

Sara Holzmann, Thieß Petersen, Daniel Posch, Marcus Wortmann

Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft

Wirtschaftspolitische Ziele und Zielkonflikte
in der ökologischen Transformation



*Sara Holzmann, Thieß Petersen,
Daniel Posch, Marcus Wortmann*

Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft

Wirtschaftspolitische Ziele und Zielkonflikte
in der ökologischen Transformation

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Sara Holzmann, Marcus Wortmann

Lektorat: Heike Herrberg

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Bildnachweis: Halfpoint – stock.adobe.com (Cover), S. 182 oben, S. 183 oben

Ansichtssache_Britta Schröder, S. 182 unten Steffen Krinke, S. 183 unten

Kai Uwe Oesterhellweg

Satz: Büro für Grafische Gestaltung – Kerstin Schröder, Bielefeld

Druck: Hans Giesemann Druck und Medienhaus GmbH & Co. KG, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-961-4 (Print)

ISBN 978-3-86793-962-1 (E-Book PDF)

ISBN 978-3-86793-963-8 (E-Book EPUB)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

1	Einführung	7
2	Die Soziale Marktwirtschaft: Das »Magische Viereck« hat ausgedient	13
3	Die wirtschaftspolitischen Ziele einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft	21
3.1	Ökologische Nachhaltigkeit	25
3.2	Hoher materieller Wohlstand	35
3.3	Hoher Beschäftigungsstand	46
3.4	Stabiles Preisniveau	54
3.5	Außenwirtschaftliches Gleichgewicht	62
3.6	Faire Einkommensverteilung	75
3.7	Tragfähige Staatsfinanzen	84
4	Ausgewählte Zielkonflikte einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft	95
4.1	Ökologische Nachhaltigkeit und hoher materieller Wohlstand	95
4.2	Ökologische Nachhaltigkeit und hoher Beschäftigungsstand	112
4.3	Ökologische Nachhaltigkeit und stabiles Preisniveau	123
4.4	Ökologische Nachhaltigkeit und außenwirtschaftliches Gleichgewicht	134

4.5	Ökologische Nachhaltigkeit und faire Einkommensverteilung	147
4.6	Ökologische Nachhaltigkeit und tragfähige Staatsfinanzen	157
5	Transformation zur Nachhaltigkeit – eine ganzheitliche Perspektive für die Wirtschaftspolitik.....	173
	Projektbeschreibung	181
	Autor:innen	182
	Zusammenfassung	185
	Abstract	187

1 Einführung

»Wohlstand für Alle« ist nicht nur der Titel eines Ende der 1950er-Jahre veröffentlichten Buches, sondern auch das zentrale Versprechen der Wirtschaftsordnung, welche die Bundesrepublik Deutschland seitdem stark geprägt hat. Dieser Losung entsprechend soll die Soziale Marktwirtschaft wirtschaftliche Dynamik mit sozialem Ausgleich kombinieren. Die konkrete Ausgestaltung dieses normativen Fundaments muss allerdings – so argumentierten bereits jene, die dieses Leitbild entwarfen – ständig an aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen angepasst werden. Denn als lebende Systeme befinden sich Wirtschaft und Gesellschaft in einem stetigen Wandel. Von dieser Anpassungsfähigkeit hängt ab, ob und wie es auch in Zukunft gelingt, Lebensqualität und Teilhabechancen möglichst vieler Menschen sicherzustellen.

Die größte Herausforderung unserer Zeit ist zweifellos die Eindämmung der Klimakrise. Damit steht und fällt nicht nur der Wohlstand heutiger, sondern auch die Lebensgrundlage künftiger Generationen. Die Transformation hin zu einer Wirtschaftsweise innerhalb der planetaren Grenzen ist unausweichlich. Ökologische Nachhaltigkeit ist alternativlos und die Voraussetzung dafür, materiellen Wohlstand dauerhaft generieren und Teilhabe für breite Bevölkerungsschichten in allen Lebensbereichen verwirklichen zu können. Daher braucht es ein Update der aktuellen Wirtschaftsordnung hin zu einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft.

Das deutsche Bundesklimaschutzgesetz schreibt das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 vor – ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Doch der Weg in eine Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft ist gekennzeichnet von komplexen makroökonomischen Wirkungszusammenhängen und Zielkonflikten – diese auszutarieren, erfordert eine kluge wirtschaftspolitische Steuerung. Der gesetzliche Orientierungsrahmen zur Bewältigung dieser Herausforderung ist allerdings sehr alt.

»Wohlstand für alle« wird zunehmend schwer einlösbar

Vor mehr als 50 Jahren entstand mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (im Folgenden: Stabilitätsgesetz) das Leitbild der deutschen Wirtschaftspolitik, das für die Erfüllung der Ziele der Sozialen Marktwirtschaft jahrzehntelang handlungsleitend sein sollte. Demnach sollten angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum, ein hoher Beschäftigungsstand, ein stabiles Preisniveau und außenwirtschaftliches Gleichgewicht gleichrangig angestrebt werden (Meurers, Weinberg und Herzum 2015).

Im Laufe der Zeit erwies sich dieser Rahmen jedoch als immer weniger angemessen und Zweifel an seiner Praxistauglichkeit wuchsen. Die dynamischen Megatrends der Globalisierung und Digitalisierung sowie des demografischen Wandels stellen und stellen die Soziale Marktwirtschaft vor große Herausforderungen und machen das Versprechen, materiellen Wohlstand und soziale Gerechtigkeit gleichzeitig zu erreichen, zunehmend schwer einlösbar (Petersen 2022).

Angesichts der sich verschärfenden Klimakrise und der Zerstörung planetarer Lebensgrundlagen geraten vor allem die Bedürfnisse künftiger Generationen immer stärker in den Mittelpunkt der gesellschaftlichen und politischen Debatten. Im März 2021 urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass das bis dahin gültige deutsche Klimaschutzgesetz nicht grundgesetzkonform sei, da es die Pflicht zur Emissionsreduktion übermäßig auf den Zeitraum nach 2030 verschiebe, wodurch künftigen Generationen enorme Freiheitseinschränkungen entstehen können (Bundesverfassungsgericht 2021). Die ökologische Transformation der Wirtschaft, ihre Entkopplung vom Einsatz natür-

licher Ressourcen und das Ende der Emission von Treibhausgasen werden immer dringlicher. Expert:innen sind sich einig: Das aktuelle Jahrzehnt ist entscheidend für den Erfolg der Klimaschutzanstrengungen (IPCC 2022).

Wohlstand meint auch ökologische und soziale Nachhaltigkeit

Diese Entwicklungen führten und führen immer wieder zu Bestrebungen, das allgemeine Verständnis von Wohlstand und die einseitige Fokussierung auf seine materielle Ausdehnung zu überdenken und schließlich auch das wirtschaftspolitische Zielsystem einer grundlegenden Erneuerung mit Blick auf die Vollständigkeit, Gewichtung und Messung der Parameter zu unterziehen, an denen es sich zu orientieren gilt. Neben verschiedenen parteipolitischen Initiativen in den 1990er-Jahren sind die Ansätze der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft«, der Friedrich-Ebert-Stiftung und zuletzt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) zur Erarbeitung einer umfassenderen Wirtschaftsberichterstattung hervorzuheben (ausführlicher in Kapitel 2).

Gemeinsam ist diesen Ansätzen die Intention, eine gesamtheitliche Wohlstandsmessung etablieren zu wollen, die neben der traditionellen Betrachtung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als zentraler Gradmesser für Wohlstand und Lebensqualität auch die Dimensionen der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit sowie der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen stärker berücksichtigt. Unterschiede zeigen sich bezüglich der Anzahl und Gewichtung von Zieldimensionen sowie der entsprechenden Indikatorik, die zur Messung vorgeschlagen wird. Trotz der weitgehenden Übereinstimmung bezüglich der Notwendigkeit einer zeitgemäßen Novellierung des Stabilitätsgesetzes hat sich bis heute noch kein Ansatz mit Gesetzeskraft durchgesetzt.

Ukraine-Krieg und Corona-Pandemie bedeuten neue außenwirtschaftliche Ziele

Der von Russland geführte Angriffskrieg gegen die Ukraine stellt in vielfacher Hinsicht eine Zeitenwende dar, die auch die Ziele der deutschen Außen-, Energie- und Wirtschaftspolitik erneut auf den Prüfstand stellt. Insbesondere außenwirtschaftliche Verflechtungen, Abhängigkeiten europäischer Volkswirtschaften sowie die Zukunft des globalen Handelssystems werden kontrovers debattiert. Dabei bekommen Konzepte wie Resilienz und Souveränität einen höheren Stellenwert und erfordern ein neues Verständnis des wirtschaftspolitischen Ziels eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Das Streben nach einer größeren wirtschaftlichen Sicherheit und Unabhängigkeit gegenüber geopolitischen Konflikten, Lieferkettenproblemen und Knappheiten wird dabei wiederum verbunden sein mit vielfältigen Folgewirkungen für unseren materiellen Wohlstand, die ökologische Nachhaltigkeit und weitere wirtschaftspolitische Parameter (Petersen 2022). Für die Beschreibung eines zeitgemäßen wirtschaftspolitischen Zielsystems und die Analyse seiner inhärenten Konflikte gilt es daher, über den erstrebenswerten Grad der außenwirtschaftlichen Verflechtung Deutschlands neu nachzudenken. Dieser sollte nicht nur ermöglichen, die ökologischen Ziele einzuhalten, sondern auch die langfristige Wettbewerbsfähigkeit aufrechtzuerhalten, die Risiken aus kritischen Abhängigkeiten zu minimieren und die Verlagerung von CO₂-Emissionen ins Ausland zu verhindern.

Postfossiles Zeitalter erfordert ein Update des wirtschaftspolitischen Zielsystems

Wenn »Wohlstand für alle« zu einem leeren Versprechen wird, kann dies die Stabilität des politischen Systems gefährden. Die Folgen des Klimawandels sowie andere globale Konflikte und Krisen sind in der Lage, dieses Problem zu verschärfen, da sie ökonomische Disparitäten tendenziell vergrößern. Materieller Wohlstand und sozialer Ausgleich

sind untrennbar mit der erfolgreichen Eindämmung der Klimakrise verbunden (Chancel 2020). Doch auch die politisch forcierte Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaftsweise bringt Risiken mit sich, die sowohl den Wohlstand als auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden können.

Für eine klug austarierte Steuerung dieser ökologischen Transformation bedarf es daher nicht nur eines Updates des wirtschaftspolitischen Leitbildes. Notwendig ist auch die Fähigkeit, die inhärenten Spannungsfelder und Zielkonflikte zu entschärfen und ihnen vorzubeugen. Nur so kann es gelingen, zu einer Wirtschaftsweise zu kommen, die das erneuerte Versprechen einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft – »Wohlstand für alle innerhalb der planetaren Grenzen« – auch zukünftig einlösen kann.

Vor diesem Hintergrund widmet sich das vorliegende Buch nicht nur einer zeitgemäßen und praxistauglichen Neugestaltung des wirtschaftspolitischen Zielsystems, sondern nimmt explizit die makroökonomischen Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen Zielparametern einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft in den Blick. Der Fokus liegt auf theoretischen Wirkungskanälen und aktuellen empirischen Erkenntnissen zu den Wechselwirkungen zwischen der ökologischen Nachhaltigkeit und den anderen Zieldimensionen eines solchen Wirtschaftsmodells. Die Analyse dieser Interdependenzen, die sich in Form von Zielkonflikten und Synergien manifestieren können, ist die notwendige Voraussetzung für eine intelligente wirtschaftspolitische Steuerung der Transformation zu einer klimaneutralen und umweltschonenden Ökonomie. Darüber hinaus werden mögliche wirtschafts- und klimapolitische Stellhebel besprochen, die sich zur Vorbeugung oder Auflösung von Zielkonflikten sowie zur Nutzung von Synergiepotenzialen anbieten.

Im Folgenden widmet sich Kapitel 2 der Entstehung und Geschichte der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Sozialen Marktwirtschaft sowie den verschiedenen Ansätzen, diese um Dimensionen der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit sowie um ein breiteres Wohlstandsverständnis zu ergänzen. In Kapitel 3 werden zunächst eigene Überlegungen zur Neugestaltung des wirtschaftspolitischen Leitbildes

dargelegt und die sieben Zieldimensionen einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft definiert. Kapitel 4 analysiert die ökonomischen Wirkungszusammenhänge und Spannungsfelder zwischen dem Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit und den anderen sechs Zieldimensionen. Abschließend gibt Kapitel 5 einen Überblick über politische Handlungsoptionen, die »Wohlstand für alle innerhalb der planetaren Grenzen« ermöglichen können, und ermuntert zu einer ganzheitlichen wirtschaftspolitischen Sichtweise auf die ökologische Transformation.

Literatur

- Bundesverfassungsgericht (2021). »Verfassungsbeschwerde gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich«. Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021. www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html.
- Chancel, Lucas (2020). *Unsustainable Inequalities. Social Justice and the Environment*. Cambridge.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2022). »Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change«. *Working Group III contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/.
- Meurers, Martin, Dagmar Weinberg und Nadine Herzum (2015). »Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz Eine Würdigung im Lichte der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion ganzheitlicher Wohlfahrtsziele«. Monatsbericht 12-2015. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin.
- Petersen, Thieß (2022). *Megatrend-Report #4: Die Rückkehr der Knappheit. Wie globale Demografie, Deglobalisierung und Dekarbonisierung Verteilungskonflikte verschärfen*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/megatrend-report-4-die-rueckkehr-der-knappheit.

Projektbeschreibung

Der Klimawandel, die Umweltzerstörung und die zunehmende Knappheit natürlicher Ressourcen setzen unser bisheriges Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell unter Druck. Die Transformation zu einer Wirtschaftsweise, die Wohlstand und soziale Teilhabe für alle innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen ermöglicht, ist ein beispielloser Kraftakt. Im Projekt Nachhaltig Wirtschaften widmen wir uns diesem Umbau zu einer klimaneutralen und ressourcenschonenden Ökonomie auf unternehmerischer und gesamtgesellschaftlicher Ebene.

Der Weg zu einer solchen Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft ist gekennzeichnet von komplexen wirtschaftspolitischen Fragestellungen und vielfältigen Zielkonflikten. Im Projektschwerpunkt Economics of Transformation nehmen wir die Spannungsfelder und ambivalenten Wechselwirkungen zwischen materiellem Wohlstand, sozialer Gerechtigkeit, ökologischer Nachhaltigkeit und anderen Zieldimensionen der Wirtschaftspolitik in den Blick. Mittels makroökonomischer Studien möchten wir empirisches Steuerungswissen schaffen und Handlungsempfehlungen ableiten.

<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/nachhaltig-wirtschaften/economics-of-transformation>

Autor:innen

Sara Holzmann ist Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung im Arbeitsschwerpunkt Economics of Transformation. Sie beschäftigt sich mit den umweltökonomischen und klimapolitischen Fragestellungen der Nachhaltigkeitstransformation. Im Fokus ihrer Arbeit stehen die Untersuchung und Bewertung verschiedener ganzheitlicher und sektoraler Politikinstrumente für den Übergang in eine klimaneutrale Gesellschaft.

Kontakt: sara.holzmann@bertelsmann-stiftung.de



Dr. Thieß Petersen arbeitet seit 2004 bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh. Als Senior Advisor ist er spezialisiert auf makroökonomische Themen. Derzeit konzentriert er sich auf Fragen der Globalisierung, auf die wirtschaftlichen Aspekte der Digitalisierung und auf das Thema Green Growth. Neben seiner Tätigkeit für die Bertelsmann Stiftung ist er Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).

Kontakt: thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de



Daniel Posch arbeitet als Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung im Programm Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Zuvor war er als Policy Advisor für Innovations- und Industriepolitik im öffentlichen Sektor tätig. Er beschäftigt sich mit umweltökonomischen und innovationspolitischen Fragen zur Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation. Sein Fokus liegt auf der Analyse sektoraler Politikinstrumente für die Transformation hin zu einer klimaneutralen Produktionsweise.

Kontakt: daniel.posch@bertelsmann-stiftung.de



Dr. Marcus Wortmann ist Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung im Programm Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft und leitet den Themenschwerpunkt Economics of Transformation. Zuvor forschte und lehrte er am Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftspolitik an der Georg-August-Universität Göttingen. Sein Fokus liegt auf makroökonomischen und wirtschaftspolitischen Fragestellungen im Kontext der Nachhaltigkeitstransformation.

Kontakt: marcus.wortmann@bertelsmann-stiftung.de



Zusammenfassung

Die Eindämmung der Klimakrise ist die größte Herausforderung unserer Zeit – die Transformation hin zu einer Wirtschaftsweise innerhalb der planetaren Grenzen schafft die Voraussetzung für Lebensqualität und Wohlstand künftiger Generationen. Den Weg in eine Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft kennzeichnen jedoch komplexe wirtschaftspolitische Wirkungszusammenhänge. Um Zielkonflikten vorzubeugen, Widersprüche aufzulösen und Synergiepotenziale freizusetzen, bedarf es einer klug austarierten wirtschaftspolitischen Steuerung mit einem zeitgemäßen praxistauglichen Zielsystem.

Wie lässt sich das wirtschaftspolitische Zielsystem an die Herausforderungen unserer Zeit anpassen? Wie können Ziele und Zielbeziehungen ergänzt und neu bewertet werden, sodass unser Wirtschaftsmodell zukünftig in der Lage ist, Wohlstand für alle innerhalb der planetaren Grenzen zu ermöglichen? Wir bei der Bertelsmann Stiftung widmen uns in diesem Buch explizit den makroökonomischen Wirkungszusammenhängen zwischen den Zielparametern einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft. Denn die Analyse von Zielkonflikten und Synergien zwischen wirtschaftspolitischen Zielen ist die notwendige Voraussetzung für eine intelligente wirtschaftspolitische Steuerung der Transformation zu einer klimaneutralen und umweltschonenden Ökonomie.

Als Weiterentwicklung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967, das über viele Jahre das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft darstellte, definieren wir in unserem Ansatz sieben Zieldimensionen einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft. Das Ziel der ökologischen

Nachhaltigkeit erhält dabei eine herausgehobene Bedeutung, denn der Erhalt und die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme sind die grundlegenden Voraussetzungen für Leben und wirtschaftliche Aktivität. Daneben benennen wir »hohen materiellen Wohlstand«, »hohen Beschäftigungsstand«, »stabiles Preisniveau«, »außenwirtschaftliches Gleichgewicht«, »faire Einkommensverteilung« und »tragfähige Staatsfinanzen« als Zielparameter einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft.

Unser Fokus liegt auf den ökonomischen Wirkungszusammenhängen zwischen dem Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit und den anderen sechs Zieldimensionen. Auf Basis der theoretischen und empirischen Erkenntnisse zu den Zielbeziehungen einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft leiten wir schließlich politische Handlungsoptionen für die ökologische Transformation ab. Es braucht einen klugen Instrumentenmix und eine ganzheitliche Perspektive, um den umfassenden und dynamischen Prozess der Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaftsweise erfolgreich zu bewältigen. Dieser Wandel wird Widersprüche erzeugen und herausfordernd sein. Doch gleichzeitig ergeben sich in einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft zahlreiche Chancen für neue Arbeitsplätze, Geschäftsmodelle und Innovationen. Notwendig ist eine wirtschaftspolitische Steuerung, die in der Lage ist, Zielkonflikte aufzulösen, Chancen zu ergreifen und die Synergiepotenziale der ökologischen Transformation freizusetzen.