

Oktober 2013

WISO

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Das Neue Magische Viereck nachhaltiger Wirtschaftspolitik

Maßnahmen zur Steigerung des
gesamtgesellschaftlichen Wohlstands
in der neuen Legislaturperiode



**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Das Neue Magische Viereck nachhaltiger Wirtschaftspolitik

Maßnahmen zur Steigerung des
gesamtgesellschaftlichen Wohlstands
in der neuen Legislaturperiode

Erik Klär

Fabian Lindner

Kenan Šehović

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	4
Vorbemerkung	6
Zusammenfassung	7
1. Einführung	10
2. Ausgangslage: Dimensionen nachhaltiger Wohlstandsentwicklung	12
3. Rückblick: Die Entwicklung des Wohlstands seit der Jahrtausendwende	19
3.1 Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums	19
3.1.1 Kehrseiten exportgetriebenen Wachstums	20
3.1.2 Binnenwirtschaftliche Stagnation hemmt Investitionstätigkeit	24
3.2 Soziale Nachhaltigkeit und Teilhabechancen	26
3.2.1 Wachsende Ungleichverteilung belastet wirtschaftliche Entwicklung	26
3.2.2 Das „Beschäftigungswunder“: Umverteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe	29
3.2.3 Bildungserfolge weiterhin sehr ungleich verteilt	31
3.3 Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen	34
3.4 Ökologische Nachhaltigkeit	36
3.5 Zwischenfazit: Zielkonflikte und Komplementaritäten	39

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden und spiegeln ausschließlich deren persönliche Meinung wider.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | Gestaltung: pellens.de | Fotos: Fotolia | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-677-2 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

4. Eine Agenda zur Erhöhung des nachhaltigen Wohlstands	40
4.1 Ungleichheiten reduzieren, soziale Nachhaltigkeit stärken	41
4.1.1 Allgemeinverbindlichen gesetzlichen Mindestlohn einführen	41
4.1.2 Atypische Beschäftigung begrenzen und besser absichern	43
4.1.3 Bildungschancen vom sozialen Hintergrund entkoppeln	44
4.2 Kommunales Investitionsprogramm auflegen	45
4.2.1 Finanzierung der Infrastruktur	48
4.2.2 Umsetzung des kommunalen Investitionsbedarfs	50
4.3 Energieversorgung erneuerbar gestalten	53
4.3.1 Investitionen in erneuerbare Energien verstärken	53
4.3.2 Netzausbau vorantreiben	55
4.3.3 Effizienzrevolution einleiten	56
4.4 Die doppelte Dividende: Wachstumseffekte	59
5. Fazit	60
Literaturhinweise	61
Die Autoren	67

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Ziele und Indikatoren nachhaltiger Wohlstandsentwicklung	13
Tabelle 2:	Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner, ausgewählte Industrieländer, 1999-2012	19
Tabelle 3:	Aktuelle ökologische Eckdaten und Zielsetzungen Deutschlands	36
Tabelle 4:	Entwicklung der EEG-Umlage	54
Abbildung 1:	Veränderung des preisbereinigten BIP je Einwohner nach Komponenten 2008 gegenüber 1999 und 2012 gegenüber 1999	21
Abbildung 2:	Leistungsbilanzüberschüsse und Nettogeldvermögen, 1999 bis 2012	23
Abbildung 3:	Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des BIP nach Art der Investition	24
Abbildung 4:	Gewinne der Unternehmen in Prozent des BIP und Anteil der Industrieunternehmen, die Nachfragemangel als Produktionshindernis sehen	25
Abbildung 5:	Reale Arbeitnehmerentgelte, Veränderung 2012 gegenüber 1999 (in Prozent)	26
Abbildung 6:	Preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Exportentwicklung innerhalb der Europäischen Währungsunion, 1999 bis 2012	27
Abbildung 7:	Veränderung der realen Haushaltsnettoeinkommen verschiedener Einkommensklassen, 2011 gegenüber 1999	28
Abbildung 8:	Beschäftigung und Arbeitsvolumen in Deutschland, saisonbereinigt, 1999 bis 2012	30
Abbildung 9:	Weiterbildungsbeteiligung nach höchstem beruflichem Abschluss	33
Abbildung 10:	Staatlicher Finanzierungssaldo, Nettoinvestitionen und Reinvermögensbildung in Prozent des BIP	34

Abbildung 11: Entwicklung staatlicher Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, 1991-2012	35
Abbildung 12: Gesamtstaatliche Ausgaben und Einnahmen in Prozent des BIP	36
Abbildung 13: Treibhausgasemissionen in Prozent des Basisjahres 1990, Deutschland, 1990-2012	37
Abbildung 14: Erneuerbare Energien, in Prozent des Bruttoendenergieverbrauchs, Deutschland, 2000-2050	38
Abbildung 15: Primärenergieverbrauch, reales Bruttoinlandsprodukt und Energieproduktivität, in Prozent des Basisjahres 1990, Deutschland, 1990-2012	39
Abbildung 16: Anteil der Investitionen (Sachvermögensbildung) der Gebietskörperschaften in Prozent des BIP	46
Abbildung 17: Öffentlicher Investitionsbedarf, 2006- 2020 in Mrd. Euro (real, in Preisen von 2000)	47
Abbildung 18: Investitionsbedarf (Sachvermögen) und Investitionsrückstand in Mrd. Euro und Preisen von 2000	47
Abbildung 19: Defizite der Länder und Gemeinden in Prozent des Landes-BIP	49
Abbildung 20: Jährliche Steuerausfälle durch Steuerrechtsänderungen seit 2000 in Prozent des BIP	50
Abbildung 21: Struktureller Saldo des Gesamtstaates	52
Abbildung 22: Investitionsvolumen im Bereich erneuerbarer Energien, in Mrd. Euro	53
Abbildung 23: Investitionen in deutsche Stromübertragungsnetze, in Mio. Euro, 2007-2012	55
Abbildung 24: Kosten der Gebäudesanierung, in Mrd. Euro pro Jahr, 2010-2050	57

Vorbemerkung

Die Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes ist das zentrale Ziel allen wirtschaftspolitischen Handelns. Lange Zeit wurde dabei vor allem der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts als Wohlstandsverbesserung interpretiert und die Politik entsprechend daran ausgerichtet. Spätestens jedoch seit dem Vorliegen des Endberichts der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages besteht Konsens darüber, dass die Fokussierung auf einen rein materiellen Wohlstandsbegriff zu kurz greift und eine Wirtschaftspolitik, die sich nur daran orientiert, den heutigen Herausforderungen nicht mehr gerecht wird. Vielmehr müssen bei politischen Entscheidungen Fragen zur ökonomischen, sozialen, ökologischen und fiskalischen Nachhaltigkeit stärker berücksichtigt werden.

Vor diesem Hintergrund hatte die Friedrich-Ebert-Stiftung bereits vor ca. einem Jahr einen Forschungsauftrag an Prof. Dr. Sebastian Dullien und Dr. Till van Treeck vergeben, der zum Ziel hatte, einen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen zu entwickeln, der eine transparentere und nachhaltigere Politik, die dem Ziel der gesamtgesellschaftlichen Wohlstandssteigerung besser als bisher gerecht wird, gewährleistet. Im Zentrum ihrer Studie stand dabei das Konzept des sogenannten „Neuen Magischen Vierecks“, das von einem deutlich breiter als bisher gefassten Wohlstandsbegriff ausgeht und Fragen der ökonomischen, sozialen, ökologischen und fiskalischen Nachhaltigkeit explizit thematisiert.

Aufbauend auf dieser ersten Studie hat die Friedrich-Ebert-Stiftung nun einen weiteren Forschungsauftrag an Dr. Erik Klär, Fabian Lindner und Dr. Kenan Šehović vergeben. Sie sollten auf Basis des Konzepts des „Neuen Magischen Vierecks“ die Wachstums- und Wohlstandsentwicklung in Deutschland hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und fiskalischen Nachhaltigkeit genauer analysieren. Zudem galt

es, konkrete politische Maßnahmen zu entwickeln, die in der neuen Legislaturperiode von der Politik ergriffen werden müssten, um eine im Sinne des „Neuen Magischen Vierecks“ nachhaltigere Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes in Deutschland zu erzielen.

Ausgehend von einer tiefgehenden Analyse identifizieren die Autoren erhebliche Defizite hinsichtlich der ökonomischen, sozialen, ökologischen und fiskalischen Nachhaltigkeit der Wachstums- und Wohlstandsentwicklung in Deutschland. Diese Defizite spiegeln sich beispielsweise in einer einseitigen Exportabhängigkeit des Wirtschaftswachstums, in einer hohen Einkommens- und Chancenungleichheit, in einem erheblichen Mangel an öffentlichen und privaten Investitionen oder auch in Fehlentwicklungen bei der Umsetzung der Energiewende wider. Um in Deutschland in Zukunft eine nachhaltigere gesamtgesellschaftliche Wohlstandssteigerung zu erreichen, plädieren sie beispielsweise für die Einführung eines allgemeinverbindlichen gesetzlichen Mindestlohnes, für Maßnahmen zur Begrenzung und besseren Absicherung von atypischer Beschäftigung, für mehr Investitionen in Bildung und Infrastruktur oder auch für Anpassungen bei der Umsetzung der Energiewende. Insgesamt zeigen die Autoren mit der vorliegenden Studie in anschaulicher Weise, dass das Konzept des „Neuen Magischen Vierecks“ hervorragend für die Konzeptionierung, Umsetzung und Kommunikation einer nachhaltigeren, dem Ziel der gesamtgesellschaftlichen Wohlstandssteigerung verpflichteten Politik genutzt werden kann. Es bleibt daher zu wünschen, dass dieses Konzept in Politik und Gesellschaft eine stärkere Beachtung erfährt und Eingang in den Politikprozess findet.

Markus Schreyer

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Zusammenfassung

Wohlstand hat nicht nur eine materielle Dimension, sondern muss mit sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit einhergehen: Diese Forderung genießt einen breiten gesellschaftlichen Konsens und leitete nicht zuletzt die Arbeit der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestags. Eine vergleichbare Stoßrichtung verfolgt das Konzept eines Neuen Magischen Vierecks, das Dullien und van Treeck (2012) als zeitgerechte Version des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes konzipieren und um die Zielsetzung nachhaltiger Staatstätigkeit anreichern. Die vorliegende Analyse ist als Beitrag zur Konkretisierung des letztgenannten Ansatzes zu verstehen, der sich auf Politikmaßnahmen zur Erhöhung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands in der neuen Legislaturperiode konzentriert.

Bestandsaufnahme: Wie nachhaltig ist Deutschland heute?

Zu diesem Zweck werden zunächst die wirtschaftliche, soziale, fiskalische und ökologische Nachhaltigkeit der deutschen Gesellschaft auf den Prüfstand gestellt. Eine Bestandsaufnahme anhand gängiger Indikatoren kommt dabei zu den folgenden Ergebnissen:

- *Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums:* Während Deutschland aktuell eine größere ökonomische Dynamik aufweist als die meisten seiner Nachbarn in Europa, relativiert sich diese Bilanz im Rahmen einer längerfristigen Betrachtung. Mehr noch: Eine genauere Analyse offenbart die überwältigende Dominanz exportgetriebenen Wachstums, das die Abhängigkeit von der internationalen Wirtschaftsentwicklung erhöht und darüber hinaus mit einer enttäuschenden Vermögensentwicklung einhergeht: Der Zuwachs des deutschen Aus-

landsvermögens blieb seit Beginn der Währungsunion um rund 370 Milliarden Euro hinter den kumulierten Leistungsbilanzüberschüssen zurück, gleichzeitig lahmte die inländische Sachvermögensbildung im Zuge einer rückläufigen Investitionsquote.

- *Soziale Nachhaltigkeit und Teilhabechancen:* Die realen Arbeitnehmerentgelte blieben in Deutschland im letzten Jahrzehnt trotz international vergleichbarer Produktivitätszuwächse praktisch unverändert. Diese Entwicklung und im Allgemeinen die Konzentration von Einkommens- und Vermögenszuwächsen auf hohe Einkommensklassen sind nicht nur eine Bedrohung für den sozialen Zusammenhalt, sondern schwächen darüber hinaus die inländische Konsumnachfrage. Auch das sogenannte „Beschäftigungswunder“ schafft kaum expansive Impulse, da es im Wesentlichen auf die Umverteilung des Arbeitsvolumens zurückgeht, nicht jedoch auf dessen Erhöhung. Schließlich bleiben auch Bildungserfolge sehr ungleich verteilt und hängen weiterhin in hohem Maße vom jeweiligen sozioökonomischen Status ab.
- *Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit:* In den letzten Jahrzehnten ist die fiskalische Tragfähigkeit einseitig mit Blick auf Schuldenstand und Defizite der öffentlichen Haushalte bewertet worden. Im Sinne wohlverstandener Generationengerechtigkeit ist demgegenüber die Konstanz des Reinvermögens, also der Vermögen abzüglich der Verbindlichkeiten, zu beachten. Gemessen an dieser Goldenen Regel der Staatsfinanzen ist Deutschlands Bilanz wenig erbaulich. Nicht nur stiegen die Ausgaben, bei gleichzeitiger Verringerung der Einnahmebasis, sondern es sank parallel dazu auch die staatliche Investitionsquote. Das Ergebnis: Der öffentliche Kapitalstock verfällt zunehmend.

– *Ökologische Nachhaltigkeit:* Der ökologische Umbau des globalen Wirtschaftssystems stellt die zentrale Herausforderung des Jahrhunderts dar. Deutschland ist diesem Ziel zwar in der Tendenz näher gekommen, bleibt jedoch deutlich hinter langfristigen Zielsetzungen etwa zur Reduktion der Treibhausgasemissionen, zum Ausbau der erneuerbaren Energien, aber auch zur Senkung des Energieverbrauchs und zur Steigerung der Ressourceneffizienz zurück. Dringender Handlungsbedarf besteht in allen Bereichen gesellschaftlicher Nachhaltigkeit. Offensichtlich sind dabei zahlreiche Interdependenzen, in Form von Synergien wie bei den Wachstumspotenzialen des ökologischen Umbaus, aber auch wechselseitiger Beeinträchtigungen, etwa im Zuge der wirtschaftlichen und sozialen Kollateralschäden europäischer Austeritätspolitik. Vor diesem Hintergrund gilt, dass Defizite nicht isoliert adressiert, sondern nur in konzertierter Weise angegangen werden können.

Agenda zur Erhöhung des nachhaltigen Wohlstands

Mit Blick auf die neue Legislaturperiode werden eine Reihe konkreter Maßnahmen empfohlen, um die deutsche Gesellschaft nachhaltiger zu gestalten:

– *Ungleichheit reduzieren, soziale Nachhaltigkeit steigern:* Zur Eindämmung des im internationalen Vergleich besonders ausgeprägten Niedriglohnssektors, der sich ganz überwiegend als Sackgasse und nicht als Sprungbrett in höherwertige Beschäftigungsverhältnisse herausgestellt hat, sowie zur Stärkung der Binnennachfrage muss vordringlich ein angemessener, allgemein verbindlicher Mindestlohn gesetzlich verankert werden. Die gleiche Zielrichtung verfolgen die Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze bei Minijobs auf 100 Euro monatlich sowie die rechtliche Festschreibung gleichen Lohns für gleiche Arbeit im Rahmen von Leiharbeitsverhältnissen. Um die Chancengleichheit unabhängig vom sozialen Hintergrund zu erhöhen, sollten die Bildungsausgaben insbe-

sondere zum Ausbau hochwertiger frühkindlicher Betreuungsangebote, aber auch die Schnittstellen zwischen Berufsausbildungs- und Hochschulsystem, etwa durch Heraufsetzen der BAföG-Altersgrenze, deutlich verstärkt werden. Da der Großteil der Bildungsausgaben von Ländern und Kommunen erbracht wird, ist das Kooperationsverbot zwischen Ersteren und dem Bund zu lockern.

– *Kommunales Investitionsprogramm auflegen:* Der Investitionsstau konzentriert sich vor allem auf die kommunale Ebene, die für Daseinsvorsorge von der Verkehrsinfrastruktur bis hin zur Kinderbetreuung zuständig ist. Um den Ersatzbedarf in Höhe von gut 50 Milliarden Euro zu decken, müssen die kommunalen Investitionen von derzeit rund 0,75 Prozent auf 1,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) steigen. Hierzu sollten die Kommunen stärker im Bereich der Sozialausgaben entlastet werden und ferner Finanzhilfen seitens des Bundes im Geiste des Zukunftsinvestitionsgesetzes erhalten. Zur Gegenfinanzierung ist unter den Vorgaben der Schuldenbremse dort, wo Gebührenmodelle nicht praktikabel sind, eine Erhöhung der Steuereinnahmen unumgänglich, die sich mit Blick auf die soziale Nachhaltigkeit, aber auch auf konjunkturelle Erfordernisse, auf höhere Einkommensklassen und Vermögen konzentrieren sollte.

– *Energieversorgung nachhaltig gestalten:* Im laufenden Jahrzehnt müssen rund 170 Milliarden Euro in die Erzeugungskapazität erneuerbarer Energieträger investiert werden. Dies ist nur realistisch, wenn ihre Schaffung weiterhin hinreichend gefördert wird. Deswegen muss die EEG-Umlage beibehalten, dabei jedoch grundlegend reformiert werden. Insbesondere die Beseitigung weitreichender Ausnahmetatbestände für den Unternehmenssektor kann dabei zu einer Entlastung einkommensschwacher Haushalte beitragen. Um neben der erneuerbaren Energieerzeugung auch ihre Bereitstellung zu gewährleisten, muss zweitens der Netzausbau On- wie Offshore vorangetrieben werden. Vieles spricht dafür, dass sowohl die Koordination als auch die Finanzierung der hierzu be-

nötigten Investitionen in Höhe von 44 Milliarden Euro in den nächsten zehn Jahren durch die Gründung einer öffentlichen Netz AG erleichtert würden. Drittens ist eine Effizienzrevolution erforderlich: Zur deutlichen Steigerung der Energieeffizienz muss insbesondere die energetische Gebäudesanierung steuerlich sowie durch einen ausreichend und verlässlich dotierten Energie- und Klimafonds flankiert werden.

Während Einigkeit bei der Formulierung gesellschaftlicher Zielsetzungen leicht zu erzielen ist, stellt die Schaffung eines demokratisch legitimierten Einverständnisses hinsichtlich konkreter Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele eine ungleich größere Herausforderung dar. Dies kann nur gelingen, wenn die neue Bundesregierung aktuelle Beiträge zu dieser Debatte in die Formulierung und Vermittlung ihrer Politik für die bevorstehende Legislaturperiode aufnimmt.

1. Einführung

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

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

Darüber hinaus versprechen sich die Autoren von einer systematisch an diesen vier Zielen orientierten politischen Strategie insbesondere, dass

der gegenwärtig dominante Fokus auf fiskalische Konsolidierung überwunden werden kann, in deren Rahmen sozialen und ökologischen Zielsetzungen keine gleichberechtigte Bedeutung eingeräumt wird. Aber auch jenseits dieser Debatte sollte ein an den übergeordneten Zielen nachhaltiger Gesellschaftspolitik orientierter Rahmen die Gestaltung, Umsetzung und Kommunikation sinnvoll aufeinander abgestimmter politischer Maßnahmen erleichtern.

Der vorliegende Beitrag skizziert vor diesem Hintergrund, wie ein solches abgestimmtes Konzept konkret aussehen könnte. Wir beginnen dabei mit einem Überblick bereits bestehender Zielsetzungen aus den verschiedenen Politikbereichen, wobei wir neben den Zielen und Indikatoren der Enquete-Kommission jene der 2002 implementierten Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sowie auf europäischer Ebene bereits verbindlich vereinbarte Zielsetzungen betrachten.

Im nächsten Schritt erfolgt eine Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung, die den etwas längeren Zeitraum seit der Jahrtausendwende in den Blick nimmt. Auf eine ausführliche Beschreibung der Entwicklung einzelner Indikatoren aus den verschiedenen Nachhaltigkeitsbereichen verzichten wir dabei über weite Strecken. Stattdessen liegt die Betonung stärker auf Wechselwirkungen zwischen den ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimensionen der Entwicklung in Deutschland in den vergangenen knapp anderthalb Jahrzehnten. Auf Grundlage dieser retrospektiven Bestandsaufnahme identifizieren wir ein Bündel von Maßnahmen aus den Bereichen der Fiskal- und Wirtschafts-, der Arbeitsmarkt- und Sozial- sowie der Energie- und Umweltpolitik, die in der 18. Legislaturperiode umgesetzt werden könnten und im Zusammenspiel aus unserer Sicht eine

nachhaltige Verbesserung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt in Deutschland bewirken würden.

Die dabei vorgetragenen Einschätzungen zu möglichen Komplementaritäten verfolgter politischer Maßnahmen mag man im Einzelnen ebenso wenig teilen wie bestimmte normative Urteile zum Umgang mit Zielkonflikten. Konsensfähig ist dagegen aus unserer Sicht – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der fraktionsübergreifenden Schlussfolgerungen der Enquete-Kommission – die Erwartung, dass ein an strategischen Ober-

zielen orientiertes und in den konkreten Einzelbereichen umfassender und systematischer als bislang aufeinander abgestimmtes politisches Handeln für nachhaltige Entwicklungen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ein Gewinn wäre. In diesem Sinne verstehen wir jenseits der Frage konkreter politischer Schwerpunktsetzungen und Maßnahmen unseren Beitrag auch als weiteren Baustein in einer wesentlichen gesellschaftlichen Debatte.

2. Ausgangslage: Dimensionen nachhaltiger Wohlstandsentwicklung

Spätestens seit der Arbeit der Stiglitz-Sen-Fitoussi-Kommission (Stiglitz et al. 2009) herrscht an Vorschlägen, wie man die Entwicklung in verschiedenen Dimensionen gesellschaftlichen Wohlstands messen und bewerten kann, kein Mangel mehr. Dullien und van Treeck (2012), auf deren Beitrag die vorliegende Studie aufsetzt, identifizieren 16 Einzelindikatoren in den vier Nachhaltigkeitsbereichen materieller Wohlstand, Soziales, Umwelt und Staatstätigkeit. Damit befinden sie sich sowohl inhaltlich als auch von der Größenordnung nahe an den abschließenden Vorschlägen der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ aus dem Frühjahr dieses Jahres, die für ihre drei Wohlstandsdimensionen Ökonomie, Ökologie sowie Soziales und Teilhabe – einen gesonderten Bereich der nachhaltigen Staatstätigkeit sieht die Enquete nicht vor – insgesamt 19 Einzelindikatoren benennt.¹

Die doppelte Zahl an Einzelindikatoren schließlich findet sich in der bereits seit 2002 von der Bundesregierung verfolgten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Die derzeit 38 Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie sind den drei großen übergeordneten Dimensionen „Generationengerechtigkeit“, „Lebensqualität“ und „Sozialer Zusammenhalt“ zugeordnet, wobei sich ungeachtet der von den beiden erstgenannten Kon-

zeptionen abweichenden Benennung rasch Wiedererkennungseffekte einstellen. Die Nachhaltigkeitsstrategie zeichnet sich darüber hinaus dadurch aus, dass konkrete mittel- und längerfristige Zielwerte festgelegt bzw. aus internationalen Verpflichtungen Deutschlands übernommen worden sind. Das Statistische Bundesamt berichtet in regelmäßigen Abständen über den Stand der Zielerreichung, und die Bundesregierung stellt aus ihrer Sicht die Fortschritte in den einzelnen Politikbereichen dar.²

Tabelle 1 listet überblicksartig die Ziele, Indikatoren und – soweit vereinbart – Zielwerte für nachhaltige Wohlstandsentwicklung auf, die in den oben genannten Konzeptionen identifiziert werden. Berücksichtigt werden ferner die Vorschläge der Fraktionen von Bündnis '90/Grünen und der LINKEN, die im Schlussbericht der Enquete-Kommission abweichende Positionen vertreten und eine Konzentration auf lediglich drei bzw. vier Indikatoren vorgeschlagen haben, die dafür regelmäßiger Gegenstand von politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen sein sollten.³ Hinsichtlich der Strukturierung und Benennung der Oberziele folgt die nachstehende Tabelle Dullien und van Treeck (2012), deren bevorzugte Teilziele bzw. -indikatoren hellgrau unterlegt sind.

- 1 Davon sind zehn „Leitindikatoren“ und neun sogenannte „Warnlampen“. Hinzu kommen in einzelnen Bereichen teilweise weitere Indikatoren (Deutscher Bundestag 2013a: 236ff.).
- 2 Der letzte Indikatorenbericht von 2012 stellt die Entwicklung der Zielindikatoren bis Oktober 2011 dar (Statistisches Bundesamt 2012). Die Stellungnahme der Bundesregierung findet sich im Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Deutsche Bundesregierung 2012).
- 3 Die LINKE plädiert für ein „Trio der Lebensqualität“, die Grünen befürworten einen „Wohlstandskompass“ mit vier Indikatoren (Deutscher Bundestag 2013a: 289ff. bzw. 788f.).

Tabelle 1:

Ziele und Indikatoren nachhaltiger Wohlstandsentwicklung**Materieller Wohlstand und ökonomische Nachhaltigkeit**

Zielsetzung	Indikator	Verwendung	Zielwert
Wirtschaftlichen Wohlstand steigern	BIP pro Einwohner, real	NHS; W ³	–
	BIP pro Einwohner, in Kaufkraftstandards	WK	–
	Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer/in, real	TdL	–
Außenwirtschaftliches Gleichgewicht erhalten	Leistungsbilanzsaldo in % des BIP		Zwischen +3 und -3 % (MIP: +6 und -4 %)
Private Konsummöglichkeiten erhöhen	Private Konsumausgaben		–
Bereitstellung öffentlicher Güter gewährleisten	Staatliche Konsumausgaben		–
Produktivität steigern	BIP je Erwerbstätigenstunde		–
Beschäftigungsniveau erhöhen	Erwerbstätigenquote (20 - 64 Jahre)	NHS	77 % bis 2020 (EU-2020)
	Erwerbstätigenquote von Frauen	NHS	73 % bis 2020 (EU-2020)
	Erwerbstätigenquote älterer Beschäftigter (55 - 64 Jahre)	NHS	60 % bis 2020 (EU-2020)
Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge gewährleisten	Bruttoanlageinvestitionen in % des BIP	NHS	–
	Private und öffentliche Ausgaben für F&E in % des BIP	NHS	3 % bis 2020 (EU-2020)
	Nettoinvestitionen in % des BIP	W ³	–
Finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors sicherstellen	Kreditlücke in Relation zum BIP	W ³	–
	Reale Aktienkurslücke		–
	Reale Immobilienpreislücke		–
Außermarktmäßig erbrachte Leistungen berücksichtigen	Zeitbudgets für nicht-marktvermittelte Produktion	W ³	–





Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen			
Zielsetzung	Indikator	Verwendung	Zielwert
Funktionsfähigkeit des Staates sichern	Bereinigte Nettoinvestitionen des Staates		–
Begrenzung staatlicher Nettoneuverschuldung	Öffentliches Haushaltsdefizit in % des BIP	NHS	Max. 3 % (SWP)
Struktureller nahezu ausgeglichener Staatshaushalt	Strukturelles öffentliches Haushaltsdefizit in % des BIP	NHS	Max. 0,35 (Art. 115 GG) bzw. 0,5 % (Fiskalpakt)
Begrenzung bzw. Rückführung des Staatsschuldenstands	Staatlicher Schuldenstand in % des BIP	NHS; W ³	Max. 60 % mit Abbauziel für darüber hinausgehende Schulden (1/20-Regel, SWP)
	Tragfähigkeitslücke	W ³	–
Soziale Nachhaltigkeit			
Zielsetzung	Indikator	Verwendung	Zielwert
Relative Armut verringern	Armutsrisikoquote		–
Übermäßige Einkommensspreizung vermeiden	Einkommensquintilsverhältnis S80/S20		–
	Einkommensperzentilsverhältnis P80/P20	W ³ , WK	–
Bildung und Qualifikation verbessern	Anteil der 18-24-Jährigen ohne Sek-II-Abschluss („Schulabbrecher“)	NHS	Unter 10 % bis 2020 (EU-2020)
	Anteil der 30-34-Jährigen mit post-sekundarem/tertiärem Abschluss	NHS	42 % bis 2020 (EU-2020)
	Studienanfängerquote	W ³	Stabilisierung über 40 % (Zielwert für 2010)
	Fort- und Weiterbildungsquote der 25-64-Jährigen	W ³	–
Qualität der Arbeit gewährleisten	Unterbeschäftigungsquote	W ³	–
Übermäßige Vermögensspreizung vermeiden	Verhältnis des Nettovermögens der obersten 10 Prozent der Bevölkerung zu dem der unteren Hälfte	W ³	–
	Verhältnis des Nettovermögens des obersten Prozents der Bevölkerung zu dem der unteren Hälfte	TdL	–
Länger gesund leben	Vorzeitige Sterblichkeit (unter 65 Jahren)	NHS	190 (Männer) bzw. 115 Fälle (Frauen) pro 100.000 Einwohner/innen bis 2015
	Raucherquote	NHS	Unter 12 % (12-17 J.) bzw. 22 % (ab 15 J.) bis 2015
	Menschen mit Adipositas	NHS	–
	Lebenserwartung bei Geburt	W ³	–
	Gesunde Lebensjahre	W ³	–





Soziale Nachhaltigkeit			
Zielsetzung	Indikator	Verwendung	Zielwert
Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern	Ganztagsbetreuung für 0 - 2-Jährige	NHS	35 % bis 2020
	Ganztagsbetreuung für 3-5-Jährige	NHS	60 % bis 2020
Gleichstellung in der Gesellschaft fördern	Verdienstabstand zwischen Männern und Frauen	NHS	Verringerung auf 10 % bis 2020
Integration ausländischer Bürger/innen verbessern	Ausländische Schulabsolventen mit Schulabschluss	NHS	Angleichung an Quote Deutscher bis 2020
Persönliche Sicherheit erhöhen	Straftaten	NHS	Verringerung auf unter 7.000 Fälle je 100.000 Einwohner/innen bis 2020
Freiheit und demokratische Teilhabe sichern	„Voice & Accountability“ Indikator	W ³	–
Lebenszufriedenheit der Menschen verbessern	Subjektive Befragungsergebnisse	WK	–
Ökologische Nachhaltigkeit			
Zielsetzung	Indikator	Verwendung	Zielwert
Treibhausgasausstoß reduzieren	Treibhausgasemissionen Deutschlands	NHS, W ³	Senkung um 40 % bis 2020 ggüb. 1990
	Treibhausgasemissionen international	W ³	–
Überlastung natürlicher Lebensgrundlagen vermeiden	Ökologischer Fußabdruck im Verhältnis zur Biokapazität	TdL, WK	Langfristig 1,0
Ressourcen sparsam und effizient nutzen	Energieproduktivität	NHS	Verdopplung bis 2020 ggüb. 1990
	Primärenergieverbrauch	NHS	Senkung um 20 % bis 2020 ggüb. 2008
	Rohstoffproduktivität	NHS	Verdopplung bis 2020 ggüb. 1994
Versorgung mit erneuerbaren Energien ausbauen	Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch	NHS	Anstieg auf 18 % bis 2020
	Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energiequellen am Gesamtstromverbrauch	NHS	Anstieg auf mind. 35 % bis 2020
Umweltschonende Mobilität ermöglichen	Gütertransportintensität	NHS	Absenkung auf 95 % ggüb. 1999 bis 2020
	Personentransportintensität	NHS	Absenkung auf 80 % ggüb. 1999 bis 2020
	Schienerverkehrsanteil an Güterbeförderungsleistung	NHS	25 % bis 2015
	Binnenschiffverkehrsanteil an Güterbeförderungsleistung	NHS	14 % bis 2015





Ökologische Nachhaltigkeit			
Zielsetzung	Indikator	Verwendung	Zielwert
Umweltverträgliche Landbewirtschaftung gewährleisten	Stickstoffüberschuss in Deutschland	NHS, W ³	Max. 80 kg/ha bis 2010, weitere Absenkung bis 2020
	Stickstoffüberschuss in Europa	W ³	–
	Ökologischer Landbau (Fläche)	NHS	Erhöhung des Anteils auf 20 % der genutzten Fläche „in den nächsten Jahren“
Gesunde Umwelt erhalten	Schadstoffbelastung der Luft	NHS	*)
Artenvielfalt und Lebensräume schützen	Index der Artenvielfalt und Landschaftsqualität in Deutschland	NHS	Anstieg Index-Wert auf 100 bis 2015
	Deutscher Vogelindex	W ³	–
	Europäischer Vogelindex	W ³	–
Nachhaltige Flächeninanspruchnahme	Zunahmen der Siedlungs- und Verkehrsfläche	NHS	Verringerung des täglichen Zuwachses auf 30 ha bis 2020
<p>NHS = Indikator der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung; W³ = W³-Leitindikatoren, Warnlampen bzw. ergänzende Indikatoren der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“; EU-2020 = Europa-2020-Strategie der Europäischen Union; SWP = Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Währungsunion; MIP = Gesamtwirtschaftliches Ungleichgewichtsverfahren der Europäischen Union; WK = Wohlstandskompass von B'90/Grünen; TdL = Trio der Lebensqualität der LINKE. Indikatoren aus dem Zielbereich „Internationale Verantwortung“ der Nachhaltigkeitsstrategie (Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen, deutsche Einfuhren aus Entwicklungsländern) wurden nicht zugeordnet. *) Verhandlungen über neue Zielwerte auf EU-Ebene noch nicht abgeschlossen. Der letzte Zielwert der NHS galt für 2010 (Verringerung der Schadstoffbelastung der Luft für die Emissionen von vier Schadstofftypen um durchschnittlich 70 % gegenüber 1990. Hellgrau unterlegte Zeilen markieren Zielsetzungen aus Dullien und van Treeck (2012).</p> <p>Quelle: Eigene Darstellung.</p>			

Bei der Entwicklung einer umfassenden wirtschaftspolitischen Agenda, die die gleichberechtigten Ziele materiellen Wohlstands, sozialer Teilhabe und Erhalt der ökologischen Lebensgrundlagen bei nachhaltiger Staatstätigkeit verfolgt, müssen Zielkonflikte beim Versuch der Erreichung der gesetzten Oberziele und Teilziele erkannt und berücksichtigt werden. Die Grundüberlegung ist dabei, dass die Vermittelbarkeit und Akzeptanz politischer Entscheidungen in der Gesellschaft höher ist, wenn Zielkonflikte transparent gemacht werden und nachvollziehbar begründet wird, warum ein Zielkonflikt auf eine bestimmte Art und Weise aufgelöst wird.

Als Positivbeispiel lässt sich das Zusammenwirken von Wirtschaft und Sozialem in der durch den Finanzmarktkollaps ausgelösten Wirtschaftskrise 2008/09 anführen. Die Krise hat deutlich gemacht, dass der Sozialstaat nicht nur die gesell-

schaftlich zentrale Funktion der Absicherung gegen grundlegende Lebensrisiken und der Bekämpfung von Armutsrisiken erfüllt, sondern auch von großer makroökonomischer Bedeutung ist, indem er zur antizyklischen Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage beiträgt, Beschäftigungsmöglichkeiten sichert und durch den Erhalt des Könnens und Wissens der Beschäftigten letztlich auch die langfristigen Wachstumschancen erhöht.

Die Abfederung der plötzlichen massiven Produktionsausfälle in der Krise gelang insbesondere durch die Nutzung interner Arbeitsmarktflexibilität – also der Anpassung an die schlagartig verringerte Nachfrage über eine Verringerung der Arbeitszeiten. Zum Einsatz kamen tarifvertragliche Arbeitszeitregelungen (Abweichen von vereinbarten Wochenarbeitszeiten), betriebliche Lösungen (vor allem der Abbau von Stunden auf

Arbeitszeitkonten) sowie die Ausweitung der staatlichen Förderung konjunktureller Kurzarbeit (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010, 260ff., Herzog-Stein, Lindner und Sturn 2013). Möglich war all dies nur auf Basis der ausgeprägten Sozialpartnerschaft in Deutschland. Es waren eben die langfristigen, tarifgebundenen Arbeitsbeziehungen mit breiter arbeitnehmerischer Vertretung, die in der Krise stabil geblieben sind. Nur im Rahmen dieser Beschäftigungsformen waren die Strukturen überhaupt gegeben, Kurzarbeit umfassend und schnell zu organisieren und Arbeitszeitflexibilität über Arbeitszeitkonten, betriebliche und tarifliche Arbeitsanpassungen sowie Kurzarbeit zu implementieren.⁴

Als aktuelles Negativbeispiel darf hingegen die seit 2010 verfolgte Politik der öffentlichen Ausgabenkürzungen in der Europäischen Union und insbesondere in den Krisenländern des Eurowährungsraums gelten. Die in der politischen Kommunikation aus Brüssel (und Berlin) alles überragende Begründung für die staatliche Kürzungspolitik ist die Notwendigkeit der Wiederherstellung des Vertrauens der Kapitalmärkte.⁵ Öffentliche Stellungnahmen sind dabei nicht selten verbunden mit dem indignierten Hinweis auf die viel höheren Defizite und Schuldenstände in Großbritannien, den USA oder Japan, die aus unerfindlichen Gründen gleichwohl höheres Vertrauen der Kapitalmärkte zu genießen scheinen. Kaum thematisiert wird von offizieller Seite in

diesem Zusammenhang, dass die Ausgabenkürzungen – insbesondere, aber nicht allein in den Eurokrisenländern – seit Jahren deutlich überproportional zulasten der staatlichen Investitionstätigkeit einschließlich der von der Europäischen Union als „Sozialinvestitionen“ bezeichneten Ausgaben (Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung, Bildung und Weiterbildung, aktive Arbeitsmarktpolitik) sowie der Ausgaben für den Umweltschutz gehen.⁶ Diese Art der Kürzungspolitik hat nicht nur kurzfristig negative Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, sondern sie richtet auch mittel- und längerfristigen Schaden an, indem sie das Produktionspotenzial der Volkswirtschaften verringert. Die von der EU-Kommission in ihren Potenzialschätzungen regelmäßig dokumentierte Verringerung ist eklatant, eine Verbindung zur Kürzungspolitik wird von der Kommission jedoch nirgends auch nur als Möglichkeit angesprochen, obwohl sie auf der Hand liegt.⁷

Im folgenden Abschnitt wird die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung Deutschlands seit Einführung des Euro betrachtet, um die Entwicklung bestimmter Indikatoren im längeren Zeitverlauf zu sehen und insbesondere aufzuzeigen, welche Komplementaritäten und Zielkonflikte bestehen und wie verschiedene Regierungen im Laufe der Zeit mit diesen umgegangen sind. Dabei zeigt sich, dass der wirtschaftliche Wohlstand in Deutschland seit 1999 im internationalen Vergleich zwar überdurch-

4 Instrukтив ist der Vergleich mit einem Vorzeigeland der „Flexicurity“ wie Dänemark, das sich durch die weitgehende Abwesenheit von Kündigungsschutzregelungen bei gleichzeitig hohen Lohnersatzleistungen und umfassenden Leistungen zur Wiedereingliederung im Falle des Jobverlusts auszeichnet. In Dänemark verdoppelte sich die Arbeitslosigkeit in der großen Krise binnen Jahresfrist von drei auf sechs und stieg in der Spitze auf acht Prozent. Hätte es eine vergleichbare Entwicklung in Deutschland gegeben, wären die binnenwirtschaftlichen Folgen zweifellos katastrophal ausgefallen. Vgl. zu Erfahrungen mit Flexicurity-Ansätzen in der Wirtschaftskrise ausführlicher Ebert (2012) und speziell zur Krise des Flexicurity-Modells in Dänemark Jørgensen (2011).

5 Vgl. exemplarisch Verlautbarungen des Bundesfinanzministers (Rede im Deutschen Bundestag anlässlich des Hilfsantrags Portugals im Mai 2011, <http://www.wolfgang-schaeuble.de/index.php?id=30&textid=1453&page=1>, „Why Austerity is the Only Cure for the Euro Zone“, Financial Times vom 5. September 2011, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/97b826e2-d7ab-11e0-a06b-00144feabdc0.html#axzz2fKGG9ML1>) sowie des EU-Wirtschafts- und Währungskommissars und Vizekommissionspräsidenten („Europe must stay the Austerity Course, Financial Times vom 10. Dezember 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/35b77c12-42d6-11e2-a3d2-00144feabdc0.html#axzz2fKGG9ML1>; Brief an die EU-Finanzminister und die Direktorin des Internationalen Währungsfonds vom 2. Februar 2013, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/rehn/documents/cab20130213_en.pdf).

6 Vgl. zu Spanien etwa Center for Economic and Social Rights (2012), mit Blick auf Portugal Castro Caldas (2012). Die Effekte der Austeritätspolitik auf die Gesundheitsversorgung in den europäischen Krisenländern untersuchen u. a. Karanikolos et al. (2013).

7 Das Potenzialwachstum Spaniens für die Jahre 2013 und 2014 schätzte die EU-Kommission beispielsweise im Frühjahr 2011 auf +0,8 und +1,2 Prozent. Im Frühjahr 2013 (der aktuellsten Prognose) lagen die Schätzungen für dieselben Jahre bei -1,4 und -1,5 Prozent. Vgl. für eine Kritik ausführlicher Klär (2013). Die Potenzialschätzungen im Zeitverlauf sind über die EU-CIRCA-Webseite (<https://circabc.europa.eu>) zugänglich.

schnittlich zugenommen hat, die Zunahme dabei aber vor allem über die nicht nachhaltige Ausweitung von Exportüberschüssen erfolgt ist. Parallel ist die soziale Ungleichheit in Deutschland deutlich größer geworden, während im gemeinhin als zukunftsentscheidend erachteten Bildungsbereich trotz Verbesserungen bei Einzelindikatoren unverändert erhebliche Defizite existieren, insbesondere was die eklatante Abhängigkeit der Bildungschancen von Kindern vom soziodemografischen Hintergrund ihrer Eltern betrifft. Die staatlichen Bruttoschulden sind im Zeitverlauf

weiter deutlich gestiegen, die öffentlichen Investitionen hingegen stark gesunken, was zu einem enormen Abschmelzen des öffentlichen Kapitalstocks geführt hat. Erfolge gab es in verschiedenen Bereichen der ökologischen Nachhaltigkeit: Die absoluten Treibhausgasemissionen sind kontinuierlich gesunken, die Effizienz der deutschen Wirtschaft bei der Nutzung von Energie und Rohstoffen stark gestiegen. Die erfolgreiche Bewältigung der Energiewende wird allerdings noch deutlich vermehrte Anstrengungen notwendig machen.

3. Rückblick: Die Entwicklung des Wohlstands seit der Jahrtausendwende

3.1 Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums

Im Zuge der großen Finanz- und Wirtschaftskrisen der vergangenen fünf Jahre scheint Deutschland zu einer Art Insel der Glückseligen geworden zu sein (Dauderstädt 2013). Während in weiten Teilen Europas die Wirtschaft schrumpft oder bestenfalls stagniert, steigen sowohl das deutsche Bruttoinlandsprodukt als auch die Beschäftigung, die mittlerweile ein Rekordniveau von annähernd 42 Millionen Erwerbstätigen erreicht hat. Betrachtet man hingegen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in längerer Frist sowie die Entwicklung

von Wohlstandsindikatoren jenseits von Produktionswachstum und Beschäftigtenzahlen, ist das Bild weniger rosig.

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts je Einwohner in Deutschland im Vergleich zu ausgewählten Industrieländern seit Beginn der Europäischen Währungsunion 1999. Die deutsche Entwicklung war hier überdurchschnittlich, wobei zwei Phasen unterschieden werden müssen: Bis zum Beginn der weltweiten Wirtschaftskrise 2008 nahm die gesamtwirtschaftliche Produktion pro Kopf in zahlreichen vergleichbaren Ländern stärker zu als in Deutschland.

Tabelle 2:

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

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

Ausgangswerte in Landeswährung in Preisen von 2005. Absolute Pro-Kopf-Angaben für 2012: Landeswährung in Kaufkraftstandards.

Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen.

Seit 2009 dagegen hat sich die Wirtschaftsleistung in Deutschland relativ zu anderen Ländern deutlich günstiger entwickelt. Neben dem rasch erfolgten Ausgleich der krisenbedingten Einbußen in Deutschland innerhalb von zwei Jahren liegt dies allerdings maßgeblich daran, dass zahlreiche Länder nach kurzzeitiger Erholung in die Rezession zurückgerutscht sind, während hierzulande eine erneute Rezession bis dato vermieden werden konnte. Besonders prekär ist die Lage in den europäischen Krisenländern. Das griechische Bruttoinlandsprodukt pro Kopf ist gegenüber 2007 um über ein Viertel zurückgegangen. Im Vergleich zum Ausgangsjahr 1999 noch schlechter hat sich der auf diese Weise gemessene materielle Wohlstand lediglich in Dänemark, Portugal und Italien entwickelt. Italien ist das einzige Industrieland, in dem das reale Pro-Kopf-BIP des Jahres 2012 unter dem Niveau von 1999 lag. Vor Deutschland befindet sich neben Schweden und Finnland trotz enormer Einbußen im Gefolge der jüngsten Krisen auch noch Irland.

Für zahlreiche Ökonomen sind der starke Einbruch und die darauffolgende bestenfalls schleppende Erholung in zahlreichen Ländern Ausdruck der Nicht-Nachhaltigkeit der bis 2008 dort erzielten Wohlstandsgewinne. Während Volkswirtschaften wie Spanien und Irland innerhalb der Währungsunion einen Boom insbesondere im Bau erlebten, der über rasant steigende Immobilienpreise den überwiegend kreditfinanzierten privaten Verbrauch antrieb, war es im Falle Griechenlands der staatliche Sektor, der seine Verschuldung stark ausgeweitet und dadurch eine dauerhaft nicht aufrechtzuerhaltende inländische Nachfrageentwicklung ermöglicht hat.

Diese Position ist nicht von der Hand zu weisen, jedoch auch nur die halbe Wahrheit: Blickt man auf die Zusammensetzung des Wachstums in Deutschland, stellen sich ebenfalls kritische Fragen in Bezug auf die Nachhaltigkeit der Entwicklung. So wurde die deutsche Pro-Kopf-Produktion wesentlich durch Überschüsse der Exporte über die Importe von Waren und Dienstleistungen – den sogenannten Außenbeitrag – getrieben. Der Wachstumsbeitrag des Außenhandels machte zwischen 1999 und 2008 etwa 60 Prozent

des gesamten Pro-Kopf-Wachstums aus. Die Binnennachfrage, bestehend aus staatlichem und privatem Konsum sowie den Investitionen, entwickelte sich dagegen in diesem Zeitraum sehr schwach (obere Hälfte Abbildung 1). In kaum einem anderen Industrieland hat sie so wenig zugenommen wie in Deutschland.

Nach 2009 änderte sich dies teilweise. Erstmals seit der langen Phase der Lohnzurückhaltung ab 2000 nennenswert steigende Reallöhne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vgl. hierzu detaillierter Abschnitt 3b) führten zu einer günstigeren Entwicklung der verfügbaren Haushaltseinkommen und damit der privaten Konsumnachfrage. Zwischen Anfang 2010 und heute (Stand 2. Quartal 2013) legte sie preisbereinigt im Schnitt um knapp 0,4 Prozent pro Quartal zu, nachdem sie zwischen 1999 und 2009 praktisch unverändert geblieben war. Die Investitionstätigkeit erholte sich vor allem 2010 und 2011 deutlich, um ab Ende 2011 bis zum aktuellen Rand der Entwicklung wieder auf Talfahrt zu gehen. Unverändert trägt aber auch nach 2009 der Außenhandel deutlich zum Gesamtwachstum bei. Über die Hälfte des realen BIP-Wachstums seit Ende der Krise im Frühjahr 2009 speiste sich erneut aus wachsenden Exportüberschüssen.

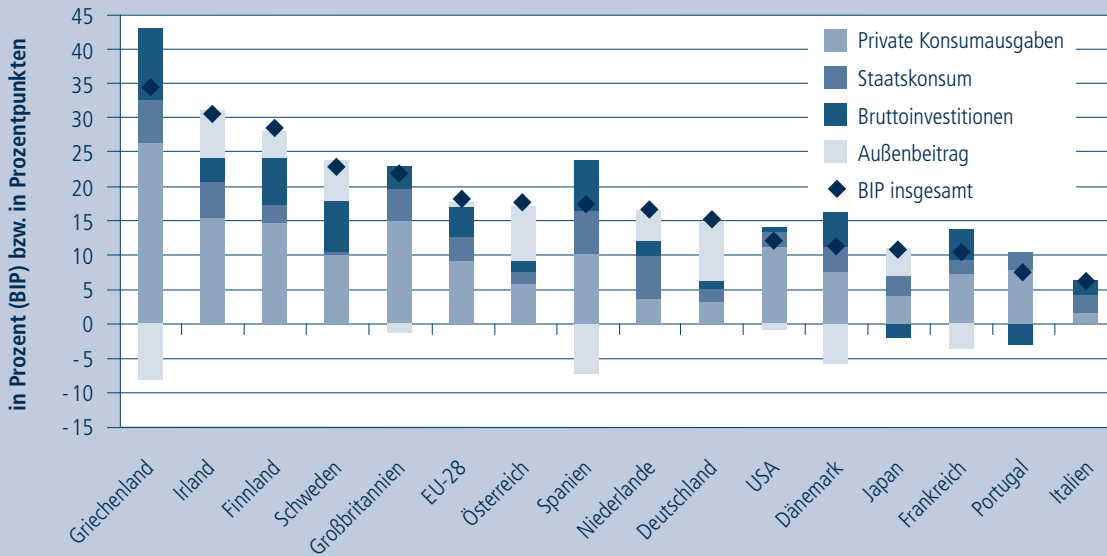
3.1.1 Kehrseiten exportgetriebenen Wachstums

Ein Wachstum durch hohe und wachsende Exportüberschüsse ist aus mehreren Gründen wenig nachhaltig. Exportüberschüsse machen eine Volkswirtschaft erstens in hohem Maße abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung im Ausland, auf die die nationale Wirtschaftspolitik nur sehr bedingt Einfluss hat. Der stärkste wirtschaftliche Einbruch seit Bestehen der Bundesrepublik zum Jahreswechsel 2008/2009 war ganz wesentlich auf den schlagartigen Kollaps der weltweiten Exportnachfrage zurückzuführen. Auch in der anhaltenden Eurokrise macht die zurückgehende Importnachfrage der Krisenländer den deutschen Exportunternehmen zu schaffen. Dass gleichwohl die Außenwirtschaft weiterhin einen positiven Wachstumsbeitrag liefert, liegt daran, dass die deutsche Exportindustrie sich insgesamt seit

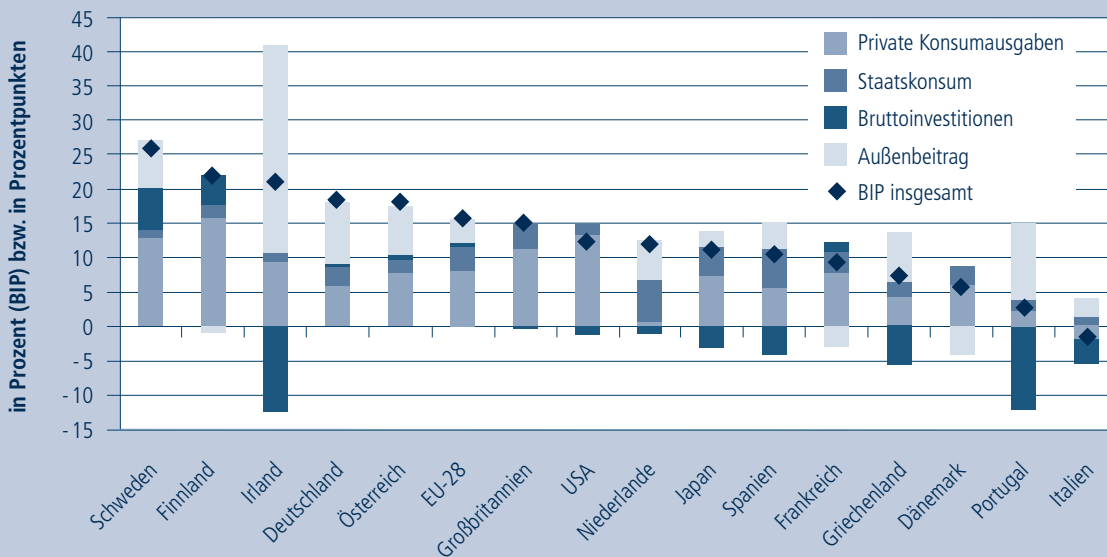
Abbildung 1:

Veränderung des preisbereinigten BIP je Einwohner nach Komponenten

2008 gegenüber 1999



2012 gegenüber 1999



Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen.

2010 sehr rasch auf wachsende Märkte außerhalb Europas umorientiert hat. Dabei profitierte sie davon, dass der enorme deutsche Überschuss in der zumindest bis 2012 praktisch ausgeglichenen Leistungsbilanz der Eurozone verschwand und der Euro deshalb an den Devisenmärkten nicht deutlich stärker aufwertete.⁸ Während die Überschüsse gegenüber europäischen Ländern und insbesondere den Krisenländern so seit 2009 schrumpfen, verzeichnet Deutschland insbesondere im Handel mit den USA, aber auch mit den Schwellenländern Südostasiens und Lateinamerikas rasch wachsende Überschüsse; die Defizite gegenüber China und Japan wurden deutlich reduziert. Ob die Nachfrage aus diesen Regionen künftig ebenso dynamisch wachsen wird wie in den Jahren 2009 bis 2012, ist allerdings offen.

Ein weiteres Problem der Nachhaltigkeit exportorientierten Wachstums ist, dass Exportüberschüsse gerade großer Volkswirtschaften wie der deutschen andere Volkswirtschaften destabilisieren können. Da weltweit Exporte und Importe einander per Definition entsprechen, müssen auch den Exportüberschüssen eines oder mehrerer Länder notwendig gleich hohe Importüberschüsse aller übrigen Länder gegenüberstehen. Positive Wachstumsbeiträge des Außenbeitrags in Überschussländern gehen ebenso zwingend mit negativen Wachstumsbeiträgen in den Defizitländern einher. Letzteres ist in der mittel- und längerfristigen Betrachtung dann kein Problem, wenn die zusätzliche, die Produktionsmöglichkeiten des Defizitlandes übersteigende inländische Verwendung einen vorwiegend investiven Charakter hat. Dann können kurzfristige Defizite längerfristig Wachstumszuwächse ermöglichen, die zumindest die Bedienung der zur Finanzierung der Defizite eingegangenen Verbindlichkeiten erlaubt (Priewe 2011). Die Erfahrungen nicht erst der vergangenen fünf Jahre lassen freilich Zweifel daran aufkommen, dass diese günstige Variante den Regelfall darstellt.

Mit der Bedienung eingegangener Verbindlichkeiten ist ein weiterer Punkt angesprochen,

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

Wie sich fehlende Nachhaltigkeit eines Wachstums durch Exportüberschüsse konkret äußert, zeigt die Entwicklung des deutschen Nettoauslandsvermögens in den vergangenen Jahren. Durch Exportüberschüsse (genauer: durch Überschüsse in der Leistungsbilanz, die neben der dominierenden Handelsbilanz noch weitere Transaktionen zwischen In- und Ausland erfasst) erhöht eine Volkswirtschaft definitionsgemäß ihr Nettogeldvermögen im Ausland: Für jenen Teil der Exporte, dem keine Importe wertmäßig gleicher Höhe gegenüberstehen, erwirbt sie gegen-

⁸ In den letzten vier Quartalen (Q3/12 bis Q2/13) verzeichnete der Euroraum dank hoher Überschüsse Deutschlands, der Niederlande und Österreichs bei sinkenden Defiziten im südlichen Euroraum einen Leistungsbilanzüberschuss in Höhe von durchschnittlich rund zwei Prozent des BIP.

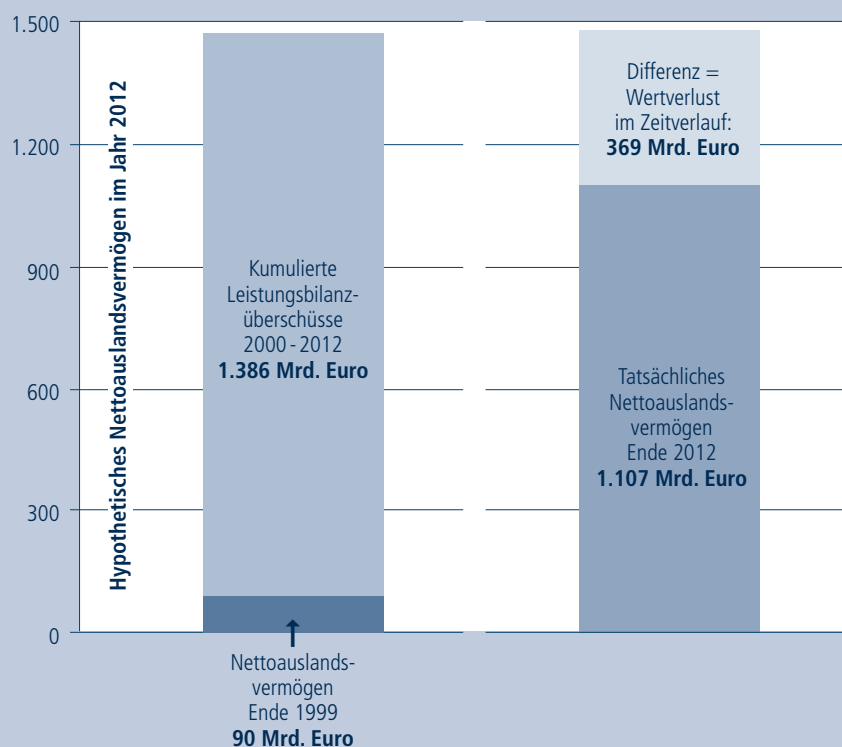
über dem Ausland finanzielle Forderungen (Klär, Lindner und Šehović 2013). Die Entwicklung erheblicher Teile ihres Wohlstands wird somit nicht zuletzt von der Entwicklung an den Kapitalmärkten dieser Länder abhängig. Insgesamt verfügte die deutsche Volkswirtschaft zum Jahresende 2012 über ein Nettogeldvermögen im Ausland, das infolge von Abschreibungen und Kursverlusten sowohl im Rahmen der weltweiten Finanzkrise 2008/09 als auch in der Eurokrise um 369 Milliarden Euro unter dem Niveau lag, das die kumulierten Leistungsbilanzüberschüsse der Jahre 2000 bis 2012 würden erwarten lassen (Abbildung 2). Das entspricht einem Verlust von rund 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 2012 und

mehr als einem Viertel der gesamten Überschüsse in diesem Zeitraum. Faktisch hat Deutschland in großem Umfang Leistungen an das Ausland verschenkt.

Die Entwicklung der Auslandsforderungen und -verbindlichkeiten (der Nettoauslandsposition) ist bislang nicht als Indikator des materiellen Wohlstands verankert (vgl. Tabelle 1). Im Schlussbericht der Enquete-Kommission wird die oben geschilderte Problematik lediglich im Sondervotum der LINKEN angesprochen (Deutscher Bundestag 2013a, 292). Im neuen makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren der Europäischen Union ist die Nettoauslandsposition dagegen ein Indikator, wenn auch nur mit einem

Abbildung 2:

Leistungsbilanzüberschüsse und Nettogeldvermögen, 1999 bis 2012



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

einseitigen Grenzwert von -35 Prozent.⁹ Wir plädieren dafür, die mittelfristige Entwicklung der Nettoauslandsposition als Indikator der materiellen Wohlstandsentwicklung aufzunehmen.¹⁰ Zwar ist der materielle Wohlstand gemessen am realen Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zwischen 1999 und 2012 um 18 Prozent gewachsen – nominal von rd. 24.400 auf rd. 32.300 Euro. Im selben Zeitraum allerdings ist – wie gezeigt – der Wert der infolge des exportgenerierten Wachstums angehäuften deutschen Nettoforderungen gegenüber dem Ausland um rund 370 Milliarden Euro geschrumpft, was einer (einmaligen) Abschreibung von gegenwärtig gut 4.500 Euro je Einwohner entspricht. Jede Beschreibung der materiellen Wohlstandsentwicklung, die diesen Vermögensverlust und seine Ursachen unberücksichtigt lässt, ist notwendig unzureichend.

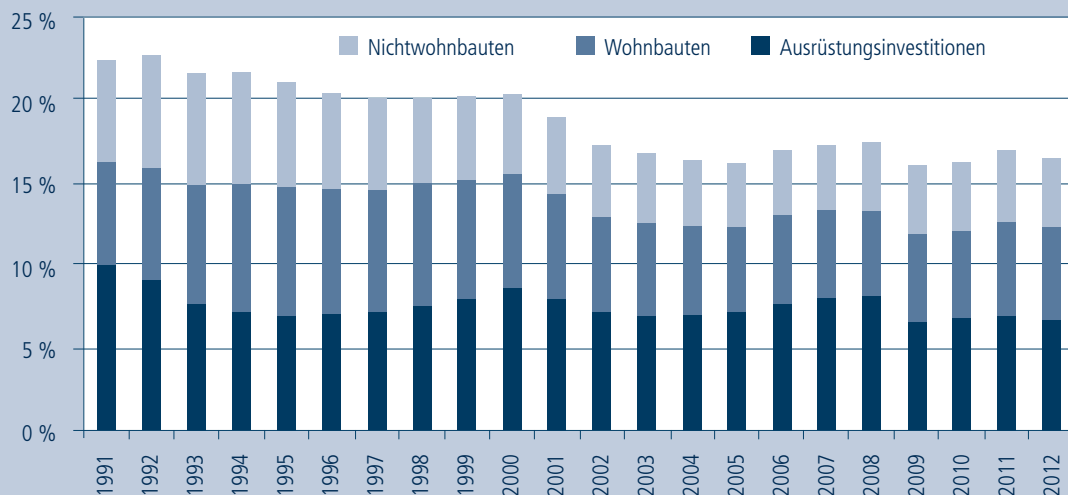
3.1.2 Binnenwirtschaftliche Stagnation hemmt Investitionstätigkeit

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

Die rückläufige Bedeutung der Gesamtinvestitionen lässt sich vor allem durch die Schwäche der privaten Wohnungsbauinvestitionen und der staatlichen Investitionen erklären (die staatliche Investitionstätigkeit wird detailliert in Abschnitt

Abbildung 3:

Bruttoanlageinvestitionen in Prozent des BIP nach Art der Investition



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

⁹ D. h. der Indikator signalisiert ein problematisches Ungleichgewicht, wenn die Auslandsverbindlichkeiten des Landes die Auslandsforderungen um einen Betrag in Höhe von 35 Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts übersteigen.

¹⁰ Konkret wäre die absolute Höhe des Nettoauslandsvermögens der Volkswirtschaft zu berücksichtigen und zusätzlich dessen Werthaltigkeit im Zeitverlauf. Als Indikator des gesamtgesellschaftlichen materiellen Wohlstands ist die Nettoauslandsposition zweifellos aussagekräftiger als der von der Enquete-Kommission favorisierte staatliche Bruttoschuldenstand, der nicht nur lediglich einen Sektor der Volkswirtschaft abbildet, sondern darüber hinaus auch die Bruttoforderungen und Vermögenswerte dieses Sektors unberücksichtigt lässt.

3c betrachtet). Der Rückgang der privaten Wohnungsbauinvestitionen wiederum ist auf drei wesentliche Faktoren zurückzuführen (Dullien und Schieritz 2011): Erstens ist Ende der 1990er Jahre eine Immobilienblase vor allem in Ostdeutschland geplatzt, die durch hohe Subventionen zur Modernisierung des ostdeutschen Immobilienbestandes entstanden war und zu hohen Überkapazitäten geführt hat. Darüber hinaus sind weitere Subventionen, so zum Beispiel die Eigenheimzulage, im Rahmen der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gestrichen worden. Drittens hängt die private Wohnbautätigkeit maßgeblich von den Einkommen und Einkommenserwartungen der Haushalte ab, die insbesondere seit Ende der 1990er Jahre real stagnierten (Abschnitt 3b).

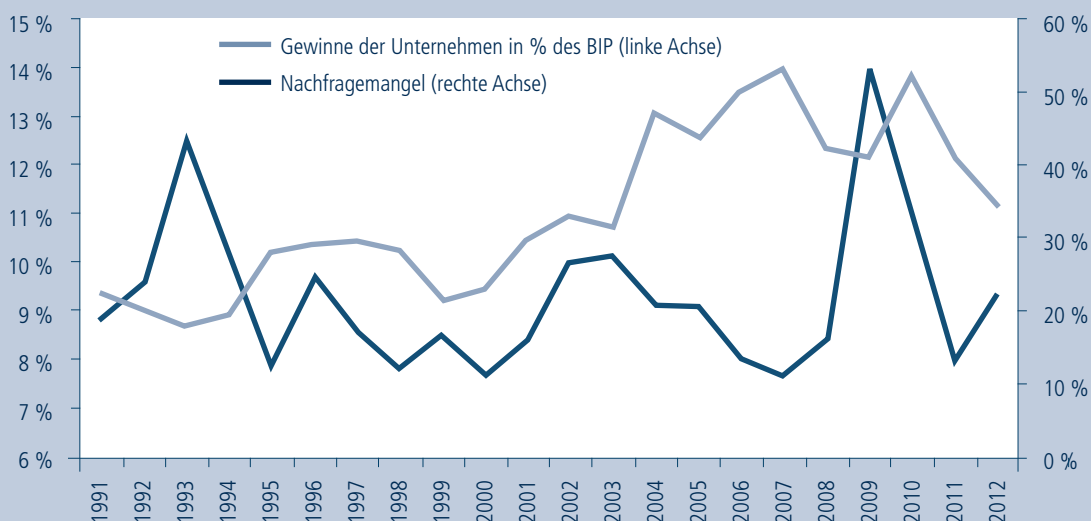
Der Anteil der Ausrüstungsinvestitionen (Maschinen, Fahrzeuge etc.) am Bruttoinlandsprodukt ist ebenfalls zurückgegangen, wenn auch nicht so stark wie bei den Bauten. An fehlender Profitabilität kann das allerdings nicht liegen. Abbildung 4 zeigt die Gewinne der Unternehmen. Diese sind seit 1998 kontinuierlich gestiegen und

liegen trotz Einbußen ab 2010 immer noch auf einem historisch sehr hohen Niveau. Die einfache Korrelation ist ab 2000 sogar negativ: Während die Gewinne stark zulegten, sind die Investitionen gefallen.

Ein wesentlicher Grund für die schwachen Ausrüstungsinvestitionen ist die unzureichende Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Nach Eurostat-Befragungen von Industrieunternehmen war dies das größte Hemmnis für eine Produktionsausweitung ab 2000 (Abbildung 4). Bei fehlender Nachfrage sind Kapazitäten unterausgelastet, so dass der Ausbau von Kapazitäten durch Erweiterungsinvestitionen nicht lukrativ ist. Der Normalisierung der Nachfrage bis zum Jahr 2007 folgte dann die Finanzkrise, die wiederum zu starken Nachfrage- und Investitionsrückgängen geführt hat. Auch die Eurokrise belastet die private Investitionstätigkeit insbesondere über den Nachfragekanal. Eine weitere Erhöhung der Profitabilität der Unternehmen dürfte damit kaum zur Stabilisierung der Investitionen beitragen, eine Ausweitung und Verstetigung der Nachfrage allerdings sehr wohl.

Abbildung 4:

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



Quelle: AMECO-Datenbank, Eurostat, eigene Berechnungen.

3.2 Soziale Nachhaltigkeit und Teilhabechancen

3.2.1 Wachsende Ungleichverteilung belastet wirtschaftliche Entwicklung

Die wirtschaftliche und die soziale Entwicklung sind eng miteinander verknüpft. Das dynamische Wachstum der Exporte und die Schwäche der Binnen- und Importnachfrage stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem deutlichen Anstieg der Einkommensungleichheit bis Mitte der 2000er Jahre, der wiederum maßgeblich mit der langjährigen Stagnation der Reallöhne in Deutschland zusammenhängt. Zwischen 1999 und 2012 haben die realen Arbeitnehmerentgelte pro Kopf in Deutschland praktisch nicht zugenommen (Abbildung 5).¹¹ Nur in Griechenland entwickelten sich die Arbeitnehmerentgelte im gleichen Zeitraum noch verhaltener. Dort sind die

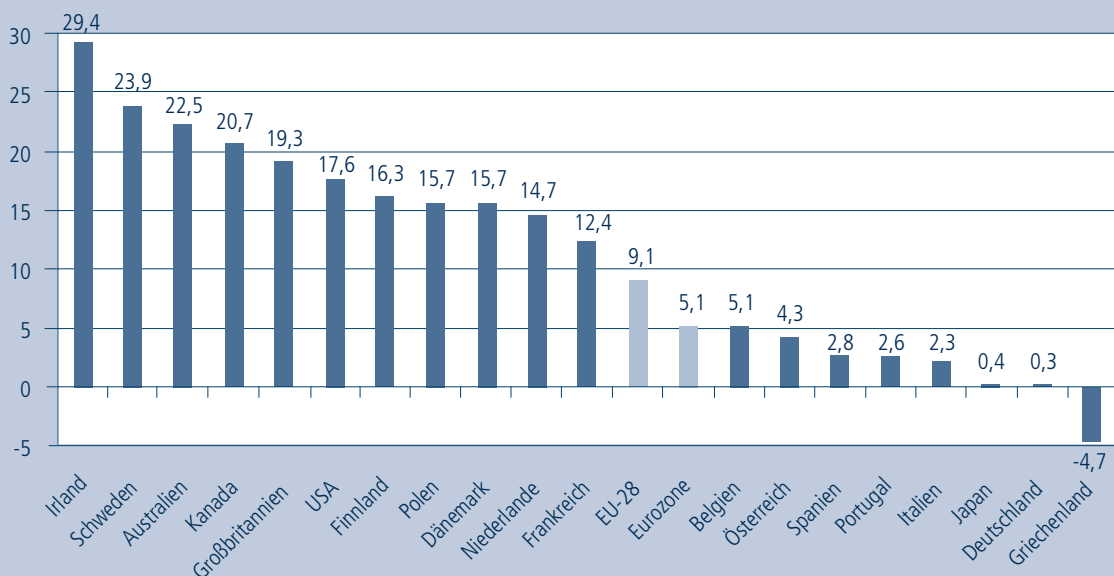
Reallöhne je Arbeitnehmer innerhalb der letzten drei Krisenjahre um 17 Prozent zurückgegangen.

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

Diese Entkopplung der Reallohn- von der Produktivitätsentwicklung hat die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft stark verbessert, was wiederum den Export gestützt hat. Dies gilt insbesondere gegenüber

Abbildung 5:

Reale Arbeitnehmerentgelte, Veränderung 2012 gegenüber 1999 (in Prozent)



Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer, bereinigt mit dem Deflator des privaten Konsums.

Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen.

¹¹ Bei einer Betrachtung auf Stundenlohnbasis sieht die Entwicklung etwas günstiger aus, weil im selben Zeitraum auch die Arbeitszeit je Erwerbstätigen in Deutschland um durchschnittlich gut sechs Prozent zurückgegangen ist. Da dies allerdings auf alle hier betrachteten Länder in sehr ähnlichem Umfang zutrifft, ändert sich am internationalen Vergleich dadurch kaum etwas.

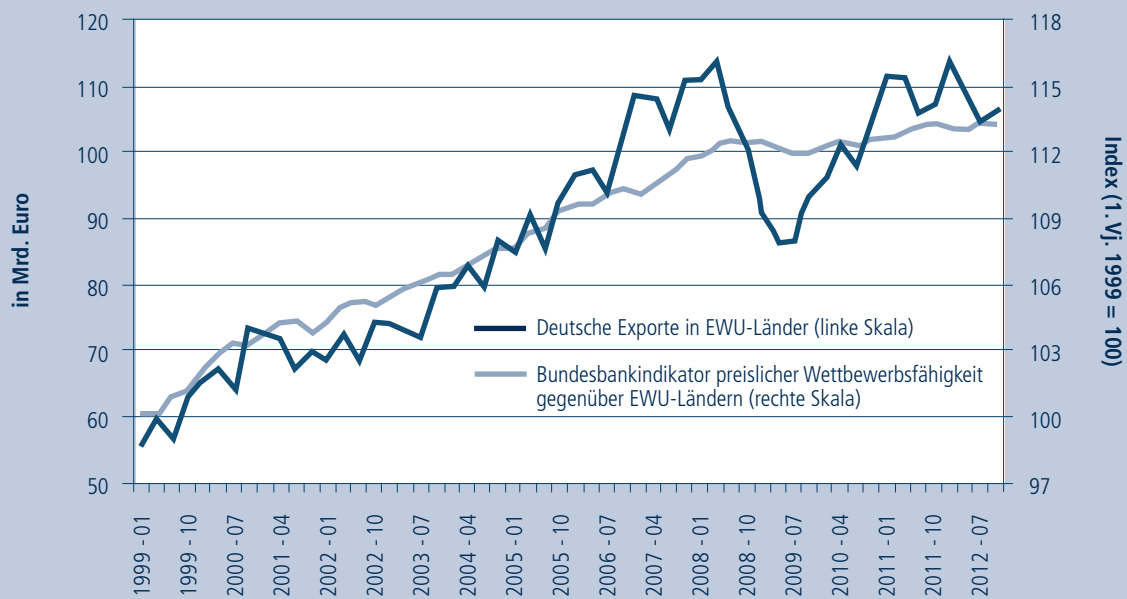
den Ländern der Europäischen Währungsunion, deren Währungen seit 1999 nicht mehr gegenüber der deutschen Währung abgewertet werden können. Der enge Zusammenhang zwischen preislicher Wettbewerbsfähigkeit und Exportentwicklung im betrachteten Zeitraum ist in Abbildung 6 illustriert.

Bereits für sich genommen haben die Reallohnstagnation und die damit notwendig einhergehende einseitige Verteilung der realen Wachstumsgewinne an Empfänger von Unternehmens- und Vermögenseinkommen zu einer Schwächung der Massenkaufkraft geführt, was sowohl die Binnen- als auch die Importnachfrage stark belastet hat. Der Grund ist, dass die Sparquote der priva-

ten Haushalte einkommensabhängig ist: Während Geringverdienerhaushalte i.d.R. ihr gesamtes Einkommen unmittelbar wieder ausgeben, erreicht die Sparquote in den oberen Einkommensgruppen Werte deutlich oberhalb des Durchschnitts, der 2012 bei 10,3 Prozent lag (Klär und Slacalek 2006; Fichtner, Junker und Schwäbe 2012). Dieser Umverteilungseffekt wird noch dadurch verstärkt, dass auch innerhalb der Gruppe der Lohnempfänger durch die starke Zunahme der Lohnspreizung im betrachteten Zeitraum eine Verschiebung zuungunsten der unteren Lohngruppen stattgefunden hat, die real teils deutliche Einbußen zu verkraften hatten.¹²

Abbildung 6:

Preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Exportentwicklung innerhalb der Europäischen Währungsunion, 1999 bis 2012



Bundesbankindikator: Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber EWU-Ländern auf Basis der Deflatoren des Gesamtabsatzes. Invertiert: höhere Werte signalisieren zunehmende preisliche Wettbewerbsfähigkeit.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen.

12 Vgl. Brenke und Grabka (2011), insb. Tabelle 3. Bei dieser Querschnittsbetrachtung ist zu beachten, dass die Zusammensetzung der einzelnen Dezile der Lohnverteilung sich im Zeitverlauf verändert – es werden also nicht dieselben Haushalte miteinander verglichen. Die Längsschnittbetrachtung im selben Beitrag (Tabelle 5) zeigt, dass über den Betrachtungszeitraum durchgängig beschäftigte Personen ihre individuelle Einkommensposition real verbessern konnten, und dies i.d.R. umso deutlicher, je weiter unten in der Verteilung sie zu Beginn des Zeitraums standen, vgl. hierzu auch Deutsche Bundesregierung (2013: XXIII f.). Für den makroökonomischen Verteilungseffekt ist gleichwohl die Entwicklung im Querschnitt maßgeblich.

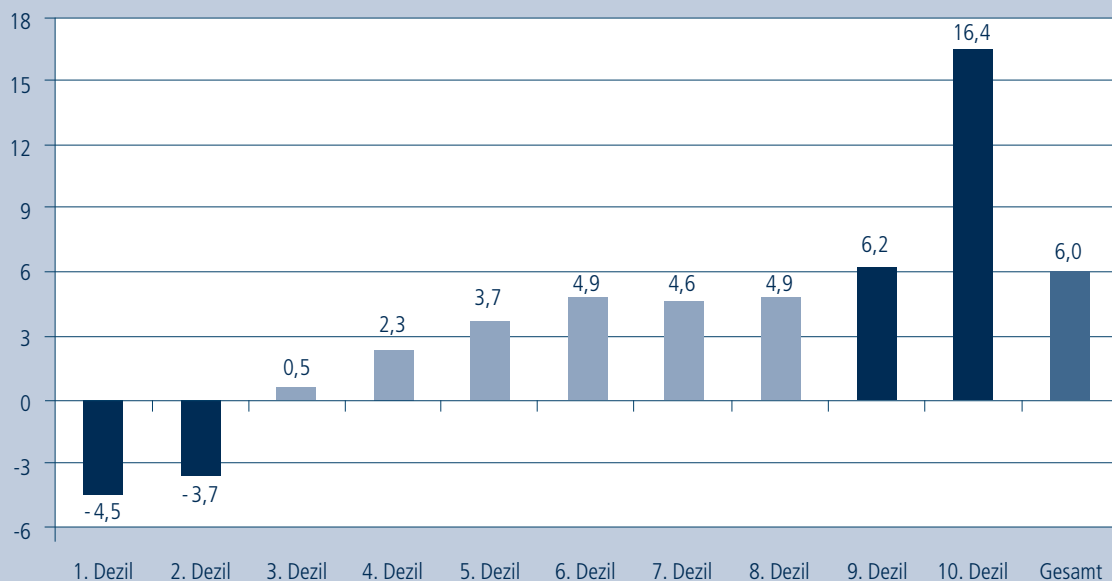
Teilt man die Haushalte auf Basis ihrer preisbereinigten Nettoeinkommen (also einschließlich aller Nicht-Erwerbseinkommen wie Zins- und Gewinneinkommen, Renten etc.) in zehn Gruppen (Dezile) und vergleicht die Jahre 2012 und 1999, zeigen sich Einbußen in den untersten beiden und eine Quasi-Stagnation im 3. Dezil der Verteilung, während die relativen realen Einkommenszuwächse in den Dezilen darüber fast durchgängig mit der Höhe des Nettohaushaltseinkommens steigen (Abbildung 7).¹³ Fichtner et al. (2012) haben mit Blick auf den Zeitraum 2002 bis 2011 auf Basis von Modellrechnungen ermittelt, dass die verschärfte Ungleichverteilung die durchschnittliche Sparquote der Haushalte spürbar erhöht und die Konsumnachfrage belastet hat. Hät-

te sich die Ungleichheit weniger drastisch erhöht, wäre mit einem höheren Konsum von bis zu zehn Milliarden Euro pro Jahr zu rechnen gewesen.

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

Abbildung 7:

Veränderung der realen Haushaltsnettoeinkommen verschiedener Einkommensklassen, 2011 gegenüber 1999



Dezilmittelwerte der äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen, preisbereinigt mit dem Verbraucherpreisindex.

Quelle: SOEP 2012, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

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

60 Prozent des Medianeinkommens), die in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung prominent auftauchen.¹⁴

Für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung hat das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) zusammen mit der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen die Ursachen des starken Anstiegs der Ungleichheit bis 2005 detailliert untersucht. Nach den Berechnungen der Forschungsgruppe kann die Zunahme der Spreizung in der Verteilung bei den Nettohaushaltseinkommen zwischen 1999 und 2005 zu etwa 20 bis 30 Prozent auf den Anstieg der Arbeitslosigkeit und Veränderungen der Zusammensetzung der Beschäftigung, zu 40 bis 50 Prozent auf die gestiegene Spreizung der Bruttoarbeitseinkommen und zu 20 bis 30 Prozent auf Änderungen im Steuersystem zurückgeführt werden. Einen eigenständigen Effekt der Hartz-Reformen finden die Forscher nicht (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Tübingen 2012: 127ff.).¹⁵

Geht man von der gesamtgesellschaftlichen Betrachtung der Ungleichheit zum unteren Rand der Verteilung, zeigen sich dagegen deutliche Effekte der Reformen des vergangenen Jahrzehnts. So ist der Umfang, in dem das sich auf Ebene der Markteinkommen ergebende relative Armutsrisiko durch sozialstaatliche Transfers (ohne Renten) reduziert wird, kontinuierlich von gut 42 Prozent 1999 über knapp 38 Prozent 2005 auf nur mehr knapp 33 Prozent im Jahr 2010 zurückgegangen (Deutsche Bundesregierung 2013: 484). Besonders massiv hat sich dabei die Lage der Arbeitslosen verschlechtert. Die Armutsrisikoquote von Haushalten mit arbeitslosem Haushaltsvorstand stieg von rund 30 Prozent 1999 über knapp 48 Prozent 2005 auf über 56 Prozent 2010, hat sich also seit 1999 nahezu verdoppelt (Deutsche Bundesregierung 2013: 462).

3.2.2 Das „Beschäftigungswunder“: Umverteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe

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

Bei der Frage, ob die Lohnzurückhaltung tatsächlich zu einem Mehreinsatz von Arbeitskraft geführt hat, kann der Blick allerdings nicht der Pro-Kopf-Beschäftigung gelten, sondern nur dem Arbeitsstundenvolumen. Hier ist das Bild ein deutlich anderes. Das (saisonbereinigte) Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen lag nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (auf Grundlage der Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB) im 2. Quartal 2013 exakt auf dem Stand des 4. Quartals 1999 und des 2. Quartals 2008 (Abbildung 8). Diese beiden Quartale markieren die Höhepunkte der beiden vorangegangenen Konjunkturzyklen. Der einzige Unterschied besteht darin, dass das aktuell von knapp 42 Millionen Erwerbstätigen geleistete Arbeitsvolumen Anfang 2008 noch von gut 40 Millionen und Ende 1999 von lediglich 39 Millionen Erwerbstätigen erbracht wurde.

Mit anderen Worten: Das deutsche „Beschäftigungswunder“ ist im Wesentlichen das Ergebnis einer Umverteilung des Arbeitsstundenvolumens

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

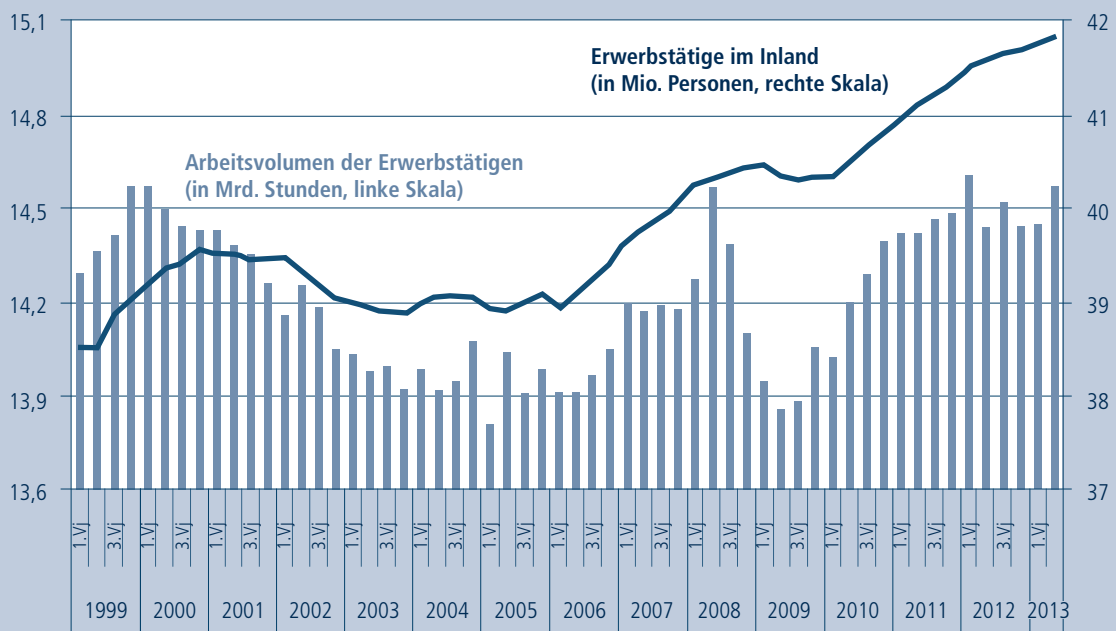
15 Vgl. Schmid und Stein (2013) für eine aktuelle Studie zu den Ursachen der Ungleichheitsentwicklung zwischen 1991 und 2010, die die genannten Ergebnisse im Wesentlichen bestätigt und stellenweise weiter detailliert. Auch Kammer (2013) untersucht die Umverteilungswirkung des Steuer- und Abgabensystems in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre und ermittelt einen deutlich rückläufigen Trend.

auf mehr Personen, die wiederum ganz überwiegend auf einer deutlichen Zunahme der Teilzeit beruht. Nach Daten des Mikrozensus 2012 ist die Zahl der Teilzeitbeschäftigten mit über 20 Wochenstunden zwischen 1999 und 2012 um 65 Prozent gewachsen und die der Teilzeitbeschäftigten mit bis zu 20 Wochenstunden – was den überwiegenden Teil der (ausschließlich) geringfügig entlohnt Beschäftigten einschließen dürfte – um 31 Prozent.¹⁶ Im selben Zeitraum ist die Zahl der Vollzeit-Normalarbeitsverhältnisse (ohne Leiharbeiter und befristet Beschäftigte) um rund zweieinhalb Prozent zurückgegangen, wobei auch hier der Einfluss der konjunkturellen Entwicklung deutlich wird: Der Tiefpunkt bei den Vollzeit-Normalarbeitsverhältnissen war 2006 erreicht, seitdem hat ihre Zahl wieder spürbar und kontinuierlich zugelegt.

Die Verteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Personen muss für sich genommen weder gut noch schlecht sein. Grundsätzlich kann eine solche veränderte Aufteilung den Wohlstand einer Gesellschaft erhöhen, insoweit verringerte durchschnittliche Arbeitszeiten signalisieren, dass mehr Menschen einen größeren Teil ihrer Zeit außerhalb des Berufslebens einsetzen wollen, etwa für Freizeit, aber auch mit dem Ziel der Vereinbarkeit des Berufs mit familiären Aufgaben wie der Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen. Auch mit Blick auf die Beteiligung am materiellen Wohlstand und sich dadurch eröffnende bessere Teilhabemöglichkeiten in anderen Gesellschaftsbereichen spricht vieles für die Sicherstellung eines möglichst breiten Zugangs zum Arbeitsmarkt.

Abbildung 8:

Beschäftigung und Arbeitsvolumen in Deutschland, saisonbereinigt, 1999 bis 2012



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

16 Vgl. für die Ausgangsdaten die Tabelle in der Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 28.8.2013 unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/08/PD13_285_132.html.

Die zur Verfügung stehenden Daten lassen allerdings Zweifel an der These aufkommen, dass die beobachtete Entwicklung vorwiegend auf eine veränderte Abwägung des Wertes von bezahlter und freier Zeit durch die Beschäftigten zurückzuführen sei. Wie das Statistische Bundesamt im September 2013 meldete, suchten im Jahr 2012 in Deutschland 6,7 Millionen Menschen (mehr) Arbeit.¹⁷ Neben den als erwerbslos registrierten Personen waren dies vor allem rund 3,3 Millionen Unterbeschäftigte sowie weitere 1,1 Millionen der „stillen Reserve“, die zwar nicht arbeits-suchend gemeldet sind, jedoch grundsätzlich verfügbar sind und auch gerne arbeiten würden. Über die hohe Zahl der Unterbeschäftigten liegen wiederum unter anderem im Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) Informationen vor. Danach streben Teilzeitbeschäftigte in regulärer und noch mehr in geringfügiger Teilzeit eine deutliche Ausweitung ihrer Arbeitszeiten an, während Vollzeitbeschäftigte im Durchschnitt eine leichte Verringerung ihrer tatsächlichen Wochenarbeitszeiten wünschen (Wanger 2011).

In diesem Kontext spielt auch die sehr ungleiche Verteilung der marktorganisierten (bezahlten) Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen eine entscheidende Rolle. Hier gilt nach wie vor: Männer arbeiten in der Regel lang und Frauen kurz. Nach dem Mikrozensus 2012 lag der Frauenanteil an allen in regulärer Teilzeit (über 20 Wochenstunden) Beschäftigten bei fast 90 Prozent, und bei über 85 Prozent bei der geringfügigen Teilzeit. Gerade die teilzeitbeschäftigten Frauen wünschen sich dabei eine deutliche Ausweitung ihrer Arbeitszeit von im Schnitt drei Stunden bei regulär und knapp neun Stunden bei geringfügig Teilzeitbeschäftigten (Wanger 2011: 6).¹⁸

Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, bei der Betrachtung der Beschäftigung unter Wohlstandsgesichtspunkten zusätzlich zu den bereits berücksichtigten Erwerbstätigenquoten (vgl. Tabelle 1) auch die nach Geschlechtern (ggf. zusätzlich nach Lebensalter) getrennte Abweichung der gewünschten von der tatsächlichen Arbeitszeit als Indikator zu berücksichtigen. Dies würde es nebenbei ermöglichen, mit der Verringerung der Kluft zwischen gewünschten und tatsächlichen Arbeitszeiten ein klares und unmittelbar nachvollziehbares Ziel festzulegen. Wieso es dagegen gesellschaftlich erwünscht sein soll, die Frauenerwerbsquote in Deutschland ausgerechnet auf 77 Prozent (EU-2020-Zielwert, vgl. Tabelle 1) zu bringen, und nicht etwa 75 oder 80 Prozent, ist deutlich schwerer zu vermitteln.

3.2.3 *Bildungserfolge weiterhin sehr ungleich verteilt*

Die Charakterisierung von Bildung als Schlüssel zum Erhalt und zur Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstandsniveaus ist mittlerweile so konsensfähig, dass sie fast den Charakter einer Platitüde angenommen hat. Ebenso wenig mangelt es an ausführlichen Bestandsaufnahmen der bestehenden Baustellen im deutschen Bildungssystem, deren adäquate Behandlung den Rahmen dieses Beitrags bei Weitem sprengen würde.¹⁹ Wir werfen daher hier lediglich einen kurzen Blick auf die Entwicklung der in Tabelle 1 aufgeführten bildungsbezogenen Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und benennen die drängendsten übergeordneten Ziele im Bildungsbereich, die aus unserer Sicht dort nicht oder nur unzureichend abgebildet werden.

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

18 Im 4. Armuts- und Reichtumsbericht (Deutsche Bundesregierung 2013: 190ff.) wird auf Basis von Befragungsergebnissen die Differenz zwischen gewünschten und tatsächlichen Arbeitszeiten speziell bei Eltern thematisiert. Hier zeigen sich noch deutlichere Arbeitszeitverkürzungswünsche bei den Vollzeit beschäftigten Eltern und etwas geringere Ausweitungswünsche bei den in geringer Teilzeit beschäftigten Müttern.

19 Einen umfassenden Überblick liefern die laufende Bildungsberichterstattung (zuletzt Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012) sowie der von der Bertelsmann Stiftung, dem Institut für Schulentwicklungsforschung der Technischen Universität Dortmund und dem Institut für Erziehungswissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena herausgegebene „Chancenspiegel“ (2013).

Die Nachhaltigkeitsstrategie betrachtet im Wesentlichen zwei Ausschnitte aus dem breiten Bildungsfeld: Zum einen wird der Anteil der – nicht in Bildung oder Ausbildung befindlichen – jungen Erwachsenen zwischen 18 und 24 Jahren betrachtet, die über keinen Schulabschluss verfügen. Dieser ist zwischen 1999 und 2011 von knapp 15 auf knapp 12 Prozent gesunken, wobei der Rückgang bei jungen Frauen stärker ausfiel als bei gleichaltrigen Männern. Zum anderen gilt der Blick der Entwicklung im Hochschulbereich. Die Studienanfängerquote hat sich seit 1999 von 28,5 Prozent auf rund 50 Prozent im Jahr 2011 (bereinigt um den Effekt doppelter Abiturjahrgänge) deutlich erhöht. Der Anteil der 30- bis 34-Jährigen mit postsekundärem oder tertiärem Bildungsabschluss an der gleichaltrigen Bevölkerung stieg zwischen 1999 und 2010 von gut 33 auf gut 41 Prozent.

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

dorff et al. 2012, 110ff.). Dieser sogenannte „Bildungstrichter“ wirkt allen Reformen zum Trotz seit Jahrzehnten praktisch unverändert.

Jenseits der Schul- und Hochschulbildung kommt in einer „Gesellschaft des lebenslangen Lernens“ der Weiterbildung eine zentrale Bedeutung zu. Die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ hat dem insoweit Rechnung getragen, als sie die Fort- und Weiterbildungsquote zu einer ihrer „Warnlampen“ gemacht hat (vgl. Tabelle 1). Die Weiterbildungsquote insgesamt ist 2012 auf einen neuen Höchststand von 49 Prozent geklettert, der allerdings nur geringfügig über dem Niveau Ende der 1990er Jahre liegt (1997: 48 Prozent). Diese breite Weiterbildungsquote berücksichtigt darüber hinaus sämtliche Formen von Weiterbildung, auch solche ohne beruflichen Bezug, die seit Jahren einen konstanten Anteil an allen Weiterbildungsmaßnahmen von 18 Prozent ausmachen. Zwar sind individuelle Weiterbildungsbemühungen gesellschaftlich grundsätzlich wünschens- und begrüßenswert, auch wenn sie keinen unmittelbaren Berufsbezug haben. Gilt das Augenmerk allerdings primär der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen und damit ihrem Zugang zu materieller Teilhabe, ist die berufsbezogene Weiterbildung entscheidend. Hier steht in den vergangenen Jahren einem Anstieg bei der betrieblichen eine Stagnation bei der individuellen berufsbezogenen Weiterbildung gegenüber.

Darüber hinaus haben von der Zunahme der betrieblichen Weiterbildung überwiegend beruflich besser qualifizierte profitiert (Deutsche Bundesregierung 2013: 249ff., Hartung 2012, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) 2013). Die Weiterbildungsbeteiligung von Personen mit (Fach-)Hochschulabschluss lag 2012 um fünf Prozentpunkte über dem Niveau von 2007, die der Personen mit Meister oder Fachschulabschluss um acht. Dagegen blieb die Beteiligung von Personen ohne Berufsabschluss bzw. mit Lehre oder Berufsfachschulabschluss auf deutlich niedrigerem Niveau nahezu stabil (Abbildung 9). Merkliche Unterschiede bei der Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung zeigen sich auch nach Beschäftigungsformen: Vollzeitbeschäftigte

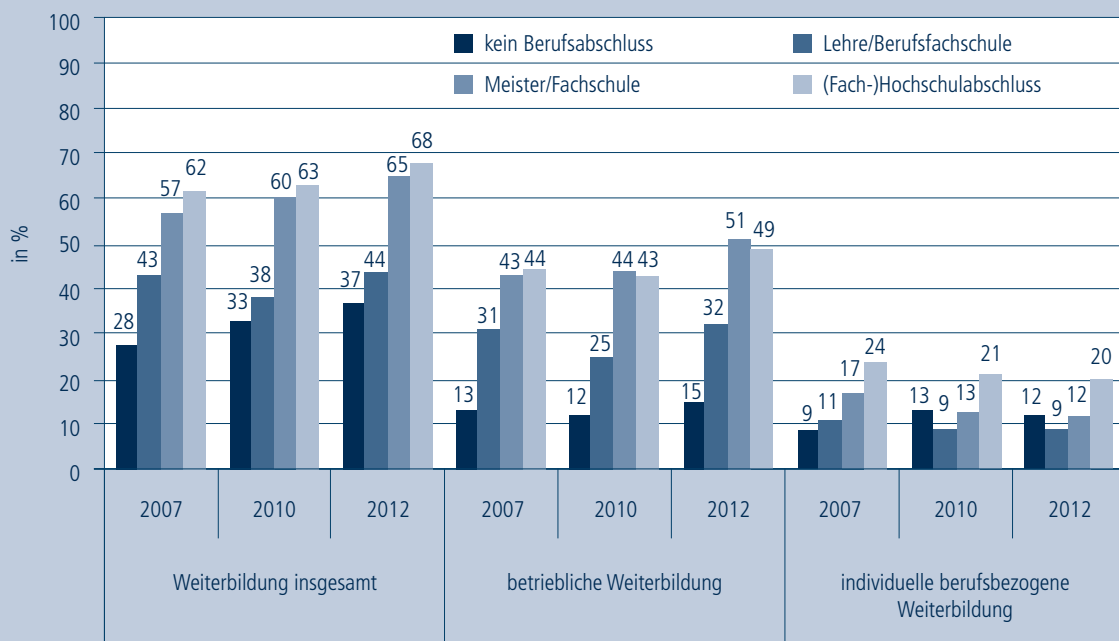
weisen höhere Beteiligungsquoten auf als Teilzeitbeschäftigte und Personen in unbefristeter Beschäftigung höhere als befristet Beschäftigte (Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) 2013).

Dieser Befund ist insofern problematisch, als die erhoffte Sicherung bzw. Erhöhung der – auf die Qualifikationsanforderungen bezogenen – Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern insbesondere im Bereich der unteren und mittleren Qualifikationen sowie der atypisch Beschäftigten erreichbar sein dürfte

(Bellmann et al. 2013). Dass genau diese Beschäftigtengruppen in signifikant geringerem Umfang Weiterbildungsmöglichkeiten nutzen können, ist in den meisten Fällen aus einzelbetrieblicher Sicht – im Sinne erwarteter Renditen aus Weiterbildungsinvestitionen – vermutlich sogar rational. Politik dagegen muss hier die gesamtgesellschaftliche Perspektive einnehmen und Wege finden, um eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit durch Fort- und Weiterbildung insbesondere den Personen zu ermöglichen, die hier mit Defiziten zu kämpfen haben.²⁰

Abbildung 9:

Weiterbildungsbeteiligung nach höchstem beruflichem Abschluss



Bevölkerung im Alter von 19 bis 64 (2007) bzw. 18 bis 64 Jahren (2010, 2012), Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. Anteile betrieblicher und individueller berufsbezogener Weiterbildung aufgrund der Möglichkeit von Mehrfachnennungen nicht summierbar.

Quelle: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) 2013: 32.

20 Vgl. hierzu auch das Sondervotum der Oppositionsfraktionen in der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ zu den Ergebnissen der Projektgruppe 1 (Deutscher Bundestag 2013a: 185ff.).

3.3 Nachhaltigkeit der Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen

Die Frage der Nachhaltigkeit staatlicher Tätigkeit ist in den vergangenen Jahren zunehmend unter dem Blickwinkel der Entwicklung laufender Defizite und des staatlichen (Brutto-)Schuldenstandes betrachtet worden. Diese Sichtweise ist unangemessen verengt. Zumindest der Umfang und die Qualität des öffentlichen Kapitalstocks müssen hier mit berücksichtigt werden. Im Prinzip sind höhere Schulden und Defizite nachhaltig, wenn gleichzeitig auch mehr Vermögen gebildet wird, dessen Erträge die zusätzlichen Zinsausgaben infolge der höheren Verschuldung übersteigen. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht ist es sogar sachgerecht, Ausgaben, deren Erträge über einen längeren Zeitraum anfallen, durch Kreditaufnahme zu finanzieren, da so nicht allein die Steuerzahlergeneration zum Zeitpunkt der Beschaffung die Kosten trägt.

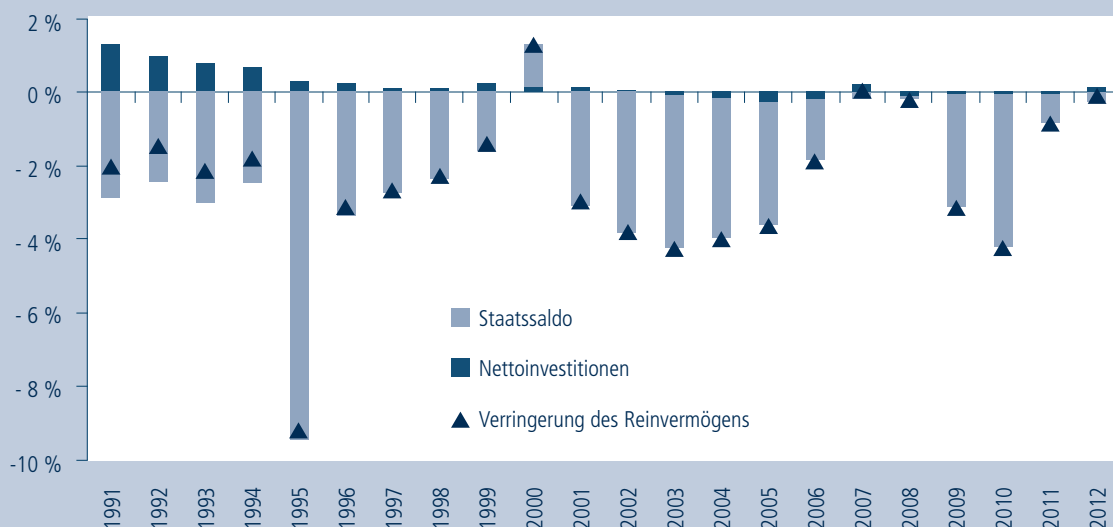
Die Differenz zwischen Vermögenswerten auf der einen und Verbindlichkeiten auf der anderen Seite ist das Reinvermögen. Ist dieses konstant oder steigt sogar, wirtschaftet der Staat nachhaltig, denn den Schulden stehen entsprechende

Vermögenswerte gegenüber. Die Konstanz des Reinvermögens wird auch als „Goldene Regel“ der Staatsfinanzen bezeichnet (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007: 18).

Nach dieser nicht rein bruttoschuldenbasierten Definition der Nachhaltigkeit hat der Staat in den letzten Jahren nicht nachhaltig gewirtschaftet. Der Zunahme der Verbindlichkeiten stand kein gleich hoher Vermögensaufbau gegenüber. Ganz im Gegenteil, die staatlichen Defizite überstiegen regelmäßig die staatlichen Nettoinvestitionen, und das staatliche Reinvermögen verringerte sich dementsprechend (Abbildung 10). Ab 2003 sind die staatlichen Nettoinvestitionen sogar negativ: Der öffentliche Kapitalstock verfällt. Ende 2012 war das Reinvermögen des deutschen Staates auf nur mehr 38 Milliarden Euro zusammengeschrumpft, nachdem es unmittelbar nach der Wiedervereinigung noch einen Wert von rund 800 Milliarden Euro hatte (Abbildung 11). Auch Verluste aus der Finanzmarkt- und Bankenstabilisierung durch die Übernahme umfangreicher Forderungen fragwürdiger Werthaltigkeit in staatliche Abwicklungsanstalten tragen nach 2008 hierzu maßgeblich bei.

Abbildung 10:

Staatlicher Finanzierungssaldo, Nettoinvestitionen und Reinvermögensbildung in Prozent des BIP

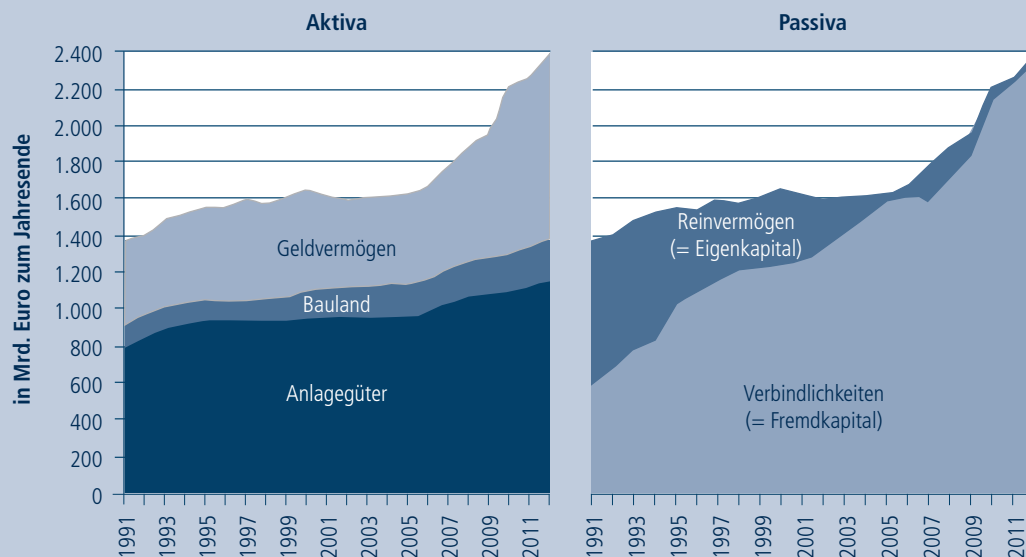


Jahre 1995 bzw. 2000: Sondereffekte aufgrund der Buchung der Schulden der Treuhand bzw. der Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen.

Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen.

Abbildung 11:

Entwicklung staatlicher Vermögenswerte und Verbindlichkeiten, 1991 - 2012



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

Wesentlich für die hohen Defizite und die negativen Nettoinvestitionen ist die Unterfinanzierung des Staates. In den 1990er Jahren ist der Schuldenstand im Wesentlichen aufgrund der Finanzierung der deutschen Einheit ohne weitreichende Steuererhöhungen gestiegen. Nach 2000 ist die Unterfinanzierung des Staates durch umfangreiche Senkungen der Einkommens- und Unternehmenssteuern verschärft worden, die zu massiven Steuerausfällen geführt haben (Rietzler, Teichmann und Truger 2013; Schratzenstaller 2013).

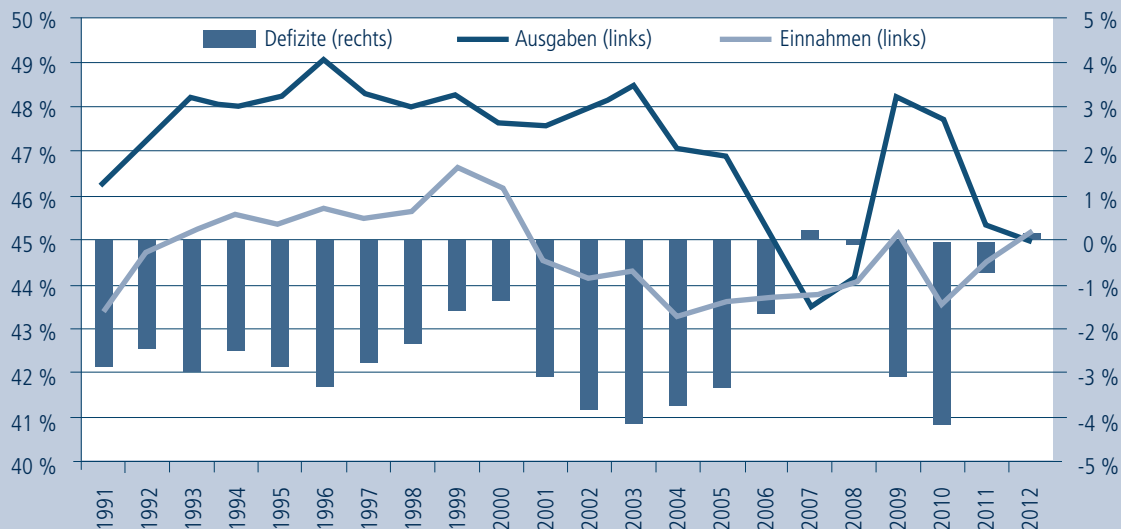
Die Einnahmen des Staates in Prozent des Bruttoinlandsprodukts sind ab 2000 um rund drei Prozentpunkte gesunken (Abbildung 12). Um die Maastricht-Grenze für die Nettoneuverschuldung von maximal drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts einzuhalten, wurde ab 2003 eine massive Sparpolitik betrieben, in deren Folge die Staatsquote – die staatlichen Ausgaben in Prozent

des Bruttoinlandsprodukts – um vier Prozentpunkte gefallen ist. Dabei hat der Staat vor allem an den öffentlichen Investitionen gespart, so dass die Bruttoinvestitionen seit 2003 nicht mehr dazu ausreichen, den Verfall des öffentlichen Kapitalstocks auszugleichen.

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

Abbildung 12:

Gesamtstaatliche Ausgaben und Einnahmen in Prozent des BIP



Quelle: AMECO-Datenbank, eigene Berechnungen.

3.4 Ökologische Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der ökologischen Entwicklung steht in einem besonderen Spannungsverhältnis zum Wirtschaftswachstum, insoweit eine steigende Produktion zu einer Mehrbelastung der natürlichen Lebensgrundlagen führt (Deutscher Bundestag 2013a: 353ff.).

Tabelle 3 bietet einen Überblick über zentrale ökologische Zielsetzungen und Verpflichtungen

Deutschlands. Die Entwicklung der absoluten Treibhausgasemissionen ist dabei einer der wichtigsten Indikatoren der ökologischen Nachhaltigkeit. Bis 2020 sollen die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Basisjahr 1990 um 40 Prozent reduziert werden, bis 2030 um 55 Prozent, bis 2040 um 70 Prozent und bis 2050 um 80 bis 95 Prozent.

Während der Abbaupfad zur Erreichung des 2020-Ziels bis zur Jahrtausendwende sogar unter-

Tabelle 3:

Aktuelle ökologische Eckdaten und Zielsetzungen Deutschlands

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

* Anteil erneuerbarer Energien: 2011, ansonsten 2012.

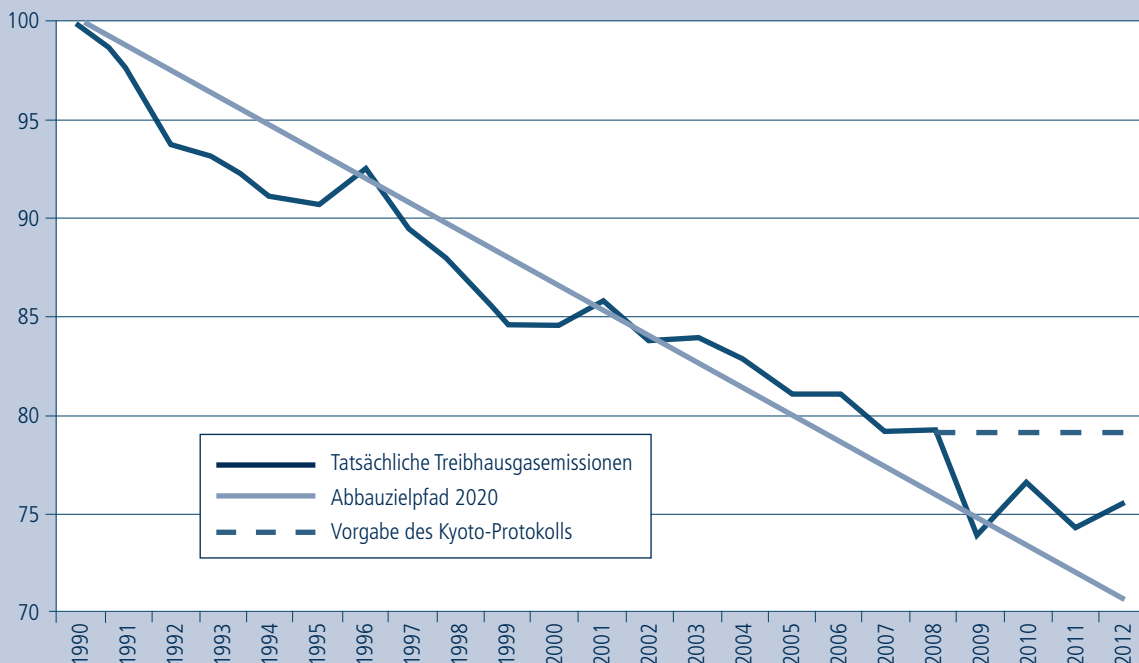
schritten wurde, war seither – mit Ausnahme des infolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von heftigen Produktionseinbrüchen gekennzeichneten Jahres 2009 – das Gegenteil der Fall: 2012 betrug der Rückgang der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 24,4 Prozent anstatt der notwendigen 29,3 Prozent (Abbildung 13). Auch wenn der Zielwert für 2020 noch in Reichweite bleibt und aktuell die weniger ambitionierten Anforderungen des Kyoto-Protokolls sogar übererfüllt werden, so sind doch verstärkte Anstrengungen notwendig, um ökologische Nachhaltigkeit in dieser Hinsicht zu gewährleisten.

Die Treibhausgasemissionen sanken auch im Zuge der starken Ausweitung der erneuerbaren Energien, durch deren Einsatz 2011 etwa 131 Gigatonnen CO₂-Äquivalente bzw. 14,3 Prozent der Treibhausgasemissionen vermieden werden konnten. Der Anteil der erneuerbaren Energie am

Bruttoendenergieverbrauch stieg von 3,8 Prozent im Jahr 2000 auf 12,1 Prozent im Jahr 2011. Zwar könnte das im Rahmen des europäischen Lastenausgleichs für 2020 vorgesehene Ziel von 18 Prozent erreicht werden, sofern die Ausbaupolitik in ihrer bisherigen Intensität fortgesetzt wird. Eine lineare Fortschreibung der vergangenen Zuwächse ergäbe am Ende des laufenden Jahrzehnts einen Anteil der erneuerbaren Energien in Höhe von 18,9 Prozent. Allerdings würden unter der gleichen Annahme die weitaus ehrgeizigeren Zielwerte der folgenden Jahrzehnte deutlich verfehlt: 2030 läge der Anteil statt der angestrebten 30 Prozent bei 26,4 Prozent, 2040 statt 45 Prozent bei 34,0 Prozent und 2050 statt 60 Prozent bei 41,5 Prozent (siehe Abbildung 14). Vor diesem Hintergrund erscheinen weitere Impulse zum Ausbau der erneuerbaren Energien unerlässlich.

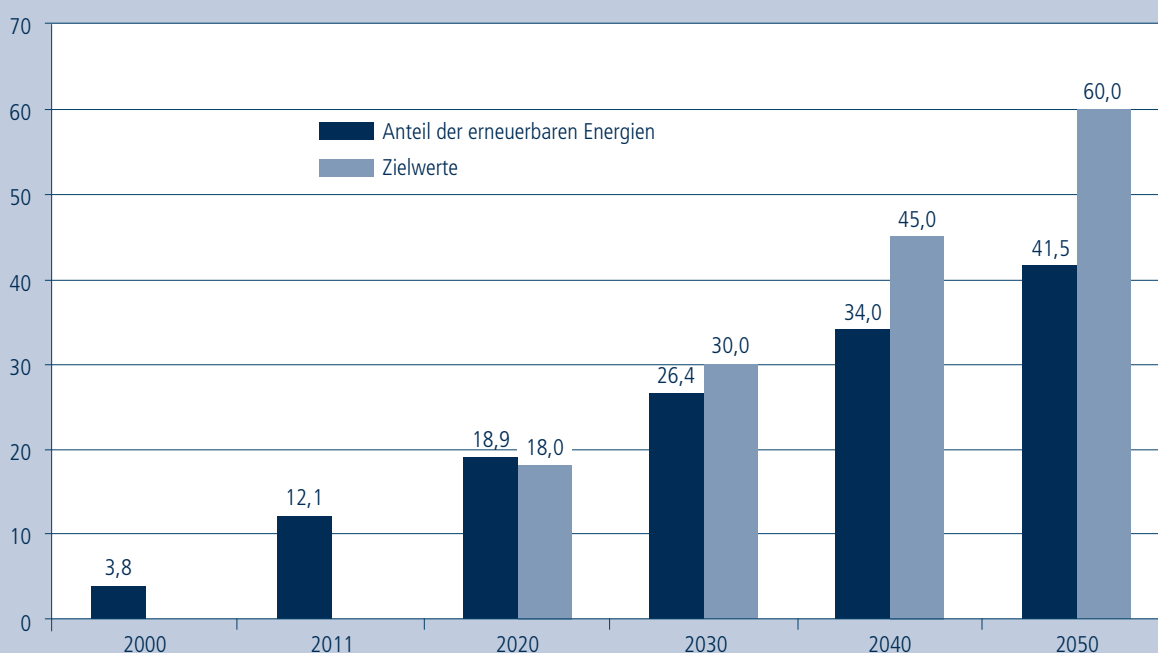
Abbildung 13:

Treibhausgasemissionen in Prozent des Basisjahres 1990, Deutschland, 1990 - 2012



Quelle: Umweltbundesamt, eigene Berechnungen.

Abbildung 14:

Erneuerbare Energien, in Prozent des Bruttoendenergieverbrauchs, Deutschland, 2000-2050

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2012; eigene Berechnungen.

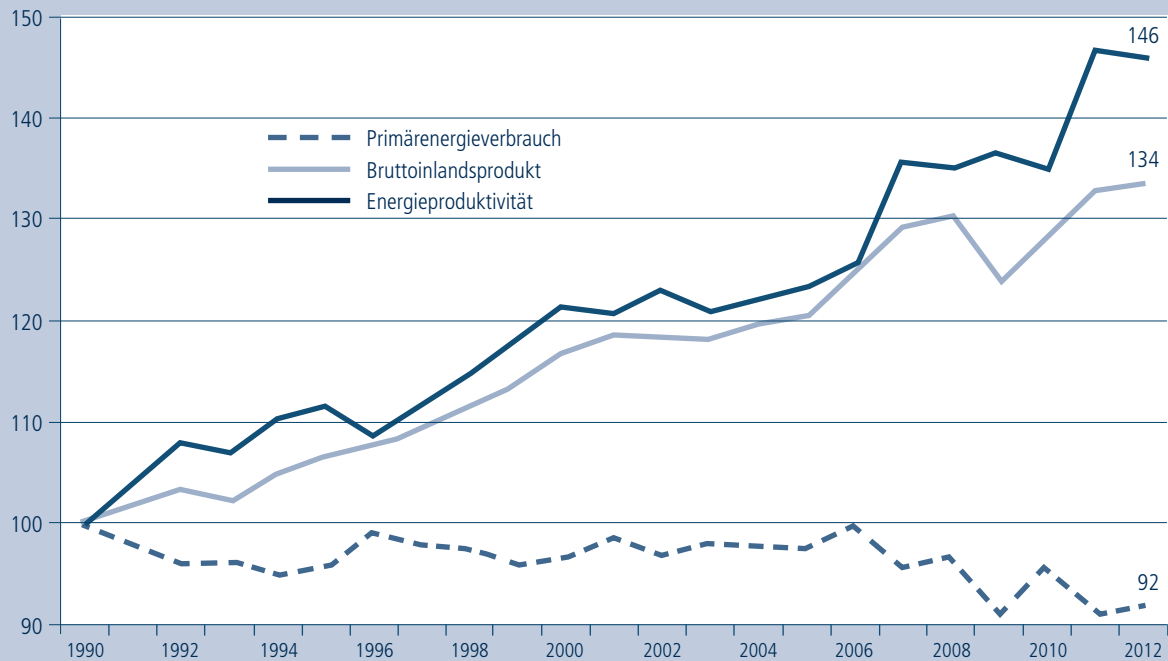
Abbildung 15 veranschaulicht, dass der Primärenergieverbrauch Deutschlands trotz steigender Produktion in den letzten zwei Jahrzehnten zurückgegangen ist: 2012 betrug der Energieverbrauch rund 92 Prozent des Wertes im Jahr 1990, obwohl das Bruttoinlandsprodukt im selben Zeitraum real um über 30 Prozent zulegen. Das bedeutet, dass die Energieproduktivität, die den Energieverbrauch in Relation zur Wirtschaftsleistung setzt, einen Anstieg von rund 46 Prozent verzeichnete.

Doch auch hinsichtlich des Indikators Primärenergieverbrauch gilt, dass die Erfolge der jüngeren vergangenen Jahre, die die Möglichkeit einer absoluten Abkopplung von Produktion und Wirtschaftsverbrauch belegen, lediglich der Auftakt für noch intensivere Bemühungen sein können: Ein bloßes „Weiter so“ hingegen würde dazu

führen, dass der Primärenergieverbrauch im Jahr 2020 anstatt bei den angestrebten 80 Prozent bei 84,7 Prozent und im Jahr 2050 anstatt bei 50 Prozent bei 59,2 Prozent läge. Von einer Effizienzrevolution kann somit bisher noch kaum gesprochen werden.

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

Abbildung 15:

Primärenergieverbrauch, reales Bruttoinlandsprodukt und Energieproduktivität, in Prozent des Basisjahres 1990, Deutschland, 1990 - 2012

Quelle: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis Energiebilanzen, eigene Berechnungen.

3.5 Zwischenfazit: Zielkonflikte und Komplementaritäten

Im von uns betrachteten Zeitraum gab es in Deutschland aus unserer Sicht vielfach negative Wechselwirkungen zwischen sozialer, staatlicher und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit: Eine Stagnation und sogar reale Rückgänge bei Löhnen und Einkommen vor allem der unteren Einkommensklassen und die damit einhergehende wachsende Ungleichheit haben die binnenwirtschaftliche Entwicklung geschwächt. Die deutliche Verringerung der Staatsausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung infolge umfangreicher Steuerensenkungen – die ihrerseits den Trend zunehmender Einkommensungleichheit verstärkt haben – hat die Binnennachfrage zusätzlich belastet. Die Umverteilung von Löhnen zu Gewinnen ist dabei nicht mit höheren, sondern mit geringeren privaten Investitionen einhergegangen. In der Summe

ist die deutsche Volkswirtschaft zunehmend von der Außenwirtschaft und damit der Importwillig- und -fähigkeit sowie der längerfristigen Solvenz des Auslands abhängig. Die Krise im Euroraum und die hohen Einbußen beim Wert des Nettoauslandsvermögens illustrieren die mangelnde Nachhaltigkeit eines solchen Wachstumsmodells.

Auf der anderen Seite konnte Deutschland seine Treibhausgasemissionen in den letzten anderthalb Jahrzehnten stark verringern und die erneuerbaren Energieträger deutlich ausbauen, was Deutschlands Wirtschaftsweise ökologisch nachhaltiger gemacht hat. Besonders die verbesserte Energieeffizienz zeigt, dass es nicht zu einem Zielkonflikt zwischen Wirtschaftsleistung und Ökologie kommen muss.

Im nächsten Teil werden zentrale politische Maßnahmen für die nächste Legislaturperiode entwickelt, die insbesondere Komplementaritäten zwischen den Bereichen berücksichtigen.

4. Eine Agenda zur Erhöhung des nachhaltigen Wohlstands

In der bevorstehenden Legislaturperiode sollte eine Politik umgesetzt werden, die gezielte Impulse für Investitionen in eine ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltigere Wohlstandsentwicklung setzt.²¹ Aus unserer Sicht sollten die Reduzierung der Ungleichheit und eine umfassende Ausweitung und Verstärkung der staatlichen Investitionstätigkeit zentrale Zielsetzungen sein. Eine Belebung der Binnenwirtschaft würde die Abhängigkeit der materiellen Wohlstandsentwicklung von der Wachstumsentwicklung im Ausland verringern und könnte durch einen staatlich umfassender als bislang vorangetriebenen Ausbau der erneuerbaren Energien, der Energienetze und der Energieeffizienz gestützt werden.

Konkret schlagen wir zur Eindämmung der Einkommensungleichheit die Einführung eines allgemeinverbindlichen gesetzlichen Mindestlohnes, die gesetzliche Verankerung der Gleichbezahlung von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern sowie die Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze bei Minijobs auf 100 Euro vor. Diese drei Maßnahmen würden zu einer Stabilisierung – insbesondere, aber nicht ausschließlich – im unteren Teil des Lohngefüges beitragen und die private Konsumnachfrage stärken.

Im Bereich der nachhaltigen Staatstätigkeit und der Staatsfinanzen plädieren wir für die Durchführung eines kommunalen Investitionsprogramms zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, die eine Stärkung der kommunalen Finanzen durch vermehrte Übernahme von Kosten durch den Bund notwendig machen wird. Steuern für Besserverdienende und Vermögende sollten zwar erhöht werden, was nicht zuletzt die auch aufgrund steuerlicher Entlastungen

Wohlhabender ab 2000 gestiegene Ungleichheit wieder reduzieren würde. Umfassende Steuererhöhungen dürften dagegen politisch schwer durchzusetzen sein, so dass in Anbetracht der durch die Schuldenbremse gesetzten Defizitgrenzen auch mehrheitlich für sinnvoll erachtete Zukunftsinvestitionen unterbleiben müssten. Deswegen sollte zumindest diskutiert werden über eine Reform der Schuldenbremse entlang der Linien, die der Sachverständigenrat 2007 skizziert hat, und der Chefökonom der Kreditanstalt für Wiederaufbau unlängst erneut (Zeuner 2013). In diesem Zusammenhang wäre auch eine Neuausrichtung des staatlichen Investitionsbegriffs anzudenken. Grundsätzlich wäre es wünschenswert, wenn zukunftsorientierte staatliche Ausgaben (wie beispielsweise Bildungsausgaben) mit empirisch messbaren positiven Effekten auf das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft als investiv aufgefasst würden (Priewe und Rietzler 2010: 17ff).

Die erfolgreiche Gestaltung der Energiewende ist das zentrale energie- und umweltpolitische Projekt der kommenden Jahrzehnte. Wir sind überzeugt, dass durch eine kluge Handhabung erhebliche positive Wechselwirkungen mit der gesamtwirtschaftlichen und sozialen Entwicklung erreicht werden können. Als politische Maßnahmen für die kommende Legislaturperiode fassen wir im Folgenden die steuerliche Begünstigung der energetischen Gebäudesanierung zur notwendigen erheblichen Steigerung der Energieeffizienz, die Gründung einer staatlichen Netz AG für den Ausbau der Stromnetze sowie eine gesicherte Finanzierungsgrundlage des Energie- und Klimafonds ins Auge.

²¹ Vgl. für eine ähnliche Schwerpunktsetzung unlängst das DIW Berlin (2013).

4.1 Ungleichheiten reduzieren, soziale Nachhaltigkeit stärken

Politische Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Nachhaltigkeit lassen sich grob nach ihrem Wirkungshorizont unterscheiden. Kurzfristig könnte eine Reihe von Maßnahmen dazu beitragen, die Einkommen in Deutschland weniger ungleich zu verteilen. Dies gilt insbesondere für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die die im vergangenen Jahrzehnt zuungunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verschobenen Kraftverhältnisse bei der Lohnfindung wieder in einen stärkeren Ausgleich bringen könnten. Aus unserer Sicht wäre eine solche Entwicklung nicht nur mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt wünschenswert, sondern auch gesamtwirtschaftlich von Vorteil: Wie wir gezeigt haben, hat die deutliche Umverteilung zugunsten von Empfängern von Unternehmens- und Vermögenseinkommen weder die Investitionstätigkeit beflügelt noch zu einem überdurchschnittlichen Beschäftigungsaufschwung geführt.

Gerade in Anbetracht der großen Einstimmigkeit, mit der in Deutschland die Sicherung der Fachkräftebasis als gemeinsame Zukunftsaufgabe aufgefasst wird, muss Politik sich fragen lassen: Sind die arbeitsmarkt- und lohnpolitischen Maßnahmen, die bei fünf Millionen offiziell registrierten Arbeitslosen noch angemessen erschienen, tatsächlich dieselben wie bei knapp drei Millionen? Wenn in einigen Regionen und Berufen bereits jetzt und künftig flächendeckend Fachkräftemangel droht, will man dann weiterhin ein Fünftel aller Arbeitskräfte, vielfach unter ihrer eigentlichen Qualifikation, in „niedrig produktiver Beschäftigung“ (Deutsche Bundesregierung 2013: XXIII) im Niedriglohnsektor eingesetzt wissen? Und ist eine Wachstumsstrategie, die nach wie vor wesentlich auf Exportüberschüsse in Folge relativer Lohnzurückhaltung baut, eigentlich sinnvoll für eine Volkswirtschaft, die künftig noch stärker auf technologische Fortschritte und eine hohe Innovationsfähigkeit angewiesen sein wird? Wir meinen, dass die Antworten auf all diese Fragen negativ ausfallen und

würden daher erwarten, dass die Umsetzung der nachfolgenden Maßnahmen den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand in Deutschland sowie dessen Nachhaltigkeit spürbar erhöhen würde.

4.1.1 Allgemeinverbindlichen gesetzlichen Mindestlohn einführen

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

Befürworter des allgemeinen Mindestlohns sehen in ihm ein Instrument zur Eindämmung der Lohnspreizung am unteren Ende der Lohnskala und zum (Wieder-)Ausgleich der relativen Verhandlungsmacht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Niedriglohnsektor, die sich nicht zuletzt durch die rapide gesunkene Tarifbindung (insbesondere in Ostdeutschland) stark verschoben hat (Kalina und Weinkopf 2013). Gegner eines allgemeinverbindlichen Mindestlohns stellen dagegen vornehmlich auf erwartete negative Beschäftigungseffekte einer außermarktmäßig durchgesetzten Verteuerung von Arbeitskraft ab.

Die internationale empirische Literatur zu den Auswirkungen von Mindestlöhnen ist uneins, was Richtung und Umfang der Beschäftigungseffekte betrifft. Die Evaluationen der bestehenden Mindestlohnregelungen in acht Branchen in Deutschland, die im Jahr 2011 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt wurden, haben durchweg keine negativen Beschäftigungswirkungen zu Tage gefördert (Bosch und Weinkopf 2012).²² Dies galt auch für Branchen, in denen die Bezahlung eines be-

22 Die Abschlussberichte der mit den Evaluationen beauftragten Forschungsinstitute sind online abrufbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html>.

trächtlichen Teils der Beschäftigten zur Einführung unter dem festgelegten Mindestlohn lag, wie beispielsweise im Bausektor – und dort insbesondere beim ostdeutschen Baugewerbe.

Zu betonen ist ferner, dass im Rahmen der branchenspezifischen Evaluationen gesamtwirtschaftliche Effekte der Mindestlöhne nicht untersucht worden sind. Genau von diesen kann man sich jedoch bei Einführung eines allgemeinen Mindestlohns – direkt und indirekt durch stabilisierende Effekte auf das Lohngefüge (Bosch und Weinkopf 2013) – positive Impulse versprechen, wenn man berücksichtigt, dass Beschäftigte im Niedriglohnsektor mit Konsumquoten nahe 100 Prozent ihnen zusätzlich zufließendes Einkommen umgehend wieder ausgeben. Nimmt man wie Mindestlohngegner (etwa Groll und Kooths 2013: 550) an, dass alle anderen Konsumenten – auch solche mit durchschnittlichen und hohen Sparquoten – dafür postwendend und im gleichen Umfang ihren Konsum reduzieren, bleibt ein aggregierter Effekt zwar aus. Aus unserer Sicht gibt es für eine solche Annahme – die faktisch die Unabhängigkeit gesamtwirtschaftlicher Konsum- und Sparquoten von der Einkommensverteilung unterstellt – aber keine überzeugenden empirischen Anhaltspunkte (Fichtner, Junker und Schwäbe 2012).²³

Auch die Stichhaltigkeit der These, dass Tätigkeiten im Niedriglohnsektor überwiegend der Integration gering Qualifizierter in den Arbeitsmarkt dienen, steht bereits seit geraumer Zeit in Frage. Das Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) weist in seinen Berichten zur Entwicklung des Niedriglohnsektors seit Jahren einen hohen Anteil von zuletzt vier Fünfteln qualifizierter Beschäftigter (abgeschlossene Berufsausbildung, Fachhochschule oder Universität) im Niedriglohnbereich aus. Kritiker merken diesbezüglich regelmäßig an, dass formal qualifizierte Personen auch aufgrund nicht-qualifikationsadäquater Beschäftigung niedrige Löhne erzielen dürften. Wenn man allerdings von der empirischen Be-

deutsamkeit dieses Arguments überzeugt ist, ergeben sich daraus im Sinne der „Fachkräftesicherung“ konkrete Handlungsbedarfe für die verbesserte Vermittlung qualifizierter Arbeitskräfte auf tatsächlich auch qualifikationsadäquate Stellen, während das „Parken“ qualifizierter Fachkräfte in inadäquater Beschäftigung eindeutig volkswirtschaftlich kontraproduktiv ist.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat unlängst einen Vergleich der Niedriglohnsektoren in Europa vorgelegt und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass Deutschland in der EU nach Litauen den größten Niedriglohnsektor hat, wenn man alle Beschäftigten betrachtet, und den sechstgrößten (nach Litauen, Großbritannien, Zypern, Polen und Ungarn), wenn man lediglich die Vollzeitbeschäftigten betrachtet (Rhein 2013). Konstatiert wird weiter, dass dies kaum ein Qualifikationsproblem sein könne, da mehr als 80 Prozent der Niedriglohnbeschäftigten in Deutschland eine abgeschlossene Ausbildung besitzen – mehr als in jedem anderen der betrachteten Länder. Ebenso wenig konnte das IAB im europäischen Vergleich Evidenz dafür finden, dass höhere Niedriglohnquoten mit geringerer Arbeitslosigkeit einhergehen.

Der britische Arbeitsmarktforscher Manning (2013) sieht deutliche Parallelen zwischen der laufenden Debatte über die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns in Deutschland und der Diskussion hierzu in Großbritannien in den 1990er Jahren. Heute, so Manning, gebe es keine ernstzunehmende gesellschaftliche Gruppierung in Großbritannien mehr, die die Abschaffung des Mindestlohnes fordere, was maßgeblich daran liege, dass die Glaubwürdigkeit der Kritiker durch das Ausbleiben der von ihnen vorhergesagten hohen negativen Beschäftigungseffekte deutlich gelitten habe. Die Festlegung der Mindestlohnhöhe wurde 1997 einer unabhängigen Kommission übertragen, die 1998 einen Mindestlohn in Höhe von 40 Prozent des mittleren Bruttostundenlohns (Median) festlegte. 2011 lag der britische

23 Analoges gilt für den Umverteilungseffekt von Unternehmen zum Staatssektor, der sich durch die Verringerung der Ausgaben für die Aufstockung von Teilen der gezahlten Niedriglöhne ergibt (Ehrentraut et al. 2011). Geringeren staatlichen Ausgaben stehen hier – bei Weiterbeschäftigung der betreffenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – höhere betriebliche Kosten gegenüber, die sich in letzter Instanz in geringeren Unternehmenseinkommen niederschlagen. Einkommen aus Unternehmenstätigkeit wiederum fallen ganz überwiegend bei Haushalten mit einer hohen individuellen Sparquote an.

Mindestlohn (für Beschäftigte ab 21 Jahren) bei 54 Prozent des mittleren Bruttostundenlohns (Plunkett und Hurrell 2013). Auf Grundlage der vom Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) verwendeten SOEP-Daten für dasselbe Jahr übertragen auf Deutschland ergäbe sich hieraus ein Stundenlohniveau von rd. 7,40 Euro, was inflationsbereinigt 2013 einem Wert von etwa 7,65 bis 7,70 Euro entspräche.

Andere von der Wirtschaftsleistung vergleichbare europäische Volkswirtschaften wie die Niederlande (9,01 Euro), Belgien (9,10 Euro) oder Frankreich (9,43 Euro) verfügen über höhere Mindestlohniveaus (Schulten 2013). In diesen Ländern ist allerdings die Lohnspreizung am unteren Ende der Verteilung deutlich weniger ausgeprägt als in Deutschland (Bosch und Weinkopf 2013), was im Umkehrschluss bedeutet, dass die Einführung eines Mindestlohns in ähnlicher Höhe hierzulande mehr Beschäftigte in stärkerem Umfang (im Sinne der Differenz zwischen ihrem aktuellen und dem neuen Mindestlohn) betrafe. Wir halten zwar – jenseits sozialpolitischer oder wirtschaftsethischer Einwände gegen Niedrigstlöhne – die stark gestiegene Lohnspreizung in Deutschland auch für volkswirtschaftlich kontraproduktiv. Gleichwohl muss man sie bei der Bewertung der Ausgangslage berücksichtigen, wenn bei der erstmaligen Mindestlohneinführung so weit wie möglich negative Beschäftigungseffekte minimiert werden sollen. Denn diese wären nicht nur für die individuell Betroffenen nachteilig, sondern würden auch unmittelbar zur Stimmungsmache gegen dieses Instrument eingesetzt. Dass Mindestlöhne im Rahmen einer politischen Strategie zur Verringerung von Armutsrisiken und Ungleichheit lediglich einen Baustein darstellen, ist ebenfalls evident (Manning 2013: 65). Hier sind nicht zuletzt weitere arbeitsmarkt- und bildungspolitische Veränderungen angezeigt.

4.1.2 *Atypische Beschäftigung begrenzen und besser absichern*

Atypische Beschäftigungsverhältnisse (geringfügige Teilzeit, befristete und geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit) haben maßgeblich zur weiteren oben dargestellten günstigen (Pro-Kopf-)Entwick-

lung bei der Beschäftigung der vergangenen Jahre beigetragen. Gegenüber 1999 ist ihre Zahl nach Daten des Mikrozensus bis 2012 um ein Drittel gestiegen. Die prekäre Verbindung von atypischer mit niedrig entlohnter Beschäftigung erweist sich dabei für viele Beschäftigte nicht als die erhoffte Brücke in gesichere Beschäftigungsverhältnisse: Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) kommt in einer aktuellen empirischen Untersuchung zu erwerbstätigen Leistungsbeziehern im SGB II („Aufstocker“) zu dem Ergebnis, dass „[g]eringfügige und befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeitarbeit oder niedrig entlohnte Tätigkeiten nur selten den Weg in eine ungeforderte Beschäftigung [bahnen]“ (Bruckmeier et al. 2013).

Im Bereich der Normalarbeitsverhältnisse gab es zwischen 1999 und 2012 einen Rückgang von Vollzeitstellen bei einem gleichzeitigen enormen Zuwachs von zwei Dritteln bei Teilzeitstellen mit über 20 Wochenstunden, die im Mikrozensus zu den Normalarbeitsverhältnissen gezählt werden. Die geringfügige Teilzeit hat demgegenüber um rund ein Drittel zugelegt. Wie weiter oben ausgeführt, würden insbesondere teilzeitbeschäftigte Frauen ihre durchschnittliche Arbeitszeit gerne ausweiten. Sowohl Union als auch SPD sprechen sich in ihren Wahlprogrammen dafür aus, Beschäftigten, die familienbedingt ihre Arbeitszeit verkürzen, ein Rückkehrrecht in Vollzeitbeschäftigung zu garantieren.

Mit Blick auf die geringfügig entlohnte Beschäftigung kommt wiederum das IAB in einer aktuellen Studie auf Basis seines Betriebspanels zu dem Ergebnis, dass insbesondere in kleinen und auch in mittelgroßen Betrieben Minijobs reguläre Arbeitsverhältnisse ersetzen, während in Großbetrieben (100 und mehr Beschäftigte) eher komplementäre Effekte auftreten. Besonders stark betroffen von Verdrängungseffekten sind Handel und Gastgewerbe, aber auch das Gesundheits- und Sozialwesen (Hohendanner und Stegmaier 2012). Hinzu kommen die inzwischen hinlänglich bekannten negativen Auswirkungen geringfügig entlohnter Beschäftigung insbesondere auf die mittel- und längerfristigen Arbeitsmarkt- und Einkommensperspektiven von Frauen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und

Jugend (Hrsg.) 2012). Eine aus unserer Sicht anzustrebende Reform der Minijobs bestünde in der deutlichen Absenkung der Geringfügigkeitsgrenze auf 100 Euro, die für eine weiterhin unbürokratische Ermöglichung von Kleinstbeschäftigung ausreichend wäre (Bonin 2012).

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

4.1.3 Bildungschancen vom sozialen Hintergrund entkoppeln

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

kein Wundermittel zur Verringerung gesellschaftlicher Ungleichheiten oder gar ein Ersatz für sozialstaatliches Handeln.

Die Bundesregierung hat in der abgelaufenen Legislaturperiode einen Schwerpunkt auf Bildungs- und Forschungsausgaben gelegt. Im Rahmen der fiskalischen Konsolidierung, in deren Gefolge die Entwicklung der preisbereinigten Konsumausgaben des Staates insgesamt seit Ende 2009 um über die Hälfte hinter den Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts zurückgeblieben ist, sind die Bildungsausgaben relativ gestärkt worden und haben in den vergangenen Jahren mit der Wirtschaftsentwicklung in etwa Schritt gehalten (Statistisches Bundesamt 2013b). Die adäquate finanzielle Ausstattung des Bildungsbereichs wird auch in der kommenden Legislaturperiode ohne Frage eine wesentliche Herausforderung bleiben. Da der Großteil der Bildungsausgaben von Ländern und Kommunen erbracht wird, ist hier die Frage der Entwicklung der Finanzlage in den Gebietskörperschaften zentral (vgl. hierzu den folgenden Abschnitt). Deswegen befürworten wir eine Lockerung des im Rahmen der Föderalismuskommission festgeschriebenen „Kooperationsverbots“ für Bund, Länder und Kommunen im Bildungsbereich.

Die Entkopplung der Bildungschancen und -ergebnisse vom sozialen Hintergrund ist dabei sicherlich auch eine Frage der Finanzierung. Das gilt vor allem im Hinblick auf den weiteren Ausbau qualitativ hochwertiger frühkindlicher Betreuungsangebote, der neben einer Verbesserung der Erwerbsbeteiligungsmöglichkeiten von Eltern auch einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Chancen von Kindern aus schwierigeren sozialen Verhältnissen leisten kann, die bislang unterdurchschnittlich häufig Kindertageseinrichtungen besuchen (Deutsche Bundesregierung 2013: 77ff.). Nach dem Übergang in die Schule greift der deutsche Bildungsföderalismus, angesichts dessen Komplexität sich pauschale Empfehlungen weitgehend verbieten. Eine Ausnahme mag mit Blick auf den Ausbau von Ganztagschulen durch die Bundesländer bestehen, der sich bislang ganz überwiegend über Investitionen in die offene Form der Ganztagschule vollzogen hat, und nicht in die gebundene Form, von der

sich Bildungsforscher tendenziell eher eine Verringerung sozialer Benachteiligungen versprechen. Hier ist allerdings auch festzuhalten, dass der wissenschaftliche Nachweis eines solchen Effekts durch Ganztagsbeschulung insgesamt noch aussteht (Bertelsmann Stiftung; Institut für Schulentwicklungsforschung TU Dortmund; Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Jena 2013: 148ff.).

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

Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012) sieht darüber hinaus angesichts wachsender Wissensanforderungen unter anderem eine Neugestaltung der Schnittstellen zwischen dem Berufsausbildungs- und dem Hochschulsystem als drängendes Problem an. Auch die Bundesbildungsministerin hat unlängst angedeutet, dass das derzeitige BAföG nicht allein vor die-

sem Hintergrund auf den Prüfstand gestellt und weiter geöffnet werden müsse. Im Wahlprogramm der Union findet sich die Ankündigung einer Anpassung des BAföG an „veränderte Bildungswege“. Unseres Erachtens ist es unter anderem notwendig, beim BAföG die Altersgrenze – wie etwa vom Präsidenten des Deutschen Studentenwerkes seit längerem gefordert – von derzeit 35 Jahren deutlich heraufzusetzen, um auch hier breiträumiger Chancen zu eröffnen.²⁴

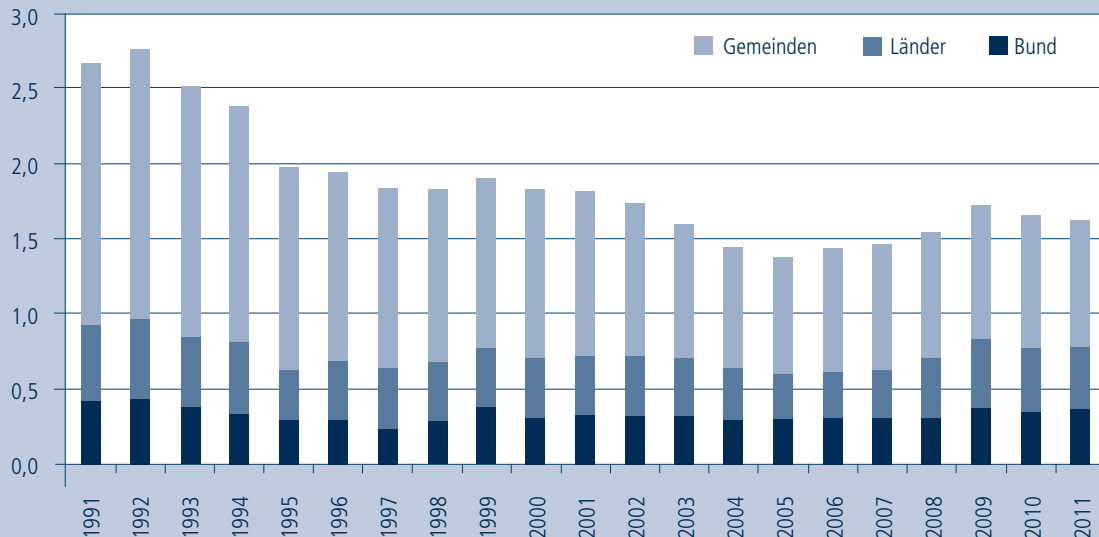
4.2 Kommunales Investitionsprogramm auflegen

Bei den öffentlichen Investitionen gibt es bedeutenden Bedarf an Ersatz-, Erneuerungs- und Erweiterungsinvestitionen. Wesentlich für die öffentlichen Investitionen – wie ihr Unterbleiben – sind die Kommunen. Zum einen leisten sie mit im Schnitt 60 Prozent der gesamten öffentlichen Investitionen das Gros der Investitionen, zum anderen ist der Rückgang der öffentlichen Investitionen überwiegend auf den Rückgang der kommunalen Investitionen zurückzuführen (Abbildung 16), die sich seit 1991 als Anteil am Bruttoinlandsprodukt halbiert haben.

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

²⁴ Weitere Eckpunkte für eine Modernisierung des BAföG haben der Deutsche Gewerkschaftsbund und das Deutsche Studentenwerk im September 2013 in einer gemeinsamen Erklärung vorgelegt (Deutscher Gewerkschaftsbund; Deutsches Studentenwerk 2013).

Abbildung 16:

Anteil der Investitionen (Sachvermögensbildung) der Gebietskörperschaften in Prozent des BIP

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat 2008 einen kommunalen Investitionsbedarf von 704 Milliarden Euro zwischen 2006 und 2020 errechnet, was jährlich 47 Milliarden Euro (in Preisen von 2000) entspricht (Reidenbach et al. 2008) (Abbildung 17). Rund die Hälfte dieser Investitionen wird durch kommunale Unternehmen geleistet, deren Investitionstätigkeit nicht im Sektor Staat erfasst wird, sondern im Privatsektor. Sie finanzieren ihre Investitionen vor allem über Gebühren.

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

Einen enormen Investitionsbedarf bei Straßen und der gesamten kommunalen Verkehrsinfrastruktur sieht auch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Kunert und Link 2013). Zwar gebe es auch beim Bund und den Ländern

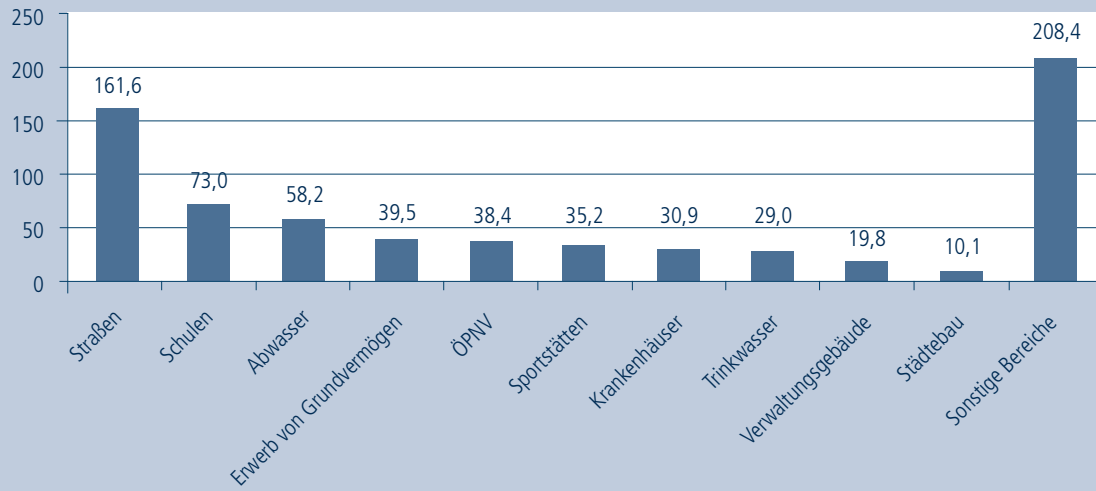
Investitionsbedarf in der Verkehrsinfrastruktur, bei den Kommunen sei dieser aber am größten.

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

Die Konjunkturpakete des Jahres 2009, die schwerpunktmäßig dem Aufbau kommunaler Infrastruktur zugutekommen sollten, haben zwar zu erhöhten Investitionen geführt, den Investitionsrückstau aber nicht deutlich gemindert (in Abbildung 16 machen sich die Programme in der leichten Steigerung von 21,6 auf 24,1 Milliarden

Abbildung 17:

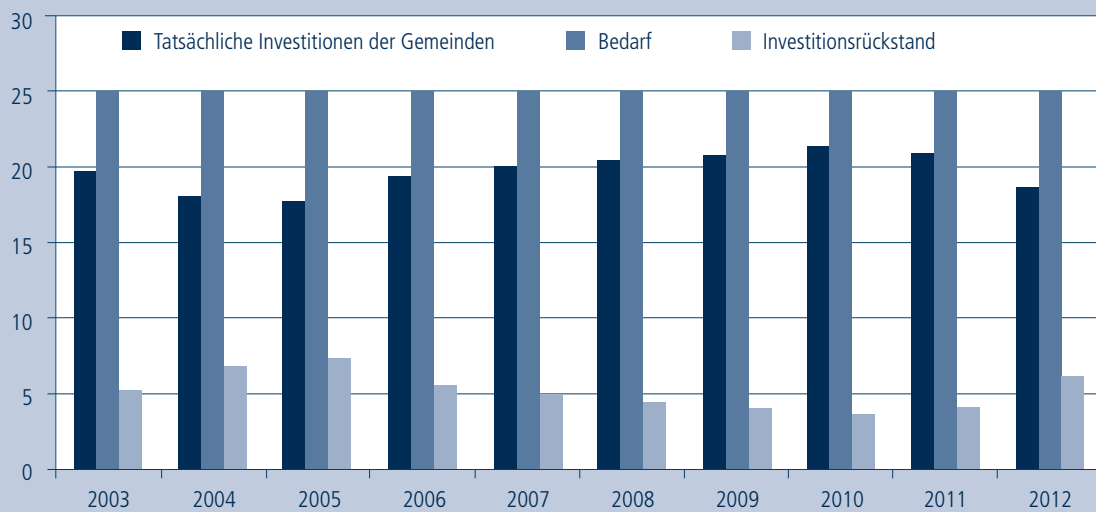
Öffentlicher Investitionsbedarf, 2006 - 2020 in Mrd. Euro (real, in Preisen von 2000)



Quelle: Reidenbach et al. 2008.

Abbildung 18:

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



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Euro von 2009 auf 2010 bemerkbar). Da die Mittel des Konjunkturpakets Ende 2011 ausgelaufen sind, haben die kommunalen Investitionen in der Folge wieder deutlich (um zehn Prozent) abgenommen.

Für die Berechnung des Investitionsbedarfs wird davon ausgegangen, dass es seit 2003 – dem Jahr, in dem die öffentlichen Nettoinvestitionen das erste Mal negativ wurden – jedes Jahr einen Investitionsbedarf von 25 Milliarden Euro²⁵ gibt. Abbildung 18 zeigt die Differenz zwischen diesem Wert und den tatsächlich durchgeführten kommunalen Investitionen seit 2003. Die tatsächlichen öffentlichen Investitionen (die kommunalen Unternehmen sind ausgenommen) sind stetig unter dem Bedarf geblieben, so dass bis 2012 ein Investitionsrückstand von 52 Milliarden Euro entstanden ist.

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

4.2.1 Finanzierung der Infrastruktur

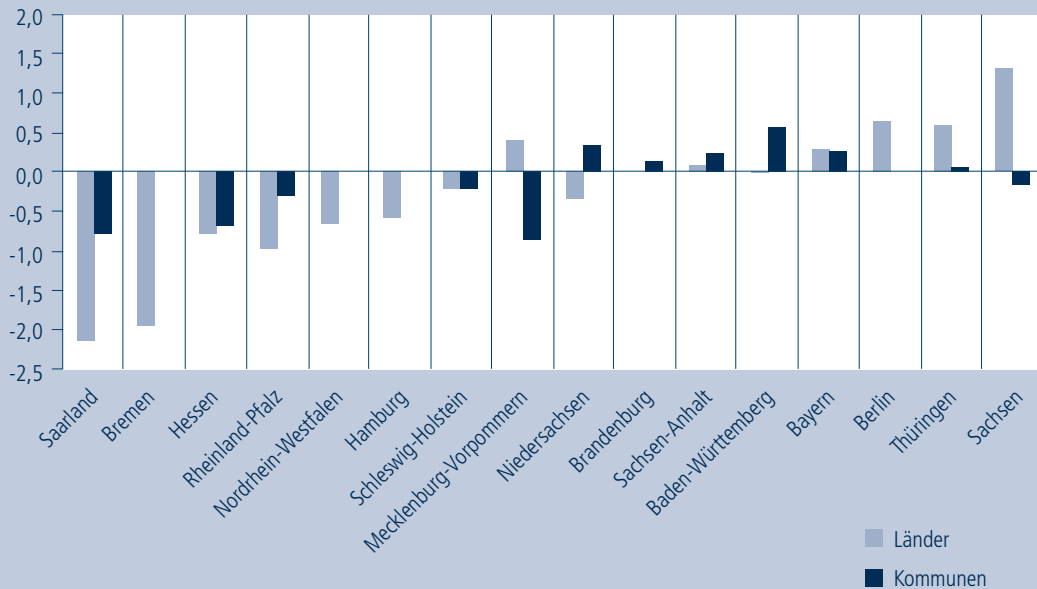
Wesentlich für den hohen Investitionsrückstau ist die strukturelle Unterfinanzierung vieler Kommunen. Zwar konnten letztere 2012 das erste Mal seit 2008 insgesamt wieder einen Haushaltsüberschuss erzielen. Das verdeckt aber Unterschiede zwischen den Kommunen. 30 Prozent von ihnen haben weiterhin erhebliche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

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

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

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

Abbildung 19:

Defizite der Länder und Gemeinden in Prozent des Landes-BIP

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter.

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

Zentral sind deswegen auch für die Ausstattung der Kommunen die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen und Ausgaben, die mittelbar über die

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

Bisher wurden für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vor allem die Ausgaben gekürzt, was sich in einem Rückgang der Staatsquote äußert. Die Finanzkrise und die notwendigen Konjunkturpakete, die Ende 2011 ausgelaufen sind, haben nur kurzzeitig zu einem Anstieg der Staatsquote geführt (Abbildung 12). Das Fallen der Investitionsquote und der Verfall der öffentlichen Infrastruktur sind die direkte Folge dieser Kürzungen.

Auf der anderen Seite haben die Steuerreformen ab 2001 die Einnahmehasis des Staates massiv geschwächt, so dass der Staat jedes Jahr an die 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts weniger

an Steuern eingenommen hat (Rietzler, Teichmann und Truger 2013) (Abbildung 20).²⁶ Ohne diese Steuerausfälle hätten die staatliche Neuverschuldung geringer oder die öffentlichen Investitionen höher ausfallen können.

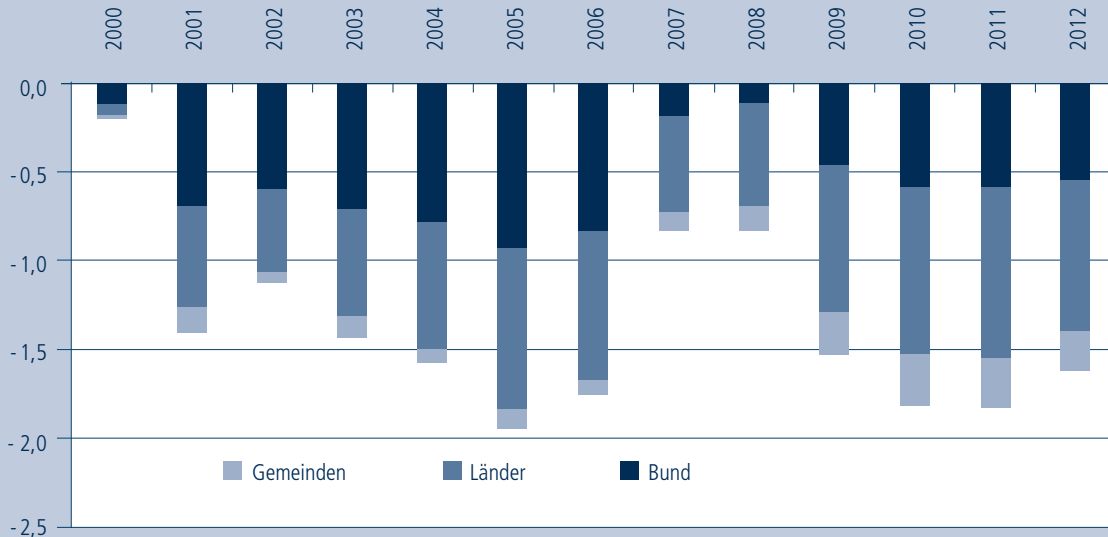
4.2.2 Umsetzung des kommunalen Investitionsbedarfs

In Ermangelung einer reformierten Finanzverfassung müssten Bund und Länder den Kommunen direkt und schnell Mittel für ihre Investitionen zukommen lassen. Es müsste ein großangelegtes kommunales Investitionsprogramm aufgelegt werden, das sowohl durch die Länder als auch durch den Bund zu finanzieren wäre. Besonders die Beseitigung des bisherigen Investitionsstaus

könnte man ähnlich dem „Zukunftsinvestitionsgesetz“ aus dem zweiten Konjunkturpaket mit Verweis auf Artikel 104b GG durch direkte Finanzhilfen des Bundes finanzieren. Die institutionellen Strukturen im Rahmen des Konjunkturpakets ließen sich auch nach dessen Auslaufen wiederbeleben. Dazu gehört eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, die die Aufteilung der Fördermittel, die Mittelbewirtschaftung, die Informations- und Nachweispflichten der Länder sowie die Einrichtung einer klar koordinierenden Stelle in den jeweiligen Ländern festlegt, an die sich der Bund richten kann (Bundesministerium der Finanzen 2012). Bei alledem müsste klar gemacht werden, dass vor allem Investitionen in Bildung, Infrastruktur und die energetische Wende finanziert werden sollten.

Abbildung 20:

Jährliche Steuerausfälle durch Steuerrechtsänderungen seit 2000 in Prozent des BIP



Quelle: Rietzler, Teichmann und Truger 2013.

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

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

Wichtig sowohl für den Erhalt der Infrastruktur als auch für die Stabilisierung der Konjunktur ist, dass die Infrastrukturausgaben nicht prozyklisch wirken: Bei Verlangsamung der Konjunktur mit den entsprechenden Steuerausfällen dürften sie nicht reduziert werden und bei einem Aufschwung mit entsprechend höheren Einnahmen nicht sofort erhöht werden. Die Investitionen sollten in der Legislaturperiode möglichst einem vorher vereinbarten Ausgabenpfad folgen, damit die öffentliche Infrastruktur tatsächlich regelmäßig erweitert wird. Ein solcher Ausgabenpfad ließe sich für den gesamtstaatlichen Haushalt im Rahmen von Artikel 109 Absatz 4 GG bewerkstelligen.

Ein vorher festgesetzter Ausgabenpfad für Investitionen stabilisiert darüber hinaus die Konjunktur: Bei einem Abschwung wirkt er stabilisierend, bei einem Aufschwung dämpfend. Das heißt in der Folge, dass auch die Finanzierung nicht primär von konjunkturell sensiblen Einnahmen abhängen darf. Dies wäre besonders im Abschwung wichtig. Notfalls müssten antizyklische Zuweisungen des Bundes oder der Länder konjunkturell verschuldete Finanzierungsgänge überbrücken. Dies wäre im Rahmen der Schuldenbremse gemäß Artikel 115 GG zu rechtfertigen, denn die Schuldenbremse sieht einen strukturellen Haushaltsausgleich vor, so dass konjunkturell bedingt höhere tatsächliche Defizite auch mit einer höheren Verschuldung überbrückt werden könnten.

Die momentane staatliche Finanzausstattung wird allerdings nicht ausreichen, die öffentlichen Investitionen um die notwendigen 0,85 Prozent

des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen, ohne dabei andere Ausgaben stark zu kürzen. Abbildung 21 zeigt den strukturellen Saldo des Staates, der nach den Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse und des europäischen Fiskalpaktes möglichst ausgeglichen werden sollte. Allerdings werden in der Schuldenbremse nur die Defizite der Länder und des Bundes, nicht aber der Kommunen berücksichtigt. Der Bund darf dabei ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,35 des BIP, die Länder hingegen gar kein Defizit aufweisen. Der Fiskalpakt erlaubt allerdings für den Gesamtstaat – Bund, Länder und Kommunen – ein strukturelles Defizit von 0,5 Prozent.

Nach der Projektion des Bundesfinanzministeriums (2013: 31) wird der strukturelle Überschuss ab 2014 bis 2017 jedes Jahr bei rund einem halben Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen. Eine Erhöhung der Infrastrukturausgaben um 0,85 Prozent des Bruttoinlandsprodukts würde ohne Einnahmesteigerungen zu einem Defizit von 0,35 Prozent führen, also genau in Höhe der Anforderungen der Schuldenbremse liegen.

Projektionen über den Verlauf des strukturellen Defizites in der Zukunft sind allerdings mit großen Unsicherheiten behaftet (Klär 2013). Gerade in der europäischen Finanzkrise gibt es große konjunkturelle Risiken, die heutige Projektionen zum strukturellen Defizit und damit zum staatlichen Finanzierungsspielraum schnell zur Makulatur werden lassen können.

Will man unter Einhaltung der Schuldenbremse deutlich größere Ausgaben für Zukunftsinvestitionen durchsetzen, führt daher an Steuererhöhungen kaum ein Weg vorbei. Letztere sollten dann so konzipiert werden, dass sie einerseits das Wachstum möglichst wenig belasten und andererseits zur Korrektur der ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung beitragen. Diese beiden Zielsetzungen sind, wie erläutert, prinzipiell vereinbar: Ein stärkeres Heranziehen hoher Einkommen und Vermögen hat weniger negative Auswirkungen auf das Wachstum als die Belastung von Durchschnitts- oder gar Geringverdienern etwa durch höhere Verbrauchssteuern (Fichtner, Junker und Schwäbe 2012). Hinzu kommt, dass in Deutschland das Aufkommen aus

Abbildung 21:

Struktureller Saldo des Gesamtstaates

* Projektionen des Bundesministeriums der Finanzen.

Quelle: AMECO-Datenbank, Bundesministerium der Finanzen 2013.

vermögensbezogenen Steuern (Erbschafts-, Schenkungs- und Vermögenssteuer) international besonders gering ausfällt (Deutsche Bundesregierung 2013: 347; Eurostat 2013). Selbst eine im Vergleich zu heute höhere, aber dennoch vergleichsweise moderate Besteuerung könnte ein beträchtliches Mehraufkommen generieren.

Ein steigendes Aufkommen aus Erbschafts- und Vermögenssteuern hätte darüber hinaus den Vorteil, dass davon direkt die Länder profitieren, die damit auch die Zuweisungen für die Gemeinden für höhere Investitionen erhöhen können. Bach und Mudrack (2013: 15) berechnen, dass bei Umsetzung der steuerpolitischen Pläne von Bündnis '90/Grünen und der SPD die Erbschaftssteuer 4,5 Milliarden Euro, die Wiedereinführung der Vermögenssteuer neun Milliarden Euro und die Erhöhung der Einkommensteuer 2,6 (Vorschlag SPD) bzw. drei Milliarden Euro (Vorschlag Bündnis '90/Grüne) bringen würde. Dies entspricht einem Mehraufkommen von 0,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, wobei die Erhöhungen der vermögensbezogenen Steuern nur das

reichste ein Prozent der Bevölkerung treffen würden, die Erhöhung der Einkommensteuern nur die reichsten fünf Prozent. Diese zusätzlichen 0,6 Prozent würden zwar nicht für die höheren Investitionen von 0,85 Prozent reichen. Dennoch würden sie erlauben – so die übrigen Einnahmen und Ausgaben sich strukturell entsprechen –, noch unterhalb der durch die Schuldenbremse erlaubten 0,35 Prozent strukturellen Defizits zu bleiben.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass es gerade mit Blick auf die Generationengerechtigkeit nicht sachgerecht ist, Investitionen, von denen auch spätere Generationen profitieren werden, allein von der heutigen (Steuerzahler-)Generation finanzieren zu lassen. Hier sollte unseres Erachtens in der nächsten Legislaturperiode zumindest debattiert werden, ob und inwieweit man nicht etwa dem Sachverständigenrat (2007) sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (2012) folgt und für die Finanzierung wesentlicher Zukunftsinvestitionen auch eine staatliche Neuverschuldung wieder zulässt.

4.3 Energieversorgung erneuerbar gestalten

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

4.3.1 Investitionen in erneuerbare Energien verstärken

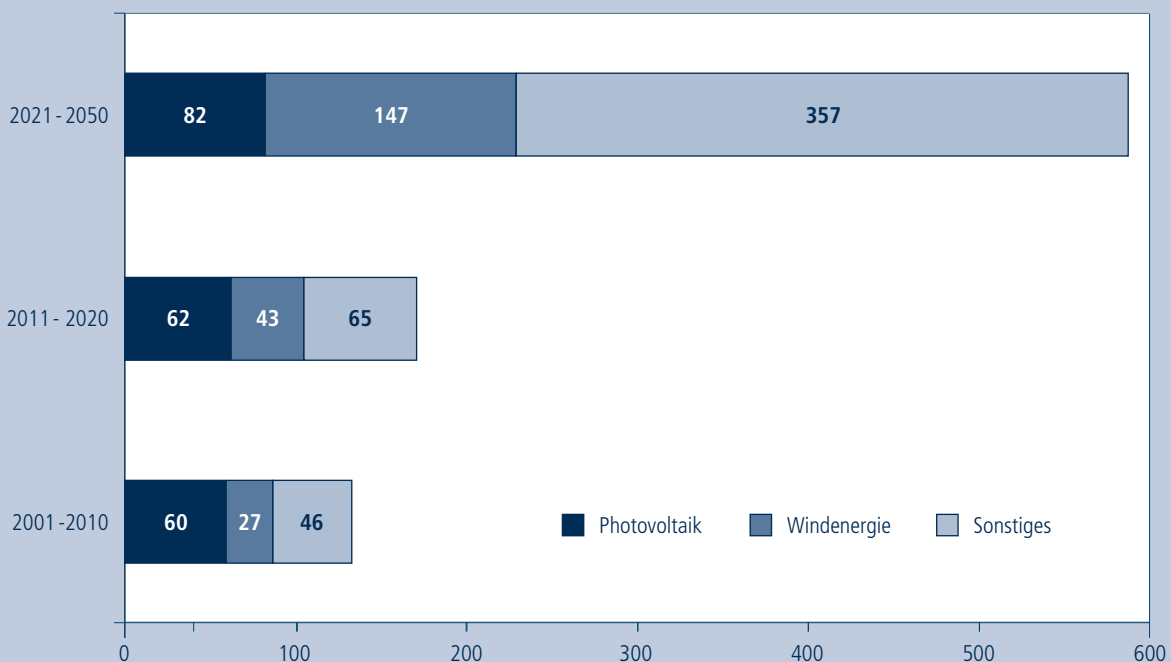
Die Komplettumstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energieträger ist die Grundvoraussetzung für die Gewährleistung ökologischer Nachhaltigkeit. Sie erfordert nach Berechnungen des DIW Berlin stark erhöhte Investitionen: Im vergangenen Jahrzehnt lag das Investitionsvolumen insgesamt bei über 130 Milliarden Euro, im

laufenden wird es auf 170 Milliarden Euro steigen und in der langfristigen Perspektive der Jahre 2020 bis 2050 knapp 600 Milliarden Euro betragen müssen (Abbildung 22) (Kemfert und Schäfer 2012). Während Windenergie und Photovoltaik bisher den mit Abstand größten Anteil der Investitionen stellten, werden sich der Energiemix zukünftig zunehmend diversifizieren und Energiequellen wie Biomasse, Wasser und Wärmekollektoren an Bedeutung gewinnen.

Voraussetzung für die wachsende Bedeutung der erneuerbaren Energieträger in der Vergangenheit wie auch in Zukunft ist eine umfassende staatliche Förderung, die die positiven externen Effekte in Form vermiedener Umweltbelastungen internalisiert. Dabei wären die Entwicklungen des letzten Jahrzehnts insbesondere ohne das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) undenkbar gewesen, das sich durch zwei zentrale Vorgaben auszeichnet: Erstens verpflichtet es die Übertragungsnetzbetreiber sowohl zum Anschluss als auch zur Abnahme von Strom aus erneuerbaren Quellen (Einspeisevorrang), zweitens definiert es feste Vergütungssätze für die eingespeiste regene-

Abbildung 22:

Investitionsvolumen im Bereich erneuerbarer Energien, in Mrd. Euro



Quelle: Kemfert und Schäfer 2012: 4, eigene Darstellung.

orative Energie. Die Differenzkosten im Vergleich zum Spotpreis an Strombörsen werden den Übertragungsnetzbetreibern anschließend durch die Stromendverbraucher erstattet (EEG-Umlage).

Entscheidend ist, dass die Vergütungssätze für einen Zeitraum von 20 Jahren ab Inbetriebnahme der jeweiligen Erzeugungsanlage garantiert werden. Auf diese Art werden die Risiken privater Investoren deutlich reduziert und erhebliche Investitionsanreize auch für kleinere Projekte geschaffen: Ein gutes Drittel der Investoren in erneuerbare Energiekapazitäten sind demnach Privatpersonen. Vor diesem Hintergrund stellen aktuelle Forderungen nach der Abschaffung des EEG eine ernsthafte Gefährdung des weiteren Ausbaus erneuerbarer Energieträger dar.

Gleichzeitig ist zur Kenntnis zu nehmen, dass das EEG in seiner bisherigen Form angemessen für die Markteinführungsphase der erneuerbaren Energien war, für den weiteren Ausbauprozess jedoch grundlegend reformiert werden muss. Dies gilt vor allem mit Blick auf das wachsende Volumen der EEG-Umlage sowie die daraus resultierenden Belastungen für die Verbraucherseite und insbesondere private Haushalte mit moderatem oder niedrigem Einkommen (siehe Tabelle 4): Die EEG-Umlage macht derzeit rund ein Fünftel des Strompreises aus.²⁷ Handlungsbedarf begründet dabei vor allem die Beobachtung, dass die steigende Effizienz erneuerbarer Stromgewinnung perverserweise zu einem höheren Strompreis für Endverbraucher führt, da die ge-

winnmaximale Einspeisungsmenge und somit das Umlagevolumen bei gegebenem Vergütungssatz wächst (Monopolkommission 2013: 135f.). Gleichzeitig führen höhere Einspeisungsmengen erneuerbarer Energie zu einer verminderten Nachfrage nach konventionell erzeugter Energie, wodurch der Börsenstrompreis sinkt und die zur Erreichung der Vergütungssätze notwendige Höhe der EEG-Umlage steigt. In diesem Sinne kann in der Tat von einer Selbstkannibalisierung der erneuerbaren Energien gesprochen werden.

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

- Erstens ist der Anstieg des Gesamtvolumens zu dämpfen. Hierzu ist zu prüfen, ob moderat geringere Vergütungssätze mit zu erwartenden Effizienzsteigerungen im Bereich der erneuerbaren Energieträger zu vereinbaren sind.
- Zweitens – und wichtiger noch – sind die finanziellen Belastungen im Rahmen des EEG auf einen breiteren Personenkreis zu verteilen. So ist ein wichtiger Grund für den Kostenanstieg in der Gewährung einer Vielzahl von Ausnahmen von der Umlagepflicht zu sehen, die rund ein Fünftel des Stromendverbrauchs umfassen und auch aus wettbewerbspolitischer Sicht problematisch sind.²⁸ Diese Ausnahmeregelungen sind deutlich zu begrenzen, etwa im Sinne einer partiellen Reduktion in Abhängigkeit der Energieintensität der betreffenden Unternehmen und einer generell degressiven Ausgestaltung.

Tabelle 4:

Entwicklung der EEG-Umlage

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

Quelle: Monopolkommission 2013.

27 Am 15. Oktober 2013 kündigten die Übertragungsnetzbetreiber zudem für 2014 einen weiteren deutlichen Anstieg der EEG-Umlage auf 6,24 ct/kWh an.

28 Die Zahl der bewilligten Befreiungsanträge hat sich von 2006 bis 2012 auf 2.276 mehr als vervierfacht (Deutscher Bundestag 2013b). Einer Studie des Bundesverbands Erneuerbare Energie e.V. (2012) zufolge tragen die Ausnahmeregelungen zu rund einem Viertel zur EEG-Umlage bei. Ein beihilferechtliches Verfahren der EU-Kommission ist auf die Zeit nach der Bundestagswahl verschoben worden.

4.3.2 Netzausbau vorantreiben

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

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

Europaweit besteht kein Konsens hinsichtlich der optimalen Eigentümerstruktur von Stromübertragungsnetzen: Während etwa Frank-

Abbildung 23:



²⁹ Für die zweite Regulierungsperiode ab 2014 ist eine Eigenkapitalverzinsung von 9,05 Prozent für Neu- bzw. 7,14 Prozent für Altanlagen vorgesehen.

reich und die Niederlande eine staatliche Variante aufweisen, bevorzugen Spanien und Italien ein grundsätzlich privatwirtschaftliches Arrangement (Roland Berger Strategy Consultants 2011: 35). In Deutschland liegen neben privaten Übertragungsnetzbetreibern mit Tennet und TransnetBW auch zwei mehrheitlich staatliche Akteure vor.³⁰ Dennoch ist in jüngerer Vergangenheit der Ruf nach einer stärkeren öffentlichen Beteiligung – gebündelt in Form einer Netz AG – aufgekommen, da der Netzausbau trotz steigender Energiepreise nicht schnell genug vorankomme.³¹

Tatsächlich blieben die Investitionen in den letzten Jahren weit hinter der für den Netzausbau notwendigen Größenordnung von rund zwei Milliarden Euro jährlich zurück: 2012 waren insgesamt Ausgaben in Höhe von einer knappen Milliarde Euro vorgesehen (siehe Abbildung 23). Dabei handelt es sich am aktuellen Rand um einen Planwert, der erfahrungsgemäß nicht erreicht wird und zudem neben Erweiterungs- auch Erneuerungsinvestitionen und Aufwendungen für Instandhaltung umfasst (Zachmann 2013: 7). Diese Bilanz kann insbesondere angesichts der genannten hohen Garantierenditen der Übertragungsnetzbetreiber nicht zufriedenstellend sein.

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

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

- Zweitens liegt mit den Netzentgelten ein sicherer Einnahmestrom vor, der es ermöglicht, heutige Zahlungen der öffentlichen Hand zur Übernahme der Stromnetze schuldenbremsenneutral durchzuführen.
- Drittens verfügt der Staat im Vergleich zu den Übertragungsnetzbetreibern über deutliche Finanzierungsvorteile. Im Rahmen der Ermittlung der regulatorischen Erlösobergrenze wird das mit rund neun Prozent verzinste Eigenkapital mit 40 Prozent des Gesamtkapitals angesetzt. Für das Fremdkapital seinerseits wird eine marktübliche Verzinsung als zu überwältigender Kostenpunkt akzeptiert, die trotz der guten Bonität von Netzbetreibern 4,5 Prozent übertraf.³² In der Summe ergeben sich daher Kapitalkosten in der Größenordnung von 6,3 Prozent. Die langfristigen Refinanzierungskosten des deutschen Staats liegen aktuell vier bis fünf Prozentpunkte unter diesem Wert: Die Nutzung dieses enormen Finanzierungsvorteils könnte maßgeblich zu einer Beschleunigung des Netzausbaus zur Umsetzung der Energiewende, aber auch zu einer Stabilisierung der Netzentgelte und somit der Verbraucherpreise beitragen.

Insgesamt ist eine vollständige Verstaatlichung des deutschen Stromübertragungsnetzes in Form einer Netz AG als Modellfall einer öffentlichen Zukunftsinvestition zu sehen.

4.3.3 Effizienzrevolution einleiten

Eine zentrale Einsicht im Kontext der ökologisch nachhaltigen Reform unseres Wirtschaftssystems lautet, dass eine lediglich relative Entkopplung des Ressourcenverbrauchs von der Wirtschaftsleistung – also trotz höherer Ressourceneffizienz

30 Die Tennet TSO GmbH ist ein Tochterunternehmen der TenneT Holding B.V., die vollständig in niederländischem Staatsbesitz ist, während sich die TransnetBW GmbH zu jeweils 46,75 Prozent in den Händen des Landes Baden-Württemberg bzw. eines kommunalen Zweckverbandes befindet.

31 Vgl. etwa die Forderungen des EU-Energiekommissars Günther Oettinger <http://www.stern.de/wirtschaft/news/energiewende-oettinger-regt-verstaatlichung-der-stromnetze-an-1910811.html> sowie des ehemaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten McAllister <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/netzgesellschaft-mcallister-will-stromnetze-zum-teil-verstaatlichen/6576604.html>.

32 Investitionsprojekte werden von Übertragungsnetzbetreibern bevorzugt über die Emission langfristiger Anleihen finanziert (Roland Berger Strategy Consultants 2011: 40). Die TenneT Holding B.V. etwa, die über ein Rating von A- verfügt, begab im Februar 2011 einen Schuldtitel mit einer Laufzeit von zwölf Jahren, einem Gesamtvolumen in Höhe von 500 Millionen Euro und einem Kupon von 4,625 Prozent.

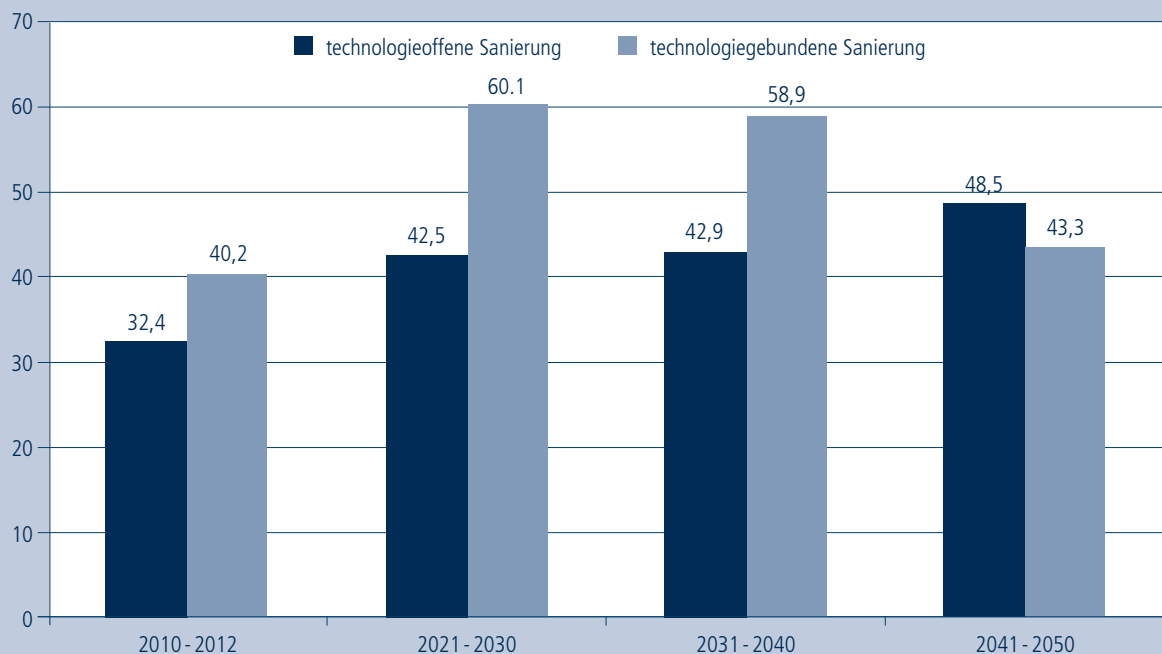
steigender Ressourceneinsatz – unzureichend ist. Stattdessen muss die Effizienz so deutlich zunehmen, dass der Ressourcenverbrauch bei steigender Wirtschaftsleistung auch absolut rückläufig ist: Eine in diesem Sinne absolute Entkopplung aber erfordert nicht weniger als eine Effizienzrevolution.

Grundsätzlich ist der Ressourcenbegriff weitestmöglich zu fassen: Dabei geht es neben dem Verbrauch abiotischer, also nicht erneuerbarer Rohstoffe wie Metallen, Industriemineralen, Steinen und Erden auch um die Schonung von Trinkwasser und Nutzflächen sowie den Erhalt von Wäldern und Biodiversität. Von herausragender Bedeutung ist dennoch die Steigerung der Energieeffizienz: In Abschnitt 3 wurde erläutert, dass der Primärenergieverbrauch in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen ist, dies jedoch nicht im erforderlichen Ausmaß. Neben dem Einsatz effizienterer Technologien im Rahmen industrieller Produktionsprozesse und im Transportbereich ist

dabei insbesondere der Energiekonsum privater Haushalte zu senken, der zu drei Vierteln auf das Heizen von Gebäuden zurückgeht. Die energetische Gebäudesanierung ist somit eine Schlüsselmaßnahme der Energiewende: Bis zum Jahr 2050 sollen auch in diesem Bereich Energieeinsparungen in Höhe von 80 Prozent gegenüber dem Wert des Jahres 2008 realisiert werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen in den nächsten Jahrzehnten umfangreiche Investitionen getätigt werden. Eine aktuelle Studie im Auftrag des Instituts für Wärme- und Oeltechnik (IWO) identifiziert ein notwendiges Gesamtinvestitionsvolumen bis zum Jahr 2050 in Höhe von 1,7 Billionen Euro bei Verfolgung eines technologieoffenen Fahrplans (Institut für Wärme und Oeltechnik e.V. (Hrsg.) 2013). Werden die zu verwendenden Technologien alternativ ebenfalls vorgegeben, steigt diese Summe sogar auf 2,1 Billionen Euro. Zwar ist diese Schätzung insofern überzeichnet, als sie nicht nur den energetischen

Abbildung 24:

Kosten der Gebäudesanierung, in Mrd. Euro pro Jahr, 2010 - 2050

Quelle: Institut für Wärme- und Oeltechnik 2013, eigene Darstellung.

Sanierungsaufwand, sondern auch damit verbundene nicht-energetische Maßnahmen und Instandhaltung umfasst. Doch auch eine Simulation des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, die speziell auf Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich abstellt, geht davon aus, dass bis zum Ende des Jahrzehnts nicht zu vernachlässigende Investitionen in der Größenordnung von sieben bis 13 Milliarden Euro jährlich bzw. insgesamt über 70 Milliarden Euro getätigt werden müssen (Kemfert und Schäfer 2012).

Anders als der Ausbau der Übertragungsstromnetze wird die Effizienzrevolution in erster Linie privat finanziert werden müssen. Dabei sind allerdings Wechselwirkungen mit dem Gebot der sozialen Nachhaltigkeit zu beachten.³³ Die Kosten der Gebäudesanierung etwa drohen auf die Mieter überwältigt zu werden, mit potenziell gravierenden Folgen für geringverdienende Haushalte: Haushalte mit einem Einkommen von weniger als 2.000 Euro könnten Modellrechnungen zufolge mit Kostensteigerungen in der Größenordnung von 20 bis 25 Prozent konfrontiert sein und müssten im Ergebnis rund die Hälfte ihres Einkommens für Wohnzwecke reservieren (Institut für Wärme- und Oeltechnik 2013).

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

- Erstens gilt es, Energieeffizienz stärker steuerlich zu fördern. Ende 2012 scheiterte eine Gesetzesinitiative zur Begünstigung der energetischen Gebäudesanierung im Vermittlungsausschuss angesichts zu erwartender Steuermindereinnahmen in Höhe von 1,5 Milliarden Euro pro Jahr, von denen mehr als die Hälfte durch Länder und Gemeinden zu schultern gewesen wären. Angesichts der engen Restriktionen im Rahmen der Schuldenbremse erscheint die Forderung der Bundesländer nach einem Ausgleich der Mindereinnahmen durch den Bund plausibel. Der aktuelle erneute Anlauf zu einer gesetzlichen Regelung im Bundesrat sollte dieses Anliegen berücksichtigen.
- Ungeachtet dessen sollte das Hauptaugenmerk nach wie vor auf dem Energie- und Klimafonds liegen, der ursprünglich als Herzstück der Effizienzförderung konzipiert wurde: Jährlich 3,3 Milliarden Euro sollten ihm ab dem Jahr 2013 zur Verfügung stehen, davon allein 1,5 Milliarden Euro für die Gebäudesanierung. Allerdings: Der als Sondervermögen aufgesetzte Fonds finanziert sich aus den Einnahmen aus dem Handel mit CO₂-Zertifikaten. Während die Bundesregierung der Erlösplanung des Fonds für 2013 etwa einen Zertifikatpreis von zehn Euro zu Grunde legte, bewegt sich letzterer in jüngerer Vergangenheit unterhalb von vier Euro. Das hat zu massiven Einnahmeausfällen geführt, sodass der Wirtschaftsplanansatz für das Jahr 2013 lediglich 1,9 Milliarden Euro vorsieht. Aller Voraussicht nach werden die Einnahmen auch diesen Wert noch deutlich unterschreiten. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, den Energie- und Klimafonds mit einer alternativen, verlässlichen Finanzierungsbasis zu versehen, die insbesondere die Aufstockung der für die Gebäudesanierung zur Verfügung stehenden Mittel auf zwei Milliarden Euro jährlich ermöglicht.

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

4.4 Die doppelte Dividende: Wachstumseffekte

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

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

Angesichts der vergleichsweise schwachen privaten Investitionstätigkeit, durch die sich Deutschland in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten auszeichnete, dürften vermehrte staatliche Investitionen im Wesentlichen zusätzlich zu Investitionen des Privatsektors vorgenommen werden, diese also nicht ersetzen, sondern im Gegenteil anregen. Strukturell umfangreichere Investitionen vor allem in die kommunale Ver-

kehrsinfrastruktur und den Ausbau von Schulen sollten sich in erster Linie positiv auf den privaten Bausektor auswirken, der seine Kapazitäten in Anbetracht einer dauerhaft besseren Auftragslage ausweiten und folglich auch selbst mehr investieren dürfte. Die Wachstumseffekte wären besonders groß, wenn zumindest die zusätzlichen öffentlichen Nettoinvestitionen im Sinne der goldenen fiskalpolitischen Regel durch eine staatliche Schuldenaufnahme finanziert werden könnten. Dann müssten kaum zusätzliche Steuern erhoben werden, die das verfügbare Einkommen der Haushalte belasten würden. Bleibt eine entsprechende Reform der Schuldenbremse hingegen aus, sollten bevorzugt hohe Einkommen und Vermögen stärker zur Finanzierung herangezogen werden, um den Verlust an Konsum zu begrenzen, der für sich genommen das Wachstum dämpfen könnte. Die positiven Wachstumseffekte höherer Investitionen sollten dann deutlich überwiegen.

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

5. Fazit

Im vorliegenden Beitrag haben wir auf Basis einer Bestandsaufnahme der ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklung seit der Jahrtausendwende skizziert, wie eine mit den inzwischen weitgehend konsensfähigen Zielsetzungen nachhaltiger Gesellschaftspolitik kompatible Konzeption aussehen könnte und welche konkreten politischen Maßnahmen sie beinhalten müsste. Wir haben die Auswahl dieser Maßnahmen anhand der identifizierten Zielsetzungen begründet und erläutert, welche Auswirkungen auf die Wohlstandsentwicklung wir uns von ihrer Umsetzung versprechen. Nicht zuletzt die Beratungen der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ haben allerdings deutlich gemacht, dass Einigkeit bei der

Formulierung von Zielsetzungen erheblich leichter zu erzielen ist als bei der Bestimmung geeigneter Maßnahmen zur Zielerreichung. Vor diesem Hintergrund verstehen wir die vorliegende Arbeit in erster Linie als Beitrag zu einer breiten gesellschaftlichen Debatte. Welche politischen Schwerpunktsetzungen sie vornimmt und wie sie mit Wechselwirkungen und Zielkonflikten zwischen verschiedenen Dimensionen nachhaltiger Wohlstandsentwicklung umgeht, wird in den kommenden Wochen und Monaten die neue Bundesregierung zu entscheiden haben. Es steht zu wünschen, dass sie dabei die in jüngster Zeit gewonnenen Erkenntnisse aus dieser Debatte aufnimmt und in die Formulierung und Vermittlung ihrer Politik einfließen lässt.

Literaturhinweise

- 50Hertz Transmission GmbH; Amprion GmbH; TenneT TSO GmbH; TransnetBW GmbH 2013: Neue Netze für Neue Energien.
- Allmendinger, J.; Nicolai, R. 2010: Bildungs- und Sozialpolitik, in: Soziale Welt, 61, 2010, S. 109-115.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012: Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Bach, S.; Mudrack, T. 2013: Reichensteuer-Erhöhungen: Durch Finanzausgleich profitieren auch arme Länder, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 36/2013, S. 13-21.
- Bellmann, L.; Grunau, P.; Leber, U.; Noack, M. 2013: Weiterbildung atypisch Beschäftigter. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung; Institut für Schulentwicklungsforschung TU Dortmund; Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Jena 2013: Chancenspiegel 2013 – Zur Chancengerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der deutschen Schulsysteme, Verlag Bertelsmann Stiftung., Bielefeld.
- Blazejczak, J.; Diekmann, J.; Edler, D.; Kemfert, C.; Neuhoff, K.; Schill, W.-P. 2013: Energiewende erfordert hohe Investitionen, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 26/2013, S. 19-30.
- Bonin, H. 2012: Minijobs: Schritt in die falsche Richtung, in: Wirtschaftsdienst 12/2012, S. 792.
- Bosch, G. 2010: In Weiterbildung investieren: Ein Weiterbildungsfonds für Deutschland, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bosch, G.; Weinkopf, C. 2012: Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bosch, G.; Weinkopf, C. 2013: Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen, in: WSI-Mitteilungen, 6/2013, S. 393-404.
- Brenke, K.; Grabka, M. 2011: Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 45/2011, S. 3-15.
- Bruckmeier, K.; Eggs, J.; Himsel, C.; Trappman, M.; Walwei, U. 2013: Aufstocker im SGB II – Steinig und lang: Der Weg aus dem Leistungsbezug, IAB Kurzbericht 14/2013.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) 2013: Weiterbildungsverhalten in Deutschland – AES Trendbericht 2012, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2012: Frauen im Minijob – Motive und (Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2012: Erster Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“, Berlin.

- Bundesministerium der Finanzen 2012: Das kommunale Zukunftsinvestitionsprogramm, in: BMF Monatsbericht Februar 2012, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen 2013: Deutsches Stabilitätsprogramm – Aktualisierung 2013, Berlin.
- Bundesnetzagentur; Bundeskartellamt 2012: Monitoringbericht 2012, Bonn.
- Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. 2012: BEE-Hintergrund zur EEG-Umlage 2013. Bestandteile, Entwicklung und Höhe, Berlin.
- Castro Caldas, J. 2012: The Consequence of Austerity Policies in Portugal, FES International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Center for Economic and Social Rights 2012: Spain is Rolling Back on Social Investment, in: Fact Sheet Spain, Madrid/New York.
- Dauderstädt, M. 2013: Deutschland – ein Wundermärchen, WISO direkt, August 2013, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Deutsche Bundesregierung 2012: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Fortschrittsbericht 2012, Berlin.
- Deutsche Bundesregierung 2013: Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2013a: Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, Bundestagsdrucksache 17/13300.
- Deutscher Bundestag 2013b: Anträge auf Gewährung der Besonderen Ausgleichsregelung im Erneuerbare-Energien-Gesetz für das Jahr 2014. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis '90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 17/14643.
- Deutscher Gewerkschaftsbund; Deutsches Studentenwerk 2013: Soziale Öffnung durch eine starke Studienfinanzierung: 10 Eckpunkte für ein modernes BAföG.
- DIW Berlin 2013: Investitionen für mehr Wachstum – Eine Zukunftsagenda für Deutschland, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 26/2013.
- Dullien, S.; Schieritz, M. 2011: Die deutsche Investitionsschwäche: Die Mär von den Standortproblemen, in: Wirtschaftsdienst 7/2011, S. 458-464.
- Dullien, S.; van Treeck, T. 2012: Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Ebert, M. 2012: Flexicurity auf dem Prüfstand: Welches Modell hält der Wirtschaftskrise stand?, edition sigma, Berlin.
- Ehrentraut, O.; Matuschke, M.; Schmutz, S.; Schüssler, R. 2011: Fiskalische Effekte eines gesetzlichen Mindestlohns, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Eichel, H., Fink, P.; Tiemann, H. 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Europäische Kommission 2010: Energy Infrastructure Priorities for 2020 and Beyond – A Blueprint for an Integrated European Energy Network, Commission Staff Working Dokument Nr. 1395, Brüssel.

- Eurostat 2013: Taxation Trends in the European Union, Brüssel.
- Fichtner, F.; Junker, S.; Schwäbe, C. 2012: Die Einkommensverteilung: Eine wichtige Größe für die Konjunkturprognose, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 22/2012, S. 3-10.
- Grabka, M.; Frick, J. 2012: Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 43/2012, S. 3-15.
- Groll, D.; Kooths, S. 2013: Vor der Bundestagswahl: Argumente für Mindestlöhne überzeugen nicht, in: Wirtschaftsdienst 8/2013, S. 545-551.
- Hartung, S. 2012: Betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung in Deutschland, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Herzog-Stein, A.; Lindner, F.; Sturn, S. 2013: Explaining the German Employment Miracle in the Great Recession – The Crucial Role of Temporary Working Time Reduction, IMK Working Paper Nr. 113.
- Hohendanner, C.; Stegmaier, J. 2012: Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben – Umstrittene Minijobs, IAB Kurzbericht Nr. 24/2012.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Tübingen 2012: Aktualisierung der Berichterstattung über die Verteilung von Einkommen und Vermögen – Enderbericht der Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Tübingen.
- Institut für Wärme und Oeltechnik e.V. (Hrsg.) 2013: Energetische Gebäudesanierung in Deutschland, Hamburg.
- Jahn, E.; Weber, E. 2013: Zeitarbeit – Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung, IAB Kurzbericht Nr. 2/2013.
- Jørgensen, H. 2011: Danish Flexicurity in Crisis – Or Just Stress-Tested by the Crisis?, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kalina, T.; Weinkopf, C. 2013: „Niedriglohnbeschäftigung 2011 – Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn“, IAQ-Report 1/2013.
- Kammer, A. 2013: Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse. Eine Analyse der Umverteilungswirkung, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Karanikolos, M. et al. 2013: Financial Crisis, Austerity, and Health in Europe, in: The Lancet, 381, S. 1323-1331.
- Kemfert, C.; Schäfer, D. 2012: Finanzierung der Energiewende in Zeiten großer Finanzmarktinstabilität, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 31/2012, S. 3-14.
- Klär, E. 2013: Potential Economic Variables and Actual Economic Policies in Europe, in: Intereconomics 1-2/2013, S. 33-40.
- Klär, E., Lindner, F.; Šehović, K. 2013: Investitionen in die Zukunft? Zur Entwicklung des deutschen Auslandsvermögens, in: Wirtschaftsdienst 3/2013, S. 189-197.
- Klär, E.; Slacalek, J. 2006: Entwicklung der Sparquote in Deutschland – Hindernis für die Erholung der Konsumnachfrage, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 40/2006, S. 537-543.

- Kreditanstalt für Wiederaufbau 2012: Falsche Diagnose, richtige Therapie? Zur Sinnhaftigkeit von Schuldenbremsen, Frankfurt am Main.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau 2013: KfW-Kommunalpanel 2012, Frankfurt am Main.
- Kunert, U.; Link, H. 2013: Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 26/2013, S. 32-38.
- Lindner, F. 2013: Banken treiben Eurokrise, IMK Report Nr. 82.
- Manning, A. 2013: Minimum Wages: A View from the UK, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Februar/Mai 2013, S. 57-66.
- Middendorff, E.; Apolinarski, B.; Poskowsky, J.; Kandulla, M.; Netz, N. 2012: Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012, HIS Institut für Hochschulforschung, Hannover.
- Monopolkommission 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Düsseldorf.
- OECD 2008: Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries – Country Note: Germany, Paris.
- Plunkett, J.; Hurrell, A. 2013: Fifteen Years Later – A Discussion Paper on the Future of the UK National Minimum Wage and Low Pay Commission, Resolution Foundation, London.
- Priewe, J. 2011: Die Weltwirtschaft im Ungleichgewicht – Ursachen, Gefahren, Korrekturen, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Priewe, J.; Rietzler, K. 2010: Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991-2010, WISO Diskurs, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Reidenbach, M.; Bracher, T.; Grabow, B.; Schneider, S.; Seidel-Schulze, A. 2008: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Rhein, T. 2013: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich, IAB Kurzbericht Nr. 15/2013.
- Rietzler, K.; Teichmann, D.; Truger, A. 2013: IMK Steuerschätzung 2013-2017, IMK Report Nr. 81.
- Roland Berger Strategy Consultants 2011: The Structuring and Financing of Energy Infrastructure Projects, Financing Gaps and Recommendations Regarding the New TEN-E Financial Instrument, Endbericht für die EU-Generaldirektion Energie, Berlin/Brüssel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2010: Jahresgutachten 2010/2011: Chancen für einen stabilen Aufschwung, Wiesbaden.
- Schmid, K.; Stein, U. 2013: Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991-2010, IMK Study Nr. 32.
- Schratzstaller, M. 2013: Für einen produktiven und solide finanzierten Staat – Determinanten der Entwicklung der Abgaben in Deutschland, Teilstudie 1 im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Schulten, T. 2013: WSI-Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa, in: WSI Mitteilungen Nr. 2/2013, S. 126-132.

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Autoren

Dr. Erik Klär

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

Fabian Lindner

Referent im Referat für Allgemeine Wirtschaftspolitik am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung in Düsseldorf.

Dr. Kenan Šehović

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

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



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Deutschland – ein Wundermärchen

WISO direkt

Außenwirtschaft

Europäische Wettbewerbsdesorientierung

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs

WISO direkt

Außenwirtschaft

Staatsgläubigerpanik ist keine Eurokrise!

WISO direkt

Steuerpolitik

Die Steuerpolitik der letzten Dekaden unterminiert die Soziale Marktwirtschaft – Warum wir eine gerechtere Steuerpolitik brauchen

WISO direkt

Steuerpolitik

Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Innovative Ansätze in der Beratung von Migrantinnen und Migranten mit Gründungsambitionen – Potenziale aus der akademischen Gründungslehre nutzen

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Energiearmut als Querschnitts-Herausforderung – Impulse für eine politische Strategie

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Arbeitsmarkt und Luftverkehr – Wachstum trotz Strukturwandel und Luftverkehrsteuer

WISO direkt

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt – Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Zukunft der Krankenhäuser

Mehr Qualität, flächendeckende Versorgung und gerechte Finanzierung

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gute Pflege vor Ort

Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Weiterbildungsbeteiligung

Anforderungen an eine Arbeitsversicherung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Humanisierung der Arbeit braucht Forschung

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Perspektivenwechsel in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Grundlagen für eine neue Migrations- und Integrationspolitik

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

