

WISO

Jun 2009

Diskurs

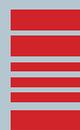
Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik



Deutschland 2020

Aus der Krise in eine
soziale Zukunft

Zukunft
2020



Ergebnisse des Projektes Zukunft 2020
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Deutschland 2020

Aus der Krise in eine
soziale Zukunft

René Bormann
Michael Dauderstädt
Michael Fischer
Markus Schreyer

Inhalt

Vorbemerkung	3
Auf einen Blick	4
1. Mehr Wohlstand für alle durch soziales Wachstum	7
1.1 Die vielfältigen Dimensionen des Wohlstands	7
1.2 Deutschlands Wohlstand – langsam gewachsen, ungleich verteilt	9
1.3 Die soziale Zukunft in Zeiten der Krise	11
2. Wachstumspfade im Vergleich: Gibt es einen Königsweg?	13
2.1 Pfade zu mehr Beschäftigung	13
2.2 Pfade zu höherem Produktivitätswachstum	18
2.3 Verteilung, Nachfrage und Wachstum	22
3. Mit einem neuen sozialen Wachstumsmodell aus der Krise	27
3.1 Mit der ganzen Wirtschaft in eine bessere Zukunft: Angebot und Nachfrage, Markt und Staat	27
3.2 Sektoren mit Zukunft – Qualitätsdienstleistungen in Bildung, Pflege und Haushalt	31
3.3 Das Modell „Soziales Wachstum“ im Prognosetest	34
4. Deutschland 2020: sozial, nachhaltig und europäisch	38
Literaturverzeichnis	39
Informationen zu den Autoren	40

Diese Dokumentation wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Deutschland steckt in der Krise. Der kurze Aufschwung, von Ende 2005 bis Herbst 2008, konnte die Folgen der Wachstumsschwäche, unter der Deutschland seit Längerem leidet, nicht überwinden. Die jetzige Krise wird 2009 voraussichtlich den ganzen Wachstumsgewinn des Aufschwungs wieder vernichten. Viele Deutsche haben daher das Vertrauen in ihre Gesellschaft, in ihre Wirtschaft und Politik verloren. Sie sehen keine menschenwürdigen Zukunftsperspektiven für sich oder ihre Kinder und glauben auch nicht mehr an die Gestaltungskraft der demokratischen Politik. Sie haben den Eindruck, dass der Aufschwung an ihnen vorbeiging, und müssen befürchten, dass die Bewältigung der gegenwärtigen Krise auf ihre Kosten geht. Die Verteilung des Wohlstands ist ungleicher geworden und wird auch zunehmend als ungerechter empfunden. Auch wenn zwischen 2005 und 2008 dank eines wachsenden Exportüberschusses die Beschäftigung anstieg, wurde dies durch ein schwächeres Produktivitätswachstum, eine stagnierende Binnennachfrage und mehr Ungleichheit erkauft. Mit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise stürzt nun die fragile Exportsäule der Wirtschaftsentwicklung ein. Die absehbaren Folgen wie steigende Arbeitslosigkeit und ein gefährdeter Wohlfahrtsstaat bedrohen und untergraben die schon länger brüchige Unterstützung für Demokratie und soziale Marktwirtschaft.¹

Im Jahr 2007 hat die Friedrich-Ebert-Stiftung das Projekt „Zukunft 2020“ ins Leben gerufen, das Wege zu einem sozialen Deutschland im Jahre 2020 aufzeigen will. Sie knüpft dabei an die Arbeit der 1995 mit einer ähnlichen Zielsetzung gegründeten Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung an.² In einer Reihe von Studien sowie einer Fülle von Veranstaltungen wurde über

mögliche Strategien und die dazu nötigen politischen Schritte gesprochen und gestritten. Die vorliegende Expertise ist ein Beitrag zu diesem Diskurs und dokumentiert die Veranstaltung „Deutschland 2020 – aus der Krise in eine soziale Zukunft“ vom 10. Juni 2009 in Berlin.³ Sie fasst dabei auch die Ergebnisse zweier Studien zusammen, die einerseits im internationalen Vergleich realistische und nachhaltige Wachstumspfade für die deutsche Wirtschaft identifiziert⁴ und andererseits eine Strategie des sozialen Wachstums bis 2020 simuliert⁵ haben. Diese Strategie umfasst eine Reihe von Politiken, die im Rahmen des Projektes erarbeitet wurden⁶ und auf höheres Wachstum, Vollbeschäftigung und sozialen Ausgleich zielen.

Angesichts der gegenwärtigen Krise wird dieses ehrgeizige Ziel nicht leicht zu erreichen sein. Aber die Krise birgt auch die Chance, ein neues Wachstumsmodell zu etablieren, das Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit miteinander verbindet und damit auch krisenfester ist. Es erfordert gesellschaftliche und politische Weichenstellungen, die die Fehler und Schieflagen der Vergangenheit wie die einseitige Exportorientierung, stagnierende Binnennachfrage, sinkende Lohnquote, steigende Lohnspreizung, verringerte öffentliche Investitionen, eine unausgeglichene Steuerpolitik und wachstumsschädliche Ausgestaltung der Geld- und Fiskalpolitik korrigieren. Zum neuen Wachstumsmodell gehört aber vor allem ein Produktionsmodell, das öffentlichen und privaten Dienstleistungen einen höheren Stellenwert einräumt. Ergänzt werden muss dies durch ein Wohlfahrtssystem, das der Bevölkerung Sicherheit gibt und sie nicht mit zunehmenden Risiken alleine lässt, sondern ihre Fähigkeiten stärkt, mit den Herausforderungen der Krise und des globalen Kapitalismus fertig zu werden.

1 Wie eine Reihe von Studien der FES gezeigt hat. Vgl. auch Neugebauer, G. (2007); Embacher, S. (2009).

2 Vgl. den Abschlussbericht „Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit: Drei Ziele – ein Weg“, Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1999)

3 Diese Veranstaltung sowie auch die vorliegende Publikation wurden mit Mitteln der Deutschen Klassenlotterie Berlin gefördert.

4 Vgl. Van Ark, B. (2009).

5 Vgl. Bartsch, K. u. a. (2009).

6 Vgl. Dauderstädt, M. u. a. (2009).

Auf einen Blick

1. Mehr Wohlstand für alle durch soziales Wachstum

Wohlstand wird üblicherweise anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf gemessen, das langfristig von der Entwicklung der Produktivität abhängt, da ein größerer Arbeitseinsatz früher oder später auf soziale und demografische Grenzen stößt.

Doch Wohlstand ist mehr als das BIP. Freizeit und Arbeit jenseits des Marktes in Familie und Ehrenamt gehören zum Wohlstand; außerdem senkt Produktivität, die auf Kosten der Arbeitskräfte, der Umwelt oder der Verbraucher erhöht wird, den Wohlstand. Tatsächlich ist Deutschlands Wohlstand größer, als die offizielle Statistik zeigt. Er besteht aber im Vergleich zu den USA mehr aus Freizeit und den nicht erfassten Werten, die in den Haushalten (u. a. durch Sorgearbeit), ehrenamtlich oder in der Schattenwirtschaft entstehen.

Daher geht es um soziales Wachstum als einer Kombination von sozialer Produktivität und guter Arbeit, also um reale Wertsteigerungen, um ein reichhaltigeres Angebot an Gütern und Dienstleistungen pro aufgewandter Arbeitszeit, deren Erträge gleichmäßig verteilt werden.

Deutschlands Pro-Kopf-Einkommen wächst seit Jahrzehnten zu langsam. Der Abstand zu den USA, der mit dem Wirtschaftswunder bis 1980 stark geschrumpft war, hat sich seitdem kaum mehr verringert. Besonders bedenklich ist, dass sich seit 1995 die schon fast geschlossene Produktivitätslücke zu den USA wieder weiter geöffnet hat. Der Anstieg der Beschäftigung bei gleichzeitiger Verlangsamung des Produktivitätswachstums zeigt, dass nicht zuletzt im Rahmen der Agenda 2010 in Deutschland zwar gefordert, aber zu wenig gefördert wurde.

Die Hauptschwäche des deutschen Wachstumsmodells ist die geringe Binnennachfrage, die vor allem aus der immer ungleicheren Einkommensverteilung resultiert. Die Lohnquote ist gesunken, die Lohnspreizung hat zugenommen und die staatliche Umverteilung konnte diese Entwicklungen kaum ausgleichen. In der Folge hat die Nachfrageschwäche dazu geführt, dass zu wenige Investitionen stattfanden.

Die aktuelle Krise droht, die mageren Erfolge des Aufschwungs wieder zu vernichten, der einseitig exportgetragen war und dessen Erträge überwiegend bei den reichen sparfreudigen Haushalten landeten.

Ohne kräftiges soziales Wachstum ist weder die Krise zu überwinden noch die jetzt wieder zunehmende Staatsverschuldung zu bremsen. Doch die Krise drängt die Menschen wieder verstärkt aus der Erwerbsarbeit. Neues Wachstum kann aber nur aus Produktivitätssteigerungen und zusätzlicher Erwerbsarbeit entstehen. Beides zusammen ist nur möglich, wenn sich die Nachfrage gleichzeitig entsprechend entwickelt.

2. Wachstumspfade im Vergleich: Gibt es einen Königsweg?

Vergleichbare Länder weisen ein deutlich höheres Pro-Kopf-Einkommen und – vor allem in den letzten 15 Jahren – höhere Wachstumsraten als Deutschland auf. Deutschlands Wachstum ist sowohl bei der Beschäftigung wie bei der Produktivität hinter den meisten EU-Ländern zurückgeblieben.

Die Unterschiede im Arbeitsinput pro Kopf resultieren kaum aus unterschiedlichen Altersstrukturen oder Erwerbsquoten, sondern überwiegend aus unterschiedlich hoher Arbeitslosigkeit und Arbeitszeit pro Beschäftigtem. In

der letzten Größe spielen der Anteil und die durchschnittliche Länge der Teilzeitarbeit eine wichtige Rolle. Die Arbeitsmarkterfolge verschiedener Länder relativieren sich aber angesichts spezifischer Nebenbedingungen wie hoher Erwerbsunfähigkeitsraten (GB) oder Krankenstände (Schweden).

Das Produktivitätsniveau unterscheidet sich nur wenig zwischen den Ländern. Aber die Zuwachsraten sind in Ländern mit höheren Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), immaterielles Sach- und Humankapital als auch mit besser regulierten Märkten höher. Selbst im Dienstleistungssektor, dessen Produktivität oft schwer zu steigern schien, haben etwa Schweden oder die USA deutlich höhere Zuwächse erzielt.

Länder mit stabiler Nachfrageentwicklung konnten Produktivitäts- und Beschäftigungsgewinne miteinander verbinden. Dabei war das Wachstum im Dienstleistungssektor konzentriert, während die Beschäftigung in der Industrie fast überall zurückging. Die dazu notwendige Binnen- nachfrage resultierte aus einer aktiven Geld- und Fiskalpolitik sowie – angesichts fast überall hoher Ungleichheit in der Primärverteilung – entweder aus staatlicher Umverteilung (Schweden) oder riskanter Verschuldung der Haushalte (USA).

3. *Mit einem neuen sozialen Wachstumsmodell aus der Krise*

Wachstum setzt angebotsseitig Produktivitätssteigerung und Beschäftigungszuwachs voraus, die sich aber nur bei entsprechender Nachfrageentwicklung realisieren lässt, die wiederum vor allem im Binnenmarkt zu stärken ist.

Angesichts der Krise ist ein solches Wachstumsmodell in eine erneuerte soziale Marktwirtschaft mit einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung und einer aktiveren Rolle des Staates bei der Regulierung der Märkte zur Förderung sozialer Produktivität einzubetten. Besonders für Finanzanlagen gilt, dass das Kapital in reale Produktion und Investitionen statt in spekulative Anlagen zu lenken ist.

Mehr Beschäftigung über den vorrangigen Abbau von Arbeitslosigkeit und unfreiwilliger Teilzeitarbeit hinaus setzt voraus, die Menschen vom Nutzen zusätzlicher Erwerbsarbeit zu überzeugen, da sie dazu entweder Freizeit oder den Nutzen anderer Arbeit (Haushaltsarbeit, Schattenwirtschaft) opfern müssen.

Die größten Nachfrage- und Beschäftigungspotenziale bietet vor allem der Dienstleistungssektor. Damit diese realisiert werden können, müssen die Masseneinkommen steigen, was höhere Produktivität und bessere Verteilung erfordert. Wenn besser qualifizierte Menschen in großer Zahl qualitativ hochwertige Leistungen anbieten, steigen auch die Einkommen auf breiter Front mit einer gerechteren Verteilung, mit der Folge höherer Nachfrage, die ihrerseits ein wachsendes Angebot mit steigender Produktivität und Beschäftigung ermöglicht.

Kern eines solchen neuen Wachstumsmodells ist der Bildungs- und Erziehungssektor sowie die Bereiche Gesundheit und Pflege. Sie stärken das Humanvermögen – bilden damit die Grundlage für eine Produktivitätssteigerung – und bieten Beschäftigung. Dabei können die Dienstleistungen vom Markt oder vom Staat erbracht werden.

Wachstum im Bereich der Energie- und Ressourceneinsparung, der erneuerbaren Energien und im Umweltschutz sollte den Ausbau des Dienstleistungssektors ergänzen, auch wenn davon nur begrenzte Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.

Die Simulierung mittels eines ökonomischen Modells zeigt, dass eine solche Strategie umsetzbar ist und die erwünschten Resultate bringt. Die Überwindung der Krise durch ein neues Wachstumsmodell führt auf einen Entwicklungspfad mit deutlich höherem Wachstum, stärkerer Produktivitätsentwicklung, einem weitgehenden Abbau der Arbeitslosigkeit und einer gerechteren Verteilung. Auch der Staatshaushalt lässt sich durch eine „Steuersenkungsbremse“, die weniger wachstumshemmend ist als eine einseitige Fixierung auf den Schuldenstand, sehr viel besser konsolidieren.

4. *Deutschland 2020: sozial, nachhaltig und europäisch*

Deutschland befand sich bereits vor der Krise auf einem unbefriedigenden Entwicklungspfad mit geringem Wachstum, mäßiger Produktivitätsentwicklung, hoher Arbeitslosigkeit und zunehmend schlechter Verteilung. Die Krise wird diese Entwicklungen verschärfen. Umso dringlicher ist

daher die Überwindung des bisherigen Kurses durch ein neues soziales Wachstumsmodell.

Das soziale Deutschland zeichnet sich durch hohen, gerecht verteilten und nachhaltigen Wohlstand aus. Es ist weniger exportabhängig und daher besser in der Lage, eine verantwortliche Rolle in der europäischen und globalen Wirtschaft zu spielen.

1. Mehr Wohlstand für alle durch soziales Wachstum

Wer sich das Ziel „Mehr Wohlstand für alle durch soziales Wachstum“ steckt, muss genauer bestimmen, was „Wohlstand“ bedeutet, wie seine Verteilung „für alle“ aussehen und was „soziales Wachstum“ heißen soll. Deshalb wird im Folgenden, bevor die Entwicklung in Deutschland und die Entwicklungsoptionen dargestellt werden, ausführlicher auf einen erweiterten Wohlstandsbegriff eingegangen.

1.1 Die vielfältigen Dimensionen des Wohlstands

Wohlstand umfasst nicht nur die Wertschöpfung in Form der am Markt gehandelten Güter und Dienstleistungen, die als Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf das übliche Maß des gesamtwirtschaftlichen Wohlstandes ist. Unter Wohlstand verstehen wir vielmehr grundsätzlich alle Elemente, die zum Glück der Menschen beitragen, also nicht nur ein bestimmtes Einkommen, das den Konsum von Gütern und Dienstleistungen ermöglicht, sondern zusätzlich auch gesunde Lebenserwartung, Sicherheit, gute Arbeit (Beschäftigung zu menschenwürdigen Bedingungen), aber auch Freizeit, die Ergebnisse der Haushaltsproduktion, der Qualitätsverbesserungen oder Umweltschonung, gutes Wetter (keine Klimakatastrophe), die Freiheit von Diskriminierung, gesellschaftliche Integration und Partizipation.

Das traditionelle BIP, das aus der Produktivität (die Wertschöpfung pro Arbeitsstunde) und dem Arbeitsinput (Arbeitsstunden) ermittelt wird, blendet diese Aspekte weitgehend aus. Umgekehrt berücksichtigt es Formen der Steigerung der Produktivität und der Beschäftigung, auch wenn sie im BIP nicht erfasste negative Wohlstandswirkungen haben. So kann mit der Einführung einer neuen Technik, die zwar die Produktivität steigert, aber die Umwelt stark verschmutzt, die

Wertschöpfung zunehmen. Wird die Umweltbelastung vermieden und werden die Kosten den Verursachern angelastet (z. B. Emissionsschutz durch Kläranlagen oder Filter), so erhöht sich der gesamtgesellschaftliche Wohlstand, aber Wertschöpfung und Produktivität sinken, wenn unter Umständen mehr Arbeit und Kapital für den gleichen Output aufgewandt werden muss. Ähnliches gilt, wenn im Zuge des Verbraucherschutzes etwa bei der Nahrungsmittelproduktion auf den Einsatz belastender oder schädlicher, aber die Produktivität erhöhender Substanzen (z. B. Antibiotika oder Pestizide) verzichtet wird. Ein anderes Beispiel für die begrenzte Aussagekraft des Messkonzepts BIP ist die Umwandlung von Haushaltsproduktion in Erwerbsarbeit (z. B. Reinigen oder Pflege). Zwar steigert sich damit das BIP, aber der Wohlstand des betroffenen Haushalts wird nur insoweit erhöht, wie die Produktivität steigt und damit mehr Freizeit ohne Hausarbeit oder, sofern die gewonnene Zeit zur Erwerbsarbeit genutzt wird, mehr Geld für die Befriedigung von Bedürfnissen am Markt zur Verfügung steht.

Diese Aspekte eines weiten Wohlstandsbegriffs sind zu bedenken, wenn man eine Strategie zur nachhaltigen Steigerung des Wohlstandes plant. Denn häufig werden Wohlstandsgewinne der einen Art mit Verlusten der anderen Art erkaufte. Eine Abwägung gestaltet sich oft schwierig, da die Kosten und Nutzen nicht marktfähiger Güter und Dienstleistungen oftmals schwer zu bestimmen sind. Obwohl es wichtig und sinnvoll ist, einen weiten Wohlstandsbegriff im Auge zu behalten, wird in der Ökonomie Wohlstand üblicherweise anhand des realen Pro-Kopf-Einkommens bzw. des realen BIP pro Kopf gemessen. Real bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Verzerrungen, die aus Preiseffekten resultieren, herausgerechnet sind. Die Betrachtung von Pro-Kopf-Größen vermeidet, dass falsche Schlussfolgerungen gezogen werden – etwa beim Vergleich abso-

luter BIP-Werte ohne Bezug zur Bevölkerungsgröße oder von Wachstumsraten, die allein auf einer Zunahme der Bevölkerung beruhen.

Mit dem Pro-Kopf-Einkommen wird zwar die Größe der Bevölkerung berücksichtigt, aber es blendet immer noch die ungleiche Verteilung innerhalb der Bevölkerung aus. Unser Ziel ist es, den Wohlstand aller Menschen in Deutschland zu erhöhen. Dabei soll vor allem der Wohlstand der ärmeren Menschen steigen. Ein allgemeiner Anstieg im Durchschnitt, der wie in den letzten Jahren überwiegend den reicheren Menschen zugutekommt, erfüllt diesen Anspruch nicht. Eine gleichmäßigere Verteilung erhöht einmal den Wohlstand, da der Nutzen zusätzlicher Güter und Dienstleistungen für ärmere Menschen höher ist als für reichere und da eine bessere Versorgung gerade der ärmeren Menschen auch deren Produktivität erhöht. Vieles spricht dafür, dass Verteilungsgerechtigkeit und Chancengleichheit die Zufriedenheit der Menschen erhöhen, sogar um den Preis niedrigeren eigenen Konsums. Menschen leiden mehr unter dem Gefühl, zu Unrecht benachteiligt zu werden, oder unter Arbeitslosigkeit als unter dem darauf basierenden Konsumausfall.⁷ Nicht zuletzt stabilisiert eine gleichmäßigere Verteilung auch die Massenkaukraft und damit die Nachfrage.

Die Markteinkommen aus Erwerbstätigkeit und Vermögen sind in allen entwickelten Volkswirtschaften ungleich verteilt. Zwar verteilt dann der Staat in Deutschland, wie in den meisten Wohlfahrtsstaaten, dieses Primäreinkommen um, sodass sich nach Abzug von Steuern und Abgaben und unter Berücksichtigung von Transferzahlungen (z. B. Sozialhilfe, Rente, Kindergeld etc.) eine weniger ungleiche Verteilung (Sekundärverteilung) des verfügbaren Einkommens ergibt. Zusätzlich ist zu bedenken, dass die Menschen Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (z. B. Bildung) haben, die überwiegend aus Steuern finanziert werden, womit sich je nach Art der Besteuerung und Nutzung eine weitere Umverteilung ergibt. Diese wohlfahrtsstaatliche Korrektur der Einkommensverteilung ist sicher

unverzichtbar, aber in den letzten Jahren wird sie durch die Veränderungen in der Verteilung der Arbeitseinkommen (Primärverteilung) zugunsten der Reichen nahezu überfordert. „Wohlstand für alle“ heißt vor diesem Hintergrund, dass alle Menschen in der Gesellschaft an den Früchten des Wohlstands teilhaben sollen und zwar möglichst als angemessen entlohnte produktive Träger des Wachstums und nicht nur als Empfänger staatlicher Leistungen. Hierfür wird eine wachsende Wertschöpfung mit steigender Produktivität und vermehrtem Arbeitseinsatz benötigt.

Diese Mehrarbeit kann jenseits des Abbaus unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sowie der Kurz- oder Teilzeitarbeit nur durch Umformung von informeller Arbeit (Sorgearbeit in der Familie, Eigenversorgung, Schwarzarbeit) in marktbezogene Erwerbsarbeit erreicht werden, was den Wohlstand, wie oben ausgeführt, nur steigert, wenn damit Produktivitätsgewinne einhergehen. Produktivität ist der Schlüssel zur Wertschöpfung und zum Wohlstand.⁸ Denn nur eine steigende Produktivität und damit steigende Einkommen versetzen uns in die Lage, Veränderungen wie den demografischen Wandel ohne Wohlstandsverluste bewältigen zu können. So könnte bei wachsender Produktivität die Steuer- und Abgabenquote ansteigen, ohne dass die Nettoeinkommen zurückgehen würden. Ein Vergleich des durchschnittlichen Nettoeinkommens von 1950 und 2007 verdeutlicht dies. Blieben 1950 bei einer Abgabenlast von etwa 20 Prozent im Durchschnitt 5 000 Dollar übrig, waren es im Jahre 2007 trotz einer Abgabenquote von etwa 40 Prozent 20 000 Dollar.

Aber nicht jede Produktivitätssteigerung erhöht den Wohlstand. Vor allem muss es sich um reale Produktivitätssteigerungen handeln, also Steigerungen, die nicht auf Preisveränderungen⁹ oder Externalisierung (z. B. sozialer oder Umweltkosten) basieren. Gerade in einer liberalen Marktwirtschaft ohne ausreichende staatliche Regulierungen können Unternehmen die Produktivität in wenig erwünschter Weise steigern, indem sie z. B. die Umwelt belasten und ausbeuten, weil sie

7 Siehe hierzu: Rätzl, S. (2007).

8 Vgl. Bormann, R., Dauderstädt, M., Fischer, M. und Schreyer, M. (2009).

9 Da Produktivität die Wertschöpfung pro Arbeitsstunde ist und die Wertschöpfung die Differenz zwischen dem Wert des Outputs und dem Wert der darin eingegangenen Vorprodukte ist, hängt die Produktivität auch von Preisveränderungen ab.

etwa am Emissionsschutz sparen, oder die Arbeitnehmer gefährden, wenn sie am Arbeitsschutz sparen, oder die Arbeitsintensität erhöhen („Fließbänder schneller!“) oder ihren Kapitalstock nicht pflegen. Dadurch würden zwar Kosten gespart, die Folgekosten wären aber anderweitig von der Gesellschaft zu tragen. Ziel muss es folglich sein, den Output pro eingesetzter Arbeitseinheit zu steigern, ohne dass andere Bereiche, wie z. B. Umwelt, Gesundheit oder Arbeitsbelastung, negativ beeinflusst werden. Diesen erweiterten Begriff von Produktivität bezeichnen wir als soziale Produktivität. Diese zusätzliche Wertschöpfung sollte auch gerecht zwischen Kapital und Arbeit bzw. durch Weitergabe in die Preise zwischen Produzenten und Konsumenten verteilt werden. Soziales Wachstum besteht also aus sozialer Produktivität, guter Arbeit und einer gleichmäßigen Verteilung der so erzielten Wertschöpfung.

Da jedoch kein allgemein anerkannter Indikator für einen umfassenden Begriff von Wohlstand und sozialer Produktivität existiert, werden im Folgenden zuerst die klassischen Messgrößen wie BIP oder Produktivität dargestellt und im Anschluss mit zusätzlichen Größen wie der Einkommensverteilung, Freizeit und Haushaltsproduk-

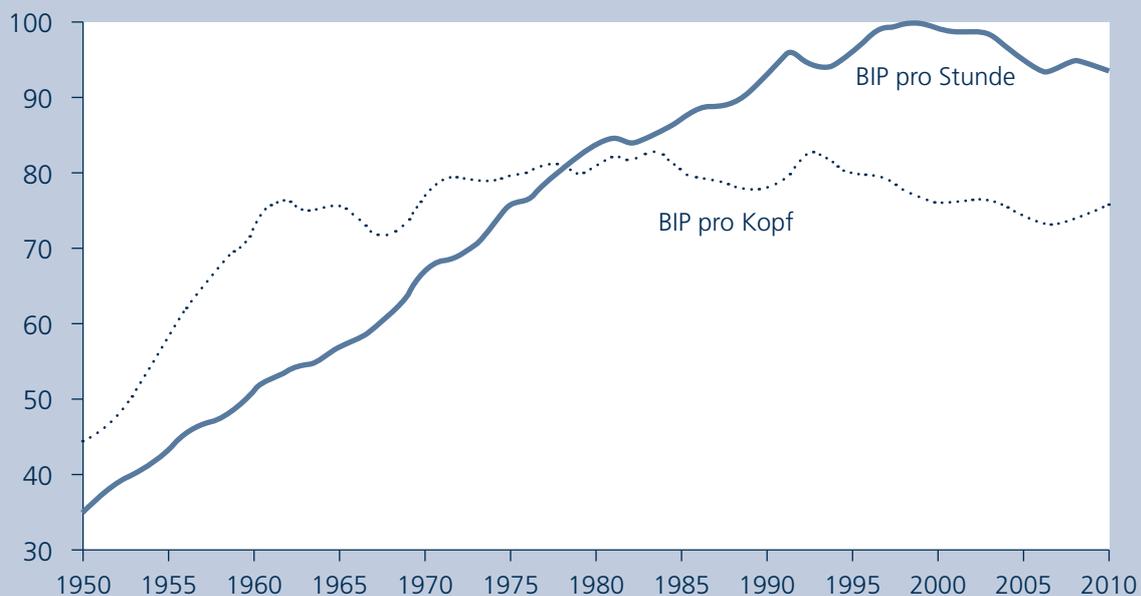
tion ergänzt. Bevor auf der Grundlage der Analyse der Wachstumspfade anderer Länder (Kapitel 2) eine Wachstumsstrategie für Deutschland aufgezeigt wird (Kapitel 3), wird im folgenden Punkt die Situation Deutschlands detaillierter dargelegt.

1.2 Deutschlands Wohlstand – langsam gewachsen, ungleich verteilt

Ausgangspunkt einer jeden Bestandsaufnahme ist das Pro-Kopf-Einkommen und seine Komponenten Stundenproduktivität und Arbeitsstunden. Deutschland hat über Jahrzehnte relativ hohe Wachstumsraten aufgewiesen, was ihm bekanntlich den Ruf als Wirtschaftswunderland und „Modell Deutschland“ eintrug. Zeichnet man die Entwicklung anhand der beiden Größen Stundenproduktivität und Beschäftigung nach, zeigt sich aber ein differenzierteres Bild. Deutschland konnte im Zuge eines erfolgreichen Aufholprozesses hohe Produktivitätssteigerungsraten realisieren und dadurch Ende der 1990er-Jahre fast das Produktivitätsniveau der technologisch und wirtschaftlich führenden Volkswirtschaft, der USA, erreichen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1:

Deutschlands Stundenproduktivität und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf im Vergleich zu den USA,
USA = 100



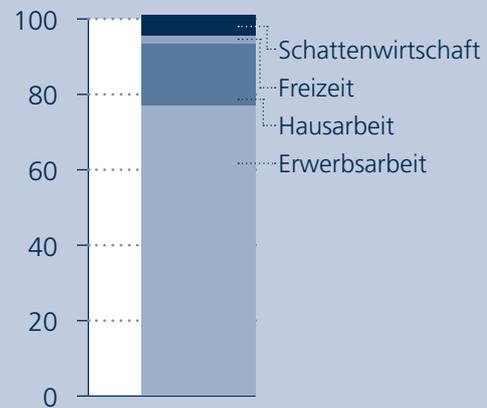
Quelle: TCB, Total Economy Database. Vgl. auch Bormann, R. u. a. (2009), S. 12.

Dennoch fällt auf, dass der Annäherungsprozess beim Pro-Kopf-Einkommen bereits in den 1970er-Jahren bei etwa 75 Prozent des Niveaus der USA stehen blieb. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Deutschland seine Produktivitätsgewinne stärker in Freizeit (also weniger Stunden pro Beschäftigte) und leider auch in Arbeitslosigkeit umsetzte. Auch der Boom im Zuge der deutschen Wiedervereinigung hat diesen Trend nicht verändert. In den letzten Jahren war vor dem Hintergrund der Agenda 2010 und im Zuge des Aufschwungs 2005–2008 eine partielle Umkehr des Trends zu beobachten: Das Produktivitätswachstum ließ nach, während die Beschäftigung leicht zunahm, nicht nur durch eine geringere Arbeitslosigkeit im Aufschwung, sondern auch durch eine höhere Erwerbsbeteiligung. Diese Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts, während Deutschlands Nachbarn ihre Stundenproduktivität weiter steigern konnten, deutet auf strukturelle Schwächen des deutschen Wachstumsmodells hin. Deutschlands jüngste Wirtschaftspolitik hatte mehr Erfolg beim Fordern als beim Fördern.

Vergleicht man allerdings nicht nur das offizielle BIP pro Kopf, sondern berücksichtigt auch weitere der oben erwähnten Wohlstandskomponenten, so ändert sich das Bild. Die Betrachtung der Zeitverwendung verdeutlicht, dass die Menschen in den USA weniger Freizeit als diejenigen in Europa genießen. Zugleich widmen die Amerikaner weitaus weniger Zeit der Haushaltsarbeit als die Europäer, dafür aber mehr Zeit der Erwerbsarbeit. Umgekehrt wird in Europa zwar kürzer am bzw. für den Markt gearbeitet, dafür länger im Haushalt. Würde das offizielle BIP den Wert der Haushaltsarbeit oder sogar den Wert der Freizeit mit einschließen würden die BIP-Differenzen zwischen den USA und den europäischen Staaten viel kleiner ausfallen. Auch die Schattenwirtschaft bleibt in traditionellen Wohlstandsstatistiken unberücksichtigt, stellt aber ebenfalls eine wichtige Komponente des Wohlstands in einer Volkswirtschaft dar. Bei einer Berücksichtigung von Hausarbeit, Freizeit und Schattenwirtschaft als Wohlstandskomponenten nähert sich, wie Abbildung 2 verdeutlicht, das

Abbildung 2:

Deutschlands Wohlstand unter Berücksichtigung wohlstandssteigernder Komponenten, 2002 USA = 100



Quelle: Oliver Blanchard 2007, <http://alphaville.ftdata.co.uk/lib/inc/getfile/5553.jpg>, eigene Berechnungen.

deutsche Wohlstandsniveau dem US-amerikanischen nicht nur stark an, sondern übertrifft es sogar leicht.

Das traditionelle BIP pro Kopf als Wohlstandsziel berücksichtigt auch nicht die Einkommensverteilung, die ebenfalls Einfluss auf den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand nimmt. Denn eine gleichmäßige Verteilung, die im Idealfall über gerechte Löhne und Beschäftigung für alle erreicht wird, integriert die Menschen in die Gesellschaft, ermöglicht Teilhabe und Konsum und verteilt die Chancen in einer solchen Gesellschaft gerechter. Die Verteilung der am Markt erzielten Einkommen verschlechterte sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten in fast allen Ländern. Während die Früchte des Wachstums in den 1950er- und 1960er-Jahren gleichmäßig zwischen Kapital und Arbeit verteilt wurden, sind die Wachstumsgewinne seit Mitte der 1990er-Jahre – und in Deutschland insbesondere zwischen 2000 und 2005 – überwiegend den Kapitaleignern zugeflossen. Die Reallöhne stiegen langsamer als die Produktivität, womit der von der Produktionsseite her gegebene Verteilungsspielraum von der Arbeitnehmerseite nicht ausge-

schöpft wurde. Hinzu kommt, dass die Unterschiede zwischen den Löhnen (die Lohnspreizung) in den letzten Jahren deutlich zunahmen. Im Ergebnis hat sich in Deutschland die Ungleichheit in nur wenigen Jahren sogar dem US-Niveau angenähert – nicht zuletzt, weil die Einkommen der reicheren Schichten, vor allem der reichsten ein Prozent, sehr viel stärker als die Durchschnittseinkommen wuchsen. Durch Steuern und Abgaben sowie Transfereinkommen wird zwar die Verteilung des verfügbaren Einkommens in Deutschland deutlich zugunsten der ärmeren Bevölkerung korrigiert, aber diese Umverteilung konnte die Verschlechterung der Verteilung nur teilweise bremsen.

Soziales Wachstum strebt also ein höheres durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen an, das einerseits im oben dargelegten Sinne sozial produziert, andererseits aber auch besser verteilt wird. Vom Niveau des Einkommens sind die USA mit ihrem Vorsprung von etwa einem Drittel über dem deutschen (siehe Tabelle 1) weiterhin ein Vorbild. Von der Verteilung sollte aber eher Schweden das Ziel sein, wo das ärmste Fünftel der Bevölkerung über 10 Prozent des BIP erhält (USA 5,5 Prozent, Deutschland knapp 7,9 Prozent), wie Tabelle 9 (siehe Seite 24) zeigt. Damit verdienen arme Deutsche (im untersten Einkommensfünftel) immer noch mehr als arme Amerikaner, aber weniger als arme Schweden.

1.3 Die soziale Zukunft in Zeiten der Krise

Die Finanzmarktkrise und die aus ihr folgende realwirtschaftliche Rezession zeigen die große Bedeutung der Nachfrage für das Wachstum. Ihr Einbruch – und nicht angebotsseitige Schwächen – kehrt gegenwärtig nicht nur das im Aufschwung erfolgte Beschäftigungswachstum um, sondern erschwert auch eine weitere Steigerung der Produktivität. Die Auswirkungen auf die Verteilung sind offen, da auch die Kapitaleinkommen von der Krise betroffen sein dürften, doch drohen auch hier Druck auf die Löhne der abhängig Beschäftigten sowie auf die Sozialleistungen, wenn Unternehmen Kosten senken wollen und die Ein-

nahmen des Staates an Steuern und Beiträgen zu den sozialen Sicherungssystemen zurückgehen. Ohne ein Wiedererstarken des Wirtschaftswachstums dürften insbesondere die Verteilungskämpfe weiter zunehmen.

Gegenwärtig steht die Überwindung der Krise im Vordergrund. Staatliche Ausgabenprogramme und Steuersenkungen sollen die Nachfrage stabilisieren. Aber jede Politik gegen die Rezession sollte sich in eine längerfristige Wachstumsstrategie für eine höhere Produktivität, mehr Beschäftigung sowie für eine gerechtere Verteilung einbetten. Diese Strategie für mehr Wohlstand für alle ist auf der Grundlage der vorherigen Analyse zu entwickeln. Dabei stellen sich grundsätzliche gesellschaftspolitische Entscheidungen.

1. Die Gesellschaft muss über die Verteilung der Arbeit zwischen mehr Erwerbsarbeit und mehr Freizeit oder Arbeit jenseits der formellen Erwerbsarbeit (Haushaltsarbeit, Ehrenamt, Schwarzarbeit) entscheiden. Das BIP wächst eben nur mit der Erwerbsarbeit, auch wenn die anderen Tätigkeiten indirekte Wohlfandeffekte haben.
2. Der Staat und die Sozialpartner müssen klare Vorgaben entwickeln, welche Wege der Produktivitätssteigerung erlaubt sind. Gute Arbeit, Umweltschutz, Qualitätsverbesserungen und Verbraucherschutz mögen kurzfristig die Kosten erhöhen, steigern aber letztlich den gesellschaftlichen Wohlstand.
3. Bei der Verteilung gilt es zwischen einer Regulierung der Arbeitseinkommen (Primäreinkommen) und einer Umverteilung über Steuern und Abgaben abzuwägen. Die erste Option sichert eine gleichmäßigere Verteilung durch entsprechende Markteingriffe wie Mindestlöhne oder Wettbewerbsregeln, die beeinflussen, ob Produktivitätsgewinne eher in Faktoreinkommen wie Löhne und Gewinne oder in die Preise weitergegeben werden.

Im Rahmen des Zukunftsprojekts der Friedrich-Ebert-Stiftung können solche Entscheidungen nicht getroffen werden, aber die Kosten und Nutzen der jeweiligen Optionen sind deutlich zu machen. Die ersten Schritte mit dem größten Nutzen und den geringsten Kosten sind die Re-

duzierung der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit und Teilzeitarbeit und die Beschleunigung des realen Produktivitätswachstums unter Berücksichtigung des Prinzips der sozialen Produktivität. In der Folge würde nicht nur die Wertschöpfung, sondern auch der Wohlstand steigen.

Jedoch reichen die durch den Abbau unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und Teilzeit gewonnenen Arbeitsstunden nicht aus, das US-Niveau des BIP pro Einwohner zu erreichen. Soll dieses jedoch erreicht werden, müssten Haushaltstätigkeiten, z. B. Sorgearbeit oder Pflege, in Erwerbsarbeit überführt werden. In diesem Zusammenhang wäre es auch wünschenswert, Schwarzarbeit in offizielle Erwerbsarbeit umzuwandeln. Ein ähnlicher Effekt kann durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit erreicht werden, was bekanntlich auch sehr umstritten ist.

Zentral für die Bewältigung der skizzierten Probleme ist ein soziales Wachstum, also ein dank hoher sozialer Produktivität und Beschäftigung erzielt zunehmendes reales Markteinkommen möglichst vieler Menschen. Im folgenden Kapitel werden in einem internationalen Vergleich Elemente aufgezeigt, mit denen sich das ehrgeizige Ziel eines höheren Wohlstands für alle erreichen lässt. Sicherlich sind die entsprechenden Systembestandteile nicht ohne Weiteres von anderen, hier erfolgreichen Ländern zu übernehmen, doch eröffnet ein solcher Vergleich neue Perspektiven, aus denen besser und unvoreingenommener eine neue Strategie entwickelt werden kann. Im Vordergrund der Betrachtung steht die Produktivität, denn wie ausgeführt, können nur mit einer steigenden Produktivität und dadurch steigenden Einkommen die Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte bewältigt werden.

2. Wachstumspfade im Vergleich: Gibt es einen Königsweg?

Im Zentrum der Wohlstandsanalyse stehen das Pro-Kopf-Einkommen und seine Bestandteile, die Stundenproduktivität und die Arbeitsstunden pro Kopf der Bevölkerung. In Tabelle 1 kommt zum Ausdruck, dass Deutschland (zusammen mit Frankreich) insbesondere seit Mitte der 1990er-Jahre beim Pro-Kopf-Einkommen gegenüber USA, aber auch gegenüber einigen anderen europäischen Volkswirtschaften wie Schweden oder Großbritannien zurückgefallen ist. Die Ursache liegt zum einen in einem langsameren Wachstum der Arbeitsproduktivität, zum anderen in einem geringeren Wachstum der Arbeitszeit pro Kopf der Bevölkerung. Zwar konnten in den letzten Jahren in Deutschland einige Erfolge bei der Arbeitszeit pro Kopf erzielt werden. Dies ging jedoch hauptsächlich zu Lasten der Produktivitätsentwicklung, sodass auch in dieser Phase kaum positive Impulse für das Pro-Kopf-Einkommen erzielt werden konnten.

Auf die Ursachen der divergierenden Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen soll im Folgenden näher eingegangen werden. Dabei werden zunächst die unterschiedlichen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt näher analysiert, um anschließend die Produktivitätsentwicklung und deren Ursachen genauer zu betrachten. Abschließend wird dann auf die für die Entwicklung dieser beiden Angebotsfaktoren wichtige Nachfrage eingegangen, um ein vollständiges Bild der Wachstumspfade der hier analysierten Volkswirtschaften zu gewinnen.

2.1 Pfade zu mehr Beschäftigung

Die Entwicklung der Arbeitszeit pro Kopf der Bevölkerung stellt die erste wichtige Determinante des Pro-Kopf-Einkommenswachstums von Volks-

wirtschaften dar. Wie sich gezeigt hat, basiert die Differenz zwischen den Pro-Kopf-Einkommen der hier untersuchten Volkswirtschaften zu einem wesentlichen Teil auf Unterschieden in dieser Größe. Für eine genauere Analyse lässt sich die Arbeitszeit pro Kopf der Bevölkerung weiter in vier Teilkomponenten zerlegen: in den Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung, in die Erwerbsquote (Anteil der aktiven Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter), in die Arbeitslosenquote und in die Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen. Dabei zeigt sich, dass die unterschiedliche Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen nicht auf divergierende Entwicklungen beim Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15- bis 64-Jährige) an der Gesamtbevölkerung zurückzuführen ist. Seit den 1970er-Jahren ist dieser Anteil in allen betrachteten Ländern leicht angestiegen, wobei die Unterschiede zwischen den Volkswirtschaften abgenommen haben. Heute liegen die Anteile der erwerbsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung durchschnittlich bei etwa zwei Drittel.

Auch mithilfe der Erwerbsquoten, die wiedergeben, welcher Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auch tatsächlich Erwerbsarbeit ausübt oder sucht und sich somit aktiv am Arbeitsmarkt beteiligt, lassen sich die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen nicht erklären. Die Erwerbsquoten sind in allen betrachteten Ländern in den letzten Jahren gestiegen und liegen mittlerweile in allen Ländern bei deutlich über 70 Prozent. Die immer noch vorhandenen leichten Abweichungen sind auf Unterschiede in den altersspezifischen und geschlechterspezifischen Erwerbsquoten zurückzuführen. So erreicht beispielsweise Schweden, zusammen mit den USA, bei der Erwerbsquote der Frauen und den Älteren, aber auch bei den gering Qualifi-

Tabelle 1:

Wertschöpfung und Arbeitsinput pro Kopf sowie Stundenproduktivität,
in \$-Kaufkraftparitäten 2007

	1950	1970	1980	1995	2000	2007
Deutschland*						
BIP pro Kopf	6.375	17.770	22.889	29.298	32.149	34.782
Arbeitsstunden pro Kopf	982	860	765	704	699	690
BIP pro Arbeitsstunde	6,3	20,0	29,0	41,6	46,0	50,4
Frankreich						
BIP pro Kopf	7.888	17.455	22.606	27.932	31.332	34.104
Arbeitsstunden pro Kopf	1028	835	765	643	649	649
BIP pro Arbeitsstunde	7,7	20,9	29,6	43,4	48,3	52,5
Großbritannien						
BIP pro Kopf	10.553	16.374	19.665	26.688	30.690	35.984
Arbeitsstunden pro Kopf	944	875	791	731	754	754
BIP pro Arbeitsstunde	11,2	18,7	24,7	36,5	40,7	47,7
Niederlande						
BIP pro Kopf	9.749	19.466	24.008	30.530	36.177	39.670
Arbeitsstunden pro Kopf	858	747	677	674	732	745
BIP pro Arbeitsstunde	11,4	26,0	35,5	45,3	49,4	53,2
Schweden						
BIP pro Kopf	10.316	19.466	22.865	27.038	31.700	37.998
Arbeitsstunden pro Kopf	993	829	776	763	791	808
BIP pro Arbeitsstunde	10,4	23,5	29,5	35,4	40,1	47,0
USA						
BIP pro Kopf	14.248	22.397	27.684	36.664	42.327	46.662
Arbeitsstunden pro Kopf	801	763	808	876	910	871
BIP pro Arbeitsstunde	17,8	29,3	34,3	41,9	46,5	53,6
EU-15*, **						
BIP pro Kopf	-	15.972	20.718	26.924	30.543	34.089
Arbeitsstunden pro Kopf	-	817	732	677	706	722
BIP pro Arbeitsstunde	-	19,4	28,0	39,8	43,3	47,2

* Vor 1991 Westdeutschland

** Nicht alle Daten vor 1970 verfügbar

Quelle: TCB, Total Economy Database. Vgl. auch Bormann, R. u. a. (2009).

zierten, Spitzenwerte. Sie weisen damit eine weit-
aus stärkere Integration von Frauen wie auch äl-
teren Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt als an-
dere Volkswirtschaften auf.

Deutlichere Unterschiede bestehen zwischen
den hier untersuchten Volkswirtschaften bei der

Arbeitslosenquote. Wie sich in Tabelle 2 ablesen
lässt, ist in allen untersuchten Volkswirtschaften
zwischen 1970 und 1995 die Arbeitslosenquote
gestiegen. Seit 1995 konnten aber die Niederlan-
de, Großbritannien, die USA, Schweden und auch
Frankreich wieder sinkende Arbeitslosenquoten

Tabelle 2:

Arbeitslosenquote,
in Prozent

	Deutschland*	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden	USA
1970	0,6	2,5	1,9	1,0	2,5	4,8
1980	3,2	6,5	5,3	6,0	2,3	7,0
1995	8,1	11,4	8,9	7,1	9,2	5,5
2005	11,1	9,9	5,8	4,7	7,8	5,0

* Vor 1991 Westdeutschland

Quelle: TCB, Groningen Growth and Development Centre; OECD (2008a); eigene Berechnungen.

vermelden. Dagegen hat sich der negative Trend in Deutschland lange Zeit fortgesetzt, wobei vor allem eine relativ höhere Arbeitslosenquote von Frauen und Älteren, aber auch von gering qualifizierten Arbeitskräften, zu konstatieren ist. Erst nach 2005 hat sich die Arbeitslosenquote auch in Deutschland etwas verbessert.

In diesem Zusammenhang gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass manche Länder nach verschiedenen Kriterien einen jeweils unterschiedlichen Teil ihrer aktiven Bevölkerung als erwerbs- und berufsunfähig eingestuft und mit entsprechenden Transferleistungen versorgt haben. Nicht zuletzt aus diesem Grund liegt z. B. in Großbritannien oder auch in Schweden – die ansonsten wegen der niedrigen Arbeitslosigkeit als arbeitsmarktpolitisch erfolgreiche Länder gelten – die Erwerbsunfähigkeit und damit auch die Erwerbsquote höher. In Schweden fällt zudem der hohe Krankenstand der Arbeitskräfte auf. Auch großzügige Maßnahmen zur Reduzierung des tatsächlichen Renteneintrittsalters (z. B. vorzeitiger Ruhestand) wurden in vielen Ländern ergriffen, um auf diesem Weg eine künstliche Reduzierung der Arbeitslosenquote zu bewerkstelligen. Wiewohl dies kurzfristig den Arbeitsmarkt entlastet, ist bei diesen Maßnahmen zu bedenken, dass hiervon negative Auswirkungen auf das Pro-Kopf-Einkommen ausgehen. Es handelt sich hier-

bei um eine defensive Arbeitsmarktstrategie, deren Nachhaltigkeit in den letzten Jahren zu Recht in zunehmendem Maße angezweifelt wurde.¹⁰

Neben den Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosenquoten ist es insbesondere die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit je Beschäftigten, die einen wesentlichen Einfluss auf die divergierende Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen genommen hat. Wie in Tabelle 3 ersichtlich, ist seit den 1970er-Jahren die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit pro Beschäftigten in allen betrachteten Ländern deutlich zurückgegangen, am stärksten in den Niederlanden mit 34 Prozent, gefolgt von Frankreich mit 25 Prozent, Deutschland mit 22 Prozent und Großbritannien mit 18 Prozent. In den USA (8 Prozent) und in Schweden (5 Prozent) ist die Absenkung allerdings weitaus weniger stark ausgefallen. Insofern kann man durchaus von einem längerfristigen Trend zur Arbeitszeitverkürzung in allen untersuchten Ländern sprechen, wobei nur in den USA und Schweden zwischen 1980 und 1995 eine umgekehrte Entwicklung zu beobachten war.

Die Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit pro Erwerbstätigen wird wiederum von einer Reihe von Faktoren wie den Regelungen zur Wochenarbeitszeit, zum Urlaub oder zu den arbeitsfreien Feiertagen beeinflusst. Im gesamten Zeitraum hat, wie Tabelle 4 verdeutlicht, in allen

¹⁰ Vgl. Konle-Seidl, R. und Eichhorst, W. (2008).

untersuchten Ländern ein Trend zu abnehmenden Wochenarbeitszeiten stattgefunden, wenngleich diese in den letzten Jahren wieder leicht angestiegen sind. Gravierende Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern sind hier jedoch kaum festzustellen. Die großen Unterschiede bei der durchschnittlichen Arbeitszeit pro Erwerbstätigen lassen sich daher vor allem auf Unterschiede in der Zahl der Feier-, Urlaubs- und Krankentage zurückführen, die sich in einer unterschiedlichen Anzahl an Arbeitswochen pro Jahr niederschlagen. Insbesondere der deutlich kürzere Urlaub und auch die wenigen sonstigen freien Tage sind für die in den USA höhere Arbeitsleistung im Vergleich zu den europäischen Volkswirtschaften verantwortlich.

Die Reduzierung der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit pro Erwerbstätigen hängt

darüber hinaus mit Entwicklungen bei der Teilzeitbeschäftigung zusammen. Tatsächlich war es dieser Weg, den einige Länder verstärkt zur Erhöhung des Anteils der aktiven Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Erwerbsquote) und zum Beschäftigungsaufbau gewählt haben. So sind beispielsweise in den Niederlanden die seit Mitte der 1990er-Jahren sehr hohen Erwerbsquoten und sehr niedrigen Arbeitslosenquoten primär auf die hohe Zahl an Teilzeitstellen zurückzuführen. Der hohe Teilzeitanteil an allen Beschäftigten in den Niederlanden impliziert jedoch eine nur begrenzte Ausschöpfung des verfügbaren Arbeitsinputs, sodass von dieser Seite auf positive Wohlfandeffekte verzichtet wird. Auch Deutschland hat seinen Teilzeitanteil (siehe Tabelle 5) nahezu verdoppelt und dadurch seine Erwerbsquote seit 1990 gesteigert. Der Ausbau der

Tabelle 3:

Arbeitszeit pro Erwerbstätigen,

in Stunden pro Jahr

	Deutschland*	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden	USA
1970	1.956	2.086	1.967	2.132	1.737	1.937
1980	1.740	1.869	1.758	1.965	1.490	1.824
1995	1.594	1.668	1.667	1.512	1.716	1.850
2005	1.529	1.564	1.617	1.413	1.642	1.790

* Vor 1990 Westdeutschland

Quelle: TCB, Groningen Growth and Development Centre; OECD (2008a); eigene Berechnungen.

Tabelle 4:

Wöchentliche Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten,

in Stunden

	Deutschland*	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden	USA
1985	42,6	42,2	44,1	43,0	–	41,1
1995	40,9	41,5	44,7	40,5	40,2	41,9
2005	41,2	40,8	43,0	39,3	39,9	41,6

* Vor 1990 Westdeutschland

Quelle: TCB, Groningen Growth and Development Centre; OECD (2008a); eigene Berechnungen.

Teilzeitbeschäftigung spielte dagegen in den USA und Schweden eine geringe oder sogar abnehmende Rolle. Zudem ist in den USA (mit 25,2 Stunden) und Schweden (mit 24,8 Stunden) eine längere durchschnittliche Teilzeitarbeit als in Deutschland (mit 17,4 Stunden) und den anderen Vergleichsländern zu konstatieren. Insgesamt kann somit der Ausbau der Teilzeitarbeit die Absenkung der durchschnittlichen jährlichen Stundenzahlen in Deutschland und den Niederlanden und die Erhöhung der durchschnittlichen jährlichen Stundenzahlen in Schweden und den USA zwischen 1980 und 1995 zu einem Großteil erklären.

Fasst man alle Untersuchungsergebnisse zusammen, so ist der Abstand und das Zurückbleiben Deutschlands gegenüber dem Spitzenreiter USA beim Pro-Kopf-Einkommen nur in geringem Maße durch die hierzulande gern dramatisierte demografische Entwicklung bedingt. Auch bei der Erwerbsquote hat Deutschland die USA mittlerweile eingeholt, nachdem es 2000 noch um über 6 Prozentpunkte zurücklag. Die Unterschiede in der Arbeitslosigkeit und der Erwerbsbeteiligung machen relativ wenige Prozentpunkte aus. Die Hauptursache hingegen liegt in der niedrigeren Anzahl der Arbeitsstunden je Beschäftigten, wodurch die Wertschöpfung pro Beschäftigten nur bei ca. drei Viertel des US-Niveaus liegt. Daher bieten sich für Deutschland als Ziele beschäftigungspolitischer Maßnahmen vor allem die Aktivierung der Arbeitslosen und die Reduzierung der Teilzeitarbeit an, gefolgt von einer höheren Beschäftigungsquote bei Frauen und Älteren.

Als Sektor, in dem die zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden können, kommt nur der Dienstleistungssektor infrage. Gerade die wachstums- und beschäftigungspolitisch erfolgreichen Volkswirtschaften haben in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine dynamische Entwicklung im Dienstleistungssektor vorzuweisen, wobei hier neben den unternehmensnahen Dienstleistungen vor allem die hochqualitativen Humandienstleistungen wie Bildung und Gesundheit sowie die sozialen Dienstleistungen wie Kinder- und Altenpflege zu nennen sind. Die USA und Großbritannien sind dabei den Weg der „Marketization“ gegangen, d. h. diese Arbeitsplätze werden über den Markt organisiert. Schweden hat dagegen bereits seit längerem den Bereich hochqualitativer, öffentlicher Dienstleistungen massiv ausgebaut und finanziert diese über höhere Steuern. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die sektoralen Beschäftigungsquoten in den hier untersuchten Volkswirtschaften und die hohen Beschäftigungspotenziale, die sich gerade in Deutschland noch realisieren lassen.

Abschließend sei noch auf die Frage eingegangen, ob die Qualität der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf Kosten der Quantität der Beschäftigung gehen muss. Diese oftmals vorgebrachte Behauptung lässt sich bei einem genaueren Blick in die Empirie nicht bestätigen. So zeigen gerade die beschäftigungspolitisch erfolgreichen Volkswirtschaften, dass ein hoher Beschäftigungsaufbau mit guter Arbeit – messbar beispielsweise anhand des Pro-Kopf-Einkommens-

Tabelle 5:

Teilzeitbeschäftigung,

Anteil an der Gesamtbeschäftigung in Prozent

	Deutschland*	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden	USA
1983	10,5	9,9	19,1	18,3	–	13,4
1990	10,9	11,8	19,9	27,7	14,3	12,2
2000	17,5	14,1	23,4	32,4	13,8	11,3
2006	22,0	12,9	22,7	36,4	13,2	11,1

* Vor 1990 Westdeutschland

Quelle: OECD (2006, 2008b, 2008c); eigene Berechnungen.

Tabelle 6:

Sektorale Beschäftigungsquoten*,

2005 in Prozent

	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Niederlande	Schweden	USA
Insgesamt	65,3	63,4	71,5	73,2	72,6	69,9
..Landwirtschaft	1,5	2,4	0,9	2,2	1,5	1,9
..Industrie	19,6	15,4	15,8	14,4	16,0	12,6
..Dienstleistungen	34,9	35,0	45,2	44,9	46,7	47,1
davon:						
... Handel	9,5	8,4	10,8	10,4	9,0	11,8
... Hotels, Restaurants	2,4	2,1	3,1	2,9	2,0	5,5
... Transport, Informations- dienstleistungen	3,5	4,1	4,9	4,5	4,5	3,1
... Unternehmens- dienstleistungen	8,7	8,2	11,1	11,0	11,3	12,6
... Bildung	3,7	4,6	6,5	5,1	8,0	6,3
... Gesundheit, soziale Dienstleis- tungen	7,1	7,6	8,8	11,2	12,0	7,8
..sonstige Branchen	9,4	10,6	9,5	11,7	8,4	8,3

Quelle: Schmid, G. (2008), S. 97.

*Anteil der Erwerbstätigen (Beschäftigte und Selbstständige) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre)

niveaus, des Armutsrisikos, der Einkommensungleichheit im Allgemeinen wie auch der zwischen den Geschlechtern, der Gefahr von sozialer Exklusion durch langfristige Arbeitslosigkeit, der subjektiven Arbeitszufriedenheit, der Lebenserwartung, des Humankapitals sowie des Grades an politischer Partizipation etc. – vereinbar ist. Einen negativen Tradeoff zwischen diesen qualitativen Faktoren und der Beschäftigungsentwicklung eines Landes scheint es also nicht zu geben. Ganz im Gegenteil, Länder mit hoher Qualität der Arbeit schneiden auch bei der Beschäftigungsentwicklung besonders gut ab, wobei hier abermals Schweden eine Spitzenposition einnimmt.¹¹

2.2 Pfade zu höherem Produktivitätswachstum

Die Wachstumsrate der Stundenproduktivität stellt die zweite wichtige Determinante des Wachstums des Pro-Kopf-Einkommens von Volkswirtschaften dar. Wiewohl der Rückstand Deutschlands hier nicht so gravierend ist wie bei der Entwicklung der Arbeitszeit pro Kopf, ist auch dessen Analyse wichtig, da sich in den letzten Jahren auch hier divergierende Entwicklungen zwischen den untersuchten Volkswirtschaften gezeigt haben. Für ein besseres Verständnis der divergierenden Einkommens- und Wachstumsdynamik der hier untersuchten Volkswirtschaften stellt sich dabei die

¹¹ Vgl. Schmid, G. (2008).

Frage, auf welche Faktoren das höhere Produktivitätswachstum in den erfolgreicherer Ländern zurückzuführen ist. Dieser Frage ist eine Studie

des Conference Board¹² im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung nachgegangen. Die nachfolgende Tabelle 7 fasst deren Ergebnisse zusammen.

Tabelle 7:

Wachstum der Arbeitsproduktivität in ausgewählten Wirtschaftszweigen zwischen 1995 und 2005,
durchschnittlicher jährlicher Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten

	Deutsch- land	Frank- reich	Groß- britan- nien	Nieder- lande	Schwe- den	USA	EU-15*
INFORMATIONEN- UND KOMMUNIKATIONS- TECHNOLOGIE (IKT) – INKLUSIVE POST							
Wachstum der Arbeitsproduktivität in %	5,8	7,2	7,3	8,1	15,7	11,9	6,5
Wachstumsbeitrag durch:							
... Steigerung des Humankapitals**	0,1	0,3	0,5	0,4	0,6	0,5	0,2
... Steigerung des Sachkapitals**	1,0	1,0	2,9	2,8	2,4	2,8	2,1
..... IKT-Kapital	0,4	0,7	2,7	1,2	0,8	1,6	1,3
..... Nicht-IKT-Kapital	0,6	0,3	0,2	1,6	1,6	1,2	0,8
... Steigerung der Multifaktorproduktivität	4,7	5,9	4,0	4,9	12,7	8,6	4,2
SONSTIGES PRODUZIERENDES GEWERBE							
Wachstum der Arbeitsproduktivität in %	2,3	3,3	2,7	3,2	3,8	4,0	2,0
Wachstumsbeitrag durch:							
... Steigerung des Humankapitals**	0,2	0,5	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3
... Steigerung des Sachkapitals**	0,7	1,0	1,0	0,8	2,0	1,4	0,9
..... IKT-Kapital	0,2	0,3	0,6	0,3	0,5	0,4	0,3
..... Nicht-IKT-Kapital	0,5	0,7	0,5	0,5	1,6	1,0	0,6
... Steigerung der Multifaktorproduktivität	1,4	1,8	1,0	1,9	1,4	2,3	0,8
PRIVATE DIENSTLEISTUNGEN							
Wachstum der Arbeitsproduktivität in %	0,4	1,1	2,7	2,1	2,6	2,6	1,0
Wachstumsbeitrag durch:							
... Steigerung des Humankapitals**	-0,1	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2
... Steigerung des Sachkapitals**	1,3	0,8	1,5	0,8	1,6	1,2	1,0
..... IKT-Kapital	0,7	0,4	1,0	0,7	0,7	0,9	0,7
..... Nicht-IKT-Kapital	0,6	0,4	0,5	0,1	0,9	0,3	0,4
... Steigerung der Multifaktorproduktivität	-0,9	0,0	0,8	1,0	0,7	1,1	-0,2

* Die Daten beziehen sich in diesem Fall auf Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Österreich und Spanien.

** pro Beschäftigten

Quelle: EU KLEMS Database; Vgl. auch Bormann u. a. (2009), S. 26.

12 Vgl. Van Art, B. (2009).

Wie aus Tabelle 7 abzulesen ist, stellt die Verbesserung der Qualifikation der Arbeitskräfte und damit die Steigerung des Humankapitals einen wichtigen Produktivitätsfaktor dar. Während andere Volkswirtschaften hier durchaus beachtliche Fortschritte erzielen konnten, konnte Deutschland hier nur vergleichsweise geringe positive Impulse setzen. Phasenweise war der Beitrag der Humankapitalkomponente zum Produktivitätswachstum sogar negativ. Dies weist darauf hin, dass Deutschland im Vergleich zu den anderen Volkswirtschaften bei der Aus- und Weiterbildung zurückgefallen ist. Dies spiegelt sich beispielsweise in den schlechten Ergebnissen der PISA-Studien wider, aber auch in den in den letzten Jahren aufgedeckten Defiziten im Bereich der Universitäten und der frühkindlichen Erziehung. Allenfalls im Bereich des beruflichen Ausbildungssystems konnte Deutschland seine führende Position bewahren. Dennoch steht auch dieses System vor dem Hintergrund des Übergangs in die Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft und bei der Umsetzung des lebenslangen Lernens vor neuen, großen Herausforderungen.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind ein weiterer Grund für die unterschiedlichen Produktivitätsentwicklungen. So hat in den USA und Schweden der IKT-produzierende Sektor – insbesondere die Halbleiterproduktion und Computerherstellung – einen wesentlichen Beitrag zur Produktivitätsbeschleunigung geleistet. Deutschland liegt hier dagegen weit zurück, sogar noch hinter den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich, worin sich die geringe Bedeutung dieses neuen Technologie-sektors innerhalb der deutschen Produktionsstruktur widerspiegelt. Die USA sind dagegen nicht zuletzt dank der engen Verbindungen zwischen den Universitäten und den Unternehmen und dem Vorhandensein eines leistungsfähigen Wagniskapitalmarktes, der die Finanzierung junger Technologieunternehmen ermöglicht, weltweit führend bei der Entwicklung und Umsetzung von neuen Basistechnologien wie den neuen IKT. Auch Schweden setzt entsprechend seiner Industriestruktur, Spezialisierung und Produktpalette eher auf grundlegende Neuerungen und kann daher die damit verbundenen hohen Produktivitäts- und Wachstumseffekte realisieren.

Die Produktivitätseffekte der IKT sind jedoch nicht nur auf den IKT-produzierenden Sektor beschränkt. Auch in den IKT-nutzenden Sektoren haben sie zur Beschleunigung des Produktivitätswachstums beigetragen. Insbesondere in den Jahren 1995–2000 hat in den USA, aber auch in Großbritannien und Schweden vor dem Hintergrund der New-Economy-Euphorie ein IKT-Investitionsboom stattgefunden, der die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität erhöht hat. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich für Deutschland und Frankreich – trotz ebenfalls vorhandenem New-Economy-Boom – nicht beobachten. Daher konnten beide Länder weitaus weniger positive Produktivitätseffekte aus Investitionen in neue IKT realisieren. Nach 2000 konnte Deutschland zwar bei den IKT-Investitionen weiter aufholen. Nun aber waren es die Investitionen in Nicht-IKT-Kapitalgüter, die stark zurückfielen. Seit 2000 kommt daher den Nicht-IKT-Investitionen im Vergleich zu den IKT-Investitionen eine noch größere Bedeutung für das langsamere Produktivitätswachstum in Deutschland zu.

Ein wesentlicher Teil der divergierenden Produktivitätsentwicklung zwischen den hier untersuchten Volkswirtschaften ist auf die Entwicklung der Multifaktorproduktivität zurückzuführen (vgl. Tabelle 7). Diese Größe erfasst alle Einflüsse auf die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität, die nicht direkt durch höhere Investitionen in IKT- und Nicht-IKT-Kapital (Kapitalintensivierung) und nicht durch eine höhere Qualifikation der Arbeitskräfte (Humankapitalintensivierung) erklärt werden können. Dazu zählen üblicherweise der technische Fortschritt, etwa in Gestalt neuer Technologien und Produkte sowie neuer Produktionsprozesse und Organisationsformen. Beispielsweise erfordern die neuen IKT in den IKT-nutzenden Unternehmen oftmals eine Neugestaltung der Organisations- und Produktionsstrukturen oder die Entwicklung komplementärer Produktinnovationen. Hierzu sind mitunter erhebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E) notwendig. Es ist naheliegend, dass komplementäre Verbesserungen der Qualifikation der Beschäftigten sowie des Sachkapitals, die zugleich in Verbesserungen der Organisation eingebettet sind, zu einem höheren Produktivitätswachstum führen, als es sich aus

der bloßen Summe der einzelnen Faktoren erklären lässt. Diese strukturellen Veränderungen und die Bereitstellung der komplementäreren Produktionsfaktoren scheinen die USA, Großbritannien und Schweden weitaus besser realisiert zu haben als Deutschland und Frankreich, was sich in der in diesen Ländern höheren Wachstumsrate der Multifaktorproduktivität im Vergleich zu Deutschland und Frankreich widerspiegelt.

Bei einer sektoralen Betrachtung fällt zudem auf, dass die Beschleunigung des Produktivitätsfortschritts in den USA, aber auch in einigen eu-

ropäischen Ländern, insbesondere im Bereich der privaten Dienstleistungen, allen voran im Groß- und Einzelhandel sowie bei den Finanz- und Unternehmensdienstleistungen, stattgefunden hat (vgl. Tabelle 8). Die Vorstellung, dass sich im Zuge der Veränderungen der sektoralen Wirtschaftsstruktur hin zu den scheinbar unproduktiven Dienstleistungen Wachstumshemmnisse ergeben, scheint sich somit zumindest mit Blick auf die Marktdienstleistungen nicht zu bestätigen. Das Zurückfallen Deutschlands und Frankreichs ist dagegen insbesondere auf das träge oder gar

Tabelle 8:

Sektorale Zusammensetzung des Wachstums der Arbeitsproduktivität im Privatsektor,
durchschnittlicher jährlicher Wachstumsbeitrag in Prozentpunkten

1995–2000	Deutsch-land	Frank-reich	Groß-britan-nien	Nieder-lande	Schwe-den	USA	EU-15*
Insgesamt (in %)	1,9	2,5	2,8	2,1	3,2	2,8	2,0
Elektr. Ausrüstung, Post und Kommunikation	0,4	0,4	0,5	0,3	0,8	0,5	0,4
Verarbeitende Industrie	0,6	0,8	0,2	0,5	1,0	0,6	0,5
Sonstige Industrie	0,4	0,5	0,3	-0,2	0,1	0,1	0,3
Groß- und Einzelhandel	0,7	0,6	0,8	1,2	0,8	0,8	0,6
Finanz- und Unternehmensdienstleistungen	-0,2	0,0	0,7	0,1	-0,1	0,2	0,0
Persönliche und soziale Dienstleistungen	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Umverteilung von Arbeitskräften	0,1	0,2	0,2	0,0	0,5	0,5	0,2

2000–2005	Deutsch-land	Frank-reich	Groß-britan-nien	Nieder-lande	Schwe-den	USA	EU-15*
Insgesamt (in %)	1,2	1,6	2,4	2,2	3,9	3,2	1,4
Elektr. Ausrüstung, Post und Kommunikation	0,2	0,3	0,2	0,3	1,0	0,5	0,2
Verarbeitende Industrie	0,5	0,5	0,8	0,6	0,9	0,8	0,5
Sonstige Industrie	0,4	0,3	0,1	0,2	0,3	-0,1	0,3
Groß- und Einzelhandel	0,5	0,1	0,7	0,6	1,1	1,2	0,3
Finanz- und Unternehmensdienstleistungen	-0,3	0,2	0,7	0,4	0,5	0,6	0,1
Persönliche und soziale Dienstleistungen	-0,2	0,2	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,1
Umverteilung von Arbeitskräften	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,1

* Die Daten beziehen sich in diesem Falle auf Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Österreich und Spanien.

Quelle: EU KLEMS Database.

negative Wachstum der Multifaktorproduktivität im Marktdienstleistungssektor zurückzuführen (vgl. Tabelle 7). In dieser divergierenden Entwicklung liegt daher ein Schlüssel zum Verständnis der Unterschiede im Produktivitätswachstum innerhalb Europas sowie zwischen Europa und den USA.

Insgesamt weist die Produktivitätsanalyse des Conference Board darauf hin, dass Deutschland sowohl bei den Investitionen in Humankapital wie auch in Sachkapital gegenüber anderen Volkswirtschaften zurückgefallen ist. Dies betrifft insbesondere auch die Investitionen in die neuen IKT und die für deren effiziente Nutzung notwendigen Investitionen in komplementäres Sach-, Human-, F&E- und Organisationskapital. Daher sollte Deutschland insbesondere in neues Human- und F&E-Kapital, aber auch in neues IKT- und Nicht-IKT-Kapital stärker investieren, um den Rückstand beim Produktivitätswachstum gegenüber den erfolgreicherer Ländern aufzuholen. Im Mittelpunkt sollte dabei wiederum der Dienstleistungssektor stehen.

2.3 Verteilung, Nachfrage und Wachstum

Investitionen in Sach- und Humankapital wie auch Flexibilisierungen des Arbeitsmarktes stellen angebotsseitige Maßnahmen dar und bestimmen das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft. Inwieweit dieses tatsächlich auch genutzt wird, hängt aber von nachfrageseitigen Faktoren ab. Da die Nachfrageentwicklung auf das tatsächliche Wirtschaftswachstum und damit letztlich auch auf die Produktivität und Beschäftigungsentwicklung einen zentralen Einfluss nimmt, ist eine dynamische Nachfrageentwicklung eine zentrale Voraussetzung für einen erfolgreichen Wachstumspfad. Dies lässt sich beispielsweise anhand der gegenwärtigen Krise beobachten. Mit dem Einbruch bei der Nachfrage und Produktion ist auch die Produktivität und der Arbeitsinput und damit das Pro-Kopf-Einkommen gesunken. Aber auch in der längeren Frist lässt sich beobachten, dass wirtschaftlich erfolgreiche Volkswirt-

schaften wie die USA, Großbritannien oder Schweden in den letzten 15 Jahren insgesamt durch eine dynamische Nachfrageentwicklung bei zugleich positiven Produktivitäts- und Beschäftigungswachstumsraten gekennzeichnet waren. Deutschland wies dagegen eine weitaus trägere Nachfrageentwicklung auf, die zudem noch niedriger als die Produktivitätswachstumsrate ausfiel. Dies hat sich unwillkürlich in ein schwächeres, teilweise negatives Beschäftigungswachstum und in ein geringeres Pro-Kopf-Einkommenswachstum im Vergleich zu den anderen hier untersuchten Volkswirtschaften seit 1990 übersetzt.

Die unterschiedlichen Wachstumsdynamiken der hier untersuchten Länder lassen sich auf unterschiedliche Wachstumsstrategien zurückführen. Während beispielsweise die USA ein stark an der Binnenwirtschaft orientiertes Wachstum verfolgen, wird das Wachstum in Deutschland hauptsächlich von den Exporten getragen. Erzielt wird das hohe Exportwachstum durch eine Strategie zurückhaltender Lohnpolitik, die zu sinkenden Lohnstückkosten führt und so die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrieunternehmen erhöht. Das hohe Exportwachstum der letzten Jahre reicht aber offensichtlich nicht aus, um Deutschland auf mit den USA, Großbritannien oder Schweden vergleichbare Wachstumsraten zu heben. Der Grund hierfür ist, dass der Erfolg auf den Weltmärkten, sichtbar an den steigenden Exportquoten und dem langjährigen Titel des Exportweltmeisters, zugleich mit einem langsamen Wachstum der Binnenmärkte einherging. Diese Erfahrungen zeigen, dass eine hohe Exportdynamik nicht ausreicht, insbesondere nicht in Volkswirtschaften mit großem Binnenmarkt, um in der Gesamtwirtschaft eine hohe Wachstumsdynamik zu erzeugen.¹³

Der einzige Faktor, der eine eindeutige Erklärung für hohes bzw. niedriges Wirtschaftswachstum in Volkswirtschaften zulässt, ist die Binnennachfrage, in der der private Konsum den größten Anteil ausmacht. Im internationalen Vergleich ist ein enger Zusammenhang zwischen privater Konsumnachfrage und Wirtschaftswachs-

13 Vgl. Schettkat, R. und Langkau, J. (2007).

tum deutlich erkennbar. Dort, wo der private Konsum hoch ist, wie beispielsweise in den USA oder Großbritannien, ist auch das Wirtschaftswachstum und damit letztlich auch das Beschäftigungswachstum hoch, während dort, wo der private Konsum nur leicht steigt, wie beispielsweise in Deutschland oder auch in den Niederlanden, das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum sehr gering ausfällt. In der Masse und langfristig dürfte also für Deutschland eine ausreichende Nachfrage nur im Inland zu finden sein, da die Binnennachfrage nach Saldierung der Exporte und Importe über 90 Prozent der gesamten Nachfrage ausmacht. Mit deutlich mehr als der Hälfte der Gesamtnachfrage ist der private Konsum der wichtigste Faktor (siehe Abbildung 3).

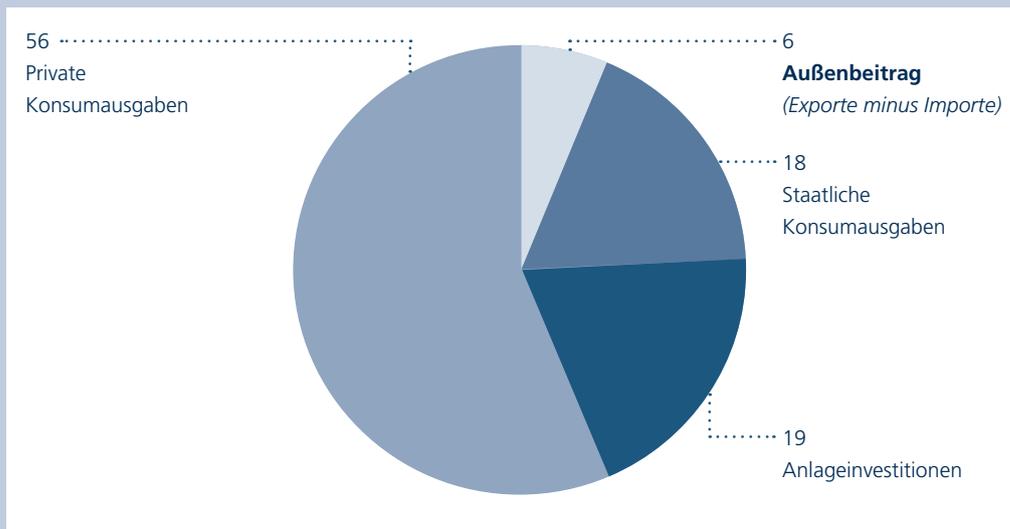
Zusätzlich zur Höhe der Nachfrage spielt auch die Struktur der Nachfrage für den Wachstumspfad einer Volkswirtschaft eine wesentliche Rolle. Wirtschaftswachstum ist stets mit strukturellem Wandel verbunden, wobei in allen entwickelten Volkswirtschaften seit geraumer Zeit eine Entwicklung der Nachfrage hin zu den Dienstleistungen unverkennbar ist. Wird dieser

strukturelle Wandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft behindert bzw. geschwächt, dann führt dies zu empfindlichen Wachstums- und Beschäftigungseinbußen. So sind die hohen Wachstumsraten in den USA und Großbritannien, aber auch in Schweden, vor allem auf einen dynamisch wachsenden Dienstleistungssektor zurückzuführen, während die Stagnation in Deutschland nicht unwesentlich auf die träge Entwicklung der Dienstleistungen und damit primär der inländischen Konsumnachfrage zurückzuführen ist.

Ein starkes Konsumwachstum braucht grundsätzlich eine entsprechend starke Entwicklung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Letzteres war jedoch in vielen Ländern in den letzten Jahren und Jahrzehnten nicht gegeben. Die Lohnquoten sind in fast allen hier untersuchten Volkswirtschaften gesunken, am stärksten jedoch in Deutschland, gefolgt von den USA und den Niederlanden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in fast allen Ländern der lohnpolitische Spielraum nicht ausgeschöpft wurde, d. h. die Lohnsteigerungen lagen unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts

Abbildung 3:

Nachfrage in Deutschland nach Sektoren,
2008 Anteile in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland 2009; eigene Berechnungen.

inklusive der Zielinflationsrate der Zentralbank. Auch die Einkommensungleichheit zwischen den Haushalten hat in den letzten Jahren in allen untersuchten Volkswirtschaften zugenommen.

Allerdings ist es manchen Volkswirtschaften gelungen, mittels staatlicher Maßnahmen wie hohen Steuersätzen für hohe Einkommen die ungleiche Verteilung der Arbeitseinkommen (Primärverteilung) in eine weniger ungleiche Verteilung der verfügbaren Einkommen (Sekundärverteilung) umzuwandeln. Trotzdem zeigen sich noch erhebliche Unterschiede (vgl. Tabelle 9; vor allem letzte Spalte, die das Verhältnis der reichsten zu den ärmsten Einkommen angibt), wobei die USA eine extrem ungleiche Verteilung aufweisen, Deutschland etwa beim OECD-Durchschnitt liegt und Schweden zu den Gesellschaften mit der gleichmäßigsten Einkommensverteilung zählt. Das schwedische Beispiel zeigt, dass trotz starker Umverteilung der Einkommen über hohe Steuersätze eine erfolgreiche Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung möglich ist. Die USA und Großbritannien weisen dagegen weitaus geringere Steuersätze aus, sodass dort auch die Umverteilungswirkung des Steuersystems weitaus geringer ist, ohne dass jedoch diese Länder im Vergleich zu Schweden eine erfolgreichere Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung aufweisen.

Trotzdem lässt sich bei einem internationalen Vergleich auch in jüngerer Zeit beobachten, dass Konsum und Löhne in manchen Ländern mitunter entkoppelt waren, d. h. dass der Konsum schneller als die Löhne gestiegen ist. Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich dadurch erklären, dass die Massenkaukraft der privaten Haushalte mangels steigender Löhne und bei steigender Ungleichheit der Einkommensverteilung auch über den Umweg der Kreditexpansion stabilisiert und gestärkt werden kann. Dies impliziert im Umkehrschluss allerdings eine zunehmende Verschuldung der privaten Haushalte, wenn der Konsumanstieg über dem Lohnzuwachs liegt und Ersparnisse aufgebraucht sind. Letzteres ist vor allem in jenen Ländern geschehen, in denen die Immobilienpreise seit Mitte der 1990er-Jahre stark gestiegen sind und in denen die Möglichkeit bestand, Hypothekenzinsen von der Steuer abzusetzen, vor allem in den USA und Großbritannien. Im Zuge des Immobilienbooms bestand dort die Möglichkeit, höhere Kredite aufzunehmen und mit den steuerlich begünstigten Hypothekendarlehen Konsumausgaben auf Pump zu tätigen. In Deutschland und Frankreich hat eine solche Entwicklung dagegen mangels Immobilienboom nicht stattgefunden, sodass auch von dieser Seite die Konsumnachfrage nicht gestützt wurde.

Tabelle 9:

Verteilung der verfügbaren Einkommen,

2005 in Prozent des BIP

	1. Quintil	2. Quintil	3. Quintil	4. Quintil	5. Quintil	Verhältnis 5./1. Quintil
Deutschland	7,9	13,5	17,7	23,0	37,9	4,8
Frankreich	9,0	13,7	17,5	22,4	37,3	4,1
Großbritannien	7,7	12,1	16,4	22,3	41,6	5,4
Niederlande	9,0	14,1	18,1	22,8	36,1	4,0
Schweden	10,2	14,9	18,6	22,7	33,6	3,3
USA	5,5	11,3	16,4	23,0	43,8	7,9
OECD-30	8,1	13,2	17,5	22,8	38,4	4,7

Quelle: OECD (2008d); eigene Berechnungen.

Eine derartige Entwicklung – hohes Konsum- und Wirtschaftswachstum bei zunehmender Einkommensungleichheit und Verschuldung der privaten Haushalte – kann längerfristig nicht nachhaltig sein, wie gegenwärtig das Platzen der Spekulations- und Verschuldungsblase in den USA und Großbritannien eindrucksvoll verdeutlicht. Kredite sind zwar eine zentrale Voraussetzung für Wachstum, da Unternehmen damit Investitionen in neue Produktionsanlagen und Technologien vorfinanzieren. Es darf dabei aber nicht zu einer exzessiven Kreditvergabe kommen. Im Zuge des Platzens der Immobilien- und Kreditblase sind nunmehr viele US-Haushalte überschuldet. Da sie wieder mehr sparen müssen, fallen sie nicht nur für die nationale Volkswirtschaft, sondern auch für die Weltwirtschaft als Konjunkturlokomotive aus. Von dem daraus resultierenden weltweiten Wirtschaftsabschwung sind daher auch andere Volkswirtschaften negativ betroffen, insbesondere traditionelle Überschussländer wie Deutschland, deren Wirtschaftsentwicklung bisher in besonderem Maße vom Export abhing.

Gegenwärtig ist die Finanz- und Geldpolitik gefordert, um mithilfe expansiver Maßnahmen die Finanz- und Wirtschaftskrise zu überwinden. Dies wird in den USA weitaus stärker betrieben als in Deutschland und anderen europäischen Staaten, was mit ein Grund sein dürfte, warum die USA gemäß den gegenwärtigen Wachstumsprognosen für 2009 und 2010 einen weitaus geringeren Konjunkturabschwung erleiden werden als Deutschland. Insofern spiegelt sich hier ein Mangel an antizyklisch betriebener Politik in Deutschland wider. Diese Erkenntnis wird auch durch einen Blick auf die längerfristige Wirtschaftsentwicklung untermauert. So sind die langfristig wirtschaftlich erfolgreichen Volkswirtschaften wie die USA und Großbritannien, aber auch Schweden, durch einen antizyklischen Einsatz ihres fiskal- und geldpolitischen Instrumentariums gekennzeichnet. In den letzten Jahren wurde dort in konjunkturellen Abschwungphasen dank expansiver Maßnahmen nicht nur die

kurzfristige Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung stabilisiert, sondern es wurde damit auch vermieden, dass die üblicherweise stark prozyklisch verlaufenden Investitionen in Sach- und F&E-Kapital zu stark einbrachen, was sich negativ auf den längerfristigen Wachstumspfad der Volkswirtschaften ausgewirkt hätte. In Deutschland und der Eurozone war die Geld- und Fiskalpolitik dagegen in den letzten Jahren und Jahrzehnten eher prozyklisch und zu defensiv angelegt, mit entsprechend negativen Folgen für den kurz- wie auch längerfristigen Wachstumsprozess.¹⁴

Aus den längerfristigen Entwicklungen wie auch aus der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise ist daher für Deutschland die Schlussfolgerung zu ziehen, dass der Konsum gestärkt werden muss, wobei aus sektoraler Sicht insbesondere die Nachfrage nach Dienstleistungen zu fördern ist, da hier die größte Produktions- und Beschäftigungslücke im Vergleich zu den USA und anderen Ländern besteht und erhebliche Produktivitäts- und Wachstumspotenziale existieren. Letztlich hat auch die Analyse gezeigt, dass sich mehr Beschäftigung im Dienstleistungssektor mit höherer Produktivität vereinbaren lässt. Sie ist vor allem durch einen größeren Kapitalstock (Humanvermögen, IKT, immaterielles Kapital) zu erzielen. Dessen Aufbau erfordert Investitionen, die nur in einem Wachstumskontext mit stabiler Nachfrage und gleichmäßigerer Verteilung getätigt werden. Hier ist der Staat gefordert, beispielsweise durch eine angemessene Steuerpolitik, oder auch durch eine Sozialpolitik, die die privaten Haushalte effektiv vor den großen Lebensrisiken absichert und damit die Unsicherheit und den Hang zum Angstsparen reduziert. Bei geringer Marktmacht der Arbeitnehmer/innen und schwachen Gewerkschaften bietet sich zudem die Einführung von Mindestlöhnen an, die ebenfalls die Ungleichheit begrenzen. Die meisten OECD-Länder verfügen über derartige Mindestlöhne. Die wichtigste Ausnahme sind die skandinavischen Länder, in denen aber die Gewerkschaften dank ihres sehr hohen Organisa-

14 Aghion, Ph. (2006).

tionsgrades tarifvertraglich faktisch einen Mindestlohn durchsetzen können. Zugleich gilt es, die Konsum- und Investitionstätigkeit der privaten Haushalte und Unternehmen durch eine expansive und antizyklische Geld- und Fiskalpolitik zu flankieren.¹⁵ Um eine exzessive Kreditexpansion für spekulative Zwecke, die der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise zugrunde liegt, zu vermeiden, ohne die realwirtschaftliche Entwicklung in ihren Wachstumsmöglichkeiten zu beschränken, sollte die Geldpolitik durch eine effektive Regulierung der Finanzmärkte unterstützt werden.

Der internationale Vergleich von Wachstumspfaden hat zwar gezeigt, dass es keinen Königsweg zu einem höheren und gerechter verteilten Wohlstand gibt, den man einfach auf Deutschland übertragen könnte. Dennoch ist deutlich geworden, dass hinsichtlich der Entwicklungen von Beschäftigung und Produktivität, aber auch hinsichtlich einer wachstumsförderlichen Nachfrageentwicklung Deutschland einiges von anderen Ländern lernen kann. Im folgenden Kapitel werden diese Elemente abgewogen, auf den deutschen Kontext angepasst und in einem neuen sozialen Wachstumsmodell integriert.

15 Vgl. Schettkat, R. und Langkau, J. (2007).

3. Mit einem neuen sozialen Wachstumsmodell aus der Krise

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise hat die zentrale Rolle einer solide finanzierten Nachfrage für nachhaltiges Wachstum deutlich gemacht. Wenn jetzt das Angebot in Deutschland besonders stark einbricht, dann offensichtlich nicht, weil zu hohe Löhne und ein aufgeblähter Wohlfahrtsstaat die Unternehmen von Investitionen und Beschäftigungsaufbau abhielten. Im Gegenteil: Löhne und Sozialleistungen sind nun die – eher zu schwach ausgeprägten – Rettungsanker für die ins Straucheln geratene Volkswirtschaft, die sich zu sehr auf die Exportnachfrage verlassen hat. Nach jahrelangem Bemühen um Haushaltskonsolidierung und Verringerung der Staatsquote muss der Staat nun erst recht mit Milliardenprogrammen eingreifen, um das Finanzsystem zu stabilisieren und die Realwirtschaft vor einem längeren Abschwung zu bewahren.

Die Krise wird einen Großteil der ohnehin schon geringen Wachstumserfolge der letzten Aufschwungjahre vernichten, wenn nicht sogar noch mehr. Produktivität und Beschäftigung gehen zurück, wobei vor dem Hintergrund von Nachfrageeinbruch und Outputrückgang der raschere Rückgang der Beschäftigung in den USA die Produktivität schont, während in Deutschland dank stabilerer Arbeitsmärkte (v. a. Kurzarbeit) die Produktivität schneller einbrechen dürfte. Neues Wachstum braucht aber mehr Beschäftigung und höhere Produktivität zugleich und ist nur zum Teil in einer nach der Krise irgendwann wieder anspringenden Exportnachfrage zu erwarten. Wie im vorangegangenen Kapitel deutlich geworden, muss sich neues Wachstum vielmehr auf eine aus besser verteilten Einkommen gespeisten Binnennachfrage stützen: „Soziales Wachstum“.

Derzeit konzentriert sich die Krisenbekämpfung zwangsläufig auf schnell wirkende Maßnahmen. Dennoch sollte die Politik die Krise und das

Volumen der nun notwendigen staatlichen Ausgaben nutzen, um einem nachhaltigeren Wachstumsmodell für Deutschland zum Durchbruch zu verhelfen. Wie in diesem Kapitel gezeigt wird, bedarf es dazu einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Politik, die angebotsseitig Investitionen in soziale Produktivität und gute Arbeit unterstützt und nachfrageseitig für eine gerechte Verteilung der Produktivitätsgewinne sorgt. Einzubetten ist diese Politik in ein neues Verhältnis von Markt und Staat, in dem die gesamtwirtschaftliche Rolle des Staates gestärkt und die Entwicklung von Sektoren mit Zukunft, insbesondere bei Dienstleistungen, besonders gefördert wird. Eine ökonometrische Simulation am Ende des Kapitels zeigt, dass mit einer entsprechenden Politik erhebliche Verbesserungen bei BIP-Wachstum, Produktivität, Beschäftigung und Verteilung bis 2020 erreicht werden können.

3.1 Mit der ganzen Wirtschaft in eine bessere Zukunft: Angebot und Nachfrage, Markt und Staat

Für neues Wachstum ist es erforderlich, in Deutschland sowohl die Produktivität als auch den Arbeitseinsatz zu erhöhen. Wie im ersten Kapitel beschrieben, sollte beides aber auf eine Art und Weise geschehen, die den realen Wohlstand erhöht, und nicht an anderen Stellen wieder Wohlstandsverluste verursachen.

So sollte der Arbeitseinsatz insbesondere in Form der Reduzierung der Arbeitslosigkeit sowie unfreiwilliger Teilzeitarbeit erhöht werden. Inwieweit darüber hinaus mehr Erwerbsarbeit den Wohlstand erhöht, muss aus guten Gründen hinterfragt werden: Denn erstens ist Freizeit selbst eine wichtige Komponente von Wohlstand und alle reicheren Länder haben in den letzten Jahr-

zehnten die Produktivitätsgewinne zum Teil, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, in mehr Freizeit umgesetzt. Und zweitens bedeutet mehr Erwerbsarbeit weniger Zeit für andere Tätigkeiten. Wenn etwa Einkommensunterschiede nur auf Unterschieden im Ausmaß der Auslagerung von Tätigkeiten der Haushaltsproduktion in den Markt beruhen (Marketization), ohne dass sich deren Produktivität verändert, drücken sich in diesen Einkommensunterschieden keine Wohlstandsunterschiede aus.¹⁶ In der Realität hat die mit der Marketization verbundene Änderung der Ausführung und Organisation der vormals in Eigenarbeit erbrachten Tätigkeiten Auswirkungen auf die Produktivität und kann so den realen Wohlstand erhöhen. Mehr Erwerbsarbeit schränkt aber neben der Zeit für Haushaltsproduktion auch die Zeit für ehrenamtliche Tätigkeiten, Pflege sozialer Netzwerke etc. und natürlich auch für Schwarzarbeit ein.

Auch die Produktivität kann auf eine Weise gesteigert werden, die letztlich den Wohlstand beeinträchtigt. Aus den Zahlen eines gestiegenen BIP pro Arbeitsstunde wird zunächst nicht ersichtlich, ob sie mit härteren Arbeitsbedingungen, zu Lasten der Umwelt, auf dem Rücken der Verbraucher oder aber durch reale Verbesserungen in der Organisation der Arbeit und Zuhilfenahme modernerer und besserer Techniken erreicht wurde. Produktivitätswachstum sollte nicht mit Kosteneinsparungen bei Inputpreisen und/oder Löhnen verwechselt werden, die die Wertschöpfung nur umverteilen, anstatt sie zu steigern. Stattdessen bedarf es eines klareren Bewusstseins dafür, dass allein die Steigerung der sozialen Produktivität den Wohlstand für alle erhöht.

Theoretisch könnte man neues Wachstum dadurch erreichen, dass man in beiden Komponenten des Pro-Kopf-Einkommens – Produktivität und Beschäftigung – versucht, auf ein höheres Niveau zu kommen, indem dafür jeweils optimale Bedingungen geschaffen werden. Das bisherige Wachstumsmodell Deutschlands, das mit niedrigeren Löhnen mehr gering Qualifizierte in Ar-

beit bringen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit steigern sollte, hat womöglich etwas mehr Beschäftigung erzeugt, aber eben auf Kosten des Produktivitätswachstums. Es ist ihm nicht gelungen, den negativen Trade-off zwischen Beschäftigungsentwicklung und Produktivitätswachstum zu überwinden. Obendrein waren die neu geschaffenen Arbeitsplätze oft keine „guten“, sondern prekäre oder atypische Beschäftigung. Die Krise zeigt, dass selbst dieser halbe Erfolg nicht nachhaltig zu bewahren ist. Das entscheidende fehlende Glied in der Wirkungskette war die – von einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung abhängige – Binnennachfrage.

Die Wirtschaftsentwicklung ist ein stetes Wettrennen zwischen Produktivitätswachstum und Nachfrageentwicklung. Bleibt die Nachfrageentwicklung und damit das Wirtschaftswachstum hinter dem Produktivitätswachstum zurück, dann resultiert daraus zwangsläufig eine geringere Beschäftigung. Aber auch eine Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts ist nicht zielführend, da dadurch die Pro-Kopf-Einkommensentwicklung behindert wird. Eine offensive Wachstumsstrategie muss daher gleichermaßen auf eine hohe Produktivitätsdynamik und eine hohe Nachfragedynamik abzielen, um auch eine positive Beschäftigungsentwicklung und damit einen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozess zu erzielen.

Die Einkommensverteilung ist nicht nur Ergebnis (politisch beeinflusster) wirtschaftlicher Tätigkeit, sondern über ihre Nachfragewirkung auch eine Determinante aller weiteren wirtschaftlichen Entwicklung – denn die Nachfrage nimmt nicht nur einen zentralen Einfluss auf das Beschäftigungsniveau, sondern auch auf die Produktivitätsentwicklung selbst. Denn die Investitionen in Sach- und Humankapital sowie in Forschung und Entwicklung (F&E) hängen nicht nur von angebotsseitigen Faktoren wie den Präferenzen der Wirtschaftssubjekte oder den Institutionen der Gesellschaft ab, sondern auch von der Nachfrage. So spielt die Nachfrageentwicklung

16 Eine der wichtigsten Studien zum Vergleich USA-Europa sieht in der stärkeren Marketization der Haushaltsproduktion in den USA die Haupterklärung für den Einkommensunterschied. Vgl. Gregory, M. u. a. (2007).

(neben der Profitabilität) eine entscheidende Rolle bei der Investitionsentscheidung und damit letztlich auch für den technischen Fortschritt und die Produktivitätsdynamik einer Volkswirtschaft: Eine höhere Nachfrage führt zu höheren Kapazitätsauslastungen in den Unternehmen, wodurch Investitionen angeregt werden, um Engpässe zu vermeiden und wachsende Märkte zu bedienen (Akzeleratoreffekt). Die Durchschnittsproduktivität steigt aufgrund der Expansion des Marktes im Zuge tieferer Arbeitsteilung und zunehmender Spezialisierung. Zudem verkörpern verschiedene Jahrgänge an Kapitalgütern unterschiedliche Technologieniveaus, sodass mehr Nachfrage über mehr Investitionen nicht nur den Kapitalstock erhöht, sondern über die Inkorporation von neuen Technologien zugleich auch die Durchschnittsproduktivität steigert. Weitere positive Produktivitätseffekte können sich über Lernprozesse bei der Arbeit ergeben, die ebenfalls über eine nachfrageseitige Stimulierung der Wirtschaftsaktivität entstehen. Die Arbeitsproduktivität wird somit nicht nur durch das Reallohnwachstum beeinflusst, sondern auch über die Nachfragedynamik. Daraus ergibt sich, dass die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität und damit des Produktionspotenzials ebenfalls von der Wachstumsrate der Nachfrage abhängt. Die Nachfrage beeinflusst also nicht nur die Ausschöpfung und Nutzung der produktiven Ressourcen zu irgend einem Zeitpunkt, sondern auch die Entwicklung dieser Ressourcen über die Zeit, durch induzierten technischen Fortschritt und Innovationen. Somit ist eine gleichmäßigere Einkommensverteilung nicht nur eine Frage sozialer Gerechtigkeit, sondern unverzichtbares Element nachhaltiger Wirtschaftspolitik.

Um eine entsprechende Nachfragedynamik zu entfalten, ist eine Abkehr vom jahrelang gepflegten Leitbild des „Exportweltmeisters“ Deutschland unabdingbar, der sich bei näherem Hinsehen auch eher als problematischer „Exporteuropameister“ entpuppt: Deutschlands Außenhandelsüberschuss ist zuletzt zu etwa 80 Prozent gegenüber den europäischen Nachbarn entstanden und stellt damit eine zusätzliche Belastung für die wirtschaftliche Entwicklung Europas dar. Denn die deutsche Kombination aus der Dämp-

fung privater Nachfrage aufgrund von Lohnstagnation und Dämpfung der öffentlichen Nachfrage im Rahmen der Haushaltskonsolidierung setzt die Partnerländer in Europa unter doppelten Druck: Die Nachfrage des bevölkerungsreichsten Landes Europas entwickelte sich unterdurchschnittlich und drückte zugleich mit der schwachen Lohnentwicklung auch auf die Lohnentwicklungen in anderen Ländern.

Das globale Ausmaß der Krise dürfte die Möglichkeiten einer Kompensation der schwachen Binnennachfrage durch Ausweitung der Exporte auf Jahre hin zusätzlich einschränken. Zur Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland, die über 90 Prozent der Gesamtnachfrage ausmacht, wenn man Ex- und Importe saldiert, gibt es keine Alternative. Wie Abbildung 3 gezeigt hat, macht neben der staatlichen Nachfrage und der Nachfrage durch Unternehmen (Investitionsgüter etc.) der private Konsum mit deutlich mehr als der Hälfte den Löwenanteil der Binnennachfrage aus. Daher gilt es vor allem, die Massenkaufkraft zu stärken.

Um die Massenkaufkraft nachhaltig zu fördern, müssen sich die Löhne mit dem langfristigen Produktivitätstrend plus Zielinflationsrate entwickeln. Nur so sind deflatorische Tendenzen und Reallohneinbußen zu verhindern. Ein einheitlicher Mindestlohn und verbindliche Flächentarifverträge sollten der ständigen Lohnzurückhaltung ein Ende setzen und für eine gleichmäßigere Primäreinkommensverteilung sorgen, die den Umverteilungsbedarf verringert und dessen Deckung zugleich erleichtert. Darüber hinaus sollte staatliche Umverteilung durch eine bessere Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen die Binnennachfrage weiter stärken. Eine höhere Massenkaufkraft mit einer besseren Verteilung ist zudem unerlässlich für den Ausbau des Dienstleistungssektors, der im internationalen Vergleich in Deutschland einen großen Nachholbedarf aufweist

Doch nicht nur im Zusammenhang mit der Förderung der Binnennachfrage durch eine effiziente Verteilungspolitik fällt dem Staat eine besondere Verantwortung zu, sondern auch bei der Re-Regulierung der Märkte. Aus Fehlern, die bei der De-Regulierung etwa in den Bereichen Ener-

gie (Schaffung privater Monopole) oder Post (Lohnsenkungsspirale) gemacht wurden, sollten Lehren zur Förderung fairen Wettbewerbs nach transparenten, sozialen, ökologischen und verbraucherfreundlichen Kriterien gezogen werden. Eine Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung des Staates bedeutet durchaus, Wettbewerb und private Initiative nach Kräften zu fördern – aber nicht auf Kosten der Umwelt oder der Verbraucher und auch nicht auf Kosten der Arbeitnehmer, weder im Inland noch im Ausland. In einem neuen, nachhaltigen Wachstumsmodell betreibt der Staat daher weder eine blinde Liberalisierungspolitik noch diktiert er der Wirtschaft die vermeintlich besten Lösungen, sondern er lenkt den systemimmanenten Drang des Wettbewerbs zu höherer Profitabilität in Richtung höheres soziales Wachstum.

Dazu muss auch neuen Unternehmen und Innovationen der Markteintritt erleichtert werden, indem sie einfacher an Kapital für gute Ideen und realwirtschaftliche Investitionen kommen (Risikokapital). Unterstützt werden sollte dies durch Leitlinien, die verhindern, dass ausgerechnet jene Geschäftsmodelle gefördert werden, die ihre Profitabilität vorrangig aufgrund niedrigerer Löhne (wie z. B. bei Briefzustellern), Externalisierung von Kosten (z. B. durch Auslagerung umweltschädigender Prozesse in Länder mit geringeren Standards) oder Verbrauchertäuschung (z. B. durch Tarifschunel und Abofallen) erzielen.

Ordnungspolitischer Vorrang gebührt der Ausrichtung der Finanzmärkte auf die Finanzierung der Realwirtschaft, und zwar nicht nur um neuen Unternehmen leichten Zugang zu Risikokapital zu ermöglichen, sondern auch um bestehenden Unternehmen die Deckung ihres Kreditbedarfs zur Finanzierung notwendiger Investitionen und Anlegern stabilere Anlagemöglichkeiten zu sichern. Die zunehmende Kreativität bei der Entwicklung von Finanzprodukten und eine wachsende Anzahl von Ausnahmen bei der Überwachung der Finanzmärkte bei gleichzeitig zunehmendem Einfluss von nur bedingt unabhängigen Ratingagenturen standen im Zentrum der Entstehung der Finanzmarktkrise und hemmten zugleich die Entwicklungsmöglichkeiten der Realwirtschaft. Finanzgeschäfte mit mehrfach ge-

bündelten und restrukturierten Produkten, die oft nur noch in Wetten auf abgeleitete Indizes bestehen, sind daher deutlich schärfer zu regulieren und zu überwachen, im Zweifelsfall sogar zu verbieten, während das klassische Bankgeschäft mit direkten Kundenbeziehungen zwischen Einlegern und Bank auf der einen Seite und Kreditnehmern und Bank auf der anderen Seite wieder gestärkt werden sollte.

Eine Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung des Staates sollte sich jedoch nicht darauf beschränken, der Privatwirtschaft gemeinwohldienliche Spielregeln vorzugeben und über ihre Einhaltung zu wachen, sondern darüber hinaus in jenen Bereichen als gesamtgesellschaftlicher Unternehmer aufzutreten, in die es sich aus privatwirtschaftlicher, einzelunternehmerischer Sicht nicht zu investieren lohnt, die aber für die Gesamtwirtschaft und das Gemeinwohl unverzichtbar und förderlich sind.

Dem Ziel der Haushaltskonsolidierung folgend, hat Deutschland stattdessen seit mehr als einem Jahrzehnt versucht, nicht nur bei den öffentlichen konsumtiven Ausgaben zu sparen, sondern auch bei den öffentlichen Investitionen. Ein Teil der Schwierigkeiten liegt in den derzeit suboptimalen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, ein anderer Teil wurzelt aber auch in dem Glauben, dass eine Verringerung der Staatsquote durch Ausgabenkürzungen und Steuersenkungen automatisch das Wachstum der Privatwirtschaft stimuliere. Die diesem Glauben zugrunde liegende Vorstellung, die gesamte Wirtschaft sei nach dem Muster eines privaten Unternehmens oder einzelnen Haushaltes zu begreifen, geht in die Irre. Betriebswirtschaftlich ist es für ein privates Unternehmen rational, Kosten zu senken, Arbeitnehmer zur Lohnzurückhaltung anzuhalten, nach Möglichkeiten zu suchen, allgemeine Standards zu unterlaufen und eigene Reproduktionskosten möglichst auf andere abzuwälzen – das schafft Wettbewerbsvorteile und ermöglicht im Erfolgsfalle eine höhere Profitabilität. Gesamtwirtschaftlich aber kann eine solche Strategie sich als katastrophal erweisen, denn Kostenexternalisierung und Lohnsenkungsdruck führen unweigerlich zu einer Schwächung der Nachfrage und zugleich un-

terbleiben gemeinwohldienliche und gesamtwirtschaftlich sinnvolle Investitionen in Infrastruktur, Versorgungsnetze und Humankapital.

Im Ergebnis ist Deutschland jedenfalls hinsichtlich seiner öffentlichen Investitionen weit hinter die Nachbarländer zurückgefallen – zuletzt (2007) mit einer öffentlichen Investitionsquote von gerade einmal 1,4 Prozent des BIP (Deutschland 1991 = 2,7 Prozent), während sie bei den europäischen Nachbarn (EU-15) im Durchschnitt bei 2,4 Prozent und in den skandinavischen Ländern sogar über 3 Prozent des BIP lag. Daraus sollte nicht nur die Konsequenz gezogen werden, zu den anderen Ländern aufzuschließen und deren derzeitiges Durchschnittsniveau zu erreichen, sondern vielmehr einen investiven Nachholprozess einzuleiten, indem die öffentlichen Investitionen für mehrere Jahre auf über drei Prozent gehoben werden – nötigenfalls auch unter Inkaufnahme höherer öffentlicher Schulden.

Öffentliche Investitionen haben mehrfache Effekte: Zunächst wirken sie als Nachfragestimulus für die Privatwirtschaft und befördern dadurch, wie oben beschrieben, die Produktivitäts- und Beschäftigungsentwicklung. In diesem Sinne wurden sie auch vorrangig im Rahmen der bisher von der Regierung verabschiedeten Konjunkturprogramme gegen die Krise begriffen. Sie haben aber auch, richtig eingesetzt, einen komplementären Effekt gegenüber Investitionen der Privatwirtschaft, indem sie deren (längerfristigen) Wirkungsgrad durch die Herstellung einer verbesserten öffentlichen Infrastruktur und eines besseren Humankapitalstocks erhöhen. Zur Optimierung dieser Komplementarität bedarf es der vorausschauenden Identifikation zukünftiger Wachstumssektoren, wobei diese sich nicht auf internationale Wettbewerbsfähigkeit im Sinne von Profitabilität oder etwaige „nationale Champions“ einzelner Großunternehmen beschränken darf, sondern gesamtwirtschaftliche Produktivitäts- und Beschäftigungspotenziale in den Blick nehmen muss. Dem internationalen Vergleich von Wachstumspfaden im zweiten Kapitel folgend, fällt hier insbesondere der Dienstleistungssektor ins Auge.

3.2 Sektoren mit Zukunft – Qualitätsdienstleistungen in Bildung, Pflege und Haushalt

Deutschlands Dienstleistungssektor ist zurückgefallen. Bei aller Heterogenität der darunter versammelten Berufsbilder ist besorgniserregend, dass, wie im zweiten Kapitel gezeigt, Deutschland nach 2000 einen im internationalen Vergleich einzigartigen Rückgang der Stundenproduktivität in diesem Sektor verzeichnete. Diese Schwäche resultiert nicht zuletzt auch aus der Lohnzurückhaltungsstrategie und der daraus resultierenden schwachen Binnennachfrage. In den letzten zehn Jahren wurde versucht, diese Schieflage dadurch zu überwinden, dass die Entwicklung eines Niedriglohnssektors in der Hoffnung gefördert wurde, dass dieses Angebot an billigen Arbeitskräften eine entsprechende Nachfrage schafft. Im Ergebnis haben die Unternehmen durch Auslagerung von Dienstleistungen ihre Kosten gesenkt, was zum Exporterfolg und zu Gewinnsteigerungen geführt hat, während die Masse der Haushalte zu geringe Einkommenszuwächse hatte, um Dienstleistungen in größerem Umfang nachzufragen. Dies stellt insofern keine konsistente Wachstumsstrategie dar.

Insbesondere bei einer Ausweitung des Dienstleistungssektors ist es jedoch für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung wichtig, dass die Löhne in allen Bereichen mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Produktivität plus Zielinflationsrate wachsen. Das ist nicht zu verwechseln mit der Vorstellung, die Löhne sollten nur für jene Arbeitsplätze steigen, deren Produktivität wächst. Nur die Verknüpfung der Lohnentwicklung über verschiedene Sektoren und Branchen hinweg mit dem durchschnittlichen Produktivitätswachstum der gesamten Wirtschaft verhindert ein immer weiteres Auseinanderdriften der Löhne und vermeidet eine weitere Schwächung der Massenkaufkraft bzw. Masseneinkommen. Ein Frisör oder eine Lehrerin bspw. können ihre Produktivität nicht auf dieselbe Weise und schon gar nicht im gleichen Maße steigern, wie es z. B. ein Industriearbeiter oder eine

IT-Spezialistin mit entsprechender Technologie können. Für eine ganze Reihe von Dienstleistungen bedeutet dies, dass die Löhne stärker als ihre Produktivität steigen müssen. Diese Dienstleistungen würden daher auch vergleichsweise teurer als sie es derzeit sind.

Die potenziellen Kunden sind voraussichtlich nur bereit, diese teureren Leistungen nachzufragen, wenn ihre Qualität sich deutlich von der einer möglichen Eigenarbeit (in Haushaltsproduktion oder Schwarzarbeit) abhebt. Dafür müssen die potenziellen Anbieter von Dienstleistungen aber auch besser qualifiziert werden, so dass sie Leistungen von einer Qualität anbieten, die auch bei höheren Preisen auf Nachfrage stoßen. Diese höheren Preise erlauben dann wieder entsprechend höhere Einkommen in Form von Löhnen und Gewinnen. Qualifizierung ist somit die wichtigste Erfolgsbedingung für eine Ausweitung des Dienstleistungssektors. Bei der Expansion der Dienstleistungen lassen sich zwei Wege unterscheiden: einerseits der US-amerikanische Weg über Marketization, andererseits der eher skandinavische Weg über eine Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen. Natürlich lassen sich beide Wege auch kombinieren.

In den USA sind mit Marketization erhebliche Wachstums- und Beschäftigungsgewinne verbunden, da dadurch auch ein Prozess der zunehmenden Spezialisierung und Arbeitsteilung induziert und damit zum einen Produktivitäts- und Einkommenseffekte generiert, zum anderen aber auch Nachfrage, insbesondere für die vormals privat geleisteten haushaltsnahen Dienstleistungen, geschaffen wurde.

Politische Maßnahmen, die die Auslagerung häuslicher Tätigkeiten in den Markt unterstützen, besitzen das Potenzial, nicht nur die Zeit von gut ausgebildeten und erfahrenen Hausfrauen und -männern dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen und ihre Produktivität zu nutzen, sondern auch die Nachfrage nach Arbeitskräften zu steigern. Wenn z. B. mehr gut ausgebildete Frauen Vollzeit arbeiten, steigt die Nachfrage nach Arbeitskräften, die die häusliche Produktion über den Markt erbringen. Folglich wird größerer Bedarf an Lehrerinnen, Betreuerinnen, Köchinnen und anderen Gastronomieberufen sowie an

häuslichen Reinigungskräften und ähnlichen Tätigkeiten bestehen. So sind, wie im 2. Kapitel gezeigt, in den USA in der Gastronomie ungefähr zwei Mal so viele Personen pro Kopf beschäftigt wie in Westeuropa und in Schweden ungefähr doppelt so viele Personen pro Kopf in sozialen Dienstleistungen wie in Deutschland.

Wie groß die Beschäftigungs- und Einkommenspotenziale sind, wenn man einen eher skandinavischen Weg beschritte, verdeutlicht der Vergleich des Anteils der öffentlich Beschäftigten in Deutschland mit dem entsprechenden Anteil in Schweden: Während 2007 in Deutschland ca. 6,8 Prozent der Bevölkerung im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, lag dieser Anteil in Schweden bei 15,5 Prozent. Wie im vorigen Kapitel gezeigt, hat Schweden während der letzten fünf Jahre bei der Entwicklung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens Deutschland deutlich überholt. Das lag sicher nicht zuletzt an einem stärkeren öffentlichen Sektor als Anbieter von Qualitätsdienstleistungen. Eine solche Ausweitung öffentlicher Beschäftigung nach schwedischem Vorbild stellt an und für sich natürlich keine sinnvolle Zielgröße dar. Eine Vielzahl entsprechender Bedarfe lassen sich theoretisch auch über den Markt befriedigen, doch das schwedische Beispiel zeigt, wie wichtig ein qualitativ hochwertiges Angebot an Dienstleistungen ist. Eine besondere Verantwortung kommt dem Staat jedoch in dem einen wie in dem anderen Fall zu, nämlich dass er als Arbeitgeber wie auch als Nachfrager privater Dienstleistungen eine Vorbildrolle bei der Förderung guter Arbeit und sozialer Produktivität spielen sollte.

Gerade im Bildungssektor ergänzen sich die Bedingungen der Nachfrage und Angebotsseite. Ein Ausbau des Bildungssektors schafft einmal selbst Arbeitsplätze, zum anderen aber besser qualifizierte Arbeitskräfte, deren Qualifikation ihre Produktivität und Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht. So sind z. B. erhebliche Bildungsanstrengungen, vor allem bei den bisher gering qualifizierten Arbeitnehmern und dem entsprechenden Nachwuchs, der im gegenwärtigen deutschen Bildungssystem kaum Chancen hat, notwendig, um in Zukunft ein Arbeitskräftepotenzial mit deutlich höheren Humanvermögen zu ha-

ben. Zudem bestehen vielfache, teils sich gegenseitig verstärkende Defizite bei der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in das Bildungssystem, die sich später oft in Integrationsprobleme am Arbeitsmarkt übersetzen. Ein Ausbau durchgängiger Sprachförderung und eine bessere Qualifizierung von Erziehungs- und Lehrkräften sind zur Behebung dieser Defizite notwendig. Gleichzeitig sind die dazu erforderlichen Dienstleistungen, die von der frühkindlichen Betreuung bis zur Universität reichen, nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ zu steigern.

Die zusätzlichen Jobs im Bildungssektor müssen dabei nicht zwangsläufig im öffentlichen Sektor liegen, auch wenn sicher der überwiegende Teil der Nachfrage und Kaufkraft aus staatlichen Quellen kommen muss, um sicherzustellen, dass der Zugang zu Bildung kein Privileg höherer Einkommen bleibt. Die sorgfältige Einhaltung qualitativer Kriterien vorausgesetzt, dürfte ein direktes staatliches Angebot wie auch ein System mittels staatlich ausgegebener und im Privatsektor einlösbarer Bildungsgutscheine im Endeffekt gleichwertige Ergebnisse erzielen. Ähnliches gilt für Sektoren wie Gesundheit und Pflege, die ebenfalls Wachstumssektoren sein dürften. Ihre Expansion würde mit einer Ausweitung der Staatsquote einhergehen, womit Deutschland sich ein Stück weit dem schwedischen Modell annähert.

Auch in der Pflege weist Deutschland noch erhebliche Entwicklungspotenziale auf. Der Großteil der in Deutschland anfallenden Pflegearbeit wird derzeit als häusliche Nicht-Erwerbsarbeit von Frauen innerhalb der Familie geleistet. Das geht nicht nur mit vielfachen Benachteiligungen pflegender Frauen einher – mangelnde finanzielle Anerkennung, ungenügende soziale Absicherung etc. –, sondern ist auch gesamtwirtschaftlich gesehen ineffizient. Nicht nur für Haushaltstätigkeiten und im Bildungsbereich, sondern auch in der Pflege sind durch Professionalisierung erhebliche Produktivitäts- und Qualitätsfortschritte zu erwarten. In diesem Bereich könnten als Folge über drei Millionen Arbeitsplätze entstehen.¹⁷

Eine Bevölkerung mit vielen gut ausgebildeten Menschen bietet sowohl angebots- wie nachfrageseitig zahlreiche Chancen für neue Dienstleistungen jenseits des öffentlichen Sektors. Sie sind dadurch zu fördern, dass die entsprechende unternehmerische Initiative und Aufbau eines entsprechenden Kapitalstocks zur Sicherung von Produktivität und Qualität des Angebots durch günstige Kredite (Risikokapital) unterstützt wird. Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, hat hier der Finanzsektor, insbesondere auch der öffentliche, seine wirkliche Aufgabe, nämlich realwirtschaftliche Innovationen statt Spekulation in Vermögensmärkten zu finanzieren.

Die wichtige Rolle des binnenmarktorientierten Dienstleistungssektors bedeutet allerdings nicht, dass die anderen Entwicklungschancen vernachlässigt werden sollen, auch wenn deren Beschäftigungspotenziale begrenzter sind. Vor allem im Bereich des Umweltschutzes und der Energieeinsparung gibt es vielfältige Wachstumspotenziale sowohl für den Binnenmarkt als auch für den Export, die auch im Zuge einer ökologischen Industriepolitik erschlossen werden können. Es ist unübersehbar, dass Klimawandel, Umweltbelastungen und Ressourcenverknappung weltweit einen immer stärker werdenden Bedarf nach ressourcenschonenden und umweltverträglichen Technologien erzeugt. Politisch können der technische Fortschritt, die Beschäftigung mit guter Arbeit und die soziale Produktivität in diesem Sektor zusätzlich gefördert werden, indem der Staat bei der öffentlichen Beschaffung, die in Deutschland immerhin 13 Prozent des BIP ausmacht, als „öko-fairer Einkäufer“ auftritt.¹⁸

Es sollte sich von selbst verstehen, dass eine nachhaltige Wirtschaftspolitik vor allem Investitionen in Sektoren mit größeren Wachstums- und Beschäftigungspotenzialen fördern sollte. Wie in diesem Abschnitt gezeigt, gilt aber für den Dienstleistungssektor in besonderem Maße, dass nicht nur seine Beschäftigungs-, sondern auch seine Wachstumspotenziale auf Dauer nur im

17 Vgl. Backes, G., Amrhein, L. und Wolfinger, M. (2008).

18 Vgl. BUND u. a. (2008).

Kontext einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung entwickelt werden können. Statt Kostenstrategien, die versuchen, durch Preisenkungen eine Nachfrage für Dienstleistungen zu schaffen, müssten daher Qualitäts- und Qualitätsverbesserungen gefördert werden, die es erlauben, höherwertige Dienstleistungen anzubieten und dadurch höhere Einkommen zu erhalten.

3.3 Das Modell „Soziales Wachstum“ im Prognosestest

Dass ein solcher, wie im vorigen Abschnitt beschriebener Tugendkreis von höheren und gerechter verteilten Einkommen, mehr Nachfrage und höherer Produktion, Produktivität und Beschäftigung möglich ist, zeigt die ökonometrische Analyse, die die Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen des Zukunftsprojekts in Auftrag gegeben hat.¹⁹ Ziel der Studie war es, alternative Wachstumspfade in einem Modell im Vergleich zu einem Basisszenario abzubilden, das weitgehend unveränderte Politiken unterstellt.

Das Basisszenario der Studie beinhaltet umfangreiche Annahmen bezüglich der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der demografischen Entwicklung und der Entwicklung der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung sowie wirtschaftspolitische Parameter wie Steuersätze und die Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung, die alle die bis Herbst 2008 beobachtbaren Trends weitestgehend fortschreiben.

Die Simulation des Basisszenarios zeigt, dass bei einer Fortführung des bisherigen Reformkurses schon vor Eintreten der Krise die Aussichten hinsichtlich der Entwicklung von Wachstum, Beschäftigung, Produktivität und Verteilung wenig erfreulich waren. Die Krise, die in manchen exportorientierten Schlüsselbranchen Deutschlands inzwischen zu einem Nachfragerückgang von gut 50 Prozent gegenüber den Vorjahresmonaten ge-

führt hat, weist umso dringlicher auf die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Korrektur des bisherigen Wachstumsmodells Deutschlands hin. Dabei war im Herbst 2008, zum Zeitpunkt der Erstellung des Endberichts der Szenarioanalyse, noch nicht einkalkuliert, dass es 2009 zu einem absoluten Rückgang der Wirtschaftsleistung Deutschlands aufgrund eines globalen Nachfrageeinbruchs kommen könnte. Die strukturellen Mängel des exportorientierten Modells sind in der Simulation jedoch deutlich zu erkennen, und die Maßnahmen zur Stabilisierung der deutschen Wirtschaft sollten sich daher zugleich auf die Behebung dieser Mängel konzentrieren.

Das Basisszenario veranschaulicht den Teufelskreis aus zurückgehenden öffentlichen Investitionen (darunter auch in Humankapital), schlechterer Verteilung, schwächelnder Binnennachfrage und daraus resultierenden Fallstricken für die Angebotsseite mit einer Verschlechterung der Arbeitsmarktlage und gehemmter Produktivitätsentwicklung. Vor Eintritt der Krise zeichneten sich daraus nur magere 1,2 Prozent durchschnittliches jährliches Wachstum bis zum Jahr 2020 ab, einhergehend mit einer Reihe weiterer Verschlechterungen (vgl. auch Tabelle 10):

- Die Verteilung verfügbarer Haushaltseinkommen nähert sich weiter an die sehr ungünstige US-amerikanische Verteilung des Jahres 2004 an.
- Die Stundenproduktivität entwickelt sich mit 2,2 Prozent im jährlichen Durchschnitt nur mäßig.
- Die Arbeitslosenquote verfestigt sich bei deutlich über 8 Prozent.
- Die Lohnquote sinkt weiter, und zwar bis 2020 um über 6 Prozentpunkte auf kaum mehr als 60 Prozent.
- Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nimmt von derzeit (2008) etwa 28,5 Millionen auf nur noch etwas mehr als 24 Millionen in 2020 ab.
- Der Sozialversicherungssatz steigt bis 2020 auf über 42 Prozent.

¹⁹ Vgl. Bartsch, K. u. a. (2009). Darin auch nähere Informationen und Daten zu den Ausführungen in diesem Abschnitt.

Da im Modell die Steuersätze und Progressionsstufen auf dem Stand von Oktober 2008 fortgeschrieben werden, bauen sich in der Simulation Überschüsse im Staatshaushalt auf, womit die Staatsverschuldung deutlich sinkt. In der Realität tritt dieser Fall aufgrund von Steuersenkungen und/oder zusätzlichen Ausgabensteigerungen sicher nicht ein; auf Spekulationen über die Veränderungen dieser Parameter bis 2020, die politisch entschieden werden, wurde jedoch im Modell verzichtet. Doch zeigt dieser modellbedingte Entschuldungstrend, dass selbst unter schwachen Wachstumsbedingungen der Verzicht auf Steuersenkungen bei Einhaltung eines staatlichen Ausgabenpfades als Schuldenbremse ausreicht.

Dem Basisszenario, das schon vor der Krise nur wenig erfreuliche Aussichten auf die Zukunft eröffnete, wenn es „so weiter“ gegangen wäre, wird im Folgenden ein alternatives Szenario gegenübergestellt. Dieses zeichnet sich durch Politikbündel aus, von denen man positive Effekte auf die Zielgrößen Beschäftigung, Produktivität, Nachfrage und Verteilung erwarten kann. Im Folgenden werden die Politikbündel kurz dargestellt und anschließend die Ergebnisse für das Szenario „Soziales Wachstum“ erläutert, die eine Anwendung aller drei Politikbündel bewirken würde.

- *Politikbündel I²⁰: Wachstum durch Förderung des Humanvermögens.* Es besteht aus einer Reihe familien-, migrations- und bildungspolitischer Maßnahmen, die durch eine Anhebung der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen flankiert werden. Die frühkindliche Betreuung und Förderung wird mit besonderem Blick auf den wachsenden Anteil von Einwandererkindern flächendeckend und qualitativ verbessert. Weiter wird durch günstigere Personalschlüssel die schulische Qualifikation gesteigert und der Anteil der Hochschulzugangsberechtigten und Studierenden in den jeweiligen Altersklassen erhöht. Eine besonders auf Erwerbsfähige mit niedriger und mittlerer Qualifikation (und zunehmend mit Migrationshintergrund) ausge-

richtete Intensivierung staatlicher und privat getragener Weiterbildung fördert deren Humankapital und erhöht ihre Partizipationsquoten. Die Gesamtheit dieses ersten Politikbündels erfordert einen starken Ausbau der öffentlichen Beschäftigung. Schließlich wird mit der schrittweisen Anhebung der öffentlichen Investitionen auf ca. 3 Prozent vom BIP nach einem jahrelangen Zurückbleiben Deutschlands gegenüber seinen Nachbarländern ein infrastruktureller Aufholprozess eingeleitet.

- *Politikbündel II²¹: Verbesserung der Einkommensverteilung.* Hier werden die Maßnahmen des Politikbündels I ergänzt durch Maßnahmen, die auf mehreren Ebenen den Trend einer immer ungleicheren Einkommensverteilung umkehren. Dies beinhaltet vor allem eine durchgehend linear-progressive Einkommensbesteuerung mit einem höheren Grundfreibetrag und einem höheren Spitzensteuersatz, die Einführung und schrittweise Erhöhung eines Mindestlohns, eine höhere Besteuerung von Vermögenserträgen und eine stärkere Steuerfinanzierung und Erhöhung staatlicher Transferleistungen. Da dieses Politikbündel auf den Wachstumswirkungen des Politikbündels I aufbaut und diese Wirkungen teilweise sogar noch verstärkt, erfolgt die Verbesserung der Verteilung im Wesentlichen über die Umverteilung der Wachstumsgewinne.
- *Politikbündel III²²: Stabilisierung der Nachfrage.* Ein drittes Politikbündel ergänzt die beiden vorhergehenden Maßnahmen, die ein wachstumsförderndes europäisches Umfeld und Krisenmanagement mittels einer koordinierten Fiskalpolitik sowie eine auch auf längere Sicht weniger restriktive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) simulieren, um die anhaltenden rezessiven Wirkungen und Folgen der Finanzmarktkrise zu begrenzen. Diesem Ziel dienen weiter Programme zur Energieeffizienz und Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen.

20 Vgl. Bartsch, K. u. a. (2009), S. 30–47.

21 Vgl. Bartsch, K. u. a. (2009), S. 48–59.

22 Vgl. Bartsch, K. u. a. (2009), S. 59–97.

Diese Politiken führen im Szenario „Soziales Wachstum“ zu einer deutlichen Verbesserung von Beschäftigung, Produktivität und Verteilung. Das durchschnittliche jährliche Wirtschaftswachstum steigt auf über 2 Prozent, was bis 2020 zu einem mehr als 10 Prozent höheren BIP im Vergleich zum Basisszenario führt. Wie Abbildung 4 zeigt, ermöglicht dies einen deutlichen Einkommenszuwachs für alle Bevölkerungsschichten, und nicht nur für das reichste Fünftel, wie es bei einer Fortsetzung des bisherigen Wachstumspfades der Fall wäre.

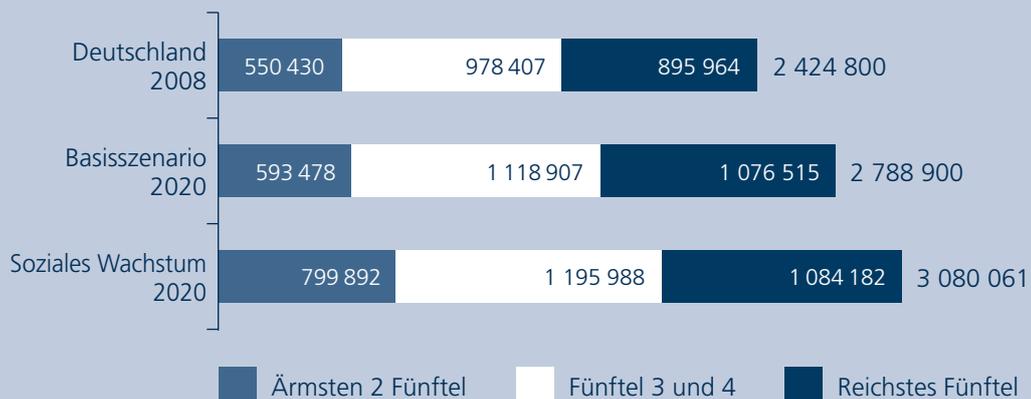
Tabelle 10 gibt auch einen Überblick über die weiteren Verbesserungen, die mit dem Modell „Soziales Wachstum“ möglich sind. Die Arbeitslosenquote wird bis nahezu an die Grenze der Vollbeschäftigung verringert, und zwar vorrangig über sozialversicherungspflichtige Vollzeitstellen. Der Anstieg des Wachstums der Stundenproduktivität auf über 4 Prozent im jährlichen Durchschnitt ermöglicht dabei zugleich eine erhebliche

Verringerung der effektiven Jahresarbeitszeit je Beschäftigten, die bis 2020 nahezu 20 Prozent unter dem Vergleichswert des Basisszenarios liegt. Die Verteilung erreicht nahezu den vorbildlichen Stand Schwedens.

Durch die Wachstumseffekte bleiben auch die Auswirkungen der Kosten der Politikbündel auf den Staatshaushalt begrenzt. Insbesondere die Mehrausgaben im Bereich öffentlicher Beschäftigung weisen über Effekte bei direkten und indirekten Steuern sowie durch ihre wachstums- und beschäftigungsfördernde Nachfragewirkung hohe Selbstfinanzierungsquoten auf. Die Staatsausgaben sind im Szenario „Soziales Wachstum“ absolut zwar sehr viel höher als im Basisszenario, doch sie fallen aufgrund des deutlich größeren BIP weniger ins Gewicht, womit sich die Staatsquote im Endeffekt verringert. Der hohe Grad sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei einer besseren Verteilung der Löhne und Gehälter ermöglicht wiederum niedrigere Sozialver-

Abbildung 4:

BIP nach Einkommensanteilen für ausgewählte Wachstumsszenarien Deutschlands,
in Mill. Euro v. 1995



Quelle: Bartsch, K. u. a. (2009); eigene Berechnungen.

Tabelle 10:

Schlüsselgrößen im Basisszenario und im Szenario „Soziales Wachstum“

	Ausgangswerte 2008	Basisszenario 2020	„Soziales Wachstum“- Szenario 2020
BIP pro Kopf in T€*	29,5	34,3	37,9
Stundenproduktivität in €*	52,0	67,8	83,5
Erwerbstätige in Tsd.	40.424	37.487	42.116
Effektive Jahresarbeitszeit je Beschäftigten in h	1.318	1.309	1.064
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Tsd.	28.579	24.340	30.522
Arbeitslosenquote in %	7,6	9,3	1,3
Reale Inlandsnachfrage in Mrd. €*	2.157	2.414	2.760
Privater Konsum pro Kopf in T€*	15,7	17,8	19,8
Reale Staatsnachfrage in Mrd. €*	419	488	547
Nettoexportquote in %	9,9	11,2	8,3
Lohnquote, unbereinigt in %	66,8	60,6	67,6
Realer Jahresnettolohn in T€*	16,1	17,0	21,0
Einkommensanteil ärmstes Fünftel in %	8,8	8,1	10,3
Einkommensanteil reichstes Fünftel in %	37,0	38,6	35,2
Staatsausgabenquote in %	39,1	36,6	36,3
Aggregierter Sozialversicherungssatz in %	38,4	42,4	33,2

* zu Preisen von 1995

Quelle: Bartsch, K. u. a. (2009)

sicherungssätze, die im Jahr 2020 um mehr als 9 Prozentpunkte unter dem Vergleichswert des Basisszenarios liegen.

Das Basisszenario unter den Annahmen vom Herbst 2008 hat gezeigt, dass Deutschland bereits vor der Krise auf einem Kurs des „weiter so“ unter einem relativ geringen Wachstum, höherer Ar-

beitslosigkeit und einer zunehmend schlechten Verteilung gelitten hätte. Die Krise wird diese Entwicklungen jetzt noch einmal verschärfen. Umso dringlicher ist daher die Überwindung des bisherigen deutschen Pfades durch ein neues soziales Wachstumsmodell, wie es in diesem Kapitel dargelegt wurde.

4. Deutschland 2020: sozial, nachhaltig und europäisch

Das soziale Deutschland, das hier vorgestellt wurde, zeichnet sich durch einen höheren Wohlstand aus, der gleichmäßiger verteilt ist, was nicht nur durch eine aktivere Rolle des Staates erreicht wird. Kern des Wachstumserfolgs ist ein produktiver Dienstleistungssektor, dessen qualitativ hochwertiges Angebot auf eine wachsende private und/oder staatlich vermittelte Nachfrage stößt. Der Konsum vieler dieser Dienstleistungen (vor allem Bildung, aber auch Gesundheit) sichert die Produktivität und die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen.

Man könnte nun befürchten, dass eine so auf Wachstum setzende Strategie nicht nachhaltig ist, da sie weitere Belastungen für die Umwelt und das Klima mit sich bringt. Sicher neigt eine Bevölkerung mit einem höheren Pro-Kopf-Einkommen dazu, von allem erst einmal mehr zu verbrauchen. Das ist auch gut so, da diese Nachfrage ja Beschäftigung schafft. Diese Nachfrage muss und wird sich aber nicht zuerst auf ressourcenintensive Güter richten, sondern zunehmend auf Dienstleistungen. Wachstum heißt also nicht unbedingt mehr Umweltbelastung und Ressourcenverbrauch. Die Energieintensität des BIP sinkt schon seit Langem und diese Entkoppelung von Einkommenswachstum und Verbrauch an nicht erneuerbaren Gütern lässt sich durch entsprechende Politiken noch beschleunigen. Soziale Produktivität bedeutet gerade auch Effizienz im Sinne der Umweltschonung.

Im Ergebnis wird die deutsche Wirtschaft etwas weniger exportabhängig sein und statt dauerhafter großer Überschüsse wahrscheinlich eine eher ausgeglichene Leistungsbilanz aufweisen. Die deutschen Exporte können und dürften trotzdem weiter wachsen. Auch eine Dienstleistungsökonomie braucht Importgüter, eine wachsende

eher noch mehr, die letztlich durch Exporte zu verdienen sind. Besser qualifizierte Arbeitskräfte und ein dynamischer Binnenmarkt kommen auch der Exportindustrie zugute. Dabei sollte die deutsche Wirtschaft nicht auf niedrige Löhne setzen, sondern auf Produktivität und Qualität, um die zukunftsfähigen, wachsenden Nachfrage-segmente des Weltmarkts zu bedienen. Zu diesen globalen Absatzrennern dürfte die Umwelttechnik und sonstige Produkte und Prozesse zur Ressourcenschonung zählen. Aber auch Sektoren wie Gesundheit und Bildung können ihre Innovationen weltweit vermarkten.

Deutschland wird weiter eine in der Weltwirtschaft und vor allem in Europa integrierte Wirtschaft bleiben. Aber diese Rolle bringt nicht nur die Chancen des Exporterfolgs und der vielfältigen Importmöglichkeiten mit sich, sondern auch die Risiken von Krisen und Ungleichgewichten. Als globaler und europäischer Spieler hat Deutschland auch die Pflicht, verantwortlich das Management der Weltwirtschaft und der europäischen Union mitzugestalten. Deutschland hat in den letzten Jahren durch hohe Exportüberschüsse zu den Ungleichgewichten beigetragen und muss nun den Partnern die Möglichkeit einräumen, ihrerseits Exporterfolge zu erzielen. In Europa und insbesondere in der Eurozone sind alle Länder darauf angewiesen, dass ein langfristig gleichgewichtiges Wachstum durch eine kluge Koordinierung von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik gefördert und erhalten wird. Eine globale und europäische Ordnungspolitik, die Ungleichgewichte auf den Finanzmärkten und in den Leistungsbilanzen frühzeitig erkennt und beschränkt, ist auch im Interesse eines nachhaltigen Wachstums in Deutschland.

Literaturverzeichnis

- Aghion, Ph. (2006), A Primer on Innovation and Growth, Bruegel Policy Brief, Nr. 6, Brüssel.
- Backes, G. M., Amrhein, L. und Wolfinger, M. (2008), Gender in der Pflege: Herausforderungen für die Politik, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bartsch, K. u. a. (2009), Szenarioanalyse zur Zukunft des sozialen Deutschland, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Blanchard, O. (2008), Final Remarks, in: Tito Boeri [Hrsg.], Working Hours and Job Sharing in the EU and USA. Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?, Oxford, S. 244–246.
- Boeri, T. (2008), Working Hours and Job Sharing in the EU and USA: Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?, Oxford.
- Bormann, R., Dauderstädt, M., Fischer, M. und Schreyer, M. (2009), Wohlstand durch Produktivität. Deutschland im internationalen Vergleich, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- BUND, eed, Brot für die Welt [Hrsg.] (2008), Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt, Frankfurt a. M.
- Dauderstädt, M. u. a. (2009), Eine soziale Zukunft für Deutschland: Strategische Optionen für mehr Wohlstand für alle, Zwischenbilanz des Projekts Zukunft 2020, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Embacher, S. (2009), Demokratie! Nein Danke? Demokratieverdruss in Deutschland. Die neue Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Gregory, M. u. a. (2007), Services and Employment: Explaining the U.S.-European Gap, Princeton.
- Konle-Seidl, R. und Eichhorst, W. (2008), Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung: Deutschland im internationalen Vergleich, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Neugebauer, G. (2007), Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- OECD (2006), Labour Force Survey 2006, Paris.
- OECD (2008a), Employment Outlook 2008, Paris.
- OECD (2008b), Länderbericht Deutschland 2008, Paris.
- OECD (2008c), Going for Growth 2008, Paris.
- OECD (2008d), Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris.
- Schettkat, R. und Langkau, J. (2007), Aufschwung für Deutschland: Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine bessere Wirtschaftspolitik, Bonn.
- Schmid, G. (2008), A New Dream of Europe? Invest in People!, in: Challenge, Bd. 51(4), S. 89–109.
- Statistisches Bundesamt Deutschland, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (laufend aktualisiert).
- Rätzel, S. (2007), Ökonomie und Glück – zurück zu den Wurzeln, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 87(5), S. 335–344.
- Van Ark, B. u. a. (2009), Productivity, Performance, and Progress: Germany in International Comparative Perspective, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (1999), Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit: Drei Ziele – ein Weg, Bonn.

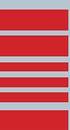
Informationen zu den Autoren

Dr. Michael Dauderstädt

ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn.

René Bormann, Michael Fischer und Markus Schreyer

sind Referenten in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn.



Neuere Veröffentlichungen aus dem Projekt Zukunft 2020

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Wohlstand durch Produktivität: Deutschland im internationalen Vergleich

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Eine soziale Zukunft für Deutschland: strategische Optionen für mehr Wohlstand für alle

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales Deutschland

Netzwerk Bildung
Bildungsausgaben im föderalen System. Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘

Stabsabteilung
Wissenschaftsaußenpolitik: Deutschland als Knotenpunkt im weltweiten Wissensnetzwerk

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Renaissance der Stadt. Durch eine veränderte Mobilität zu mehr Lebensqualität im städtischen Raum

Forum Berlin
Machen wir's den Kindern Recht?! Rechtspolitische Impulse für ein kindergerechtes Deutschland

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Gerechtigkeit für Generationen: eine gesamtwirtschaftliche Perspektive

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung: Deutschland im internationalen Vergleich

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Europäische Migrationspolitik: Bestandsaufnahme und Trends

Internationale Politikanalyse
Europa auf dem Weg zur sozialen Union? Die Sozialagenda der EU im Kontext europäischer Sozialstaatlichkeit

Netzwerk Bildung
Neue Medien in der Bildung: Dokumentation der Konferenz des Netzwerk Bildung vom 5. und 6. Mai 2008

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland: Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik
Gender in der Pflege: Herausforderungen für die Politik

Forum Politik und Gesellschaft
Integration beginnt im Vorschulalter: von Schweden und Dänemark für zukünftige Konzepte lernen

Volltexte aller Veröffentlichungen aus dem Projekt Zukunft 2020 finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/zukunft2020