

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 336

Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen

Von

Rolf Hasse, Justus Haucap, Jürgen Jerger,
Mirjam R. J. Lange, Nils aus dem Moore, Ulrike Neyer,
Dirk Sauerland, Christoph M. Schmidt,
Carl Christian von Weizsäcker, Christian Wey

Herausgegeben von
Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 336

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 336

Akzeptanzprobleme
der Marktwirtschaft: Ursachen
und wirtschaftspolitische
Konsequenzen



Duncker & Humblot · Berlin

Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen

Von

Rolf Hasse, Justus Haucap, Jürgen Jerger,
Mirjam R. J. Lange, Nils aus dem Moore, Ulrike Neyer,
Dirk Sauerland, Christoph M. Schmidt,
Carl Christian von Weizsäcker, Christian Wey

Herausgegeben von
Theresia Theurl



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Werksatz, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 978-3-428-14000-8 (Print)

ISBN 978-3-428-54000-6 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84000-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Bei vielen Gelegenheiten wird darauf hingewiesen, dass die Akzeptanz der Marktwirtschaft deutlich zurückgegangen sei oder sich eine Abnahme abzeichnen würde. In Deutschland wird solchen Informationen besonders viel Beachtung geschenkt, wird doch der ordnungspolitische Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft in einem empirisch gesicherten Zusammenhang mit der positiven wirtschaftlichen Performance der Jahrzehnte nach dem Kriegsende und bis in die Gegenwart gesehen. Manchmal handelt es sich bei der Identifikation solcher Akzeptanzprobleme um ein Element einer umfassenden Kapitalismuskritik, manchmal wird sie aus punktuellen Umfrageergebnissen abgeleitet. Nicht nur eine vorübergehende Entwicklung, sondern auch ein permanenter Wandel werden mit der artikulierten Abnahme der Akzeptanz in Verbindung gebracht. Nicht überraschend nimmt die zunehmend geäußerte Kritik an marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen ihren Ausgangspunkt in der globalen Finanzmarktkrise 2007 und der staatlichen Verschuldungskrise sowie in diesem Zusammenhang an den Verhaltensweisen von privaten Wirtschaftssubjekten. Im Mittelpunkt stehen vor allem manche Banken und andere Finanzdienstleistungsunternehmen. Deren krisenfördernde Aktivitäten werden nicht selten als wirtschaftsordnungsbedingt interpretiert und in Konsequenz werden die marktwirtschaftlichen Anreizsysteme kritisiert. Doch bereits im Zuge erster Überlegungen stellt sich heraus, dass die Zusammenhänge deutlich komplexer sind und gründlicher Analysen bedürfen. Sowohl der hier skizzierte Befund als auch die Ursachen für Akzeptanzprobleme und die möglichen Konsequenzen sind alles andere als eindeutig. Diese Zusammenhänge, Einschätzungen und Entwicklungen bildeten den Hintergrund für die Wahl des Rahmenthemas der diesjährigen Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, die vom 13. – 15. März 2012 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster stattfand: „Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Ursachen und wirtschaftspolitische Konsequenzen“.

Im Mittelpunkt der Erörterungen standen die Fragen, ob die Behauptung eines Akzeptanzverlustes der Marktwirtschaft den Fakten überhaupt standhält, denn die diversen Befragungs- und Studienergebnisse sind durchaus widersprüchlich, Mikro- und Makrodaten nicht immer übereinstimmend. Im Speziellen wurde diskutiert, wovon die Akzeptanz der Marktwirtschaft überhaupt abhängt und ob sich einzelne Einflussfaktoren verändert haben, etwa die Gerechtigkeitsvorstellungen, die Erwartungshaltungen an eine Wirtschaftsordnung oder die Funktionszusammenhänge. Es werden staatliche Regulierungen, das Verhalten internationaler

Organisationen sowie die Rolle von Banken und Unternehmen als weitere und aktuell sehr präzente Einflussfaktoren geprüft. Von zusätzlicher Bedeutung sind die Konsequenzen, die sich im Falle eines Akzeptanzverlusts der Marktwirtschaft ergeben, für das Verhalten der privaten Akteure und der Wirtschaftspolitik sowie für die wirtschaftlichen Ergebnisse.

Eine grundlegende Frage in diesem Gesamtkomplex besteht darin, ob ein Zusammenhang zwischen den gewählten Indikatoren für die wirtschaftlichen Leistungen, der Leistungsfähigkeit, dem sozialen Fortschritt und der Akzeptanz der Marktwirtschaft besteht. Um eine solche Frage beantworten zu können, muss zunächst Klarheit über geeignete Indikatoren geschaffen werden. Diesbezüglich hat sich in den vergangenen Jahren international sowie in Deutschland eine breite Diskussion entwickelt. In ihrem einleitenden Beitrag thematisieren *Christoph M. Schmidt* und *Nils aus dem Moore* die aktuell verfügbaren Möglichkeiten einer umfassenden Wohlmessung und ihre Konsequenzen. Das Bruttoinlandsprodukt war nie ausreichend, um Politik, Wirtschaft und Gesellschaft eine zuverlässige Orientierung zu bieten, wenngleich die Grenzen und die tatsächliche Aussagekraft dieses Maßstabs in der Vergangenheit selten wahrgenommen worden waren. Zahl- und variantenreich sind die Indikatoren und -systeme, die inzwischen entwickelt wurden und eine ganzheitliche Wohlmessung ermöglichen sollen. Sie sollen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, nicht-materielle Aspekte der Lebensqualität und Elemente der Nachhaltigkeit beinhalten. Die Autoren stellen sie dar und analysieren ihre Stärken und Schwächen vergleichend. Sie schlagen vor, auf die problembehaftete Verdichtung der einzelnen Facetten des Wohlstands in eine einzelne Zahl ebenso zu verzichten wie auf die Integration von Umfrageinformationen über die subjektive Zufriedenheit. Es ist unmittelbar einsichtig, dass Art, Inhalte und Ergebnisse der Wohlstandsberichterstattung einen Einfluss darauf haben, wie Menschen die Wirtschaftsordnung einschätzen. Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft können also auch Akzeptanzprobleme von Wohlstandsindikatoren widerspiegeln.

Carl Christian von Weizsäcker setzt sich in seinem Beitrag mit der Entstehung des kapitalistischen Systems und der aktuellen Kapitalismus-Kritik auseinander. Er interpretiert diese als produktive Begleiterscheinung der vorgefundenen marktwirtschaftlichen Systeme und als ersten Schritt für eine Verbesserung der Wirtschaftsordnung. Hierbei ginge es um den Wunsch einer Verbesserung des Kapitalismus, die ihn humaner machen möchte, indem Ungerechtigkeiten abgebaut und ökologische Aspekte berücksichtigt werden. Die Kapitalismuskritik ist dabei keinesfalls neu und hat im Laufe der Geschichte zahlreiche ordnungspolitische und wissenschaftliche Reaktionen und Fortschritte hervorgerufen. Zwar wurde das marktwirtschaftliche System immer beibehalten, doch es erfuhr immer wieder Modifikationen. Die Entstehung des Ordoliberalismus könne als eine Sternstunde der Marktwirtschaft interpretiert werden, denn es handelt sich bei ihm um die Gesamtkonzeption einer Wirtschaftsordnung. Doch auch eine

marktwirtschaftlich orientierte Wissenschaft ist heute gefordert, sich weiterzuentwickeln, so sei die Annahme eines exogen vorgegebenen Datenkranzes heute nicht mehr adäquat. So sei es notwendig, das Produktionspotenzial zu endogenisieren, ebenso die Präferenzen. Schließlich wird dafür plädiert, das Ende der Kapitalknappheit zur Kenntnis zu nehmen und in die Theorie der Marktwirtschaft zu integrieren. Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft können also auch als ein Signal verstanden werden, die gültige Wirtschaftsordnung immer wieder zu hinterfragen und einen als notwendig eingeschätzten Reformbedarf umzusetzen, wenn sich grundlegende Gegebenheiten des Wirtschaftens verändert haben. Damit korrespondierend sollten auch die ordnungstheoretischen Grundlagen im Hinblick auf ihre Tragfähigkeit kontinuierlich geprüft werden.

Dirk Sauerland widmet sich dem Zusammenhang zwischen Akzeptanz, Gerechtigkeit und der Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft. Als Ausgangspunkt seiner Überlegungen wählt er Befragungen der deutschen Bevölkerung und versucht theoretische Erklärungen für deren Ergebnisse zu finden. Die Befragungen setzen direkt an der Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft an und erfragen zusätzlich, ob diese als gerecht und als leistungsfähig eingeschätzt wird. Schließlich wird geprüft, ob die Einschätzung der Gerechtigkeit und jene der Leistungsfähigkeit mit der Akzeptanz der Spielregeln der Wirtschaftsordnung in Verbindung stehen. Es stellt sich heraus, dass sich die Einschätzung aller betrachteten Tatbestände im Zeitablauf verändert hat. Es konnte gezeigt werden, dass die wahrgenommene Gerechtigkeit die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft beeinflusst und dass diese Akzeptanz Einfluss auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsordnung hat. Dabei galt es ebenso zu prüfen, ob auch die wahrgenommene Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft Auswirkungen auf deren Akzeptanz hat. Auch diese Wirkungskette kann Plausibilität für sich beanspruchen, wenngleich die Empirie der subjektiven Einstellungswerte deutlich schwächer ausgeprägt ist.

Auch *Ulrike Neyer* geht von Befragungsergebnissen aus, die eine abnehmende Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft zum Ausdruck bringen. Sie argumentiert in ihrer Ursachenanalyse, dass die Rettungsmaßnahmen der Bundesregierung und des Eurosystems für den Bankensektor im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise einen Erklärungsbeitrag für die gesunkenen Akzeptanzwerte des Wirtschaftssystems in Deutschland leisten können. Im Kern ihrer Argumentation steht die Außerkraftsetzung des Haftungsprinzips, das für Marktwirtschaften konstituierend ist. Die Rettungsmaßnahmen sind so konzipiert, dass die Steuerzahler einen auftretenden Schaden aus den Investitionsentscheidungen der Banken zu tragen haben. Es kommt also zu einer Sozialisierung von potenziellen Verlusten bei einer Privatisierung von Gewinnen. Die daraus resultierende Verteilung von Chancen und Risiken würde von der Bevölkerung als ungerecht eingeschätzt. Eine solche Verteilung von Chancen und Risiken sei jedoch nicht primär einer marktwirtschaftlichen Ordnung anzulasten, sondern

jeder Wirtschaftsordnung, die solche Rettungsmaßnahmen erforderlich macht, weil sie systemische Risiken beinhaltet, die ohne die Rettungsmaßnahmen zu einem Zusammenbruch des gesamte Finanzsystems führen könnten. Die erwarteten Kosten einer Systemkrise werden dann höher eingeschätzt als die erwarteten Kosten der Rettungsmaßnahmen. Der Ansatzpunkt für die Wirtschaftspolitik, gleichzeitig die Aufgabe eines Wirtschaftssystems, besteht also in der Reduzierung des Systemrisikos. Auf diese Weise könne das Haftungsprinzip unangetastet bleiben, womit eine gerechte Verteilung von Chancen und Risiken resultieren kann. Anhand der konkreten Maßnahmen von Bundesregierung und Eurosystem und deren geschätzten fiskalischen Kosten wird die Verletzung des Haftungsprinzips illustriert. Ordnungspolitische Maßnahmen müssten in der Einschätzung der Autorin an der Systemrelevanz von Banken ansetzen.

Aufschlussreiche und teils überraschende Ergebnisse liefert die Suche nach empirischer Evidenz zur Akzeptanz politischer und marktwirtschaftlicher Reformen in Osteuropa, die *Jürgen Jerger* unternimmt. Er verwendet sowohl Makrodaten der wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklung als auch Mikrodaten aus Umfragen. In den ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas haben nach 1989/90 marktwirtschaftliche Reformen stattgefunden, deren Wirkungen inzwischen intensiv untersucht wurden. Eine große Vielfalt an Ergebnissen und eine ebensolche Heterogenität der Transformationsökonomien haben sich herausgestellt. Dabei ist bemerkenswert, dass sich in den letzten Jahren eine zunehmende Unzufriedenheit mit der seinerzeit getroffenen Reformentscheidung für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung herausgestellt hat. Dies ist bemerkenswert, da die Erinnerung an die ehemaligen Zentralverwaltungswirtschaften bei vielen Menschen noch präsent sein müsste. Die üblichen Erklärungsversuche für diese Einschätzung – fehlender wirtschaftlicher Wohlstand, mangelnde Qualität der Institutionen, persönliche Betroffenheit durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise – stellen sich in der empirischen Analyse als nicht zutreffend heraus. Dieser Befund zeigt auch das Fehlen einer tragfähigen Erklärung, wovon die Akzeptanz von alternativen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen abhängt. Zusätzlich sind wohl weitere Aktivitäten nötig, die Vorteile und die Wirkungsweisen marktwirtschaftlicher Ordnungen gegenüber konkurrierenden Systemen zu erklären.

Die Delegationsbeziehung zwischen Bürgern und Staat wählen *Justus Haucap*, *Mirjam R.J. Lange* und *Christian Wey* zum Ausgangspunkt ihrer Betrachtungen der Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft. Sie untersuchen konkrete Zielformulierungen in Wirtschaftspolitik und staatlicher Regulierung und dies in Deutschland sowie in der Europäischen Union. Den Anwendungsschwerpunkt bilden das Energiewirtschaftsgesetz sowie das Telekommunikationsgesetz. Sie argumentieren, dass Gesetzestexte zunehmend mit einer Vielzahl gegensätzlicher Zielsetzungen versehen werden. Diskretionäre Interpretationen, Abwägungen und Entscheidungen werden daher notwendig, mit der resultierenden Gefahr

eines intransparenten Prozesses, der Willkür und eine Verletzung demokratischer Prinzipien beinhalten kann. Die Autoren stellen daher die Frage, ob mit der zunehmenden Zielvielfalt eine Schwächung der Vertragsbeziehung zwischen Staatsbürgern und Staat verbunden sein kann und vermuten, dass vor dem skizzierten Hintergrund die Bürokratie ihr Instrumentarium intensiver einsetzen und vor allem kurzfristig wirksame Aktivitäten setzen wird, die langfristig jedoch schädliche Effekte nach sich ziehen. Für beide Anwendungsbereiche finden sie Hinweise, die ihre Vermutungen stützen. Sie ziehen daraus den Schluss, dass eine konstante parlamentarische Kontrolle der Zielabwägungen der staatlichen Institutionen nötig sei, die derzeit jedoch nicht stattfinden würde. Dies gilt vor allem für die europäische Ebene. Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass die Macht der Exekutive weiter ansteigen wird. Es ist evident, dass die hier präsentierten Ergebnisse, die auf ein Demokratiedefizit vor allem auf der EU-Ebene sowie auf eine Zunahme der exekutiven Handlungsspielräume hindeuten, ein weiteres Element für die Erklärung der Ursachen marktwirtschaftlicher Akzeptanzprobleme darstellen.

Dies gilt auch für die Erkenntnisse, die *Rolf Hasse* aus seiner Analyse der Konsequenzen internationaler Krisenpolitik für die Marktwirtschaft gewinnt und zwar für deren Funktionsfähigkeit ebenso wie für ihre Akzeptanz. Er holt weit aus und betrachtet die Krisen der vergangenen dreißig Jahre und die wirtschaftspolitischen Reaktionen in den wichtigsten Industrieländern sowie der internationalen Organisationen darauf. Die globale Finanzmarktkrise von 2007 und die folgenden Jahre sowie die aktuelle staatliche Verschuldungskrise führt er auf Entwicklungen zurück, die deutlich früher eingeleitet wurden, nämlich durch die geänderten Verhaltensweisen der Wirtschaftspolitiker sowie der Akteure auf den Finanzmärkten. Er argumentiert, dass die fundamentale Veränderung der Regeln der Geld- und Fiskalpolitik, die heute wahrgenommen wird, keine singuläre Zäsur darstellt, sondern lediglich die aktuelle Ausprägung einer langen Folge von Regelverletzungen. Der Autor beschreibt eine Kollisionsfalle, in der sich Staaten, Zentralbanken und die systemischen Banken mit ihren unterschiedlichen Kosten- und Nutzenvorstellungen seit Jahren befinden. Den Schlüssel zu ihrer Überwindung sieht er in einer Überprüfung der Rolle der systemischen Banken. Zwar sei derzeit das Krisenmanagement höchst aktiv, eine Exit-Option aus dem wachsenden Dilemma inzwischen vollständig unklarer Zuordnungen von Kompetenzen werde jedoch nicht sichtbar. Es ist davon auszugehen, dass sich die Fortsetzung eines Krisenmanagements, das nicht an den Wurzeln der Fehlentwicklungen ansetzt, sondern in der vorgestellten Kollisionsfalle der Akteure verharret, auch in Zukunft sowohl auf die Funktionsfähigkeit als auch auf die Akzeptanz der Marktwirtschaft auswirken wird.

Zusammenfassend zeigen die Beiträge in diesem Band sowie die intensiven Diskussionen im Rahmen der Jahrestagung die zahlreichen und vielfältigen Facetten auf, die mit der Thematik der „Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft“

verbunden sind. Sie sind sowohl theoretischer als auch empirischer Natur. Es zeigte sich, dass selbst die Identifikation der behaupteten Akzeptanzprobleme nicht eindeutig und zweifelsfrei erfolgen kann. Der Befund von Akzeptanzproblemen kann nicht ausschließlich auf der Grundlage punktueller Umfrageergebnisse gewonnen werden, wenn deren Kontextabhängigkeit berücksichtigt wird. Dann aber stellen sich schnell die Fragen, welches eine geeignete Referenzsituation ohne Akzeptanzprobleme darstellt, wie Akzeptanz über die Wiedergabe der individuellen Einschätzung hinausgehend gemessen werden kann und was von der Marktwirtschaft vor den aktuellen Rahmenbedingungen überhaupt erwartet wird. Dennoch sollten die aktuellen Umfrageergebnisse nicht unreflektiert beiseite geschoben werden, können sie doch als ein Signal für die Erwartungen und Entscheidungen von privaten Wirtschaftssubjekten verstanden werden ebenso wie als Einschätzung konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Dies führt zur Erkenntnis, dass manche tiefgehende Fragen des gewählten Themenkomplexes noch nicht abschließend beantwortet wurden.

Im Rahmen der Jahrestagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses wurden vor allem in der Ursachenanalyse eventueller Akzeptanzprobleme zahlreiche neue Erkenntnisse vorgestellt und diskutiert, die nun einer weiteren und vertieften Analyse bedürfen. Dies gilt auch für die vermuteten Wirkungen einer eingeschränkten Akzeptanz einer Wirtschaftsordnung, die über viele Jahrzehnte wegen ihrer unbestrittenen Funktionsfähigkeit kaum hinterfragt wurde. Es ergeben sich also Herausforderungen und Aufgaben sowohl für die ökonomische Wissenschaft als auch für die wirtschaftspolitische Praxis. Es gilt den Status des Modells der Marktwirtschaft und seiner Umsetzung zu klären und seine komparativen Vorteile besser als bisher zu kommunizieren, und zwar in die ökonomische Wissenschaft, in die Bevölkerung und in die Politik. Der Wirtschaftspolitische Ausschuss wird sich weiter intensiv mit diesen grundlegenden Themen auseinandersetzen.

Dieser Tagungsband enthält die schriftlichen und überarbeiteten Fassungen, die in Münster vorgestellt und diskutiert wurden. Ich danke den Referenten/Autoren für die unkomplizierte Zusammenarbeit im Vorfeld der Drucklegung, ebenso meiner Mitarbeiterin Stefanie Lipsky für die tatkräftige Unterstützung bei der redaktionellen Überarbeitung der Beiträge und bei der Erstellung der Druckvorlagen sowie Heike Frank vom Verlag Duncker & Humblot herzlich.

Münster, im August 2012

Theresia Theurl

Inhaltsverzeichnis

Wohltandsmessung heute: Statistische Grundlagen einer umfassenden gesellschaftlichen Debatte Von <i>Christoph M. Schmidt</i> und <i>Nils aus dem Moore</i> , Essen und Bochum	13
Akzeptanzdynamik der Marktwirtschaft: Die Frage nach der guten Wirtschaftsordnung Von <i>Carl Christian von Weizsäcker</i> , Bonn	33
Zur Beziehung von Akzeptanz, Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft Von <i>Dirk Sauerland</i> , Witten/Herdecke	49
Akzeptanzprobleme der Marktwirtschaft: Die Rolle der Banken Von <i>Ulrike Neyer</i> , Düsseldorf	91
Zur Akzeptanz politischer und marktwirtschaftlicher Reformen in Osteuropa: Empirische Befunde und Erklärungsansätze Von <i>Jürgen Jerger</i> , Regensburg	121
Nemo Omnibus Placet: Exzessive Regulierung und staatliche Willkür Von <i>Justus Haucap</i> , <i>Mirjam R.J. Lange</i> und <i>Christian Wey</i> , Düsseldorf	145
Die Ära der Regelstürmer. Zu den Konsequenzen internationaler Krisenpolitiken für die Marktwirtschaft Von <i>Rolf Hasse</i> , Leipzig	169
Autoren und Herausgeber	191

Wohlstandsmessung heute: Statistische Grundlagen einer umfassenden gesellschaftlichen Debatte

Von *Christoph M. Schmidt*, Essen und Bochum
und *Nils aus dem Moore*, Essen

Abstract

The international debate on „GDP and beyond“ is one of the most visible expressions of the search for guidance which has been triggered by the current financial and economic crisis. As non-material facets of well-being and various aspects of sustainability are of growing importance for modern industrial and emerging economies alike, societies are in desperate need of objective, comprehensive and accessible statistical reporting. Throughout the world, to this effect projects have been initiated in recent years by governments, statistical offices and international organizations. They all share the aim of providing encompassing systems of indicators or comprehensive aggregate indicators which capture the state of human welfare in a way that genuinely goes beyond measuring GDP. This contribution presents a brief overview of the current state of affairs regarding welfare measurement, both in Germany and abroad.

A. Auf der Suche nach Orientierung

Gleich in doppelter Hinsicht ist die Welt aktuell auf der Suche nach Orientierung. Zum einen führen große Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie die auf globaler Ebene fortschreitende Belastung der ökologischen Lebensgrundlagen zu der Erkenntnis, dass eine Kurskorrektur bei der Art und Weise notwendig ist, in der die reichen Industriegesellschaften des Westens und zunehmend auch die Schwellenländer ihr Wirtschaften gestalten. Zum anderen stellt sich vor allem in den reichen Volkswirtschaften die Frage, ob das Streben nach weiterem Zuwachs an materiellem Wohlstand noch den gleichen Stellenwert besitzen sollte wie früher. Somit ist unter Umständen auch bei den Zielen eine Kurskorrektur angesagt. Im Hinblick auf beide Motive sind Umfang und genaue Richtung des Kurswechsels naturgemäß umstritten. Umso mehr wird in dieser Debatte eine Art Kompass gebraucht, der Politik, Wirtschaft und Gesellschaft eine verlässliche Orientierung geben kann.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) allein kann nicht diesen Kompass darstellen. Fraglos eignet es sich nach wie vor sehr gut für seine angestammte und für die Wirtschaftspolitik zentrale Rolle als Maß für die jährliche Produktionsleistung einer Volkswirtschaft. Doch als Indikator für die Nachhaltigkeit des Wirtschaftens – beispielsweise auf den Vermögenmärkten, mit Blick auf die (Staats-)Verschuldung oder den Umweltverbrauch – bleibt das BIP naturgemäß eher stumm. Und die außerhalb der Wirtschaftswissenschaft vielfach geteilte Einschätzung, dass das BIP auch einen hinreichend guten Indikator für die Entwicklung des Wohlstands einer Gesellschaft und ihrer Lebensqualität darstelle, ist angesichts krisenhafter Entwicklungen sowie der Vielfalt der Facetten, die Lebensqualität ausmachen, grundlegend erschüttert.

Der Deutsche Bundestag hat unter diesem Eindruck im Jahr 2011 die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ eingesetzt. In ihrem Einsetzungsbeschluss wurde sie unter anderem damit beauftragt, einen Vorschlag zur ganzheitlichen Wohlstandsmessung zu entwickeln, der künftig als „Grundlage zur Bewertung politischer Entscheidungen anhand ökonomischer, ökologischer und sozialer Kriterien“ dienen kann. Dabei sollen neben dem materiellen Lebensstandard insbesondere auch nicht-materielle Aspekte der Lebensqualität, aber auch die Notwendigkeit einer intakten Umwelt und die begrenzte Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen berücksichtigt werden. Damit blieb zunächst offen, ob als Ergebnis dieser Bemühungen ein einzelner Indikator oder ein mehr oder weniger umfassender Indikatorensatz stehen würde.

Wie *Schmidt/aus dem Moore* (2012) ausführlich dokumentieren, ist diese Initiative nur ein Beispiel für eine Reihe ähnlich ambitionierter Vorhaben weltweit. Der vorliegende Beitrag greift diese Darstellung in kompakter Form auf und vertieft insbesondere die Diskussion der international übergreifenden und der nationalen Initiativen außerhalb Deutschlands, um ein aktuelles Gesamtbild darüber zu zeichnen, welchen Stand diese weltumspannende Debatte erreicht hat. Um diese diversen Versuche einer Beantwortung der Frage, wie Wohlstand sinnvoll gemessen werden kann, auf einer informierten Basis zu diskutieren, ordnen wir zunächst im folgenden Abschnitt 2 die aktuelle internationale Diskussion um Wohlstandsmaße „jenseits des BIP“ in eine Systematik alternativer Wohlfahrtsmaße ein, bevor wir einen Überblick ausgewählter Initiativen zur Wohlstandsmessung auf internationaler (Abschnitt 3) und auf nationaler Ebene (Abschnitt 4) geben und dann in Abschnitt 5 ein kurzes vorläufiges Fazit ziehen.

B. Wohlstandsmessung jenseits des BIP

Die Erkenntnis, dass das BIP den Wohlstand einer Gesellschaft bestenfalls näherungsweise abzubilden vermag, ist keinesfalls neu und gerade den mit den

Details seiner Berechnung vertrauten Ökonomen wohlbekannt. Allerdings haben sie der missbräuchlichen Verwendung des BIP als Wohlstandsmaß in der öffentlichen und politischen Diskussion offenbar nicht hinreichend widersprochen. Dass das BIP sich nur eingeschränkt als Wohlfahrtsmaß eignet, liegt vor allem darin begründet, dass

- (1) im *ökonomischen* Bereich Tätigkeiten im Haushalt und ehrenamtlichen Engagement sowie öffentliche Leistungen, etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sicherheit, nur unzureichend erfasst werden;
- (2) im *sozialen* Bereich die Verteilung von Einkommen und Vermögen nicht abgebildet werden sowie Zugangs- und Chancenungleichheiten unberücksichtigt bleiben; zu diesen Defiziten zählt auch die mangelnde Berücksichtigung des für einen umfassend verstandenen Wohlstand fraglos wichtigen *politisch-institutionellen* Bereichs eines Landes mit Blick auf Demokratie und Beteiligung, Steuerungsfähigkeit, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit;
- (3) im *ökologischen* Bereich die Umweltbelastungen und -schäden sowie Ressourcenverbräuche nicht erfasst werden.

Die Öffentlichkeit auf diese Unzulänglichkeiten bei der Wohlstandsmessung durch das BIP nicht stärker hingewiesen zu haben, stellt sicherlich ein erhebliches Versäumnis der Wirtschaftswissenschaft dar.

Bereits im Kontext der ersten Wachstumskontroverse in den 1970er Jahren, angetrieben durch die im Jahr 1972 erfolgte Veröffentlichung „Die Grenzen des Wachstums“ des *Club of Rome*, entstanden erste alternative Indikatoren(-sätze), wie etwa der von *William Nordhaus* und *James Tobin* ebenfalls im Jahr 1972 vorgestellte Maßstab ökonomischer Wohlfahrt (Measure of Economic Welfare, MEW). Allerdings kamen *Nordhaus* und *Tobin* damals für die USA zu dem Ergebnis, dass sich das BIP und das MEW tendenziell parallel entwickeln. Tatsächlich dürfte während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts der Gleichklang im Aufwärtstrend von materieller und immaterieller Wohlstandsmehrung in den meisten Industrieländern des Westens sehr umfassend gewesen sein. Parallel zu Einkommen und Konsummöglichkeiten stiegen bei großer Beschäftigungssicherheit auch Freizeit, Bildung, persönliche und politische Freiheiten sowie Gesundheitszustand und Lebenserwartung (*Wahl et al.* 2010, S. 9).

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass sich das BIP in der öffentlichen Wahrnehmung zum Leitindikator für den Wohlstand von Gesellschaften entwickelt hat. Dass alternative Wohlfahrtsmaße aus ihrer Nischenexistenz jetzt zunehmend ins öffentliche Bewusstsein rücken, dürfte zum einen darin begründet liegen, dass sich zumindest für einige Länder die empirischen Hinweise darauf verdichten, dass die Entwicklung des BIP und die Entwicklung des materiellen wie immateriellen Wohlstands größerer Bevölkerungsteile nicht mehr im gewohnt engen Gleichschritt verlaufen. Als wohltandsmindernde Phänomene