

BAND 24

## **Jenseits des Wachstums**

Auf dem Weg zu einem neuen ökonomischen  
Ansatz

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung



# JENSEITS DES WACHSTUMS



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZU WIRTSCHAFT UND SOZIALES  
BAND 24**

# **Jenseits des Wachstums**

Auf dem Weg zu einem neuen ökonomischen Ansatz

**Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**

Diese Publikation wurde im Original auf Englisch von der OECD veröffentlicht – und zwar unter dem Titel: *Beyond Growth: Towards a New Economic Approach, New Approaches to Economic Challenges*. © OECD 2020, <https://doi.org/10.1787/33a25ba3-en>.

Diese Übersetzung wurde nicht von der OECD erstellt und sollte nicht als offizielle OECD-Übersetzung angesehen werden. Die Qualität der Übersetzung und ihre Kohärenz mit dem originalsprachlichen Text des Werkes liegen in der alleinigen Verantwortung der Herausgeberin der deutschen Übersetzung. Im Falle einer Diskrepanz zwischen dem Originalwerk und der Übersetzung gilt nur der Text des Originalwerks als gültig.

Die in dieser Publikation geäußerten Meinungen und verwendeten Argumente spiegeln nicht unbedingt die offiziellen Ansichten der OECD-Mitgliedsländer wider.

Dieses Dokument sowie alle hierin möglicherweise enthaltenen Daten und Karten berühren nicht den Status eines Gebiets oder die Souveränität eines Gebiets, den Verlauf von internationalen Grenzen und den Namen eines Gebiets, einer Stadt oder eines Bereichs.

Die statistischen Daten für Israel werden von und in der Verantwortung der zuständigen israelischen Behörden bereitgestellt. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des völkerrechtlichen Status der Golanhöhen, Ost-Jerusalems und der israelischen Siedlungen im Westjordanland.

Anmerkung der Türkei: Die möglichen Informationen in diesem Dokument mit Bezug auf «Zypern» beziehen sich auf den südlichen Teil der Insel. Es gibt keine einzige Behörde, die sowohl die türkische als auch die griechisch-zypriotische Bevölkerung auf der Insel vertritt. Die Türkei erkennt die Türkische Republik Nordzypern (TRNC) an. Bis eine dauerhafte und gerechte Lösung im Rahmen der Vereinten Nationen gefunden wird, behält die Türkei ihren Standpunkt zur «Zypernfrage» bei.

Anmerkung aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der OECD: Die Republik Zypern wird von allen Mitgliedern der Vereinten Nationen mit Ausnahme der Türkei anerkannt. Die Informationen in diesem Dokument beziehen sich auf das Gebiet, das unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierung der Republik Zypern steht.

Berichtigungen zu Veröffentlichungen können online gefunden werden unter: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© 2021 Heinrich-Böll-Stiftung (für diese dt. Übersetzung)

Jenseits des Wachstums – Auf dem Weg zu einem neuen ökonomischen Ansatz

Band 24 der Schriftenreihe Wirtschaft und Soziales

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

Cover-Foto: Ines Mills – Unsplash

Übersetzung aus dem Englischen: Ina Goertz

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, C. Mawrodiew (basierend auf Entwürfen von State Design)

Druck: ARNOLD group, Großbeeren

ISBN 978-3-86928-226-8

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** [buchversand@boell.de](mailto:buchversand@boell.de) **W** [www.boell.de](http://www.boell.de)

# INHALT

Vorwort	7
Zusammenfassung	9
<b>1 Einleitung:</b>	
<b>Warum wir einen neuen wirtschaftlichen Ansatz brauchen</b>	<b>13</b>
<b>2 Wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt sowie Ziele der Wirtschaftspolitik</b>	<b>21</b>
<b>3 Ein neuer Rahmen für die Wirtschaftsanalyse</b>	<b>30</b>
<b>4 Neue Ansätze für die Wirtschaftspolitik</b>	<b>47</b>
<b>5 Schlussbemerkung</b>	<b>57</b>



# VORWORT

In seiner im Mai 2015 vorgestellten Agenda «21 for 21» rief OECD-Generalsekretär Angel Gurría zu einer weiteren Konsolidierung und Neuausrichtung der OECD auf. Unter anderem forderte er, «das Wachstumsnarrativ neu zu definieren, um das Wohlbefinden der Menschen ins Zentrum unserer Bemühungen zu rücken».

Zur Unterstützung dieser Debatte beauftragte der Generalsekretär 2018 eine Beratungsgruppe «Neues Wachstumsnarrativ», die untersuchen sollte, wie wirtschaftliche, soziale und ökologische Überlegungen in ein kohärentes Konzept integriert werden könnten. Die ad personam zu dieser Beratungsgruppe berufenen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen\* sind Andy Haldane, Michael Jacobs, Alan Kirman, Nora Lustig, Mariana Mazzucato, Robert Skidelsky, Dennis Snower und Roberto Unger. Sie alle stimmen den in diesem Bericht dargelegten Argumenten zu, was aber nicht zwangsläufig für jedes einzelne Wort gilt. Die Gruppe hat sich darum bemüht, die verschiedenen Stränge der neuen wirtschaftlichen Denkweisen, die sich über die letzten Jahre durch die Initiative «Neue Ansätze für wirtschaftliche Herausforderungen» (NAEC) herausbildeten, in einem einzelnen, kurzen und gut lesbaren Dokument zusammenzubringen. *Jenseits des Wachstums – Auf dem Weg zu einem neuen ökonomischen Ansatz* ist ihr Bericht. Verfasst und koordiniert wurde er von Michael Jacobs mit Merve Sancak als Forschungsassistentin am Sheffield Political Economy Research Institute. Das Projekt wurde von der OECD-Stabschefin und Sherpa Gabriela Ramos betreut, die im OECD-Sekretariat mit Unterstützung von William Hynes für die NAEC-Initiative zuständig ist.

---

\* *Andy Haldane* ist Chefökonom der Bank of England. *Michael Jacobs* ist Professorial Research Fellow im Sheffield Political Economy Research Institute an der Universität von Sheffield. *Alan Kirman* ist emeritierter Professor der Wirtschaftswissenschaften der Universität Aix-Marseille und der Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales sowie leitender Berater der NAEC. *Nora Lustig* hält die Samuel-Z.-Stone-Professur für lateinamerikanische Ökonomie im Fachbereich Wirtschaft an der Tulane University. *Mariana Mazzucato* ist Professorin für Economics of Innovation and Public Value am University College London (UCL) sowie Gründungsdirektorin des UCL Institute for Innovation and Public Purpose. *Robert Skidelsky* ist emeritierter Professor für Politische Ökonomie an der University of Warwick. *Dennis Snower* ist Gründer und Präsident der Global Solutions Initiative und des Global Economic Symposium. Er ist ehemaliger Präsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel und war bis Februar 2019 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Er ist Senior Research Fellow an der Blavatnik School of Government, University of Oxford. *Roberto Unger* hält die Roscoe-Pound-Professur für Rechtswissenschaft an der Harvard University.

Der Bericht ist der Versuch einer Synthese vieler verschiedener Überlegungen und neuer Denkweisen in Bezug auf wirtschaftspolitische Gestaltung. Er beinhaltet eine Reihe neuer Ziele und Messinstrumente für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, ein neues Gerüst für die Wirtschaftsanalyse und neue wirtschaftspolitische Ansätze.

Stellungnahmen von OECD-Mitgliedstaaten sind zwar ausdrücklich erwünscht, aber dies ist kein OECD-Bericht, der die Zustimmung der Mitgliedstaaten erfordert. Der Bericht erhebt nicht den Anspruch, den angeschnittenen Inhalt erschöpfend zu behandeln. Mit Fokussierung auf die Herausforderungen, vor denen die OECD-Länder stehen, baut er auf zwei NAEC-Berichten auf: *New Approaches to Economic Challenges: Towards a New Narrative*, der auf der OECD-Woche 2017 vorgestellt wurde, und *Elements of a New Growth Narrative* (SG/NAEC[2018]1), der auf einem NAEC-Gruppentreffen diskutiert wurde, das im September 2018 stattfand – zehn Jahre nach Zusammenbruch von Lehman Brothers.

Die in diesem Bericht zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln weder zwangsläufig die offiziellen Ansichten der OECD-Mitgliedstaaten noch anderer Institutionen wider, denen die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die an diesem Bericht mitwirkten, möglicherweise angehören.

# ZUSAMMENFASSUNG

## Es ist Zeit für einen neuen wirtschaftlichen Ansatz

Die Welt von heute steht vor tiefgreifenden wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen, aber viele der in den letzten 40 Jahren eingeführten Maßnahmen scheinen die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten nicht mehr so verbessern zu können, wie sie es einst versprochen. Es kommen vier Trends zusammen, die Änderungen dringend notwendig machen.

Davon ist der sich beschleunigende Klimawandel sicherlich das drängendste Problem. Um den Anstieg der durchschnittlichen Oberflächentemperatur bei 1,5° Celsius zu halten, müssen die weltweiten Treibhausgasemissionen bis 2030 etwa halbiert und bis zur Mitte des Jahrhunderts auf eine Netto-Null-Bilanz zusteuern. Das ist eine transformative Aufgabe in einer nie dagewesenen Größenordnung, die noch dadurch erschwert wird, dass gleichzeitig auch der Verlust an Biodiversität, die Verschlechterung der Bodenqualität und die Umweltverschmutzung bekämpft werden müssen.

Der schnelle technologische Wandel verändert viele Aspekte unserer Volkswirtschaften, darunter auch die Zahl der Arbeitsplätze und die Beschäftigungsformen sowie die Art und Weise, wie diese organisiert werden. Multinationale Konzerne, darunter auch digitale Plattformen, nehmen inzwischen eine derart marktbeherrschende Stellung ein, wie es sie in der Neuzeit noch nie gegeben hat.

Zudem entstehen neue Globalisierungsmuster. Investitionen und der Handel verlagern sich weiterhin in den Süden und Osten der Welt, da große transnationale Konzerne weltweit komplexe Produktionsnetzwerke und Lieferketten aufbauen.

Jeder dieser Trends wird durch die Alterung der Bevölkerungen verstärkt, weshalb sich die Frage stellt, ob die Menschen im arbeitsfähigen Alter die nicht-arbeitende, das erwerbsfähige Alter überschrittene Bevölkerung überhaupt noch unterstützen können. Zudem könnten Ungleichheiten zwischen den Generationen die schon bestehenden Einkommens-, Vermögens-, Geschlechter- und andere soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten noch verschlimmern.

## Elemente eines neuen wirtschaftlichen Narrativs

Ein «neues wirtschaftliches Narrativ» sollte aus drei Elemente bestehen:

- aus einer neuen Auffassung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt – einem tieferen Verständnis von der Beziehung zwischen Wachstum, menschlichem Wohlergehen, ökologischer Nachhaltigkeit und der Reduzierung von Ungleichheiten; diese neue Auffassung kann als Grundlage für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik und ihrer Strategien dienen;
- aus einem neuen Gerüst für Wirtschaftstheorie und -analyse – einer reicheren Grundlage an Einsichten und Nachweisen, wie Volkswirtschaften funktionieren, sowie neuen Instrumenten und Methoden, die den politisch Verantwortlichen bei der Entwicklung politischer Strategien helfen;
- aus neuen Ansätzen für die Wirtschaftspolitik – einem umfassenden Paket an politischen und institutionellen Reformen, die auf dem neuen Gerüst und den Analysen aufbauen, um die neuen sozialen und wirtschaftlichen Ziele zu erreichen.

Innerhalb dieses Rahmens sollte vier Zielen der Wirtschaftspolitik Vorrang eingeräumt werden:

- der ökologischen Nachhaltigkeit – verstanden als Weg zu einer schnellen Reduzierung von Treibhausgasemissionen und damit zu einer Verhinderung weiterer Umweltzerstörungen und katastrophaler Schäden, verbunden mit stabilen und gesunden Ökosystemdienstleistungen;
- dem steigenden Wohlbefinden – verstanden als einem höheren Maß an Lebenszufriedenheit der einzelnen Menschen und als zunehmendem Gefühl, dass sich die Lebensqualität und der Zustand der Gesellschaft als Ganzes verbessern;
- der abnehmenden Ungleichheit – verstanden als Verkleinerung der Kluft zwischen den Einkommen bzw. dem Vermögen der reichsten und der ärmsten Bevölkerungsgruppen einer Gesellschaft, als Reduzierung der Armutsraten, als relative Verbesserung des Wohlbefindens, der Einkommen und Möglichkeiten für diejenigen, die systematische Benachteiligung erfahren, darunter Frauen, Angehörige ethnischer Minderheiten, Behinderte sowie jene, die in geographisch benachteiligten Gemeinwesen leben;
- der Widerstandskraft des Systems – verstanden als die Fähigkeit von Volkswirtschaften, finanziellen, ökologischen oder anderen Schocks ohne katastrophale und systemweite Auswirkungen standzuhalten.

Länder, die sich um die Erreichung dieser Ziele bemühen, statt Wachstum als absolut vorrangiges Ziel zu erachten, werden eine ausgewogenere wirtschaftliche und soziale Entwicklung erleben – mit besseren Ergebnissen für heutige und zukünftige Generationen.

In der Praxis sind für einen solchen Prozess drei Aspekte entscheidend. Als erstes muss ein breiteres Set an übergeordneten Wirtschaftsindikatoren eingeführt werden, an denen sich die Politik orientieren kann. Zweitens müssen diese Indikatoren zum akzeptierten Maßstab für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik werden. Am entscheidendsten ist aber nicht zuletzt, dass die neuen Wirtschaftsindikatoren mit politischen Maßnahmen einhergehen müssen, die zu einer Verbesserung dieser Indikatoren führen.

Die tiefgreifenden Herausforderungen, vor denen die Volkswirtschaften der OECD heute stehen, sind nicht einfach mit schrittweisen Veränderungen der heute gängigen Strategien zu meistern. Es bedarf eines grundlegenden Wandels – eines Wandels der Art, wie er bei vorhergehenden Zeiten der Krise und Veränderung in den 1940er- und 1980er-Jahren erfolgte. Aber heute verfügen wir über eine Fülle an Erkenntnissen und Einsichten aus vielen verschiedenen Gebieten der Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik, aus denen Lösungen hervorgehen können.

### **Jenseits des Wachstums – Auf dem Weg zu einem neuen wirtschaftlichen Ansatz**

In diesem Bericht wird erklärt, warum in der Wirtschaftsanalyse und -politik neue Ansätze gebraucht werden. Zunächst werden die vielfältigen Herausforderungen dargestellt, vor denen heute fast alle Volkswirtschaften stehen, und Vorschläge für neue übergreifende politische Ziele vorgebracht: ökologische Nachhaltigkeit, Verringerung der Ungleichheiten, Steigerung des Wohlbefindens und Widerstandskraft des Systems. Zur Erreichung dieser Ziele müssen die politisch Verantwortlichen einen Blick in ein «Jenseits des Wachstums» werfen. In dem Bericht wird die Ansicht vertreten, dass der in den letzten 40 Jahren vorherrschende wirtschaftspolitische Ansatz, der auf einem orthodoxen und später überarbeiteten Modell der neoklassischen Wirtschaftstheorie beruhte, nicht geeignet ist, um die Herausforderungen zu bewältigen. Es werden die verschiedenen analytischen Fortschritte beschrieben, die in den letzten Jahrzehnten in den Wirtschaftswissenschaften gemacht wurden und die ein tieferes Verständnis von der Funktionsweise von Volkswirtschaften vermitteln. Wir argumentieren, dass für die Bewältigung dieser Herausforderungen eher strukturelle als inkrementelle Reformen vonnöten sind, und beleuchten eine Reihe von Politikansätzen, die aus dem neuen analytischen Gerüst hervorgehen und dazu beitragen können, diese weitergehenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ziele zu erreichen.



# 1 Einleitung: Warum wir einen neuen wirtschaftlichen Ansatz brauchen

Die Welt von heute steht vor tiefgreifenden wirtschaftlichen Herausforderungen. Davon ist der sich beschleunigende Klimawandel sicherlich das drängendste Problem. Aus dem Bericht des Weltklimarats von 2018 geht deutlich hervor, dass die weltweiten Treibhausgasemissionen bis 2030 etwa halbiert werden und bis zur Mitte des Jahrhunderts auf eine Netto-Null-Bilanz zusteuern müssen, um das internationale Ziel zu erreichen, den Anstieg der durchschnittlichen Oberflächentemperatur auf 1,5° Celsius zu halten.<sup>1</sup> Das ist eine transformative Aufgabe in einer nie dagewesenen Größenordnung. Dazu kommt noch, dass gleichzeitig eine ganze Reihe anderer sich verschlimmernder und miteinander verknüpfter weltweiter Umweltprobleme zu bewältigen sind, darunter der Verlust an Biodiversität, die Verschlechterung der Bodenqualität sowie die Luft- und Meeresverschmutzung. All diese Probleme wurden in den Berichten des UN-Umweltprogramms und des Weltbiodiversitätsrats von 2019 dokumentiert und auf dem G7-Gipfel von 2019 in Biarritz diskutiert.<sup>2</sup>

Parallel dazu verändert der schnelle technologische Wandel viele Aspekte unserer Volkswirtschaften. In allen Bereichen – von Konsumgütern bis hin zu Geschäftsmethoden – gibt es ständig Innovationen zu feiern. Aber das bringt auch erhebliche Herausforderungen mit sich. Die Entwicklung von Automatisierungstechniken, insbesondere von künstlicher Intelligenz, hat nicht nur Auswirkungen auf die Zahl der Arbeitsplätze und die Beschäftigungsformen, die in unseren Volkswirtschaften entstehen, sondern auch auf die Art und Weise, wie sie organisiert werden, was zu weit verbreiteten Sorgen über die «Zukunft der Arbeit» führt.<sup>3</sup> In einer Vielzahl von Branchen nehmen große multinationale Konzerne, darunter auch digitale Plattformen,

- 1 IPCC (2018). *Special Report on Global Warming of 1.5°C*. Intergovernmental Panel on Climate Change. [www.ipcc.ch/sr15](http://www.ipcc.ch/sr15); Hauptaussagen auf Deutsch: [www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen\\_IPCC\\_SR15.pdf](http://www.de-ipcc.de/media/content/Hauptaussagen_IPCC_SR15.pdf)
- 2 UNEP (2019), *Global Environment Outlook 6*. UN-Umweltprogramm. [www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6](http://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6). Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2019), *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*. [www.ipbes.net/global-assessment-report-biodiversity-ecosystem-services](http://www.ipbes.net/global-assessment-report-biodiversity-ecosystem-services), Auszüge in deutscher Übersetzung: [www.ufz.de/export/data/2/228053\\_IPBES-Factsheet\\_2-Auflage.pdf](http://www.ufz.de/export/data/2/228053_IPBES-Factsheet_2-Auflage.pdf)
- 3 [www.oecd.org/employment/future-of-work/](http://www.oecd.org/employment/future-of-work/); Seite mit ähnlichem Inhalt auf Deutsch: [www.oecd.org/berlin/themen/zukunft-der-arbeit](http://www.oecd.org/berlin/themen/zukunft-der-arbeit)

inzwischen eine derart marktbeherrschende Stellung ein, wie es sie in der Neuzeit noch nie gegeben hat. Das wirft Fragen auf, welche wirtschaftlichen und sozialen Folgen und welchen Effekt das auf die öffentliche Ordnung hat.<sup>4</sup> In vielen Ländern wird immer häufiger darüber debattiert, wie sich die neuen Technologien auf viele gesellschaftliche Bereiche auswirken – von der Demokratie bis hin zu psychischer Gesundheit.<sup>5</sup>

Zudem entstehen neue Globalisierungsmuster. Investitionen und der Handel verlagern sich weiterhin in den Süden und Osten der Welt, da große transnationale Konzerne weltweit komplexe Produktionsnetzwerke und Lieferketten aufbauen.<sup>6</sup> Die «Finanzialisierung» der am meisten entwickelten Volkswirtschaften setzt sich fort, und zwar mit weit höherer Privatverschuldung als früher, mit höheren Renditen für Anleger und in einigen Fällen mit größeren Finanzsektoren im Verhältnis zum Rest der Wirtschaft.<sup>7</sup> Die Kombination von globalisierten Finanzsystemen und neuen Finanztechnologien erschwert Finanzregulierungen auf nationaler Ebene.<sup>8</sup>

Jeder dieser Trends wird durch den demographischen Wandel untermauert. Viele Industriegesellschaften haben eine erhebliche Alterung der Bevölkerung zu verzeichnen. Da stellt sich die Frage, ob die Menschen im arbeitsfähigen Alter die nichtarbeitende, das erwerbsfähige Alter hinter sich gelassene Bevölkerung überhaupt noch unterstützen können; und alle Industriegesellschaften spüren neben den Vorteilen auch die Belastungen durch steigende Zuwanderung.<sup>9</sup> Gleichzeitig nehmen in vielen Entwicklungsländern die Bevölkerungszahlen rasant zu.

All das wären schon unter normalen Umständen erhebliche Probleme. Aber sie kommen nach einer Zeit, in der die Wirtschaftsleistung in den meisten

- 
- 4 OECD (2019), *An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/53e5f593-en>. OECD (2017), *OECD Digital Economy Outlook 2017*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276284-en>. Zuboff, S. (2018) *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*, Campus Verlag.
  - 5 Helbing, D. (Hrsg.) (2019). *Towards Digital Enlightenment*. Springer. Margolis, M. und Moreno-Riaño, G. (2016). *The Prospect of Internet Democracy*. Routledge. O’Keeffe, G. S. und Clarke-Pearson, K. (2011). The impact of social media on children, adolescents, and families. *Pediatrics*, 127 (4), 800–804.
  - 6 Weltbank und Welthandelsorganisation (2019). *Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World*, World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/384161555079173489/Global-Value-Chain-Development-Report-2019-Technological-Innovation-Supply-Chain-Trade-and-Workers-in-a-Globalized-World>
  - 7 Cournède, B., Denk, O. und Hoeller, P. (2015), *Finance and Inclusive Growth*, OECD Economic Policy Papers, No. 14, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5js06pbhf28s-en>
  - 8 Agénor, P. R. und Pereira da Silva, L. A. (2019). Global banking, financial spillovers, and macroprudential policy coordination. *BIS Working Papers* No 764. [www.bis.org/publ/work764.htm](http://www.bis.org/publ/work764.htm). Buchak, G. et al. (2018). Fintech, regulatory arbitrage, and the rise of shadow banks. *Journal of Financial Economics*, 130 (3), 453–483.
  - 9 OECD (2019). Adapting to demographic change. Arbeitspapier für die G20-Arbeitsgruppe für Beschäftigung, 25.–27. Februar 2019, Tokio. [www.oecd.org/g20/summits/osaka/OECD-Ageing-and-Demographic-change-G20-JPN.pdf](http://www.oecd.org/g20/summits/osaka/OECD-Ageing-and-Demographic-change-G20-JPN.pdf). OECD (2018), *International Migration Outlook 2018*, OECD Publishing. [https://doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2018-en](https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en).

OECD-Ländern im Vergleich zu früheren Jahren beträchtlich zurückgegangen ist. Die Finanzkrise von 2008 deckte gravierende Mängel auf – nicht nur hinsichtlich der Finanzmarktregulierungen, sondern auch in Bezug auf das vorhergehende zu stark auf Krediten basierende Wachstum. Die Auswirkungen davon machen sich weiterhin bemerkbar. Die meisten Länder erholten sich von dieser Rezession sehr viel langsamer als von den meisten Krisen zuvor. Zwar hat das Wirtschaftswachstum in den letzten Jahren wieder zugelegt, ist aber insgesamt noch sehr instabil und nach wie vor auf die Notfallunterstützung durch extrem niedrige Zinsraten und aufgeblähte Zentralbankbilanzen angewiesen.<sup>10</sup> In vielen Ländern ist auch die öffentliche und private Verschuldung im Verhältnis zum Nationaleinkommen auf einem hohen Niveau geblieben.<sup>11</sup> In einigen Ländern kam der Produktivitätszuwachs ganz zum Stillstand, während er in vielen anderen Ländern auf einem historischen Tiefstand angelangt ist; Innovationen im Technologiebereich kommen dem Rest der Volkswirtschaft nicht mehr in dem Maße zugute, wie es in der Vergangenheit der Fall war.<sup>12</sup>

Im letzten Jahrzehnt haben sich die Ungleichheiten in den meisten Ländern verstärkt, insbesondere zwischen dem Einkommen des obersten einen Prozents der Bevölkerung und dem des Rests der Gesellschaft. Vor allem hat die ungleiche Vermögensverteilung zugenommen, was größtenteils auf die Höherbewertung von Vermögensanlagen zurückzuführen ist, die selbst eine Ursache der Finanzvolatilität sind.<sup>13</sup> In vielen Ländern ist die Arbeitslosigkeit, vor allem die Jugendarbeitslosigkeit, nicht zurückgegangen.<sup>14</sup> Zudem haben die meisten entwickelten Volkswirtschaften einen Anstieg der Unterbeschäftigung sowie eine Zunahme von unsicheren und prekären Arbeitsverhältnissen verschiedenster Art zu verzeichnen, die von Selbständigkeit über Teilzeitarbeit bis hin zu Arbeitsverträgen reichen, die auf sehr kurze Zeit befristet sind.<sup>15</sup> In einigen Ländern stagnierten die Durchschnittseinkommen, weshalb der Lebensstandard in vielen Haushalten kaum höher ist als vor zehn Jahren oder nur mit steigender Verschuldung der privaten

- 
- 10 OECD (2019), *OECD-Wirtschaftsausblick*, Ausgabe 2019/1. OECD Publishing. [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-wirtschaftsausblick-ausgabe-2019-1\\_43e485a3-de](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-wirtschaftsausblick-ausgabe-2019-1_43e485a3-de).
- 11 OECD (2019). *OECD National Accounts Statistics* (Datenbank). <https://doi.org/10.1787/data-00619-en>; <https://doi.org/10.1787/f54eea03-en>.
- 12 OECD (2019). *OECD-Wirtschaftsausblick*, Ausgabe 2019/1. OECD Publishing. [https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-wirtschaftsausblick-ausgabe-2019-1\\_43e485a3-de](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-wirtschaftsausblick-ausgabe-2019-1_43e485a3-de). OECD (2015), *The Future of Productivity*, OECD Publishing. [www.oecd.org/economy/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf](http://www.oecd.org/economy/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf).
- 13 Alvaredo, F. et al. (Hrsg.) (2018). *Die weltweite Ungleichheit – Der World Inequality Report 2018*. Beck. <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-deutsch.pdf>.
- 14 OECD (2019), «Unemployment rate» (Indikator), <https://doi.org/10.1787/997c8750-en> (abgerufen am 8. Juli 2019). OECD (2019), «Youth unemployment rate» (Indikator), <https://doi.org/10.1787/c3634df7-en> (abgerufen am 8. Juli 2019).
- 15 OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>, Zusammenfassung auf Deutsch: [https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2019/summary/german\\_120d6e29-de](https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2019/summary/german_120d6e29-de).

Haushalte aufrechterhalten werden konnte.<sup>16</sup> In vielen Ländern ist auch die Kluft zwischen reicheren und ärmeren Regionen größer geworden.<sup>17</sup>

Nicht alle OECD-Länder sind gleichermaßen von all diesen Problemen betroffen. Einigen ist es besser ergangen als anderen. Aber viele erleben gerade die politischen Konsequenzen, die neben anderen politischen Gründen aus einem Jahrzehnt schlechter Wirtschaftsleistungen und den damit einhergehenden weltweiten Spannungen erwachsen. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den politisch Verantwortlichen und dem politischen System hat in vielen Ländern zugenommen.<sup>18</sup> Das Vertrauen in etablierte Institutionen, Fachleute und «Eliten» hat abgenommen.<sup>19</sup> Gesellschaften, die sich einst durch einen hohen sozialen Zusammenhalt auszeichneten, werden heute aufgrund kultureller und wirtschaftlicher Unterschiede als sehr viel zersplitterter wahrgenommen.<sup>20</sup> In vielen Ländern spricht eine große Zahl an Menschen von einem Gefühl der wirtschaftlichen und politischen Ohnmacht – dem Eindruck, dass die Gesellschaft ungerechter geworden ist, dass sich die Kluft zwischen dem Leben der Reichsten und dem der Mehrheit immer weiter vertieft und dass die nationalen Gesellschaften in einer zusehends globalisierten Welt irgendwie die «Kontrolle verloren haben» über ihr eigenes Schicksal.<sup>21</sup> Möglicherweise ist das der Grund dafür, dass die Volksparteien, die einst immer die Regierungen bildeten, bei den Wahlen große, in einigen Fällen drastische Stimmenverluste hinnehmen müssen, während «populistische» Parteien unterschiedlicher Couleur an Boden gewinnen und manchmal sogar an die Regierung kommen.<sup>22</sup> In vielen (wenn auch nicht in allen) Ländern ist das Gefühl weit verbreitet, dass sich im sozialen und wirtschaftlichen Bereich Konflikte und Krisen ausbreiten.

Unter diesen Umständen verwundert es nicht, dass die politisch Verantwortlichen und Kommentierenden über das gesamte politische Spektrum hinweg – ganz zu schweigen von einem Großteil der Wählerschaft – bezweifeln, ob die gegenwärtigen und konventionellen Wirtschaftsmaßnahmen ausreichen, um die

---

16 OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing: [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en), Zusammenfassung auf Deutsch: [https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2018/summary/german\\_7435d14f-de](https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2018/summary/german_7435d14f-de). OECD (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing. [www.oecd.org/els/soc/OECD-middle-class-2019-main-findings.pdf](http://www.oecd.org/els/soc/OECD-middle-class-2019-main-findings.pdf).

17 Ebd.

18 OECD (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>.

19 Ebd.

20 World Bank. *GovData 306 Social cohesion (trust in others)*. <https://govdata360.worldbank.org/subtopics/hfd8e0e0f>.

21 Snower, D. J. (2018). Beyond capital and wealth. *Economics*, 12 (2018–21), 1–10.

22 Rodrik, D. (2018). Populism and the economics of globalization. *Journal of International Business Policy*, 1–22. [https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/populism\\_and\\_the\\_economics\\_of\\_globalization.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/populism_and_the_economics_of_globalization.pdf), Hopkin, J., und Blyth, M. (2019). The global economics of European populism: growth regimes and party system change in Europe. *Government and Opposition*, 54 (2), 193–225. <https://doi.org/10.1017/gov.2018.43>.

Herausforderungen und Probleme zu bewältigen, vor denen ihre jeweiligen Länder stehen. Viele der – nicht nur im letzten Jahrzehnt, sondern in den letzten 40 Jahren – in der gesamten OECD eingeführten Maßnahmen scheinen die wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten nicht mehr so verbessern zu können, wie sie es einst versprochen. Beispielsweise reicht in einer Zeit, in der sich niedrige Zinsen und Wachstumsraten zu verfestigen scheinen – ein Phänomen, das manchmal als «säkulare Stagnation» bezeichnet wird<sup>23</sup> –, Geldpolitik allein nicht aus, um die Makroökonomie zu steuern. Stützt sich die Politik ausschließlich auf Geldpolitik, bleiben ihr vor allem kaum Stellschrauben, um die nächste Rezession zu bewältigen.<sup>24</sup> Aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der wissensbasierten Wirtschaft, in der «immaterielle» Investitionen immer wichtiger werden und sich die Kluft zwischen den Unternehmen an vorderster Innovationsfront und denen, die dahinter zurückfallen, immer weiter vergrößert, braucht es neue Ansätze, um die Produktivität in der gesamten Volkswirtschaft zu steigern und sicherzustellen, dass damit die Ungleichheiten abgebaut statt verschärft werden.<sup>25</sup> Vor dem Hintergrund von Automatisierung und Globalisierung gelingt es mit der aktuellen Arbeitsmarktpolitik nicht, die Nachfrage nach Arbeitsplätzen für Geringqualifizierte aufrechtzuerhalten oder gegen die sich vertiefende Kluft zwischen denjenigen mit sicheren Arbeitsplätzen und denen in prekären Arbeitsverhältnissen vorzugehen. Die umverteilende Wohlfahrtspolitik hat einen Teil ihrer Effektivität eingebüßt und reicht nicht mehr aus, den zunehmenden Ungleichheiten entgegenzuwirken; der Umweltpolitik ist es nicht gelungen, dem Risiko von Umweltkatastrophen vorzubeugen. Die Wettbewerbspolitik konnte und kann mit der Quasi-Monopolstellung und den transnationalen Operationen von immer mehr und größeren Konzernen nicht Schritt halten. Um das Finanzsystem vor systemischen Risiken zu schützen, sind neue Ansätze vonnöten.<sup>26</sup>

Natürlich haben nicht alle OECD-Länder in dieser Zeit denselben Kurs verfolgt. Die Wirtschaftspolitik unterscheidet sich zwischen den Ländern – nicht zuletzt aufgrund der verschiedenen politischen Ausrichtungen der Regierungen. Aber es trifft auch zu, dass weitgehend Konsens über die groben Umrisse einer zum Erfolg führenden Wirtschaftspolitik herrscht.<sup>27</sup> Es ist beispielsweise weithin akzeptiert,

**23** Teulings, C. und Baldwin, R. (Hrsg.) (2014). *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. Vox/CEPR. <https://voxeu.org/article/secular-stagnation-facts-causes-and-cures-new-vox-ebook>.

**24** *The Economist* (2018). The next recession. 11. Oktober. [www.economist.com/leaders/2018/10/11/the-next-recession](http://www.economist.com/leaders/2018/10/11/the-next-recession).

**25** OECD (2019). *Going Digital: Den digitalen Wandel gestalten, das Leben verbessern*. OECD Publishing. [www.oecd.org/publications/going-digital-den-digitalen-wandel-gestalten-das-leben-verbessern-e78eb379-de.htm](http://www.oecd.org/publications/going-digital-den-digitalen-wandel-gestalten-das-leben-verbessern-e78eb379-de.htm). Unger, R. M. (2019), *The Knowledge Economy*, Verso. Haskel, J. und Westlake, S. (2017). *Capitalism Without Capital: The Rise of the Intangible Economy*, Princeton University Press.

**26** IWF (2018). *Global Financial Stability Report 2018*. [www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018](http://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018).

**27** Williamson, J. (2004). *A short history of the Washington Consensus*. Peterson Institute for International Economics. [www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf](http://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf).

dass der zunehmende weltweite Handel an sich ein Ziel ist und dass es Ländern besser geht, je mehr sie in den internationalen Handel und die internationalen Kapitalströme einbezogen sind. Die meisten Länder haben versucht, ihre Finanz- und Arbeitsmärkte «effizienter» zu machen, indem diese soweit wie möglich dereguliert und liberalisiert wurden, um die Möglichkeiten für Finanzgeschäfte zu erweitern und Restriktionen für Unternehmen zu reduzieren. Die Unabhängigkeit von Zentralbanken, Geldpolitik zu betreiben, ging mit Einschränkungen bei staatlichen Kreditaufnahmen einher. Fast überall wurden die Körperschaftssteuern gesenkt und in einigen Fällen auch die Grenzsteuersätze natürlicher Personen. Das vorherrschende Ziel der Wirtschaftspolitik ist weiterhin das Wirtschaftswachstum, mit dem sich – so die Annahme – auch andere Ziele von ganz allein erfüllen. Materieller Konsum wurde als Näherungswert für Fortschritt und Entwicklung angesehen. Gerechtigkeits- und Umweltaspekte spielen in den wirtschaftspolitischen Erwägungen nur eine nachrangige Rolle.

In der Zeit vor der Finanzkrise war dieses Wirtschaftsmodell (das häufig als «Washington-Konsens» bezeichnet wird) stark von einer bestimmten Form der Wirtschaftsanalyse geprägt. Diese auf einer orthodoxen Version der «neoklassischen» Wirtschaftstheorie beruhende Analyse ging davon aus, dass die Liberalisierung der Märkte generell deren Effizienz bei der Ressourcenverteilung verbessern und damit häufig auch zur Erhöhung des allgemeinen wirtschaftlichen Wohlstands beitragen würde. Auch wenn es manchmal die Märkte waren, die versagten – beispielsweise bei negativen externen Effekten oder im Hinblick auf die Bereitstellung öffentlicher Güter – wurde das Scheitern auch häufig den Regierungen angelastet. Sie waren oft schlechter informiert als die auf den Märkten Agierenden und galten als von Eigeninteressen gesteuert. Daher stand die dieser Analyse folgende Wirtschaftsstrategie Eingriffen von Regierungsseite skeptisch gegenüber und bevorzugte Deregulierungen aller Art.

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts (und in einigen Bereichen schon länger) haben die politisch Verantwortlichen einige Aspekte dieses Analyserahmens modifiziert. Auf langjährige Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft gestützt, wurde eingeräumt, dass die orthodox-neoklassische Analyse ihre Grenzen hat: dass liberalisierte Märkte nicht immer effizient sind und es zu beträchtlichen Marktversagen kommen kann.<sup>28</sup> Die politisch Verantwortlichen erkannten, dass in Bereichen wie dem Arbeitsmarkt, der Regional- und Umweltpolitik sowie in der Geld- und Finanzpolitik stärkere staatliche Eingriffe notwendig sind. In vielen dieser Bereiche – und auch in anderen – hat die OECD diese neuen analytischen und politischen Entwicklungen unterstützt.

Diese Veränderungen waren wichtig. Aber angesichts der tiefgreifenden Herausforderungen und Probleme, vor denen unsere Volkswirtschaften heute stehen, glauben wir nicht, dass sie weit genug gehen. Denn innerhalb der Gebiete der

---

28 Ostry, J. D., Loungani, P. und Ferceri, D. (2016). Neoliberalism: Oversold? *IMF Finance and Development* 53 (2), 38–41. [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf).

Wirtschaftswissenschaften und der politischen Ökonomie kam es in den letzten Jahrzehnten zu neuen Denkansätzen und einem tiefergreifenden Umdenken. Es wurde eine Vielfalt an wirtschaftlichen Theorien, Nachweisen und Techniken entwickelt, die zu einem besseren Verständnis beitragen, wie Volkswirtschaften funktionieren und wie sie dazu gebracht werden können, noch besser zu funktionieren. Beispielsweise haben analytische Methoden und Modelle auf Basis der neuen Fähigkeiten von Datenerfassung und -verarbeitung neue Erkenntnisse geliefert, die früheren Generationen nicht zur Verfügung standen. Insgesamt betrachtet, schält sich allmählich eine Wirtschaftstheorie für das 21. Jahrhunderts heraus, die geeigneter zu sein scheint, den politisch Verantwortlichen dabei zu helfen, Lösungen für die jetzt vor ihnen liegenden Wirtschaftsprobleme des 21. Jahrhunderts zu finden.

Seit 2012 versucht die OECD mit ihrer Initiative «Neue Ansätze für wirtschaftliche Herausforderungen» (NAEC) einen Großteil dieser neuen Denkweisen zu verknüpfen, und viele Bereiche der OECD und ihre Mitgliedstaaten haben sich schon intensiv mit ihnen auseinandergesetzt.<sup>29</sup> Die Initiative hat von den Ideen einer Vielzahl an Wissenschaftlern und Forschungsinstituten in aller Welt profitiert. Es wurde intensiv debattiert und viel gelernt.<sup>30</sup> Jetzt ist die Einsicht vorhanden, wie viele dieser kritischen Besprechungen und Untersuchungen zusammengefasst werden können, um ein «neues Wirtschaftsnarrativ» zu entwickeln. Grob gesagt, besteht dies aus drei Elementen:

- aus einer neuen Auffassung von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt – einem tieferen Verständnis von der Beziehung zwischen Wachstum, menschlichem Wohlergehen, ökologischer Nachhaltigkeit und der Reduzierung von Ungleichheiten; diese neue Auffassung kann als Grundlage für die Gestaltung der Wirtschaftspolitik und ihrer Strategien dienen;
- aus einem neuen Gerüst für Wirtschaftstheorie und -analyse – einer reicheren Grundlage an Einsichten und Nachweisen, wie Volkswirtschaften funktionieren, sowie neuen Instrumenten und Methoden, die den politisch Verantwortlichen bei der Entwicklung politischer Strategien helfen;
- aus neuen Ansätzen für die Wirtschaftspolitik – einem umfassenden Paket an politischen und institutionellen Reformen, die auf dem neuen Gerüst und den Analysen aufbauen, um die neuen sozialen und wirtschaftlichen Ziele zu erreichen.

29 [www.oecd.org/naec](http://www.oecd.org/naec).

30 OECD (2018). *Elements for a New Growth Narrative*. Draft Report. [www.oecd.org/naec/SG\\_NAEC\(2018\)1\\_Elements%20for%20a%20new%20growth%20narrative.pdf](http://www.oecd.org/naec/SG_NAEC(2018)1_Elements%20for%20a%20new%20growth%20narrative.pdf). OECD (2017). *New Approaches to Economic Challenges Towards a New Narrative*. Consultation draft. [www.oecd.org/naec/OSG%20NAEC%20Forum%20report.pdf](http://www.oecd.org/naec/OSG%20NAEC%20Forum%20report.pdf). OECD (2015). *Final NAEC Synthesis New Approaches to Economic Challenges*. [www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf](http://www.oecd.org/mcm/documents/Final-NAEC-Synthesis-Report-CMIN2015-2.pdf). OECD (2014). *New Approaches to Economic Challenges (NAEC) Synthesis*. [www.oecd.org/mcm/C-MIN\(2014\)2-ENG.pdf](http://www.oecd.org/mcm/C-MIN(2014)2-ENG.pdf). OECD (2013). *New Approaches to Economic Challenges (NAEC) Summary and Update*. [www.oecd.org/mcm/C-MIN%282013%2923-ENG.pdf](http://www.oecd.org/mcm/C-MIN%282013%2923-ENG.pdf).

In diesem Bericht sollen diese Elemente vorgestellt und gleichzeitig erklärt werden, wie sie zusammenpassen. Zentraler Ausgangspunkt dabei ist die Anerkennung der Sozialität der Menschen und ihrer Einbettung in gesellschaftliche Institutionen, eine Vorstellung mit tiefgreifenden Konsequenzen für unser Verständnis sowohl von Wirtschaftstheorie als auch von Wirtschaftspolitik. Wir erheben nicht den Anspruch, ein neues vollständig ausgearbeitetes Modell für die Wirtschaftspolitik vorzustellen, das die in den letzten 40 Jahren vorherrschenden Modelle einfach ersetzen kann. Im Gegenteil: Wir glauben nicht, dass es ein simples Modell gibt, das in Ländern mit so unterschiedlichen Volkswirtschaften, Institutionen und Kulturen anwendbar ist. Aber wir sind der festen Überzeugung, dass ein neuer Ansatz notwendig ist. Wir hoffen, mit unseren Darlegungen eine Debatte darüber anzufachen, wie diejenigen, die politische Entscheidungen treffen und Politik gestalten, ein besseres Verständnis für unsere heutigen Volkswirtschaften entwickeln können, wenn sie sich intensiver mit diesen neuen wirtschaftswissenschaftlichen Theorien auseinandersetzen, und wie ihnen wirksamere Instrumente zur Erreichung ihrer Ziele an die Hand gegeben werden können.

## 2 Wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt sowie Ziele der Wirtschaftspolitik

Seit über 70 Jahren ist Wirtschaftswachstum das vorherrschende Ziel der Wirtschaftspolitik und die wichtigste Messlatte für wirtschaftlichen Erfolg. Und das aus gutem Grund: Für einen Großteil dieser Zeit bedeutete der Anstieg im Nationaleinkommen auch eine Erhöhung der Haushaltseinkommen und damit des durchschnittlichen Lebensstandards. Mit Wirtschaftswachstum stieg der Beschäftigungsgrad, gingen die Armutsraten zurück, und aufgrund höherer Steuereinnahmen konnten die Regierungen auch mehr für öffentliche Dienstleistungen ausgeben. In den meisten OECD-Ländern ging das Wirtschaftswachstum bis in die 1980er-Jahre mit abnehmender Ungleichheit einher<sup>31</sup> und auch mit einer besseren lokalen Umweltqualität<sup>32</sup>, da aufgrund des höheren Bruttoinlandsprodukts (BIP) mehr Gelder in Maßnahmen zur Luftreinhaltung und zum Gewässerschutz fließen konnten. Während die Regierungen also schon immer weitere wirtschaftliche Ziele verfolgten als lediglich die Erhöhung des BIP, war das Wirtschaftswachstum ein ziemlich guter Maßstab für die gesamtwirtschaftliche Leistung.

Heute ist es sehr viel problematischer, eine solche Behauptung aufzustellen. Zwar sorgt Wirtschaftswachstum immer noch für die Vorteile eines höheren Nationaleinkommens, aber gleichzeitig haben die vorherrschenden Muster des Wachstums in OECD-Ländern in den letzten Jahrzehnten auch erhebliche Schäden angerichtet.

Zum einen wird BIP-Wachstum heute weitgehend mit zunehmenden Ungleichheiten in Verbindung gebracht. In fast allen OECD-Ländern hat sich in den letzten 40 Jahren der in Löhne und (Arbeits-)Entgelte fließende Anteil des Nationaleinkommens verringert, während der Anteil für Kapitaleigner gestiegen ist.<sup>33</sup> Da sich das Kapitaleigentum zunehmend in den höchsten Einkommensgruppen konzentriert, ist sowohl die Einkommens- als auch die Vermögensungleichheit größer geworden, insbesondere zwischen den obersten 1–10 Prozent und dem Rest

31 UNCTAD (2012). *Trade and Development Report 2012*. Kapitel 3: Evolution of income inequality: different time perspectives and dimensions. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung. [https://unctad.org/en/PublicationChapters/trd2012ch3\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationChapters/trd2012ch3_en.pdf).

32 Dinda, S. (2004). Environmental Kuznets Curve Hypothesis: A Survey. *Ecological Economics*, 49 (4), 431–455.

33 Dao, M. C. et al. (2017). *Drivers of declining labor share of income*. IMFBlog. <https://blogs.imf.org/2017/04/12/drivers-of-declining-labor-share-of-income>.

der Bevölkerung.<sup>34</sup> In einigen Ländern ist in den letzten 20 Jahren ein besonders großer Teil des gesamten BIP-Wachstums in die höheren Einkommensgruppen geflossen, während die Durchschnittseinkommen nur langsam stiegen und in einigen Fällen mehr oder weniger stagnierten. In den USA geht das schon sehr viel länger so.<sup>35</sup> Unter diesen Bedingungen führt BIP-Wachstum nicht länger zu steigenden Lebensstandards für die mittleren und niedrigen Einkommensschichten. In einigen Ländern sind hohe Armutsraten nach wie vor ein großes Problem.<sup>36</sup>

Zweitens besteht auch nicht länger eine Korrelation zwischen BIP-Wachstum und einer Verbesserung des Wohlergehens. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Studien zum Wohlergehen enorm weiterentwickelt. Einkommen ist ein wichtiger Faktor für das Wohlergehen, insbesondere bei Menschen mit niedrigem Einkommen. Aber heute wissen wir, dass bei vielen Menschen für das Gefühl eines erfüllten und guten Lebens auch viele andere Faktoren eine Rolle spielen: Dazu gehören Sicherheit und Zufriedenheit im Arbeitsleben, physische und psychische Gesundheit, soziale Netzwerke, persönliche und familiäre Beziehungen sowie gesellschaftliche Güter wie die Kriminalitätsrate, Vertrauen in die Gesellschaft und die Qualität von öffentlichen Dienstleistungen wie Gesundheitsfürsorge und Bildung.<sup>37</sup> Keiner dieser Indikatoren verbessert sich automatisch durch ein höheres BIP, kann sich aber häufig sogar durch die Art und Weise, wie das BIP erzeugt wird, verschlechtern – insbesondere für Menschen mit niedrigem Einkommen und prekären Jobs und dort, wo die Politik mehr auf privaten Konsum als auf öffentliche Güter setzt. Für die meisten Menschen ist ein steigendes BIP heute kein ausreichender Maßstab mehr – weder für ihr eigenes Wohlergehen noch für ihr Gefühl von wirtschaftlichem Fortschritt in der Gesellschaft.<sup>38</sup>

Drittens zwingt die schwerwiegende Umweltzerstörung zu der Erkenntnis, dass die heutigen Muster des Wirtschaftswachstums unsere Fähigkeit unterminieren, die

- 
- 34 World Inequality Database. [https://wid.world/world/#sptinc\\_p90p100\\_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO/last/eu/k/p/yearly/s/false/25.253500000000003/80/curve/false/country](https://wid.world/world/#sptinc_p90p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO/last/eu/k/p/yearly/s/false/25.253500000000003/80/curve/false/country). Alvaredo, F. et al. (Hrsg.) (2018). *Die weltweite Ungleichheit – Der World Inequality Report 2018*. Beck. <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-deutsch.pdf>.
- 35 OECD (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing: [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en), Zusammenfassung auf Deutsch: [https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2018/summary/german\\_7435d14f-de](https://read.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2018/summary/german_7435d14f-de).
- 36 OECD (2019). Poverty rate (indicator). <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm>.
- 37 Stiglitz, J., Sen, A. und Fitoussi, J.-P. (2009). *Measuring Economic Performance and Social Progress, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. [www.researchgate.net/publication/258260767\\_Report\\_of\\_the\\_Commission\\_on\\_the\\_Measurement\\_of\\_Economic\\_Performance\\_and\\_Social\\_Progress\\_CMEPSP](http://www.researchgate.net/publication/258260767_Report_of_the_Commission_on_the_Measurement_of_Economic_Performance_and_Social_Progress_CMEPSP). Boarini, R., Kolev, A. und McGregor, J. A. (2014). *Measuring well-being and progress in countries at different stages of development: Towards a more universal conceptual framework*. OECD Working Paper 325, OECD Publications. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxss4hv2d8n-en>. Helliwell, J. F., Layard, R. und Sachs, J. (2012). *World Happiness Report 2012*. <https://worldhappiness.report/ed/2012>.
- 38 Stiglitz, J., Fitoussi, J. und Durand, M. (2018), *Jenseits des BIP: Was bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung wirklich zählt*, OECD Publishing. [www.oecd-ilibrary.org/economics/jenseits-des-bip\\_80cca758-de](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/jenseits-des-bip_80cca758-de). Siehe auch Case, A. und Deaton A. (2020), *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*, Princeton University Press, 2020.

gegenwärtigen Lebensstandards aufrechtzuerhalten. Ein Wirtschaftssystem, das auf fossilen Brennstoffen beruht, Formen einer intensiven und auf Fleisch basierenden Landwirtschaft aufweist und die globalen natürlichen Ressourcen unbegrenzt ausbeutet, ist auf Dauer nicht tragbar. Der Klimawandel, die Luft- und Meeresverschmutzung sowie der Zusammenbruch des Ökosystems beeinträchtigen bereits das Leben und die Existenzgrundlage von Millionen Menschen in aller Welt. Wenn wir die gegenwärtig vorherrschenden Formen der Produktion und des Konsums nicht radikal verändern, drohen uns in den nächsten Jahrzehnten katastrophale Schäden für unsere Volkswirtschaften und Gesellschaften.<sup>39</sup>

Diese Entwicklungen bedeuten nicht, dass das Wirtschaftswachstum als Ziel der Wirtschaftspolitik komplett aufgegeben werden sollte. Vielmehr zwingen sie dazu, die Aufmerksamkeit auf die *Form* des Wirtschaftswachstums zu richten, das ein Land erlebt und anstrebt. Ein steigendes BIP reicht nicht, wenn die zugrundeliegenden Wachstumsmuster gleichzeitig erhebliche Schäden anrichten. Es kommt auf die *Art und Weise* des wirtschaftlichen Handelns an.

Deshalb sind wir der Meinung, dass sich die politisch Verantwortlichen in die Sphäre «jenseits des Wachstums» begeben müssen. Sie müssen sicherstellen, dass mit der Wirtschaftspolitik neben dem steigenden BIP – und als Folge davon – weitergehende Ziele und Maßnahmen für einen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt angestrebt werden. Wir können uns nicht länger allein auf Wirtschaftswachstum verlassen, um unsere Gesellschaften besser zu machen.

Unserer Ansicht nach sind in der Wirtschaftspolitik heute vor allem vier Ziele von zentraler Bedeutung:

- ökologische Nachhaltigkeit – verstanden als Weg zu einer schnellen Reduzierung von Treibhausgasemissionen und damit zu einer Verhinderung weiterer Umweltzerstörungen und katastrophaler Schäden, verbunden mit stabilen und gesunden Ökosystemdienstleistungen;
- steigendes Wohlbefinden – verstanden als ein höheres Maß an Lebenszufriedenheit der einzelnen Menschen und als zunehmendes Gefühl, dass sich die Lebensqualität und der Zustand der Gesellschaft als Ganzes verbessert;
- abnehmende Ungleichheit – verstanden als Verkleinerung der Kluft zwischen den Einkommen und dem Vermögen der reichsten und ärmsten Bevölkerungsgruppen einer Gesellschaft, als Reduzierung der Armutsraten, als relative Verbesserung des Wohlbefindens, der Einkommen und Möglichkeiten für diejenigen, die systematische Benachteiligung erfahren, darunter Frauen, Angehörige ethnischer Minderheiten, Behinderte sowie jene, die in geographisch benachteiligten Gemeinwesen leben;
- Widerstandskraft des Systems – verstanden als die Fähigkeit von Volkswirtschaften, finanziellen, ökologischen oder anderen Schocks ohne katastrophale und systemweite Auswirkungen standzuhalten.

<sup>39</sup> UNEP (2019), *Global Environment Outlook 6*. UN Environment Programme. [www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6](http://www.unenvironment.org/resources/global-environment-outlook-6).

Länder, die sich um die Erreichung dieser Ziele bemühen, statt Wachstum als absolut vorrangiges Ziel zu erachten, werden eine ausgewogenere wirtschaftliche und soziale Entwicklung erleben – mit besseren Ergebnissen für heutige und zukünftige Generationen. Wenn wir dies in einem einfachen Satz zusammenfassen würden, könnten wir es als einen Entwicklungspfad bezeichnen, der sowohl den Bedürfnissen der Menschen als auch denen des Planeten gerecht wird.

Es war immer ein weit verbreiteter Gedanke, dass die politisch Verantwortlichen diese Ziele nicht parallel zueinander erreichen könnten. Ungleichheit galt als der zwangsläufige Preis von Wachstum; ökologische Nachhaltigkeit und Wachstum wurden im Wesentlichen als sich gegenseitig ausschließend erachtet; von grüner Politik dachte man, sie würde die Armen wahrscheinlich am meisten belasten. Es ist sicherlich zutreffend, dass es unter bestimmten Bedingungen auch gewisse Zielkonflikte gibt. Es stimmt aber auch – und ist wesentlich interessanter –, dass diese Ziele unter anderen Bedingungen gemeinsam zu erreichen sind. Vieles weist sogar darauf hin, dass es zwischen ihnen starke Synergien geben kann.

Insbesondere zeigen internationale Studien aus den letzten Jahren überaus deutlich, dass die Reduzierung wirtschaftlicher Ungleichheiten – im Gegensatz zur einst weit verbreiteten Ansicht – dem Wachstum eher zuträglich als abträglich ist.<sup>40</sup> Dafür gibt es mehrere Gründe. Der offensichtlichste ist, dass Einkommens- und Chancenungleichheiten einige Menschen davon abhalten, ihr volles wirtschaftliches Potenzial zu erreichen. Niedrige Bildungs- und Ausbildungsniveaus, Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt und die Schwierigkeit, ohne geeignete Kinderbetreuung eine Arbeit aufzunehmen, führen dazu, dass die produktiven Ressourcen der Wirtschaft nicht ausgeschöpft werden.<sup>41</sup> Wie die Arbeit der OECD zum «Productivity-Inclusiveness Nexus» gezeigt hat, wirken sich Maßnahmen gegen den langsamen Produktivitätszuwachs in rückständigen Unternehmen und Regionen positiv auf das Wachstum aus und reduzieren gleichzeitig Ungleichheiten.<sup>42</sup> Dazu kommt, dass Menschen mit niedrigem Einkommen häufig einen höheren Anteil ihres Einkommens ausgeben als die Wohlhabenderen, die ihr Geld mit größerer Wahrscheinlichkeit sparen. Daher hat die Erhöhung der Einnahmen ärmerer Menschen eine viel größere Wirkung auf

- 
- 40 OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>. Berg A. und Ostry J. (2011) *Inequality and sustainable growth: two sides of the same coin?* International Monetary Fund. [www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Inequality-and-Unsustainable-Growth-Two-Sides-of-the-Same-Coin-24686](http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Inequality-and-Unsustainable-Growth-Two-Sides-of-the-Same-Coin-24686). Cingano, F. (2014), *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth, OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 163, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>. Ostry J., Berg A. und Tsangarides C. (2014), *Redistribution, inequality and growth*, International Monetary Fund. [www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Redistribution-Inequality-and-Growth-41291](http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Redistribution-Inequality-and-Growth-41291).
- 41 OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>. Boushey, H. (2019). *Unbound: How Inequality Constricts Our Economy and What We Can Do About It*, Harvard University Press.
- 42 OECD (2018). *The Productivity-Inclusiveness Nexus*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264292932-en>.

den Konsum und die Gesamtnachfrage und damit auch aufs Wachstum als eine Erhöhung der Einnahmen und des Vermögens der Bessergestellten.<sup>43</sup>

Inzwischen hat sich auch deutlich erwiesen, dass Ungleichheit die Volkswirtschaften instabiler macht, da die höheren Ersparnisse der Reichen in Finanz- und Immobilienanlagen fließen, die zu Volatilität neigen. Statistisch gesehen, haben Volkswirtschaften mit großen Ungleichheiten häufig kürzere Wachstumsperioden.<sup>44</sup> Und politisch gesehen, hat eine steigende Ungleichheit häufig zu Maßnahmen geführt, die eher den Wohlhabenden zugutekamen, darunter (beispielsweise) Steuersenkungen. Letztere führen wiederum zu Ausgabenkürzungen für öffentliche Güter, wie Bildung, Gesundheitsfürsorge und Kinderbetreuung, die alle das produktive Potenzial einer Volkswirtschaft erhöhen können.<sup>45</sup>

Es gibt keine empirischen Belege dafür, dass ungleiche Gesellschaften ärmer sind als egalitäre. Einige reiche Länder haben hohe Ungleichheitsgrade, andere nicht. Erwiesen ist dagegen, dass Volkswirtschaften mit hoher Ungleichheit wirtschaftlich besser abschneiden würden, wenn sie egalitärer wären.<sup>46</sup> In dieser Hinsicht lässt sich wohl festhalten, dass Gerechtigkeit und Wohlstand Hand in Hand gehen.

Die Reduzierung der Ungleichheit kann nicht nur das Wachstum ankurbeln, sondern hat auch eine wichtige Auswirkung auf das gesellschaftliche und individuelle Wohlbefinden. In allen Industrieländern durchgeführte Studien zeigen starke Korrelationen zwischen Ungleichheit und verschiedenen anderen sozialen Schäden: unter anderem ein hohes Maß an physischen und psychischen Gesundheitsstörungen, Übergewichtigkeit sowie Kriminalität und ein niedriges Maß an sozialem Vertrauen, Bildungsabschlüssen und sozialer Mobilität.<sup>47</sup> Davon sind nicht nur die Menschen mit niedrigem Einkommen betroffen, sondern die gesamte Bevölkerung. Umfragen zum Wohlbefinden zeigen immer wieder, dass Lebenszufriedenheit und Glück in egalitäreren Gesellschaften am höchsten sind.<sup>48</sup>

Die Zielkonflikte zwischen Wirtschaftswachstum und ökologischer Nachhaltigkeit sind gravierender. Aber mit einer Veränderung dessen, was und wie in einer Volkswirtschaft produziert wird, ist es jetzt auf jeden Fall möglich, Umweltschäden

**43** Dabla-Norris, E. et al. (2015). Causes and consequences of income inequality: a global perspective. *IMF Staff Discussion Notes* No. 15/13. [www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Causes-and-Consequences-of-Income-Inequality-A-Global-Perspective-42986](http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Causes-and-Consequences-of-Income-Inequality-A-Global-Perspective-42986).

**44** Berg A. et al. (2018). Redistribution, inequality, and growth: new evidence. *Journal of Economic Growth*, 23 (6), 259-305.

**45** Boushey, H. (2019). *Unbound: How Inequality Constricts Our Economy and What We Can Do About It*. Harvard University Press. Case, A. und Deaton A. (2020), *Deaths of Despair and the Future of Capitalism*, Princeton University Press, 2020.

**46** Berg A. et al (2018). Redistribution, inequality, and growth: new evidence. *Journal of Economic Growth*, 23 (6), 259-305.

**47** Wilkinson, R. und Pickett, K. (2009) *The Spirit Level*. Allen Lane. Wilkinson, R. und Pickett, K. (2018). *The Inner Level*. Penguin.

**48** Helliwell, J. F., Layard, R., und Sachs, J. (2019). *World Happiness Report 2019*. <https://worldhappiness.report/ed/2019>. Helliwell, J. F., Huang, H. und Wang, S. (2017). Chapter 2: The social foundations of world happiness. *World Happiness Report 2017*. <https://worldhappiness.report/ed/2017>.

ganz erheblich zu reduzieren – selbst bei einer Erhöhung der Produktionsleistung.<sup>49</sup> Beispielsweise erfordert eine schnelle Reduzierung der Treibhausgasemissionen beträchtliche Investitionen in Energieeffizienz, erneuerbare Energien und nachhaltige Verkehrstechnologien. Unter bestimmten Umständen können diese Investitionen kurzfristig als eine Art Konjunkturanreiz wirken, mit dem sowohl Arbeitsplätze geschaffen als auch Einkommen generiert werden.<sup>50</sup> Langfristiger gesehen, müssen technologische und soziale Innovationen jedoch Produktions- und Konsummuster vorantreiben, die sich erheblich von den heutigen unterscheiden: Der Energie- und Materialverbrauch muss sich beträchtlich verringern, die Wiederverwendung und Wiederverwertung von Abfall dagegen gewaltig erhöhen.<sup>51</sup> Ehrlich gesagt, wissen wir nicht, welche Auswirkung das auf die langfristigen Wachstumsraten in Industrieländern haben wird.<sup>52</sup> Aber es besteht kaum Zweifel daran, dass eine hochgradig produktive und ökologisch nachhaltige Volkswirtschaft dieser Art für einen hohen Lebensstandard sorgen kann, der darüber hinaus auch noch gerechter verteilt ist.<sup>53</sup> Dagegen ist heute sehr deutlich zu erkennen, dass die Alternative – eine ökologisch nicht nachhaltige Volkswirtschaft – mittel- und langfristig sehr schwerwiegende Schäden für das Wohlbefinden und die Widerstandsfähigkeit verursachen würde, von denen insbesondere Menschen mit sehr niedrigen und prekären Einkommen betroffen wären.<sup>54</sup>

Sich «jenseits des Wachstums» zu begeben, soll nicht heißen, Wachstum als Ziel völlig aufzugeben, sondern es bedeutet, nicht ausschließlich auf Wachstum zu setzen: Dazu muss die Gestaltung und Struktur des wirtschaftlichen Handelns verändert werden, um die vielfältigen Ziele einer umfassenderen Vision von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt zu erreichen. Politikgestaltung geht immer mit schwierigen Entscheidungen einher, vor allem in Bezug auf die Verteilung von Ressourcen

- 
- 49 Weltbank (2012). *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6058>. UNEP (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. UN-Umweltprogramm. [www.cbd.int/financial/doc/green\\_economyreport2011.pdf](http://www.cbd.int/financial/doc/green_economyreport2011.pdf).
- 50 Bowen, A. und Kuralbayeva, K. (2015). *Looking for green jobs: the impact of green growth on employment*. Grantham Research Institute on Climate Change and Environment and Global Green Growth Institute Policy Brief. [www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/03/Looking-for-green-jobs\\_the-impact-of-green-growth-on-employment.pdf](http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/03/Looking-for-green-jobs_the-impact-of-green-growth-on-employment.pdf).
- 51 Business and Sustainable Development Commission (2017). *Better Business, Better World*. [http://report.businesscommission.org/uploads/BetterBiz-BetterWorld\\_170215\\_012417.pdf](http://report.businesscommission.org/uploads/BetterBiz-BetterWorld_170215_012417.pdf).
- 52 Webster, K. (2017). *The Circular Economy: A Wealth of Flows*, Ellen MacArthur Foundation, 2. Aufl.
- 52 Hickel, J. und Kallis, G. (2019). Is Green Growth Possible? *New Political Economy*, 1–18. <https://doi.10.1080/13563467.2019.1598964>. Institute for New Economic Thinking (2019). *Is Green Growth Possible: A Debate*. [www.ineteconomics.org/perspectives/collections/is-green-growth-possible-a-debate](http://www.ineteconomics.org/perspectives/collections/is-green-growth-possible-a-debate).
- 53 Jackson, T. (2013). *Wohlstand ohne Wachstum – Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt*. oekom.
- 54 McGregor, J.A. (2014) Poverty, wellbeing, and sustainability. In Neumayer, E, et al. (Hrsg.), *The Handbook of Sustainable Development*, Edward Elgar.

zwischen Bevölkerungsgruppen und Generationen. Aber niemand zwingt uns, dieselben Entscheidungen wie in der Vergangenheit zu treffen.

In den letzten Jahren kamen die Begriffe «inklusives Wachstum» und «grünes Wachstum» auf, um die nationalen Wirtschaftsstrategien zu beschreiben, die auf die Erfüllung weitergehender Ziele ausgerichtet sind – Ziele der Art, wie wir sie hier vorschlagen. Die OECD hat bei der Entwicklung dieser Ideen eine maßgebliche Rolle gespielt.<sup>55</sup> Auch das in den Nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen verankerte umfassende Konzept von «nachhaltiger Entwicklung» ist ein Vorstoß in dieselbe Richtung.<sup>56</sup> Wir stehen voll und ganz hinter diesen Bestrebungen. Es muss aber auch festgehalten werden, dass diese Begriffe mit unterschiedlichen Bedeutungen verwendet werden können und in der Praxis hier und dort mit eher minimalen Strategieveränderungen einhergehen. Wie weiter unten in diesem Bericht noch erörtert wird, sind die Triebkräfte, die unsere gegenwärtigen Wirtschaftskrisen verursachen, tief in die Struktur unserer Volkswirtschaften eingegraben. Will man der Verbesserung des Wohlbefindens, der Reduzierung der Ungleichheit, dem Erreichen von Nachhaltigkeit und Widerstandsfähigkeit eine hohe Priorität einräumen, ist daher mehr als nur eine geringfügige Änderung der gegenwärtigen Wirtschaftsstrategien erforderlich. Beispielsweise sind nachträgliche Transferleistungen nicht genug, um Wirtschaftswachstum zu einem «inklusiven Wachstum» zu machen; dafür sind tiefere strukturelle Veränderungen nötig.<sup>57</sup> Ebenso wenig sind Umweltauflagen allein eine Garantie für Nachhaltigkeit. Die hier von uns dargelegten Ziele müssen in die gesamte Politikgestaltung *eingebaut* werden.

In der Praxis sind für einen solchen Prozess drei Aspekte entscheidend. Als erstes muss ein breiteres Set an übergeordneten Wirtschaftsindikatoren eingeführt werden, an denen sich die Politik orientieren kann. Inzwischen ist hinlänglich bekannt, dass das BIP keine gute Messgröße für die wirtschaftliche Gesamtleistung ist: Es lässt die Verteilung von Einkommen und Vermögen völlig außer Acht; es erfasst lediglich die Einkommensströme, aber nicht die diese Ströme generierenden Kapitalbestände; ehrenamtliche und immaterielle Dienste werden unterbewertet; unbezahlte Arbeit wird völlig ignoriert; die Umweltverschlechterung wird nicht eingerechnet; es ist kein guter Näherungswert für Wohlbefinden.<sup>58</sup> Im Verlauf des letzten Jahrzehnts hat die OECD deshalb mit ihren Initiativen für

55 OECD (2018), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264301665-en>. World Bank (2018). OECD (2011). *Auf dem Weg zu umweltverträglichem Wachstum. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger*. OECD Publishing. [www.oecd.org/greengrowth/48634136.pdf](http://www.oecd.org/greengrowth/48634136.pdf).

56 [www.dsw.org/nachhaltige-entwicklungsziele](http://www.dsw.org/nachhaltige-entwicklungsziele).

57 Hay, C., Hunt, T. und McGregor, J.A. (2019), *Exploring the paradoxes of inclusive growth: towards a developmental, multilateral and multidimensional approach*. Sheffield Political Economy Research Institute. <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2019/07/Exploring-the-paradoxes-of-inclusive-growth-towards-a-developmental-multilateral-and-multidimensional-approach-2.pdf>.

58 Stiglitz J., Sen, A. und Fitoussi, J.-P. (2009), *Mismeasuring our Lives : Why GDP Doesn't Add Up*, The New Press. Coyle, D. (2014). *GDP: A Brief but Affectionate History*, Princeton University Press.

ein besseres Leben (Better Life Initiative) und inklusives Wachstum (Inclusive Growth Initiative)<sup>59</sup> den Weg für die Entwicklung von Wirtschaftsindikatoren bereitet, mit denen die vielfältigen Dimensionen des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts besser erfasst werden können. Eine ganze Reihe von Ländern haben diese Indikatoren bereits übernommen. Sie umfassen ein «Dashboard» von Schlüsselindikatoren, einschließlich Messinstrumenten für wirtschaftliche Sicherheit, subjektives Wohlbefinden, Umweltqualität und öffentliche Güter.<sup>60</sup> Ein besonders wichtiges neues Feld ist die Entwicklung von *Distributional National Accounts*, die nicht nur das gesamtwirtschaftliche Wachstum in BIP anzeigen, sondern auch wie es sich auf die Einkommens- und Bevölkerungsgruppen verteilt.<sup>61</sup>

Es reicht aber nicht aus, lediglich ein Set an Indikatoren einzuführen. Diese Indikatoren müssen zum akzeptierten Maßstab für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik werden. Schon allzu oft haben Regierungen alternative Indikatoren vorgestellt, sie dann aber weitgehend ignoriert – und zwar sowohl in ihren wirtschaftspolitischen Entscheidungen als auch in den darüber geführten Debatten. Damit neue Indikatoren ihre Wirkung entfalten können, müssen sie bekannt gemacht werden: Die politisch Verantwortlichen (vor allem in den Finanz- und Wirtschaftsministerien) müssen in ihren öffentlichen Erklärungen eindeutig zu verstehen geben, dass sie die Grundlage für die Beurteilung der Wirtschaftsleistung bilden. Und das muss auch in den Mediendebatten aufgegriffen werden. Sich «jenseits des Wachstums» zu begeben, muss zu einem ausdrücklichen politischen Ziel erklärt werden, was sich auch in einem neuen staatlichen Narrativ und öffentlichen Diskurs darüber widerspiegeln muss, was wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ausmacht.<sup>62</sup>

Am entscheidendsten ist nicht zuletzt, dass die neuen Wirtschaftsindikatoren mit politischen Maßnahmen einhergehen müssen, die zu einer Verbesserung dieser Indikatoren führen. Es ist sinnlos, eine neue Leistungsmessung einzuführen, wenn es keinen Mechanismus gibt, die Leistung zu beeinflussen. Das erfordert nicht nur ein Verständnis für die kausalen Faktoren, die das Niveau der Indikatoren bedingen, sondern auch die Entwicklung von Strategien, die sich positiv darauf auswirken können. Genau aus diesem Grund vertreten wir in diesem Bericht die Auffassung, dass die politischen Entscheidungsträger einen umfassenderen Analyserahmen brauchen, um besser zu verstehen, wie die heutigen Volkswirtschaften funktionieren und welche Strategien sie erfolgreicher machen können. Multidimensionale Indikatoren erfordern eine komplexere strategische Agenda.

59 [www.oecd.org/berlin/themen/better-life-initiative-wohlergehen-und-fortschritt-messen.htm](http://www.oecd.org/berlin/themen/better-life-initiative-wohlergehen-und-fortschritt-messen.htm), [www.oecd.org/inclusive-growth](http://www.oecd.org/inclusive-growth)

60 OECD Better Life Index (2019). [www.oecdbetterlifeindex.org/de](http://www.oecdbetterlifeindex.org/de). Stiglitz, J., Fitoussi, J. und Durand, M. (Hrsg.) (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264307278-en>.

61 Alvaredo, F. et al. Distributional national accounts. In Stiglitz, J., Fitoussi, J. und Durand, M. (Hrsg.) (2018), *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307278-en>.

62 Regierung von Neuseeland (2019). *The Wellbeing Budget 2019*. <https://treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2019-html>. Schottische Regierung (2019). *National Performance Framework*. <https://nationalperformance.gov.scot>.

Ein Großteil der Wirtschaftspolitik wird von den nationalen Regierungen gesteuert, aber dieser Prozess hat auch eine wesentliche internationale Komponente. In einer globalisierten Wirtschaft von komplexen Lieferketten und Handelsbeziehungen wirken sich die Produktions- und Konsummuster eines Landes ganz erheblich auf die der anderen Länder aus; und viele wirtschaftliche Ergebnisse hängen nicht ausschließlich vom Vorgehen auf nationaler Ebene ab. Daher müssen in Bereichen wie Umweltschutz, Arbeitsgesetzgebung und Steuerpolitik unbedingt neue internationale Vereinbarungen und Koordinierungsmaßnahmen getroffen werden, mit denen sichergestellt wird, dass die wirtschaftlichen Ziele in einem Land nicht auf Kosten anderer Länder erzielt werden und dass die Politik auf nationaler Ebene durch internationale Zusammenarbeit gestärkt wird.<sup>63</sup>

---

**63** Hay, C., Hunt, T. und McGregor, J.A. (2019), *Exploring the paradoxes of inclusive growth: towards a developmental, multilateral and multidimensional approach*. Sheffield Political Economy Research Institute. <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2019/07/Exploring-the-paradoxes-of-inclusive-growth-towards-a-developmental-multilateral-and-multidimensional-approach-2.pdf>.

# 3 Ein neuer Rahmen für die Wirtschaftsanalyse

Über einen Zeitraum von etwa 30 Jahren bis zur Finanzkrise von 2008 fußte das vorherrschende Modell des Wirtschaftswachstums in den Industrieländern in hohem Maße auf einer sehr spezifischen Version der neoklassischen Wirtschaftstheorie. Diese beruhte auf relativ simplen Annahmen über das Verhalten von Wirtschaftssubjekten und den Auswirkungen dieses Verhaltens auf die Funktionsweise der gesamten Volkswirtschaft. Das wiederum führte zu einer Vielzahl an Standardrezepten für die Wirtschaftspolitik, die zwar keineswegs in allen, aber doch in einem Großteil der Industrie- und Entwicklungsländer Anwendung fanden.

Dabei ist zu betonen, dass diese simple Version der neoklassischen Theorie in der Wirtschaftswissenschaft nie auf einhellige Zustimmung stieß. Tatsächlich wurde sie vor einiger Zeit auf vielen Gebieten weitgehend von komplexeren Ansätzen verdrängt. Wahr ist aber auch, dass diese Theorie nach wie vor der Standardrahmen für die Wirtschaftslehre an Schulen und im Grundstudium ist<sup>64</sup> und weiterhin den öffentlichen Diskurs und die Kommentare über Wirtschaftspolitik beherrscht.<sup>65</sup> Und als Analyserahmen hatte die Theorie in vielen Ländern lange Zeit einen unverhältnismäßig großen Einfluss auf die Wirtschaftspolitik.

Kern dieser Theorie war die Annahme, dass wirtschaftliches Verhalten «rational» sei. Auf der Basis ihrer Präferenzen, die sich außerhalb des Wirtschaftsprozesses bilden, wollen die einzelnen Individuen größtmöglichen persönlichen Nutzen erreichen, während Unternehmen die maximal möglichen Gewinne anstreben. Der Theorie zufolge wird der «optimale» Ausgleich zwischen Produktion und Verbrauch (sowie zwischen Löhnen und Profiten) daher auf Märkten erreicht, auf denen größtmöglicher Wettbewerb herrscht. Wo das nicht der Fall ist, müsse es Ziel der Politik sein, für mehr Wettbewerb zu sorgen. In so unterschiedlichen Bereichen wie Arbeitsmarktpolitik, Finanzmärkten und internationalem Handel (und in einigen Ländern auch bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen) war es die vorherrschende politische Meinung, dass die Märkte so weit wie möglich liberalisiert werden sollten, weil sich damit ihre Effizienz erhöhe und die höchsten Produktionszuwächse und Wohlfahrtsgewinne zu erzielen seien.

<sup>64</sup> Bowles, S. und Carlin, W. (2020), What students learn in economics 101: time for a change, *Journal of Economic Literature* 58 (1), 176–214

<sup>65</sup> Basu, L., Schifferes, S. und Knowles, S. (Hrsg.) (2018), *The Media and Austerity: Comparative Perspectives*, Routledge.

In der orthodoxen Neoklassik wurde aber auch eingeräumt, dass es dort zu Marktversagen kommen könne, wo Wettbewerbsmärkte aufgrund des Vorhandenseins externer Effekte (wie Umweltzerstörung) oder öffentlicher Güter (wie Wissenschaft oder Verteidigung) keine optimalen Ergebnisse erzielen. So ein Marktversagen rechtfertigt eine Reihe von Regierungseingriffen, von Umweltabgaben bis hin zur öffentlichen Bereitstellung von Dienstleistungen im Bildungs- und Polizeiwesen sowie in Forschung und Entwicklung. Laut neoklassischer Theorie war es aber auch möglich, dass Regierungen versagen: Sie können von den Eigeninteressen der staatlichen Amtspersonen oder politisch Verantwortlichen vereinnahmt werden, oder es kann ihnen an Kenntnissen und Fähigkeiten fehlen, das Marktverhalten zu verbessern. Aus diesem Grund warnten die auf einfachen neoklassischen Analysen beruhenden wirtschaftspolitischen Empfehlungen vor staatlichen Eingriffen zur Lenkung der Wirtschaft auf andere Ziele als diejenigen, die von den existierenden Märkten und genau abgegrenzten Externalitäten vorgegeben wurden.

Auf der Ebene der gesamten Volkswirtschaft bauten vor 2008 die meisten makroökonomischen Modelle auf den Instrumenten der neoklassischen Theorie auf.<sup>66</sup> Diese Modelle gingen in der Regel davon aus, dass sich Privathaushalte und Unternehmen homogen verhalten und somit als «repräsentative Agenten» modelliert werden könnten. Auch wenn es auf einzelnen Märkten zu Reibungen aller Art kommen könne, bewege sich die Wirtschaft langfristig tendenziell auf einen Gleichgewichtszustand mit Vollbeschäftigung zu. Bei Instabilitäten ging man davon aus, dass sie exogen sind, also eher von außerhalb des Systems kommen und nicht im System selbst begründet sind. In der makroökonomischen Politik unterstützte der neoklassische Rahmen die Sichtweise, dass eine hohe Staatsverschuldung Privatinvestitionen «verdränge», weshalb Haushaltsdefizite beschränkt werden sollten und der Geldpolitik (Zinsanpassungen) die Hauptrolle bei der Inflationskontrolle und der Steuerung der Gesamtnachfrage zukommen sollte.<sup>67</sup>

Das Verhältnis zwischen Theorie und Politik war jedoch nie gradlinig. Die Wirtschaftswissenschaften waren immer sehr komplex und vielseitig, und politische Entscheidungen gingen nie einfach nur aus der theoretischen Analyse hervor. Ab den 1980er-Jahren wandte sich die Hauptströmung der akademischen Mikroökonomie allmählich vom simplen neoklassischen Rahmen ab; viele Wirtschaftswissenschaftler lehnen die neoklassischen Standardrezepte für die Wirtschaftspolitik seit langem ab. Dennoch ist weithin anerkannt, dass es vor 2008 ein vorherrschendes Paradigma in der Wirtschaftspolitik und im öffentlichen Diskurs gab, das offensichtlich in der neoklassischen Theorie verankert war.<sup>68</sup>

---

**66** *Oxford Review of Economic Policy* (2018). Rebuilding Macroeconomic Theory. 34 (1-2).

**67** Goodfriend, M. und King, R. G. (1997), The new neoclassical synthesis and the role of monetary policy, in Bernanke, B. und Rotemberg, J. (Hrsg.) *NBER Macroeconomics Annual*. MIT Press, 231–282.

**68** Blyth, M. (2013). Paradigms and paradox: The politics of economic ideas in two moments of crisis. *Governance*, 26 (2), 197–215. Blyth, M., und Mark, B. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.

In der Zeit seit der Finanzkrise hat sich die der Wirtschaftspolitik zugrundeliegende orthodoxe Analyse jedoch verändert. In kritischen Bereichen – von den Folgen der Krise über Wachstum, Auswirkung von Ungleichheit und Zunahme der Umweltzerstörung bis hin zur Verlangsamung des Produktivitätszuwachses – mussten Ökonomen einräumen, dass sich der orthodoxe Analyserahmen als ungeeignet erwiesen hat, wichtige Entwicklungen vorherzusehen und zu erklären, weshalb sie begannen, nach nützlicheren Ansätzen zu suchen.<sup>69</sup>

Beispielsweise ist weithin anerkannt, dass sich aufgrund der Krise die Zweifel an der Markteffizienzhypothese mehrten, auf deren Grundlage der Finanzmarkt zuvor dereguliert worden war.<sup>70</sup> Sowohl den politisch Verantwortlichen als auch den Wirtschaftswissenschaftlern, nicht zuletzt auch denen in den internationalen Finanzinstituten und Zentralbanken, ist klargeworden, dass für das Verhalten des Finanzsektors eine weit differenziertere Analyse erforderlich ist.<sup>71</sup> Tatsächlich mussten die politisch Verantwortlichen zugeben, dass die derzeitigen bestehenden Märkte in den verschiedensten Bereichen, von den fragmentierten Arbeitsmärkten bis hin zu den Produktivitätsunterschieden zwischen verschiedenen Arten von Unternehmen, nicht effizient sind, sondern «Schwachstellen» aufweisen und «Verwerfungen» verursachen, die politische Lösungen einer anderen Art erforderlich machen. Auf ihrer Suche nach neuen Lösungen hat die Politik begonnen, sich endlich mit einigen der wichtigsten und am weitesten verbreiteten wirtschaftswissenschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte auseinanderzusetzen, unter anderem mit den Auswirkungen von Informationsasymmetrien zwischen Marktakteuren bei verschiedenen wirtschaftlichen Transaktionen.<sup>72</sup> Gleichzeitig wurden makroökonomische Modelle verändert, um verschiedene Arten von Finanzinstitutionen und Finanzverhalten sowie Rigiditäten und Schocks aller Art miteinzubeziehen.<sup>73</sup>

Im Gegenzug haben viele wirtschaftspolitische Institutionen – einschließlich der OECD – die Einschränkungen und das Versagen der sehr einseitigen

- 
- 69 Skidelsky, R. (2016), *Economists versus the economy. Project Syndicate*, 23. Dezember. [www.project-syndicate.org/commentary/mathematical-economics-training-too-narrow-by-robert-skidelsky-2016](http://www.project-syndicate.org/commentary/mathematical-economics-training-too-narrow-by-robert-skidelsky-2016). *Guardian* (2017). Chief economist of Bank of England admits errors in Brexit forecasting, 5. Januar. [www.theguardian.com/business/2017/jan/05/chief-economist-of-bank-of-england-admits-errors](http://www.theguardian.com/business/2017/jan/05/chief-economist-of-bank-of-england-admits-errors). Romer, P. (2016), *The Trouble with Macroeconomics*. Stern School of Business, New York University. <https://economicsociologydotorg.files.wordpress.com/2018/10/the-trouble-with-macroeconomics-paul-romer.pdf>. Rodrik, D. (2015). *Economics Rules: The Rights and Wrongs of the Dismal Science*. W. W. Norton & Co.
- 70 Wolf, M. (2014). *The Shifts and the Shocks: How the Financial Crisis Has Changed Our Future*. Penguin.
- 71 Vgl. z.B. Bank for International Settlements (2014), *84th Annual Report*. [www.bis.org/publ/arpdf/ar2014e.pdf](http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2014e.pdf). Dagher, J. (2018), *Regulatory cycles: revisiting the political economy of financial crises*, IMF Working Paper WP/18/8. [www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/15/Regulatory-Cycles-Revisiting-the-Political-Economy-of-Financial-Crisis-45562](http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/15/Regulatory-Cycles-Revisiting-the-Political-Economy-of-Financial-Crisis-45562).
- 72 Eine Zusammenfassung findet sich beispielsweise in Löfgren, K.-G., Persson, T. und Weibull, J. W. (2002), Markets with asymmetric information: the contributions of George Akerlof, Michael Spence und Joseph Stiglitz. *The Scandinavian Journal of Economics* 104 (2) 195–211.
- 73 Eine Übersicht findet sich beispielsweise in der Zeitschrift *Oxford Review of Economic Policy* (2018). *Rebuilding Macroeconomic Theory*. 34 (1–2).

marktwirtschaftlichen Konzepte aus der Zeit vor der Krise bestätigt. Beispielsweise ist jetzt weithin anerkannt, dass Finanzregulierungen sich nicht auf einzelne Unternehmensarten beschränken dürfen, sondern die systemischen Risiken im Auge behalten müssen, die vom Finanzsektor insgesamt ausgehen können. Daher werden jetzt verschiedene Formen «makroprudenzieller Regulierung» in Erwägung gezogen und eingeführt.<sup>74</sup> Ebenso besteht breiter Konsens, dass der Freihandel und die stärkere Integration in die weltweiten Märkte für bestimmte Arbeitnehmergruppen, Sektoren und geographische Gemeinwesen dauerhafte negative Folgen haben können, weshalb Gegenmaßnahmen für einen Ausgleich der Nachteile ergriffen werden müssen.<sup>75</sup> Während Mindestlöhne und eine aktive Arbeitsmarktpolitik, um Arbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren (inklusive Aus- und Weiterbildung sowie Sozialleistungen), schon seit einiger Zeit Bestandteil der Beschäftigungspolitik sind, finden Eingriffe der Regierung bei anderen Fragen, wie der Beseitigung von geschlechtsbedingten Ungleichheiten bei Beschäftigungschancen sowie Löhnen und Gehältern, erst neuerdings breitere Unterstützung.<sup>76</sup>

Diese und ähnliche Entwicklungen sind begrüßenswert, gehen unserer Ansicht nach aber noch nicht weit genug. Denn die Volkswirtschaften haben im Verlauf der letzten Jahrzehnte einen weit tiefgreifenderen Wandel erfahren. Ökonomen sowohl aus den wirtschaftswissenschaftlichen Hauptrichtungen und aus den nicht-orthodoxen Denkschulen haben – in vielen Fällen in Anlehnung an andere Sozialwissenschaften – neue Theorien und Analyserahmen entwickelt, die besser erklären können, wie die heutigen Volkswirtschaften funktionieren und warum sie oft nicht funktionieren. Viele dieser Konzepte, von denen einige Überarbeitungen älterer Theorien sind, erheben zu Recht den Anspruch, wirtschaftliche Aspekte genauer und treffender zu analysieren und damit eine höhere Aussagekraft zu haben als die Theorien, die nach wie vor im politischen Mainstream und öffentlichen Diskurs vorherrschend sind. Da die empirische Gültigkeit und der theoriebegründende Wert dieser alternativen Ansätze zunehmend Anerkennung findet, brechen die Grenzen zwischen der «Hauptrichtung» und «heterodoxen Formen» der Wirtschaftswissenschaften auf.<sup>77</sup> Im Folgenden listen wir einige der wichtigsten Entwicklungen auf.<sup>78</sup>

**74** Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (2018). *Wirtschaftsbericht 2018*. Kapitel 4: Makroprudenzielle Handlungsrahmen: Bestandsaufnahme und Weiterentwicklung. [www.bis.org/publ/arpdf/ar2018\\_de.pdf](http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_de.pdf).

**75** Rodrik, D. (2017). *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton University Press.

**76** OECD (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>. Morel, N. und Palier, B. (Hrsg.) (2011). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Policy Press. OECD (2017). *Report on the Implementation of the OECD Gender Recommendations*, OECD Publishing. [www.oecd.org/mcm-2018/documents/C-MIN-2017-7-EN.pdf](http://www.oecd.org/mcm-2018/documents/C-MIN-2017-7-EN.pdf).

**77** Siehe beispielsweise die vom Institute for New Economic Thinking zusammengestellten Arbeiten. [www.ineteconomics.org](http://www.ineteconomics.org).

**78** Hilfreiche Übersichten zu heterodoxen wirtschaftswissenschaftlichen Denkschulen finden sich in Fischer, L. et al. (Hrsg.) (2018). *Rethinking Economics: An Introduction to Pluralist Economics*, Routledge. Mearman, A., Berger, S. und Guizzo, D. (Hrsg.) (2019). *What is Heterodox Economics?* Routledge.

## Wirtschaftliches Verhalten

Obwohl die Vorstellung von einem rationalen «Homo oeconomicus» nach wie vor weit verbreitet ist, halten nur wenige Ökonomen dies für ein hilfreiches Konzept bei der Erklärung, wie Menschen sich im realen Wirtschaftsleben verhalten. Das Gebiet der Verhaltensökonomie, das auf experimentellen Belegen aus der Wirtschaftspsychologie aufbaut, bietet ein differenzierteres Verständnis für wirtschaftliches Verhalten und findet zunehmend Eingang in die konventionelle Wirtschaftsanalyse.<sup>79</sup> Die Menschen berechnen und optimieren nicht permanent ihr Wohlergehen: Sie bedienen sich verschiedener Formen von «eingeschränkter Rationalität». Zur Einsparung von Zeit und Rechenaufwand werden viele wirtschaftliche Entscheidungen mit Rückgriff auf «Heuristik» und «Faustregeln» aller Art gefällt. Gleichzeitig sind menschliche Überlegungen vielerlei Einflüssen ausgesetzt. Beispielsweise neigen Menschen dazu, sich innerhalb bestimmter Denkrahmen zu bewegen, statt die ganze Bandbreite an Informationsquellen auszuschöpfen, und ziehen allgemeine (häufig falsche) Rückschlüsse aus begrenzten eigenen Erfahrungen. Nicht selten ist auch ein «Herdenverhalten» (dem Beispiel anderer folgen, wie es oft auf den Finanzmärkten passiert) zu beobachten.

Gleichzeitig betonen Wirtschaftspsychologen und Soziologen die Rolle von sozialen Einflüssen auf die Herausbildung von Geschmäckern und Präferenzen, die sich ihrerseits auf wirtschaftliche Entscheidungen auswirken.<sup>80</sup> Zudem handeln Menschen nicht ausschließlich aus Eigennutz: Sie fühlen sich eng mit anderen verbunden und lassen sich von moralischen Grundsätzen leiten, was nicht nur zu verschiedenen Formen fürsorglichen, kooperativen und selbstlosen Handelns führt, sondern auch zur Anpassung an soziale Normen. Verhaltensweisen dieser Art unterliegen keiner berechnenden oder individualistischen Logik: Daraus ist zu folgern, dass eines der wichtigen Wirtschaftssubjekte weniger ein Homo oeconomicus als vielmehr ein «soziales» menschliches Wesen ist.<sup>81</sup> Wirtschaftliches Handeln in diesem Sinne ist stark in gesellschaftliche Strukturen, Institutionen und Beziehungen eingebettet. Geschmäcker und Vorlieben sind nicht irgendwie

**79** Siehe z.B. Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics* 69 (1), 99–118. Kahneman, D. (2011). *Schnelles Denken, langsames Denken*. Penguin. Allen Lane. Camerer, C., Loewenstein, G. und Rabin, M. (Hrsg.) (2004). *Advances in Behavioral Economics*. Princeton University Press. Thaler, R. (2015). *Misbehaving: How Economics Became Behavioral*. Allen Lane. Thaler, R. und Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. Penguin.

**80** Siehe z.B. Ariely, D. (2008), *Denken hilft zwar, nützt aber nichts. Warum wir immer wieder unvernünftige Entscheidungen treffen*. Knauer. Bowles, S. und Gintis, H. (2013). *A Cooperative Species: Human Reciprocity and Its Evolution*. Princeton University Press. Sandel, M. J. (2013). Market reasoning as moral reasoning: why economists should re-engage with political philosophy. *Journal of Economic Perspectives*, 27 (4), 121–140. Granovetter, M. (1997) Society and Economy: *The Social Construction of Economic Institutions*. Harvard University Press.

**81** McGregor, J. A. und Pouw, N. (2017). Towards an economics of wellbeing: what would economics look like if it were focused on human wellbeing? *Cambridge Journal of Economics*, 41 (4), 1123–1142.

«gegeben» und entstehen auch nicht außerhalb des Wirtschaftssystems, sondern können aktiv durch Kräfte wie Werbung, die Auswirkung von neuen Technologien und neue Formen sozialer Netzwerke und Institutionen gebildet werden. Auch das in der Gesellschaft verbreitete Narrativ, wie die Wirtschaft funktioniert und wie sich die Menschen in ihr verhalten, kann selbst ein Einflussfaktor sein.<sup>82</sup>

### *Märkte, Institutionen und Macht*

Die neoklassische Vorstellung vom Wettbewerbsmarkt war immer als Formalisierung dessen gedacht, was in der realen Welt ganz offensichtlich eine große Vielfalt an unterschiedlichen Marktordnungen ist. Aber im Verlauf der letzten Jahrzehnte haben viele verschiedene institutionelle und politische Ökonomen sowohl aus etablierten als auch aus heterodoxen Traditionen grundsätzlichere Kritik vorgebracht.<sup>83</sup> Sie wiesen darauf hin, dass Märkte von Institutionen und den in ihnen verankerten sozialen Regeln erschaffen werden: durch Gesetze, Gebräuche, soziale Normen, durch die Struktur und Eigentumsverhältnisse von Unternehmen sowie durch die öffentliche Ordnung. All diese Elemente – und die an ihnen durchgeführten Reformen – können die Art und Weise verändern, in der verschiedene Marktformen funktionieren, womit sich auch ihre Ergebnisse ändern. Das Konzept des «Marktwettbewerbs» ist ein zu enger Rahmen, um diese Zusammenhänge zu verstehen. Die Ökonomen haben auf mehrere Phänomene hingewiesen: unter anderem, dass die unterschiedlichen Systeme von Unternehmensführung und Finanzwesen in verschiedenen Ländern die Unternehmen dazu bringen, sich auch unterschiedlich zu verhalten; dass die Beziehung zwischen Konzernen und Regierungen ein zentraler Aspekt für das Verständnis ist, wie Märkte in der Praxis funktionieren; und dass die Entwicklung digitaler Informationen das Wesen der wirtschaftlichen Produktion grundlegend verändert hat. Ohne diese Erkenntnisse sind beispielsweise das Wachstum und die Geschäftsmodelle der neuen riesigen digitalen Plattform-Unternehmen kaum zu verstehen.<sup>84</sup> Auf einer allgemeineren Ebene ist die Vergleichende Politische Ökonomie der Frage nachgegangen, wie Märkte in verschiedenen Ländern durch unterschiedliche institutionelle

---

**82** Shiller, R. J. (2019). *Narrative Wirtschaft: Wie Geschichten die Wirtschaft beeinflussen – ein revolutionärer Erklärungsansatz*. Plassen. Snower, D. J. und Akerlof, G. A. (2016), *Bread and Bullet. Discussion Paper* No. DP11132. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2766423###](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2766423###).

**83** Siehe z.B. Furubotn, E. G. und Richter, R. (1997), *Neue Institutionenökonomik – Eine Einführung und kritische Würdigung*, Mohr Siebeck. Hodgson, G. (2015). *Conceptualizing Capitalism: Institutions, Evolution, Future*. University of Chicago Press. Acemoglu, D. und Robinson, J. A. (2012). *Warum Nationen scheitern: Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut*. S. Fischer. North, D. C. (1992). *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Mohr Siebeck. Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*. MIT Press.

**84** Zuboff, S. (2018). *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*, Campus Verlag. Srnicek, N. (2017). *Plattform-Kapitalismus*. Hamburger Edition.

Ordnungen koordiniert werden, was zu unterschiedlichen «Spielarten» des modernen Kapitalismus führte.<sup>85</sup>

Das Verständnis von Märkten als Ergebnis des Wechselspiels von Institutionen wirft zwangsläufig die Frage über die Rolle von Macht in der Wirtschaft auf. Die Art und Weise, wie die Arbeitsmärkte heute funktionieren, lässt sich besser erklären, wenn man die Machtverhältnisse zwischen Arbeitgebern, einzelnen Arbeitskräften und Gruppen von Arbeitskräften (die beispielsweise in Gewerkschaften organisiert sind) analysiert.<sup>86</sup> Die zunehmende Konzentration vieler Produktmärkte in den Händen einer kleinen Zahl an großen Konzernen erfordert nicht nur eine traditionelle Analyse von Monopolen und Oligopolen, sondern auch von der Auswirkung, die Konzernlobbyismus auf die Ordnungspolitik hat. Um zu verstehen, wie sich die zunehmende Ungleichheit auf wirtschaftliche Ergebnisse auswirkt, bedarf es einer Untersuchung, welchen Einfluss die sehr Wohlhabenden auf staatliche Maßnahmen wie Besteuerung und öffentliche Ausgaben haben.<sup>87</sup> Insgesamt richtet sich die Aufmerksamkeit auf das Zusammenspiel von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik mit Politik und den Systemen der Demokratie.<sup>88</sup>

### *Evolution und Komplexität*

Die neoklassische Standardvorstellung von Makroökonomie hat im Grunde einen zeitlosen Bezugsrahmen: Wirtschaft wird als eine Reihe von Märkten verstanden, die sich auf ein Gleichgewicht zubewegen, und mit wenig Bezug zu ihrer eigenen Geschichte oder ihren Veränderungsprozessen analysiert. Das erschwert das Verständnis, warum und wie Volkswirtschaften sich im Laufe der Zeit entwickeln. Verschiedene Evolutionsökonomien haben versucht, diese Lücke zu schließen.<sup>89</sup> Sie haben gezeigt, dass die Veränderungsprozesse in Volkswirtschaften denen der biologischen Evolution ähneln: Unterschiede im Unternehmensverhalten und technologische Innovation bringen Vorteile auf den Märkten und werden deshalb reproduziert. Des Weiteren haben diese Ökonomen analysiert, inwieweit Veränderungen «pfandabhängig» sind, also durch vorhergehende Bedingungen und

- 
- 85** Siehe z.B. Hall, P. A. und Soskice D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press. Baccaro L. und Pontusson J. (2016). Rethinking comparative political economy, *Politics & Society*, 44(2), 175–207. Boyer, R. und Saillard, Y. (Hrsg.) (2002), *Regulation Theory: The State of the Art*, Routledge.
- 86** Bivens, J. und Shierholz, H. (2018). *What labor market changes have generated inequality and wage suppression?* Employment Policy Institute. [www.epi.org/files/pdf/148880.pdf](http://www.epi.org/files/pdf/148880.pdf). Weil, D. (2017), *The Fissured Workplace*. Harvard University Press.
- 87** Boushey, H. (2019). *Unbound: How Inequality Constricts Our Economy and What We Can Do About It*. Harvard University Press.
- 88** Iversen, T. und Soskice, D. (2019). *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*. Hay, C. und Payne, T. (2015), *Civic Capitalism*. Polity. Streeck, W. (2017). *How Will Capitalism End?* Verso.
- 89** Siehe z.B. Richard R. Nelson, R. R. und Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard University Press. Metcalfe, J. S. (1994). Evolutionary economics and technology policy. *The Economic Journal*, 104 (425), 931–944. Dopfer, K. und Potts, J. (2007). *The General Theory of Economic Evolution*. Routledge. Hodgson, G. A. (1993) *Economics and Evolution: Bringing Life Back Into Economics*. Cambridge University Press.

Trägheitskräfte eingeschränkt werden. Viele Evolutionsökonominnen und Wirtschaftshistoriker haben sich auf den Versuch konzentriert, Innovation – den Prozess der «schöpferischen Zerstörung» – als wichtigsten Motor für langfristiges Wirtschaftswachstum zu verstehen.<sup>90</sup> Sie begreifen Innovation als einen institutionellen Prozess, der nicht nur von den Prozessen technologischer «Erfindung» innerhalb von Unternehmen beeinflusst wird, sondern auch vom größeren System eines «Innovations-Netzwerks» und den Finanzmärkten sowie von der oft mächtigen Rolle, die staatliche Förderung an verschiedenen Punkten des Innovationsprozesses spielt.<sup>91</sup>

Die Dynamik von Innovationen ist nur schwer mit der neoklassischen Sicht von Wirtschaft als einem System, das sich im Wesentlichen auf ein Gleichgewicht zubewegt, unter einen Hut zu bringen: In Wirklichkeit befindet sich das System ständig in einem turbulenten Wandel. Die Lehre der Komplexitätsökonomik hat versucht, diese Erkenntnis mit denen aus der Verhaltens- und Institutionenökonomik zusammenzubringen, um die Wirtschaft als komplexes adaptives System zu begreifen.<sup>92</sup> Mit Rückgriff auf die moderne Systemtheorie, die für die Analyse komplexer Systeme in der Biologie und Technik entwickelt wurde, bemüht sich die Komplexitätsökonomik, die Art und Weise zu verstehen, in der die mannigfaltigen und nichtlinearen Beziehungen zwischen heterogenen Akteuren in einer modernen Wirtschaft aggregierte Ergebnisse erzeugen, die nicht bloß die Summe oder der Durchschnitt ihrer einzelnen Teile sind. Komplexe Systeme münden in neue «emergente» Ergebnisse, die sich nicht einfach auf Basis ihrer Mikrofundierung durch einen mechanistischen Ansatz vorhersagen lassen. Die Zusammenhänge zu verstehen, ist von besonderem Wert für die Erklärung von komplexen Systemen wie Finanz- und globalen Wertschöpfungsketten. Die Komplexitätsökonominnen haben neue Formen von «agentenbasierten» Modellen entwickelt, in denen die neoklassischen Standardannahmen von Rationalität, repräsentativen Agenten, maximierendem Verhalten und Gleichgewicht verworfen werden. Unter Verwendung der jetzt zur Verfügung stehenden riesigen Datenmengen und der heutigen Rechenleistungen sind solche Modelle in der Lage, die Wirtschaft auf komplexere Weise abzubilden, und haben das Potenzial für bessere Erklärungen und Prognosen.<sup>93</sup>

---

90 Freeman, C. (2008). *Systems of Innovation: Selected Essays in Evolutionary Economics*. Edward Elgar Publishing. Perez, C. (2003). *Technological Revolutions and Financial Capital*. Edward Elgar Publishing.

91 Mazzucato, M. (2013). *Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*. Kunstmann.

92 Siehe z.B. Beinhocker, E. D. (2007). *Die Entstehung des Wohlstands. Wie Evolution die Wirtschaft antreibt*. mi-Fachverlag. Arthur, W. B. (2015). *Complexity and the Economy*. Oxford University Press. Wilson, D. S. und Kirman, A. (2016), *Complexity and Evolution: Toward a New Synthesis for Economics*. MIT Press. OECD, (2017) *Debate the Issues: Complexity and Policymaking*. OECD Insights. OECD Publishing. [www.oecd.org/naec/complexity\\_and\\_policy-making.pdf](http://www.oecd.org/naec/complexity_and_policy-making.pdf).

93 Hamill, L. und Gilbert, G. N. (2016). *Agent-based Modelling in Economics*. John Wiley & Sons.

Das Versagen der meisten Makroökonomien, die Finanzkrise von 2008 vorauszu- sehen, und die trotz der sehr niedrigen Zinsraten im letzten Jahrzehnt nach wie vor anhaltende Konjunkturschwäche in vielen Industrieländern haben zu einer grundlegenden Neubewertung der sich auf die Neoklassik stützenden Theorie geführt. Ein wesentlicher Aspekt dabei ist der Fokus auf die Rolle des Finanzsektors. Vor dem Crash beruhte die Finanzmarktregulierung weitgehend auf der neoklassischen «Markteffizienzhypothese», die davon ausging, dass die liberalisierten Finanzmärkte – bei einer nahezu perfekten Informationseffizienz – zu einer optimalen Ressourcenallokation führen.<sup>94</sup> Das offensichtliche Versagen dieser Theorie hat das Interesse an der «post-keynesianischen» Analyse wieder aufleben lassen, die erklärt, wie die Finanzmärkte zwischen Stabilität und Fragilität schwanken und dass sie die Tendenz haben, Investitionsblasen zu bilden, die zu Krisen führen.<sup>95</sup> Da sich die «Finanzialisierung» in vielen Volkswirtschaften verstärkt, gehen Wirtschaftswissenschaftler jetzt der Frage nach, welche Auswirkungen die unterschiedlichen Finanzakteure und Vermögenswerte auf die Wirtschaftsleistung haben: welche Rolle beispielsweise Spekulations- und Kurzfristgeschäfte, Investitionen in Immobilien und die Entstehung eines «Schattenbankensystems» spielen.<sup>96</sup>

Gleichzeitig stellen keynesianische und post-keynesianische Wirtschaftswissenschaftler die neoklassische Orthodoxie rund um die Fiskal- und Geldpolitik in Frage. Diese Ökonomen stellen die Bedeutung einer effektiven gesamtwirtschaftlichen Nachfrage für die Ermittlung von Produktivität und Produktionswachstum heraus und weisen darauf hin, dass dabei auch die Ungewissheit über das wirtschaftliche Verhalten ein zentrale Rolle spielt.<sup>97</sup> Sie richten ihren Fokus auf die Rolle der Fiskalpolitik für die Stimulierung von Wachstum (teils durch ihren Effekt auf die Geschäftserwartungen) und die Beschränkungen (und ungleichen Auswirkungen) der Geldpolitik. Ein Teil der Erkenntnisse dieser Art werden inzwischen auch in der «etablierten» Wirtschaftsanalyse anerkannt: Heute ist man beispielsweise weithin der Meinung, dass eine aktivere Fiskalpolitik unter den gegenwärtigen Bedingungen,

94 Wolf, M. (2014). *The Shifts and the Shocks: How the Financial Crisis Has Changed Our Future*. Penguin.

95 Minsky, H. P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press. Minsky, H. P. (1992). The financial instability hypothesis. *The Jerome Levy Economics Institute Working Paper*, (74). [www.levyinstitute.org/pubs/wp74.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp74.pdf).

96 Lazonick, W. (2014) Profits without prosperity. *Harvard Business Review*, September 2014. <https://hbr.org/2014/09/profits-without-prosperity>. Kay J. (2012). *The Kay Review of UK Equity Markets and Long-Term Decision Making*, HM Government [www.ecgi.org/conferences/eu\\_actionplan2013/documents/kay\\_review\\_final\\_report.pdf](http://www.ecgi.org/conferences/eu_actionplan2013/documents/kay_review_final_report.pdf). Nesvetailova, A. (2019). *Shadow Banking: Scope, Origins and Theories*, Routledge.

97 Siehe z.B. Carlin, W. und Soskice, D. (2006). *Macroeconomics: Imperfections, Institutions and Policies*, Oxford University Press. Lavoie, M. (2014). *Post-Keynesian Economics: New Foundations*, Edward Elgar. King, J. (2003). *The Elgar Companion to Post-Keynesian Economics*. Edward Elgar.

in denen die Zinsraten sehr niedrig und der Geldpolitik kaum weitere Optionen zur Verfügung stehen, sowohl notwendig als auch wünschenswert ist.<sup>98</sup> Im Gegensatz zur Annahme der neoklassischen Orthodoxie hat sich gezeigt, dass eine hohe Staatsverschuldung so lange tragbar ist, wie die Wachstumsrate der Wirtschaft (die wiederum selbst durch staatliche Investitionen stimuliert werden kann) höher als die zu zahlenden Zinsraten ist.<sup>99</sup> Staatliche Investitionen führen eher dazu, Privatinvestitionen anzulocken («crowd in») als sie zu verdrängen («crowd out»)<sup>100</sup>. Die Post-Keynesianer haben gezeigt, dass Geld «endogen» geschaffen wird – durch Kredite von Geschäftsbanken und nicht durch die Zentralbanken.<sup>101</sup> Einige von ihnen (die mit der Modern Monetary Theory arbeiten) stellen tatsächlich die gesamte Grundlage der Geldpolitik infrage und schlagen vor, zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben auf die monetäre Staatsfinanzierung («Geld drucken») zurückzugreifen.<sup>102</sup>

Ein wichtiges Feld war und ist die Erarbeitung neuer makroökonomischer Modelle. Die unrealistischen Annahmen und die unzulängliche Vorhersagekraft der von vielen Zentralbanken und Finanzministerien standardmäßig genutzten dynamischen stochastischen allgemeinen Gleichgewichtsmodelle (DSGE-Modelle) führten zur Infragestellung ihrer neoklassischen Mikrofundierung, wie rationale Erwartungen und repräsentative Agenten.<sup>103</sup> Die neuen Modelle beziehen Finanzanlagen aller Art mit ein, können die Auswirkungen von Bestands- und Stromgrößen besser erklären und ermöglichen realistischere Annahmen zu Verhaltensweisen und Institutionen, einschließlich der kritischen Rolle von Informationsasymmetrien und Ungewissheit sowie der Möglichkeit von endogenen Schocks und Strukturbrüchen in der Wirtschaftsentwicklung, wie beispielsweise Finanzkrisen.<sup>104</sup>

- 
- 98 Summers L. (2016). The age of secular stagnation: what it is and what to do about it. *Foreign Affairs* 95 (2).
- 99 Blanchard, O. (2019). Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review* 109 (4), 1197–1229.
- 100 Griffith-Jones S. und Cozzi G. (2016). «Investment-led growth: a solution to the European crisis», in Jacobs M. und Mazzucato M. (Hrsg.) *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*, Wiley Blackwell.
- 101 McLeay, M., Radia, A. und Thomas, R. (2014). Money creation in the modern economy. *Bank of England Quarterly Bulletin*. [www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2014/money-creation-in-the-modern-economy.pdf](http://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2014/money-creation-in-the-modern-economy.pdf).
- 102 Siehe z.B. Wray, L. R. (2015). *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*, Springer.
- 103 Stiglitz, J. (2018). Where modern macroeconomics went wrong, *Oxford Review of Economic Policy*, 34 (1-2), 70–106. Wren-Lewis, S. (2018). Ending the microfoundations hegemony. *Oxford Review of Economic Policy*, 34 (1-2), 55–69.
- 104 Hendry, D. und Muellbauer, J. (2018). The future of macroeconomics: macro theory and models at the Bank of England. *Oxford Review of Economic Policy*, 34 (1-2), 287–328. Muellbauer, J. (2018). The future of macroeconomics. *INET Oxford Working Paper* No 2018-10. [www.inet.ox.ac.uk/files/5-June-18\\_John\\_Muellbauer\\_-\\_The\\_Future\\_of\\_Macroeconomics\\_rev\\_Nov\\_10.pdf](http://www.inet.ox.ac.uk/files/5-June-18_John_Muellbauer_-_The_Future_of_Macroeconomics_rev_Nov_10.pdf).

## Die natürliche Umwelt

Die neoklassische Wirtschaftslehre versteht Umweltzerstörung als eine Form von Marktversagen, wobei Umweltgüter nicht preislich fixiert sind. Deshalb ist sie bemüht, einen Geldwert zu ermitteln für Umweltressourcen oder den ihnen zugefügten Schaden, und will Umweltabgaben oder andere Anreizmechanismen (wie Systeme handelbarer Genehmigungen) nutzen, um die externen Kosten zu «internalisieren» und so das Marktversagen zu korrigieren.<sup>105</sup> Doch dieser Ansatz kann die Verbreitung von Umweltzerstörung weder genau erklären noch ihr entgegenwirken. Umweltökonominnen bieten eine grundlegendere Erklärung.<sup>106</sup> Sie haben dargelegt, dass die Wirtschaft in Wahrheit eine Teilmenge des biophysischen Systems der Erde ist: Sie ist darauf angewiesen, dass die natürliche Umwelt ihr Ressourcen bereitstellt, ihre Abfälle aufnimmt und nicht zuletzt verschiedene lebenserhaltende Leistungen liefert wie Nährstoffrückgewinnung und Klimaregulierung. Diese Prozesse unterliegen den Gesetzen der Thermodynamik, die sicherstellen, dass alle Ressourcen wieder in Abfall zurückgewandelt werden, und zwar in einen Zustand höherer «Entropie» oder Unordnung (weshalb es häufig zu Umweltverschmutzung kommt). Natürliche Systeme verhalten sich nicht linear, sondern weisen eine Reihe von Schwellen- und «Kipp-Punkten» auf, bei denen das Risiko besteht, dass sie – wenn sie überschritten werden – katastrophale Umweltveränderungen zur Folge haben, manchmal auf lokaler Ebene und manchmal (wie der Klimawandel) auf globaler Ebene.

Aus diesen Gründen wollen die Umweltökonominnen erreichen, dass sich die Wirtschaft wieder innerhalb der «Tragfähigkeitsgrenzen» oder «planetaren Belastungsgrenzen» befindet, in denen sich die ökologischen Systeme auf natürliche Weise regenerieren können.<sup>107</sup> Dafür reichen die marginalen Veränderungen, die beim Konzept des Marktversagens postuliert wurden, nicht aus, sondern es muss eine komplette Umwandlung der ökologischen Strukturen der heutigen Volkswirtschaften stattfinden: Zu den Problemen gehören die Nutzung kohlenstoffhaltiger Energieträger, zu viele Autos in den Städten, die intensive Landwirtschaft sowie die Übernutzung von Böden, Wäldern und Fischgründen. Um diese Umwandlung voranzutreiben, werden viele politische Instrumente gebraucht, die weit über die notwendigen Umweltabgaben hinausgehen.<sup>108</sup> Das wird auch starke Auswirkungen

**105** Siehe z.B. Tietenberg, T. und Lewis, L. (2018). *Environmental and Natural Resource Economics*, Routledge, 11. Aufl.

**106** Siehe z.B. Georgescu-Roegen, N. (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard University Press. Martinez-Alier, J. *Ecological Economics: Energy, Environment and Society*, Blackwell. Daly, H. und Farley, J. (2003), *Ecological Economics: Principles and Applications*, Island Press. Spash, C. L. (Hrsg.) (2017). *Routledge Handbook of Ecological Economics*. Routledge.

**107** Steffen, W. et al. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347 (6223), 1259855-1-10. <https://science.sciencemag.org/content/sci/347/6223/1259855.full.pdf>.

**108** Grubb, M. (2014). *Planetary Economics: Energy, Climate Change and the Three Domains of Sustainable Development*, Routledge.

auf die makroökonomische Politik haben: Das Konzept des Wirtschaftswachstums selbst muss einer Neubewertung unterzogen werden.<sup>109</sup>

### *Ungleichheit*

Da die Ungleichheit in den letzten Jahren größer geworden ist, hat eine wachsende Zahl an Wirtschaftswissenschaftlern versucht, das genaue Ausmaß dieser Ungleichheiten zu ermitteln sowie ihre Gründe und Auswirkungen zu verstehen.<sup>110</sup> Dabei haben sie einige der fundamentalen Grundsätze des neoklassischen Standardansatzes infrage gestellt. Beispielsweise hat sich herausgestellt, dass die zunehmende Liberalisierung des internationalen Handels nicht die weitverbreiteten wirtschaftlichen Vorteile hat, wie einst angenommen, insbesondere nicht für die schon zuvor offenen Volkswirtschaften. Auch wenn aufgrund des größeren Handels vielleicht das BIP ansteigt, so führt das doch oft zu einer hochgradig ungleichen Verteilung der positiven Ergebnisse. Ein Großteil der wirtschaftlichen Nettokosten wird von bestimmten Industriesektoren und den von ihnen abhängigen geographischen Gemeinwesen getragen.<sup>111</sup> Die tatsächlichen Erfahrungen in verschiedenen Ländern weisen darauf hin, dass sich ein nichtliberalisiertes, stärker staatlich gesteuertes Vorgehen in der Handels- und Industriepolitik möglicherweise sehr viel stärker auf das Wachstum und seine Umverteilung auswirken könnte.<sup>112</sup>

Wie bereits erwähnt, ist in vielen Industrieländern einer der folgenreichsten Trends der letzten 40 Jahre, dass der Anteil des Nationaleinkommens, der in Löhne und Gehälter (die «Lohnquote») fließt, immer kleiner wird und der größte Anteil an Landbesitzer und Kapitaleigentümer geht.<sup>113</sup> Erklärt wird das mit den steigenden

- 
- 109** Victor P. (2019). *Managing Without Growth: Slower by Design, Not Disaster*. Edward Elgar, 2. Aufl. Jackson, T. (2018). The post-growth challenge: secular stagnation, inequality and the limits to growth, *CUSP Working Paper*, <https://timjackson.org.uk/the-post-growth-challenge>. Hickel, J. und Kallis, G. (2019). Is Green Growth Possible? *New Political Economy*, 1–18. <https://doi.10.1080/13563467.2019.1598964>. Institute for New Economic Thinking (2019). *Is Green Growth Possible: A Debate*. [www.ineteconomics.org/perspectives/collections/is-green-growth-possible-a-debate](http://www.ineteconomics.org/perspectives/collections/is-green-growth-possible-a-debate).
- 110** Siehe z.B. Piketty, T. (2013). *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. Beck. Atkinson, A. B. (2015). *Ungleichheit – Was wir dagegen tun können*. Klett-Cotta. Milanovic, B. (2018). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Belknap Press. Piketty, T. und Zucman, G. (2014). Capital is back: wealth-income ratios in rich countries, 1700–2010, *The Quarterly Journal of Economics* 129 (3): 1255–1310. Atkinson, A. B., Piketty, T. und Saez, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49 (1), 3–71. Stiglitz, J. (2012) *Der Preis der Ungleichheit*, Siedler. Bowles, S. (2013). *The New Economics of Inequality and Redistribution*. Cambridge University Press. Chetty, R. et al. (2016). The fading American dream: trends in absolute income mobility since 1940. *NBER Working Paper* 22910. [www.equality-of-opportunity.org/papers/abs\\_mobility\\_paper.pdf](http://www.equality-of-opportunity.org/papers/abs_mobility_paper.pdf).
- 111** Rodrik, D. (2017). *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*. Princeton University Press.
- 112** Chang, H.-J. (2010). *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. Bloomsbury.
- 113** OECD (2018). *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing. [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en).

Renditen auf Kapital (sowohl auf Land als auch auf Unternehmensgewinne) im Vergleich zur Wachstumsrate der Volkswirtschaft als Ganzes und mit der zunehmenden Möglichkeit für die höheren Einkommensgruppen, die nicht durch eigene Arbeit erworbenen «Pachten» und Überschüsse aus der Wirtschaftstätigkeit für sich zu beanspruchen.<sup>114</sup> Die Machtverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf den Arbeitsmärkten bei einigen Beschäftigungsarten hat die Einkommensunterschiede zwischen den verschiedenen Berufsgruppen noch vergrößert.<sup>115</sup> Es hat sich erwiesen, dass die zunehmende Ungleichheit äußerst negative Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft hat, unter anderem auf das Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum sowie auf viele andere Indikatoren des individuellen und gesellschaftlichen Wohlbefindens.<sup>116</sup>

### Geschlechter

Eine der hartnäckigsten Dimensionen der Ungleichheit ist die zwischen den Geschlechtern. In allen Ländern sind Frauen in Führungspositionen und gut bezahlten Beschäftigungen unterrepräsentiert und in schlecht bezahlten Jobs mit geringem Status überrepräsentiert.<sup>117</sup> Eine starke Forschungstradition in Arbeitsmarktökonomik bemühte sich, die Wechselwirkung von Geschlecht, Familie und Arbeitsangebot zu verstehen.<sup>118</sup> Die feministische Ökonomie ist einen Schritt weitergegangen und hat versucht, eine solche Geschlechterstratifizierung in den tieferen Strukturen der Gesellschaft zu verorten, in denen die jeweilige Rolle und Macht

- 
- 114** Piketty, T. (2013). *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. Beck.. Stiglitz, J. (2016). Inequality and economic growth. In Jacobs, M. und Mazzucato, M. (Hrsg.) *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. Wiley Blackwell. Standing, G. (2016). *The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay*. Biteback.
- 115** Farber, H. S. et al. (2018). Unions and inequality over the twentieth century: new evidence from survey data. *NBER Working Paper* No 24587. [www.nber.org/papers/w24587](http://www.nber.org/papers/w24587). Bivens, J. und Shierholz, H. (2018). *What labor market changes have generated inequality and wage suppression?* Employment Policy Institute. [www.epi.org/files/pdf/148880.pdf](http://www.epi.org/files/pdf/148880.pdf). Bahn, K. (2019) «Skills gap» arguments overlook collective bargaining and low minimum wages. Washington Centre for Equitable Growth. <https://equitablegrowth.org/skills-gap-arguments-overlook-collective-bargaining-and-low-minimum-wages>.
- 116** Stiglitz, J. (2012). *Der Preis der Ungleichheit*, Siedler. Boushey, H. (2019). *Unbound: How Inequality Constricts Our Economy and What We Can Do About It*. Harvard University Press. Wilkinson, R. und Pickett, K. (2009) *Gleichheit ist Glück*. Tolkemitt. Wilkinson, R. und Pickett, K. (2018). *The Inner Level*. Penguin Books.
- 117** OECD (2019). Gender wage gap (indicator). [www.oecd-ilibrary.org/employment/gender-wage-gap/indicator/english\\_7cee77aa-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/gender-wage-gap/indicator/english_7cee77aa-en) (abgerufen am 5. Juli 2019). OECD (2019). *Social Institutions and Gender Index (SIGI) Annual Report*. OECD Publishing. [www.oecd-ilibrary.org/development/sigi-2019-global-report\\_bc56d212-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/sigi-2019-global-report_bc56d212-en).
- 118** Siehe z.B. Blau, F. D., Ferber, M. A. und Winkler, A. E. (2014). *The Economics of Women, Men and Work*. Pearson, 7. Aufl. Goldin, C. (2014). A grand gender convergence: its last chapter. *American Economic Review* 104 (4), 1091–1119. [https://scholar.harvard.edu/files/goldin/files/goldin\\_aeapress\\_2014\\_1.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/goldin/files/goldin_aeapress_2014_1.pdf).

von Männern und Frauen verankert ist.<sup>119</sup> In vergleichenden Analysen wurde untersucht, inwieweit auch ethnische Minderheiten systematische Diskriminierung erfahren und in Führungspositionen und gut bezahlten Beschäftigungen unterrepräsentiert sind. Gleichzeitig wurde untersucht, ob dies auf die Geschichte des Kolonialismus und der Sklaverei der westlichen Volkswirtschaften zurückzuführen ist, sowie die Art und Weise, in der sich Ungleichheiten der Geschlechter, Ethnien und Schichten überschneiden.<sup>120</sup> Eine Analyse von Wirtschaftsergebnissen und der öffentlichen Ordnung ist ohne eine Auswertung der geschlechtsbezogenen und ethnischen Dimensionen schlicht und ergreifend unvollständig.

Ein entscheidendes Merkmal der feministischen Ökonomie ist die Ausweitung der Grenzen von Wirtschaft und Wirtschaftsanalyse. Sie hat die kritische Rolle herausgestellt, die die größtenteils von Frauen erbrachte unbezahlte Arbeit in der Kindererziehung für die Aufrechterhaltung der Prozesse und Strukturen in einer Gesellschaft spielt («soziale Reproduktion»), und deutlich gemacht, dass diese Arbeit in den gängigen wirtschaftlichen Berechnungen und Analysen systematisch außer Acht gelassen wird. Und das trifft auch auf andere Formen unbezahlter Arbeit zu, wie die Sorge für ältere und behinderte Menschen, sowie auf ehrenamtliche und gemeinnützige Arbeit aller Art. Die Funktionsweise der Wirtschaft und ihre Verankerung in gesellschaftlichen Strukturen und Beziehungen sei nur dann richtig zu verstehen, wenn auch der durch diese Aktivitäten erzeugte wirtschaftliche Wert verstanden wird, heißt es in dieser Theorie.<sup>121</sup>

### *Ethik und die Rolle des Staates*

Die Ungleichheit in ihren verschiedenen Dimensionen zwingt uns zu einer Hinterfragung der ethischen Grundlage von Wirtschaftsanalysen. Anhänger des neoklassischen Standardrahmens halten diesen für ethisch neutral, weil er versuche, das Wohlergehen der Verbraucher unter Berücksichtigung ihrer Geschmäcker und

---

**119** Siehe z.B. Waring, M. (1988). *If Women Counted: A New Feminist Economics*. Harper & Row. Ferber, M. A. und Nelson, J. A. (Hrsg.) (1993). *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*. University of Chicago Press. Nelson, J. A. (1995). Feminism and economics. *The Journal of Economic Perspectives* 9 (2), 131–148. Power, M. (2004). Social provisioning as a starting point for feminist economics. *Feminist Economics* 10 (3), 3–19. Kuiper, E. & Sap, J. (Hrsg.) (1995), *Out of the Margin: Feminist Perspectives on Economics*. Routledge.

**120** OECD (2008). *OECD Employment Outlook 2008*. Kapitel 3: The price of prejudice: labour market discrimination on the grounds of gender and ethnicity. OECD Publishing. Akee, R., Jones, M. R. und Porter, S. R. (2017). Race matters: income shares, income inequality, and income mobility for all U.S. races. *NBER Working Paper* No. 23733. Acemoglu, D, Johnson, S. und Robinson, J. A. (2001) The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review*, 91, 1369–1401. Collins, P. H. und Bilge, S. (2016). *Intersectionality*. Wiley.

**121** Folbre, N. (2008). *Valuing children: rethinking the economics of the family*. Harvard University Press. Folbre, N. und Bittman, M. (2004). *Family Time: The Social Organization of Care*. Routledge. Himmelweit, S. (2002), Making visible the hidden economy: the case for gender-impact analysis of economic policy. *Feminist Economics*, 8 (1), 49–70.

Präferenzen zu maximieren, aber kein Urteil über die jeweiligen Vorlieben fälle.<sup>122</sup> In der Praxis hängen diese Geschmäcker und Präferenzen aber sehr von der Einkommensverteilung ab. Da sich die Vorlieben der Menschen mit ihrem Auf- oder Abstieg auf der Einkommenskala verändern, würde eine andere Einkommensverteilung auch ein anderes Muster des wirtschaftlichen Handelns erzeugen. Und in diesen Überlegungen sind die moralischen Ansprüche der zukünftigen Generationen noch gar nicht berücksichtigt.<sup>123</sup> Die Maximierung des Wohlergehens unter den aktuellen Bedingungen als ethisch «neutral» anzusehen, bedeutet in der Praxis, die derzeitige Einkommensverteilung (auch zwischen den Generationen) zu akzeptieren. Genau aus diesem Grund haben sich Wirtschaftsphilosophen und Politikökonomen für einen ehrlicheren Umgang mit dem zwangsläufig ethischen Charakter von Wirtschaftsanalysen ausgesprochen. Das würde dann wiederum zu einer differenzierteren öffentlichen Debatte über die Gerechtigkeit (bzw. Ungerechtigkeit) verschiedener wirtschaftlicher Maßnahmen und Strategien führen.<sup>124</sup>

Das legt auch nahe, dass die Rolle des Staates in der Wirtschaftspolitik überdacht werden sollte. Der neoklassische Rahmen setzt voraus, dass gut funktionierende Märkte das Wohlergehen insgesamt optimieren und dass die Regierungspolitik daher berechtigt ist, Marktversagen zu korrigieren. Aber wenn die öffentliche Ordnung auf andere ethische Ergebnisse abzielen sollte, wird der Staat eine größere Rolle dabei spielen müssen, die allgemeinen Muster der wirtschaftlichen Aktivität zu leiten oder zu steuern, um diese Ziele zu erreichen. Zudem kann er durch die Bereitstellung von öffentlichen Diensten und Sozialleistungen auch eine gerechtere und produktivere Form der Wirtschaftsentwicklung fördern. «Das Korrigieren von Marktversagen» wird dafür nicht ausreichen; zur Verwirklichung der von der Öffentlichkeit gewünschten Ziele können die Märkte aber auch «gestaltet» werden.<sup>125</sup>

Diese Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften und der politischen Ökonomie im Verlauf der letzten Jahre (wir erheben hier nicht den Anspruch, einen vollständigen Bericht von diesen Entwicklungen vorzulegen) haben zu wichtigen neuen Einsichten über die Funktionsweise der modernen Volkswirtschaften geführt,

- 
- 122** Wight, J. B. (2015). *Ethics in Economics: An Introduction to Moral Frameworks*, Stanford University Press.
- 123** Nolt, J. (2017). Future generations in environmental ethics, in Gardiner, S und Thompson, A. (Hrsg.) *The Oxford Handbook of Environmental Ethics*, Oxford University Press.
- 124** Sandel, M. J. (2013). Market reasoning as moral reasoning: why economists should re-engage with political philosophy. *Journal of Economic Perspectives*, 27 (4), 121-140. Sandel, M. J. (2012). *Was man für Geld nicht kaufen kann - Die moralischen Grenzen des Marktes*. Ullstein.
- Bowles, S. (2016). *The Moral Economy*. Yale University Press. Komlos, J. (2019). *Foundations of Real-World Economics*. Routledge, 2. Aufl.
- 125** Mazzucato M. (2016). From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23 (2), 140-156. Kattel, R. et al. (2018). The economics of change: policy appraisal for missions, market shaping and public purpose. UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper. [www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/jul/economics-change-policy-and-appraisal-missions-market-shaping-and-public](http://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/jul/economics-change-policy-and-appraisal-missions-market-shaping-and-public). Hay, C. und Payne, T. (2015), *Civic Capitalism*. Polity.

die von umfassenden neuen empirischen Nachweisen untermauert sind.<sup>126</sup> In den letzten Jahren wurden viele der Wirtschaftsnobelpreise an die führenden Vertreter auf diesen Gebieten verliehen.<sup>127</sup> Gleichzeitig hat es das Aufkommen neuer Datenquellen der Wirtschaftswissenschaft ermöglicht, zu einer weitaus empirischeren Sozialwissenschaft zu werden.<sup>128</sup> Bemerkenswert ist, dass sich einige der wichtigsten Einblicke sowohl aus den etablierten wirtschaftswissenschaftlichen Traditionen heraus entwickelten – indem grob vereinfachende Annahmen beiseitegeschoben und «Reibungskräfte» oder neue erklärende Variablen verschiedener Art eingeführt wurden – als auch aus den deutlich «heterodoxeren» kamen.<sup>129</sup> Bei Ersteren wird das wesentliche Gerüst der etablierten Wirtschaftswissenschaften beibehalten, aber modifiziert; und Letztere streben eine tiefgreifendere Änderung an.<sup>130</sup> Aber gemeinsam tragen sie dazu bei, dass die Wirtschaftsanalyse und die Politik jetzt auf eine weitaus umfangreichere und empirisch fundiertere Auswahl an Wirtschaftswissenschaften und politischen Ökonomien zurückgreifen können, als es in den letzten 30 Jahren im öffentlichen Diskurs allgemein der Fall war. Nach und nach wird (an einigen Orten) die Wirtschaftslehre reformiert, wobei in den neuen Studienplänen der Schwerpunkt auf nicht-orthodoxen Ansätzen für die Analyse wirtschaftlicher Probleme und Strategien liegt.<sup>131</sup>

Aus diesen verschiedenen Ansätzen zum Wirtschaftsdenken ist nicht eine einzelne synthetische Theorie hervorgegangen. Das liegt aber nicht daran, dass diese Ansätze grundlegend gegensätzliche Auslegungen liefern. Tatsächlich gibt es in vielen Fällen sogar starke Synergien zwischen ihnen und vielversprechende Möglichkeiten, sie zu kombinieren. Die makroökonomischen Modelle der Post-Keynesianer enthalten beispielsweise sehr viele Erkenntnisse aus der Institutionenökonomik. Eine Politik, die auf die Umwandlung wirtschaftlicher Strukturen abzielt, die

**126** Mearman, A., Berger, S. und Guizzo, D. (Hrsg.) (2019). *What is Heterodox Economics?* Routledge. Coyle, D. (2007), *The Soulful Science: What Economists Really Do and Why it Matters*. Princeton University Press. Fischer, L. et al. (2018). *Rethinking Economics: An Introduction to Pluralist Economics*, Routledge. Siehe auch die vom Institute for New Economic Thinking zusammengestellten Arbeiten: [www.ineteconomics.org](http://www.ineteconomics.org).

**127** [www.nobelprize.org/prizes/lists/all-prizes-in-economic-sciences](http://www.nobelprize.org/prizes/lists/all-prizes-in-economic-sciences).

**128** Fox, J. (2016). How economics went from theory to data. *Bloomberg Opinion*. [www.bloomberg.com/opinion/articles/2016-01-06/how-economics-went-from-theory-to-data](http://www.bloomberg.com/opinion/articles/2016-01-06/how-economics-went-from-theory-to-data). Hamermesh, D. S. (2013). Six decades of top economics publishing: who and how? *Journal of Economic Literature*, 51 (1), 162–172.

**129** Zucman, G., Rodrik, D. und Naidu, S. (2019). Economics after neoliberalism. *Boston Review*, 15. Februar. <http://bostonreview.net/forum/suresh-naidu-dani-rodrik-gabriel-zucman-economics-after-neoliberalism>. Rodrik, D. (2015). *Economics Rules: The Rights and Wrongs of the Dismal Science*. W. W. Norton & Co. Colander, C., Holt, R. und Rosser, B. (2004). The changing face of mainstream economics. *Review of Political Economy* 16 (4), 485–499.

**130** Beinhocker, E. et al. (2019). Forum response: economics after neoliberalism. *Boston Review*, 19. März. Kvangraven, I. und Alves, C. (2019). Heterodox economics as a positive project: revisiting the debate. *ESRC GPID Research Network Working Paper* 19. [www.gpidnetwork.org/wp-content/uploads/2019/07/GPID-WP-19.pdf](http://www.gpidnetwork.org/wp-content/uploads/2019/07/GPID-WP-19.pdf).

**131** Bowles, S. und Carlin, W. (2020). What students learn in economics 101: time for a change, *Journal of Economic Literature* 58 (1), 176–214. Siehe auch [www.core-econ.org](http://www.core-econ.org).

ökologische Nichtnachhaltigkeit erzeugen, profitiert vom Ansatz der Evolutions- und Innovationsökonomik zu einer industriellen Strategie. Erkenntnisse der Verhaltensökonomik sind von Bedeutung für das Verständnis, wie Finanzmärkte in der Praxis funktionieren. Geschlechtsspezifische Analysen haben andere Analysen von Ungleichheiten vertieft. Ein klareres Verständnis von der Kräfteverteilung in der Art und Weise, wie Wirtschaftsentscheidungen getroffen werden, wird die Wirtschaftspolitik insgesamt verbessern.

Viele Wissenschaftler aus dem Gebiet der Komplexitätsökonomik haben sehr explizit Verbindungen hergestellt und Erkenntnisse aus einer ganzen Reihe von Wirtschaftsanalysen aufgegriffen. Da es ihr Ziel ist, ein differenzierteres Verständnis davon zu entwickeln, wie sich Wirtschaftssubjekte verhalten und welche Ergebnisse aus ihren Interaktionen zu erwarten sind, haben sie sich mehrerer wirtschaftswissenschaftlicher Ansätze bedient, die zur Erhellung dieser Fragen beitragen können.<sup>132</sup> Auch das breite Feld der politischen Ökonomie beinhaltet eine Reihe interdisziplinärer Ansätze und Rückgriffe auf wichtige Erkenntnisse aus der Geschichte, der Soziologie, der Anthropologie und aus anderen Gebieten.<sup>133</sup>

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts sind ein Großteil der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaftsempfehlungen vom einfachen «orthodoxen» Ansatz abgerückt, der in der Zeit vor der Finanzkrise noch vorherrschend war. Das Fortbestehen ernsthafter Wirtschaftsprobleme und die Zunahme neuer Herausforderungen lassen jedoch darauf schließen, dass dieser Schritt noch nicht weit genug ging. Auch sind die hier von uns präsentierten neuen wirtschaftlichen Denkweisen schon in die etablierten Wirtschaftswissenschaften vorgedrungen, weshalb in manchen Fällen die Grenzen zwischen dem Mainstream und dem Heterodoxen verwischen. Aber auch das ist noch nicht weit genug gegangen. Unserer Ansicht nach müssen diese beiden Verschiebungen zusammengebracht werden, um ihren optimalen Nutzen zu entfalten. Die neuen Methoden der Wirtschaftsanalyse können einen wesentlich breiteren wirtschaftspolitischen Ansatz liefern als der simple neoklassische Rahmen. Sie können erklären, warum die konventionellen Strategien nicht dazu taugen, die vielfältigen Herausforderungen zu bewältigen, vor denen die OECD-Mitgliedstaaten heute stehen. Und gleichzeitig können sie Alternativen aufzeigen, die sich als erfolgreicher erweisen könnten. Es gibt einen breiten Spielraum, die neuen Wirtschaftswissenschaften zu nutzen, um erfolgreichere Strategien zu entwickeln.

---

**132** Wilson, D. S. und Kirman, A. (2016). *Complexity and Evolution: Toward a New Synthesis for Economics*. MIT Press.

**133** Siehe z.B. die Zeitschriften *New Political Economy* ([www.tandfonline.com/loi/cnpe20](http://www.tandfonline.com/loi/cnpe20)) und *Review of International Political Economy* ([www.tandfonline.com/loi/riip20](http://www.tandfonline.com/loi/riip20)).

# 4 Neue Ansätze für die Wirtschaftspolitik

Als sich die Volkswirtschaften im Verlauf des letzten Jahrzehnts immer neuen Problemen und Herausforderungen gegenübersehen, wurden in Reaktion darauf viele neue wirtschaftspolitische Ansätze entwickelt. Sie sollten dazu beitragen, die oben genannten neuen wirtschaftspolitischen Ziele zu erfüllen – und zwar mit Rückgriff auf die im vorliegenden Bericht beschriebenen neuen Rahmen der Wirtschaftsanalyse. Einige dieser Ansätze sind bereits ausgearbeitet und werden schon von Regierungen umgesetzt; einige werden noch innerhalb der OECD diskutiert, und wieder andere wurden von wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen, Think Tanks und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgelegt.<sup>134</sup> Im Folgenden beleuchten wir ein paar Beispiele, in denen sich die Hauptthemen dieses Berichts widerspiegeln. Dabei erheben wir keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Bei allen Ansätzen steht noch an, sie zu präzisieren und auf die besonderen Umstände der einzelnen Länder zuzuschneiden.

Diese Ansätze veranschaulichen zwei wichtige Erkenntnisse. Zum einen, dass die großen Herausforderungen, vor denen die OECD-Volkswirtschaften heute stehen, nicht einfach mit inkrementellen Veränderungen an bestehenden Strategien zu bewältigen sind. Ökologische Nichtnachhaltigkeit, niedrige Investitionsniveaus und langsames Produktivitätswachstum, sich verschärfende Ungleichheit, die Macht der monopolartigen Konzerne, zunehmende Finanzialisierung, immer schnellere Automatisierung: Jedes einzelne dieser Probleme ist auf Strukturmerkmale der modernen Volkswirtschaften zurückzuführen. Deshalb müssen die Regierungen diesen Herausforderungen mit völlig neuen und von Grund auf veränderten Strategien begegnen.

In den letzten 40 Jahren war in den meisten OECD-Ländern ein wirtschaftspolitischer Ansatz vorherrschend, der sich auf die «Angebotsseite» der Wirtschaft konzentrierte. Damit sollte sichergestellt werden, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – wie Infrastrukturleistung, Wettbewerb und Ordnungspolitik sowie

---

**134** Sammlungen politischer Ideen (auf Englisch) gibt es z.B. von der Commission on Economic Justice des Institute for Public Policy Research / Polity (2018): *Prosperity and Justice: A Plan for the New Economy*. [www.ippr.org/research/publications/prosperity-and-justice](http://www.ippr.org/research/publications/prosperity-and-justice), von Economics for Inclusive Prosperity: <https://econfip.org>, von Stiglitz, J. et al. (2019). *Rewriting the Rules of the European Economy*. Foundation for European Progressive Studies. [www.feps-europe.eu/attachments/publications/book\\_stiglitz-web-pp.pdf](http://www.feps-europe.eu/attachments/publications/book_stiglitz-web-pp.pdf), und von Abernathy, N., Hamilton, D. und Morgan, J. M. (2019). *New Rules for the 21st Century: Corporate Power, Public Power, and the Future of the American Economy*. Roosevelt Institute.

das Bildungswesen und Arbeitsanreize – Investitionen aus dem Privatsektor und Wachstum fördern. Die makroökonomische Politik war auf die Inflationskontrolle ausgerichtet. Gleichzeitig wurden einige der negativen Auswirkungen des Wachstums «im Nachhinein» durch Einkommensumverteilung mithilfe des Steuer- und Sozialleistungssystems sowie durch verschiedene sozial- und umweltpolitische Maßnahmen gelindert. Derweil bleibt der zentrale Motor der Wirtschaft – die Investitionsmuster und Produktionsformen, die Gestalt, Richtung und Größenordnung der Wirtschaft prägen – weitgehend den Entscheidungen der privatwirtschaftlichen Unternehmen und Finanzen überlassen.

So wichtig sowohl die Angebotsseite als auch die Abhilfemaßnahmen nach wie vor sind, so reichen sie unserer Ansicht nach überhaupt nicht mehr aus, um den heutigen Herausforderungen zu begegnen. Wir müssen unseren Blick direkt auf den Motor an sich richten. Denn es sind die Investitionsmuster und Produktionsformen selbst, aus denen die größten Probleme und Herausforderungen erwachsen. Wenn wir die aufgestellten neuen wirtschaftlichen Ziele – ökologische Nachhaltigkeit, steigendes Wohlbefinden, abnehmende Ungleichheit und größere Widerstandskraft – erreichen wollen, müssen sie unmittelbar in die Wirtschaftsstrukturen eingebaut und nicht eine erhoffte Nebenwirkung oder nachträglich ergänzte Maßnahme sein.

Entscheidend ist zum anderen, dass eine inklusive Politik betrieben wird. Das beginnt mit der Übernahme von Indikatoren für Wirtschaftsleistung und Wohlbefinden, mit denen die gesamte Bandbreite an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zielen erfasst werden kann. Aber wie schon erwähnt, reicht das allein nicht aus. Diese Indikatoren müssen mit Maßnahmen einhergehen, die zu einer Verbesserung der hinter den Messwerten steckenden Ziele führen können – nicht nur der einzelnen, sondern aller Ziele zusammen. Eine Vielfalt an Zielen ist aber nur erreichbar, wenn die jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Politikfelder ihre traditionelle Eigenbrötelei aufgeben und sich sowohl auf die Suche nach Synergien als auch nach Kompromissen mit anderen Politikfeldern begeben.<sup>135</sup> Es ergibt beispielweise keinen Sinn, wenn wir ökologische Nachhaltigkeit auf Wegen erreichen, die vorhandene Ungleichheiten weiter verschärfen. Eine Reform des Finanzsystems, um systemische Risiken zu reduzieren, muss gleichzeitig das Vermögen gerechter umverteilen. Die makroökonomische Politik darf die Grenzen der ökologischen Nachhaltigkeit nicht überschreiten. Bei allen öffentlichen Ausgaben muss überprüft werden, welche Auswirkung sie auf jede einzelne der vielfältigen Dimensionen des Wohlbefindens haben. Die Politik muss sowohl internationale als auch nationale Einflüsse im Auge behalten. In Regierungen werden daher einige institutionelle Neuerungen erforderlich sein. Nichts von all dem ist einfach, aber unbedingt notwendig, um nicht an den vor uns liegenden Herausforderungen zu scheitern.

---

135 Tett, G. (2015). *The Silo Effect*. Little, Brown.

*Nachhaltigkeit und Dekarbonisierung* sind vielleicht die akutesten und drängendsten Probleme. In der Vergangenheit zielte die Umweltpolitik darauf ab, durch Regulierungsmaßnahmen wie Vorgaben zu Energieeffizienz, Umweltschutzbestimmungen und den Schutz von Naturgebieten die Auswirkungen bestimmter Produkte und Produktionstätigkeiten zu verbessern. Es ist aber offensichtlich, dass diese Maßnahmen nicht ausreichen, um die gesamte Umweltzerstörung – vor allem, aber nicht nur die Treibhausgasemissionen – auf ein nachhaltiges Niveau zu drücken. Deshalb müssen die politisch Verantwortlichen jetzt darüber nachdenken, wie die langfristigen Ziele der Dekarbonisierung und Nachhaltigkeit mit größerer Rechts- und Wirtschaftskraft ausgestattet und dazu benutzt werden können, Investition und Produktion in nachhaltigere und widerstandsfähigere Formen zu lenken.<sup>136</sup> Dazu sind detaillierte Untersuchungen vonnöten, nicht nur von den technologischen Möglichkeiten, die (in Sektoren wie Energie, Verkehr, Bauwesen, Landwirtschaft und Industrie) die Umweltbelastungen radikal senken können, sondern auch von den Konsummustern und Lebensweisen, die damit in Verbindung stehen.<sup>137</sup> Einige Maßnahmen – beispielsweise die Subventionen für fossile Brennstoffe – werden definitiv eingestellt werden müssen,<sup>138</sup> während die Strategien für einen «gerechten Übergang» nicht nur für eine gerechte Umstrukturierung kohlenstoffintensiver Sektoren sorgen muss, sondern auch dafür, dass Arbeitskräften Umschulungen für neue Jobs angeboten werden.<sup>139</sup> Es ist offensichtlich, dass sich Regierungen für Entscheidungen dieser Art weit mehr und intensiver als bisher auf sektorale Planung, soziale Partnerschaften und Konsultationen mit der Öffentlichkeit einlassen müssen.

**136** Jacobs, M. (2018). Only revolutionary new laws can stop Brexit harming the environment. *Guardian*, 3. April. [www.theguardian.com/commentisfree/2018/apr/03/brexit-harm-environment-michael-gove](http://www.theguardian.com/commentisfree/2018/apr/03/brexit-harm-environment-michael-gove).

**137** OECD (2017). *Investing in Climate, Investing in Growth*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264273528-en>. Global Commission on the Economy and Climate (2014). *Better Growth Better Climate: The New Climate Economy Report*. <https://newclimateeconomyreport/2014/misc/downloads>. Business and Sustainable Development Commission (2017). *Better Business, Better World*. [http://report.businesscommission.org/uploads/BetterBiz-BetterWorld\\_170215\\_012417.pdf](http://report.businesscommission.org/uploads/BetterBiz-BetterWorld_170215_012417.pdf).

**138** Coady, D. et al. (2019). Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates. *IMF Working Paper* 19/89. [www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509](http://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509).

**139** ITUC Just Transition Centre (2018). *Just Transition: A Business Guide*. International Trade Union Confederation/The B Team. [www.ituc-csi.org/IMG/pdf/just\\_transition\\_-\\_a\\_business\\_guide.pdf](http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/just_transition_-_a_business_guide.pdf). ILO (2018). Just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all. ILO/ACTRAV Policy Brief. Internationale Arbeitsorganisation. [www.ilo.org/actrav/info/pubs/WCMS\\_647648/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/actrav/info/pubs/WCMS_647648/lang--en/index.htm).

*Der Innovations- und Industriepolitik* wird eine wichtige Rolle zukommen. In den letzten Jahren haben eine Reihe von Regierungen und öffentlichen Institutionen die Idee einer «missionsorientierten» Innovations- und Industriepolitik aufgegriffen.<sup>140</sup> Ausgangspunkt dieser Idee ist die Erkenntnis, dass wirtschaftliche Entwicklung neben der Rate auch eine *Richtung* hat. Die Politik kann dazu beitragen, Innovationen in die Richtung zu treiben, dass sie sich den großen ökologischen und sozialen Herausforderungen unserer Gesellschaften annehmen – der Dekarbonisierung, der ökologischen Nachhaltigkeit, der Gesundheits- und Sozialfürsorge sowie der digitalen Inklusion. Mit einer Kombination aus politischen Zielsetzungen, öffentlichem Auftragswesen, Ausgaben für Innovationen und «geduldigen» öffentlichen Investitionen kann eine aktivere Industriepolitik zur Wirtschaftssteuerung beitragen – nicht nur zur Stärkung der industriellen Leistungsfähigkeit (was der Schaffung von Arbeitsplätzen, dem Handel und dem regionalen Wachstum zugutekommt), sondern auch zur Erreichung gesellschaftlicher und ökologischer Ziele. In den meisten Ländern wird eine stark dezentralisierte Regionalpolitik (mit kommunalem Vermögensaufbau<sup>141</sup>) nötig sein, um eine größere geographische Gerechtigkeit herzustellen.

Es spricht vieles dafür, dass eine aktivere Industriepolitik von einer aktiveren *makroökonomischen Politik* unterstützt werden sollte. In einer Situation niedriger Realzinssätze und quantitativer Lockerung akzeptieren es jetzt viele Wirtschaftswissenschaftler und Wirtschaftsinstitutionen, dass die Fiskalpolitik – insbesondere angesichts des weltweiten Abschwungs – für eine ausreichende Gesamtnachfrage sorgen muss, um neue Arbeitsplätze zu schaffen.<sup>142</sup> Auch wenn die Staatsverschuldung in vielen Ländern nach wie vor hoch ist, ist jetzt weithin anerkannt, dass staatliche Kreditaufnahmen für Investitionen, die das Wirtschaftswachstum ankurbeln (beispielsweise in Infrastruktur, Innovationen und öffentliche Dienste) tragbar sind, weil sie sich im Verlauf der Zeit bezahlt machen.<sup>143</sup> Festzuhalten ist, dass viele staatliche Investitionen zur Unterstützung des Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen auch zu einem verbesserten individuellen Wohlbefinden sowie sozialer Kohäsion und Solidarität beitragen werden.

**140** Mazzucato, M. (2017). Mission-oriented innovation policy: challenges and opportunities. UCL Institute for Innovation and Public Purpose *Working Paper* 17-01. [www.ucl.ac.uk/bartlett/publicpurpose/sites/public-purpose/files/moip-challengesand-opportunities-working-paper-2017-1.pdf](http://www.ucl.ac.uk/bartlett/publicpurpose/sites/public-purpose/files/moip-challengesand-opportunities-working-paper-2017-1.pdf).

Mazzucato, M. (2018). *Mission-Oriented Research & Innovation in the EU: A Problem-solving Approach to Fuel Innovation-led Growth*. <https://publications.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/5b2811d1-16be-11e8-9253-01aa75ed71a1/language-en>.

**141** Democracy Collaborative (2014). *Policies for Community Wealth Building: Leveraging State and Local Resources*. <https://democracycollaborative.org/cwbpolicy>.

**142** Boone, L. (2019). *Global growth is weakening: coordinating on fiscal and structural policies can revive euro area growth*. OECD Ecoscope. <https://oecdecoscope.blog/2019/03/06/global-growth-is-weakening-coordinating-on-fiscal-and-structural-policies-can-revive-euro-area-growth>.

**143** Blanchard, O. (2019), Public debt and low interest rates. *American Economic Review* 109 (4), 1197–1229.

Von hoher Priorität ist nach wie vor, die Widerstandskraft der Wirtschaft durch eine stärkere *Finanzregulierung* zu verbessern. Zwar gilt seit dem Finanzcrash eine strengere Regulierung für einzelne Finanzinstitute, aber viele Analysten warnen, dass das Finanzsystem insgesamt immer noch fragil ist.<sup>144</sup> Auch wenn die Politik zur Verhinderung eines übermäßigen Kreditwachstums neue Formen makroprudenzieller Regulierung entwickelt hat, ist noch nicht klar, ob diese stark genug sind, um eine weitere Krise abzuwehren, die insbesondere aufgrund des sich vergrößernden weitgehend unregulierten Schattenbanksystems eine Sorge ist.<sup>145</sup> In einigen Ländern wurde die Forderung laut, die Gesamtgröße des Finanzsektors zu limitieren, um dessen negative Auswirkungen in Bezug auf die Einkommens- und Vermögensungleichheit, die Geldaufwertung und die Gewinnung von Fachkräften einzuschränken.<sup>146</sup> Von daher spricht vieles dafür, Möglichkeiten zu erkunden, die Arten von Vermögenswerten stärker zu regulieren, die Finanzinstitute halten dürfen, und verschiedene Formen von Finanztätigkeiten (Investitionen in kohlenstoffreiche Produktion, Spekulationen und «unproduktive» Geldanlagen) zu bestrafen (durch Regulierung oder Besteuerung) und gleichzeitig Anreize für langfristige Investitionen in produktive Sektoren der Wirtschaft zu schaffen.<sup>147</sup> In einigen Ländern könnte das mit Reformen von Unternehmensstrategien wie dem Shareholder-Value-Konzept und Gehältern und Bonuszahlungen für leitende Angestellte einhergehen, die häufig für die übermäßige Konzentration auf kurzfristige

- 
- 144** Buiter, W. (2018). *The financial system ten years after the financial crisis: lessons learnt*. Präsentation auf der NAEC-Konferenz der OECD. [www.oecd.org/naec/10-years-after-the-crisis/W-Buiter\\_NAEC\\_14\\_Sept\\_2018.pdf](http://www.oecd.org/naec/10-years-after-the-crisis/W-Buiter_NAEC_14_Sept_2018.pdf). Tucker, P. (2019). Is the financial system sufficiently resilient: a research programme and policy agenda. Bank for International Settlements *Working Paper* No 792. [www.bis.org/publ/work792.pdf](http://www.bis.org/publ/work792.pdf).
- 145** Aikman, D. et al. (2018). Would macroprudential regulation have prevented the last crisis? Bank of England Staff *Working Paper* No. 747. [www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/working-paper/2018/would-macroprudential-regulation-have-prevented-the-last-crisis.pdf](http://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/working-paper/2018/would-macroprudential-regulation-have-prevented-the-last-crisis.pdf). Lysandrou, P. und Nesvetailova, A. (2015). The role of shadow banking entities in the financial crisis: a disaggregated view. *Review of International Political Economy*, 22 (2), 257–279.
- 146** Baker, A., Epstein, G. und Montecino, J. (2019). *The UK's finance curse? Costs and processes*. Sheffield Political Economy Research Institute. <https://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2019/01/SPERI-The-UKs-Finance-Curse-Costs-and-Processes.pdf>.
- 147** Siehe z.B. Mian, A. (2019). How to think about finance. In Naidu, S., Rodrik, D. und Zucman, G. (Hrsg.) *Economics for Inclusive Prosperity: An Introduction*. <https://econfip.org/wp-content/uploads/2019/02/Economics-for-Inclusive-Prosperity.pdf>. Stirling, A. und King, L. (2017) *Financing Investment: Reforming Finance Markets for the Long-Term*, IPPR. [www.ippr.org/publications/cej-financing-investment](http://www.ippr.org/publications/cej-financing-investment). Admati, A. R. (2019). Towards a better financial system. In Naidu, S., Rodrik, D. und Zucman, G. (Hrsg.) *Economics for Inclusive Prosperity: An Introduction*. <https://econfip.org/wp-content/uploads/2019/02/Economics-for-Inclusive-Prosperity.pdf>. Van Lerven, F. (2018). *The Bank of England and a 1.5C Transition: Reshaping Finance*. New Economics Foundation Briefing Paper. <https://neweconomics.org/uploads/files/reshaping-finance.pdf>. Burman, L. E. et al. (2015). *Financial transaction taxes in theory and practice*. Tax Policy Center. [www.taxpolicycenter.org/publications/financial-transaction-taxes-theory-and-practice](http://www.taxpolicycenter.org/publications/financial-transaction-taxes-theory-and-practice).

Renditeziele und eine Abnahme langfristiger Investitionen verantwortlich gemacht werden.<sup>148</sup>

In den breiten Fokus rückt immer mehr die Frage, welche Rolle eine Reform der *Wettbewerbspolitik* dabei spielen könnte, die Größe von Unternehmen mit mächtiger Monopolstellung zu regulieren, insbesondere auf wichtigen digitalen Märkten. Auch wenn die Länder jeweils andere Wettbewerbsordnungen haben, gerät der orthodoxe Ansatz, Wettbewerb und Marktmacht anhand ihrer Auswirkung auf Verbraucherpreise zu beurteilen, immer mehr in die Kritik.<sup>149</sup> Mit ihrem zunehmenden Einfluss auf viele Aspekte des Lebens, von den Medien über Datenschutz bis hin zur Entwicklung von künstlicher Intelligenz, sind die Struktur und die Regulierung digitaler Plattform-Unternehmen zu einem besonderen Anliegen der Politik geworden. Diesbezügliche Eingriffe müssen neben der nationalen Ebene definitiv auch auf der internationalen Bühne vorgenommen werden.<sup>150</sup> Gleichzeitig wird verstärkt kontrolliert, wie multinationale Unternehmen ihre globalen Lieferketten organisieren, vor allem in Bezug auf Themen wie Arbeits- und Umweltstandards.<sup>151</sup> Diese Standards durch neue Formen *internationaler Handelsabkommen* anzuhellen, könnte ein wirkmächtiger Ansatz sein.<sup>152</sup> Ebenso wichtig ist, die *Unternehmenssteuersysteme* auf internationaler Ebene zu koordinieren, um sicherzustellen, dass multinationale Konzerne in den Ländern, in denen sie tätig sind, angemessene und

- 
- 148 Lazonick, W. und O'Sullivan, M. (2000). Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance. *Economy and Society*, 29 (1), 13–35. Lawrence, M. (2017). *Corporate Governance Reform: Turning Business Towards Long-term Success*, Institute for Public Policy Research. [www.ippr.org/files/2017-07/cej-cgr-dp-17-07-14.pdf](http://www.ippr.org/files/2017-07/cej-cgr-dp-17-07-14.pdf).
- 149 Khan, L. M. (2016). Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal*, 126 (3), 710–805. Lynn, B. C. (2017). *The consumer welfare standard in antitrust: outdated or a harbor in a sea of doubt?* Open Markets Institute. [www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/12-13-17%20Lynn%20Testimony.pdf](http://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/12-13-17%20Lynn%20Testimony.pdf).
- 150 Siehe z.B. Zuboff, S. (2018). *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*, Campus Verlag. Lawrence, M. und Laybourn-Langton, L. (2018). *The Digital Commonwealth: From private enclosure to collective benefit*. Institute for Public Policy Research. [www.ippr.org/research/publications/the-digital-commonwealth](http://www.ippr.org/research/publications/the-digital-commonwealth). Feld, H. (2019). *The Case For The Digital Platform Act: Market Structure And Regulation Of Digital Platforms*. Roosevelt Institute/Public Knowledge. [www.publicknowledge.org/assets/uploads/documents/Case\\_for\\_the\\_Digital\\_Platform\\_Act\\_Harold\\_Feld\\_2019.pdf](http://www.publicknowledge.org/assets/uploads/documents/Case_for_the_Digital_Platform_Act_Harold_Feld_2019.pdf).
- 151 Siehe z.B. Applebaum, R. und Lichtenstein, N. (Hrsg.) (2016). *Achieving Workers' Rights in the Global Economy*. Cornell University Press. Bartley, T. (2018). *Rules without Rights: Land, Labor and Private Authority in the Global Economy*. Oxford University Press.
- 152 Siehe z.B. Rodrik, D. (2019). Towards a more inclusive globalization: an anti-social dumping scheme. In Naidu, S., Rodrik, D. und Zucman, G. (Hrsg.) *Economics for Inclusive Prosperity: An Introduction*. <https://econfip.org/wp-content/uploads/2019/02/Economics-for-Inclusive-Prosperity.pdf>.

gerechte Steuern zahlen (indem beispielsweise ihre weltweit erzielten Gewinne anteilmäßig auf ihre nationalen Umsätze umgerechnet werden).<sup>153</sup>

Eine wirklich große Herausforderung für die Politik ist die Reduzierung der Ungleichheit. Dafür muss eine entsprechende Dynamik in die Strukturen und Institutionen der Volkswirtschaft eingeführt werden. Umverteilungsmaßnahmen durch das Steuer- und Wohlfahrtssystem sind zwar nach wie vor sehr wichtig, nicht zuletzt um anhaltende Armut zu bekämpfen, aber um den komplexen Treibern von Ungleichheit entgegenzuwirken, bedarf es auch «prädistributiver» Maßnahmen.<sup>154</sup> Eine davon hat mit der *Verteilung des Reichtums* zu tun, der sich in vielen Ländern im letzten Jahrzehnt sehr konzentriert hat.<sup>155</sup> Vielerorts werden jetzt diverse Ansätze für eine bessere Verteilung des Reichtums diskutiert, darunter Mechanismen zur Erweiterung der Eigentumsstrukturen von Unternehmen, Reformen des Landbesitzes und der Wohnungsmärkte sowie die Einführung von «Staatsfonds».<sup>156</sup> Weithin gefordert wird auch, Vermögen und das von Vermögen generierte Einkommen besser zu besteuern.<sup>157</sup>

Bei der Reduzierung von Ungleichheit kommt der *Arbeitsmarktpolitik* eine besondere Bedeutung zu. In den letzten Jahrzehnten ist ein immer kleinerer Anteil des Nationaleinkommens in Löhne und Gehälter geflossen (im Vergleich zu Kapital), worin sich eine Abnahme der effektiven Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer widerspiegelt, insbesondere derjenigen in geringqualifizierten Jobs. Um hier eine Umkehr zu bewirken, sind eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen erforderlich: steigende Mindestlöhne, ein verbesserter Zugang der Gewerkschaften zu den Beschäftigten, insbesondere in kleineren Betrieben und Sektoren mit niedrigem

- 
- 153** Siehe z.B. Zucman, G. (2019). Taxing multinational corporations in the 21st century. In Naidu, S., Rodrik, D. und Zucman, G. (Hrsg.) *Economics for Inclusive Prosperity: An Introduction*. <https://econfp.org/wp-content/uploads/2019/02/Economics-for-Inclusive-Prosperity.pdf>. Picciotto, S. (2012). *Towards unitary taxation of transnational corporations*. Tax Justice Network. [www.tax-justice.net/wp-content/uploads/2013/04/Towards-Unitary-Taxation-Picciotto-2012.pdf](http://www.tax-justice.net/wp-content/uploads/2013/04/Towards-Unitary-Taxation-Picciotto-2012.pdf). OECD (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*, Action 1 – 2015 Final Report, OECD/G20 Projekt *Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung*. OECD Publishing. [www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-g20-projekt-gewinnverkürzung-und-gewinnverlagerung\\_25179470](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/oecd-g20-projekt-gewinnverkürzung-und-gewinnverlagerung_25179470).
- 154** Boushey, H. (2019). *Unbound: How Inequality Constricts Our Economy and What We Can Do About It*. Harvard University Press.
- 155** Alvaredo, F. et al. (Hrsg.) (2018). *Die weltweite Ungleichheit – Der World Inequality Report 2018*. Beck. <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-deutsch.pdf>.
- 156** Siehe z.B. Gowan, P. und Lawrence, M. (2019). *Democratic ownership funds: creating shared wealth and power*. Next System Project/Common Wealth. <https://common-wealth.co.uk/Democratic-ownership-funds-creating-shared-wealth-and-power.html>. Ryan-Collins, J., Lloyd, T. und Macfarlane, L. (2017). *Rethinking the Economics of Land and Housing*. Zed Books. Roberts, C und Lawrence, M. (2018). *Our Common Wealth: A Citizens Wealth Fund for the UK*. Institute for Public Policy Research. [www.ippr.org/research/publications/our-common-wealth](http://www.ippr.org/research/publications/our-common-wealth).
- 157** Siehe z.B. IPPR Commission on Economic Justice (2018). *Prosperity and Justice: A Plan for the New Economy*, Institute for Public Policy Research/Polity. Saez, E. und Zucman, G. (2019). *How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economic literature*. University of California, Berkeley. <http://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf>.

gewerkschaftlichen Organisationsgrad, eine verbesserte Regulierung von Arbeitsbedingungen und -verträgen, insbesondere in der sogenannten «Gig-Economy» prekärer Arbeitsverhältnisse, Mitarbeiterbeteiligungen, verbesserte Kinderbetreuungsmöglichkeiten und eine größere Rolle für Tarifverhandlungen, insbesondere auf sektoraler Ebene.<sup>158</sup>

Den Kollektivverhandlungen kommt bei der Steuerung und Bewältigung der *Automatisierung* eine besondere Bedeutung zu, denn sie müssen sicherstellen, dass die Vorteile einer höheren Produktivität nicht allein den Kapitaleignern, sondern auch den Beschäftigten zugutekommen.<sup>159</sup> Da sowohl der Prozess der Automatisierung als auch der der Dekarbonisierung den Effekt haben, Beschäftigungsmöglichkeiten neu zu verteilen, nimmt das Interesse an einer staatlichen «Beschäftigungsgarantie» für einen problemlosen Übergang zu.<sup>160</sup> Als wichtig könnte sich auch das sogenannte «Flexicurity»-Konzept erweisen, das Flexibilität und Einkommenssicherheit für Arbeitnehmer kombiniert.<sup>161</sup> Aus demselben Grund beschäftigen sich einige Kreise auch verstärkt mit der Idee eines «bedingungslosen Grundeinkommens für alle».<sup>162</sup> Andere schlagen ein System «sozialer Grunddienste für alle» vor, einschließlich Bildung, Gesundheitsversorgung, Unterkunft und Verkehrsmittel.<sup>163</sup> In vielen Ländern sind systematische Maßnahmen nötig, um die Diskriminierung von Frauen, ethnischen und anderen Minderheitsgruppen zu beenden, und es muss auch mehr in Einrichtungen zur Kinder- und Kleinkindbetreuung investiert werden. Ebenso werden Investitionen in lebenslange Bildung

- 
- 158** Siehe z.B. Boushey, H. (2019). *Unbound: How Inequality Constricts Our Economy and What We Can Do About It*. Harvard University Press. Naidu, S. (2019). Worker collective action in the 21st Century labor market. In Naidu, S., Rodrik, D. und Zucman, G. (Hrsg.) *Economics for Inclusive Prosperity: An Introduction*. <https://econfip.org/wp-content/uploads/2019/02/Economics-for-Inclusive-Prosperity.pdf>. Dube, A. (2019). Using wage boards to raise pay. In Naidu, S., Rodrik, D. und Zucman, G. (Hrsg.) *Economics for Inclusive Prosperity: An Introduction*. <https://econfip.org/wp-content/uploads/2019/02/Economics-for-Inclusive-Prosperity.pdf>.
- 159** Siehe z.B. Korinek, A. (2019). Labor in the age of automation and artificial intelligence. In Naidu, S., Rodrik, D. und Zucman, G. (Hrsg.) *Economics for Inclusive Prosperity: An Introduction*. <https://econfip.org/wp-content/uploads/2019/02/Economics-for-Inclusive-Prosperity.pdf>.
- 160** Tcherneva, P. (2018). The job guarantee: design, jobs and implementation, Levy Economics Institute *Working Paper* No 902. [www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_902.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_902.pdf).
- 161** Wilthagen, T. und Tros, F. (2004). The concept of «flexicurity»: a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 10 (2), 166–186. Andersen, T. M. und Svarer, M. (2007). Flexicurity – labour market performance in Denmark. *CESifo Economic Studies*, 53 (3), 389–429.
- 162** Standing, G. (2017). *Basic Income: And How We Can Make it Happen*. Pelican. Van Parijs, P. und Vanderborght, Y. (2005). *Grundeinkommen – Geschichte und Zukunft eines radikalen Vorschlags*. Campus.
- 163** Social Prosperity Network (2017). *Social prosperity for the future: A proposal for Universal Basic Services*. UCL Institute for Global Prosperity. [www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/universal\\_basic\\_services\\_-\\_the\\_institute\\_for\\_global\\_prosperity\\_.pdf](http://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/universal_basic_services_-_the_institute_for_global_prosperity_.pdf). Gough, I. (2019). Universal basic services: a theoretical and moral framework. *The Political Quarterly*, Juni. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-923X.12706>.

und Weiterbildung immer mehr an Bedeutung gewinnen.<sup>164</sup> Noch radikaler ist vielleicht das zunehmende Interesse an der Möglichkeit von Arbeitszeitverkürzungen, damit die Gewinne aus höherer Produktivität nicht einfach in höheren Konsum fließen, sondern in eine Verbesserung des Wohlbefindens.<sup>165</sup>

Jedes einzelne dieser politischen Konzepte – wobei es sich hier natürlich nicht um eine vollständige Auflistung handelt – zielt auf einen Wandel der Wirtschaftsstruktur ab, damit deren innere Dynamik auf ökologische Nachhaltigkeit, steigendes Wohlbefinden, abnehmende Ungleichheit und größere Widerstandskraft hinwirken kann. Statt sich auf Strategien zu stürzen, die *gegen* die vorherrschende Dynamik des Wirtschaftssystems arbeiten, sollte das Ziel darin bestehen, die Art und Weise zu verändern, wie der Motor der Wirtschaft läuft, damit diese Ziel vorrangig erfüllt werden.

Vor allem aber können diese Ziele nicht allein auf nationaler Ebene verfolgt werden. In einer komplexen, miteinander verflochtenen globalen Wirtschaft ist es gar nicht möglich, dass einzelne Länder im Alleingang wirtschaftliche und soziale Fortschritte erzielen. Es müssen globale und multilaterale Regeln gefunden werden, um Finanzkrisen zu verhindern und gegen Steuervermeidung und Geldwäsche vorzugehen, um die weltweiten Klimaveränderungen und -zerstörungen zu bewältigen, um Arbeitsstandards und internationale Lieferketten zu regulieren und um die Verteilung globaler Ressourcen in Richtung der ärmsten Länder und Menschen zu verschieben. Für all das wird dringend ein neues Global-Governance-Regime gebraucht.<sup>166</sup>

Uns ist natürlich klar, dass politische Veränderungen dieser Art nicht einfach sind und viel Zeit brauchen. Sie werden erhebliche institutionelle Reformen benötigen, und ihnen stehen viele verschiedene Interessengruppen im Weg. Der Widerstand derjenigen, die über die wirtschaftliche Macht verfügen, ist natürlich einer der Hauptgründe, warum sich im letzten Jahrzehnt und auch davor keine gerechteren und nachhaltigeren Strategien durchsetzen konnten. Daher müssen wir einräumen, dass es hier um eine genauso große politische wie wirtschaftspolitische Herausforderung geht. In einigen Ländern sind auch Veränderungen der

---

**164** Siehe z.B. Boushey, H. (2019). *Unbound: How Inequality Constricts Our Economy and What We Can Do About It*. Harvard University Press.

**165** Siehe z.B. Coote, A. und Franklin, J. (Hrsg.) (2013). *Time on our Side: Why We All Need a Shorter Working Week*. New Economics Foundation. <https://neweconomics.org/campaigns/shorter-working-week>.

**166** Hay, C., Hunt, T. und McGregor, J.A. (2019). *Exploring the paradoxes of inclusive growth: towards a developmental, multilateral and multidimensional approach*. Sheffield Political Economy Research Institute. <http://speri.dept.shef.ac.uk/wp-content/uploads/2019/07/Exploring-the-paradoxes-of-inclusive-growth-towards-a-developmental-multilateral-and-multidimensional-approach-2.pdf>.

demokratischen und politischen Verfahrensweisen erforderlich; diese Länder müssen sich beispielsweise für mehr Mitsprache und Partizipation öffnen.<sup>167</sup>

Und nicht zuletzt bedeutet das alles vielleicht sogar eine neue Rolle für den Staat. In den letzten Jahren sind eine Reihe von Fachleuten und Kommentatoren der Frage nachgegangen, wie moderne Regierungen ihren Bevölkerungen mehr als nur Sicherheitsnetze bieten und wie sie ihnen nicht nur Kenntnisse und Fertigkeiten vermitteln können, mit denen die Barrieren zu Chancengleichheit beseitigt werden können, sondern die Menschen auch befähigen, diese Chancen zu ergreifen.<sup>168</sup> Gleichzeitig müssen Staaten unternehmerischer werden und sich bemühen, die Märkte zu gestalten und den Prozess wirtschaftlicher Veränderung zu steuern, statt nur auf Marktversagen zu reagieren. Ein befähigender und unternehmerischer Staat dieser Art würde auch die Entwicklung einer neuen Art von Gesellschaftsvertrag zulassen – einer neuen Beziehung zwischen Staat, Unternehmen, Zivilgesellschaft und den Bürgerinnen und Bürgern.<sup>169</sup> Beispielsweise wird es schwer, die Prozesse der Dekarbonisierung und Automatisierung ohne ein ausdrückliches Verständnis darüber zu bewältigen, wie die Risiken und Vorteile aufgeteilt werden. Diese Prozesse werden in jedem Land anders ablaufen – trotz der Globalisierung bewahrt jedes Land seine eigene Geschichte, Kultur und seine Institutionen, weshalb es nicht ein Modell gibt, das überall anwendbar ist. Aber überall werden diese Prozesse zweifellos politischen Einfallsreichtum und Mut brauchen.

---

**167** Siehe z.B. Tam, H. (Hrsg.) (2019). *Whose Government Is It? The Renewal of State-Citizen Cooperation*. Bristol University Press. Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press. Fishkin, J. S. (2011). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford University Press. Siehe auch <https://citizensassembly.co.uk>.

**168** Siehe z.B. OECD. (2017). *New Approaches to Economic Challenges: Towards a New Narrative*. Kapitel 4: Towards an empowering state. OECD Publishing. Cottam, H. (2018). *Radical Help: How We Can Remake the Relationships Between Us and Revolutionise the Welfare State*. Virago.

**169** Snower, D. (2019). A new societal contract. *Economics* 13 (2019-37), 1-13. <http://dx.doi.org/10.5018/economics-ejournal.ja.2019-37>. Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State*. Anthem Press. Hay, C. und Payne. T. (2015), *Civic Capitalism*. Polity.

# 5 Schlussbemerkung

Wenn die Welt die tiefgreifenden Herausforderungen und Probleme, die uns heute beschäftigen, angehen will, dann ist ein «Weiter-wie-bisher» keine Option. In einer Welt von außergewöhnlicher Komplexität und radikaler Ungewissheit würden nur einfältige Menschen behaupten, dass es einfache Lösungen gibt. Aber das heißt nicht, dass unsere Gesellschaften nicht fähig sind, Lösungen zu finden.

Vor einem Jahrzehnt erschütterte die Finanzkrise nicht nur die Weltwirtschaft, sondern auch das Vertrauen, dass die Politik weiß, wie sie zu bewältigen ist. In den zehn Jahren, die seither vergangen sind, ist es zu wichtigen Veränderungen gekommen. Wirtschaftsanalysen sind sehr viel ausgereifter, und in der Politik und für Politikempfehlungen wurden viele neue Ansätze entwickelt – etliche davon unter Führung der OECD.

Aber die Intensität der vor uns liegenden Probleme macht deutlich, dass diese Prozesse noch nicht weit genug gehen. Auch wenn sie modifiziert und verbessert wurden, so arbeitet die Politik im Wesentlichen doch immer noch mit den gleichen wirtschaftlichen Rahmenbestimmungen und den sie begleitenden Strategien wie vor der Krise. Wir glauben, dass ein radikaleres Umdenken nötig ist.

In diesem Bericht haben wir versucht darzulegen, wie so ein Umdenken zu erreichen ist. Es umfasst ein neues Set an Zielsetzungen und Maßnahmen für einen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, ein neues Gerüst der Wirtschaftsanalyse und neue Strategien.

Diese sind nicht «neu» im Sinne von «noch nie dagewesen». Im Gegenteil: Ein wichtiger Aspekt unserer Argumentation ist, dass wir mit unserer Arbeit fundierte Ideen zusammenbringen, die von vielen anderen Urhebern und aus wichtigen Denkschulen stammen. Wir erheben jedoch den Anspruch, dass das von uns angeregte Umdenken eine Alternative zu dem wirtschaftspolitischen Ansatz bietet, der in den letzten 40 Jahren in den OECD-Ländern vorherrschte. Für die Erfüllung der von uns vorgeschlagenen Ziele braucht es ein neues Modell wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.

Die entscheidende Idee – der rote Faden – in unserer Argumentation ist, dass die Volkswirtschaften und die Wirtschaftspolitik die Sozialität des menschlichen Lebens richtig verstehen müssen. Menschen sind nicht die individuellen Nutzenmaximierer des orthodoxen Wirtschaftsmythos: Sie haben vieldimensionale Präferenzen und ethische Vorstellungen, die sich in sozialen und kulturellen Umgebungen herausbilden. Daher besteht eine reflexive Wechselwirkung zwischen individuellen Wirtschaftsentscheidungen und gesellschaftlichen Kräften, die in gesellschaftlichen Institutionen und politischen Prozessen zum Tragen kommen. Das bedeutet, dass unser Verständnis von wirtschaftlichem Fortschritt über den

individuellen, materiellen Wohlstand hinausgehen und Indikatoren wie soziales Wohlbefinden, Kohäsion und Befähigung miteinschließen muss, wobei wir auch die ökologischen Grenzen für das menschliche Handeln berücksichtigen müssen. Unser Gerüst der Wirtschaftsanalyse muss den sozialen, historischen, politischen und ökologischen Hintergrund des Wirtschaftsverhaltens anerkennen und die Rückkoppelungsschleifen zwischen individuellen Entscheidungen und gesellschaftlicher Dynamik wahrnehmen, die Wirtschaftssysteme prägen. Unser Ansatz muss über die traditionellen Instrumente der Wirtschaftspolitik hinausgehen und institutionelle Reformen, Sozialpolitik und politische Narrative beinhalten.

Wir erheben nicht den Anspruch, hier ein absolut ausgereiftes und kohärentes Modell der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung vorgelegt zu haben, das einfach nur aus dem Regal genommen und umgesetzt werden kann. Es ist noch sehr viel zu tun. Dennoch ist offensichtlich, dass viele dieser Ideen allmählich in die etablierte Wirtschaft und die politische Debatte vordringen, auch wenn ihre ganze Tragweite noch nicht anerkannt wird. In diesen Prozessen spielt die OECD eine wichtige Rolle, vor allem durch ihre Initiative «Neue Ansätze für wirtschaftliche Herausforderungen». Jetzt muss es unserer Meinung nach darum gehen, von der Debatte zur Praxis überzugehen.

Für alle an der Wirtschaftspolitik Beteiligten ist es eine beängstigende Vorstellung, ihre bisherige politische Arbeit einem kompletten Wandel zu unterziehen. Aber eine solche Veränderung hat es im letzten Jahrhundert sogar zweimal gegeben.<sup>170</sup> In den 1940er-Jahren – nach dem Börsencrash der Wall Street und der Weltwirtschaftskrise – wurde das Wirtschaftsprinzip des Laissez-faire abgelöst, das zuvor die Wirtschaftsanalyse und -politik dominiert hatte. Die keynesianische Wirtschaftstheorie lieferte ein besseres Verständnis davon, wie Volkswirtschaften wieder angekurbelt werden könnten. Zudem fanden die wirtschaftspolitischen Vorstellungen von Vollbeschäftigung und der Wohlfahrtsstaat im gesamten politischen Spektrum breite Anerkennung. Aber auch dieser «Nachkriegskonsens» brach vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre zusammen und wurde von der nächsten Theorie abgelöst. Das von Wirtschaftswissenschaftlern wie Milton Friedman und Friedrich Hayek entwickelte Modell der freien Marktwirtschaft oder «neoliberale» Modell schien eine bessere Wirtschaftsanalyse und ein dynamischeres Rezept für die Wirtschaftspolitik zu bieten. Das zuerst (und am vollständigsten) von den USA und Großbritannien unter den Regierungen von Ronald Reagan und Margaret Thatcher übernommene marktorientierte Modell fand in den folgenden Jahrzehnten in verschiedenen Formen auch in den OECD-Ländern Anwendung.

Die Sozialwissenschaften bezeichnen diese Momente wirtschaftlichen Wandels als «Paradigmenwechsel» – Zeiten, in denen die alten Konventionen Krisen weder erklären noch strategische Lösungen für die Probleme bieten können und neue

---

**170** Laybourn-Langton, L. und Jacobs, M. (2018). Paradigm shifts in economic theory and policy. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 53 (3), 113–118. <https://archive.intereconomics.eu/year/2018/3/paradigm-shifts-in-economic-theory-and-policy>

Ansätze an ihre Stelle treten.<sup>171</sup> Über ein Jahrzehnt nach der Finanzkrise und in einer Situation, in der die Weltwirtschaft und viele einzelne OECD-Länder gleich vor mehreren Krisen stehen, lautet unser Argument, dass die Zeit reif ist für einen weiteren solchen Paradigmenwechsel. Die Rahmen und Rezepte, die in den vergangenen Jahrzehnten die Wirtschaftspolitik beherrschten, haben keine Lösungen für unsere heutigen Probleme und Herausforderungen zu bieten. Wir brauchen keine schrittweisen Veränderungen, sondern einen sehr viel tiefgreifenderen Wandel.

Das wird nicht einfach sein. Es gibt kein einzelnes Modell, das auf alle Umstände anwendbar ist. Jedes Land ist anders und wird seinen eigenen Weg einschlagen wollen. Aber heute verfügen wir über eine Fülle an Erkenntnissen und Einsichten aus vielen verschiedenen Gebieten der Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik, aus denen Lösungen hervorgehen können. Wir glauben, dass die OECD eine wichtige Rolle zu spielen hat, um das Verständnis für und die Debatte über diese neuen Ansätze zu stärken. Wir sprechen der OECD unsere Anerkennung aus für die von ihr in diesem Bereich in den letzten Jahren geleistete wichtige Arbeit und empfehlen ihr nachdrücklich, ihre Mitgliedstaaten und die übergeordnete globale Wirtschaft und politische Gemeinschaft weiterhin dazu zu ermutigen, diese neuen Ansätze zu diskutieren, weiterzuentwickeln und ihre Umsetzung zu unterstützen. Es gibt dabei unendlich viel zu gewinnen.





## **Jenseits des Wachstums**

### Auf dem Weg zu einem neuen ökonomischen Ansatz

Die Welt steht vor tiefgreifenden wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen; das sind im Besonderen: die Klimakrise, der schnelle technologische Wandel, die Globalisierung und die Ungleichheit zwischen Generationen und Ländern. Zwar haben viele der in den letzten 40 Jahren eingeführten Maßnahmen eine Verbesserung der Situation versucht, jedoch nur mit geringem Erfolg.

Es braucht daher eine veränderte Wirtschaftspolitik, die menschliches Wohlergehen, ökologische Nachhaltigkeit und die Reduzierung von Ungleichheiten in ihren Mittelpunkt stellt.

Das vorliegende Papier *Jenseits des Wachstums*, das namhafte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler für die OECD erstellt haben, beschreibt Wege, die zu einer ausgewogeneren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung führen können – für heutige und zukünftige Generationen.

ISBN 978-3-86928-226-8