

Dissenspunkte aus der PG 1 zur Beratung im Plenum

am 16. Januar 2012

1) Das Verhältnis von „Wachstum“ und „Entwicklung“ und damit einhergehend: dominiert die quantitative oder die qualitative Komponente des Wachstums?

- ⇒ Geht „Wachstum“ stets auch mit „Entwicklung“ einher oder ist „Entwicklung“ auch ohne „Wachstum“ möglich?
- ⇒ Ist Wachstum in hochentwickelten Industrieländern heutzutage stärker durch die qualitative oder die quantitative Wachstumskomponente geprägt?

Referenten: SV Müller und SV Prof. Dr. Paqué

SV Prof. Dr. Paqué:

(Vgl. im Folgenden Paqué, PG-Drs. 1/27)

- „Um das reale Wachstum zu erfassen, muss der relative Zuwachs des (nominalen) BIP um die reine Preisinflation bereinigt werden. Dies ist eine höchst komplexe Aufgabe, denn es findet ein permanenter Strukturwandel der Wirtschaft statt, der nicht nur die Mengen und Preise, sondern auch die Identität, Qualität und Vielfalt der Produkte verändert. [...] Im Ergebnis bedeutet dies: Qualitatives Wachstum wird statistisch in quantitatives Wachstum ‚transformiert‘.“ (Z. 30-45)
- „Soweit tatsächlich das gemessene reale Wachstum auf Qualitätsverbesserungen beruht, ist es nicht sinnvoll, es als reines Mengenwachstum zu interpretieren. Dies gilt besonders für langfristige Aussagen zum Wachstum, da der Strukturwandel über lange Zeiträume natürlich besonders breit ausfällt und tief greift – bis hin zum Entstehen völlig neuer Güterwelten, wie schon ein flüchtiger Vergleich der Produktpalette in Deutschland in den 1980er Jahren mit der heutigen überdeutlich macht. Und es gilt vor allem für hochentwickelte Industrienationen, denn deren Wachstum besteht heute zu einem Großteil aus verbesserter Produktqualität und zunehmender Produktvielfalt, und nicht aus immer Mehr vom Gleichen. Ein solches wirklich „quantitatives“ Wachstum findet sich eigentlich nur mehr in den sehr frühen Stadien des Wachstums von Entwicklungs- und Schwellenländern, wo zunächst elementare Bedürfnisse der Menschen nach mehr Nahrung, Wohnraum und Kleidung befriedigt werden, bevor dann erst in einem späteren Entwicklungsstadium Qualität und Vielfalt der Güter in den Vordergrund rückt.“ (Z. 48-59)
- „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. [...] 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.“ (Z. 61-72)
- „Wirtschaftswachstum ist durch neues technisches Wissen bedingt, aber nicht jedes neue technische Wissen führt zu mehr gemessenem Wirtschaftswachstum. Denn die Menschen können sich – bewusst und freiwillig – dafür entscheiden, ihre erhöhte wirtschaftliche Leistungskraft ganz oder zum Teil zu nutzen, um weniger zu arbeiten und stattdessen mehr Freizeit zu genießen. Wenn nur

die Nachfrage nach Freizeit hinreichend ‚einkommenselastisch‘ ist, also auf das gestiegene Einkommen besonders stark reagiert, kann das gemessene BIP als Ergebnis des Wachstums sogar abnehmen. Die Produktivkraft des zusätzlichen Wissens wird dann also in Form von Freizeit vollständig ‚konsumiert‘ - statt in Form von zusätzlichen Gütern, die mit zusätzlichem Einkommen erworben werden könnten. Allerdings: Auch unter diesen Umständen ist es erst das zusätzliche Wissen, das den Menschen zusätzlichen Konsum möglich macht, und zwar in der speziellen Form der freien Zeit.“ (ebd., Z. 174-184)

SV Müller:

(Vgl. im Folgenden Müller/Land, PG-Drs. 1/11)

- Wachstum: „Wirtschaftswachstum wird als Zunahme oder Abnahme der Größe des Sozialprodukts verstanden, der in Preisen erfassten Gesamtheit der Güter und Dienstleistungen.“ (S. 6) Dabei bleiben zum Beispiel Care-Arbeit, ehrenamtliche Tätigkeiten wie auch Umwelt- und Ressourcenzerstörung unberücksichtigt.
- Entwicklung: „[...] wirtschaftliche Entwicklung durch die Neukombination des Wirtschaftsprozesses (oder: Innovationen). Er entsteht mit Hilfe neuer Produkte und neuer Produktions- und Konsumtionsverfahren, verbunden mit dem Verschwinden alter Produkte und einer Veränderung der Proportionen innerhalb des Sozialprodukts und zwischen den Branchen.“ (S. 6)
- Wachstum ohne Entwicklung: „[...] gleichbleibender Kreislauf, in dem alle Produktions- und Konsumtionsprozesse unverändert ablaufen. Inputs wie Outputs wachsen in gleichem Maße und in gleichbleibenden Proportionen.“ (S. 6)
- Es ist ein neuer Typ von wirtschaftlicher Entwicklung erforderlich: „Während das bisherige Wachstum die eigenen Voraussetzungen untergräbt, muss es um eine Entwicklung gehen, die auch langfristig möglich ist. Das ermöglicht die Leitidee der Nachhaltigkeit. [...] Durchsetzung naturverträgliche Produkte und Konsumweisen, die Herausbildung einer Kreislaufwirtschaft und der Umstieg in die Solarwirtschaft.“ (S. 8)
- Durch nachhaltige Entwicklung ist eine „deutliche Senkung des absoluten Verbrauchs möglich“. (S. 9)
- Bisher dominiert die quantitative Dimension des Wachstums deutlich gegenüber der qualitativen, die nur durch eine innovationsgetriebene Wende hin zu einer nachhaltigen Entwicklung gestärkt werden kann.

2) Ist Wachstum endogen oder exogen?

- ⇒ Muss sich Deutschland in Zukunft mit niedrigeren Wachstumsraten arrangieren?
- ⇒ Oder ist Wachstum endogen, so dass es z.B. durch wirtschaftspolitische Maßnahmen gesteigert werden kann (und sollte)?

Referenten: SV Prof. Dr. Carstensen und SV Prof. Dr. Gert G. Wagner

SV Prof. Dr. Carstensen:

- Zukünftige Wachstumsraten sind endogen und damit Resultat unserer heutigen politischen Weichenstellungen.

- Es handelt sich nicht um einen beliebig beeinflussbaren Zusammenhang, aber die Annahme, das zukünftige Wachstum sei exogen, ist unhaltbar: Regulierungsdichte, Höhe der Steuersätze etc. ermöglichen eine höhere oder niedrigere Wachstumsrate innerhalb einer bestimmten Bandbreite.
- Wenn wir annehmen, Deutschland müsse sich in Zukunft mit niedrigeren Wachstumsraten arrangieren, und die politischen Maßnahmen darauf abstellen, so beeinflussen wir gerade dadurch die Höhe des dann tatsächlich eintretenden Wachstums.
- Es besteht stets ein wechselseitiger Einfluss zwischen Wirtschaftswachstum und anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Größen, wie beispielsweise der Staatsverschuldung, dem Arbeitsmarkt oder der ökologischen Nachhaltigkeit.
- Da die Erkenntnis des Vorhandenseins dieser Interdependenz gerade ein Ergebnis der Arbeit der Projektgruppe 1 ist, muss der ursprüngliche Arbeitsauftrag des Einsetzungsbeschlusses dahingehend erweitert werden, dass der Zusammenhang zwischen Wachstumsraten und anderen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Größen wechselseitig ist. Es würde für die Arbeit des Deutschen Bundestages keinen Erkenntnisgewinn mit sich bringen, willkürlich von geringen Wachstumsraten auszugehen.

SV Prof. Dr. Gert G. Wagner:

- Es ist laut Einsetzungsbeschluss ausdrücklich Auftrag der Enquete-Kommission und damit der PG 1, die Frage der Auswirkungen niedrigerer Wachstumsraten zu untersuchen: „Vor diesem Hintergrund soll die Enquete-Kommission [...] die Frage untersuchen, ob und ggf. wie das deutsche Wirtschafts- und Sozialstaatsmodell die ökologischen, sozialen, demografischen und fiskalischen Herausforderungen auch mit geringen Wachstumsraten bewältigen kann [...].“ (Einsetzungsbeschluss, BT-Drs. 17/3853, S. 2)
- Grundsätzlich ist Wachstum endogen und damit in seiner Höhe u.a. von den ergriffenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen abhängig.
- Jedoch scheint sich die *Bandbreite* der Wachstumsraten, die in der Zukunft möglich sein werden, aufgrund der knapper werdenden Ressourcenverfügbarkeit zu verringern.
- Zudem stellt sich angesichts der Finanzkrise ab 2007 und der drohenden Klimakatastrophe die Frage, inwieweit ein *nachhaltiges* Wachstum in Zukunft möglich sein wird.
- Da langfristig nur ein fiskalisch, ökologisch und sozial nachhaltiges Wachstum eine Option darstellt und dieses niedriger ausfallen wird als das durch die Finanzmärkte getriebene Wachstum der letzten Jahre, ist es für die Erfüllung der Aufgabe der Enquete-Kommission essentiell, die damit verbundenen Auswirkungen auf die anderen Politikbereiche zu untersuchen.

3) Wie wirken sich geringe Wachstumsraten aus?

- ⇒ Wie würden sich niedrige Wachstumsraten auf verschiedene Bereiche (z.B. auf die Sozialversicherungssysteme, auf die soziale Teilhabe und auf die Staatsverschuldung) des deutschen Wirtschafts- und Sozialstaatsmodells auswirken?
- ⇒ Wie sollte die Politik darauf reagieren?

Referenten: SV Prof. Dr. Paqué und SV PD Dr. Reuter

SV PD Dr. Reuter:

Die Frage, wie sich niedrige BIP-Wachstumsraten auf verschiedene Bereiche des deutschen Wirtschafts- und Sozialstaatsmodells auswirken, ist eine der zentralen Punkte des Einsetzungsbeschlusses der Enquete-Kommission. Dort heißt es u.a.: „... ist zu fragen, ob eine stabile Entwicklung auch ohne oder mit nur geringem Wachstum möglich ist und wie eine generationengerechte Finanzpolitik und die langfristige Stabilisierung der sozialen Sicherung auf der Basis europäischer Sozialstaatsmodelle erreicht werden können.“ (S. 2)

Als ausdrücklichen Auftrag wird zu Punkt 1 „Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft“ im Einsetzungsbeschluss formuliert: „(...) die Frage (zu) untersuchen, ob und ggf. wie das deutsche Wirtschafts- und Sozialstaatsmodell die ökologischen, sozialen, demografischen und fiskalischen Herausforderungen auch mit geringen Wachstumsraten bewältigen kann bzw. welche Wachstumszwänge dem entgegenstehen.“ (S. 2)

Bislang ist es jedoch nicht gelungen, diese Fragestellung zum Thema der PG1 zu machen. Dort dominieren bislang vielmehr Debatten über die Bedeutung, Notwendigkeit und Erreichbarkeit weiteren und zukünftig wieder höheren Wachstums.

Die Annahme auch zukünftig geringer oder sogar weiter sinkender jährlicher Zuwächse des BIP wirkt mit Blick auf alle Bereiche des deutschen Wirtschafts- und Sozialstaatsmodells Fragen und Themen auf, die aus einer „Wachstumsperspektive“ gar nicht in den Blick kommen. Vor allem Verteilungsfragen müssten stärker in den Fokus der Debatte rücken. Dies lässt sich an vier Beispiele illustrieren:

Staatsverschuldung: Aussagen über das zukünftige Wachstum spielen in besonderer Weise bei der Staatsverschuldung und ihrer Tragfähigkeit eine zentrale Rolle. Unter der Annahme auch zukünftig niedrigen bzw. sogar weiter zurückgehenden Wachstums würde sich die Notwendigkeit zeigen, vorhandene finanzielle Ressourcen stärker über eine andere Einkommens-, Gewinn und Vermögensbesteuerung zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und zur Sanierung der öffentlichen Haushalte heranzuziehen.

Arbeitsmarkt: Mit niedrigen Wachstumsraten war in der letzten Dekade ein Rückgang des gesamten Arbeitsvolumens (- 1,4%) bei gleichzeitiger Ausweitung der Erwerbstätigenzahl (+ 3,0%) verbunden. Dies ging mit einer deutlichen Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse wie auch des Niedriglohnssektors einher. Gleichzeitig lag die tatsächliche Arbeitslosigkeit Ende 2011 immer noch bei 3,8 Millionen (bei offiziell registrierten 2,8 Millionen). Insofern müssten unter der Annahme auch zukünftig niedriger bzw. weiter sinkender Wachstumsraten Fragen nach individuellen und kollektiven Arbeitszeiten, nach der Qualität der Arbeit, nach der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials und der Arbeitsproduktivität wie nach der Einkommensentwicklung stärkeres Gewicht erhalten.

Einkommen: In den letzten beiden Dekaden war eine Stagnation bei den realen Arbeitseinkommen zu verzeichnen, während die realen Gewinn- und Vermögenseinkommen deutlich gestiegen sind. Niedriges Wachstum ging also zu Lasten der Arbeitseinkommen (und in der Folge der Renten). Insofern drängen unter der Bedingung niedrigen oder gar ausbleibenden Wachstums erneut Verteilungsfragen in den Vordergrund. Politische Handlungsansätze wie die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns oder die Frage der lohnpolitischen Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes wären zu diskutieren.

Sozialversicherungssystem: Annahmen über das zukünftige Wachstum haben mit Blick auf die verschiedenen Zweige der Sozialversicherungen unterschiedliche Bedeutung. In der Rentenversicherung gilt beispielsweise das Äquivalenzprinzip, so dass Einnahmen und Ausgaben hier gekoppelt sind. Bei der Krankenversicherung würden demgegenüber Verteilungsfragen unter der Annahme zukünftig geringen oder gar ausbleibenden Wachstums und damit niedrigerer Einnahmen wiederum ein stärkeres Gewicht erhalten. Dazu gehört insbesondere die Frage, wie die Finanzierung steigender Ausgaben auf

eine breitere finanzielle Basis gestellt werden könnte (z.B. durch eine sogenannte „Bürgerversicherung“).

Diesen Fragen und angedeuteten Positionen liegt keineswegs eine Wachstumsfeindlichkeit, wohl aber eine Wachstumsskepsis zugrunde. Zum einen hat sich das Wachstum in der Vergangenheit als begrenzt erwiesen. Zum anderen hat sich wirtschaftliches Wachstum immer weniger als universeller Problemlöser, sondern zunehmend selbst als Problemursache erwiesen.

Insofern sollte es essentieller Bestandteil des Themenkomplexes „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ sein, die Frage nach einer „stabile(n) Entwicklung auch ohne oder mit nur geringem Wachstum“ zu erörtern und Antworten zu geben.

SV Prof. Dr. Paqué:

- Geringe Wachstumsraten pauschal anzunehmen ist wenig sinnvoll, da die Politik ihre Höhe mit ihren Maßnahmen entscheidend mitbestimmt.
- Zudem steht Deutschland möglicherweise gerade jetzt am Beginn einer „industriellen Renaissance“, wozu nicht zuletzt die wirtschaftspolitischen Reformen des vergangenen Jahrzehnts (beispielsweise die „Hartz-Gesetzgebung“) beigetragen haben.
- Sofern wir aber von geringen Wachstumsraten ausgehen, ergeben sich durchaus Finanzierungsprobleme des Sozialstaats, auch bei weiter absoluten BIP-Zuwächsen: „Die Kosten des Sozialstaates wachsen ‚automatisch‘ mit dem Niveau des BIP, weil die Leistungen sich im Wesentlichen proportional verbessern (und damit verteuern!). So mag 1 % Wachstum des BIP heute im absoluten Zugewinn, sagen wir, 4 % Wachstum des BIP in den 1950er Jahren entsprechen, aber die sozialen Leistungen, die damit erkaufte werden, sind deutlich teurer (und qualitativ besser!) als in den 1950er Jahren; entsprechend weniger lässt sich damit ‚kaufen‘. [...] Vermindertes Wachstum sorgt in allen Bereichen der Volkswirtschaft für proportional geringere Verteilungsspielräume, weil sich alle Güter und Dienste auch in etwa proportional verteuern (und qualitativ verbessern), auch im Sozialbereich.“ (Paqué, Kommentar zu PG-Drs. 1/26, S. 2 f.)
- Insgesamt führen niedrige Wachstumsraten (im Sinne eines geringeren „Wachstums des Wissens“) zu Einschränkungen bei der Lösung wichtiger gesellschaftlicher Probleme: Es gibt weniger Verteilungsspielraum als bei höheren Wachstumsraten, was politische Umverteilungskämpfe erzeugen könnte; es gibt weniger Möglichkeiten, mehr Lebensqualität beispielsweise durch mehr Freizeit zu genießen; und es gibt weniger Spielraum, in nachhaltige Technologien, Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen etc. zu investieren. Mit dem Wachstum würden wir ein universell einsetzbares Instrument zur Lösung vielfältiger gesellschaftlicher Probleme verlieren.

4) (Wohlfahrts-)Effekte eines ökologischen Umbaus der Wirtschaft

- ⇒ Ist eine staatliche Lenkung von Investitionen in die Bereiche erneuerbare Energien / „grüne Technologien“ zu befürworten? Wenn ja, unter welchen Bedingungen?
- ⇒ Wie sind die Beschäftigungseffekte eines ökologischen Umbaus der Wirtschaft zu bewerten? Welche Opportunitätskosten sind zu erwarten?
- ⇒ Welche Evidenz gibt es für „carbon leakage“?

Referenten: SV Prof. Dr. Carstensen und SV Prof. Dr. Jänicke

SV Prof. Dr. Jänicke:

- Im Anschluss an die „Green Growth“-Strategie der OECD (2011) lassen es sechs besondere Wachstumsfaktoren des „grünen Wachstums“ plausibel erscheinen, dass sich entsprechende staatlich induzierte Investitionen in diesen Bereich auszahlen (vgl. Andreae/Jänicke/Müller, PG-Drs. 1/30, S. 6-9):
 - Erstens besteht ein erhebliches Potential zur Steigerung der Ressourcenproduktivität.
 - Zweitens lassen sich Investitionen in die Ressourcenproduktivität zumeist durch Effizienzgewinne refinanzieren.
 - Drittens ist im Umweltbereich zumeist ein erhöhtes Innovationstempo zu erwarten – gerade auch als Antwort der Unternehmen auf Maßnahmen der staatlichen Umweltpolitik.
 - Viertens: Da die Umwelt- und Ressourcenprobleme der traditionellen, ressourcenintensiven Industrieproduktion global sind, sind es auch die Märkte für innovative Lösungen dieser Probleme. Diese Nachfrage wird auch durch entsprechende Präferenzen der rasch wachsenden globalen Mittelklasse verstärkt.
 - Fünftens: Ein indirekter Wachstumseffekt ergibt sich durch die langfristige Verringerung der Risiken von Ressourcenengpässen und Schadenskosten im Umweltbereich.
 - Sechstens: Positive Beschäftigungseffekte sind zu erwarten, da die weniger umweltintensiven Branchen relativ arbeitsintensiver sind als Industriezweige mit hohem Umweltverbrauch sind. Ebenso bietet eine stärkere Fokussierung auf die Steigerungen der Ressourcenproduktivität die Möglichkeit die Einsparung von Arbeit weniger zu forcieren (z. B. durch die Fortführung der ökologischen Steuerreform).
- Die Gefahr des „carbon leakage“ beträfe den Fall, wo (a) Kosten entstehen, die nicht durch Energieeinsparung refinanziert werden können, (b) der Anteil an den Gesamtkosten signifikant ist und (c) eine hohe (außereuropäische) Exportabhängigkeit besteht. Die europäische Klimastrategie trägt diesen Fällen ausdrücklich Rechnung (ein aktueller Vorschlag der Kommission liegt hierzu vor).
- Wichtig für diese Diskussion insgesamt ist, dass Investitionen in ressourcenschonende und klimafreundliche Technologien nicht einseitig als „Kostenbelastung“ behandelt werden. Dies umso mehr als diese Investitionen geeignet sind, der Investitionsschwäche in Deutschland und der EU entgegenzuwirken. Die Dramatisierung von „Kostenbelastungen“ der Industrie durch eine anspruchsvolle Umwelt- und Klimapolitik vernachlässigt in aller Regel die Möglichkeit induzierter Innovationen und daraus resultierender Zukunftsmärkte.

SV Prof. Dr. Carstensen:

- Beschäftigungseffekte eines ökologischen Umbaus der Wirtschaft werden oft zu optimistisch dargestellt. Dies birgt die Gefahr, dass zu hohe Erwartungen geweckt und schließlich enttäuscht werden.
- Manche Studien operieren in diesem Bereich mit problematischen Annahmen: „Ökologische“ Sektoren wachsen annahmegemäß mit hohen Lernkurveneffekten, andere Sektoren sind annahmegemäß statisch. Diese Annahmen müssten besser begründet werden.
- Opportunitätskosten sind zu berücksichtigen: Werden Ressourcen von einem in den anderen Sektor umgelenkt, so ist es eine offene empirische Frage, ob dadurch insgesamt ein Plus oder Minus an Beschäftigung entsteht.

- Eine staatliche Investitionslenkung in Richtung umweltschonender Produktion sollte marktwirtschaftlichen Prinzipien gehorchen, z.B. über die Besteuerung nicht internalisierter Umweltkosten. Eine einseitige direkte Subvention bestimmter alternativer Energieträger behindert den Markt in seiner Suchfunktion nach der besten Lösung. Dies birgt die Gefahr, ineffiziente Lösungen zu perpetuieren.
- Hinsichtlich der „Carbon-leakage“-Problematik gibt es empirische Hinweise, die auf eine massive Verlagerung von Emissionen hin zu nicht am Kyoto-Protokoll beteiligte Länder deuten lassen (vgl. ifo-Gutachten, PG-Mat. 1/7).