



Wachstum, Gerechtig- keit und Nachhaltigkeit

Tripolare Herausforderungen für die Soziale Marktwirtschaft

Dominik Enste / Hans-Peter Klös

Köln, 01.12.2021

IW-Policy Paper 27/2021

Aktuelle politische Debattenbeiträge



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

@iw_koeln

LinkedIn

@Institut der deutschen Wirtschaft

Facebook

@IWKoeln

Instagram

@IW_Koeln

Autoren

Prof. Dr. Dominik Enste

enste@iwkoeln.de

0221 – 4981-730

Dr. Hans-Peter Klös

kloes@iwkoeln.de

0221 – 4981-710

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

Stand:

November 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Dimensionen von Gerechtigkeit.....	6
3 Wachstum, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit	11
4 Soziale Marktwirtschaft und Nachhaltigkeit.....	17
5 Ausblick.....	23
Literaturverzeichnis	25
Abstract.....	30
Abbildungsverzeichnis.....	31

JEL-Klassifikation

B40 – Dogmengeschichte und Methodik der Wirtschaftswissenschaften; heterodoxe Ansätze

D63 – Gleichheit, Gerechtigkeit, Ungleichheit; andere normative Kriterien und Bewertungen

O43 – Institutionen und Wachstum

Zusammenfassung

In den letzten beiden Dekaden hat sich eine Debatte um das Verhältnis zwischen Wachstum und Wohlstand entsponnen, die zahlreiche neue Konzepte, Indikatoren und Zielbündel hervorgebracht hat. Dies schließt zunehmend die Betonung von Nachhaltigkeitskonzepten mit ein. Verstärkt wird diese Entwicklung auch vom deutlichen Wunsch in der Bevölkerung nach mehr Klimaschutz und Nachhaltigkeit, zu dem sich auch Fragen nach der Sinnhaftigkeit von Wachstum gesellen. Die Präferenzverschiebungen in der Bevölkerung gehen einher mit Milieuveränderungen und haben auch zu einem veränderten Wahlverhalten und einer neuen Regierungskoalition geführt. In einer stilisierten Triangulation der drei Markenkern einer Ampelkoalition – nämlich Gerechtigkeit (SPD), Nachhaltigkeit (GRÜNE) und Wachstum (FDP) – wird dargelegt, wie sich unterschiedliche Gerechtigkeitsvorstellungen in verschiedenen Wachstums- und Wohlstandskonzepten niederschlagen und welche Optionen für ein nachhaltiges und generationengerechtes Wachstum durch eine marktwirtschaftliche Politik sich daraus ableiten lassen.

Gestützt auf international vergleichende Daten wird gezeigt, dass das deutsche Wirtschaftsordnungsmodell der „Sozialen Marktwirtschaft“ eine gute Ausgangsposition bietet, um den Strukturwandel hin zu einer ressourcenschonenderen Produktion erfolgreich zu meistern. Bei einem internationalen Vergleich der 17 Sustainable Development Goals (SDG) der Vereinten Nationen für 164 Länder rangiert Deutschland im Hinblick auf die Erreichung der Ziele Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit auf Rang 4 und hat sich bei 15 der 17 Ziele auf hohem Niveau sogar noch weiter verbessert. Zwischen sozialer Gerechtigkeit und einem freiheitlichen Ordnungsrahmen gibt es dabei einen positiven Zusammenhang. Zudem zeigt sich, dass Wohlstand und soziale Gerechtigkeit in der Regel Hand in Hand gehen: Mit Ausnahme der USA bieten Länder, die über einen hohen materiellen Wohlstand verfügen, zugleich mehr soziale Sicherheit und Gerechtigkeit. Auch diesbezüglich hat Deutschland in der vergangenen Dekade den größten Fortschritt aller verglichenen Länder aufzuweisen.

Wachstum, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit können einander innerhalb eines ordnungspolitischen, institutionellen Rahmens verstärken und dadurch die Qualität des Wachstums verbessern. Wohlstand und Nachhaltigkeit können dabei umso besser gesichert werden, je verlässlicher der politische Ordnungsrahmen ist. Durch eine stärkere Bepreisung von Umweltgütern und eine investive Kraftanstrengung kann es gelingen, die Wertschöpfungsbasis der deutschen Volkswirtschaft zu sichern und dadurch auch die anderen SDG noch besser zu erreichen. Damit werden Priorisierungen und De-Priorisierungen staatlichen Handelns verbunden sein müssen. Zu den Priorisierungen zählen die Sicherung der fiskalischen Nachhaltigkeit einerseits und der ökologischen Nachhaltigkeit andererseits. Für beide Ziele stellen die Schaffung eines marktwirtschaftlichen Level Playing Fields, die Sicherung eines Gleichgewichts der drei Nachhaltigkeitssäulen sowie die Setzung und Nutzung marktwirtschaftlicher Anreize und eines Green Nudging wichtige Erfolgsfaktoren dar.

1 Einleitung

Das Leben in Deutschland ist – trotz der Auswirkungen der weltweiten Corona-Pandemie – immer noch von einem nie dagewesenen materiellen Wohlstand geprägt. Auch international gesehen ist in den meisten Staaten weltweit der Wohlstand gestiegen, die Lebenserwartung hat sich erhöht und die Armut konnte bis zum pandemiebedingten Einbruch der Wirtschaft verringert werden. Trotzdem ist die allgemeine Lebenszufriedenheit in Deutschland im Trend kaum gestiegen. Zudem hat sich in den letzten beiden Dekaden national wie international eine Debatte um das Verhältnis zwischen Wachstum und Wohlstand entsponnen, die zahlreiche neue Konzepte, Indikatoren und Zielbündel hervorgebracht hat. Dies schließt zunehmend die Betonung von Nachhaltigkeitskonzepten mit ein. Verstärkt wird die Debatte auch vom deutlichen Wunsch nach mehr Klimaschutz und Nachhaltigkeit in der Bevölkerung, der nicht zuletzt durch Katastrophen wie die Überschwemmungen in der Eifel und im Ahrtal im Juli 2021 an Bedeutung gewinnt. Auch zeigt eine Befragung von jungen Menschen in 45 Ländern, die zwischen 1983–1994 (Millennials) und 1995–2003 (GenZ) geboren wurden, dass den Millennials und der GenZ Umwelt- und Klimaschutz und Fragen von Gesundheit, Arbeitslosigkeit und Wachstum gleichermaßen wichtig sind (Deloitte, 2021).

Schon für eine vergleichsweise homogene Altersgruppe muss mithin von konkurrierenden und sich verändernden Präferenzen ausgegangen werden. Weitet man den Blick und bezieht auch heterogene Altersgruppen mit ein, kommen noch deutlich vielschichtigere Präferenzen hinzu. Eine empirisch gehaltvolle Annäherung an veränderte Präferenzstrukturen bieten etwa die SINUS-Milieustudien. Danach sind Milieus, die sich aus unterschiedlichen Wertvorstellungen konstituieren, in laufender Veränderung: „Nachhaltigkeit ist zu einer sozialen Norm geworden und somit in immer mehr Milieus handlungsleitend im Alltag. Nachhaltigkeit ist nicht mehr eine Frage des „Ja“ oder „Nein“, sondern des „Wie“ (SINUS, 2021). Erst jüngst wurde das Milieu der sogenannten „Bürgerlichen Mitte“ ganz aufgegeben. Diese veränderten Werthaltungen führen auch zu einem nach Altersgruppen deutlich veränderten Wahlverhalten, wie die aktuelle Bundestagswahl gezeigt hat (Neu/Pokorny, 2021). Das Wahlverhalten seinerseits wiederum wird ganz entscheidend von Wert- und Gerechtigkeitsvorstellungen geprägt, die sich in einer laufenden Veränderung befinden und auch stark von aktuellen Ereignissen beeinflusst werden können (Mühleck, 2009).

In der neuen Koalition treffen sehr unterschiedliche Gerechtigkeitskonzepte, Milieus und politische Präferenzen aufeinander, die in der Schnittmenge auch eine neue Herausforderung für das bundesdeutsche Leitbild einer Sozialen Marktwirtschaft darstellen. Daher möchte das Papier in einer stilisierten Triangulation der Markenkern einer Ampelkoalition – nämlich Gerechtigkeit (SPD), Nachhaltigkeit (GRÜNE) und Wachstum (FDP) – darlegen, ob und wie sich verschiedene Gerechtigkeitsvorstellungen mit unterschiedlichen Wachstums- und Wohlstandskonzepten verbinden und welche Optionen sich daraus für ein nachhaltiges und generationengerechtes Wachstum durch eine marktwirtschaftliche Politik ableiten lassen. Dazu wird in Abschnitt 2 ein kurzer Abriss über verschiedene Gerechtigkeitskonzepte gegeben, die in ihrer normativen Prägung auch Auswirkungen auf den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und dem individuellen Wohlergehen haben können. Abschnitt 3 bietet eine kurze Geschichte der verschiedenen Wachstumskonzepte, ordnet diese in aktuelle nationale wie internationale Politikinitiativen und zeigt, dass wirtschaftliche Freiheit Nachhaltigkeit fördern kann. Abschnitt 4 diskutiert die bisherige Performance Deutschlands bei der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen. Abschnitt 5 gibt einen kurzen Ausblick, wie eine marktwirtschaftliche Ordnung Antworten auf veränderte Herausforderungen an eine ökologische Nachhaltigkeit geben kann.

2 Dimensionen von Gerechtigkeit

„In der empirischen Gerechtigkeitsforschung werden vier grundlegende Verteilungsprinzipien unterschieden: Das Gleichheitsprinzip fordert, Güter und Lasten gleich zu verteilen. Dem Bedarfsprinzip entspricht eine Verteilung, die grundlegende Bedürfnisse deckt. Das Leistungsprinzip fordert, denjenigen mehr zu geben, die höhere Leistungen erbracht haben. Schließlich werden nach dem Anrechtsprinzip Güter und Lasten anhand von Statusmerkmalen wie Familienansehen oder Herkunft verteilt“ (Adriaans et al., 2019, 822). Im Folgenden werden kurz einige dieser Prinzipien diskutiert, denen jeweils unterschiedliche Wertvorstellungen zugrunde liegen. Sie werden um Ausführungen zu einer Befähigungsgerechtigkeit und zu der vor allem im Nachhaltigkeitskontext relevanten Generationengerechtigkeit ergänzt.

Bedarfsgerechtigkeit

Eine weit verbreitete Gerechtigkeitsidee bezieht sich auf die Grundausrüstung mit Gütern und die Befriedigung der vielfältigen Bedürfnisse der Menschen. Naturgemäß ist die Interpretation dessen, was Menschen zum Leben benötigen, hochnormativ und nicht ohne Setzungen zu beantworten. Eine sehr basale Interpretation von Bedarfsgerechtigkeit orientiert sich an den menschlichen Grundbedürfnissen. Der zentrale Bezugspunkt dieses Paradigmas ist das Kriterium „Armut“ und die Vermeidung von extremer Armut. Als absolut arm gilt, wer weniger als 1,90 US-Dollar pro Tag an Einkommen zur Verfügung hat. Diese Definition legt einen absoluten Grenzwert für alle Staaten der Welt fest. Gemessen daran ist die weltweite Armut in den letzten 100 Jahren stark zurückgegangen, obwohl die Weltbevölkerung deutlich gestiegen ist. Auch die nicht-extreme relative Armut (3,20 bzw. 5,50 US-Dollar pro Tag) ist weltweit zurückgegangen. Die Pandemie hat aber diesen strukturell positiven Trend verlangsamt oder – je nach Schätzung – auch gestoppt (World Bank, 2020b, 35 ff.). Nach dem Welternährungsbericht ist die Anzahl der Hungernden im Jahr 2020 wieder um etwa 1,5 Prozentpunkte auf knapp 10 Prozent der Weltbevölkerung gestiegen (FAO et al., 2021).

Der Rekurs auf die internationale Interpretation von Bedarfsgerechtigkeit ist naturgemäß sehr weit entfernt von einer Debatte über Bedarfsgerechtigkeit in Deutschland. Sie erfüllt aber zumindest einen doppelten heuristischen Zweck, auf die Schwierigkeit der Ausdeutung und politischen Umsetzung von Maßnahmen zur Sicherung von Bedarfsgerechtigkeit hinzuweisen. Es wird nämlich zum einen deutlich, dass Produktion, Produktivität und weltweite Wertschöpfung erforderlich sind, um dem nach UN-Projektionen bis zum Jahr 2100 zu erwartenden Bevölkerungswachstum auf rund 10 Milliarden Menschen (vgl. Future Population Growth – Our World in Data, 2019) eine Hoffnung auf eine Entwicklung jenseits eines Nullwachstums bei der Produktion von Gütern und Dienstleistungen gegenüberzustellen, soll es nicht zugleich mit der Bevölkerungszunahme zu einer weltweit steigenden Armutsquote¹ kommen. Hinzu kommen zum anderen für die entwickelten Gesellschaften des globalen Nordens wie Deutschland die Herausforderungen des demografischen und ethnischen Wandels der Bevölkerung und der zunehmenden Alterung vieler Gesellschaften.

¹ Die relative Armut wird gemessen an Medianhaushaltseinkommen. Wer über weniger als 60 Prozent dieses Einkommens verfügt, gilt demnach als armutsgefährdet. In Deutschland zeigte sich die Spreizung der Einkommen zwischen den unteren 40 Prozent und den oberen 60 Prozent zu Beginn der 2000er Jahre durch eine Zunahme der Armutsgefährdungsquote. Nachdem die Quote in den 1990er Jahren bei rund 11 Prozent lag, stieg sie zwischen 1999 und 2005 auf 14 Prozent und in Folge der Finanzkrise auf über 15 Prozent. Zuwanderung aus Osteuropa nach 2010 und aus dem Nahen Osten vor allem bis 2015 ließ die Niedrigeinkommensquote bis auf ihren vorläufigen Höchstwert von 16,7 Prozent im Jahr 2015 ansteigen. Seitdem ist diese auf 15,9 Prozent gesunken (Stockhausen/Maiworm, 2021, 48). Je nach Definition von Armut (relative vs. absolute) wird man die Lage in Deutschland bezüglich der Bedarfsgerechtigkeit somit je nach Blickwinkel unterschiedlich bewerten.

Bedarfsgerechtigkeit und (soziokulturelles) Existenzminimum werden daher in Industrienationen entsprechend anders interpretiert und gemessen. An diese gänzlich andere Interpretation von Bedarfsgerechtigkeit knüpfen sich daher stets auch kontroverse Debatten über die richtige Justierung der verwendeten empirischen Indikatoren und deren Entwicklung.

Verteilungsgerechtigkeit

Wer unter Gerechtigkeit nicht primär Bedarfsgerechtigkeit, sondern Verteilungsgerechtigkeit versteht, möchte in einer Gesellschaft Güter und Leistungen möglichst gleich zwischen den Menschen verteilt sehen. „Jedem das Gleiche“ als Maxime dieser Wertvorstellung kann intuitiv und aus einer bestimmten normativen Position betrachtet zunächst als gerecht erscheinen, hat sich aber in dieser Absolutheit bisher nicht als mehrheitsfähig erwiesen. Das moderne Verständnis von Verteilungsgerechtigkeit beruht vielmehr zu großen Teilen auf dem Werk von John Rawls, nach dessen Auffassung die Ergebnisse wirtschaftlichen Handelns dann gerecht sind, wenn Menschen ihnen zustimmen würden, ohne zu wissen, welchen Status sie selbst in dieser Gesellschaft innehaben würden, wenn sie sich also sozusagen hinter dem „Schleier der Unwissenheit“ befänden (Rawls, 1971).

Diese normative Axiomatik sagt indessen noch nichts darüber aus, nach welchen Kriterien die Verteilung der Einkommen geschehen soll (Ebert, 2010). Eine vollkommene Gleichheit wird weder als eine notwendige noch als eine hinreichende Voraussetzung für Gerechtigkeit erachtet, weil Menschen neben ihren unterschiedlichen Fähigkeiten auch verschiedenartige Präferenzen haben, wodurch selbst bei identischen Rahmenbedingungen und Ressourcenausstattungen voneinander abweichende Ergebnisse zu erwarten sind (Sen, 2009; Adrian, 2011). Häufig werden diese an der Einkommens- und Vermögensverteilung festgemacht. Die Einkommensverteilung weist dabei international deutlich geringere Ungleichheiten auf als die Vermögensverteilung. Bei der weltweiten Vermögensverteilung hat das Ausmaß der Ungleichheit – gemessen am Gini-Index – zwischen 2000 und 2020 „within countries“ im Durchschnitt zugenommen, in Deutschland hingegen von über 81 auf 78 abgenommen. Bezüglich der „between country“-Ungleichheit ist der Trend aber in den beiden vergangenen Dekaden rückläufig gewesen, weil das Haushaltsvermögen in bevölkerungsstarken Ländern wie China und Indien stark gestiegen ist (Credit Suisse, 2021). In Deutschland ist die Einkommensungleichheit – gemessen am Gini-Koeffizienten – in den letzten Jahren entgegen der öffentlichen Wahrnehmung sogar leicht gesunken (Stockhausen/Maiworm, 2021, 51) und liegt beim Nettoeinkommen bei 0,289 und beim Markteinkommen bei 0,477.

Die international gesehen zunehmende Einkommensungleichheit zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen in der Welt ist auch eine Folge des Wohlstandszuwachses, da die Chancen und Möglichkeiten, am Wirtschaftswachstum zu partizipieren, international nicht gleichverteilt sind. Mobile, gut ausgebildete Personen und Menschen mit Begabungen, die weltweit knapp sind, profitieren mehr als andere von der allgemeinen Entwicklung. Auch die Corona-Pandemie wirkt im internationalen Kontext zunächst ungleichheitsverstärkend. Über umverteilende Maßnahmen, wie etwa eine Erbschafts- oder Vermögensbesteuerung, versuchen einige Länder, die Vermögensungleichheit zu vermindern und die Startchancen zu verbessern. Deutschland geht diesen Weg der Vermögensbesteuerung bisher richtigerweise nicht. Die verfügbare Evidenz deutet unter anderem auf einen hohen Anteil produktiver Nutzung von Betriebsvermögen und ein sehr ungünstiges Verhältnis von Erhebungsaufwand und fiskalischem Ertrag hin (Niehues/Pimpertz/Stockhausen, 2021). Eine einmalige Vermögensabgabe, etwa zur Finanzierung der Corona-Folgelasten, beschädige zudem das Vertrauen von Sparern und Investoren (Wissenschaftlicher Beirat des BMF, 2021).

Chancengerechtigkeit

Ein in der Gerechtigkeitsdebatte für moderne Wohlfahrtsgesellschaften besonders relevantes Konzept ist das der Chancengerechtigkeit (Kersting, 2010). Rekuriert wird dabei nicht nur auf Startchancen, sondern auch auf die jeweilige soziale Umgebung, da beide von Umständen beeinflusst werden, die außerhalb des Individuums liegen. „Welche Chancen Menschen offenstehen, darüber entscheidet [...] auch der Zufall der Geburt“ (Cremer, 2021, 9). Bei der Chancengerechtigkeit geht es daher – anders als bei Prinzipien wie Bedarfs- oder Verteilungsgerechtigkeit – nicht um die Verteilung von Gütern und Lasten, sondern um die „Verteilung der Möglichkeit und Fähigkeit, Güter zu erwerben und Lasten zu vermeiden“ (Ebert, 2010).

Zur Ermöglichung dieser Freiheiten bedarf es unterstützender Rahmenbedingungen. Eine entscheidende Grundlage für Chancengerechtigkeit ist Bildung. Nur durch einen offenen Zugang zu Bildungschancen erhalten Menschen die Möglichkeit, durch eigene Anstrengungen am wirtschaftlichen Leben teilzuhaben und die eigenen Fähigkeiten bestmöglich zu nutzen. Die weltweiten Bildungschancen haben sich in den letzten Jahrzehnten ebenfalls deutlich verbessert (Unesco, 2019). Nahezu alle weltweit verfügbaren Indikatoren zur Bildungsbeteiligung zeigen eine verbesserte Beteiligung der Weltbevölkerung an Bildungsprozessen auf. Für Deutschland allerdings ist das Problem der Kopplung zwischen Bildungsergebnissen und den Ressourcen des Elternhauses nach wie vor besonders relevant und hat sich durch die Unterdigitalisierung der deutschen Schulen während der Pandemie noch weiter akzentuiert (Geis-Thöne/Plünnecke, 2021).

Einen Konkretisierungsversuch bei der Umsetzung des Konzepts der Chancengerechtigkeit unternimmt der maßgeblich auf Sen zurückgehende Befähigungsansatz („capabilities approach“). Dieser vorwiegend aus einer entwicklungspolitischen Tradition stammende Ansatz lässt sich auch auf entwickelte Volkswirtschaften übertragen, indem die Herstellung von „Verwirklichungschancen“ (Cremer), die ganz maßgeblich auch auf Bildungsfragen rekurrieren, dem Konzept der Verteilungsgerechtigkeit gegenübergestellt wird. Mit dem Befähigungsansatz wird gleichzeitig auch eine eher liberale politische Gerechtigkeitstheorie begründet (Dabrock, 2012), die stärker auf „Eigenverantwortung und Selbstsorge“ setzt (Cremer, 2021, 12). Der freiheitsorientierte Ansatz der Befähigungsgerechtigkeit möchte die Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben stärken, akzeptiert dabei aber das Verdienstprinzip, aus dem auch eine ungleiche Einkommensverteilung folgen kann. Dies ist eine andere Nuancierung einer Begründung für eine sozialstaatliche Aktivität als die vielfach vorherrschende Ausdeutung des Wesens von sozialer Gerechtigkeit. Bei näherer Betrachtung wird zudem deutlich, dass Befähigungsgerechtigkeit eine Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit ist, weil sie auf der Entstehensebene von sozialen Leistungen und nicht auf der Ergebnisebene ansetzt. Damit ist sie auch dem Wachstumsgedanken näher als dem Verteilungsgedanken.

Leistungsgerechtigkeit

Aus dem vorstehend Gesagten ergibt sich unmittelbar, dass eine Diskussion unterschiedlicher Gerechtigkeitskonzepte – zumal mit Blick auf das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft – ohne eine Erörterung der Leistungsgerechtigkeit defizitär bleiben muss. Die Betonung von Leistungsgerechtigkeit impliziert, dass Ungleichheit nicht ungerecht ist, wenn sie auf unterschiedliche Leistungen zurückgeht. „Gerechtigkeit ist kein Synonym für Gleichheit“ (Cremer, 2021,10). Wenn trotz gleicher Startchancen Ungleichheit im Lebensverlauf entsteht, kann diese durch unterschiedliche Leistungen gerechtfertigt sein. Dieses Paradigma wird aber frontal herausgefordert etwa durch Arbeiten von Michael Sandel, der von einer „Tyrannei der Leistungsgesellschaft“ spricht und das „Ende des Gemeinwohls“ diagnostiziert (Sandel, 2020). Der Kontrast zum auch

regierungsseitig vertretenen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft könnte kaum größer sein: „In der Sozialen Marktwirtschaft schafft eine starke Wirtschaft gute und sichere Jobs. Dabei werden die Einkommen grundsätzlich nach dem Leistungsprinzip erzielt“ (BMWi, o.J.). Auch hier zeigt sich, wie normativ die Debatte um Gerechtigkeitsprinzipien im Kern ist.

Auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung gibt es eine breite Akzeptanz dafür, dass Leistungsgerechtigkeit bedeutet, dass man „entsprechend seiner Leistung belohnt wird“ (Institut für Demoskopie Allensbach, 2021b, 3). Aus Daten des European Social Survey (ESS) geht hervor, dass in Deutschland eine im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Akzeptanz von Leistungsbelohnung besteht: „Befragte in Deutschland stimmen im europäischen Vergleich häufiger dem Bedarfs- und dem Leistungsprinzip zu. Das Gleichheitsprinzip wird hingegen in Deutschland vergleichsweise seltener unterstützt“ (Adriaans et al., 2019, 822). Ungleichheit wird aus dieser Perspektive nicht zwangsläufig als Ungerechtigkeit wahrgenommen: „Einkommensunterschiede können als legitimes Resultat von Leistungsunterschieden bewertet werden und somit ‚gerechte Ungleichheiten‘ widerspiegeln“ (Adriaans et al., 2019, 818).

Generationengerechtigkeit

Unter dem Begriff der Generationengerechtigkeit wird auf die Lebensverhältnisse verschiedener Generationen einer Gesellschaft verwiesen und damit eine intertemporale und zeitlich längere Perspektive in den Blick genommen als bei den übrigen Gerechtigkeitsprinzipien. Zwischen der jungen, der mittleren und der alten Generation werden zahlreiche Transfers geleistet – dies wird auch als Generationenvertrag bezeichnet. Für die Beurteilung der Generationengerechtigkeit stellt sich die Frage, wie Transferleistungen zwischen den Generationen ausgestaltet sein sollten. In der aktuellen Debatte spielen allerdings nicht nur die finanziellen Transfers zwischen den Generationen eine Rolle, sondern der Schwerpunkt liegt zunehmend auf den Folgen des Wirtschafts- und Wohlstandszuwachses für das weltweite Klima und die Umwelt und damit auch die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen. Die intergenerationale Gerechtigkeit gilt dann als erfüllt, wenn die künftigen Generationen durch die politischen Entscheidungen der heutigen Generation nicht stärker belastet werden als sie von deren Entscheidungen profitieren werden. Danach dürfen die heutigen Generationen nicht auf Kosten der kommenden Generationen leben und ihnen somit nicht die Chancen auf eine freiheitliche Lebensgestaltung in einer intakten Umwelt nehmen. Außer monetären Transferleistungen schließt die Generationengerechtigkeit deshalb auch den nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen ein (Sen, 2009).

In einer längerfristigen Betrachtung kommt es dann, wenn der derzeitige materielle Wohlstand auf eine fehlende Bepreisung des Naturverbrauchs zurückgeht und auf diese Weise eine negative intertemporale Externalität erzeugt wird, zu einer Lastverschiebung in die Zukunft, wegen derer zukünftige Generationen einen zunehmend höheren Preis bezahlen müssten (Rat für nachhaltige Entwicklung, 2021). Es besteht inzwischen weitgehend Einigkeit darüber, dass die Erde sich durch den Ausstoß von CO₂ signifikant erwärmt hat und auch in Zukunft weiter erwärmen wird. Die wissenschaftlichen Befunde zum anthropogenen Klimawandel sind nahezu ebenso einhellig wie die Alternativlosigkeit der Ansteuerung des 1,5-Grad-Ziels als Obergrenze für die weitere Erderwärmung (IPCC, 2018). Die zahlreichen Initiativen zum Schutz des Klimas in vielen Ländern und bei Unternehmen zeigen, dass das Thema dezidiert auch wegen des Aspekts der Generationengerechtigkeit zumindest in entwickelten Industriestaaten inzwischen eine hohe Priorität hat.

Welche der vorstehend skizzierten Gerechtigkeitsdimensionen in einer entwickelten Gesellschaft sich auch in der konkreten Politikgestaltung der neuen „Ampel“-Koalition konkret durchsetzt und ausbuchstabiert wird, ist in pluralistischen Demokratien schwer vorherzusagen². Bisherige Bevölkerungsbefragungen zeichnen ein vergleichsweise klares Bild der bestehenden Gerechtigkeitspräferenzen der verschiedenen Parteien: SPD-Wähler bevorzugen stärker ein Gleichheitsprinzip, Unionsparteien vertreten ein Anrechtsprinzip nach erworbenen oder angeborenen Status und lehnen das Gleichheitsprinzip ab, für FDP-Wähler ist das Gleichheitsprinzip problematisch, GRÜNE votieren stärker für Bedarfsgerechtigkeit und die Zuteilung von Lasten und Gütern entsprechend der grundlegenden Bedürfnisse der Menschen (Eisnecker et al., 2018). Hinzu kommt der aktuelle Trend in Richtung Klimaschutz und zu mehr ökologischer Generationengerechtigkeit, der vor allem Anklang in hochentwickelten Industrieländern findet, während weniger entwickelte andere Staaten eher vor sozialen Herausforderungen stehen. Hradil (2010) betont in diesem Kontext, dass es in demokratischen Gesellschaften keine zentrale Instanz zur Definition und Durchsetzung von Gerechtigkeitsverständnissen gibt. Welche Formen von sozialer Gerechtigkeit im Hinblick auf welche Verteilungsprozesse Anwendung finden, bleibe weitgehend dem politischen Diskurs überlassen. Es seien stets die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse, die über die Umsetzung oder Nichtumsetzung verschiedener Gerechtigkeitsprinzipien entscheiden. Gerade bei globalen Herausforderungen sind dabei Interessenkonflikte programmiert, deren Ergebnisse umso schwerer vorauszusagen sind.

Im Folgenden sollen vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Gerechtigkeitskonzepte einige Überlegungen angestellt werden, wie unter den genannten normativen Bedingungen eine Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung aussehen kann, die den ihr zugrunde liegenden Prinzipien am ehesten gerecht wird und bestmöglich Bedarfs-, Verteilungs-, Chancen- und Generationengerechtigkeit gewährleistet und durch die Sicherung von Leistungsgerechtigkeit auch noch für eine ausreichende ökonomische Prosperität zu sorgen vermag, um die weiter wachsende Weltbevölkerung zu ernähren. Dabei wird der Generationengerechtigkeit in Form von fiskalischer Nachhaltigkeit einerseits und ökologischer Nachhaltigkeit andererseits besonderes Augenmerk geschenkt, weil dies zum einen auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung eine starke zusätzliche Anforderung an Politikgestaltung darstellt, denen eine neue Regierungskoalition eine herausgehobene Bedeutung zumessen muss. Zum anderen können sich zwischen beiden Nachhaltigkeitsdimensionen auch Zielkonflikte ergeben, die auch auf die Dimension einer ökonomischen Nachhaltigkeit zurückwirken können. Daraus ergeben sich auch Veränderungen und konzeptionelle Weiterungen für die Gestaltung einer marktwirtschaftlichen Ordnung, um den durch veränderte Präferenzen der Bevölkerungen ausgelösten Verschiebungen in der Hierarchie der einzelnen Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitsdimensionen bestmöglich Rechnung zu tragen.

² Der Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ vom 24. November hebt den auch hier diskutierten Zieldreiklang auf die oberste programmatische Ebene. Dies kann als eine gute Ausgangsposition dafür interpretiert werden, die Gleichwertigkeit der drei Zieldimensionen in konkretes politisches Handeln zu überführen. In einer numerischen Auszählung der Begriffe im Vertrag rangiert allerdings der Begriff Nachhaltigkeit mit 34 Nennungen klar von den Begriffen Gerechtigkeit und Wachstum mit jeweils 11 Nennungen. Dies ist auch deshalb bedeutsam, weil der Vertrag knapp 50-mal den Begriff Transformation verwendet. Ob und welche Priorisierungen in den drei Zieldimensionen erfolgen werden, um die diagnostizierte Transformation erfolgreich zu gestalten, dürfte das zentrale Querschnittsthema für die neue Legislatur werden.

3 Wachstum, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit

Die Veränderung von Präferenzen in der Bevölkerung hat schon bei der Diskussion über die Vor- und Nachteile des Wirtschaftswachstums, welche die industrialisierte Welt bereits seit mindestens zwei Dekaden begleitet, zu bedeutsamen Achsenverschiebungen geführt. Noch 2012 formulierte die Weltbank eindeutig einen Wachstumsimperativ (World Bank, 2012). Dahinter stand als Referenz das sogenannte „goldene Wachstum“, eine intergenerationale Balance zwischen Gegenwartskonsum und Zukunftsinvestition. Dieser Gedanke der intergenerationalen Nachhaltigkeit ist der „Goldenen Regel der Kapitalakkumulation“ entlehnt, einer makroökonomischen Regel für nachhaltiges Wachstum, nach der im Optimum die volkswirtschaftliche Investitionsquote der volkswirtschaftlichen Gewinnrate entsprechen sollte. Anders formuliert sollte eine Generation gerade jenen Teil ihres Einkommens für die zukünftige Generation investieren, den auch die vorangegangene für die jetzige Generation investiert hat (Phelps, 1961, 642).

Parallel dazu entfaltete sich in zahlreichen internationalen Organisationen eine Debatte über die Angemessenheit des Wachstumsziels und der Wachstumsmessung. Beispiele dafür sind etwa die „Better-Life“-Initiative der OECD und der „Human Development Index“ der Vereinten Nationen. Beide Indikatorensysteme wollten einen breiteren Wohlstandsbegriff etablieren, der über das gemessene volkswirtschaftliche Wachstum hinausweisen wollte. Den Hintergrund dafür und für andere Konzepte bildete die Leitbilddebatte „Beyond GDP“. Vor allem das Gutachten von Stiglitz, Sen und Fitoussi hat der Frage nach der angemessenen Messung und Bewertung von Wohlstand einen neuen Auftrieb gegeben (Stiglitz et al., 2009). Danach geht ein erweiterter Begriff von Wohlstand deutlich über das Pro-Kopf-Einkommen hinaus. Vielmehr werden explizit Verteilungs- und Nachhaltigkeitsindikatoren jenseits des Bruttoinlandsprodukts in eine Betrachtung mit aufgenommen, an die sich entsprechend auch andere politische Maßnahmen anknüpfen lassen. In Deutschland legte eine Enquete-Kommission im Jahr 2013 ihren Schlussbericht „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichen Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ vor (Enquete-Kommission, 2013), dessen Indikatorenset als Dimensionen des Wohlstands und der Lebensqualität den Dreiklang „Materieller Wohlstand“, „Soziales und Teilhabe“ sowie „Ökologie“ umfasste. Für diese drei Dimensionen wurden insgesamt 10 Leitindikatoren und zusätzlich noch eine Reihe von sog. „Warnlampen“ vorgeschlagen, die auf Fehlentwicklungen hinweisen sollen, die von den Leitindikatoren nicht angezeigt werden (Abbildung 3-1).

Von diesem Ansatz lässt sich eine direkte Verbindung herstellen zum Nachhaltigkeitsgedanken, der sich inzwischen zu einer in vielfacher Hinsicht zentralen Richtschnur für politisches Handeln entwickelt hat. Bei einem breiter angelegten Nachhaltigkeitskonzept bei der Wohlstandsmessung bleibt das BIP zwar die wichtigste Messgröße zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit und des Wohlstandsniveaus einer Volkswirtschaft, gruppiert aber um diese Größe herum ein Satellitensystem aus unterschiedlichen Indikatoren zu drei Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung: ökonomische Nachhaltigkeit (PROFIT), soziale Nachhaltigkeit (PEOPLE), ökologische Nachhaltigkeit (PLANET) (Abbildung 3 2). Mit einer solchen differenzierten Indikatoreik kann zum einen der materielle Lebensstandard auf Basis des BIP je Einwohner gemessen, zum anderen kann mit zusätzlichen Indikatoren überprüft werden, wie sich etwa die Einkommens- und Vermögensverteilung, die Beschäftigungs- und die Bildungsbeteiligung oder die Qualität der Arbeit entwickelt haben. Letzteres sind zum Teil Indikatoren, die Aufschluss darüber geben können, ob und in welchem Umfang auch unterschiedlichste Bevölkerungsgruppen am Wachstumsergebnis partizipieren können.

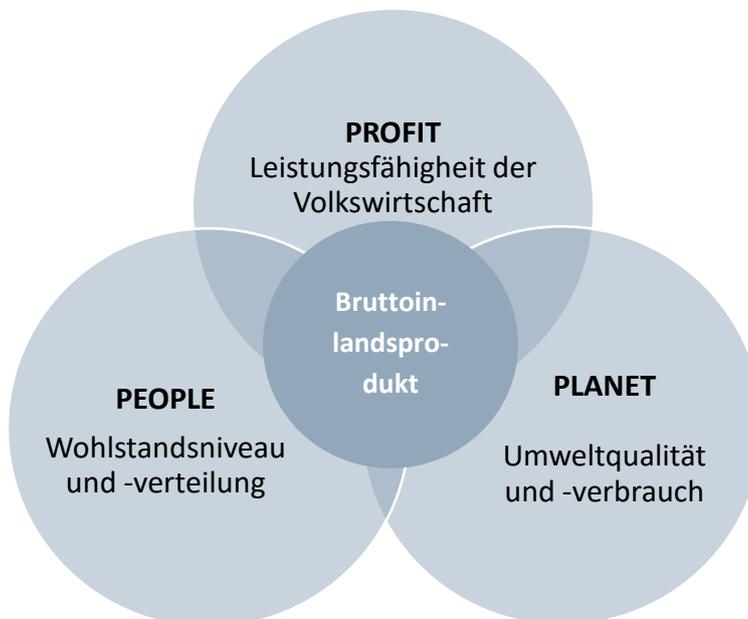
Abbildung 3-1: Erweiterte Wohlstandsindikatorik

Vorschlag der Enquete-Kommission zur Wohlstandsmessung

Materieller Wohlstand	Soziales und Teilhabe	Ökologie
Leitindikatoren		
Bruttoinlandsprodukt <i>BIP pro Kopf</i> <i>Veränderungsrate des BIP pro Kopf</i> <i>(Rang des absoluten BIP global)²⁾</i> Einkommensverteilung <i>P80/P20</i> Staatsschulden <i>Schuldenstandsquote</i> <i>(Tragfähigkeitslücke)³⁾</i>	Beschäftigung <i>Beschäftigungsquote</i> Bildung <i>Sekundärabschluss-II-Quote</i> Gesundheit <i>Lebenserwartung</i> Freiheit <i>Weltbank-Indikator</i> <i>„Voice & Accountability“</i>	Treibhausgase <i>nationale Emissionen</i> Stickstoff <i>nationaler Überschuss</i> Artenvielfalt <i>nationaler Vogelindex</i>
Warnlampen		
Nettoinvestitionen <i>Nettoinvestitionsquote</i> Vermögensverteilung <i>P90/P50</i> Finanzielle Nachhaltigkeit des Privatsektors <i>Kreditlücke in Relation zum BIP</i> <i>reale Aktienkurslücke</i> <i>reale Immobilienpreislücke</i>	Qualität der Arbeit <i>Unterbeschäftigungsquote</i> Weiterbildung <i>Teilnahmequote an Fort- und Weiterbildung</i> Gesundheit <i>Gesunde Lebensjahre</i>	Treibhausgase <i>globale Emissionen</i> Stickstoff <i>globaler Überschuss</i> Artenvielfalt <i>globaler Vogelindex</i>

Quellen: Enquete-Kommission, 2013; CAE/Sachverständigenrat, 2010

Abbildung 3-2: Erweiterter Ansatz der Wohlstands- und Wohlfahrtsmessung



Quelle: eigene Darstellung

Den Gedanken der Partizipation am Wachstumsergebnis hat die OECD vertieft und in ihrem Konzept des „Inklusiven Wachstums“ zur Frage verdichtet, ob alle Teilgruppen einer Gesellschaft vom Wirtschaftswachstum angemessen profitieren (OECD, 2014). Der empirische Ansatz basiert auf der Messung eines multidimensionalen Lebensstandards verschiedener Bevölkerungsgruppen mit Indikatoren für die drei Dimensionen Einkommen, Arbeit und Gesundheit. Er ist erkennbar im Kontext der Verteilungsanalyse angesiedelt und damit eher dem Konzept der Verteilungsgerechtigkeit verpflichtet (OECD, 2017). Das Konzept ist von der Auffassung getragen, dass das bisherige „Wachstumsmodell“ versagt habe, weil es viele Menschen zurückgelassen habe. Es verwundert daher nicht, dass das Konzept im deutschen Bundestagswahlkampf 2017 auch eine ganz praktische Rolle im Zehn-Punkte-Plan für inklusives Wachstum des damaligen Bundeswirtschaftsministeriums gespielt hat. Damit hatte die bisher eher akademische Debatte eine prominente Ableitung für die wirtschaftspolitische Agenda der deutschen Bundesregierung erhalten (Grömling/Klös, 2019).

Keines der bisherigen Konzepte einer alternativen Wohlstandsmessung hat sich bisher jedoch durchsetzen können. Dies mag auch damit zu tun haben, dass es trotz der empirischen Versuche einer Ergänzung des Wachstumsmaßes „BIP je Einwohner“ eine enge Korrelation zwischen alternativen Wohlfahrtsindikatoren wie dem „Human Development Index“ oder dem „Better Life Index“ einerseits und dem BIP andererseits gibt. Alternative Indikatoren zur Erfassung von Wohlfahrt und Lebensqualität – zum Beispiel Lebenserwartung, Sorge um die Sicherheit des Arbeitsplatzes oder um die Umweltbelastung – haben kaum einen zusätzlichen Erklärungsgehalt gegenüber den harten Faktoren wie dem BIP je Einwohner oder der Arbeitslosenquote (Kassenboehmer/Schmidt, 2011). Diese Ergebnisse stützen die These, dass das BIP neben seinen empirischen Vorteilen auch ein guter Proxy für den Wohlstand eines Landes und die Lebensqualität der Bürger ist.

Ohne Zweifel können konzeptionelle Weiterentwicklungen aber mittels zusätzlicher Indikatoren ein erweitertes Bild von Niveau und Entwicklung von Wachstum, Wohlstand und Nachhaltigkeit zeichnen. Der bedeutsamste und international wirkmächtige Ansatz sind die „Sustainable Development Goals“ (SDG) der Vereinten Nationen, die sich inzwischen zur Standardreferenz für zahlreiche Politikfelder erwiesen haben (Abbildung 3-3). Auch der neue Koalitionsvertrag nimmt darauf mehrfach Bezug. Die insgesamt 17 Oberziele mit 169 Teilzielen sind mit 232 Indikatoren unterlegt und erlauben auch eine Fortschrittsmessung: Zum einen erfolgt mittels eines „SDG-Trackers“ eine datenbasierte Beobachtung der Entwicklung in den einzelnen Kategorien durch das Global Change Data Lab, einer internationalen NGO³. Zum anderen legt die EU-Kommission einen jährlichen „Monitoring Report“ über Fortschritte bei der SDG-Zielerreichung vor (European Commission, 2020).

³ Vgl. <https://sdg-tracker.org>

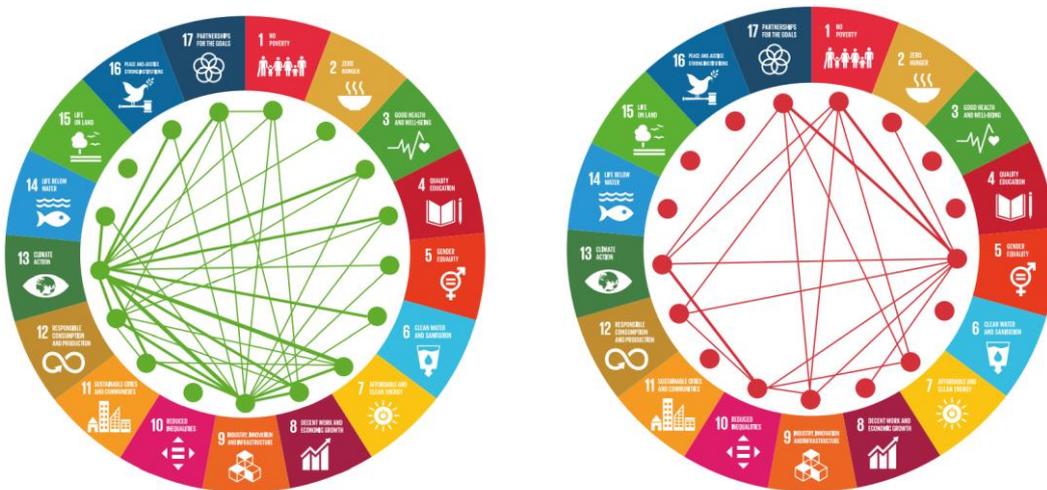
Abbildung 3-3: Die 17 SDG-Ziele der Vereinten Nationen


Quelle: European Commission, 2020

Für eine evidenzbasierte Betrachtung der internationalen Entwicklungen hin zu einem nachhaltigen Wachstum bietet das SDG-Framework einen guten Ausgangspunkt. Es können dank der starken Datenbasierung Zielerreichungsgrade gemessen und grafisch sehr eingängig verdichtet werden (OECD, 2019). Auch grenzüberschreitende Effekte können dem Grundsatz nach einem Mapping unterzogen werden. Allerdings stößt das Konzept auch an seine Grenzen: "However, no common picture concerning the identified interlinkages can be drawn from the studies" (European Commission, 2020, 30). Die Vielzahl an Zielen sorgt dafür, dass die Maßnahmen und Wege zu mehr Nachhaltigkeit unübersichtlich sind und ein Gesamtbild schwerfällt. Um das analytische Potenzial der SDG-Fortschrittmessung zu erhöhen, gibt es deshalb seit kurzer Zeit einen aggregierten SDG-Index (Sachs et al., 2021). Damit sind etwa Ländervergleiche bei der SDG-Zielerreichung möglich. Zudem eröffnet sich damit eine empirisch unterlegte Offenlegung von Zielkonflikten, indem eine Analyse der positiven und negativen Korrelationen zwischen den einzelnen SDG-Zielen vorgenommen wird (EU-Kommission, 2021, 40 ff., Abbildung 3-4).

Zum anderen ergeben sich durch aggregierte Datensätze Möglichkeiten, Daten zur Erreichung von SDG-Zielen mit anders gelagerten Datensätzen analytisch zu verknüpfen. Damit wird zum Beispiel eine Analyse des Zusammenhangs zwischen dem Erfolg beim Erreichen von Nachhaltigkeitszielen einerseits und dem Maß an wirtschaftlicher Freiheit andererseits möglich. Eine systematische Bewertung von 165 Ländern im Hinblick auf die 17 SDG-Ziele zeigt diesbezüglich, wie gut die Länder hinsichtlich der Erreichung ihrer Nachhaltigkeitsziele zurzeit positioniert sind. Dafür werden alle Länder anhand von 91 Indikatoren und die OCED-Staaten hinsichtlich weiterer 30 Indikatoren wie etwa Armutsrisiko, Energieintensität, Feinstaubkonzentration in Städten bis hin zu Lebenszufriedenheit bewertet und gerankt. Erwartungsgemäß zeigen sich derzeit große Unterschiede, was die Erreichung der Ziele wie Armut, Ungleichheit, Umweltschutz und Gesundheit betrifft. Kein einziges Land schneidet bei allen Zielen sehr gut ab.

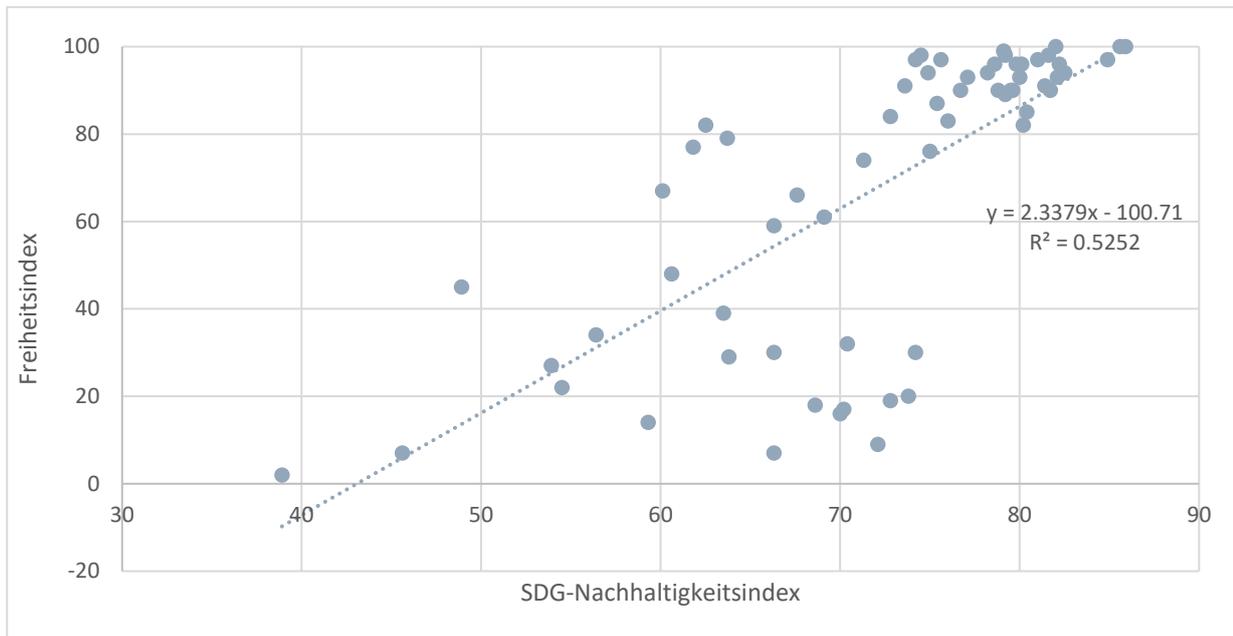
Abbildung 3-4: Visualisierung der positiven und negativen Korrelationen zwischen den 17 SDGs



Quelle: EU-Kommission (2021, 42,43)

Kombiniert man nun die SDG-Zielerreichungsgrade mit Daten zur wirtschaftlichen Freiheit im internationalen Vergleich, so zeigt sich, dass sich wirtschaftliche Freiheit und Nachhaltigkeit nicht nur nicht widersprechen, sondern dass sie sogar komplementär sind. Danach weisen jene Länder, die laut SDG-Index gute Ausgangsbedingungen haben, um die 17 Ziele zu erreichen, zugleich eine größere gesellschaftliche und unternehmerische Freiheit auf (Abbildung 3-4). Umgekehrt tun sich Länder schwer, die stark reguliert sind, also etwa Unternehmen und Gründern weniger Freiheiten gewähren. Der Freiheitsindex der Stiftung Freedom House erfasst dabei unterschiedliche Dimensionen politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Freiheit. Freiheit fördert Wohlstand und Nachhaltigkeit jedoch nur, wenn es einen verlässlichen Ordnungsrahmen gibt. Fehlen Eigentumsrechte, Rechtsstaatlichkeit, Angebote an öffentlichen Gütern und Anreize zur Vermeidung von externen Effekten (wie Luftverschmutzung) sowie politische Stabilität, sind nachhaltige Investitionen und wirtschaftliche Tätigkeit sehr risikoreich, unattraktiv und vor allem nur auf kurzfristige Rentabilität ausgerichtet.

Diese sehr einfache Korrelation ersetzt in keiner Weise eine eingehende Analyse der Ursachen- und Wirkungszusammenhänge in den einzelnen Ländern und den Austausch von Best-Practice-Beispielen im Ländervergleich. Aber sie kann ein Indiz dafür sein, dass sich wirtschaftliche Freiheit und Nachhaltigkeit – innerhalb eines verlässlichen Ordnungsrahmens – wechselseitig positiv beeinflussen können. Ideen und Innovationen gedeihen besser unter freiheitlichen Rahmenbedingungen als in planwirtschaftlichen Strukturen und auf Anordnung von Seiten der Politik. Ressourcenschonung gelingt besser, wenn entsprechend der komparativen Kostenvorteile und arbeitsteilig produziert werden kann. Wirtschaft und Nachhaltigkeit sind insofern auch hinsichtlich der Erreichung der SDG keine Gegensätze. Freiheit schafft Räume, um subsidiär Mitverantwortung für die Gesellschaft zu übernehmen – für jeden Einzelnen, aber auch für Unternehmen (Enste, 2016).

Abbildung 3-5: Freiheit und Nachhaltigkeit


Quellen: IW-Darstellung nach Freedomhouse, 2020; Sachs et al., 2021

Der kurze Abriss einer ganzen Reihe von Ansätzen zu einer alternativen Wohlstandsmessung und Wachstumsinterpretation hat die Potenziale, aber auch die Grenzen dieser Versuche aufgezeigt. Dennoch muss diese Debatte weitergeführt werden, weil sich für die nationale wie internationale Politikgestaltung die hinter diesen Konzepten stehenden unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen und die sich daraus ergebenden Präferenzen für unterschiedliche gesellschaftliche Ziele als eine wichtige Orientierung für demokratische Systeme erweisen. Deshalb ergeben sich auch veränderte Präferenzen für unterschiedliche Ziele, wie sie in den SDG formuliert sind. Es ist evident, dass sowohl innerhalb eines SDG-Ziels wie auch zwischen den einzelnen SDG je nach ökonomischer Situation in unterschiedlicher Intensität und Dringlichkeit auch Ziele angestrebt werden können, die keinen direkten ökonomischen Bezug aufweisen, etwa SDG 11 („Sustainable cities and communities“) oder SDG 17 („Partnerships for the goals“), oder die in einem potenziellen Zielkonflikt zueinanderstehen, etwa SDG 10 („Reduced Inequality“) und SDG 13 („Climate Action“).

Letztlich bleibt es damit in einem demokratischen System die Aufgabe von Politik, einerseits den Veränderungen von Wählerpräferenzen Rechnung zu tragen und andererseits Wählerpräferenzen durch politisches Handeln zu gestalten. Wenn zum Beispiel Klimaschutz in der Zielpriorisierung der Bevölkerung deutlich nach oben rückt, dies aber ökonomische Konsequenzen in Form höherer CO₂-Preise oder auch sinkenden Realeinkommen nach sich zieht, so hat dies sicherlich Auswirkungen auf die Zielhierarchie im SDG-Kontext. Mit der Messung verschiedener Ziele wurde ein erster Schritt gemacht, Erfolge von Politikmaßnahmen breiter zu messen und transparent zu machen, wie gut einzelne Länder diese Ziele erreichen. Dadurch ergibt sich die Chance, auf lernende Weise neue Wege einzuschlagen und Maßnahmen im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit zu beurteilen. Im Kern führen diese potenziellen Trade-offs wieder zurück zur Frage nach dem Verhältnis zwischen Wachstum, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit einerseits und der drei Nachhaltigkeitsdimensionen „ökonomisch“, „sozial“ und „ökologisch“ andererseits. Letztlich handelt es sich bei beiden Zieldreiecken um komplementäre Ziele, die im politischen Handeln in Einklang miteinander gebracht werden müssen. Im nächsten Abschnitt wird gezeigt, inwiefern eine funktionsfähige Soziale Marktwirtschaft eine sehr gute Gewähr für die bestmögliche Balance dieser beiden Zieldreiecke bietet.

4 Soziale Marktwirtschaft und Nachhaltigkeit

Die Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft haben frühzeitig erkannt, dass eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung langfristig nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie nachhaltig ausgestaltet ist (RHI, 2018). Das Langfristdenken ist ein Wesensmerkmal einer marktwirtschaftlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die auf ordnungspolitischen Grundsätzen fußt (Kolev, 2012): „Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen“ – dies ist axiomatisch für das Verständnis von Nachhaltigkeit im ordnungspolitischen Denken etwa der Freiburger Schule Walter Euckens (1952, 279). Insbesondere gehörte schon 1952 die Korrektur der Wirtschaftsrechnung, etwa durch die Internalisierung der negativen externe Effekte, zu den regulierenden Prinzipien nach Walter Eucken.

Einem durch einen stabilen Ordnungsrahmen mit allgemein akzeptierten Spielregeln geprägten marktwirtschaftlichen System wohnt damit grundsätzlich eine Tendenz zur ökonomischen Nachhaltigkeit inne. Zu diesem Zweck muss das Wettbewerbssystem durch einen angemessenen Ordnungsrahmen so gestaltet werden, dass es zu einem effizienten und damit schonenden Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen kommen kann. Im Grundsatz führt der Wettbewerb zwischen Unternehmen dazu, dass sich Anbieter und Nachfrager an veränderte Rahmenbedingungen wie die Globalisierung, Digitalisierung und Dekarbonisierung, aber auch an veränderte Bedürfnisse und Präferenzen der Bevölkerung schnell anpassen können und müssen. Er bietet zudem starke Anreize zu Innovationen und Imitationen, da beide Strategien zusätzliche Gewinne versprechen oder Verluste zu vermeiden helfen.

Ein anschauliches Beispiel für die Bedeutung von Innovationen hat die Entwicklung von Impfstoffen zur Bekämpfung der Pandemie geliefert. Durch „geduldiges Kapital“ – vor allem auch von privaten Investoren – gelang es der Pharmaindustrie schnell, einen Impfstoff gegen Covid-19 zu entwickeln. Ganz generell werden Investoren benötigt, die risikoreiche Investments tätigen, um neue Technologien zu entwickeln, die ein nachhaltiges Wachstum ermöglichen. Der Bedarf an Kapital zur Finanzierung einer naturverträglichen Transformation dürfte sich nach Schätzungen internationaler Organisationen bis zum Jahr 2030 verdreifachen (United Nations Environment Programme, 2021). Diese Entwicklung wird nicht ohne eine dezidierte Kofinanzierung öffentlicher Investitionen durch private Investoren möglich sein.

Damit wird angedeutet, warum nur eine marktwirtschaftliche Ordnung mit definierten Eigentumsrechten, einer „license to operate“ für gewinnorientierte Investoren und einer Aussicht auf die private Aneignungsfähigkeit der aus Investitionen folgenden Erträge diese Transformation zu leisten imstande sein wird. Angesichts der Erfolge in der Vergangenheit hat sich die Soziale Marktwirtschaft als besonders geeignet erwiesen, verschiedene Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Mehr noch: Die international vergleichende Forschung hat herausgearbeitet, dass letztlich die Qualität der ökonomischen Institutionen das Wirtschaftsergebnis bestimmt (Acemoglu/Robinson, 2012). Politische Institutionen bestimmen darüber, ob es überhaupt gute ökonomische Institutionen gibt. Erst die Garantie von inklusiv wirkenden Eigentums- und Verfügungsrechten setzt die Anreize für Individuen und Unternehmen, Produktionsfaktoren zu akkumulieren und im Produktionsprozess einzusetzen (Grömling/Klös, 2019).

Dennoch wurde deutlich, dass sich gesellschaftliche Nachhaltigkeits- und Gerechtigkeitsvorstellungen und -präferenzen verändern können. Das Umweltthema rückt in der Priorisierung der Ziele für Politik in vielen Ländern mittlerweile unter die Top Ten vor. Für die Mehrheit der Deutschen aber waren noch im Frühjahr 2021 die Themen Gesundheit (80 Prozent), Bildung (70 Prozent), Verteilungsgerechtigkeit (61 Prozent),

Wirtschaftswachstum (61 Prozent) noch wichtiger als Klimaschutz (53 Prozent) (Institut für Demoskopie Allensbach, 2021b). Zugleich zeigt sich, dass nicht ein Ziel die Debatte dominiert. Daher müssen bei einer Zielpluralität oder gar Zielkonkurrenz Lösungen gefunden werden, welche die potenziellen Trade-offs zwischen den einzelnen Zielen abmildern. Zwei der einleitend skizzierten Dimensionen von Gerechtigkeit soll daher im Folgenden noch etwas vertieft Augenmerk geschenkt werden: der Verteilungsgerechtigkeit und der Nachhaltigkeit im Sinne der Generationengerechtigkeit.

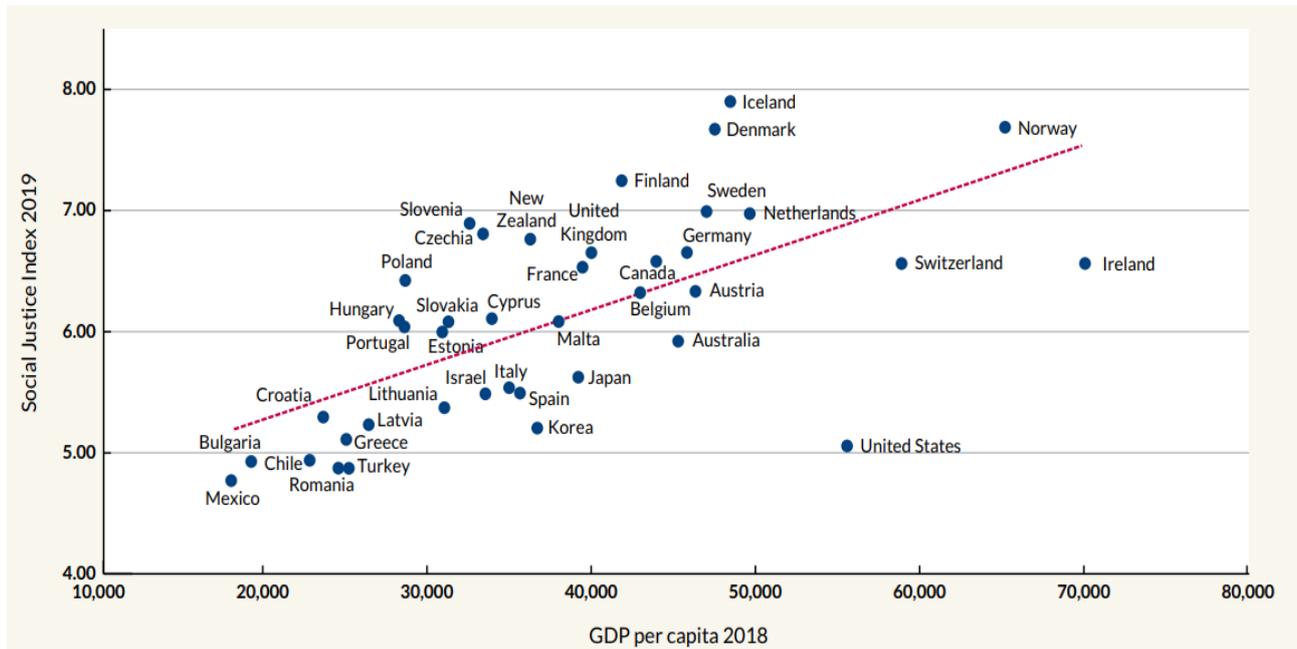
Verteilungsgerechtigkeit

Im EU- und OECD-Mitgliedstaatenvergleich schneidet Deutschland hinsichtlich 36 Kriterien, mit denen soziale Gerechtigkeit gemessen wird, recht gut ab und rangiert auf Platz 10 (Bertelsmann Stiftung, 2019). Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommt auch der Gerechtigkeitsmonitor des IW (Enste, 2015). Gemessen werden dabei sehr unterschiedliche Aspekte und Gerechtigkeitsdimensionen. Deutschland hatte dabei im Zeitraum 2009 bis 2019 den größten Fortschritt aller Länder zu verzeichnen (Bertelsmann Stiftung, 2019, 269). Während viele Länder bei diesem Index stagnierten oder sich sogar verschlechterten, erzielte Deutschland eine Verbesserung von über 8 Prozentpunkten. Die Hauptursache dafür war die erfolgreiche Verringerung der Arbeitslosigkeit (Bertelsmann Stiftung, 2019, 68).

Dabei zeigt die Analyse der Daten im Wege einer einfachen Korrelation, dass Wohlstand und soziale Gerechtigkeit in einem positiven Zusammenhang stehen, zumindest aber jedenfalls kein Widerspruch zueinander sind. Abbildung 4-1 zeigt, dass (mit Ausnahme der USA) die Länder, die über einen hohen materiellen Wohlstand – gemessen als BIP je Einwohner – verfügen, zugleich bei der Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit deutlich besser abschneiden. Dabei fasst der dieser Abbildung zugrundeliegende „Social Justice Index“ verschiedene Gerechtigkeitsdimensionen zusammen: Armutsprävention, Bildungsgerechtigkeit, Arbeitsmarktzugang, sozialer Zusammenhalt und Gleichbehandlung, Gesundheit und Generationengerechtigkeit. Dieser positive Zusammenhang ist dabei nur auf den ersten Blick überraschend: Aus ökonomischer Perspektive schaffen Wirtschaftswachstum und Wohlstand erst die Voraussetzungen, um über Steuern und Sozialabgaben die soziale Gerechtigkeit zu verbessern und Armutsbekämpfung betreiben zu können, wie ein Blick ans untere Ende der Skala bei Ländern wie Mexiko, Chile oder Bulgarien zeigt. Zumindest nach dieser Evidenz gibt es keinen Zielkonflikt zwischen Wachstum und Verteilungsgerechtigkeit.

Abbildung 4-1: Soziale Gerechtigkeit und BIP pro Kopf

Gerechtigkeitsindex: 2019; BIP pro Kopf: 2018



Quelle: Bertelsmann Stiftung, 2019, 11

Generationengerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit

Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom April 2021 hat einen nicht ausreichenden Klimaschutz als Verstoß gegen die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates interpretiert, die auch die Verpflichtung umfasst, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen: „Sie kann eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen“ (Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021). Dazu passt im vorliegenden Kontext, dass das SDG-Monitoring Nachholbedarf für Deutschland im internationalen Vergleich im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit und damit der Generationengerechtigkeit sieht, während bei den übrigen Gerechtigkeitsdimensionen Deutschland zu den Top 7-Ländern zählt. Das positive Bild für Deutschland wird gestützt durch einen Vergleich der Erreichung von Gerechtigkeits- und Nachhaltigkeitszielen basierend auf den 17 Sustainable Development Goals (SDG) in 164 Ländern: Hier schneidet Deutschland im Jahr 2021 auf Rang 4 sehr gut ab und hat sich bei 15 der 17 Ziele auf hohem Niveau sogar noch weiter verbessert (Sachs et al., 2021) (Abbildung 4-2).

Abbildung 4-2: SDG Dashboard und Trends



Quelle: Sachs et al., 2021

Die EU-Kommission (2020, 2021) sieht Deutschland dennoch – aufgrund der sehr guten Voraussetzungen – weiterhin in der Pflicht, seine wirtschaftliche Stärke zu nutzen, um noch anspruchsvollere Ziele zu erreichen. Ob diese implizite anspruchsvollere Zielbewertung für ein bereits sehr gut positioniertes Land ein angemessenes Verfahren darstellt, sei nicht weiter diskutiert. Weniger strittig ist, dass nach der SDG-Logik die Hauptherausforderungen für Deutschland auf zwei ökologischen Gerechtigkeitszielen mit Blick auf Ziel 12 (verantwortungsbewusste Produktion und Konsumtion) und Ziel 13 (Klimaschutz) liegen, auch wenn Deutschland sich in diesen Feldern deutlich positiv entwickelt hat (EU-Kommission, 2021, 373). Deutschland ist, so kann man zusammenfassen, im Spiegel der SDG-Gesamtevidenz weltweit führend, aber noch nicht im Bereich der „grünen“ SDG. Die gute Ausgangsposition bei der Erreichung gerechtigkeitspolitischer Ziele sollte und kann daher dazu genutzt werden, um Weichenstellungen für die Zukunft vorzunehmen, die einerseits diese Errungenschaften nicht gefährden, andererseits aber die neuen Herausforderungen annehmen. Dazu zählen dezidiert auch die ökologische und die fiskalische Generationengerechtigkeit.

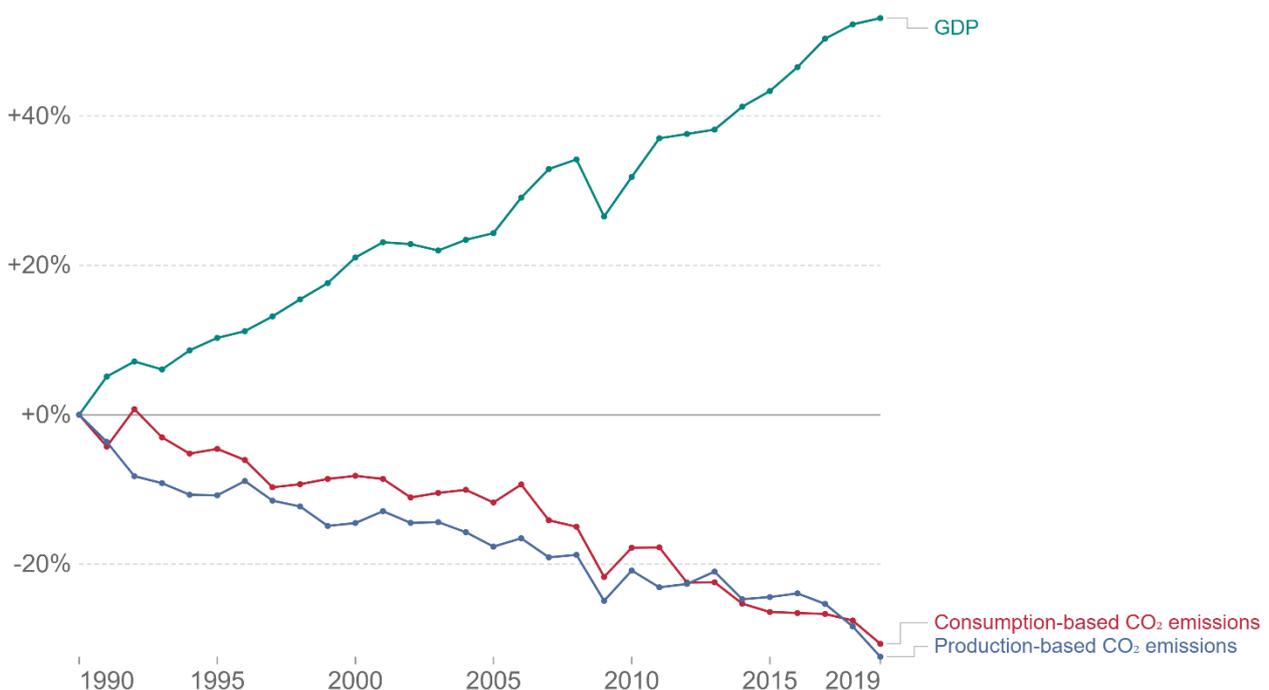
Mit Blick auf die ökologische Nachhaltigkeit geht es vor allem um die Vermeidung von sogenannten negativen externen Effekten, die durch eine fehlende oder unvollständige Spezifizierung von Eigentums- und Verfügungsrechten entstehen. Bei negativen externen Effekten spiegeln die Güterpreise nicht die tatsächlichen Kosten für die Produktion und Verbreitung von Gütern wider, sondern beinhalten nur die Kosten des Einzelnen, aber nicht die der Gesellschaft oder der Umwelt. Das ist neben dem Bevölkerungswachstum eine zentrale Ursache für eine mögliche Übernutzung natürlicher Güter wie Wasser und Luft, deren Nutzung bisher keinen direkten Preis hatte. In einer Marktwirtschaft wird das (Kauf-)Verhalten von Menschen durch Preise gesteuert. Doch der Preis als Knappheitsindikator ist verzerrt, da die Nachfrage zukünftiger Generationen nur unzureichend in den Preisen berücksichtigt wird. Sie können als Nachfrager und Wähler im aktuellen Diskurs keinen Einfluss nehmen. Nachfolgende Generationen werden somit von einem nicht nachhaltigen Verbrauch der Ressourcen in Form von Umweltschäden und Ressourcenmangel betroffen sein. Dies beeinträchtigt mithin auch die „Goldene Regel“ der intergenerationalen Kapitalakkumulation.

Der Gedanke der ökologischen Nachhaltigkeit ist für Deutschland nicht neu und wurde häufiger auch schon in konkretes Handeln umgesetzt: Mülltrennung, Umweltplaketten, Abgassteuer, Katalysatoren und viele

Maßnahmen mehr wurden zum Schutz der Umwelt umgesetzt. Mit der Einführung eines CO₂-Preises ist bereits ein marktwirtschaftliches Instrument geschaffen worden, mit dem der Verbrauch und die Nutzung von natürlichen Gütern mit einem Preis für die Gegenwartsnutzung versehen wird, wovon Anreize zu einem sparsameren Umgang mit diesen Gütern ausgehen. Seit Beginn dieses Jahres müssen Unternehmen, die Heizöl, Erdgas, Benzin und Diesel in den Markt bringen, einen CO₂-Preis bezahlen, und geben die Kosten an ihre Kunden weiter. Zugleich sorgen die aktuellen Preissteigerungen bei Energie für soziale Anspannungen, da schwächere Einkommensgruppen sich die fossilen Brennstoffe möglicherweise nicht mehr in gleichem Ausmaß wie bisher leisten können. Hierauf legt auch der neue Koalitionsvertrag mit dem Gedanken eines sozialen Ausgleichs für steigende Energiekosten ein Augenmerk (Koalitionsvertrag, Zeilen 2025 ff.).

Trotz dieser Zielkonflikte zeigt die vergleichende Empirie, dass wirtschaftliches Wachstum und ein Rückgang des CO₂-Ausstoßes zeitgleich möglich sind (Abbildung 4-3): Während das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland seit 1990 um über 40 Prozent gestiegen ist, hat sich der CO₂-Ausstoß je BIP-Einheit deutlich vermindert. Die Entkoppelung von BIP-Wachstum und CO₂-Verbrauch ist also sehr wohl möglich: „Seit 1990 sind die CO₂-Emissionen der EU um 23 Prozent gesunken – nicht genug, ja, aber sie sind gesunken, während das Bruttoinlandsprodukt um satte 61 Prozent gestiegen ist. Insofern ist es möglich, Wachstum und Energieverbrauch zu entkoppeln.“ (Habeck, 2021). Das bisherige System der Steuern, Abgaben, Umlagen und CO₂-Bepreisung wird deshalb weiter grundlegend reformiert werden müssen, damit es mehr marktwirtschaftliche Anreize zum Umstieg auf klimafreundliche Technologien bieten kann. Der Koalitionsvertrag unterstreicht das Ziel, die EEG-Umlage abzuschaffen, die EEG-Kosten aus dem Energie- und Klimafonds zu finanzieren und gegebenenfalls auch durch Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel zu ergänzen. Die CO₂-Festpreise werden schrittweise weiter anzuheben sein, die Folgen für sozial schwache Verbraucher werden finanziell kompensiert werden müssen (Stiftung Klimaneutralität et al., 2021, 20).

Abbildung 4-3: Veränderung der Pro-Kopf-CO₂-Emissionen und BIP, Deutschland



Quellen: Ourworldindata.org, Ritchie/Roser, 2020

Generationengerechtigkeit und fiskalische Nachhaltigkeit

Mit Blick auf demografische Nachhaltigkeit steht auch die finanzielle Belastung der nächsten Generationen durch den demografischen Wandel auf der Agenda weit oben. Positiv zu sehen ist, dass die Staatsverschuldung in den letzten Jahren bis zum Beginn der Pandemie zurückgegangen ist. Dies gilt allerdings nicht für die implizite Staatsschuld (Raffelhüschen et al., 2021). Dabei werden neben den offiziell ausgewiesenen Staatsschulden auch die Belastungen der künftigen Generationen einbezogen, die durch die sozialen Sicherungssysteme und namentlich durch die Ansprüche aus der Rentenversicherung und der Beamtenpensionen entstanden sind. Die finanzielle Nachhaltigkeitslücke ist durch die Lockdown-Maßnahmen und staatlichen Hilfen um geschätzte 165 Mrd. Euro angestiegen (Raffelhüschen et al., 2021). Die Generationenbilanz spiegelt das wachsende Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates wider. Die implizite Staatsschuld von knapp 300 Prozent des BIP addierte sich für das Jahr 2020 zusammen mit der expliziten Staatsschuld von rund 70 Prozent zu einer Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte von knapp 360 Prozent des BIP, von der aber nur rund ein Sechstel als explizite Schulden ausgewiesen werden. Die übrigen fünf Sechstel sind implizite und unter anderem in den sozialen Sicherungssystemen enthaltene Belastungen für die nächsten Generationen. Die demografischen Projektionen machen mit Blick auf die demografische Entwicklung wenig Hoffnung, dass diese Last geringer werden wird. Daher hat jüngst der wissenschaftliche Beirat des BMWi auch zu einer dringlichen Reform der Alterssicherung in Deutschland geraten (Wissenschaftlicher Beirat, 2021).

Eine aktuelle Bevölkerungsumfrage vom 23.6.2021 (Allianz Pulse, 2021) zeigt zudem, dass insbesondere die Menschen in Deutschland, Frankreich und Italien über die Staatsschulden besorgt sind. Steuererhöhungen zur Verminderung der Verschuldung fordern nur rund 7 bis 10 Prozent der Befragten, Ausgabenkürzungen 25 bis 30 Prozent, während die Mehrheit von 40 bis 50 Prozent durch Wachstum aus den Schulden herauskommen möchte. Zugleich fordert die Mehrheit der Bevölkerung (55 Prozent), die EU-Ziele zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes um 55 Prozent bis 2030 umzusetzen oder sogar zu verschärfen. Als geeignete Maßnahmen bevorzugen 42 Prozent technischen Fortschritt und neue Technologien als Lösungsansatz, 22 Prozent setzen auf Verhaltensänderungen und nur rund 10 Prozent auf höhere Preise durch die CO₂-Bepreisung. Nur eine Minderheit von 22 Prozent hält eine Preissteigerung von 10 Prozent für Fleisch und Benzin für akzeptabel (Allianz Pulse, 2021).

Im Spiegel der Bürgerpräferenzen werden die potenziellen Zielkonflikte – auch zwischen einzelnen SDG-Zielen – sehr konkret greifbar und signalisieren gleichzeitig auch mögliche verteilungspolitische Konflikte. Hinzu kommt aber ein noch sehr viel grundsätzlicherer potenzieller Zielkonflikt, nämlich zwischen einer ökologischen und einer fiskalischen Nachhaltigkeit immer dann, wenn eine ökologische Transformation durch einen massiven staatlichen Mitteleinsatz flankiert werden muss, der zu Lasten des fiskalischen Nachhaltigkeitsziels geht. Soll der Gegenwartskonsum durch eine zunehmende Bepreisung von Umweltgütern nicht belastet werden, ist deshalb eine staatliche Flankierung sowohl bei Investitionen als auch bei der Einkommenspolitik erforderlich. Kommt es nicht zu einer Überprüfung und auch Verminderung bisheriger Staatsausgaben, dann wird damit eine weitere Erhöhung der expliziten und impliziten Verschuldung einhergehen. Der gleiche Effekt geht auch mit einer fehlenden Ursachentherapie bei der Bewältigung der demografischen Belastungen durch einen veränderten Altersaufbau der Bevölkerung und ausbleibender Reformen bei der umlagefinanzierten Rentenversicherung einher. Die gleichzeitige Sicherung einer ökonomischen, ökologischen, fiskalischen und demografischen Nachhaltigkeit setzt also auch substanzielle Reformen voraus, soll es nicht zu ausgeprägten Zielkonflikten kommen.

5 Ausblick

Angesichts der möglichen Zielkonflikte wird sich die Problemlösungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft damit – so können die vorstehenden Ausführungen zusammengefasst werden – auch bei der Sicherung eines nachhaltigen und generationengerechten Wachstums beweisen können. Allerdings ist dieser Optimismus im Grundsätzlichen voraussetzungsvoll und bedarf auch der Weiterentwicklungen in der Rahmenordnung. Dies gilt auch deshalb, weil die deutsche Wirtschaftsordnungspolitik zunehmend in einen europäischen Kontext und auch in einen internationalen Kontext eingebettet ist. Gleichzeitig wirken derzeit nahezu gleichzeitig die verschiedenen Trends der Digitalisierung, der Dekarbonisierung und auch der Demografie mit Verschiebungen in der internationalen Arbeitsteilung ineinander (Demary et al., 2021). Eine umfassende Reformdebatte, die auch nur annähernd der Komplexität der verschiedenen Herausforderungen gerecht werden könnte, kann hier nicht geführt werden. Deshalb sollen abschließend nur drei grundsätzliche Spiegelstriche formuliert werden, wie mit Blick auf die bessere Erreichung ökologischer Ziele das deutsche Ordnungsmodell der Sozialen Marktwirtschaft auch im europäischen Rahmen ihre Wirksamkeit entfalten kann:

1. Schaffung eines marktwirtschaftlichen Level Playing Fields

CO₂ ist eine globale Externalität. Idealerweise wird die Senkung der CO₂-Emissionen daher mit einer globalen Politik angestrebt, die bisher aber so erst in Umrissen erkennbar ist. Damit die Transformation der deutschen und der europäischen Industrie weiterhin mit einem international konkurrenzfähigen Produktionsstandort Deutschland in Europa vereinbar ist, sind zunehmende Wettbewerbsnachteile für deutsche und europäische Hersteller und das steigende Risiko einer Verlagerung der Produktion und der Emissionen an außereuropäische Standorte (Carbon Leakage) dringend zu vermeiden. Daher ist auf ein Level Playing Field für Produktionen mit unterschiedlichen Maßstäben hinsichtlich ihrer ökologischen Kostenwahrheit hinzuarbeiten, etwa durch einen Grenzausgleich (Carbon Border Adjustment Mechanism) auf Emissionen von importierten Industrieprodukten oder einen Klimaclub Europas mit möglichst großen anderen Wirtschaftsblöcken (z. B. USA und China) (Kolev et al., 2021). Dies ist eine zentrale Herausforderung für die marktwirtschaftliche Ordnungspolitik.

2. Sicherung eines Gleichgewichts der drei Nachhaltigkeitssäulen

Die Wahrung einer „triple bottom line“ einer nachhaltigen Entwicklung aus ökonomischer, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit ist anspruchsvoll. Sehr viel wird davon abhängen, inwiefern durch Technologie- und Qualifikationsförderung neue Technologien als Schlüssel für mehr Nachhaltigkeit unterstützt werden können. Mit einer wohlverstandenen marktwirtschaftlichen Investitions- und Industriepolitik kann die Innovations- und Transformationskraft der technologischen Entwicklung flankiert werden. Insbesondere durch das Ineinandewirken von Digitalisierung und De-Karbonisierung entstehen zudem zusätzliche Fachkräftebedarfe, vor allem IT-Experten und Fachkräfte mit digitalem Expertenwissen, wie etwa Programmierer, KI-Experten oder Data Analysts (Demary/Matthes/Plünnecke/Schaefer, 2021). In der Breite wird zudem von einem steigenden Bedarf an Mitarbeitern mit digitalen Anwender- und Grundkompetenzen ausgegangen. Da die Verfügbarkeit von MINT-Qualifikationen und die Innovationsstärke Deutschlands eng miteinander verzahnt sind, ist zur Sicherstellung der Fachkräftebasis für eine wirtschaftliche Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit auch das deutsche Qualifizierungssystem stark gefordert. Für eine gleichgewichtige

Berücksichtigung der drei Teildimensionen von Nachhaltigkeit ist ferner ein empirisches Monitoring hilfreich, mit dem die Zielerreichung bei den 17 Oberzielen mit ihren 169 Teilzielen überprüft werden kann. Es kann eine empirische Grundlage dafür liefern, welche Fortschritte bei den einzelnen Zielen gemacht werden, aber auch welche Zielkonflikte sich ergeben können. Die empirisch unterlegte Offenlegung von Zielkonflikten bietet eine wichtige Orientierung für eine nachhaltigkeitsorientierte marktwirtschaftliche Politik. Einen ersten Schritt in diese Richtung geht die Analyse der positiven und negativen Korrelationen durch die EU-Kommission (2021, 40 ff).

3. Nutzung marktwirtschaftlicher Anreize und Green Nudging

Wenn Emissionen kostenlos möglich sind, berücksichtigen Verursacher die Kosten ihrer wirtschaftlichen Entscheidung nicht ausreichend und emittieren damit mehr, als es unter Abwägung von Nutzen und Kosten gesamtwirtschaftlich sinnvoll wäre. Diese externen Effekte können effektiv durch ordnungsrechtliche Verbote eingegrenzt werden. Effizienter sind aber Preisanreize, um die Potenziale zur Emissionsreduktion zu nutzen, die mit den niedrigsten Vermeidungskosten verbunden sind. In der Klimapolitik ist auf europäischer Ebene hierfür das Emissionshandelssystem eingeführt worden, das eine absolute Obergrenze für die zulässigen Emissionen definiert. Der Handel mit den Emissionsrechten sorgt dann für eine möglichst hohe Effizienz, der Preis der Emission ergibt sich am Zertifikatemarkt. Alternativ kann auch über eine Steuer der Preis festgesetzt werden. Wichtig ist, dass auf beiden Wegen mehr marktwirtschaftliche Anreize zum Umstieg auf klimafreundliche Technologien gesetzt werden können. Auf der Verhaltensebene können ergänzend verhaltensökonomische Maßnahmen des Green Nudging helfen, umweltgerechtes Verhalten zu fördern (ausführlich Enste/Potthoff, 2021).

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, Daron / Robinson, James, 2012, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York
- Adriaans, Jule / Eisenacker, Philipp/Liebig, Stefan, 2019, *Gerechtigkeit im europäischen Vergleich: Verteilung nach Bedarf und Leistung in Deutschland besonders befürwortet*, in: DIW-Wochenbericht 45, Berlin, S. 818–825
- Adrian, Michael, 2011, *Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit. Eine bessere Zukunft für alle*, Bonn
- Allianz Pulse, 2021, *Old beliefs die hard*, https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2021/june/2021_06_23_AllianzPulse2021.pdf [23.6.2021]
- Bertelsmann Stiftung, 2019, *Social Justice in the EU and OECD – Index Report 2019*, Gütersloh
- Bundesverfassungsgericht, 2021, *Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, - 1 BvR 2656/18 – Rn. 1–270*
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, o.J., *Wohlstand für alle: Wirtschaftliche Dynamik und sozialen Ausgleich nachhaltig verbinden und Wohlstand zukunftsfest machen*, (<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/soziale-marktwirtschaft.html>), [11.10.2021]
- CAE – Conseil d’Analyse Économique / SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2010, *Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit. Ein umfassendes Indikatoren-system, Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates*, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2010/ex10_de.pdf [24.6.2021]
- Credit Suisse Research Institute, 2021, *Global Wealth Report 2021*, <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html> [10.10.2021]
- Cremer, Georg, 2021, *Sozial ist, was stark macht. Warum Deutschland eine Politik der Befähigung braucht und was sie leistet*, Freiburg
- Dabrock, Peter, 2012, *Befähigungsgerechtigkeit. Ein Grundkonzept konkreter Ethik in fundamentaltheologischer Perspektive*, Gütersloh
- Deloitte, 2021, *The Deloitte Global 2021 Millennial and Gen Z Survey. A call for accountability and action*, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/2021-deloitte-global-millennial-survey-report.pdf> [24.6.2021]
- Demary, Vera / Plünnecke, Axel / Schaefer, Thilo, 2021, *Dekarbonisierung - Digitale Fachkräfte gesucht*, IW-Kurzbericht, Nr. 51, Köln

Ebert, Thomas, 2010, Soziale Gerechtigkeit. Ideen, Geschichte, Kontroversen, Bonn

Eisnecker, Philipp / Adriaans, Jule / Liebig, Stefan, 2018, Was macht Gerechtigkeit aus? Deutsche WählerInnen befürworten über Parteigrenzen hinweg das Leistungs- und das Bedarfsprinzip, DIW aktuell, Nr. 17, Berlin

Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, 2013, Schlussbericht: Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin

Enste, Dominik H., 2015, Internationaler Gerechtigkeitsmonitor 2015 (GEMO II). Ein Vergleich von 28 Ländern für die Jahre 2000 bis 2014 über sechs Gerechtigkeitsdimensionen, Köln

Enste, Dominik H., 2016, Sustainable Development Goals – Freiheit ermöglicht Nachhaltigkeit, IW-Kurzbericht, Nr. 54, Köln

Enste, Dominik H. / Potthoff, Jennifer, 2021, Behavioral Economics and Climate Protection - Better regulation and green nudges for more sustainability, IW-Analyse, Nr. 146, Köln

Eucken, Walter, 1952, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, Tübingen

European Commission, 2020, Sustainable Development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context. 2020 edition, Brussels

European Commission, 2021, Sustainable Development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context. 2021 edition, Brussels

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2021, The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all, Rome

Freedomhouse, 2020, Countries and Territories, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores?sort=desc&order=Total%20Score%20and%20Status> [24.6.2021]

Geis-Thöne, Wido / Plünnecke, Axel, 2021, INSM-Bildungsmonitor 2021: Bildungschancen stärken – Herausforderungen der Corona-Krise meistern, Studie im Auftrag der INSM, Köln

Grömling, Michael / Klös, Hans-Peter, 2019, Inklusives Wachstum – Potenziale und Grenzen eines Konzepts, IW-Analyse, Nr. 126, Köln

Habeck, Robert, 2021, Mit dem Geld ins Grab steigen – Die pandemische Ethik und der Gemeinschaftsgeist; https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Institut_der_deutschen_Wirtschaft/Veranstaltungen/2021/Max-Weber-Preis/Festrede-Habeck-Mit_dem_Geld_ins_Grab.pdf [21.7.2021]

Hradil, Stefan, 2010, Wege und Irrwege zur sozialen Gerechtigkeit. Eine Sicht der Soziologie, in: Roman Herzog Institut (Hrsg.), Warum ist Gerechtigkeit wichtig? Antworten der empirischen Gerechtigkeitsforschung, München, S. 47–63

Institut für Demoskopie Allensbach, 2021a, Nachhaltigkeit in der Sozialen. Ergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung im Auftrag des Gemeinschaftsausschusses der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, Ifd-Umfrage Nr. 12037 vom 25. August 2021, Berlin

Institut für Demoskopie Allensbach, 2021b, Soziale Marktwirtschaft – Bewährungsprobe in der Krise, Allensbach-Umfrage, Nr. 12031, https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/publikationen/Allensbach_Umfrage_2021/12031_Soziale_Marktwirtschaft_Studienbericht_29032021_1_.pdf [6.7.2021]

IPCC – Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaänderungen, 2018, 1,5°C Globale Erwärmung. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, Umweltbundesamt Berlin, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2020/07/SR1.5-SPM_de_barrierefrei.pdf [20.7.2021]

Kassenboehmer, Sonja / Schmidt, Christoph M., 2011, Beyond GDP and Back: What is the Value-Added by Additional Components of Welfare Measurement?, German Data Forum (RatSWD), Working Paper, No. 167, Berlin

Kersting, Wolfgang, 2010, Die Bedeutung der Gerechtigkeit, RHI-Position, Nr. 9, München

Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin

Kolev, Galina / Kube, Roland / Schaefer, Thilo / Stolle, Leon, 2021, Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), Motivation, Ausgestaltung und wirtschaftliche Implikationen eines CO₂-Grenzausgleichs in der EU, IW-Policy Paper, Nr. 6, Köln

Kolev, Stefan, 2012, Wider die “Après nous le deluge-Logik: Ordnungspolitik, Innovation und Nachhaltigkeit, Ordnungspolitische Diskurse, 2012-01, https://www.researchgate.net/publication/319212970_Wider_die_Apres_nous_le_deluge-Logik_Ordnungspolitik_Innovation_und_Nachhaltigkeit [9.11.2021]

Mühleck, Kai, 2009, Gerechtigkeit und Wahlverhalten. Gerechtigkeitswahrnehmung und Gerechtigkeitseinstellungen als Motive politischen Handelns, Baden-Baden

Neu, Viola / Pokorny, Sabine, 2021, Bundestagswahl in Deutschland am 26. September 2021, Konrad Adenauer Stiftung, Monitor Wahl- und Sozialforschung, Berlin

Niehues, Judith / Pimpertz, Jochen / Stockhausen, Maximilian, 2021, Gerechtes Deutschland – Die Rolle der Vermögen, Gutachten für die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw), München

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014, All on Board. Making Inclusive Growth Happen, Paris

OECD, 2017, Time to Act. Making Inclusive Growth Happen, Policy Brief, Paris

OECD, 2019, Measuring Distance to the SDG Targets 2019. An Assessment of Where OECD Countries Stand, Paris

Our World in Data, 2019 Future Population Growth, <https://ourworldindata.org/future-population-growth> [23.11.2021]

Our World in Data, 2020, Ritchie, Hannah / Roser, Max, CO₂ and Greenhouse Gas Emissions - Our World in Data [23.11.2021]

Phelps, Edmund, 1961, The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen, in: American Economic Review, Vol. 51, No. 4, S. 638–643

Raffelhüschen, Bernd / Bahnsen, Lewe / Kohlstruck, Tobias / Seuffert, Stefan / Wimmesberger, Florian, 2021, Was kann sich der ehrbare Staat noch leisten? Corona, Schulden – und noch eine Pflegereform?, in: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 154, Berlin

Rat für nachhaltige Entwicklung, 2021, Klimaneutralität: Optionen für eine ambitionierte Weichenstellung und Umsetzung, https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2021/06/RNE_Leopoldina_Positionspapier_Klimaneutralitaet.pdf [6.7.2021]

Rawls, John, 1971, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/Main

RHI, 2018, 70 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Zwischen Retro-Charme und Aufbruchstimmung, RHI-Wissens-Wert, Nr. 18, München

Sachs, Jeffrey D. / Kroll, Christian / Lafortune, Guillaume / Fuller, Grayson / Woelm, Finn, 2021, Sustainable Development Report 2021, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/9781009106559> [24.6.2021]

Sandel, Michael J., 2020, The Tyranny of Merit. What's become of the common good?, London

Sen, Amartya, 2009, The Idea of Justice, Boston

SINUS, 2021, Deutschland im Umbruch. SINUS-Institut stellt aktuelles Gesellschaftsmodell vor: Die Sinus-Milieus® 2021, Heidelberg/Berlin

Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende, Agora Verkehrswende, 2021, Politikinstrumente für ein klimaneutrales Deutschland. 50 Empfehlungen für die 20. Legislaturperiode (2021–2025), Berlin

Stiglitz, Joseph / Sen, Amartya / Fitoussi, Jean-Paul, 2009, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf [27.2.2012]

Stockhausen, Maximilian / Maiworm, Kai, 2021, IW-Verteilungsreport 2021. Wohlstand für alle? Inklusives Einkommenswachstum vor Corona, IW-Report, Nr. 36, Berlin

United Nations Environment Programme, 2021, State of Finance for Nature 2021, Nairobi

Unesco, 2019, Meeting Commitments: Are countries on track to achieve SDG 4?, Paris, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000369009/PDF/369009eng.pdf.multi> [23.11.2021]

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, 2021, Sollte wegen der Corona-Krise eine einmalige Vermögensabgabe erhoben werden?, Gutachten Nr. 3/2021, Berlin

Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2021, Vorschläge für eine Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten, Berlin

World Bank, 2012, Golden Growth. Restoring the lustre of the European economic model, Washington D.C.

World Bank, 2020a, The evolution of poverty by world regions, <https://ourworldindata.org/extreme-poverty#the-evolution-of-poverty-by-world-regions> [6.7.2021]

World Bank, 2020b, Reversals of fortune. Poverty and Shared Prosperity Report 2020, <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity> [24.6.2021]

Abstract

In the last two decades, a debate has unfolded around the relationship between growth and well-being that has produced numerous new concepts, indicators and sets of targets. This increasingly includes an emphasis on sustainability concepts. This development is also reinforced by the clear desire in the population for more climate protection and sustainability, which is joined by questions about the meaningfulness of growth. The shifts in preferences among the population go hand in hand with changes in the milieus and have also led to a change in electoral behaviour and a new government coalition. In a stylized triangulation of the three brand cores of a “traffic light”-coalition - namely justice (SPD), sustainability (Greens) and growth (FDP) – it is shown how different ideas of justice are reflected in different concepts of growth and prosperity and which options for sustainable growth through a market-based policy can be derived from this.

Based on international comparative data, it is shown that the German economic model of the "Social Market Economy" offers a good starting position for successfully mastering the structural change towards a more resource-efficient production: In an international comparison of the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) of the United Nations for 164 countries, Germany ranks fourth in terms of achieving the goals of justice and sustainability and has even improved further on a high level for 15 of the 17 goals. There is a positive correlation between social justice and a liberal regulatory framework. Moreover, prosperity and social justice tend to go hand in hand: With the exception of the USA, countries that have a high level of material prosperity also offer more social security and justice. In this respect, too, Germany has made the greatest progress of all the countries compared.

Growth, equity and sustainability can reinforce each other within a regulatory, institutional framework and thus improve the quality of growth. The more reliable a regulatory framework is, the better prosperity and sustainability can be secured. Through a higher pricing of environmental goods and an investment effort, it can be possible to secure the value-added basis of the German economy and also achieve the other SDGs. This will require prioritisation and de-prioritisation of government action. Prioritisation includes ensuring fiscal sustainability on the one hand and ecological sustainability on the other. For both goals, the creation of a level playing field in the market economy, the securing of a balance between the three pillars of sustainability as well as the setting and use of market-based incentives and green nudging are important success factors.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Erweiterte Wohlstandsindikatorik	12
Abbildung 3-2: Erweiterter Ansatz der Wohlstands- und Wohlfahrtsmessung	12
Abbildung 3-3: Die 17 SDG-Ziele der Vereinten Nationen	14
Abbildung 3-4: Visualisierung der positiven und negativen Korrelationen zwischen den 17 SDGs.....	15
Abbildung 3-5: Freiheit und Nachhaltigkeit	16
Abbildung 4-1: Soziale Gerechtigkeit und BIP pro Kopf	19
Abbildung 4-2: SDG Dashboard und Trends	20
Abbildung 4-3: Veränderung der Pro-Kopf-CO2-Emissionen und BIP, Deutschland.....	21