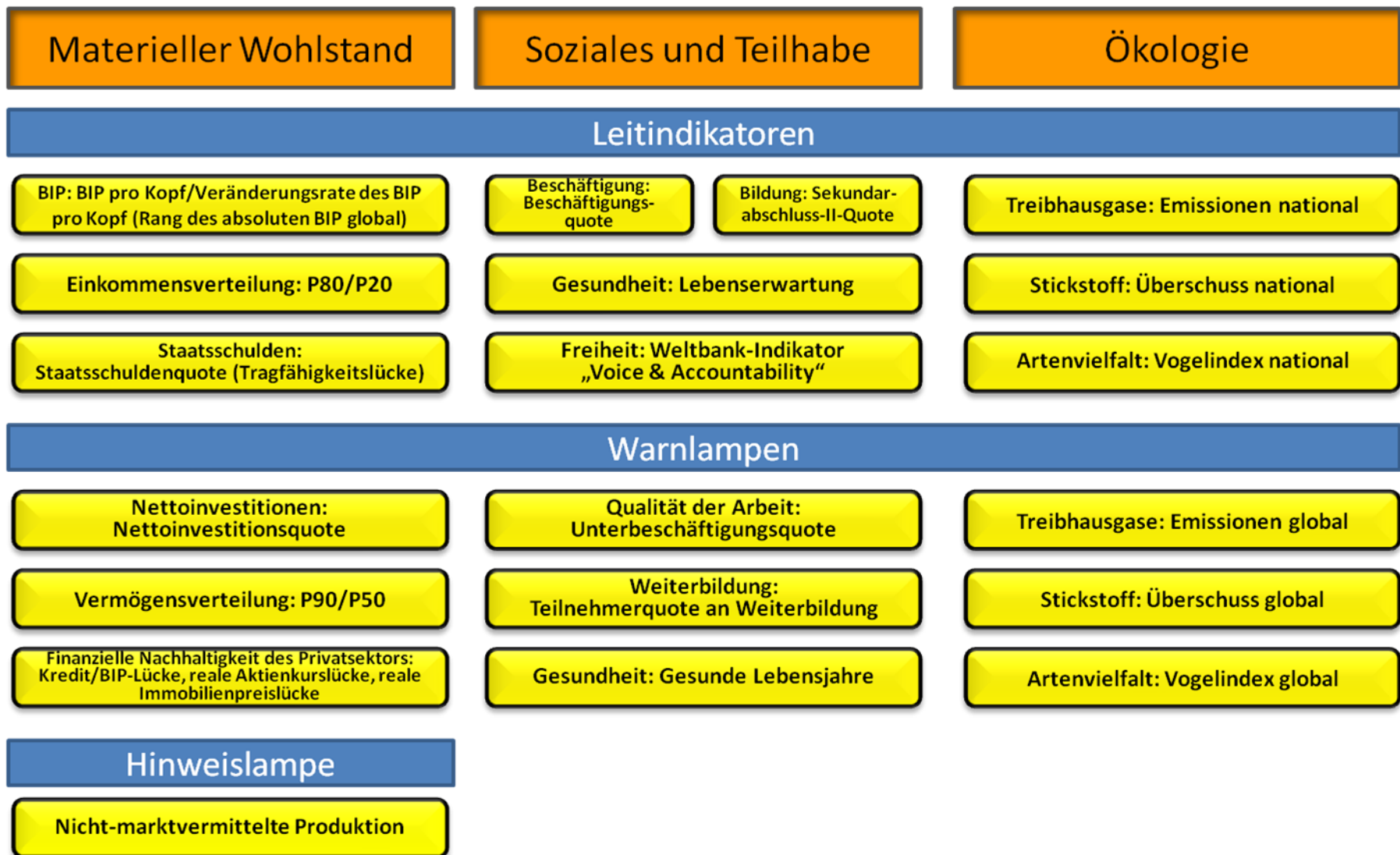
10611



10612

10613

Abbildung 81: Der Indikatorensetz mit Warnlampen.



10614

10615

Abbildung 82: Der Indikatorensetz mit Warnlampen im Detail.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10616 **Sondervotum des Sachverständigen Prof. Meinhard Miegel zum Indikatorenansatz der** 10617 **Projektgruppe 2**

10618 *Der Auftrag, der der Projektgruppe 2 der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität - Wege*
10619 *zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der sozialen Marktwirtschaft“ gestellt war,*
10620 *war „die Entwicklung eines ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikators“, der umfassender sein*
10621 *sollte als das Bruttoinlandsprodukt, um dieses zu ergänzen. Im Kern ging es also darum, die durch das BIP*
10622 *unzulänglich erfassten Wohlstandsdimensionen durch einen weiteren Indikator zum Ausdruck zu bringen.*

10623 *Nachdem sich bei der Projektarbeit zeigte, dass ein solcher ganzheitlicher Wohlstandsindikator mit erheblichen*
10624 *Problemen behaftet sein würde, entschied sich die Projektgruppe für einen Indikatorenansatz, der „so viele*
10625 *Indikatoren wie nötig und so wenige wie möglich“ enthalten sollte. Im Ergebnis führte dies allerdings zur*
10626 *Identifikation von mindestens 21 Indikatoren, die semantisch in Leitindikatoren sowie Hinweis- und Warnlampen*
10627 *gegliedert sind und die ihrerseits in zahlreiche weitere Unterindikatoren zerfallen.*

10628 *Damit ist ein System geschaffen, das möglicherweise geeignet ist, als Grundlage für einen weiteren Bericht*
10629 *analog zum Familienbericht, dem Armuts- und Reichtumsbericht oder dem Nachhaltigkeitsbericht zu dienen,*
10630 *nicht aber als Ergänzung zum derzeit dominanten BIP. Dafür hätte es in seinen formalen Grundstrukturen mit*
10631 *diesem kongruent, das heißt überschaubar, transparent, leicht erfassbar, gut kommunizierbar und nicht zuletzt*
10632 *alltagstauglich sein müssen.*

10633 *Das alles ist bei vorliegendem System nicht der Fall. Vielmehr erfordert es ganz erhebliche Vorkenntnisse und*
10634 *ist in Einzelbereichen wie dem Indikator „Mitsprache und Verantwortlichkeit“ („Voice & Accountability“)*
10635 *selbst Fachleuten nur schwer verständlich. Deshalb bedarf es – unstrittig – für seine Penetration und Pflege*
10636 *beträchtlichen institutionellen, personellen und finanziellen Aufwands, von dem keineswegs sicher ist, ob und in*
10637 *welchem Umfang er je erbracht werden wird.*

10638 *Das lässt erwarten, dass das BIP – trotz aller seiner Unzulänglichkeiten – auch künftig der alles dominierende*
10639 *Wachstums- und Wohlstandsindikator bleiben dürfte, womit die Aufgabenstellung der Enquete-Kommission*
10640 *verfehlt worden wäre.*

10641 *Für die Zielerreichung zweckdienlicher wäre gewesen, sich – neben dem BIP – auf jeweils einen Indikator für*
10642 *dessen ökologische Kosten und dessen Verteilung sowie – als subjektive Messgröße – auf die gesellschaftliche*
10643 *Exklusion beziehungsweise Integration zu beschränken. Dadurch wäre nicht nur eine hinreichende*
10644 *Wohlstandserfassung, sondern auch ein regelmäßiger, das BIP ergänzender Datenfluss gewährleistet gewesen.*

10645

10646

10647 **Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie des Sachverständigen Prof. Dr.** 10648 **Uwe Schneidewind zum Indikatorenansatz der Projektgruppe 2**

10649 ***Das grüne Indikatorenmodell:***

10650 ***Der Wohlstandskompass***

10651 *Die Mitglieder der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Enquete Kommission halten den*
10652 *vorgeschlagenen „Wohlstandsindikatorenansatz“ sowohl für die politische Kommunikation als auch zur*
10653 *politischen Steuerung für ungeeignet. Im Folgenden wird die ablehnende Haltung begründet sowie der*
10654 ***Wohlstandskompass*** *als Alternative vorgestellt.*

10655 ***Grüne Kritik am „Wohlstandsindikatorenansatz“ der Projektgruppe 2***

10656 *Aus dem vorgelegten Bericht der Projektgruppe 2 geht nicht hervor, welche Strategie mit dem*
10657 *„Wohlstandsindikatorenansatz“ verfolgt werden soll. Hierzu gibt es in der Einleitung des Berichts*
10658 *widersprüchliche Aussagen. Einerseits sollen sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Politikerinnen und*
10659 *Politiker ein stärkeres Bewusstsein für einen umfangreichen Wohlstandsbegriff erhalten. Andererseits wird*
10660 *versucht, alle Dimensionen mit dem Mittel von Hauptindikatoren, Warn- und Hinweislampen möglichst breit*
10661 *abzubilden.*

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10662 *Zurückzuführen ist diese Unklarheit auf einen Mangel an Zielsetzung in der Projektgruppe. Es wurde nicht*
10663 *festgelegt, welchen Zweck der vorgeschlagene „Wohlstandsindikatorenset“ erfüllen soll. Soll dieser einfach,*
10664 *schnell erfassbar und vor allem öffentlichkeitswirksam oder eine umfassende Grundlage zur Abwägung*
10665 *politischer Entscheidungen sein?*

10666 ***Indikatoren zur öffentlichkeitswirksamen Kommunikation oder als Grundlage politischer Entscheidungen?***

10667 *Indikatoren werden auf zwei Ebenen genutzt: Die eine Ebene ist die der politischen Entscheidungsprozesse, die*
10668 *andere ist die der öffentlichkeitswirksamen politischen Kommunikation.*

10669 *In der Politik werden Entscheidungen häufig anhand einer Vielzahl von Indikatoren gefällt. Es wäre verkürzt zu*
10670 *behaupten, dass in der Vergangenheit in einem Fachausschuss nur ein Indikator wie zum Beispiel das*
10671 *Bruttoinlandsprodukt zur Entscheidungsfindung herangezogen worden sei. Vielmehr wurde und wird auch*
10672 *weiterhin eine ganze Reihe statistischer Messzahlen für sachorientierte Fachpolitik genutzt.*

10673 *Daneben müssen sich Ergebnisse messen lassen und dem öffentlichen Diskurs zugänglich gemacht werden. Auch*
10674 *für die Öffentlichkeitsarbeit muss sich die Politik eines oder mehrerer Messinstrumente bedienen. Hierfür*
10675 *werden zur Komplexitätsreduktion repräsentative Indikatoren gewählt. Denn politische Leistung muss über*
10676 *längere Zeiträume und über verschiedene Politikbereiche öffentlich kommuniziert werden können.*

10677 *Sowohl Öffentlichkeit, Wirtschaft als auch Politik haben lange Zeit hauptsächlich über den*
10678 *Repräsentativindikator „Wachstum des Bruttoinlandsprodukts“ „miteinander“ kommuniziert. Erfolge und*
10679 *Misserfolge von Regierungen hängen immer noch überwiegend an diesem Indikator. Aber viele Menschen*
10680 *merken angesichts der globalen Herausforderungen wie Klimawandel, Ressourcenknappheit und wachsender*
10681 *sozialer Ungleichheit, dass das Bruttoinlandsprodukt als Wohlstandsmaß nicht mehr uneingeschränkt*
10682 *funktioniert. Andere Faktoren sind mindestens genauso wichtig.*

10683 ***Politische Ebene: Stärkung des Indikatorenmodells der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie***

10684 *Ein Nachhaltigkeitsindikatorenset mit 38 Indikatoren existiert mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie seit*
10685 *über zehn Jahren. Diese Indikatoren sind mit Zielwerten unterlegt und werden regelmäßig überprüft. Das*
10686 *vorgeschlagene „Wohlstandsindikatorenset“ fällt hinter den Nachhaltigkeitsindikatoren weit zurück. Es ist*
10687 *weder mit Zielwerten unterlegt, noch in einen institutionellen Rahmen eingebettet. Die Bundestagsfraktion*
10688 *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN spricht sich für die Stärkung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem*
10689 *dazugehörigen Indikatorenmodell aus. Darin ist bereits die gleichberechtigte Grundorientierung in den*
10690 *Dimensionen Ökologie, Soziales und Ökonomie sowie der internationalen Verantwortung folgerichtig angelegt.*
10691 *Derzeit mangelt es in Deutschland aber an der Umsetzung der Strategie. Es braucht mehr Anstrengungen, vor*
10692 *allem aber mehr Willen, die Nachhaltigkeitsziele im politischen Alltag umzusetzen. Freiwillige Verpflichtungen*
10693 *sind gut, aber nur ein konsequenter Rahmen schafft faire Wettbewerbsbedingungen und fördert die*
10694 *Verwirklichung einer innovativen und zukunftsfähigen Lebens- und Wirtschaftsweise.⁶⁹³*

10695 ***Mediale Ebene: Notwendigkeit eines repräsentativen Indikatorenmodells***

10696 *Das von der Enquete-Kommission in Auftrag gegebene Gutachten zur medialen Kommunizierbarkeit⁶⁹⁴ zeigt klar*
10697 *auf, dass ein Modell mit einer Vielzahl von Indikatoren medial nicht vermittelbar ist.*

10698 *Ein einziger Repräsentativindikator als Alternative zum Bruttoinlandsprodukt, wie der unter der Leitung von*
10699 *Hans Diefenbacher entwickelte umfassende „Nationale Wohlfahrtsindex“, wäre hier konsequent. Auf Grund*
10700 *seiner aufwändigen Berechnung und der inhärenten Schätzwerte würde aber viel Zeit für seine Einführung und*
10701 *die erforderliche breite Akzeptanz nötig sein. Zudem ist auf den ersten Blick nicht erkennbar, wo genau die*
10702 *Zielkonflikte liegen und somit Handlungsbedarf besteht.*

⁶⁹³ In diesem Zusammenhang ist auch auf den neuesten Fortschrittsbericht 2012 (17/8721) sowie die Stellungnahme hierzu des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (Bundestagsdrucksache 17/11670) zu verweisen, der sich seit seiner Einsetzung im Jahr 2004 fraktionsübergreifend für eine Neuausrichtung im Sinne einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ausspricht.

⁶⁹⁴ Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität, Kommissionsmaterialie M 17(26)10. Kurzexpertise „Anforderungen an einen ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator oder einen Indikatorenset im Hinblick auf seine mediale Kommunizierbarkeit“.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 10703 *Das Nachhaltigkeitsindikatorenset dient mit seinen 38 Indikatoren der Bewertung und Überprüfung von*
10704 *Politikmaßnahmen. Die Indikatoren sind aber kaum bekannt, da die Indikatorenvielfalt sich medial schwer*
10705 *vermitteln lässt.*
- 10706 *Es geht also um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vollständigkeit und Kommunizierbarkeit. Daraus ergibt*
10707 *sich die Notwendigkeit für ein repräsentatives Indikatorenmodell, das so vollständig wie nötig ist, aber so*
10708 *wenige Indikatoren wie möglich enthält. Dieses Kriterium erfüllt der „Wohlstandsindikatorensatz“ nicht.*
10709 *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben in den Beratungen in der Projektgruppe immer wieder darauf hingewiesen.*
- 10710 *Der von der Projektgruppe 2 vorgelegte Gesamtbericht hat zunächst einen richtigen Ansatz über die*
10711 *Dimensionenbildung gewählt. Der Bericht erklärt aber nicht, warum jeweils mehrere Indikatoren pro Dimension*
10712 *nötig sein sollen. Es erschließt sich nicht, wozu die subjektiv gewählten Hinweis- und Warnlampen hilfreich*
10713 *sind. Dieses Modell ist weder politisch verwendbar noch kommunizierbar.*

10714 **Das grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass**

Wohlstandskompass			
<i>Ökologische Dimension</i>	<i>Sozio-ökonomische Dimension</i>	<i>Gesellschaftliche Dimension</i>	<i>Ökonomische Dimension</i>
Natur- und Ressourcenverbrauch	Einkommensverteilung	Lebenszufriedenheit	Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität	80/20-Relation	Subjektive Befragung	BIP pro Kopf in Kaufkraftstandard
♻️	👉	👉	👉

10715 Abbildung 83: Das Grüne Indikatorenmodell: Der Wohlstandskompass.

10716 *Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hält es für dringend erforderlich, das Wachstum des*
 10717 *Bruttoinlandsprodukts nicht mehr isoliert zu betrachten. Dem Wachstum müssen verpflichtend und gleichwertig*
 10718 *soziale und ökologische Kriterien zur Seite gestellt werden. Zudem ist die Gesellschaft in Form einer Befragung*
 10719 *mit einzubeziehen.*

10720 *Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich intensiv mit den verschiedenen Dimensionen und*
 10721 *Indikatoren für ein repräsentatives Indikatorenmodell auseinandergesetzt und schlägt ein Vier-Säulen-Modell*
 10722 *vor.*⁶⁹⁵

10723 *Der Wohlstandskompass stellt sicher, dass politische Entscheidungen in den Bereichen Ökologie, Soziales und*
 10724 *Ökonomie richtungssicher bewertet werden können. Richtungssicher meint, dass man sich der Unvollständigkeit*
 10725 *der gemessenen Werte bewusst ist. Eine hinreichende Korrelation zu den Indikatoren, die zu den politischen*
 10726 *Entscheidungen geführt haben, bleibt dabei aber erhalten.*

10727 *Die Begrenzung auf vier Indikatoren gewährleistet, dass eine breite Öffentlichkeit politische Entscheidungen in*
 10728 *allen Bereichen zeitnah bewerten kann. Aufgrund der Begrenzung ist eine notwendige Reduktion der*
 10729 *Komplexität erreicht, ohne dass damit die Zielkonflikte zwischen den Bereichen aufgehoben sind. Denn darauf*
 10730 *kommt es in der zukünftigen politischen Kommunikation an. Die Reduktion auf einen Repräsentativindikator*
 10731 *allein für den ökonomischen Bereich, auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, hat in der Vergangenheit*
 10732 *Konflikte politischer Entscheidungen mit den Bereichen Ökologie und Soziales ignoriert.*

10733 *Zukünftig müssen Regierungen und ihre Mehrheiten in den Parlamenten nicht nur Rechenschaft über das*
 10734 *Wachstum ablegen, sondern auch über veränderte Werte in den Bereichen Ökologie und Soziales, aber auch,*
 10735 *wenn sich die Lebenszufriedenheit der Menschen verschlechtert. Dafür müssen die Repräsentativindikatoren*
 10736 *zeitnah und möglichst parallel veröffentlicht werden und die Veränderungen mindestens einmal jährlich in Form*
 10737 *einer Unterrichtung an den Deutschen Bundestag begründet werden.*

10738 *Diese parallele Veröffentlichung ermöglicht einen erweiterten Blick: Strategien und Konzepte aktueller Politik*
 10739 *können hinterfragt werden. Es wird deutlicher, warum in einen Bereich investiert, in anderen Bereichen aber*
 10740 *eventuell eine negative Veränderung in Kauf genommen wird. Das kann zu einer transparenteren und*
 10741 *partizipativen Auseinandersetzung mit Politik führen. Es handelt sich um eine „Zielvereinbarung“ zwischen*
 10742 *Politik und Öffentlichkeit, die überprüfbar ist.*

⁶⁹⁵ Das „Denkwerk Zukunft“ hatte bereits früher mit seinem Wohlstandsquartett ein ähnliches Modell vorgelegt, das mittlerweile aus fünf Dimensionen besteht sowie die gesellschaftliche Dimension mit einem anderen Indikator erfasst. Vgl. Wahl, Stefanie; Schulte, Martin, Butzmann, Elias (2010) sowie Wahl, Stefanie; Schulte, Martin; Butzmann, Elias (2011). Das Wohlstandsquintett.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10743 **Die Indikatoren des Wohlstandskompass im Einzelnen**

10744 **Ökologische Dimension: Natur- und Ressourcenverbrauch**

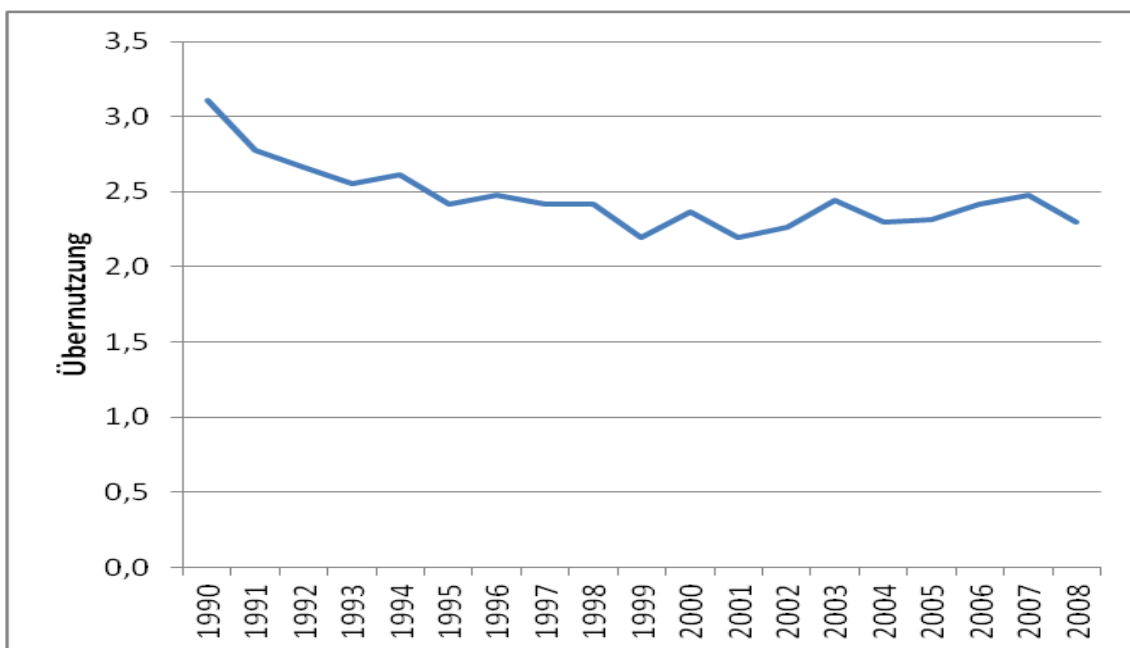
10745 **Indikator: Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität**

10746 *Unsere Produktionsweise ist immer noch eng mit einem wachsenden Ressourcenverbrauch verknüpft. Eine absolute Reduktion des Energie- und Ressourceneinsatzes findet nicht statt. Unsere Lebensqualität und unser Wohlstand sind jedoch stark von dem uns umgebenden Ökosystem abhängig. Versiegelte Flächen führen beispielsweise zur Beeinträchtigung der Erholungsfunktion der natürlichen Räume oder zu Überschwemmungen, wenn Regenwasser nicht schnell abfließen kann. Deshalb müssen wir wissen, in welchem Maße wir über der Regenerationsfähigkeit unserer Umwelt leben.*

10752 *Als Indikator leistet dies der ökologische Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität. Als ökologischer Fußabdruck eines Menschen wird die Fläche verstanden, die notwendig ist, um alle Ressourcen für seinen Konsum zur Verfügung zu stellen und die entstehenden Abfälle zu absorbieren (beispielsweise den Abbau des erzeugten Mülls oder die Bindung des freigesetzten Kohlendioxids). Die Biokapazität ist die biologische Fläche innerhalb eines Landes, die binnen eines Jahres durch die Ökosysteme regeneriert werden kann – sie bezeichnet damit die ökologische Tragfähigkeit.*

10758 *Problematisch wird der Wert des ökologischen Fußabdruckes dann, wenn er den Wert der nationalen Biokapazität überschreitet. Dann beanspruchen die Bürgerinnen und Bürger eines Landes mehr Ressourcen, als insgesamt regeneriert werden können. Im Jahr 2008 überstieg der ökologische Fußabdruck in Deutschland pro Kopf die hiesige Biokapazität um das 2,3-fache. Das heißt, wenn alle Menschen der Erde so leben würden wie in Deutschland, bräuchten wir 2,3 Planeten Erde. Der ökologische Fußabdruck muss auf den Zielwert 1,0 zurückgeführt werden.*

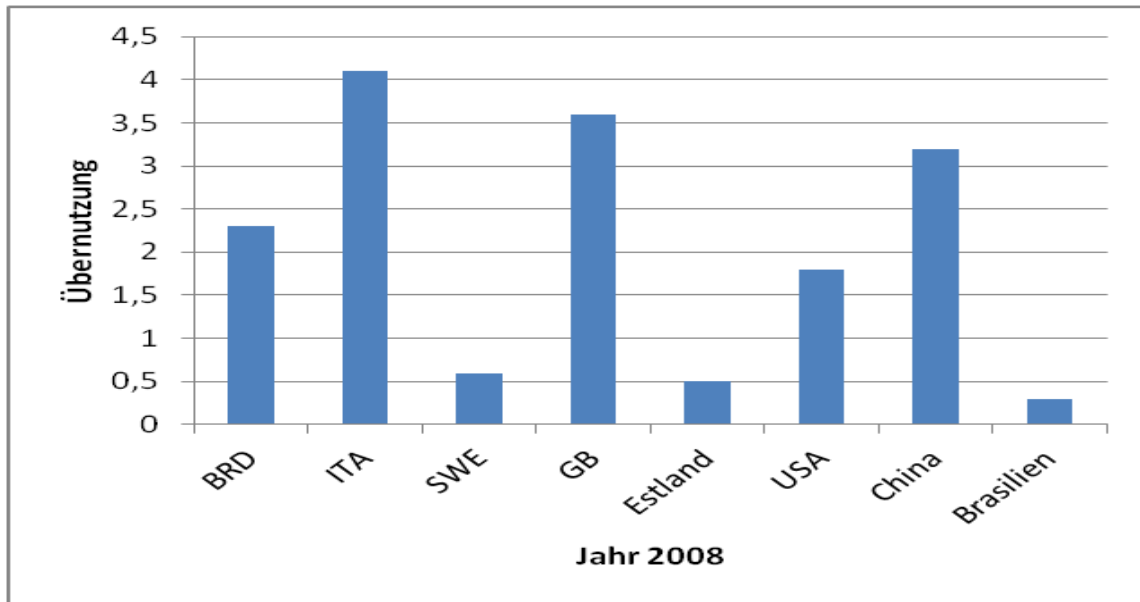
10764 *Der Indikator veranschaulicht einfach und deutlich, ob der nationale ökologische Fußabdruck die nationalen Kapazitäten überschreitet. Werte bis 1,0 geben an, dass ökologische Reserven gebildet werden; Werte über 1,0 zeigen ökologische Defizite auf. Trends und somit auch das Überschreiten der ökologischen Grenzen sind damit direkt ersichtlich. Der Indikator ist leicht verständlich und kommunizierbar. In Relation zum BIP kann zudem eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Größe des Fußabdrucks gut erkannt und gefördert werden. Der ökologische Fußabdruck ist gut eingeführt, er wird für über 150 Länder regelmäßig erhoben und ist damit international vergleichbar.*



10771

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10772 Abbildung 84: Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität – Deutschland 1990 - 2008.⁶⁹⁶



10773

10774 Abbildung 85: Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität - ausgewählte Länder 2008.⁶⁹⁷

10775 **Sozio-ökonomische Dimension: Einkommensverteilung**

10776 **Indikator: 80/20-Relation**

10777 *Lebenserwartung, Gesundheit, Bildungschancen und Kriminalität stehen in eindeutigem Zusammenhang mit*
10778 *sozialer Ungleichheit in einer Gesellschaft.*⁶⁹⁸

10779 *Deshalb muss die Einkommensverteilung mehr in das Blickfeld der Politik rücken. Ein guter Indikator hierfür ist*
10780 *die 80/20-Relation.*⁶⁹⁹ *Der Indikator stellt das Ausmaß von Verteilungsgerechtigkeit oder -ungerechtigkeit*
10781 *einfach dar.*

10782 *Die 80/20-Relation gibt das Verhältnis zwischen dem Gesamteinkommen der Einkommensstärksten (oberes*
10783 *Fünftel) zu den Einkommensschwächsten (unteres Fünftel) an.*⁷⁰⁰ *Ein Wert von 4,5, wie ihn die Bundesrepublik*
10784 *im Jahr 2011 erreichte, bedeutet somit, dass das oberste Fünftel der Einkommensbezieher ein um den Faktor 4,5*
10785 *höheres Einkommen erzielte als das unterste Fünftel. Ziel muss es sein, diesen Quotienten zu senken.*

10786 *Die Kennziffer ist international verfügbar, ebenso ist ein Vergleich zwischen den Staaten und auch in der*
10787 *historischen Entwicklung möglich.*⁷⁰¹ *Die Einkommensrelation ist einfach zu berechnen, die Daten werden*
10788 *regelmäßig von Eurostat erhoben und sind damit auf europäischer Ebene vergleichbar.*

⁶⁹⁶ Quelle: Global Footprint Network (2012). National Footprint Accounts. 2011 Edition. Internetseite [Stand 28.1.2013].

⁶⁹⁷ Quelle: Global Footprint Network. Internetseite [Stand 28.1.2013].

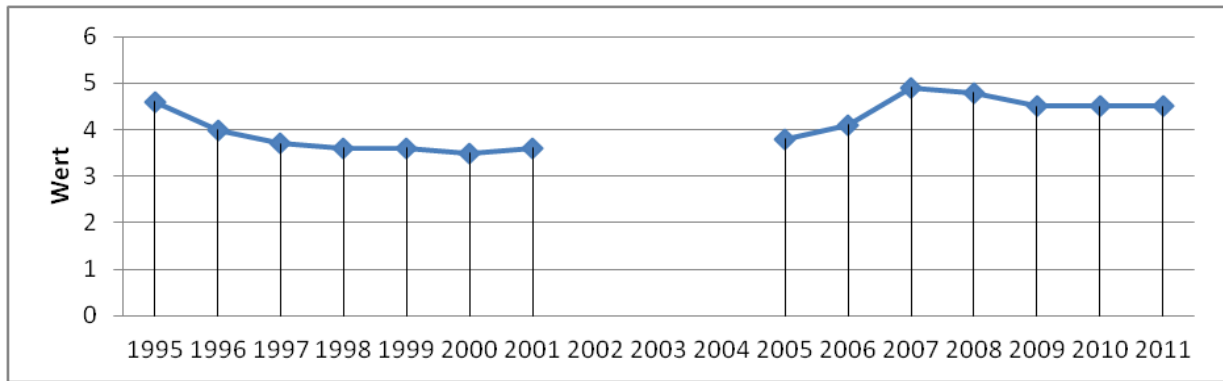
⁶⁹⁸ Vgl. Wilkinson, Richard; Pickett, Kate (2009). Gleichheit ist Glück.

⁶⁹⁹ Vgl. Eurostat, Berechnungen des Statistisches Bundesamts.

⁷⁰⁰ Grundlage des Indikators sollte das „äquivalenzgewichtete Nettohaushaltseinkommen“ sein. Äquivalenzeinkommen ist das Einkommen, das jedem Mitglied eines Haushalts, wenn es erwachsen wäre und alleine leben würde, den gleichen (äquivalenten) Lebensstandard ermöglichen würde, wie es ihn innerhalb der Haushaltsgemeinschaft hat.

⁷⁰¹ Die Datenlage der 80/20-Relation ist verbesserbar. Nicht alle Jahreswerte der BRD und der Vergleichsstaaten sind vorhanden. Über die EU hinaus gibt es keine lückenlosen Werte für die USA, China oder Brasilien. Die USA hatten von 2000 bis zum Jahr 2011 laut Human Development Report 2011 im Schnitt ein S80/S20-Einkommensverhältnis von 8,5. Das Statistische Bundesamt hat auf Basis von Daten der Weltbank ein S80/S20-Einkommensverhältnis für China von 9,6 berechnet (Jahr 2005), für Brasilien von 20,6 (Jahr 2009). Für die

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2



10789

10790

Abbildung 86: 80/20-Relation - Deutschland 1995 - 2011.⁷⁰²



10791

10792

Abbildung 87: 80/20-Relation - ausgewählte Länder.⁷⁰³

10793 **Gesellschaftliche Dimension: Lebenszufriedenheit**

10794 **Indikator: Subjektive Befragung**

10795 *Steigender materieller Wohlstand führt nicht automatisch zu einer höheren Lebenszufriedenheit. Die*
 10796 *Glücksforschung weist schon lange darauf hin, dass wirtschaftliches Wachstum als einziges Politikziel der*
 10797 *menschlichen Entwicklung nicht gerecht wird. Ein angemessenes Einkommen trägt zur Lebenszufriedenheit bei,*
 10798 *Faktoren wie Gesundheit, Arbeit, Familie und Bildung sind vielfach aber genauso wichtig, wenn nicht sogar*
 10799 *wichtiger. Deshalb sollte die individuell empfundene Lebensqualität mit einem eigenen Indikator erfasst werden.*

10800 *Umfragen zur subjektiven Lebenszufriedenheit werden von den unterschiedlichsten Instituten in Europa und*
 10801 *weltweit durchgeführt. So wird im Rahmen der Standard-Umfrage des Eurobarometers regelmäßig die*
 10802 *Lebenszufriedenheit in den EU-Staaten evaluiert. Fragen nach der Zufriedenheit mit der Lebenssituation sind*
 10803 *inzwischen Standard in der empirischen Sozialforschung. Länder wie Kanada⁷⁰⁴ und Großbritannien⁷⁰⁵*
 10804 *integrierten Umfragen zur Lebenszufriedenheit in ihre nationalen Indikatorensets.*

10805 *Durch die Befragung werden die Menschen direkt angesprochen und so zu Beteiligten. Der Indikator zeigt, ob*
 10806 *die Politik alle Menschen erreicht. Denn schließlich dient Politik nicht zuletzt der Verbesserung der*
 10807 *Lebensqualität. Ziel muss es sein, den Anteil der Zufriedenen zu erhöhen.*

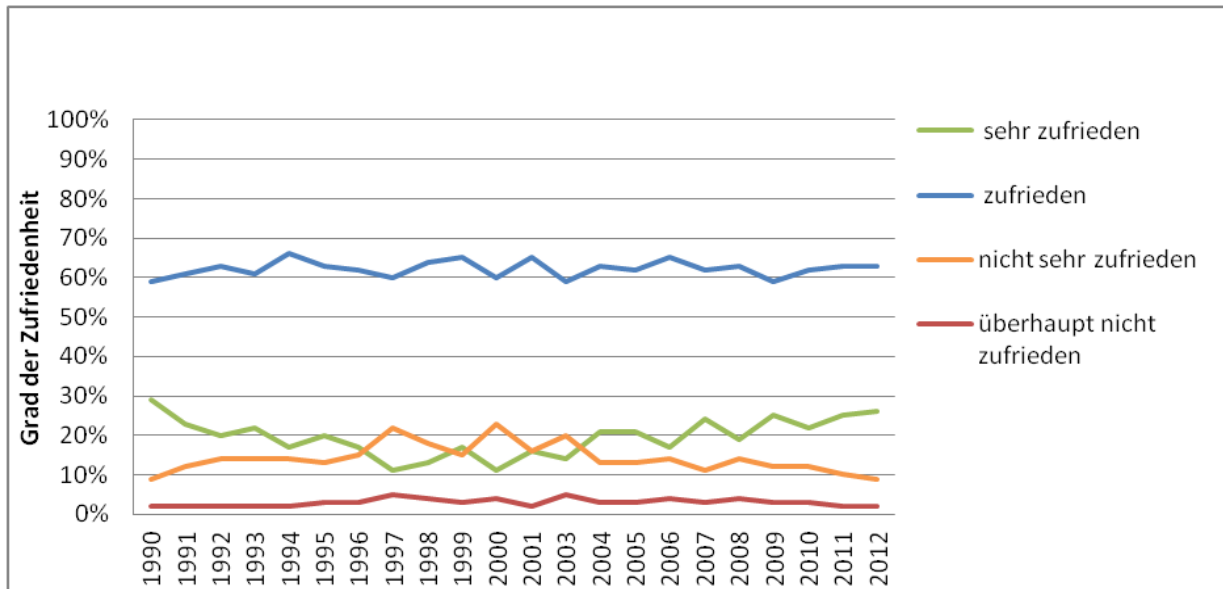
Zukunft müssen die Werte für die Bundesrepublik und die EU jährlich erfasst werden, um so eine Interpretation und Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

⁷⁰² Quelle: Eurostat. Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC). Internetseite [Stand 28.1.2013].

⁷⁰³ Quelle: Ebd. sowie Berechnungen des Statistisches Bundesamts.

⁷⁰⁴ Canadian Index of Wellbeing. Internetseite [Stand 28.1.2013].

⁷⁰⁵ Office of National Statistics (2013). Measures of National Wellbeing. Internetseite [Stand 28.1.2013].



10808

10809

Abbildung 88: Lebenszufriedenheit in Deutschland (von 04/1990 bis 05/2012)⁷⁰⁶



10810

10811

Abbildung 89: Lebenszufriedenheit - ausgewählte EU-Länder 2012⁷⁰⁷

10812 **Ökonomische Dimension: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit**

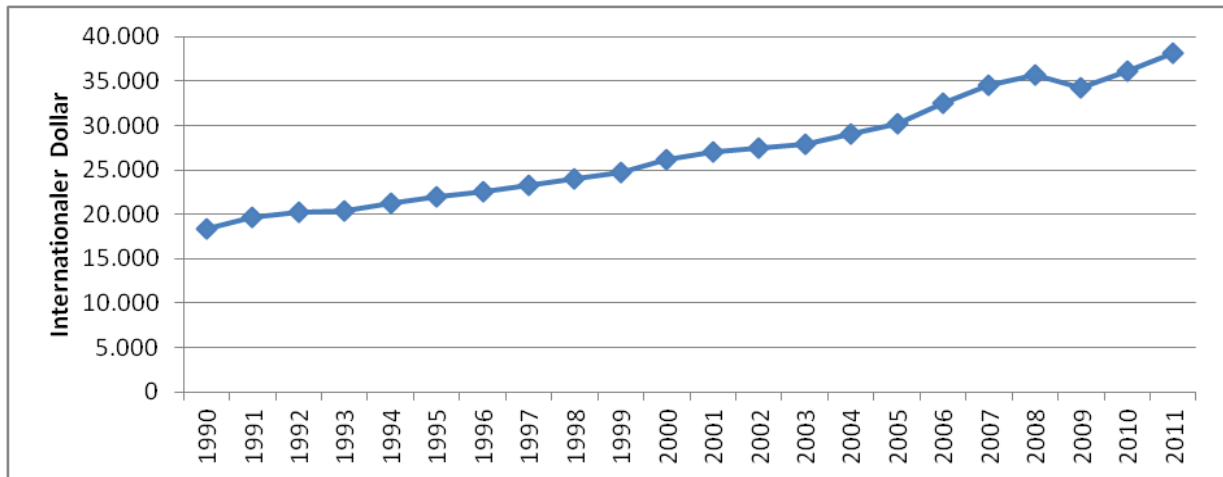
10813 **Indikator: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Kaufkraftstandard**

10814 *Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist die zentrale Kennziffer für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Es ist die Summe der erwirtschafteten Güter und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft.*
 10815 *Wirtschaftswachstum bedeutet eine Steigerung des BIP. Es handelt sich um die Differenz des BIP zum Vorjahr.*

10817 *Auch wenn ein BIP-Wachstum in einer entwickelten Volkswirtschaft kaum noch zu mehr Wohlstand und*
 10818 *Lebensqualität führt, bleibt es eine wichtige volkswirtschaftliche Größe. Gleichzeitig ermöglicht das BIP pro*
 10819 *Kopf eine direkte Vergleichbarkeit mit anderen Nationen. Während beispielsweise die Wachstumsrate in China*
 10820 *ein Vielfaches jener in Deutschland ist, beträgt das BIP pro Kopf lediglich einen Bruchteil davon. Am*
 10821 *aussagekräftigsten ist – auf Grund der international starken Lohn- und damit Preisunterschiede – das BIP pro*
 10822 *Kopf in Kaufkraftstandard.*

⁷⁰⁶ Quelle: European Commission (2013). Eurobarometer interactive search system. Internetseite [Stand 28.1.2013].

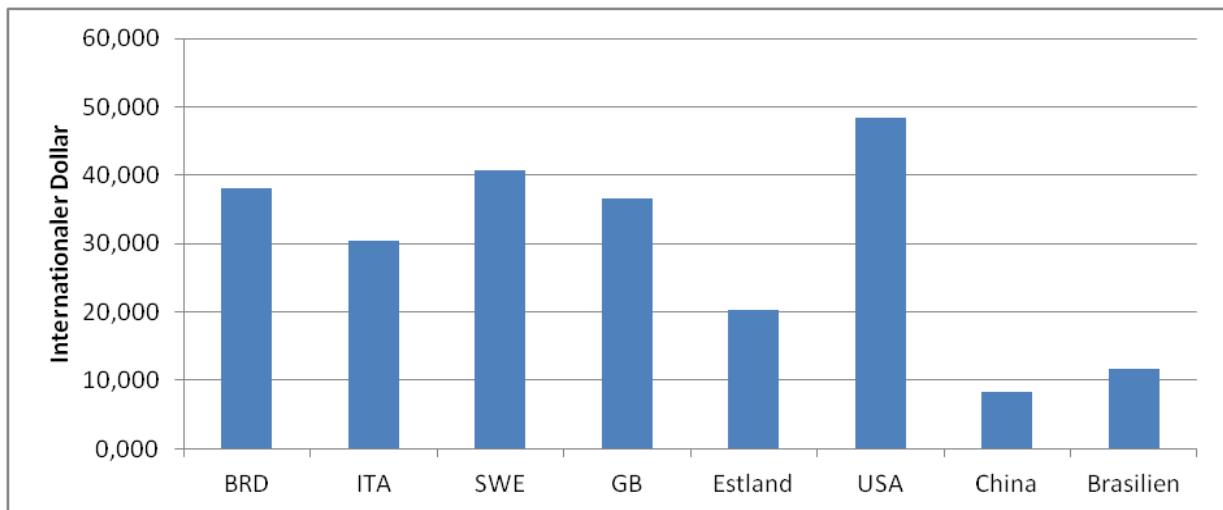
⁷⁰⁷ Quelle: Ebd.



10823

10824

Abbildung 90: BIP/Kopf in Kaufkraftstandard (KKS) - Deutschland 1990 - 2011.⁷⁰⁸



10825

10826

Abbildung 91: BIP/Kopf in KKS - ausgewählte Länder 2011.⁷⁰⁹

10827

4 Institutionelle Implementierung und Präsentation des Indikatorensatzes

10828

4.1 Wie lässt sich die politische Relevanz von Dashboard-Indikatoren sicherstellen?

10829

4.1.1 Problemstellung

10830

Um einen zur ganzheitlichen Erfassung von Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität entwickelten Satz von Indikatoren (Indikatorentableau) ebenso breit sichtbar zu machen wie dauerhaft in der politischen Diskussion zu verankern, dürfte es nicht genügen, diesen Indikatorensatz dauerhaft (beispielsweise jährlich) berechnen zu lassen. Vielmehr erscheint es aus Sicht der Enquete-Kommission als notwendig, institutionell verankerte Vorkehrungen dafür zu schaffen, dass der Indikatorensatz und seine Elemente weitreichend bekannt werden, wie es durchgehend für die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts der Fall ist. Je nach betrachtetem Zeitraum und Problemlage erfahren die Arbeitslosenquote, die Staatsverschuldung und die Inflation bereits eine ähnlich hohe öffentliche Aufmerksamkeit.⁷¹⁰ All diese Indikatoren zeichnen sich dadurch aus, dass sie gesamtwirtschaftlicher Natur sind.

10831

10832

10833

10834

10835

10836

10837

10838

⁷⁰⁸ Quelle: International Monetary Fund (2012). World Economic Outlook Database, October 2012.

⁷⁰⁹ Quelle: Ebd.

⁷¹⁰ Vgl. ISG-Institut (2011). Studie zur Wahrnehmung und Berücksichtigung von Wachstums- und Wohlstandsindikatoren. Kommissionsmaterialie M-17(26)11 vom 22.11.2011. Vgl. auch Kapitel 8.1.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10839 Zur prominenten Rolle der makroökonomischen Indikatoren im öffentlichen Diskurs dürfte neben ihrer hohen
10840 Bedeutung für Wohlstand und Lebensqualität nicht zuletzt die institutionelle Verankerung und die im Zeitablauf
10841 immer differenziertere Berichterstattung über ihre Entwicklung beigetragen haben. Vor allem der
10842 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seiner nahezu 50-jährigen
10843 Geschichte immer wieder neue Aspekte insbesondere aus der materiellen Dimension der menschlichen Existenz
10844 auf die öffentliche und politische Agenda gesetzt, beispielsweise die finanzielle Nachhaltigkeit der
10845 Staatsfinanzen.

10846 Ein Beispiel für einen quer über alle Themenbereiche angelegten Indikatorensatz ist die regierungsamtliche
10847 „Berichterstattung zur nachhaltigen Entwicklung“. Obwohl eine umfangreiche und politisch in allen Lagern
10848 akzeptierte Strategie dahintersteht, ist sie als Institution betrachtet überwiegend nur den Akteuren in Sachen
10849 Nachhaltigkeit bekannt.⁷¹¹ Unserer Einschätzung nach wäre es somit recht naiv zu glauben, dass neuartige
10850 Indikatoren und ihre fundierte Zusammenstellung in einem Indikatorensatz aus sich selbst heraus wirkmächtig
10851 werden können.

10852 Stattdessen dürften statistische Indikatoren und ihre Zusammenstellung in einem Indikatorensatz nur dann eine
10853 große Wahrnehmung im öffentlichen Diskurs erfahren, wenn sie gleichrangig mit dem BIP kommuniziert
10854 werden. Die Frage lautet also: Wie kann ein institutioneller „Unter- und Überbau“ aussehen, der dafür sorgt, dass
10855 ein auf die ganzheitliche Erfassung von Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität ausgerichteter Indikatorensatz
10856 „in aller Munde“ ist?⁷¹²

10857 4.1.2 Möglichkeiten

10858 Um eine umfassende statistische Betrachtung zu dem Themenkomplex „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“
10859 fest in der öffentlichen und politischen Debatte zu verankern, ist es nach Überzeugung der Enquete-Kommission
10860 eine zentrale Frage, wie die Bundesregierung mit einem solchen Tableau umgeht. Nur wenn die
10861 Bundesregierung das Tableau politisch ernst nimmt, kann es wirkmächtig werden. Deswegen ist nach
10862 Überzeugung der Enquete-Kommission eine (Selbst-)Verpflichtung der Bundesregierung, dass sie zu dem durch
10863 den Indikatorensatz regelmäßig ausgewiesenen Stand von Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität in
10864 konsistenter Weise explizit Stellung bezieht, von entscheidender Bedeutung. Diese Stellungnahme müsste über
10865 die jährlichen „Jahreswirtschaftsberichte“ hinausgehen⁷¹³ und organisatorisch beim Bundeskanzleramt verankert
10866 sein.⁷¹⁴

10867 Zum Zweck der wissenschaftsbasierten Vorbereitung dieser Stellungnahme könnte die Bundesregierung den
10868 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) und den
10869 Sachverständigenrat für Umweltfragen dazu auffordern, in ihren Jahresgutachten den Indikatorensatz zu
10870 analysieren. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung aber durchaus in denjenigen Bereichen auf weiteren
10871 Sachverstand zurückgreifen, in denen der Indikatorensatz, den die Enquete-Kommission vorschlägt, über rein
10872 wirtschaftswissenschaftlich zu analysierende Dimensionen hinausgeht.

⁷¹¹ Tiemann, Heinrich; Wagner, Gert G. (2012). „Jenseits des BIP“ – Zur Organisation der Politikberatung zur Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland: 3. Sie schreiben: „Die Berichterstattung zur nachhaltigen Entwicklung enthält in vier Handlungsfeldern 21 Handlungsbereiche, die mittels 38 Indikatoren abgebildet werden. In umfassenden Fortschrittsberichten (2004, 2008 und Februar 2012) wird einmal pro Legislaturperiode zur Strategie und zum Stand ihrer Umsetzung berichtet. Die Berichte enthalten konkrete Maßnahmen zur Erreichung gesetzter Ziele und entwickeln die Strategie in einzelnen Schwerpunktfeldern fort. Alle zwei Jahre wird der Fortschrittsbericht durch einen vom Statistischen Bundesamt erstellten Bericht zur Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren (Indikatorenbericht), zuletzt im Frühjahr 2012, ergänzt.“

⁷¹² **Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:** Das vorgeschlagene Indikatorentableau verfügt über keinen „Unter- und Überbau“. Es enthält keine konkreten Zielwerte, die in einem geplanten Zeitraum zu erreichen sind und ist auch nicht in eine Strategie mit konkreten politischen Maßnahmen eingebettet. Für den Zwecke der Kommunikation ist es zu komplex. Die Vorschläge einer Wohlstandsberichterstattung durch SVR und SRU beheben diese Defizite nicht.

⁷¹³ Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung, schlagen einen „Jahreswohlstandsbericht“ vor: 17.

⁷¹⁴ **Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:** Es wird nicht unterschieden zwischen einer öffentlichen und einer politischen Debatte. Mit der Nachhaltigkeitsstrategie besteht ein Instrument zur politischen Umsetzung eines Indikatorentableaus. Die Strategie ist politisch verankert und wird von jeder Bundesregierung unter Einbezug von Bundestag, Landesregierungen, Kommunen sowie der Zivilgesellschaft fortgeschrieben. Sie böte eine Basis, um, wenn erforderlich, weitere Indikatoren aufzunehmen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 10873 Die Enquete-Kommission empfiehlt, bei dieser Suche die Vielzahl von bestehenden Beiräten,
10874 Sachverständigenräten und Regierungsberichten als Reservoir möglicher Arrangements zu nutzen. So sollte sie
10875 zum Zwecke der Berichterstattung über die ökologischen Aspekte der Nachhaltigkeit und deren Diskussion und
10876 Bewertung insbesondere auf den Sachverständigenrat für Umweltfragen zurückgreifen. Die Option der
10877 zusätzlichen Schaffung von weiteren Beratungsinstitutionen, etwa eines „Bundesinstituts für Fortschritt“ oder
10878 eines „Sachverständigenrates für Wohlstand und Lebensqualität“, wie es von den Experten des „Zukunftsdialogs
10879 der Bundeskanzlerin“ empfohlen wird,⁷¹⁵ dürfte hingegen nicht zur Transparenz beitragen, sondern lediglich
10880 unnötige und kostenintensive Doppelarbeit verursachen, und ist daher skeptisch zu beurteilen.
- 10881 An dieser Stelle soll der Bundesregierung der bei ihrer Entscheidung anstehenden Überprüfung der
10882 Sachverständigen- und Beratungslandschaft im Bereich der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit nicht
10883 vorgegriffen werden. Insbesondere kann hier kein vollständiger Überblick über alle relevanten
10884 Beratungsgremien im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit und sozialer Themen gegeben werden. Aber
10885 genau diese Unübersichtlichkeit mag eines der Probleme für ihre bescheidene Wirkmächtigkeit in der
10886 öffentlichen Debatte darstellen. Wir nennen lediglich für die hier behandelte Fragestellung offenkundig
10887 einschlägige Gremien.
- 10888 Der „Sachverständigenrat für Umweltfragen“ beschäftigt sich unter anderem mit Problemen der ökologischen
10889 Nachhaltigkeit. Er erstellt neben Sondergutachten alle vier Jahre einen Bericht. Seine Handlungsempfehlungen
10890 richten sich an die Bundesregierung, Länder, Kommunen, Wirtschaft und Öffentlichkeit. Von den hier genannten
10891 Beratungsgremien dürfte er am ehesten dazu geeignet sein, die Arbeiten des Sachverständigenrates zur
10892 Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu diesem Themenkomplex komplementär zu ergänzen.
- 10893 Der „Rat für nachhaltige Entwicklung“, angesiedelt beim Bundeskanzleramt, ist zwar kein wissenschaftlicher
10894 Beirat, er erarbeitet aber eigeninitiativ Beiträge zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie, veröffentlicht
10895 Stellungnahmen und organisiert den gesellschaftlichen Dialog zur Nachhaltigkeit.
- 10896 Der „Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung“ des Deutschen Bundestages (PBNE) begleitet seit
10897 dem Jahr 2004 die Arbeit der Bundesregierung. Er gibt im Konsens aller Fraktionen im Bundestag
10898 Empfehlungen zur nationalen wie europäischen Nachhaltigkeitsstrategie, positioniert sich interfraktionell zu
10899 expliziten Themen insbesondere in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretärsausschuss für nachhaltige
10900 Entwicklung. Er bewertet die Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung und unterstützt den gesellschaftlichen
10901 Dialog zur Nachhaltigkeit.
- 10902 Unmittelbar bei der Bundesregierung sind sowohl die „Berichterstattung zur nachhaltigen Entwicklung“, die
10903 einmal pro Legislaturperiode umfassende Fortschrittsberichte mit 38 Indikatoren vorlegt, als auch der
10904 „Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung“ angesiedelt, der die Nachhaltigkeitsstrategie für die
10905 Bundesregierung steuert.
- 10906 Nicht zu vergessen sind auch einschlägige Regierungs- und Sachverständigenberichte, die dem öffentlichen
10907 Diskurs dienen. Zu nennen sind insbesondere der „Armut- und Reichtumsbericht“ (BMAS), der „Kinder- und
10908 Jugendbericht“ (BMFSFJ), der „Familienbericht“ (BMFSFJ), der „Altenbericht“ (BMFSFJ) und der „Wohngeld-
10909 und Mietenbericht“ (BMVBS). Es ist nach Überzeugung der Enquete-Kommission sinnvoll, zu Beginn der
10910 kommenden Legislaturperiode zu prüfen, ob dabei stattdessen nicht ebenfalls ein Widerspiel von durch
10911 unabhängige Sachverständige erstellten Berichten und darauf antwortenden Stellungnahmen seitens der
10912 Bundesregierung etabliert werden sollte, um durch die dabei gewonnene Transparenz den öffentlichen Diskurs
10913 zu den jeweiligen Themen zu befruchten und gleichzeitig dazu beizutragen, die öffentliche Diskussion des
10914 „Indikatortableaus“ sicherzustellen.

⁷¹⁵ Bundeskanzleramt (2012). Dialog über Deutschlands Zukunft – Ergebnisbericht des Expertendialogs der Bundeskanzlerin 2011/2012: 319, 322 und 336 - 338. Internetseite [Stand 3.1.2013]. Tiemann, Heinrich; Wagner, Gert G. (2012) schlagen zwar konkret auch die Schaffung eines zusätzlichen Sachverständigenrates vor, eines „Sachverständigenrates für nachhaltige Lebensqualität“. Sie verbinden dies aber ausdrücklich mit dem Rat an die Bundesregierung, ihre gesamte Beratungsstruktur zu prüfen und zu überarbeiten; vgl. auch bereits Krupp, Hans-Jürgen; Zapf, Wolfgang (2011). Zur Rolle alternativer Wohlstandsindikatoren bei der Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10915 4.1.3 **Empfehlung**

10916 Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ empfiehlt, dass die Bundesregierung künftig
10917 regelmäßig/jährlich zu dem von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren-Tableau in
10918 ressortübergreifender Weise Stellung bezieht.

10919 In Vorbereitung dieser Stellungnahme sollten einschlägige Sachverständigenräte das Indikatorentableau
10920 analysieren, kommentieren und ggf. konstruktiv erweitern. Auf jeden Fall sollten der Sachverständigenrat zur
10921 Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Sachverständigenrat für Umweltfragen
10922 aufgefordert werden, diese Aufgabe zu übernehmen. Inwieweit weitere Sachverständigenräte und Beiräte zu
10923 dieser öffentlichen Diskussion beitragen können und sollten, sollte zu Beginn der kommenden Legislaturperiode
10924 geprüft werden.⁷¹⁶

10925 **4.2 Präsentation des Indikatorensatzes im öffentlichen Raum und im Internet**

10926 Neben der Entwicklung eines Indikatorensatzes zur Abbildung und Messung von Wohlstand und Fortschritt ist
10927 es der Anspruch der Enquete-Kommission, den entwickelten Indikatorensatz möglichst bekannt und interessant
10928 zu machen. Eine Möglichkeit dazu ist, einen möglichst niedrighschwelligem Zugang zu dem entwickelten
10929 Indikatorensatz sowohl für die Bevölkerung als auch für die politischen Entscheidungsträgerinnen und
10930 Entscheidungsträger zu ermöglichen. Dazu schlägt die Enquete-Kommission exemplarisch zwei Maßnahmen
10931 vor.⁷¹⁷

10932 Die Kommission weist ausdrücklich darauf hin, dass bei jedweder amtlichen Präsentation der Indikatoren
10933 unbedingt darauf geachtet werden muss, dass in methodisch geeigneter Weise, in verständlicher Sprache und gut
10934 sichtbar die Grenzen der Aussagefähigkeit der einzelnen Indikatoren kommuniziert werden sollten. Es muss
10935 insbesondere dem Problem vorgebeugt werden, dass die Öffentlichkeit kleine Veränderungen einzelner
10936 Indikatoren, die nicht aussagekräftig sind, überinterpretiert.⁷¹⁸

10937 4.2.1 **Installation am oder im Deutschen Bundestag**

10938 Der Deutsche Bundestag, speziell das Reichstagsgebäude und seine Nebengebäude, sind die Wirkungsstätten
10939 eben jener politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, für die der entwickelte
10940 Indikatorensatz eine Entscheidungshilfe sein soll. Die Gebäude sind darüber hinaus Besuchermagnet und Kulisse
10941 für die tagespolitische Berichterstattung der Medien.

10942 Deshalb empfiehlt die Enquete-Kommission eine Installation zur permanenten Sichtbarmachung des
10943 Indikatorensatzes in einem zentralen Gebäude des Deutschen Bundestages. Damit können mehrere Ziele erreicht
10944 werden.

10945 Die Abgeordneten werden direkt mit dem Indikatorensatz konfrontiert und dadurch zur Reflexion des eigenen
10946 Handelns angeregt. Auch die öffentliche Wahrnehmung des Indikatorensatzes wird gestärkt: Berichten die
10947 Medien über den Indikatorensatz, wird ihnen mit dem öffentlich angebrachten Tableau ein thematisch passendes,
10948 attraktives Hintergrundbild geboten. Gleichzeitig animiert die Installation im öffentlichen Raum auch Medien
10949 und Öffentlichkeit zur Auseinandersetzung mit dem Indikatorensatz.

10950 Die von der Enquete-Kommission vorgeschlagenen Indikatoren können in einer solchen Installation durch
10951 Leuchtschrifttafeln, Bildschirme oder andere Elemente visualisiert werden. Die von der Enquete-Kommission

⁷¹⁶ **Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN:** Eine objektive Bewertung eines Indikatorentableaus ohne konkrete, in einem breit angelegten Konsultationsprozess festgelegte Zielwerte ist weder von SVR und SRU noch von anderen Institutionen möglich. Es ist beiden Räten bereits jetzt unbenommen, auf Schwachstellen in jeweils ihren Bereichen, Ökonomie und Umwelt, hinzuweisen. Vgl. Dullien, Sebastian; van Treeck, Till (2012). Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für Indikatoren und Politikberatung.

⁷¹⁷ **Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:** Da Bündnis 90/Die Grünen das vorgeschlagene Indikatorentableau für nicht zielführend hält, lehnt die Fraktion eine Präsentation dieser Art ab.

⁷¹⁸ Alle Indikatoren sind messfehlerbehaftet und viele Indikatoren basieren auf Stichproben, die nicht nur Messfehler enthalten, sondern auch statistische Zufallsfehler. Systematische Messfehler müssen erläutert und statistische Zufallsfehler müssen explizit ausgewiesen werden. Diese Zusatzinformationen werden die Öffentlichkeit keineswegs verwirren, sondern nur durch diese Zusatzinformationen werden die Indikatoren erst wirklich aussagefähig.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 10952 beschlossenen „Warnlampen“ des Indikatorenansatzes sollten sprichwörtlich genau als solche ebenfalls Teil der
10953 Installation sein. Die Enquete-Kommission bittet den Ältestenrat des Deutschen Bundestages in diesem Sinne
10954 entsprechende Realisierungsvorschläge einzuholen und über ihre Umsetzung zu entscheiden. Es sollte auch
10955 geprüft werden, ob eine Wanderausstellung sinnvoll sein kann.
- 10956 **4.2.2 Aufbereitung im Internet**
- 10957 Eine möglichst interaktive Aufbereitung des Indikatorenansatzes im Internet muss ebenfalls zentrales Element der
10958 Öffentlichkeitsarbeit zum Indikatorenansatz sein. Neben einer attraktiven Darstellung des Indikatorenansatzes sollen
10959 auf einer einzurichtenden Internetseite Hintergrundinformationen zu den Indikatoren abrufbar sein. Anbieter der
10960 Homepage könnte zum Beispiel das Statistische Bundesamt sein, das die Pflege und Aufbereitung der Daten
10961 übernehmen würde.
- 10962 Die Enquete-Kommission hat sich bewusst mehrheitlich gegen die Aggregation der Indikatoren zu einem
10963 einzelnen Wohlstands- und Fortschrittsindikator entschieden. Ein aggregierter Indikator macht immer eine
10964 Gewichtung der unterschiedlichen Wohlstands- und Fortschrittsindikatoren notwendig. Die Beratungen haben
10965 klar gezeigt, dass es unmöglich wäre, dieser Gewichtung ein für alle Menschen gültiges Wertegerüst zugrunde
10966 zu legen. Die Darstellung des Indikatorenansatzes im Internet soll deswegen jeder einzelnen Nutzerin und jedem
10967 Nutzer die Möglichkeit geben, eine solche Wertung beziehungsweise Gewichtung für sich vorzunehmen und so
10968 ihren beziehungsweise seinen ganz individuellen aggregierten Wohlstands- und Fortschrittsindikator zu bilden.
- 10969 Analog zum Internetauftritt des OECD-„Better Life Index“⁷¹⁹ oder der Bildung eines persönlichen Warenkorb
10970 zur Erstellung einer personalisierten Inflationsrate⁷²⁰ sollte mit diesem Internetangebot auch eine Aggregation
10971 der Einzelindikatoren des Indikatorenansatzes zu einem aggregierten Index möglich sein, wobei die Nutzerin und
10972 der Nutzer analog zu ihren beziehungsweise seinen Präferenzen die Gewichtung der einzelnen Teilindikatoren
10973 vornimmt. Zum Beispiel könnte das Statistische Bundesamt ein entsprechendes interaktives Tool nach dem
10974 Vorbild des OECD-„Better Life Index“ entwickeln. So kann zumindest dem in der Kommission auch geäußerten
10975 Wunsch nach einem Verbundindikator (composite indicator) Rechnung getragen werden. Den Nutzerinnen und
10976 Nutzern sollte es dabei freistehen, ihre persönlichen Gewichtungen unter Einhaltung der
10977 Datenschutzbestimmungen auf der Internetseite erfassen zu lassen und wissenschaftlichen Einrichtungen auf
10978 diese Weise einen tieferen Einblick in die gesamtgesellschaftlichen Wertungen bzw. Gewichtungen einzelner
10979 Wohlstandselemente zu ermöglichen.
- 10980 Die Enquete-Kommission hält explizit fest, dass diese Daten die wissenschaftliche Debatte bereichern, aber
10981 keinesfalls die Grundlagen für eine spätere Einführung eines Verbundindikators durch politische Institutionen
10982 bilden können.
- 10983 Zudem sollten einfach zugängliche Schnittstellen angelegt werden, die es Interessensgruppen möglich machen,
10984 die ausgewiesenen Werte in eigene Indikatorensysteme einzuspeisen.

⁷¹⁹ Siehe Kapitel 6.4.4 dieses Berichtsteils.

⁷²⁰ Einen persönlichen Inflationsrechner bietet das Statistische Bundesamt an, siehe <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Preise/Verbraucherpreisindizes/WarenkorbWaegungsschema/Content75/PersoenerlicherInflationsrechnerUebersicht.html> [Stand?].

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

10985 **Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. sowie des Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Brand zum**
10986 **Indikatorensatz der Projektgruppe 2**

10987 **Vorbemerkung**

10988 *Die Enquete-Kommission hat den Auftrag, einen Indikator zu entwickeln, der ein ganzheitliches Verständnis von*
10989 *Wohlstand in Zahlen auszudrücken vermag.⁷²¹ Bereits zu einem frühen Zeitpunkt des Diskussionsprozesses*
10990 *wurde deutlich, dass ein gemeinsamer Bericht nicht möglich sein würde.*

10991 *Mit Bedauern stellen wir fest, dass die Enquete-Kommission mehrheitlich nicht willens war, die zentralen*
10992 *Dimensionen der sozialen und ökologischen Entwicklung kritisch zu würdigen und entsprechende Indikatoren zu*
10993 *identifizieren. Ebenso zu bedauern ist, dass nicht nur ein mangelhafter, sondern auch ein viel zu umfangreicher*
10994 *Indikatorensatz vorgeschlagen wird.*

10995 *Ein Tableau aus insgesamt 20 Indikatoren ist einer breiten Öffentlichkeit nicht vermittelbar. Abwegig ist darüber*
10996 *hinaus die Aufgliederung des Indikatorensatzes in zehn Leitindikatoren, neun Warnlampen und eine*
10997 *Hinweislampe.*

10998 *Aus diesen Gründen wird der mehrheitlich beschlossene Indikatorensatz kaum mediale Aufmerksamkeit finden*
10999 *und keine nennenswerte politische Wirkung entfalten. Das grundsätzlich begrüßenswerte Anliegen der Enquete-*
11000 *Kommission wird dadurch konterkariert.*

11001 *Vor diesem Hintergrund ist ein Sondervotum nicht zu vermeiden. Es enthält die von uns vorgeschlagenen*
11002 *Indikatoren und benennt die gravierenden Mängel des Mehrheitsberichts. Auf eine nochmalige Darstellung der*
11003 *internationalen Indikatorendebatte sowie der gesellschaftlichen und ökologischen Probleme, die mittels*
11004 *Indikatoren quantifiziert werden sollen, wird hier weitgehend verzichtet. Verwiesen sei auf die entsprechenden*
11005 *Abschnitte des Gesamtberichts.*

11006 **Worum es bei der Indikatorenfrage geht**

11007 *Wohlstand und Lebensqualität für alle Menschen innerhalb der ökologischen Grenzen – das ist im 21.*
11008 *Jahrhundert die entscheidende politische Aufgabe. Bisläng aber gibt es keine hinreichenden Antworten auf*
11009 *zentrale Fragen der gesellschaftlichen Entwicklung. Wie ist dauerhaft Wohlstand für alle zu gewährleisten? Mit*
11010 *welchen Mitteln kann die Gesellschaft in ihrer ganzen Breite für Lebensqualität, Teilhabe und Mitgestaltung*
11011 *sorgen? Welche grundlegenden Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft sind nötig, um den Raubbau an*
11012 *der Natur einzudämmen und zu beenden? Wo liegen die Schwerpunkte politischen Handelns, wenn künftig statt*
11013 *einer Orientierung auf quantitatives Wachstum die soziale und ökologische Wohlfahrt im Mittelpunkt stehen*
11014 *soll? Diese Kernfragen sind die Grundlage für die Auswahl von neuen, alternativen Indikatoren.*

11015 *In der internationalen Indikatorendiskussion herrscht Einvernehmen darüber, dass das Bruttoinlandsprodukt*
11016 *(BIP) aus verschiedenen Gründen ein unzureichendes und verzerrendes Maß der wirtschaftlichen Entwicklung*
11017 *ist (vgl. hierzu auch das Sondervotum der Opposition der Projektgruppe 1). Das BIP erfasst nur die mit einem*
11018 *Preis bewerteten wirtschaftlichen Aktivitäten und schließt damit unbezahlte Tätigkeiten aus. Es berücksichtigt*
11019 *ebenfalls nicht oder kaum die sozialen Folgen und ökologischen Kosten wirtschaftlichen Handelns und*
11020 *unterschätzt systematisch den Wert öffentlicher Güter. Im BIP schlägt sich darüber hinaus wirtschaftliches*
11021 *Handeln unabhängig von seiner Qualität nieder. Das BIP bewertet beispielsweise den Abbau, die Verwertung*
11022 *und den damit verbundenen Verlust von Naturgütern als Zugewinn. Angesichts vielfältiger Mängel des BIP*
11023 *herrscht allgemeines Einvernehmen darüber, dass andere Indikatoren das BIP ergänzen und relativieren sollten.*

11024

⁷²¹ Einsetzungsbeschluss (2010): 3.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 11025 *Optimal für die Zwecke politischer Kommunikation wäre ein zusammenfassender Indikator, der alle*
11026 *wesentlichen Aspekte wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wohlstands enthält und nachvollziehbar zum*
11027 *Ausdruck bringt, ob dieser Wohlstand steigt oder fällt. Deshalb hatte die Enquete-Kommission, wie es im*
11028 *Einsetzungsbeschluss heißt, die Aufgabe, zu „prüfen wie die Einflussfaktoren von Lebensqualität und*
11029 *gesellschaftlichem Fortschritt angemessen berücksichtigt und zu einem gemeinsamen Indikator*
11030 *zusammengeführt werden können“, der „das BIP ergänzt“.⁷²²*
- 11031 *In diesem Sinne gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die ansatzweise, aber nicht mit ernsthaftem Interesse von*
11032 *der Enquete-Kommission diskutiert worden sind. Inwieweit diese Vorschläge wie etwa der Nationale*
11033 *Wohlfahrtsindex (NWI), der Genuine Progress Indicator (GPI) oder der Happy Planet Index (HPI) so zu*
11034 *qualifizieren sind, dass sie breite Akzeptanz finden, bleibt deshalb künftigen Diskussionen vorbehalten.*
- 11035 *Für Entwicklungsländer hat sich der Human Development Index (HDI) als aussagekräftiger Indikator etabliert.*
11036 *Für entwickelte Länder allerdings ist der HDI kaum brauchbar, weil er sich auf Pro-Kopf-Einkommen,*
11037 *Lebenserwartung und Bildungsgrad beschränkt und – angewendet auf Westeuropa oder Nordamerika – kaum*
11038 *noch verändert. Außerdem enthält der HDI keine ökologische Komponente.*
- 11039 *Wenn es bislang keinen einzelnen Indikator gibt, der wesentliche Veränderungen eines Landes wie Deutschland*
11040 *zuverlässig, in den einzelnen Dimensionen überzeugend gewichtet und verständlich zusammenfasst und*
11041 *entsprechend als Wohlstandsmaß Akzeptanz finden könnte, dann stellt sich die Frage, wie ein aus möglichst*
11042 *wenigen Kennziffern bestehender Indikatorensatz aussehen sollte.*
- 11043 *Um mediale und politische Wirkung zu erzielen, um die öffentliche Debatte dauerhaft anzuregen, ist die*
11044 *Beschränkung auf wenige Indikatoren zwingend. Deshalb kann es nur darum gehen, die wichtigsten*
11045 *Dimensionen von Wohlstand, Lebensqualität und Nachhaltigkeit zu identifizieren und mit passenden Maßen zu*
11046 *quantifizieren.*
- 11047 *Selbstverständlich gibt es eine nahezu unendliche Fülle von Aspekten, mit denen der Zustand von Wirtschaft,*
11048 *Gesellschaft und Natur im Einzelnen beschrieben und bewertet werden kann. Dazu zählen insbesondere:*
11049 *Frieden, Fairness in den internationalen Beziehungen, Demokratie, Missbrauch wirtschaftlicher und politischer*
11050 *Macht, Gesundheit, Bildung, Beschäftigung, Ungleichheit in diversen Erscheinungsformen, private und*
11051 *staatliche Finanzen, globaler Handel mit Gütern und Dienstleistungen, Art und Intensität der Nutzung und*
11052 *Übernutzung natürlicher Ressourcen. Versucht man all diese Aspekte und viele andere, die noch zu nennen*
11053 *wären, in einem breit gefächerten Indikatorensatz jeweils einzeln abzubilden, dürfte die politische Wirkung eines*
11054 *solchen umfassenden Tableaus gleich Null sein.*
- 11055 *Ein breit gefächertes Indikatorensatz ist nicht nur kontraproduktiv. Er ist auch unnötig. Denn es gibt längst*
11056 *ausdifferenzierte Berichtssysteme, die von Expertinnen und Experten für die jeweiligen Fachpolitiken entwickelt*
11057 *worden sind und – bei Interesse und Bedarf – auch von der breiten Öffentlichkeit rezipiert werden können. Für*
11058 *Politikbereiche wie etwa Bildung, Rente, Gesundheit, Arbeitsmarkt, Umwelt oder Staatsfinanzen gibt es seit*
11059 *vielen Jahren umfangreiche Analysen, die aufgrund ihrer Tiefengliederung brauchbare Daten für politische*
11060 *Entscheidungen liefern.*
- 11061 *Diese Berichtssysteme werden unabhängig von der Enquete-Kommission weiter geführt und bieten auch künftig*
11062 *die statistischen Grundlagen für die politische Fachdebatte und für die interessierte Öffentlichkeit. Folglich ist*
11063 *es sinnlos, einen Indikatorensatz unter dem Gesichtspunkt einer möglichst vollständigen Abdeckung aller*
11064 *wichtigen Politikfelder gestalten zu wollen.*
- 11065 *Der mehrheitlich beschlossene, auf insgesamt 20 Kennziffern angeschwollene Indikatorensatz wurde in den*
11066 *Diskussionen der Projektgruppe nicht zuletzt damit begründet, dass die einzelnen Indikatoren eine hinreichend*
11067 *trennscharfe Orientierungsgröße für die Politik sein sollten. Es bestehen aber große Zweifel, inwieweit dies der*
11068 *politischen Praxis gerecht wird. Es ist absehbar, dass die jeweilige Fachpolitik sich nicht auf einzelne*
11069 *Kennziffern stützen wird, die im Indikatorensatz enthalten sind, sondern auf die bereits vorhandenen*
11070 *Berichtssysteme und die sie verantwortenden Institutionen.*

⁷²² Ebd. Wörtlich heißt in diesem Einsetzungsbeschluss: „Um eine geeignete Grundlage zur Bewertung politischer Entscheidungen anhand ökonomischer, ökologischer und sozialer Kriterien zu schaffen, ist zu prüfen wie die Einflussfaktoren von Lebensqualität und gesellschaftlichem Fortschritt angemessen berücksichtigt und zu einem gemeinsamen Indikator zusammengeführt werden können.“

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

11071 *In der zugespitzten öffentlichen Debatte dagegen werden nur wenige Indikatoren zur Kenntnis genommen. Dass*
11072 *umfangreiche Indikatorensätze einem breiten Publikum kaum vermittelt werden können, hat die von der*
11073 *Enquete-Kommission in Auftrag gegebene Kurzexpertise über die mediale Kommunizierbarkeit bestätigt. Im*
11074 *Vergleich zu einem einzelnen, aggregierten Indikator beziehungsweise einem Indikatorenquartett bekam ein aus*
11075 *25 einzelnen Kennziffern gebildetes „Dashboard“ von den befragten Journalisten die eindeutig schlechteste*
11076 *Bewertung.*

11077 *„Das Dashboard wurde hinsichtlich der journalistischen Vermittelbarkeit am niedrigsten von allen drei*
11078 *Modellen eingestuft. Es sei detailreich, ein Gesamt-Trend jedoch nicht absehbar, das Thema zerfasere in*
11079 *Teilaspekte. Selbst die inhaltliche Unterteilung in drei Säulen lasse nicht erwarten, dass diese in sich eine klare*
11080 *Aussage über Zuwachs oder Verringerung des Wohlstandes ermöglichen. [...] Das Modell könnte im*
11081 *journalistischen Tagesgeschäft kaum prägnant zusammengefasst werden, so der Tenor der befragten*
11082 *Journalisten.“*⁷²³

11083 *Wenn die Enquete-Kommission auftragsgemäß die Dominanz herkömmlicher Wirtschaftsmaße relativieren will,*
11084 *dann geht das nur mit einer Konzentration auf das Wesentliche. Hochgradig differenzierte Indikatorenbündel*
11085 *verwässern das Anliegen der Kommission. Sie ertränken eine aussagekräftige und nachvollziehbare*
11086 *Wohlstandsmessung in einer nicht mehr überschaubaren und deshalb politisch irrelevanten Masse von*
11087 *Indikatoren.*

11088 *Der mehrheitlich vorgeschlagene Indikatorensatz wird auch wegen seiner offensichtlichen Beliebigkeit kaum*
11089 *Akzeptanz finden. Sofern er überhaupt Diskussionen auslöst, werden das vermutlich (dann auch berechnete)*
11090 *„Lücken-Diskussionen“ sein. Die Menge der Indikatoren wird die „Lücken-Suche“ motivieren. Weshalb gibt es*
11091 *keinen Friedensindikator? Wo bleibt die Gleichberechtigung der Frauen als zentrales Teilhabeziel? Warum wird*
11092 *die Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten nicht berücksichtigt? Weshalb gibt es kein Maß für*
11093 *regionale Differenzierung? Wo bleibt die tatsächliche subjektive Lebenszufriedenheit?*

11094 *Aus all diesen Gründen kommt es darauf an, begründete Prioritäten zu setzen und einige wenige Indikatoren zu*
11095 *bestimmen, die entscheidende Dimensionen von Wirtschaft, Gesellschaft und Natur widerspiegeln. Über diese*
11096 *wenigen Indikatoren sollte prominent, verständlich und regelmäßig berichtet werden.*

11097 **Das Trio der Lebensqualität**

11098 *Für die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger sind drei Fragen von zentraler Bedeutung, wenn es um die*
11099 *Lebensqualität geht:*

- 11100
- *Bin ich an der wirtschaftlichen Entwicklung beteiligt oder geht sie an mir vorbei?*
 - *Ist die Teilhabe an den sozialen Aspekten der Lebensqualität und an der Gestaltung der Gesellschaft gesichert oder bestimmen nur die „oberen Zehntausend“, was in unserem Lande geschieht?*
 - *Wie steht es um die natürlichen Lebensgrundlagen bei uns und global, und was muss getan werden, damit unsere Kinder und Enkel auch in Zukunft gut leben können?*

11105 *Daraus ergeben sich folgende entscheidende Dimensionen: erstens Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand,*
11106 *zweitens soziale Teilhabe und Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens und drittens ökologische*
11107 *Tragfähigkeit. Diese drei Dimensionen sollten künftig zu den wichtigsten Zielen politischen Handelns gehören*
11108 *und mithilfe von drei eigenständigen Indikatoren möglichst klar und nachvollziehbar zum Ausdruck kommen.*
11109 *Die drei auszuwählenden Indikatoren sollten darüber hinaus die Möglichkeit enthalten, anzustrebende Zielwerte*
11110 *festzulegen.*

11111 *Über diese drei Indikatoren, über ihren Fortschritt beziehungsweise Rückschritt und über den Grad der*
11112 *Zielerreichung sollte künftig in einem jährlich erscheinenden „Bericht zur Lebensqualität in der Bundesrepublik*
11113 *Deutschland und weltweit“ Rechenschaft abgelegt werden.*

11114 *Alle anderen Aspekte und die Vielfalt zusätzlicher Indikatoren sollten – jeweils einer der drei Dimensionen*
11115 *zugeordnet – in umfassenden Kommentaren zum Jahresbericht analysiert und handlungsnah aufbereitet werden.*

⁷²³ Brode, Tatjana (2011). Anforderungen an einen ganzheitlichen Wohlstands- bzw. Fortschrittsindikator oder einen Indikatorensatz im Hinblick auf seine mediale Kommunizierbarkeit. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Kommissions-Materialie M-17(26)10 vom 22.11.2011.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

11116 *Folglich ist – nach der Bestimmung der drei Leitindikatoren – jede weitere, stets von Beliebigkeit geprägte*
 11117 *Auswahl weiterer Indikatoren müßig und überflüssig. Sie alle haben in den Kommentarteilen den ihnen*
 11118 *gebührenden Platz und können dort hinsichtlich der aus ihnen folgenden zusätzlichen Erkenntnisse diskutiert*
 11119 *werden.*

11120 *Um die drei genannten Dimensionen in der Sache zutreffend und für breite Bevölkerungsschichten verständlich*
 11121 *zu quantifizieren, sind die folgenden drei Indikatoren am besten geeignet:*

- 11122 • *das durchschnittlich gezahlte, inflationsbereinigte Bruttogehalt je Beschäftigten als Indikator für die*
 11123 *Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand,*
- 11124 • *die Klassenspaltung zwischen Reich und Arm (Reich-Arm-Verteilung: Vermögen des reichsten*
 11125 *Prozents der Bevölkerung im Verhältnis zur ärmeren Bevölkerungshälfte) als Indikator für die soziale*
 11126 *Qualität der Gesellschaft und für die Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens,*
- 11127 • *der ökologische Fußabdruck als zusammenfassende Kennziffer für den Umgang mit der Natur.*

11128 *Entsprechend ergibt sich folgendes Trio wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Lebensqualität.*

11129

11130 Tabelle 2: Trio der Lebensqualität-

Trio der Lebensqualität		
<u>Dimensionen</u>	<u>Indikatoren</u>	<u>Zusätzliche Aspekte</u>
Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand	Bruttogehalt <i>preisbereinigt, je Beschäftigten (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer)</i>	<i>BIP, Beschäftigung, Umfang und Qualität der Investitionen, private und staatliche Finanzen, globaler Handel und globaler Kapitalverkehr</i>
Soziale Qualität der Gesellschaft und Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens	Reich-Arm-Verteilung <i>(Vermögen des reichsten Prozents der Bevölkerung im Verhältnis zur ärmeren Bevölkerungshälfte)</i>	<i>Gesundheit, Bildung, Rente, Zugang zu allen Leistungen der Daseinsvorsorge, Qualität der Demokratie, Zugang zu Informationen/Kultur/Meinungsbildung, Missbrauch wirtschaftlicher und politischer Macht</i>
Ökologische Tragfähigkeit	Ökologischer Fußabdruck	<i>Klimawandel, biologische Vielfalt, Eintrag von Stickstoff und Phosphor in die Biosphäre, stratosphärische Ozonschicht, Landnutzungsänderungen, Wassernutzung, Versauerung der Ozeane, Aerosolbelastung und Verschmutzung durch Chemikalien</i>

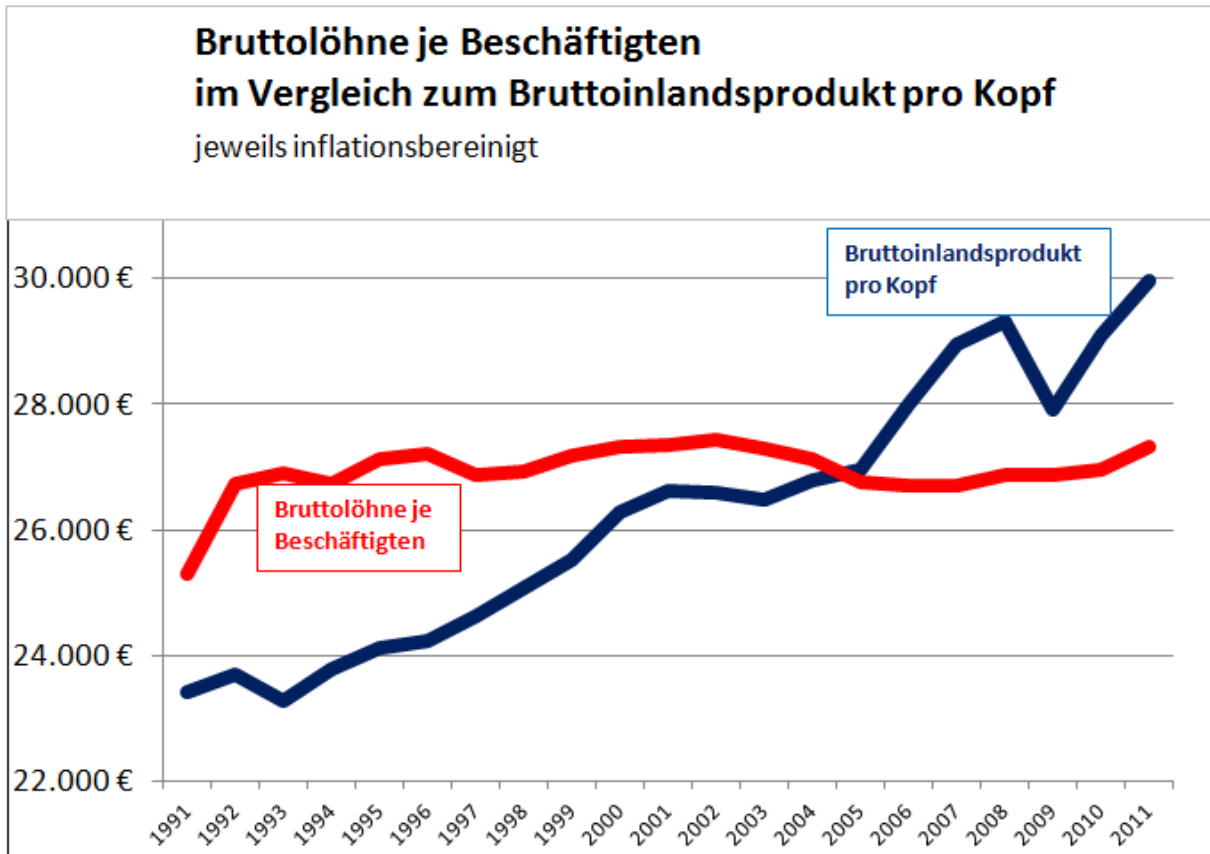
11131

11132 **Teilhabe am wirtschaftlichen Wohlstand**

11133 *Die Ungleichheit der Einkommen ist im Trend der vergangenen 15 Jahren erheblich gestiegen. Während*
 11134 *Einkünfte aus Kapital und Vermögen deutlich zunahm, gab es bei den Reallöhnen durchschnittlich keinerlei*
 11135 *Steigerung – insgesamt sogar ein Minus während dieses Zeitraums. Wachsender Niedriglohnsektor, weniger*
 11136 *Vollzeitarbeitsplätze, kaum noch Aufstiegsmobilität und höhere Armutsquote, insbesondere bei Arbeitslosen,*
 11137 *Alleinerziehenden und Kindern – das war und ist die Realität in Deutschland. Die Hartz-Gesetze, die Agenda*

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 11138 *2010 und eine Steuergesetzgebung, die hohe Einkommen besonders entlastet, haben die Gegensätze zwischen*
11139 *Arm und Reich deutlich vertieft und die Löhne von abhängig Beschäftigten gedrückt.*
- 11140 *Vor diesem Hintergrund muss ein Indikator für wirtschaftlichen Wohlstand hinreichend sensibel zum Ausdruck*
11141 *bringen, inwieweit es eine breite Beteiligung an der gewachsenen Wirtschaftskraft gibt. Als Indikator für*
11142 *wirtschaftlichen Wohlstand gut geeignet wäre deshalb das inflationsbereinigte Medianeinkommen je*
11143 *Einwohnerin beziehungsweise Einwohner. Der Median ist ein Mittelwert, der sämtliche Einkommen in zwei*
11144 *Hälften teilt. Anders als beim arithmetischen Durchschnitt spielen Extremwerte keine Rolle. Insofern bildet das*
11145 *Medianeinkommen und dessen Veränderung die tatsächlichen Einkommensverhältnisse breiter*
11146 *Bevölkerungsgruppen gut ab.*
- 11147 *Bislang allerdings sind Daten für das inflationsbereinigte Medianeinkommen nur lückenhaft, in jedem Falle*
11148 *nicht hinreichend verfügbar, um internationale Vergleiche über längere Zeiträume zu ermöglichen. Die*
11149 *durchschnittlich gezahlten, inflationsbereinigten Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin beziehungsweise*
11150 *je Arbeitnehmer bilden die Einkommensverhältnisse der Mehrheit der Menschen ebenfalls recht gut ab. Denn die*
11151 *meisten Erwachsenen leben ausschließlich oder vorwiegend von ihrem Arbeitseinkommen. Ein Vergleich der*
11152 *Bruttolöhne je Beschäftigten mit dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf zeigt darüber hinaus, inwieweit*
11153 *Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben.*
- 11154 *Andere Aspekte des Einkommens, vor allem die Einkommensverteilung, die Konzentration der Unternehmens-*
11155 *und Vermögenseinkommen bei relativ kleinen Gruppen der Gesellschaft und das Niveau sozialstaatlicher*
11156 *Leistungen werden implizit mit dem zweiten von uns vorgeschlagenen Indikator, der Reich-Arm-Verteilung,*
11157 *abgebildet.*
- 11158 *Im Vergleich zu den Löhnen und Gehältern je Arbeitnehmerin beziehungsweise Arbeitnehmer hat das*
11159 *Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, das mehrheitlich von der Enquete-Kommission als Leitindikator für materiellen*
11160 *Wohlstand beschlossen wurde, gravierende Nachteile. Es verwässert den für die meisten Menschen wichtigen*
11161 *Bezug zum Arbeitseinkommen, weil es sämtliche Unternehmens- und Vermögenseinkommen und zusätzlich die*
11162 *Abschreibungen enthält und weil die pro-Kopf-Berechnung keinen direkten Bezug zum Arbeitseinkommen*
11163 *erlaubt.*
- 11164 *Im Unterschied zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf als gesamtwirtschaftlicher Durchschnittsgröße zeigt die*
11165 *Entwicklung der preisbereinigten Bruttolöhne, inwieweit die wirtschaftliche Entwicklung bei Lohnabhängigen*
11166 *tatsächlich ankommt. In den vergangenen 20 Jahren war das nicht der Fall, wie die nachfolgende Grafik zeigt.*
11167 *Während das BIP pro Kopf im Trend stetig zunahm, gab es bei den Löhnen seit etwa 1995/96 keinerlei Zuwachs.*



11168

11169

Abbildung 92: Bruttolöhne je Beschäftigten im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf.⁷²⁴

11170 Die Enquete-Kommission hat sich über das pro Kopf berechnete Bruttoinlandsprodukt hinaus mehrheitlich für
 11171 zwei weitere Leitindikatoren sowie für drei Warnlampen und eine Hinweislampe entschieden. Mit insgesamt
 11172 sieben Indikatoren für den materiellen Wohlstand wird der Indikatorensatz nicht nur unsinnig ausgeweitet. Die
 11173 beiden zusätzlichen Leitindikatoren (Einkommensverteilung P80/P20 und Staatsschulden beziehungsweise
 11174 Schuldenstand in Relation zum BIP) haben auch erhebliche Mängel und sind schon deshalb ungeeignet,
 11175 materiellen Wohlstand sachgerecht zu quantifizieren.

11176 **Einkommensverteilung: P80/P20 – ein verharmlosender Indikator**

11177 Die P80/P20-Relation setzt das Einkommen am unteren Rand der einkommensstärksten 20 Prozent ins
 11178 Verhältnis zum Einkommen am oberen Rand der einkommensschwächsten 20 Prozent. Diese Relation ist folglich
 11179 nur eine Momentaufnahme, die relativ gut situierte Personen mit relativ schlecht gestellten Personen vergleicht.
 11180 Sehr hohe Einkommen und sehr geringe Einkommen bleiben unberücksichtigt.

11181 Gegen die P80/P20-Relation spricht die Tatsache, dass die Konzentration von Einkommen (und insbesondere
 11182 von Vermögen, die deshalb gesondert betrachtet werden sollten) vor allem am äußersten oberen Ende stattfand
 11183 und stattfindet. Deshalb muss das zu wählende Maß für diese Spezifik sensibel genug sein, was die P80/P20-
 11184 Relation nicht leisten kann. Außerdem ist darauf zu achten, dass die Veränderungen des Maßes (auf die es im
 11185 Zeitverlauf ankommen wird) umso geringer ausfallen, je größer die Vergleichsgruppen an den Extremen
 11186 definiert sind. Die P80/P20-Relation wird sich von Jahr zu Jahr kaum nennenswert ändern.

11187 Entscheidend aber ist, dass die P80/P20-Relation die tatsächliche, in den vergangenen Jahrzehnten deutlich
 11188 gewachsene Ungleichheit kaum quantifizieren kann. Diese Ungleichheit lässt sich wesentlich angemessener mit
 11189 einem Vermögensindikator zum Ausdruck bringen. Selbst die Ungleichheit der Einkommen wird mit der
 11190 P80/P20-Gruppierung der Bevölkerung verzerrt und relativiert. Extrem hohe Einkommen bleiben ebenso
 11191 unbeachtet wie sehr geringe Einkommen.

⁷²⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt (2011). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

11192 **Schuldenstandsquote – ein untauglicher Indikator**

11193 *Nach den Erfahrungen der aktuellen Weltwirtschaftskrise ist hinreichend klar geworden, dass bei der*
11194 *Beurteilung der Nachhaltigkeit materiellen Wohlstands immer auch die privaten Schulden, die Vermögen (als*
11195 *Gegenposten der Schulden) und die in fremder Währung zu bedienenden Netto-Auslandsschulden zu betrachten*
11196 *sind. Der primäre Blick auf die öffentlichen Schulden verzerrt die Realität.*

11197 *Mit der Schuldenstandsquote (Stand öffentlicher Schulden im Verhältnis zum BIP) können keine Aussagen über*
11198 *die Nachhaltigkeit materiellen Wohlstands getroffen werden, weil die Forderungen, die den Schulden in gleicher*
11199 *Höhe gegenüberstehen, genauso zukunfts wirksam werden wie die Schulden. Wenn die Gläubiger der öffentlichen*
11200 *Schulden ausschließlich Inländer sind, saldieren sich – Deutschland inklusive privater Haushalte, Unternehmen*
11201 *und Staat als Ganzes betrachtet – Schulden und Forderungen zu null. Dann enthält die Verschuldungsquote der*
11202 *öffentlichen Hand keinerlei Information über die Nachhaltigkeit des heutigen BIP pro Kopf. Dann ist der*
11203 *Schuldenstand der öffentlichen Hand kein Problem der Nachhaltigkeit, sondern ausschließlich ein Problem der*
11204 *Verteilung – heute wie in Zukunft.*

11205 *Schuldenstände sind nur dann relevante Indikatoren für die Nachhaltigkeit des BIP pro Kopf, wenn das Inland*
11206 *(öffentlich und privat) gegenüber dem Ausland in beträchtlichem Maße verschuldet ist und wenn man diese*
11207 *Verschuldung in fremder oder quasi-fremder Währung (wie beim Euro) bedienen muss. Der Blick in die*
11208 *Geschichte zeigt entsprechend, dass nahezu alle Krisen öffentlicher Verschuldung mit Auslandsschulden und*
11209 *Währungskrisen verbunden waren.*

11210 *Heutige Netto-Schulden gegenüber dem Ausland sind in der Tat ein künftiger Abzug vom BIP. Insofern kann*
11211 *eigentlich nur die Quote der Netto-Auslandsschulden eine sinnvolle Ergänzung des BIP pro Kopf sein. Und*
11212 *konsequenterweise sollte man dann gleich die Netto-Forderungen gegenüber dem Ausland hinzunehmen. Denn*
11213 *nicht nur zu hohe Auslandsschulden sind schlecht. Auch zu hohe Forderungen gegenüber dem Ausland sind –*
11214 *wie die aktuellen Zustände in der Eurozone und darüber hinaus zeigen – ein Zeichen von Nicht-Nachhaltigkeit,*
11215 *weil diese Forderungen nicht bedient werden, wenn sie die Leistungsfähigkeit der Schuldner übersteigen.*

11216 *Wenn man schon Verschuldung als Indikator der Nachhaltigkeit bemühen will, dann muss in jedem Fall neben*
11217 *der öffentlichen auch die private Verschuldung berücksichtigt werden. Ursache der anhaltenden Weltfinanzkrise*
11218 *war schließlich die überbordende Verschuldung des privaten Finanzsektors. Die anschließend (seit 2008)*
11219 *sprunghaft gestiegenen Schuldenstände der öffentlichen Hand waren überwiegend eine Folge dieser privaten*
11220 *Verschuldung, genauer gesagt der Verwandlung von privaten in öffentliche Schulden. Zusätzliche öffentliche*
11221 *Schulden entstanden, weil die Finanzkrise zugleich mit der tiefsten Krise seit den dreißiger Jahren verbunden*
11222 *war und die Staaten zu entsprechenden Gegenmaßnahmen nötigte.*

11223 *Der alleinige Blick auf die Quote der öffentlichen Verschuldung enthält nicht zuletzt mannigfaltige*
11224 *Interpretationsprobleme. Vor 2008 wären Länder wie Irland (mit seiner extrem niedrigen öffentlichen*
11225 *Verschuldung) oder Spanien (mit seinem Rückgang der öffentlichen Verschuldung von einem bereits*
11226 *unterdurchschnittlichen Niveau) als Kandidaten für vorbildliche Fiskalpolitik zu betrachten gewesen. Davon ist*
11227 *bekanntlich nichts geblieben. Umgekehrt wäre Japan, wenn man die Quote der öffentlichen Verschuldung als*
11228 *Indikator der BIP-Nachhaltigkeit nähme, der Top-Kandidat für den wirtschaftlichen Ruin.*

11229 *Zusätzlich wäre bei der privaten Verschuldung eine Differenzierung notwendig. Die Verschuldung von*
11230 *Unternehmen, die in produktive (möglichst ökologisch sinnvolle) Zwecke investieren, ist in der Regel sinnvoll.*
11231 *Kredite für rein spekulative Anlagen, wie sie vor 2008 und auch jetzt wieder massenhaft vergeben werden, sind*
11232 *destruktiv. Deshalb wäre ein Maß für die rein spekulative Verschuldung des privaten Sektors grundsätzlich*
11233 *wichtig, aber letztlich kaum zu ermitteln, denn die Grenzen zwischen sinnvoller und spekulativer Anlage sind*
11234 *fließend.*

11235 *Um ein verlässliches Gesamtbild aller Schulden und Vermögen sowie der destruktiven, rein spekulativen*
11236 *privaten Verschuldung zu erlangen, ist ein jährlich zu erstellender, eigenständiger Finanz- und*
11237 *Spekulationsbericht zu empfehlen, der sich dann auch mit diversen Nachhaltigkeits- und Preislücken befassen*
11238 *kann. Dann könnten unheilvolle Finanzmarkt-Entwicklungen eher erkannt und bekämpft werden. Die*
11239 *Verschuldungsproblematik in einen Gesamtindikator zu integrieren, ist jedenfalls unsinnig.*

11240

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

11241 **Soziale Qualität der Gesellschaft und Mitgestaltung des gesellschaftlichen Lebens**

11242 *Krasse Ungleichheit hat Auswirkungen auf nahezu alle Aspekte des gesellschaftlichen Lebens. Mit ihren*
11243 *Forschungen haben Wilkinson und Pickett⁷²⁵ eindrucksvoll nachgewiesen, dass materielle beziehungsweise*
11244 *finanzielle Ungleichheit der entscheidende Faktor ist, der auch andere, nicht-monetäre Ungleichheiten*
11245 *verschärft. In einer Serie von zwischenstaatlichen und inneramerikanischen Vergleichen zeigen Wilkinson und*
11246 *Pickett ein eindeutiges Bild: je größer die materielle Ungleichheit, desto schlechter nahezu alle sonstigen*
11247 *sozialen Dimensionen in einer Gesellschaft.*

11248 *Wenn Arm und Reich finanziell auseinanderdriften, dann wachsen auch die Ungleichheiten der*
11249 *Lebenserwartung, der Gesundheit, der Bildung, des Schutzes vor Gewalt, der Teilhabe an der gesellschaftlichen*
11250 *Willensbildung und vieler anderer Aspekte der Wirklichkeit. Wer also materielle Ungleichheit gut und*
11251 *verlässlich erfasst, hat viele sonstige soziale Dimensionen implizit ebenfalls erfasst.*

11252 *Künftig wird besonders wichtig sein, dass sich möglichst viele Menschen an der ökologischen Transformation*
11253 *von Wirtschaft und Gesellschaft aktiv beteiligen können. Wer den zivilisatorischen Fortschritt will, muss aber*
11254 *auch für Angstfreiheit im Wandel sorgen. Je gerechter der materielle Wohlstand verteilt ist und je mehr*
11255 *Menschen an ihm partizipieren können, desto stärker wird die Bereitschaft, den notwendigen Umbau mit*
11256 *voranzutreiben. In diesem Sinne bedarf es einer deutlichen Reduktion von Ungleichheit und – angesichts der*
11257 *realen Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen – einer kräftigen Umverteilung von oben nach unten.*

11258 *Aufgrund der Vererbung von Vermögen und der Anhäufung von Einkommen im Lebenszyklus bilden die*
11259 *Vermögensverhältnisse die gesellschaftliche Ungleichheit deutlich stärker ab als Einkommensrelationen. Die*
11260 *systematische Privilegierung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen hat den Gegensatz zwischen Arm*
11261 *und Reich bei den Einkommen, besonders aber bei den Vermögen in einem enormen Ausmaß anwachsen lassen.*

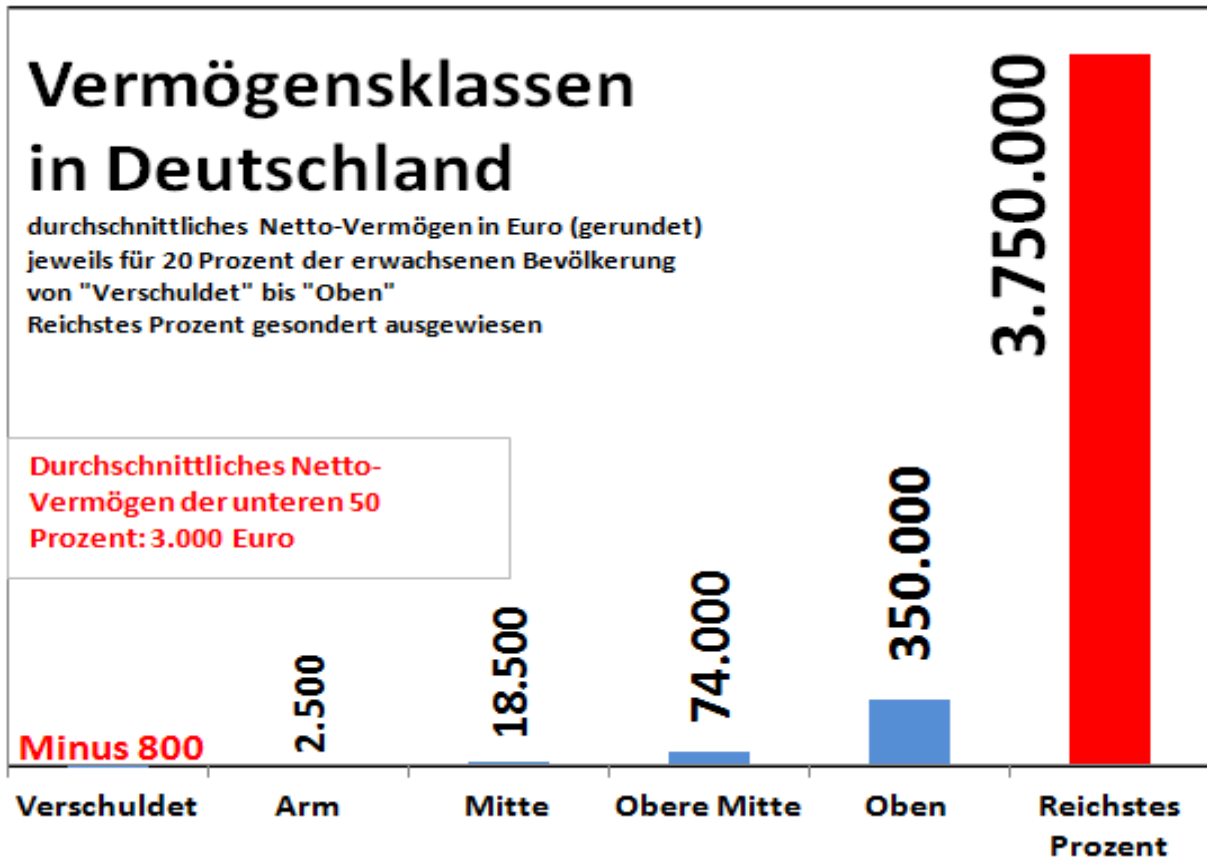
11262 *Aus diesen Gründen ist es naheliegend, einen Indikator zu verwenden, der die Ungleichheit als zentrale*
11263 *Herausforderung sensibel und realistisch widerzuspiegeln vermag. Dieser Indikator sollte berücksichtigen, dass*
11264 *sich die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen beiden Dekaden vor allem am äußersten oberen Ende als*
11265 *Vermögenszuwachs niedergeschlagen hat. Ein geeigneter Indikator ergibt sich deshalb aus dem Vergleich des*
11266 *durchschnittlichen Vermögens des reichsten einen Prozents der Bevölkerung mit dem durchschnittlichen*
11267 *Vermögen der ärmeren Bevölkerungshälfte.*

11268 *In Deutschland⁷²⁶ besitzt die ärmere Bevölkerungshälfte (34,5 Millionen Personen über 16 Jahre) im*
11269 *Durchschnitt pro Kopf 3.000 Euro beziehungsweise insgesamt 1,4 Prozent des Gesamtvermögens von 7,225*
11270 *Billionen Euro (Bach et al. 2011; die Daten beziehen sich auf 2007). Das reichste 1 Prozent (690.000 Personen)*
11271 *verfügt dagegen über durchschnittlich 3,75 Millionen Euro pro Kopf oder 35,8 Prozent des Gesamtvermögens.*
11272 *Folglich ist das reichste 1 Prozent der Bevölkerung durchschnittlich 1.250 Mal vermögender als die Personen,*
11273 *die zur ärmeren Bevölkerungshälfte zählen.*

11274 *Teilt man die gesamte erwachsene Bevölkerung in fünf Vermögensklassen (Quintile), aufsteigend von*
11275 *„Verschuldet“ bis „Oben“ und betrachtet man das „Reichste Prozent“ separat, dann zeigt sich die Spaltung der*
11276 *Gesellschaft. Die unteren 20 Prozent der Bevölkerung (in der nachfolgend dargestellten Grafik als*
11277 *„Verschuldet“ bezeichnet) haben im Durchschnitt kein Vermögen, sondern Schulden (minus 800 Euro). Das*
11278 *nächstfolgende Quintil („Arm“ in der Grafik) verfügt durchschnittlich über ein minimales Vermögen in Höhe*
11279 *von 2.500 Euro. Die weiteren Vermögensklassen haben Durchschnittswerte von 18.500 Euro („Mitte“), 74.000*
11280 *Euro („Obere Mitte“) und 350.000 Euro („Oben“).*

⁷²⁵ Wilkinson, Richard, Kate Picket (2009). Gleichheit ist Glück.

⁷²⁶ Vgl. Bach, Stefan; Beznoska, Martin; Steiner, Viktor (2011). A Wealth Tax on the Rich to Bring down Public Debt?



11281

11282

Abbildung 93: Vermögensklassen in Deutschland.⁷²⁷

11283 *Daten für den Vergleich von Vermögensklassen liefern grundsätzlich das vom Deutschen Institut für*
 11284 *Wirtschaftsforschung (DIW) betreute Sozio-Ökonomische Panel (SOEP) sowie private Quellen, die sich mit der*
 11285 *Ermittlung von hohem Vermögen und Höchstvermögen befassen.⁷²⁸ Um die Verlässlichkeit und Aktualität dieser*
 11286 *Daten zu erhöhen, ist es dringend erforderlich, eine verlässliche amtliche Datenbasis für die regelmäßige*
 11287 *Erfassung sämtlicher Vermögen, insbesondere hoher privater Vermögen, zu schaffen und zu pflegen. Diese*
 11288 *Erfassung sollte im jährlichen Rhythmus erfolgen und so gestaltet sein, dass sich niemand, auch die*
 11289 *Superreichen nicht, dieser Erhebung entziehen kann.*

11290 *Das Vermögensverhältnis zwischen dem reichsten Prozent und der ärmeren Bevölkerungshälfte soll nicht nur*
 11291 *die Polarität der Gesellschaft abbilden. Wichtig ist auch, dass ein explizites Ziel für die Minderung von*
 11292 *Ungleichheit festgeschrieben wird. Das gegenwärtige Reich-Arm-Verhältnis von 1.250 zu 1 muss in*
 11293 *überschaubaren Zeiträumen deutlich reduziert werden. Über ein gesellschaftlich akzeptables Niveau der*
 11294 *Ungleichheit sollte ein gesellschaftlicher Diskurs geführt werden.*

11295 *Wirksame Mittel, um Ungleichheiten zu reduzieren, sind unter anderem eine deutliche Erhöhung der*
 11296 *Erbschaftsteuer, eine wirksamere und höhere Besteuerung von Unternehmens- und Vermögenseinkommen, eine*
 11297 *Besteuerung von Vermögen und von Finanztransaktionen und – mit Blick auf die Ursachen – eine deutlich*
 11298 *geringere Spreizungen der Einkommen. Auch ein handlungsfähiger Sozialstaat ist in der Lage, zu einer*
 11299 *gerechteren Verteilung von Einkommen und Vermögen beizutragen.*

11300 *Die Enquete-Kommission hat mehrheitlich kein Interesse erkennen lassen, die Ungleichheit an prominenter*
 11301 *Stelle mit einem aussagekräftigen Indikator zu verdeutlichen. Stattdessen hat sie sich mehrheitlich dafür*
 11302 *ausgesprochen, die Dimension Soziales/Teilhabe mit jeweils einem Leitindikator und jeweils einer Warnlampe*
 11303 *für Beschäftigung, Bildung und Gesundheit zu bewerten und zusätzlich einen Indikator aufzunehmen, der die*
 11304 *Dimension Freiheit repräsentieren soll.*

⁷²⁷ Quelle: Bach et al. (2011), eigene Berechnungen der Fraktion DIE LINKE.

⁷²⁸ Vgl. Bach, Stefan et al. (2011).

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

11305 *Selbstverständlich quantifizieren die drei gewählten Leitindikatoren Beschäftigungsquote, Sekundärabschluss-II-*
11306 *Quote und Lebenserwartung sowie die drei Warnlampen Unterbeschäftigungsquote, Teilnehmerquote an*
11307 *Weiterbildung und Gesunde Lebensjahre wichtige Aspekte der sozialen Teilhabe. Bekanntlich gibt es allerdings*
11308 *für den Arbeitsmarkt, für den Zustand der Bildung und für das Gesundheitssystem differenzierte, auch von einer*
11309 *breiteren Öffentlichkeit wahrgenommene Berichtssysteme. Schon deshalb gibt es keinen Anlass, den*
11310 *Indikatorensatz erneut – nun unter dem Titel Soziales/Teilhabe – ausufern zu lassen.*

11311 *Ebenso deplatziert ist der Weltbank-Indikator „Voice & Accountability“, der laut Mehrheitsbeschluss als*
11312 *Freiheitsindikator dienen soll. Im Einsetzungsbeschluss der Enquete-Kommission geht es um Wachstum,*
11313 *Wohlstand, Lebensqualität und Nachhaltigkeit. Das sind die Themen der Kommission. Eine Evaluierung des*
11314 *politischen Systems und eine Auseinandersetzung mit Aspekten von Freiheit und Demokratie sind nicht*
11315 *vorgesehen. Entsprechend hat sich die Indikatoren-Projektgruppe der Enquete-Kommission in den ersten 18*
11316 *Monaten ihrer Arbeit mit diesem Thema nicht befasst. Erst auf Druck der Vorsitzenden der Projektgruppe wurde*
11317 *das Themenfeld entgegen dem Einsetzungsbeschluss erweitert.*

11318 *In der internationalen Politikwissenschaft gibt es eine kaum überschaubare Fülle an Indikatoren für Freiheit*
11319 *und Demokratie. In der Debatte der Enquete-Kommission hat sich gezeigt, dass alle infrage kommenden*
11320 *Indikatoren mit unterschiedlichen, aber jeweils erheblichen Nachteilen behaftet sind. Entsprechend wurde die*
11321 *Entscheidungsfindung immer wieder vertagt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass ein*
11322 *äußerst fragwürdiger Indikator ausgewählt wurde.*

11323 *Subjektive Urteile namentlich nicht genannter, hinsichtlich ihrer Bewertungskriterien und Erfahrungen*
11324 *unbekannter Personen sind die wesentliche Datenbasis des Weltbank-Indikators „Voice & Accountability“.*
11325 *Völlig intransparent ist, welche Expertinnen und Experten auf welcher Grundlage mit welchem Wissen und mit*
11326 *welchen Interessen die Beurteilungen abgeben. Zu befürchten ist, dass die Werte des V&A-Indikators vor allem*
11327 *widerspiegeln, wie machtnahe, liberal-konservative und herrschenden Unternehmensinteressen verbundene*
11328 *Personen den Zustand von Freiheit und Demokratie bewerten.*

11329 *Solche zweifelhaften und intransparenten, weder nachvollziehbaren noch überprüfbar Beurteilungen sind als*
11330 *Indikator grundsätzlich ungeeignet. Sie sind insbesondere als Indikator für Freiheit und Demokratie ungeeignet.*
11331 *Ein Indikator, der Freiheit und Demokratie widerspiegeln soll, muss auf dem Urteil der Bevölkerung beruhen*
11332 *und nicht auf dem Urteil von unbekanntem und vermutlich tendenziös wertenden Expertinnen und Experten.*
11333 *Freiheit und Demokratie unter Ausschluss der Bevölkerung bewerten zu wollen, ist ein Widerspruch in sich. Die*
11334 *Auswahl eines solchen Indikators ist für sich schon ein alarmierendes Zeichen für den Zustand der Demokratie.*

11335 *Maßgeblich für einen Demokratie-Indikator können nur die Bewertungen der Bürgerinnen und Bürger selbst*
11336 *sein. Nur sie können darüber befinden, inwieweit das politische System tatsächlich demokratisch ist, ob ihre*
11337 *Interessen gewahrt oder verletzt werden. In Bürgerbefragungen müssten dann auch Aspekte zur Sprache*
11338 *kommen, die in dem vorgeschlagenen Indikator kaum oder gar nicht vertreten sind, wie beispielsweise der*
11339 *Einfluss konzentrierter privater Macht auf politische Entscheidungen, die Käuflichkeit von Politik durch*
11340 *zahlungskräftige gesellschaftliche Gruppen und der Einfluss gut vernetzter und zahlungsfähiger Lobbygruppen*
11341 *auf Gesetzeswerke.*

11342 *Aus den genannten Gründen ist der mehrheitlich beschlossene „Freiheitsindikator“ nicht nur überflüssig,*
11343 *sondern gänzlich unbrauchbar. In den jährlich zu erstellenden Berichten zur Lebensqualität hätten Aspekte von*
11344 *Freiheit und Demokratie in den Kommentarteilen durchaus ihren Platz, sollten dort aber primär die Ergebnisse*
11345 *von Bürgerbefragungen berücksichtigen.*

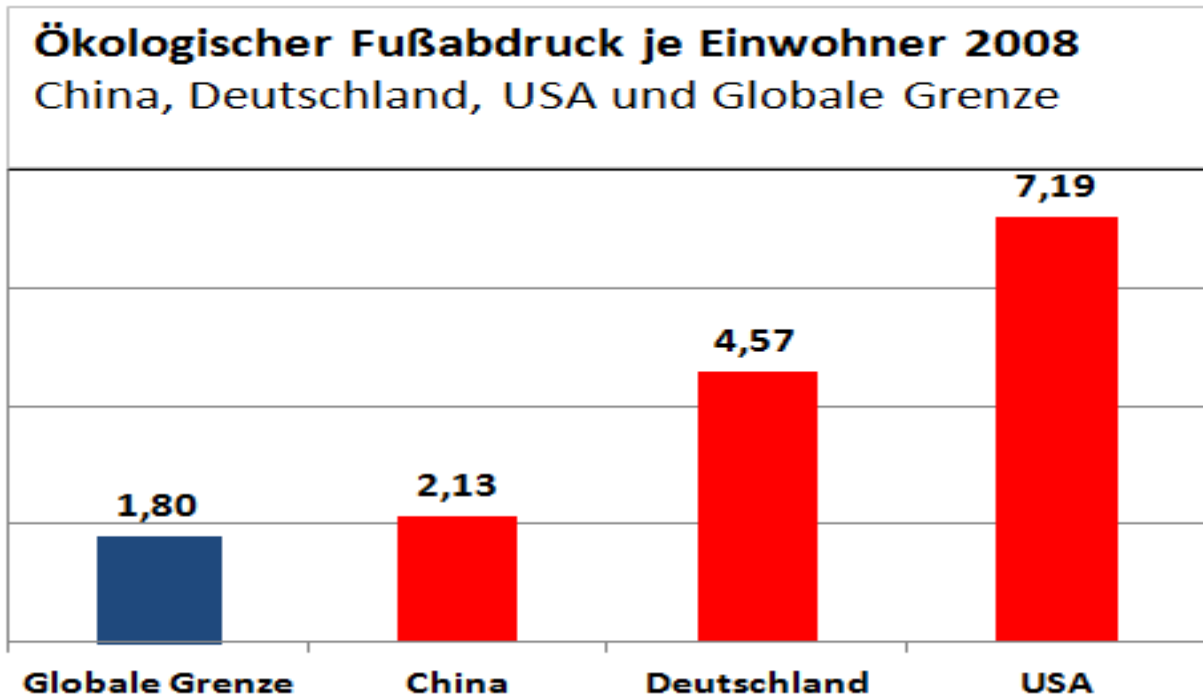
11346 **Ökologische Tragfähigkeit**

11347 *Substanzverzehr und Raubökonomie – das ist die Realität nicht nur an einer, sondern an vielen Fronten des*
11348 *Umgangs mit der Natur. Der Umfang der globalen Naturnutzung überschreitet die Grenzen der ökologischen*
11349 *Tragfähigkeit. Ein weiteres Wirtschaftswachstum in den herkömmlichen Bahnen wird es auf Dauer nicht geben*
11350 *können und mit Blick auf die Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen nicht geben dürfen. Es*
11351 *überfordert die Schadstoffsenken, und ein weiteres Wachstum wie bisher geben die Rohstoffquellen nicht her. All*
11352 *das bedeutet: Die Logik industrieller Verwertung einerseits und der Reproduktion der Natur andererseits sind*
11353 *längst nicht mehr kompatibel. Entsprechend ist wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung grundlegend*
11354 *neu zu denken und anders zu gestalten.*

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 11355 *Zugleich drängt die Zeit. Sowohl die Überlastung der Senken als auch die Erschöpfung der Quellen verlangen*
11356 *zügiges und planvolles Handeln auf breiter Front. Je länger das rücksichtslose Deponieren von Schadstoffen in*
11357 *Luft, Boden und Gewässern anhält, desto aufwändiger werden die Anpassungen, desto brüchiger wird der*
11358 *Wohlstand und umso mehr ist mit Umschlagspunkten zu rechnen, die qualitativ neue, bislang unbekannte*
11359 *Probleme zeitigen.*
- 11360 *Wünschenswert ist ein Indikator, der die ökologische Tragfähigkeit menschlichen Handelns zusammenfassend,*
11361 *anschaulich und international vergleichbar berechnet. In diesem Sinne am besten geeignet ist der ökologische*
11362 *Fußabdruck, der vom gemeinnützigen Global Footprint Network (GFN) in transparenter Weise regelmäßig*
11363 *veröffentlicht wird. Die Primärdaten, die vom GFN verwendet werden, stammen von der*
11364 *Welternährungsorganisation (FAO), der UN-Statistikabteilung, der Internationalen Energieagentur (IEA) und*
11365 *aus wissenschaftlichen Veröffentlichungen.*
- 11366 *Der ökologische Fußabdruck bilanziert die anthropogene Nutzung von biotischen Rohstoffen und CO₂-Senken.*
11367 *Dieser Nutzungsmenge wird das Angebot an Biokapazität gegenübergestellt. Beide Größen, Fußabdruck und*
11368 *Biokapazität, werden mittels Ertrags- und Äquivalenzfaktoren in sogenannte globale Hektar (gha) umgerechnet,*
11369 *um Vergleiche zwischen verschiedenen Flächennutzungstypen und unterschiedlichen Flächenproduktivitäten zu*
11370 *ermöglichen. Bei den Berechnungen werden sechs verschiedene Flächennutzungsarten berücksichtigt:*
11371 *Ackerland, Grünland, Fischgründe, Waldflächen, bebautes Land und Flächen für die Aufnahme von CO₂. Der*
11372 *Fußabdruck von importierten Gütern wird dem importierenden Land zugeschlagen. Das heißt, den*
11373 *importierenden Ländern werden die durch ihren Konsum entstehenden Umweltbelastungen zugeschrieben, auch*
11374 *wenn die für diesen Konsum erforderlichen Güter im Ausland produziert werden.*
- 11375 *Aus dem Vergleich von Nutzung und Angebot ist ersichtlich, inwieweit die ökologische Tragfähigkeit eingehalten*
11376 *oder überschritten wird. Für die meisten Länder der Erde sind Fußabdruck-Statistiken verfügbar, aus denen für*
11377 *mehrere Jahrzehnte die Entwicklung der ökologischen Tragfähigkeit entnommen werden kann.*
- 11378 *Der ökologische Fußabdruck ist damit der bestverfügbare und zudem bereits breit bekannte und eingeführte*
11379 *Indikator für die ökologische Tragfähigkeit, weil er die Belastung der Atmosphäre, der Böden und der Gewässer*
11380 *zusammenfassend zum Ausdruck bringt. Komplexe Zusammenhänge der Übernutzung der Erde werden in einem*
11381 *Maß sichtbar. Trotz der teilweise komplexen Berechnungsschritte ist das Ergebnis ein anschauliches und*
11382 *hinsichtlich der Kernaussage leicht verständliches Maß.*
- 11383 *Erst mit dem ökologischen Fußabdruck ist die Aussage „Die Menschheit verbraucht zurzeit 1,5 Erden“*
11384 *nachvollziehbar zu begründen. Mit dem ökologischen Fußabdruck wird deutlich, dass die entwickelten Länder*
11385 *weit oberhalb der Schwelle ökologischer Tragfähigkeit liegen. In Deutschland betrug im Jahr 2008 der*
11386 *ökologische Fußabdruck 4,57 globale Hektar pro Kopf.⁷²⁹ Die global zur Verfügung stehende Biokapazität*
11387 *entsprach allerdings nur 1,8 globalen Hektar pro Kopf der gesamten Weltbevölkerung (Global Footprint*
11388 *Network 2011). Deutschland verursacht also ein hohes ökologisches Defizit und verbraucht – bildlich*
11389 *gesprochen und hochgerechnet auf die Menschheit – 2,6 Erden. Noch wesentlich schlechter ist die Bilanz der*
11390 *USA, und selbst China liegt trotz weit geringeren Entwicklungsniveaus bereits über der global zulässigen Pro-*
11391 *Kopf-Grenze. Hinzu kommt, dass der ökologische Fußabdruck die Belastung des Planeten eher zu gering*
11392 *bewertet, weil nicht-biotische Stoffflüsse keine Berücksichtigung finden.*

⁷²⁹ Vgl. World Wildlife Fund (2012). Living Planet Report 2012.



11393

11394

Abbildung 94: Ökologischer Fußabdruck je Einwohner 2008.⁷³⁰

11395 *Der ökologische Fußabdruck hat im Vergleich zu anderen, in der Regel auf einzelne Umweltaspekte bezogene*
 11396 *Indikatoren vielfältige Vorteile. Der ökologische Fußabdruck*

11397 *• ermöglicht weltweite Vergleiche und nachvollziehbare Zielbestimmungen (der ökologische Fußabdruck*
 11398 *eines Landes sollte unterhalb der Biokapazitätsgrenze liegen).*

11399 *• ... ist ein leicht verständliches und gleichzeitig wissenschaftlich begründetes Maß.*

11400 *• ... enthält eine gut begründete Norm („Lebe nicht oberhalb deiner ökologischen Verhältnisse“) und ist*
 11401 *deshalb gleichzeitig ein Gegenwarts- und ein Nachhaltigkeitsmaß.*

11402 *• ... ist ein Indikator für die Biodiversität, weil er benennt, in welchem Umfang menschliche Aktivitäten*
 11403 *den Lebensraum von Pflanzen und Tieren verringern.*

11404 *• ... ist eine passende Ergänzung des Bruttoinlandsprodukts, weil er eine länderbezogene jährliche*
 11405 *Flussrechnung bietet. Er zeigt an, inwieweit einzelne Länder unterhalb oder oberhalb ihrer*
 11406 *ökologischen Verhältnisse leben und berücksichtigt dabei – analog zum BIP – Importe und Exporte.*

11407 *• ... ist sensibel für die unterschiedlichen Gegebenheiten in einzelnen Ländern, indem erstens die Größe*
 11408 *der Bevölkerung berücksichtigt wird und indem zweitens die Flächennutzungsarten in sechs Kategorien*
 11409 *differenziert und zusätzlich jährlich in ihrer Ertragsfähigkeit bewertet werden. So wird neben der*
 11410 *Veränderung der ökologischen Lasten auch die Veränderung der Biokapazität deutlich.*

11411 *• ... zeigt an, dass die Klimagase das Hauptproblem (rund die Hälfte des Fußabdrucks), aber längst*
 11412 *nicht das einzige Problem sind. Für Deutschland beispielsweise wird mit dem ökologischen*
 11413 *Fußabdruck sichtbar, dass selbst dann, wenn die Kohlendioxidemissionen in Deutschland auf null*
 11414 *sinken, immer noch die Grenze der ökologischen Tragfähigkeit überschritten wird. Das gilt auch für*
 11415 *die Welt insgesamt: Jenseits von CO₂ besteht erheblicher Handlungsbedarf.*

11416 *• ... hat klare Vorteile hinsichtlich der technischen Umsetzung. Internationale Datenreihen von 1961 bis*
 11417 *heute liegen vor. Das Berechnungsverfahren ist aufwändig (5.400 Datenpunkte), dabei aber*
 11418 *vollständig transparent, und es ist offen für Weiterentwicklungen.*

⁷³⁰ Quelle: World Wildlife Fund (2012).

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

- 11419 • ... kann auf große, kleine und kleinste Gebietskörperschaften bezogen werden – bis hinunter auf die
11420 Ebene von Städten, Gebieten und sogar einzelnen Individuen. Er ist deshalb in der Lage, die
11421 unmittelbare Handlungsebene von Menschen mit den großen globalen Zusammenhängen zu vermitteln.
- 11422 • ... benennt ökologische Gläubiger, die unterhalb der Tragfähigkeitsgrenze leben, und ökologische
11423 Schuldner, die ökologische Substanz verzehren.
- 11424 *Trotz dieser gewichtigen Vorteile hat sich die Enquete-Kommission mehrheitlich gegen den ökologischen*
11425 *Fußabdruck als Indikator für ökologische Tragfähigkeit ausgesprochen. Die für diese Entscheidung genannten*
11426 *Gründe sind für uns nicht nachvollziehbar.*
- 11427 *Erstens wird bemängelt, dass die im ökologischen Fußabdruck enthaltenen Bewertungen „nicht im politischen*
11428 *Diskurs offengelegt“ werden, sondern „implizit in der Methodik angelegt und damit für den Außenstehenden nur*
11429 *schwer erkennbar“ seien. Dieses Argument ist irreführend. Die Methodik wird vom „Global Footprint Network“*
11430 *auf ihrer Internetseite weitgehend, auf Anfrage vollständig offengelegt.*
- 11431 *Zweitens wird behauptet: „Die Aggregation verschleiert viele Einzelentwicklungen. Ausgewiesen wird eine*
11432 *einzigste Kennziffer, der nicht ohne Weiteres entnommen werden kann, auf welche dahinterliegenden, sich*
11433 *möglicherweise konterkarierenden Entwicklungen in einzelnen ökologischen Bereichen sie zurückzuführen*
11434 *sind.“ Auch dieses Argument ist abwegig. Die Politik kann jeder Zeit die noch nicht aggregierten Einzeldaten*
11435 *nutzen. Ebenso stehen diese Einzeldaten dem interessierten Publikum zur Verfügung. Einer der großen Vorteile,*
11436 *die der ökologische Fußabdruck bietet, ist die Möglichkeit, sowohl mit aggregierten als auch mit*
11437 *disaggregierten Daten arbeiten zu können. Das erlaubt allgemeine Trendaussagen und problemspezifische*
11438 *Befunde.*
- 11439 *Drittens wird beklagt, dass der Fußabdruck „auf vielen Annahmen“ beruhe und „daher im Vergleich zu anderen*
11440 *vorhandenen Ökologie-Indikatoren relativ unzuverlässig“ sei. Dem ist entgegenzuhalten, dass ohne Annahmen*
11441 *und Modelle komplexe Systeme nicht abzubilden sind. Wer die ökologischen Herausforderungen wie etwa den*
11442 *Klimawandel nicht in ihrem systematischen Zusammenhang betrachten und bewerten will, hat nicht verstanden,*
11443 *worum es im 21. Jahrhundert geht.*
- 11444 *Viertens wird das Konstrukt „globaler Hektar“ kritisiert. Es abstrahiere „von der realen Flächennutzung“. Das*
11445 *ist in der Tat eine Abstraktion, aber eine sehr sinnvolle Abstraktion, weil dadurch die Flächennutzungen und*
11446 *Biokapazitäten global vergleichbar werden. Gerade das ist einer der großen Erkenntnisfortschritte, die mit dem*
11447 *ökologischen Fußabdruck verbunden waren und sind.*
- 11448 *Fünftens wird die These formuliert: „Nicht erneuerbare Ressourcen, Wasser, „unproduktive“ Flächen (wo aber*
11449 *möglicherweise ein hohes Maß wertvoller Artenvielfalt herrscht) werden in die Analyse nicht mit einbezogen.“*
11450 *Auch diese These zeugt von Unkenntnis. Die bioproduktiv wichtigen Gewässer sind im Fußabdruck enthalten.*
11451 *Dass „unproduktive“ Flächen, wie etwa Wüsten, keine Berücksichtigung finden, ist sinnvoll. Bislang ist nicht*
11452 *bekannt, dass die Artenvielfalt in Wüsten besonders ausgeprägt ist. Nicht erneuerbare Ressourcen werden*
11453 *tatsächlich nicht in den Fußabdruck einbezogen. Das wiederum ist gut begründet, weil die Gefährdung der*
11454 *Biosphäre, der Grundlage allen Lebens, das Hauptproblem ist und als solches klar zum Ausdruck kommen*
11455 *sollte.*
- 11456 *Sechstens wird beanstandet, dass „der ökologische Fußabdruck ungeeignet unter anderem für die Indikation von*
11457 *Biodiversität, als Maß für die Erhaltung von Ökosystemen oder als Grundlage für ein nationales*
11458 *Ressourcenmanagement“ sei. Diese Kritik ist haltlos. Der ökologische Fußabdruck ist ein exzellenter Indikator*
11459 *gefährdeter Biodiversität und dementsprechend auch als Maß für die Erhaltung von Ökosystemen geeignet, weil*
11460 *er die zentrale Ursache des Artensterbens benennt: die Schrumpfung von Lebensräumen von Pflanzen und*
11461 *Tieren durch die Dominanz menschlicher Aktivitäten.*
- 11462 *Siebtens schließlich seien „problematische politische Schlussfolgerungen bei Vorliegen eines ökologischen*
11463 *Defizits denkbar: So könnte beispielsweise eine grundsätzlich erwünschte Erhöhung der Biokapazität durch eine*
11464 *Intensivierung der Landwirtschaft anstatt durch einen verminderten Ressourceneinsatz erreicht werden.“ Diese*
11465 *Vermutung geht davon aus, dass aus einem Indikator, in diesem Fall aus einem ökologischen Indikator,*
11466 *unmittelbar abgeleitet werden kann, was man tun sollte. Das aber ist fast nie der Fall. Quantifizierte Befunde*
11467 *sind stets nur die Grundlage, aber kein Ersatz für intelligentes politisches Handeln.*
- 11468 *Angesichts seiner vielfältigen Vorteile ist der ökologische Fußabdruck das am besten geeignete Maß, um den*
11469 *Zustand ökologischer Tragfähigkeit zusammenfassend abzubilden. Er ist wissenschaftlich gut begründet, leicht*

Enquete Gesamtbericht Stand 8.4.2013: Teil C: Projektgruppe 2

11470 *kommunizierbar und wird mittlerweile weltweit von vielen Organisationen akzeptiert und angewendet. Darüber*
11471 *hinaus wird der ökologische Fußabdruck in einem globalen, zugänglichen und transparenten Prozess von*
11472 *Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern weiterentwickelt.*

11473 *Selbstverständlich sollten alle spezifischen Problemlagen, die mittels separater Indikatoren bewertet werden,*
11474 *nicht vernachlässigt werden. Deshalb liefern auch die von der Enquete-Kommission mehrheitlich beschlossenen*
11475 *Ökologie-Indikatoren (deutsche Treibhausgasemissionen, Vogel-Index, Stickstoffüberschüsse) wichtige*
11476 *Erkenntnisse. Zu bemängeln ist allerdings, dass für die deutschen Treibhausgasemissionen kein Zielwert*
11477 *definiert worden ist. So bleibt dieser Indikator ohne orientierenden Wert. In jedem Fall eignen sich die drei*
11478 *mehrheitlich beschlossenen Leitindikatoren und die drei ergänzenden Warnlampen nicht für die breitenwirksame*
11479 *Kommunikation und sollten deshalb – gemeinsam mit allen relevanten Ökologie-Indikatoren – in den*
11480 *Kommentarteilen jährlicher Berichte zur Lebensqualität ihren Platz haben.*

11481 ***Das Trio der Lebensqualität regelmäßig begutachten und breitenwirksam veröffentlichen***

11482 *Die Enquete-Kommission hat mehrheitlich beschlossen, dass der Sachverständigenrat zur Begutachtung der*
11483 *gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) den beschlossenen Indikatorensatz gemeinsam mit dem*
11484 *Sachverständigenrat für Umweltfragen federführend betreuen und für die regelmäßigen Aktualisierungen*
11485 *verantwortlich sein sollte. Andere Gremien sollen nur hilfsweise und fallweise hinzugezogen werden.*

11486 *Die Empfehlung, dem SVR an herausgehobener Position die Betreuung des Indikatorensatzes zu überlassen, ist*
11487 *unangemessen und politisch das völlig falsche Signal. Denn es geht darum, die bislang dominierenden, rein*
11488 *ökonomischen Indikatoren durch alternative Maße zu relativieren. Das kann der SVR aufgrund mangelnder*
11489 *Kompetenz und seiner bislang allein auf ökonomische Fragen ausgerichteten Orientierung nicht leisten. Es wäre*
11490 *absurd, die Einseitigkeit des SVR auch noch auf die alternativen Maße zu übertragen.*

11491 *Besser ist es, einen „Rat für sozialen und ökologischen Wohlstand“ zu etablieren, der sich pluralistisch*
11492 *zusammensetzt und in dem Vertreterinnen und Vertreter mit nachgewiesener sozialer und ökologischer Expertise*
11493 *die Federführung haben. Dieser „Rat für sozialen und ökologischen Wohlstand“ sollte jährlich über die*
11494 *Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland und weltweit“ berichten. In den Jahresberichten sollte dieser*
11495 *Rat zusätzlich darlegen, wie die amtliche Statistik erweitert und verbessert werden kann, um alle relevanten*
11496 *wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der Lebensqualität angemessen zu erfassen.*

11497 *Der Rat für sozialen und ökologischen Wohlstand sollte ausdrücklich dazu verpflichtet werden, seine Methodik,*
11498 *sämtliche von ihm verwendete Daten und seine Diskussionsprozesse offenzulegen. Mittels prominent platzierter*
11499 *und interaktiv gestalteter Internetseiten sollte die Bevölkerung die Möglichkeit bekommen, an den Debatten über*
11500 *die Lebensqualität teilzunehmen.*