

September 2010

WISO

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise





Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts-
und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise

Michael Dauderstädt

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise	5
1. Vom Wachstumsmodell der Ungleichheit zu nachhaltigem Wachstum	6
2. Nachfrage in der Krise	9
2.1 Stabilisierung der inländischen Realeinkommen und Kaufkraft	9
2.2 Wachstum braucht Schulden und Investitionen	11
3. Angebotsexpansion durch soziale Produktivität und gute Arbeit	14
3.1 Investitionen: Ausgaben für Wachstum oder für Rendite?	14
3.2 Produktivität: die unberechenbare Wohlstandsquelle	15
3.3 Beschäftigung: mehr gute Arbeit	18
4. Soziale und nachhaltige Strukturpolitik	20
4.1 Staat und Markt	20
4.2 Soziales Wachstum durch produktive Kreisläufe	21
Der Autor	24

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

In den Jahren 2007-2009 führte die Friedrich-Ebert-Stiftung das Projekt „Zukunft 2020“ durch, das Wege zu einem sozialen Deutschland aufgezeigt hat. Zwei große Studien¹ im Rahmen dieses Projekts haben gezeigt, dass Deutschlands geringes Wachstum durch die niedrige Produktivität seines Dienstleistungssektors und den schwachen Binnenkonsum bedingt ist und dass unter der Annahme geeigneter Reformen und Maßnahmen ein höheres Wachstum mit mehr Beschäftigung und ausgeglichenerer Einkommensverteilung erreichbar ist.

Vor dem Hintergrund der Schuldenkrise setzen wir dieses Projekt unter dem Titel „Soziales Wachstum“ fort. Wir wollen dabei die politische Debatte um ein neues Wachstumsmodell in zwei Dimensionen bereichern:

(1) Wir wollen einmal die grundsätzlichen Zusammenhänge theoretisch und analytisch durchleuchten, die Wachstum bestimmen. Es geht dabei um die ökologischen und sozialen Grenzen des Wachstums, um seine Quellen (Produktivität, Beschäftigung), um die Rolle des Exports und die Möglichkeiten der politischen Beeinflussung. Insbesondere soll so ein Wachstumsmodell begründet werden, das stärker auf Binnennachfrage, bessere Verteilung und Expansion des Dienstleistungssektors setzt statt auf ein Wachstum von Industrieexporten, deren Wettbewerbsfähigkeit obendrein durch Lohnzurückhaltung gesichert werden soll. Dazu sind schon erste Studien² entstanden, die teilweise auch in die hier vorliegende Expertise eingeflossen sind.

(2) Wir wollen weiter quantitativ die wirtschaftlichen Kreisläufe analysieren, auf die sich ein solches Modell sozialen Wachstums stützen kann und muss. Es geht dabei um die Wertschöpfung und Beschäftigung in den Branchen sozialer Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und Pflege, und die Finanzierungsströme, die dafür notwendig sind. Zu diesem Zweck haben wir eine umfangreiche empirische Studie „Soziales Wachstum durch produktive Kreisläufe“ vergeben, deren Ergebnisse Ende 2010/Anfang 2011 vorliegen werden.

Die vorliegende Expertise versucht, einen Beitrag zur ersten dieser beiden Aufgaben zu leisten. Sie will die wachstumstheoretischen Überlegungen zusammenfassen und die makroökonomischen Weichenstellungen umreißen, auf die sich eine Politik des sozialen Wachstums gründen muss. Ihre empirische Untermauerung (oder Widerlegung) können diese Gedanken dann erst durch die erwähnte empirische Studie erfahren. Aber angesichts der intensiver werdenden öffentlichen Debatte zum deutschen Wachstumsmodell im Kontext der Eurokrise und der unsicheren Konjunktur- und Haushaltsentwicklung erscheint es umso wichtiger, eine Klärung der strategischen Orientierung voranzutreiben.

Der Autor dankt Alfred Pfaller und Markus Schreyer für die kritische Durchsicht früherer Versionen dieses Papiers.

Dr. Michael Dauderstädt
Leiter der Abteilung
Wirtschafts- und Sozialpolitik

1 René Bormann u.a. „Wohlstand durch Produktivität: Deutschland im internationalen Vergleich“; Ergebnisse einer Studie von The Conference Board im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2009 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06221.pdf>); Klaus Bartsch „Szenarioanalyse zur Zukunft des sozialen Deutschland“, Bonn 2009 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06285.pdf>).

2 Vgl. Ronald Schettkat „Dienstleistungen zwischen Kostenkrankheit und Marketization“, Bonn 2010; Thomas von der Vring „Wirtschafts-politische Konsequenzen aus der Krise“, Bonn 2010.

Zusammenfassung

(1) Das globale Wachstum seit Beginn des Jahrzehnts war von steigender Ungleichheit und zunehmenden Ungleichgewichten gekennzeichnet. Deren spekulative Finanzierung mit wachsenden Schuldenbergen fand 2008 ein katastrophales Ende. Zwar ist dank massiver geld- und fiskalpolitischer Gegensteuerung der tiefe Nachfrageeinbruch inzwischen überwunden, aber das neue Wachstum droht den alten Strukturen zu folgen. Ein nachhaltigeres Wachstum darf sich nicht mehr auf geliehene Kaufkraft stützen, ohne deren Schuldner steigende Einkommen zu ermöglichen, die einen Schuldenabbau oder mindestens Schuldendienst erlauben.

(2) Nachhaltiges Wachstum muss daher soziales Wachstum sein, das auf einer besseren Verteilung der Kaufkraft beruht. Diese kann durch eine gleichmäßigere Verteilung der Primäreinkommen, eine stärkere Umverteilung oder durch einen sozial gestalteten Zugang zu Gütern und Dienstleistungen in Form einkommensabhängig differenzierter Preise erfolgen. Nur so kann ein durch übermäßiges Sparen ausgelöster Nachfragemangel vermieden werden.

(3) Wachstum braucht nicht nur eine stabile, sondern auch eine expandierende Nachfrage. Sie ist nur durch einen wachsenden Geldmantel in Form von immer neuen Krediten zu erreichen. Eine großzügige Geldpolitik und eine antizyklische Fiskalpolitik verhindern, dass schwache Nachfrage das Wachstum des Angebots beschränkt. Eine straffe Regulierung der Finanzmärkte muss sicherstellen, dass der billige Zugang zu Kredit nicht zur spekulativen Blasenbildung missbraucht wird.

(4) Die Befürchtungen, dass das Angebot die Nachfrage nicht befriedigen könne und somit Inflation und Leistungsbilanzdefizite drohten, sind unbegründet. Produktivität und Beschäftigung können auch in einer Dienstleistungswirtschaft wachsen. Es kommt darauf an, über Qualifizierung der Arbeitskräfte und eine neue Bewertung von Arbeit, die ihren gesellschaftlichen Nutzen in den Mittelpunkt stellt, produktive Kreisläufe zu organisieren.

(5) Eine nachhaltige und soziale Strukturpolitik kann dafür sorgen, dass Kapital und kaufkräftige Nachfrage die Sektoren stärken, deren Angebot gesellschaftliche Bedarfe befriedigt, die vom Markt allein nicht ausreichend berücksichtigt werden. Dazu zählen insbesondere Bildung, Gesundheit, Pflege, aber auch der Klimaschutz.

Soziales Wachstum gegen die Schuldenkrise

Der Begriff „Soziales Wachstum“ soll ein Wachstumsmodell beschreiben, das möglichst allen Menschen auf der Angebotsseite eine Möglichkeit zur guten Arbeit und auf der Nachfrageseite eine Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand bietet. Soziales Wachstum ist somit das Gegenteil der kapitalistischen Krise, die gleichzeitig Arbeitsplätze vernichtet und Wohlstandsverzichte einfordert. Der Schuldenberg, der als privater die Krise mit ausgelöst hat und als staatlicher ihre Überwindung beschränkt, scheint von allen Beteiligten Sparanstrengungen zu verlangen: von den Haushalten (vor allem in den Defizitländern, etwa der europäischen Peripherie); von den Staaten, die alle Kapital von den Märkten in die Märkte gepumpt haben, und von den Unternehmen, die angeblich durch Kostensenkung wieder Absatz und Gewinn machen sollen. Einen weniger schmerzhaften Ausweg bietet nur ein Wachstumsprozess, der allen Schuldnern wieder Einkommen verschafft. Die einzelwirtschaftlich rationale Spar- und Kostensenkungsmanie treibt dagegen gesamtwirtschaftlich die Krise nur an.

Soziales Wachstum orientiert sich am Modell des Nachkriegswachstums, das Vollbeschäftigung mit gleichzeitigem Wachstum der Produktivität, der Masseneinkommen, -kaufkraft und -nachfrage verbunden hat (kurz: Fordismus, hier nicht als technisches Produktions-, sondern als sozio-ökonomisches Regulationsmodell verstanden). Es geht also um ein gleichgewichtiges und nachhaltiges Wachstum von Angebot *und* Nachfrage. Eine einseitige Nachfragestimulierung durch höhere Löhne oder mehr Staatsausgaben, die keine

entsprechende Ausdehnung des Angebots gegenübersteht, neigt zu Inflation und/oder einseitigem Importwachstum. Umgekehrt führt eine einseitige Stimulierung des Angebots, die traditionell vor allem von Lohn- und Steuersenkungen sowie Strukturreformen erwartet wird, nur zu Deflation und Exportüberschüssen. Soziales Wachstum will mehr Produktion für mehr (privaten und kollektiven) Konsum, um den Wohlstand für alle zu erhöhen.

Das vorliegende Papier zeigt, dass

- das unsoziale Wachstum der Vergangenheit die Krise mitverursacht hat und die Krise nur durch ein ausgeglicheneres Wachstum überwunden werden kann (Abschnitt 1);
- Wachstum primär von der Nachfrage abhängt, die durch eine bessere Verteilung und eine expansive Geld- und eine antizyklische Fiskalpolitik gestärkt werden muss (Abschnitt 2);
- nur realwirtschaftliche Investitionen Wohlstand schaffen (Abschnitt 3.1);
- die wichtige Wachstumsquelle der Produktivität nicht nur in der Industrie oder im Export sprudelt, sondern in jeder Tätigkeit, die gesellschaftliche Werte schöpft, insbesondere auch in Dienstleistungen (Abschnitt 3.2);
- Beschäftigung den Wohlstand erhöht, wenn sie in Form guter Arbeit zur Befriedigung gesellschaftlicher Bedarfe erfolgt (Abschnitt 3.3);
- eine soziale und nachhaltige Strukturpolitik dafür sorgen muss, dass diese gesellschaftlichen Ziele auch dort erreicht werden, produktive Kreisläufe auch dort entstehen, wo die Marktkräfte versagen (Abschnitt 4).

1. Vom Wachstumsmodell der Ungleichheit zu nachhaltigem Wachstum

Das globale Wachstum des letzten Jahrzehnts vollzog eine Achterbahnfahrt: Dem dot.com-Boom folgte eine – allerdings kurze – Rezession, der sich ein längerer Aufschwung anschloss, der aber recht abrupt Ende 2008 in der Finanzmarktkrise endete. Die Weltwirtschaft wuchs 2002-2008 jährlich zwischen 3 und 5 Prozent, wobei die ärmeren Länder noch rascher wuchsen (3 bis 8 Prozent).³ In dieser Phase stieg nicht nur der reale Output, sondern in noch stärkerem Maße die Verschuldung. Einerseits sparten einige Länder und liehen ihre Ersparnisse anderen Ländern, die auf diese Weise mehr nachfragen konnten als sie selbst produzierten. Andererseits verlängerte der globale Finanzsektor seine Bilanzen, indem er zusätzliche Vermögen und Schulden schuf. Die starke Expansion der Kredite erschien im Lichte des hohen realwirtschaftlichen Wachstums wenig riskant. Der Schuldendienst schien durch die wachsenden Einkommen und Vermögenswerte gesichert. Finanzinnovationen erlaubten es obendrein, die Risiken zu streuen und weiterzureichen. Niedrige Zinsen erleichterten die Refinanzierung und erhöhten die Gewinne im Finanzsektor, die ihrerseits einen Teil des Wachstums bildeten, das die Erwartungen überschäumen ließ. Da die Verschuldung schneller wuchs als die Wertschöpfung, darf man annehmen, dass allerdings im Zuge dieses Prozesses die Grenzerträge des Kapitaleinsatzes sanken.

Das Wachstumsmodell vor der Finanzmarktkrise war von zunehmender Ungleichheit und Ungleichgewichten gekennzeichnet. Länder wiesen hohe Leistungsbilanzdefizite und -überschüs-

se auf, die ihrerseits wieder das außenwirtschaftliche Echo hoher Ausgaben- bzw. Einnahmenüberschüsse einheimischer Unternehmen oder privater oder öffentlicher Haushalte waren. Dabei konnten sich außenwirtschaftliche Defizite durchaus mit Überschüssen einzelner einheimischer Sektoren, etwa des Staates, verbinden. Ein expandierendes Kreditvolumen finanzierte die Defizite, indem es die Ersparnisse der Überschusseigentümer weitervermittelte und weiteres Kreditgeld schöpfte. So erhielten die Schuldner die Kaufkraft, die erst die Nachfrage nach den Angeboten der Gläubiger und damit deren wachsende Einkommen ermöglichte. Im Zuge dieser Operationen nahmen die Vermögen der Gläubiger und die Schulden der Kreditnehmer zu. So kletterten die großen privaten Vermögen, die zwischen 2007 und 2008 von 40,7 auf 32,8 Billionen US-Dollar geschrumpft waren, 2009 wieder auf 39 Billionen US-Dollar, was in etwa dem Weltbruttoinlandsprodukt entspricht.⁴ Die gesamten globalen Finanzvermögen sind etwa viermal so groß⁵, wobei man immer bedenken muss, dass es sich um Bruttowerte handelt. Das Nettofinanzvermögen der Welt ist immer null, da sich Forderungen und Verbindlichkeiten aufheben.

Dieses Wachstumsmodell funktionierte, solange die Finanzmärkte das Recycling der Überschüsse bewältigten. Eine Zeit lang schienen viele Beteiligte davon zu profitieren. Die Exportmeister (China, Japan, Deutschland und die Ölstaaten) hatten relative Beschäftigungszuwächse und hohe Gewinne, auch wenn und weil die Real-löhne hinter der Produktivität zurückblieben. Die

3 Vgl. IWF World Economic Outlook, April 2010, Tabelle A1.

4 Vgl. World Wealth Report 2010, Figure 2: 5 (http://www.ch.capgemini.com/m/ch/tl/World_Wealth_Report_2010.pdf; Zugriff am 30.6.2010).

5 Vgl. Mc Kinsey, Mapping global capital markets. Fifth Annual Report October 2008 (dort war der Wert für 2007 196 Billionen USD); Boston Consulting Group schätzt die "Assets under Management" auf 57 Billionen USD für 2007 (2008: 47; 2009: 52,9) <http://www.bcg.com/documents/file53448.pdf> (Zugriff 10.8.2010).

Sparer erfreuten sich an den steigenden Vermögenswerten. Die Importmeister hatten oft noch besseres Wachstum und hielten auf diesem Hintergrund den Schuldendienst für machbar.

Ausgehend vom US-amerikanischen Immobiliensektor, dessen Hypothekenkunden zu den wichtigsten Schuldnern zählten, breitete sich die Unsicherheit durch die globalen Finanzmärkte aus, als die Zinsen stiegen und die Hauspreise sanken. Die Unsicherheit wurde mit dem Zusammenbruch von Lehmann Brothers im Herbst 2008 zur Panik, die einen massiven Wachstumseinbruch auslöste. Von der tiefen Rezession 2009 erholt sich die Wirtschaft inzwischen langsam – vor dem Hintergrund vielfältiger Warnzeichen wie Staatsverschuldung, weiter bestehender Un-

gleichgewichte und weiter unzureichend reguliertem Finanzsektor.

Die Erholung verdankte sich vor allem dem entschiedenen und gemeinsamen Gegensteuern der Fiskal- und Geldpolitik aller wichtigen Länder. Die Staatshaushalte legten Konjunkturprogramme auf, ließen die automatischen Stabilisatoren (sinkende Steuereinnahmen und höhere Arbeitslosenunterstützung) wirken und erhöhten so ihre Ausgaben massiv über die (sinkenden) Einnahmen. Gleichzeitig garantierten sie Schulden. Die Zentralbanken senkten die Zinsen, erhöhten und erleichterten ihre Kreditvergabe und kauften Vermögenswerte, um deren Preise zu stabilisieren und den Finanzsektor mit Liquidität zu versorgen.

Deutschland in der Schuldenkrise

Im Rahmen der globalen Schuldenkrise nimmt Deutschland eine relative Sonderstellung ein. Es hat hohe Leistungsbilanzüberschüsse, was es zum Nettogläubiger macht. Diese Überschüsse erzielte Deutschland vor allem gegenüber seinen europäischen Handelspartnern, die der deutschen Strategie zur Senkung der Lohnkosten nicht folgten, sondern ein relativ starkes Wachstum mit – überwiegend privaten – Schulden finanzierten, was Löhne und Beschäftigung ansteigen ließ. Deutschland dagegen hat – anders als das etwa ebenfalls exportstarke China – ein eher schwaches Wachstum aufgewiesen, das erst knapp vor der Krise einen kurzlebigen Aufschwung (2005-2007) zeigte. Inländische Unternehmen und Haushalte verschuldeten sich kaum, sondern legten ihre Ersparnisse im Ausland an. Entsprechend hartnäckig hielt sich die Staatsverschuldung. Ständige Konsolidierungsanstrengungen ab 2001 mögen die Stagnation eher verlängert haben.

Die Krise traf die exportabhängige Volkswirtschaft besonders hart. Allerdings erholt sie sich eventuell auch rascher als die von Defizitländern, die jetzt den Abbau der privaten (und krisenbedingt auch öffentlichen) Schulden vorantreiben. Das Grunddilemma bleibt jedoch: Das Wachstum ist exportgetrieben und die Überschüsse signalisieren, dass das Land unter seinen Verhältnissen lebt. Kaufkraft wird nicht im Inland verausgabt, sondern ans Ausland verliehen. Dadurch expandiert die Exportindustrie und nicht das Angebot für den eigenen Bedarf. Stattdessen werden Vermögen in Form von Forderungen an ausländische Schuldner aufgebaut, deren Wert sich in der Krise als zweifelhaft herausgestellt hat („Porsche gegen Lehman-Zertifikate“). Langfristig hängt der Wert dieser Vermögen von der Bereitschaft der deutschen Gläubiger ab, den Schuldnern wieder zu Finanzierungsüberschüssen zu verhelfen und selbst die entsprechenden Defizite zu akzeptieren.

Aber ein Abbau der Schulden ohne schlichte Streichung im Rahmen von Insolvenzen und Umschuldungen setzt voraus, dass sich die Salden von Einnahmen und Ausgaben umkehren. Die Schuldner brauchen Überschüsse, die sie nur erzielen können, wenn die Gläubiger Defizite in Kauf nehmen. Das ist auch im Interesse der Gläubiger, denn beim Bankrott der Schuldner erhalten sie noch weniger. Tatsächlich haben aber in der Finanzkrise gerade die Vermögensbesitzer und Unternehmen ihre Ausgaben reduziert und so die realwirtschaftliche Krise ausgelöst, die nur durch erhöhte Staatsausgaben abgemildert wurde. Der Staat hat die privaten Kreditnehmer in der Realwirtschaft als Schuldner und als Konsument bzw. Investor ersetzt, indem er Ausgaben tätigt, die seine Einnahmen übersteigen. Aber dieser Schuldneraustausch ist per se kein tragfähiges Wachstumsmodell. Ein neues Wachstumsmodell muss vielmehr die Einkommensverteilung deutlich korrigieren. In den exportstarken Ländern muss die Binnennachfrage durch höhere Löhne, mehr Investitionen und – vorzugsweise steuerfinanzierte – höhere Staatsausgaben zunehmen. In den Defizitländern müssen die Löhne hinter der Produktivität zurückbleiben und die Steuern erhöht werden. Gleichzeitig muss die Wirtschaft die Angebotskapazitäten entwickeln, die eine Auslandsnachfrage bedienen (können).

Doch es geht nicht nur um die Ungleichgewichte zwischen Volkswirtschaften. Ein Wachstumsmodell, das auf dem kontinuierlichen Aufbau von Vermögen (und spiegelbildlich Schulden) über das Wachstum des BIP hinaus beruht, setzt

ein Wachstum der Wertschöpfung und deren Verteilung zugunsten der Vermögen (als Schuldzinsen etc.) voraus, das nicht nachhaltig sein kann. Die Einkommen der Schuldner und Gläubiger driften immer weiter auseinander, was die Bedienung der Schulden immer schwieriger macht, da die Sparquote der Vermögensbesitzer eher noch zunimmt. Stattdessen müssen die Einkommen der Schuldner wachsen, wozu die Vermögensbesitzer bereit sein müssen, von diesen Leistungen in größeren Mengen und/oder zu höheren Preisen nachzufragen.

Eine immer einseitigere Ausrichtung der Produktionsstruktur auf die Nachfrage der Vermögensbesitzer vernachlässigt aber den tatsächlichen Bedarf der Bevölkerungsmehrheit. Sie ist ökonomisch kaum nachhaltig und weder in demokratischen Systemen politisch durchzuhalten, noch moralisch zu rechtfertigen. Das System der Ungleichheit wird immer höhere soziale Kosten produzieren, unter denen letztlich auch die Reichen zu leiden haben.⁶

Nachhaltiges Wachstum muss daher an den Bedürfnissen der Menschen ansetzen. Diese Bedürfnisse müssen mit Kaufkraft ausgestattet werden, und zwar vorzugsweise mit erworbener und nicht mit durch Kredite geliehener oder durch Sozialleistungen transferierter Kaufkraft, soweit es sich um arbeitsfähige Menschen handelt. Sicher muss dieses Wachstum auch ökologisch sein. Aber da sich die Bedürfnisse mit Sättigung der Nachfrage nach materiellen Konsumgütern stärker hin zu sozialen Dienstleistungen verschieben werden, sollten diese Ziele zu vereinbaren sein.

6 Vgl. R. Wilkinson / K. Pickett "The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better" London 2009.

2. Nachfrage in der Krise

Entscheidend für das Wachstum ist offensichtlich die Nachfrage. Das hat der Aufschwung vor 2008 ebenso gezeigt wie der Krisenverlauf danach. Der Boom war von der Nachfrage getrieben, in Deutschland vor allem im Export. Als 2009 der Welthandel und die globale Nachfrage kollabierten, brachen angebotsseitig Produktivität und Beschäftigung ein – in von Land zu Land unterschiedlicher Kombination: in den USA mehr die Beschäftigung, in Deutschland die Produktivität. Der Produktivitätseinbruch in Deutschland – so beunruhigend er erscheint – weist auf die Problematik des Konzepts hin. Bleibt die Zahl der Beschäftigten und/oder gearbeiteten Stunden relativ konstant, da Kündigungen vermieden werden, während das BIP sinkt, so sinkt die Produktivität. Werden die weniger produktiven Beschäftigten entlassen, so steigt die Produktivität. Nimmt die Konjunktur wieder Fahrt auf, so darf man mit raschem Produktivitätswachstum rechnen. Was manche 2009 in den USA bewunderten (z. B. Bart van Ark), wurde in Deutschland vor einigen Jahren vom Sachverständigenrat noch als „Entlastungsproduktivität“ gebrandmarkt. Das bestätigt die These (vgl. unten 3.2), dass die Produktivität nachfrageabhängig ist. Doch wovon hängt die Nachfrage ab?

2.1 Stabilisierung der inländischen Realeinkommen und Kaufkraft

Die Wirtschaftswissenschaften argumentieren bei der Erklärung der Nachfrage zirkulär. Sie kommt aus den Einkommen, die ihrerseits nur in dem Maße entstehen, wie das Angebot, für dessen Erstellung die Einkommen bezahlt werden, auch nachgefragt wird. Im Idealfall (Saysches Theorem) werden alle Einkommen ausgegeben und fragen somit auch die gesamte Wertschöpfung nach, womit es keine allgemeine Nachfrageschwäche geben dürfte. In der Realität gibt es mehrere Bruchstellen, die besonders zu Krisenzeiten hervortreten.

Einkommensstarke Haushalte geben ihr Einkommen nicht voll aus, sondern sparen. Inwieweit ihre Ersparnisse von anderen Akteuren genutzt werden, um ihre eigene Nachfrage zu finanzieren, hängt u. a. vom reibungslosen Funktionieren des Finanzsystems und der Kapitalmärkte und von den Erwartungen der Unternehmen und Haushalte ab. Nur wenn diese mit steigenden künftigen Einkommen rechnen, sind sie auch bereit, sich in der Gegenwart zu verschulden.

Exportnachfrage und inländischer Wohlstand

Ein großer Teil der Nachfrage nach einheimischer Produktion kommt aus dem Ausland. Das schafft Einkommen im Inland, auch wenn der reale Nutzen der produzierten Güter und Dienstleistungen im Ausland anfällt. Aber die Exporterlöse erlauben umgekehrt den Import von Gütern und Dienstleistungen aus dem Ausland, was im Inland den Wohlstand erhöht, auch wenn im Inland dadurch Einkommen und Beschäftigung relativ geringer sind. Primär dient also der Außenhandel dazu, Angebot und Nachfrage auf beiden Seiten durch Veränderung des Güter- und Dienstleistungsmixes zur Deckung zu bringen und so den Wohlstand aller Beteiligten zu erhöhen.

Ist die Auslandsnachfrage höher als die Importnachfrage des Inlands, so entstehen Exportüberschüsse und – im Vergleich zur ausgeglichenen Leistungsbilanz – zusätzliche Einkommen und Beschäftigung. Dazu ist es aber notwendig, dass inländische Ersparnis im Ausland investiert bzw. ans Ausland verliehen wird. Real stellen Exportüberschüsse Wohlstandseinbußen dar. Der zusätzliche Wohlstand besteht nominal in Gestalt von Finanzvermögen, also aus den Forderungen ans Ausland. Deutschland hat Porsche für Lehmanzertifikate und griechische Staatsanleihen verkauft.

In Deutschland hat die Krise diese Schwächen offen gelegt. Nicht zuletzt aufgrund einer immer ungleicheren Einkommensverteilung haben die Ersparnisse zugenommen, womit die Binnennachfrage zurückging. Soweit das Finanzsystem die Ersparnisse anderen Akteuren vermittelt hat, saßen viele der Schuldner im Ausland. Außerdem haben sich die deutschen Anbieter zunehmend auf die Auslandsnachfrage spezialisiert. Aber als die Auslandsnachfrage einbrach, war sie nicht so einfach durch Binnennachfrage zu ersetzen.

Wie kann man nachhaltig und solide Nachfrage schaffen? Am besten sollten die Einkommen der ärmeren Haushalte mit dem höchsten Konsumbedarf und der niedrigsten Sparquote steigen. Dazu bieten sich mehrere Ansätze an:

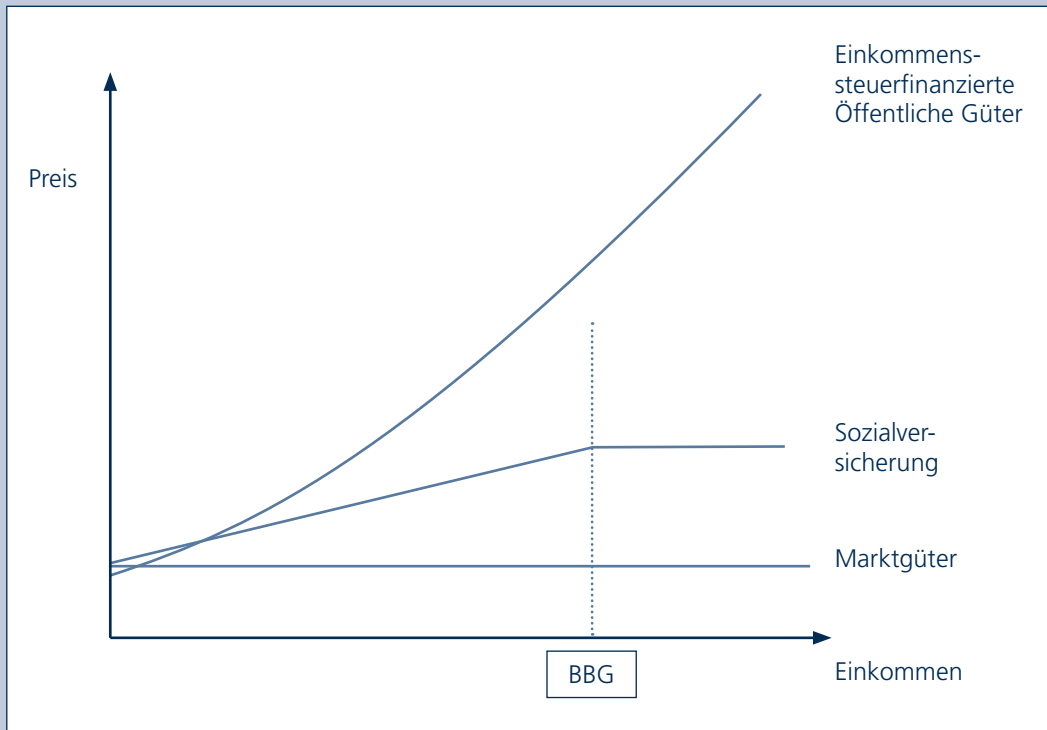
- Um die Bruttoeinkommen der ärmeren Haushalte anzuheben, sollte die Lohnquote zu- und die Lohnspreizung abnehmen. Beides erfordert eine Stärkung der Gewerkschaften, flankiert durch einen gesetzlichen Mindestlohn und eine entsprechende Lohnpolitik im öffentlichen Dienst.
- Zusätzlich kann man die verfügbaren Nettoeinkommen erhöhen, indem man die niedrigen Einkommen bei Steuern und Sozialabgaben entlastet und/oder ihnen zusätzliche Transferleistungen (z.B. Wohngeld, Aufstockung des

Markteinkommens) zukommen lässt. Soweit es sich dabei um Umverteilung handelt, steigt die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nur insoweit, als ansonsten gespartes Einkommen in Nachfrage überführt wird.

- Diese Maßnahmen kann man auch so sehen, dass der Preis bestimmter, in der Regel öffentlicher Leistungen einkommensabhängig (siehe Grafik 1) gestaltet wird, womit die Nachfrage danach aus der Sparfalle der reichen Einkommen befreit wird. So sind etwa Gesundheitsleistungen für ärmere Menschen billiger, da sie mit niedrigeren Beiträgen ähnliche Ansprüche erwerben. Bei der steuerfinanzierten Bildung und Sicherheit gilt dies noch stärker. Würde man eine progressive Verbrauchssteuer⁷ oder gestaffelte Mehrwertsteuersätze für Basisbedarf

7 Diesen Vorschlag macht Gero Jenner in „Wohlstand und Armut. Eine allgemeine Theorie über Eigentum, Geld, Güter und Staat“ (unveröffentlichtes Ms. 2010).

Grafik 1:

Einkommensabhängige Preisgestaltung

Erläuterung: Normale Markt Güter unterliegen einem einheitlichen Preis – unabhängig vom Kundeneinkommen. Wenn überhaupt, haben reichere Kunden Preisvorteile (die Kurve würde dann sogar sinken). Die Sozialversicherung steigt im Preis proportional zum Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze (BBG; gepunktete senkrechte Linie). Mit der progressiven Besteuerung bezahlen die reicheren Haushalte überproportional für damit „gekaufte“ öffentliche Güter (Die starken Schultern tragen mehr als die schwachen).

und Luxuskonsum einführen, ließe sich dieser Effekt auch für Markt Güter erzielen, allerdings eventuell um den Preis einer steigenden Sparquote der höheren Einkommen, denen der Konsum dann zu teuer wird.

Mit all diesen Maßnahmen lässt sich die Kaufkraft stabilisieren. In einem gewissen Umfang erhöhen sie auch die Nachfrage, indem ansonsten gespartes Einkommen und exportierte Ersparnisse seine inländische Kaufkraft entfalten kann. Aber Wachstum braucht noch mehr, nämlich eine Ausdehnung der Einkommen über eine bessere Verteilung hinaus.

2.2 Wachstum braucht Schulden und Investitionen

Der Kollaps der Nachfrage in der Finanzkrise zeigt spiegelbildlich, wie die Nachfrageexpansion in Wachstumsphasen funktioniert. Denn das oben (2.1) dargelegte zirkuläre Argument nach Say erklärt weder Wachstum noch Krise. Die laufenden Einkommen kaufen nämlich nur die laufende Produktion. Wenn bestimmte Akteure weniger ausgeben als sie einnehmen und dies nicht durch Mehrausgaben anderer kompensiert wird, stockt die Nachfrage, und es kommt zur Rezession.

Wachstum erfordert umgekehrt, dass die Ausgaben über die Einnahmen steigen. Das ist nur möglich, indem entweder Vermögensbesitzer entsparen oder Akteure sich verschulden. Wenn das weder Unternehmen noch Haushalte tun, bleiben nur noch der Staat oder das Ausland. So lief das überwiegend in Deutschland, wobei kurz vor dem Ausbruch der Finanzmarktkrise fast nur noch das Ausland Ausgabeüberschüsse (= Deutschlands Exportüberschuss) aufwies. Denn das Schulden- und Kreditwachstum der Jahre 2003-2008 hat die Nachfrage vor allem armer Haushalte in den USA und einiger ärmerer Länder, vor allem in der europäischen Peripherie, finanziert. Aber diese Kaufkraft stand auf den tönernen Füßen der Spekulation.

Trotzdem ist das kein Grund, den Kredit hahn ganz zuzudrehen. Dabei geht es nicht nur um die Ausleihung der Ersparnisse andere Akteure, die im besten Fall nur sicherstellt, dass alle Einnahmen verausgabt werden. Es geht um Kreditgeldschöpfung, ohne die Wachstum nur schwer möglich ist. Um diesen Zusammenhang besser zu verstehen, hilft es, sich eine reine Goldwährung vorzustellen. Dann hängt die Nachfrage von der Menge (und Umlaufgeschwindigkeit) des Goldes ab. Steigt die Goldmenge schneller als die Gütermenge, so kommt es zu Inflation, die allerdings ihrerseits reale Angebotssteigerungen auslösen dürfte. Wenn die Gütermenge schneller als die Goldmenge steigen soll, die Wirtschaft also wachsen soll, dann geht das nur bei Deflation, also Preisverfall. Denn nur bei sinkenden Preisen kann die konstante oder langsamer wachsende Geldmenge das real schneller gestiegene Angebot bezahlen. Da reales Wachstum bei sinkenden Preisen (wie letztlich in Japan) ein schwieriger und wenig effektiver Prozess ist, braucht man ein wachsendes Kreditvolumen über die Vermittlung der Ersparnisse hinaus, um Wachstum zu schaffen.

Aber welche Kredite sind solide bzw. welche volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, um die Kreditvergabe abzusichern? Allgemein gilt, dass ein niedriges Zinsniveau die Kreditvergabe und die Bedienung der Schulden erleichtert. Viele Ökonomen sehen

allerdings in dem niedrigen Zinsniveau vor der Krise eine Ursache der Vermögensblase, während andere eher die mangelhafte Regulierung und Finanzsektorpolitik verantwortlich machen. In der Krise haben jedenfalls alle Zentralbanken die Zinsen gesenkt, um einen weiteren Kollaps der Finanzmärkte zu verhindern. Aber nun mehren sich die Bedenken, dass sich die Staaten zu sehr verschuldet haben und dass der Finanzsektor dank der niedrigen Zinsen eine neue spekulative Blase erzeugt. Während die Anleger also einerseits wieder die Vermögenspreise aufblasen, verlangen sie andererseits von als riskant wahrgenommenen Schuldern wie etwa Griechenland höhere Zinsen.

Aber wann sind Schuldner überschuldet? Eklatant dann, wenn sie keine Kredite mehr bekommen; weniger eklatant, wenn die Zinsen für neue Kredite und die Kosten für Kreditausfallversicherungen (CDS) stark ansteigen. Hintergrund sind zwei Warnzeichen:

(1) Insolvenz: Die Bilanz von Vermögen und Schulden ist negativ, d.h. die Verbindlichkeiten eines Schuldners sind höher als seine Forderungen bzw. Vermögensbestände. Leider ist der Wert dieser Aktiva selbst marktabhängig. In einem Wachstumskontext wird ihr Wert tendenziell höher liegen als in der Krise.

(2) Illiquidität: Die laufenden Nettoeinkommen (d.h. Einkommen nach Abzug unabweisbarer Ausgaben) des Schuldners reichen nicht mehr aus, um den Schuldendienst (insbesondere Zinszahlungen) zu leisten.

Im Ergebnis ist der Überschuldungsbefund wieder selbst vom Wachstum abhängig. Wächst die Wirtschaft bzw. erwarten die beteiligten Unternehmen und Haushalte, dass sie wächst, so steigen die Vermögenswerte und die laufenden Einkommen. Damit tritt keine generelle Überschuldung ein, auch wenn einzelne Schuldner insolvent werden können. Wenn das BIP wächst, kann sich auch der Staat in Maßen weiter verschulden, ohne dass die Schuldenquote steigt oder die Zinslast den Haushalt ruiniert. Damit liegt es nahe zu versuchen, Wachstum über eine Kreditexpansion zu schaffen. Dabei sind Hürden auf der Angebots- und Nachfrageseite zu überwinden:

- Kreditnachfrage: Wer ist bereit zu investieren? Die potenziellen Investoren werden die Zinskosten mit den Ertragsaussichten vergleichen. Wenn die Zinsen niedrig sind, steigen die Aussichten, dass sie investieren. Gerade in Krisenzeiten verliert aber in einem deflatorischen Stagnationskontext auch das billigste Projekt an Reiz. Besondere Abschreibungsmöglichkeiten können zwar die Investitionsneigung stärken, aber entscheidend bleiben die Ertragserwartungen. Sie hängen von den Absatzchancen für das zusätzliche Angebot ab. Den oben unter 2.1 diskutierten Ansätzen zur Stimulierung und Stabilisierung der Nachfrage kommt daher auch eine wichtige Rolle als Investitionsanreiz zu.
 - Kreditangebot: Wer stellt das Kapital zur Verfügung? Die Sparquote ist weiter hoch, aber das Geld scheint in Finanzanlagen statt in Realinvestitionen zu fließen. Wenn die Vermögensbesitzer und ihre „natürlichen“ Vermittler in der Finanzindustrie das Kapital nicht oder nur zu prohibitiven Bedingungen (hohe Zinsen) bereit stellen, müssten der Staat bzw. die Zentralbank die Kredite anbieten, etwa über einen Zukunftsfonds. In der Krise war das notwendig und akzeptiert, aber sonst scheut man davor zurück, um den Vermögensbesitzern keine Konkurrenz zu machen.
- Gegen eine massive, notfalls von der Zentralbank gespeiste Kreditexpansion werden drei miteinander verbundene Argumente vorgebracht:
- Outputlücke: Nur wenn eine Volkswirtschaft unterhalb ihres Potenzials, das bei gegebenem technologischen Niveau durch den Kapitalstock und die verfügbare Arbeitskraft bestimmt ist, produziert, führt zusätzliche kreditfinanzierte Nachfrage zu höherem realen Output. Sobald diese Outputlücke zwischen aktueller und möglicher Produktion geschlossen ist, verursacht jede zusätzliche Nachfrage erst einmal nur Preissteigerungen oder richtet sich – notgedrungen – auf ausländische Anbieter, da die einheimischen ja an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen.
 - Inflation: Starke Nachfrage erlaubt den Unternehmen, die Preise, und den Tarifpartnern, die Löhne zu erhöhen. Wenn insbesondere die Arbeitslosigkeit unter ein bestimmtes Niveau (die angebliche „natürliche Rate“⁸) sinke, so nehme die Inflation zu.
 - Importschub: Nicht zuletzt ausgelöst durch den inländischen Preisanstieg kommt es zu einem Importschub, solange nicht eine Abwertung die relativen Preise wieder auf das Gleichgewichtsniveau zurückbringt. Da aber gerade die Devisenmärkte wenig Neigung zeigen, Gleichgewichte zu finden, jedenfalls nicht solche, die die Handelsbilanz ins Gleichgewicht bringen, kann ein solcher Importüberschuss lange anhalten.
- Aber all diese Gegenargumente unterstellen letztlich eine nahezu statische Wirtschaft, deren Potenzial fix ist oder die sich schon an der Kapazitätsgrenze befindet. Tatsächlich geht es aber darum, durch Kredite den Ausbau des Produktionspotenzials zu finanzieren. In den neuen digitalen Sektoren der Ökonomie macht das Potenzialkonzept ohnehin kaum Sinn, da das Angebot fast unendlich flexibel ist (z. B. Software, digitale Musik oder Bücher). Nachfragesteigerungen setzen sich dort automatisch in Angebotsausweitung um. Allgemein darf man davon ausgehen, dass mittelfristig das Produktionspotenzial positiv auf steigende Nachfrage und Preise reagiert. Damit steigt das Angebot, und eventuelle Preis- und Importschübe erweisen sich als vorübergehend. Zusätzliche Beschäftigung und/oder höhere Produktivität sind die Komponenten dieser Angebotsexpansion, die – wie wir oben gesehen haben – mit einer dynamischen Nachfrage zunehmen. Sie schaffen das reale Wachstum, das einen ebenfalls wachsenden Geldmantel braucht, wenn es nicht zu Deflation kommen soll. Zwar reicht auch nominelles Wachstum, um die Wirtschaft nach einer Kreditexpansion vor Überschuldungskrisen zu bewahren, aber die damit verbundenen Gefahren von Inflation und Zahlungsbilanzkrisen sind nur zu vermeiden oder zu begrenzen, wenn das Wachstum vor allem real ist.

8 NAIRU non inflation accelerating rate of unemployment.

3. Angebotsexpansion durch soziale Produktivität und gute Arbeit

Ein ausreichendes Kreditangebot und eine gleichmäßigere Einkommensverteilung dürften zu steigenden Ausgaben führen. Die Folge ist Wachstum, das sich aber zu unterschiedlichen Teilen aus nominellem und realem Wachstum zusammensetzt. Stößt die zusätzliche Nachfrage auf Angebotsgrenzen, so steigen zunächst die Preise. Sind dagegen Lagerbestände und freie Kapazitäten (Arbeitslosigkeit) vorhanden, wachsen die abgesetzten Mengen. Aber auch Preisanstiege lösen in der Regel eine reale Angebotsexpansion aus, zumindest, wenn die Anbieter von einem nachhaltigen Nachfragewachstum ausgehen. Reales Wachstum kann in einer Volkswirtschaft nur auf zwei Wegen erfolgen: durch zusätzliche Beschäftigung oder erhöhte Produktivität. Mehr Güter und/oder Dienstleistungen sind das Ergebnis von mehr Arbeitsstunden oder davon, dass in einer Stunde dank besserer Kapitalausstattung, anderer Arbeitsteilung (auch durch internationale Spezialisierung) oder Produktionsorganisation mehr produziert werden kann.

3.1 Investitionen: Ausgaben für Wachstum oder für Rendite?

Investitionen sind einerseits der Schlüssel zur Erhöhung des Angebots, sowohl zum Produktivitätswachstum als auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Andererseits sind sie die ersten Opfer der Krise. Eine Kernaufgabe der Wirtschaftspolitik muss es sein, Investitionen wieder attraktiv zu gestalten. Dazu müssen einerseits die Ertragsaussichten stimmen. Es wäre aber fatal, dies vor allem durch Kostensenkungen und Lohnzurückhaltung erreichen zu wollen, da dabei gleichzeitig die Nachfrage eingeschränkt wird. Andererseits sind die Kredite für Investitionen zu mobilisieren, in-

dem entweder Ersparnisse aus dem (spekulativen) Finanzsektor in die Realwirtschaft geleitet oder zu diesem Zweck Kredite im Bankensektor (Kreditgeldschöpfung) generiert werden.

Aber erhöht jede Investition wirklich das Angebot? Der Investitionsbegriff hat sich stark verwischt, da er inzwischen auch für Finanzanlagen gebraucht wird. Aus der Sicht der Sparer bzw. Anleger ist nur wichtig, welchen Ertrag eine „Investition“ im Vergleich zum Risiko bringt. Für sie spielt es keine Rolle, ob es sich um eine spekulative Anlage, einen Aktienkauf, einen Kredit, den Kauf einer Immobilie oder eines Investitionsgutes (z. B. ein Frachtschiff) handelt, die alle nur Eigentumsverhältnisse ändern, oder um eine realwirtschaftliche, das Angebot wirklich steigernde Investition, die neue Arbeitsplätze schafft und/oder die Produktivität erhöht.

Alle Investitionen, seien sie nun finanziell oder real, produzieren im Erfolgsfall einen Einkommensstrom für den Investor/Anleger, der eventuell auch das BIP erhöht und somit zum (nominellen) Wachstum beitragen kann. Der Einkommensstrom erlaubt auch die Bedienung der Schulden, die zur Finanzierung der Investition gemacht wurden. Soweit diese Schulden in der Zukunft beglichen oder bedient werden, belasten sie künftige Generationen oder genauer: Es kommt zu einer Umverteilung von Kaufkraft zwischen den Erben der Schulden und denen der entsprechenden Vermögen. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um Staats- oder Privatschulden handelt. Im ersten Fall werden die Steuerzahler belastet, im zweiten Fall die Kunden der privaten Schuldner, denn im Kaufpreis ist dann ein Anteil zur Schuldentilgung bzw. zum Schuldendienst enthalten.

Aber die Zusammenhänge zwischen Investition, Einkommensstrom und Angebotswachstum

sind weit weniger klar, als die Investitionen umgebende Euphorie unterstellt, und hängen auch vom Investor ab:

- Unternehmensinvestitionen: Dazu zählen die klassischen Investitionen wie die Beschaffung von Anlagen, die die Produktivität erhöhen oder die Kapazitäten vergrößern. Solche Investitionen erhöhen das reale Angebot und sorgen dafür, dass der Wert der Güter und Dienstleistungen auch ohne Inflation den durch die Kreditschöpfung erweiterten Geldmantel ausfüllt. Mehrausgaben für mehr Personal erhöhen zwar auch die Angebotskapazität, zählen aber statistisch nicht als Investition. Aber es gibt auch Unternehmensinvestitionen, die zwar einen Einkommensstrom für den Investor produzieren, ohne dass das realwirtschaftliche Angebot zunimmt, etwa im Fall einer Übernahme eines anderen Unternehmens oder einer reinen Finanzinvestition.
- Finanzsektor: Sein Aktivgeschäft, also die Vergabe von Krediten oder der Kauf von Anleihen, Aktien oder anderen Finanzprodukten, wird zwar gern als Investition bezeichnet („Investmentbanking“), erhöht aber direkt nicht das Angebot. Erst wenn die Empfänger dieser Finanzmittel (also Unternehmen, Haushalte oder Staaten) damit realwirtschaftliche Investitionen tätigen, entsteht Wachstum. Treibt allerdings die Nachfrage nach Vermögenswerten deren Preis nach oben, so folgt auch das Angebot (z. B. bei Immobilien oder Kapitalgütern).
- Haushalt: Private Haushalte investieren eigentlich gar nicht. Wenn sie es doch tun, indem sie etwa – die klassische Investition des Haushalts – ein Haus bauen oder kaufen, so erwarten sie keinen zusätzlichen Einkommensstrom, sondern eher einen Rückgang der Ausgaben. Im Nettoeffekt können sie aber die Schulden aus der Ausgabendifferenz bedienen. Dabei erhöht der Bau einer Wohnung tatsächlich das Angebot, während der Kauf einer Immobilie eher wie eine Finanzanlage zu sehen ist. Bildungsausgaben, vor allem für Kinder, sind Investitionen, die im Erfolgsfall auch höhere Einkommen in der Zukunft produzieren, auch wenn sie statistisch nicht als Investitionen zählen.

- Staat: Als öffentliche Investitionen gelten nur Ausgaben für langlebige Wirtschaftsgüter. Dabei ist unklar, wie sie sich wirklich auf das Wachstum auswirken. Sie lösen in der Regel auch nicht direkt einen Einkommensstrom aus (wenn nicht gerade eine mautpflichtige Verkehrseinrichtung gebaut wird). Indirekt können viele staatliche Aktivitäten Wachstum befördern (z. B. Ausgaben für Bildung), auch wenn sie nicht als Investitionen zählen. Insoweit volkswirtschaftliches Wachstum zu höheren Steuereinnahmen und geringeren Sozialausgaben führt, entsteht auch ein Einkommensstrom für die Staatskasse, aus der die Schulden bedient werden können.

Für das Wachstum entscheidend sind die Ausgaben, die zu höherer Produktivität und/oder Beschäftigung führen. Dazu zählen auch höhere Konsumausgaben, die die Unternehmen zur Angebotsausweitung veranlassen. Wachstumstreiber sind also nicht nur die offiziellen Investitionen in Sachkapital, sondern etwa auch höhere Personalausgaben, wenn mehr Menschen beschäftigt werden, was zwar in der Regel (aber nicht immer) auch von Sachinvestitionen in die Arbeitsplätze begleitet ist. Bildungsausgaben von Haushalten, viele Staatsausgaben, die wie die Ausgaben für Gesundheit, Sicherheit und Recht die Rahmenbedingungen für Wachstum sichern, zählen auch nicht als Investitionen. Auch können die Akteure, die solche wachstumsfördernden Ausgaben tätigen, nicht immer mit Einkommensströmen rechnen, aus denen sich dann auch die Schulden bedienen ließen, mit denen eventuell derartige Ausgaben finanziert wurden.

3.2 Produktivität: die unberechenbare Wohlstandsquelle

Das langfristige Wachstum, das in einer Wirtschaft zu erwarten ist, hängt stark von der Produktivitätsentwicklung ab. Glaubt man nicht (mehr) an Produktivitätsgewinne, so verbieten sich expansive Nachfragepolitiken jenseits der Ausschöpfung von Beschäftigungsreserven. Lohnsteigerungen sollen sich an der Produktivität ori-

entieren, wobei umstritten ist, ob das betrieblich, branchenweise oder volkswirtschaftlich zu interpretieren ist. Angebliche Produktivitätsunterschiede rechtfertigen Einkommensunterschiede. Angesichts dieser Bedeutung der Produktivität ist es umso beunruhigender, dass Konzept und Messung alles andere als eindeutig sind.

Produktivität im Sinne von Output pro Stunde oder pro Beschäftigte kann nicht nur durch diese Innovationen gesteigert werden, sondern auch durch

- Verdichtung der Arbeit (Arbeitsintensität), geringere Produktqualität oder Abwälzung (Externalisierung) von Kosten (z. B. Umweltbelastung);
- Bewegungen in den relativen Preisen, da sie den Wert der Vorprodukte und des Endprodukts verändern, wodurch sich auch die Wertschöpfung als Zähler der Produktivität verändert.

In beiden Fällen wächst der gesellschaftliche Wohlstand nicht, sondern wird nur umverteilt. Der Wohlstand der Konsumenten mag steigen, wenn Arbeit schlecht bezahlt, ungesund und unsicher ist. Aber diesem Wohlstandsgewinn bei den Konsumenten (der auch nur eintritt, wenn die Unternehmen die geringeren Kosten in die Preise weitergeben) stehen Wohlstandsverluste der Beschäftigten gegenüber. Eine andere Art von Umverteilung ohne realen Wohlstandsgewinn ist die Verteuerung des Produktes. Die preisabhängige, monetäre Produktivität steigt mit der Nachfrage, womit sich die Einstellung von Arbeitskräften lohnt, denen vorher wegen nicht ausreichender physischer Produktivität keine Jobs angeboten worden wären (siehe zur Beschäftigung auch unten).

Trotzdem ist Produktivität, wenn sie real (nicht nur monetär durch Umverteilung) und sozial (also nicht auf Kosten der Natur und der Beschäftigten) wächst, die langfristig wichtigste Quelle des Wohlstands. Denn die Zahl zusätzlicher Arbeitsstunden ist begrenzt und weist einen sinkenden Wohlstandsbeitrag auf. Bei wachsender Bevölkerung könnte zwar der Arbeitsinput immer weiter steigen, aber Wohlstand muss pro Kopf gesehen werden. In Deutschland wird das Gesamtwachstum angesichts der demografischen Entwicklung immer stärker vom Produktivitätswachstum abhängen. Die Zahl der pro Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden ist begrenzt durch die Lebenszeit abzüglich der Reproduktionszeit. Da außerdem Freizeit ein wichtiger Bestandteil von Wohlstand ist, macht die ständige Ausdehnung der Arbeitszeit auf Kosten der Freizeit keinen Sinn. Nur Produktivitätswachstum bietet einen Ausweg aus diesem Dilemma.

Über Jahrzehnte ist die Produktivität gewachsen. 1950-1970 (im Fordismus) war ihr Wachstum besonders hoch. Seitdem gingen die Zuwächse eher zurück, obwohl es auch dafür Ausnahmen gab, z. B. in den USA und Schweden, die nach langen Perioden sinkender Wachstumsraten wieder einen Anstieg verzeichneten. Das widerlegt auch partiell die Vermutung der Skeptiker, dass der Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft (Tertiärisierung) das Produktivitätswachstum bremse. Während der Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft mit gewaltigen Produktivitätsgewinnen einherging, sei bei der Tertiärisierung tendenziell mit Stagnation zu rechnen⁹.

9 Baumols "cost disease" (Baumol, W. (1967). *The Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*. American Economic Review 62: 415-426); Burkhard Lutz „Der kurze Traum der immer währenden Prosperität“, Frankfurt a.M./New York 1984.

Dienstleistungsfordismus dank produktiver Industrie

In der Debatte um die Wohlstandsaussichten der Dienstleistungsgesellschaft wird daher gern gespottet, dass eine Gesellschaft nicht dadurch überleben oder gar reich werden kann, indem ihre Bürgerinnen und Bürger „sich gegenseitig die Haare schneiden“. Ein Gedankenexperiment mag helfen, das Dilemma eines auf Dienstleistungen gestützten sozialen Wachstums (nennen wir es „Dienstleistungsfordismus“) zu verstehen:

Stellen wir uns eine Agrargesellschaft vor, in der die Produktivität in der Landwirtschaft stark steigt. Da die zur Versorgung aller Menschen notwendigen Nahrungsmittel mit immer weniger Arbeit hergestellt werden können, können viele ehemalige Bauern nun in den Industriesektor wechseln und andere Fertigwaren herstellen. Ein naiver Industrieskeptiker¹⁰ würde nun kritisieren, dass die Gesellschaft nicht davon leben könne, dass sich alle gegenseitig Fertigwaren anböten. Tatsächlich bereichert aber das Fertigwarenangebot die Konsumenten. Ähnlich gilt auch in der reifen Industriegesellschaft, dass die Dienstleistungen den Wohlstand ihrer Nutzer erhöhen. Die Ausgaben für Dienstleistungen nehmen im Haushaltsbudget zu, ähnlich wie in der früheren Agrargesellschaft die Ausgaben für industrielle Fertigwaren zugenommen haben. Die Produktivitätsfortschritte früher in der Landwirtschaft und heute in der Industrie erlauben das gleiche Versorgungsniveau zu geringeren Preisen und schaffen damit in den Budgets Raum für neue Ausgaben (früher Fertigwaren, heute Dienstleistungen).

Während es unstrittig ist, dass die Produktivität im Industriesektor weiter stark ansteigt, ist die Produktivitätsentwicklung im Dienstleistungssektor schwer zu messen. Dabei treten schon in der Güterproduktion Messprobleme auf, da ein Wechsel in der Zusammensetzung und Qualität des Güterkorbs den intertemporalen Vergleich erschwert. Werden statt einer Tonne zwei Tonnen Getreide oder Stahl pro Stunde produziert, so ist das Produktivitätswachstum relativ klar. Wird aber statt einer Tonne Stahl ein Lied produziert, treten Messprobleme auf. Letztlich können nur die Werte, also Mengen mal Preise, verglichen werden. Der Versuch, die Preiseffekte durch Deflatoren zu eliminieren, hat seine Grenzen. Werden Produktivitätsgewinne in die Preise weitergegeben, so werden sie vielleicht unterschätzt. Umgekehrt mögen höhere Löhne oder Gewinne, die zu höheren Preisen führen oder aus ihnen

herrühren, Produktivitätszuwächse vorgaukeln, die real kaum bestehen (z. B. im amerikanischen Finanzsektor 2003-2008). Höhere Preise, die einen – zumindest perzipierten – steigenden gesellschaftlichen Nutzen widerspiegeln (etwa einer neuen Produktgeneration), zeigen damit auch einen höheren Wohlstandsbeitrag. Aber diese Interpretation ist kaum von anderen Preissteigerungsgründen zu unterscheiden.

Wenn also behauptet wird, die Produktivität im Dienstleistungssektor sei zu niedrig, um höhere Löhne zu ermöglichen, so sind Zweifel angebracht. Erstens gibt es zahlreiche gut entlohnte Dienstleistungen (z. B. Ärzte, Anwälte, Steuer- und Unternehmensberater, ganz zu schweigen von prominenten Künstlern, Sportlern etc.). Ist deren Produktivität besonders hoch und wächst sie ständig? Zweitens müssten in flexiblen Arbeitsmärkten Menschen von schlechter in bes-

¹⁰ Wie es die Physiokraten (Quesnay) noch taten, die nur die Landwirtschaft für produktiv hielten.

ser bezahlte Jobs wechseln und somit für einen Lohnausgleich sorgen. Lohnunterschiede sind also weniger auf Produktivitätsunterschiede als auf Marktkonstellationen und unvollkommene Konkurrenz zurückzuführen. Wenn es gelingt, die Marktmacht und/oder die gesellschaftliche Wertschätzung der bisher schlechter bezahlten Dienstleistungsanbieter zu erhöhen, so steigt damit implizit ihre Produktivität. Die Qualität der angebotenen Dienstleistungen muss steigen, zumindest im Bewusstsein der Nachfrager. Dazu müsste vor allem das Bildungsangebot stärker darauf ausgerichtet sein, knappe Qualifikationen zu vermitteln, die noch überdurchschnittliche Einkommen versprechen.

3.3 Beschäftigung: mehr gute Arbeit

Mehr Beschäftigung im Sinne von Erwerbsarbeit erhöht nur so lange den Wohlstand, wie die dadurch verdrängte Zeit (Freizeit, Zeit für Haushalts- und Familientätigkeiten sowie Ehrenamt) nicht mehr zum Wohlstand als die „gewonnene“ Erwerbszeit beiträgt. Wie schon oben erwähnt, können und sollten deshalb Produktivitätsgewinne auch in Freizeit umgesetzt werden. Aber diese Wahlentscheidung zwischen mehr Einkommen (und damit Verfügung über mehr Güter und Dienstleistungen) einerseits und mehr verfügbarer Zeit andererseits stellt sich für viele Menschen nicht. Sie sind unfreiwillig arbeitslos und fühlen sich eher unterversorgt. Ihre Beschäftigung würde Angebot und Nachfrage erhöhen und damit soziales Wachstum ermöglichen.

Alle Maßnahmen, die die Beschäftigungswahrscheinlichkeit oder -fähigkeit dieser Menschen erhöhen, tragen zum Wachstum bei (unter der Bedingung, dass es Arbeitsplätze gibt). Besser qualifizierte Arbeitssuchende dürften höhere Chancen haben, einen Job zu finden, wie man an den niedrigeren Arbeitslosenquoten der höher Qualifizierten sieht. Aber das Gesamtproblem der Arbeitslosigkeit wird man nicht durch Qualifizierung lösen. Sie verbessert nur das *matching* von offenen Stellen und Arbeitssuchenden.

Etwas anders sieht es bei der Beschäftigung von Menschen aus, die freiwillig ihre Erwerbsarbeit begrenzen oder ganz auf sie verzichten, um sich ganz oder teilweise anderen Aufgaben (Haushalts- und Familientätigkeiten oder Ehrenamt) zu widmen, die ihren eigenen und/oder den gesellschaftlichen Wohlstand erhöhen. Für sie lohnt sich die Erwerbsarbeit nur, wenn sie mindestens ein Einkommen abwirft, mit dem sie die durch die Erwerbsarbeit verdrängten Leistungen als Marktdienstleistung kaufen können. Diesem individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül entspricht volkswirtschaftlich die Bedingung, dass die Produktivität der Erwerbsarbeit höher sein müsste als die der verdrängten Tätigkeit. Da – wie oben dargelegt – Produktivität schwer zu vergleichen ist, zählt die Einkommensdifferenz. Je höher die angebotenen Einkommen für eine Erwerbstätigkeit sind, desto eher werden sich dafür Menschen finden. Daher könnten auch gesetzliche Mindestlöhne die Beschäftigung erhöhen, indem sie den Anreiz für Menschen erhöhen, eine Arbeit aufzunehmen.

Angebotsorientierte Politiken wollen das Wachstum erhöhen, indem sie das Arbeitsangebot vergrößern. Dazu dienen Schritte zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit wie kürzere Ausbildungszeiten (Abitur nach 12 Jahren), die Verkürzung oder Aufhebung der Wehrpflicht oder eine Heraufsetzung des Renteneintrittsalters. Kürzungen und/oder Zugangsbarrieren bei der Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe sollen Anreize zur Erwerbsarbeit schaffen. Eine Abschaffung des Ehegattensplittings und der finanziellen Anreize, Familientätigkeiten wie Pflege oder Kinderbetreuung selbst zu übernehmen, könnte mehr Menschen, vor allem Frauen, dazu bewegen, erwerbstätig zu werden.

Aber brauchen wir dieses erweiterte Arbeitsangebot überhaupt? Gerade in der Krise stagniert oder sinkt die Nachfrage nach Arbeit seitens der potenziellen Arbeitgeber. Diese schwache Nachfrage nach Arbeit spiegelt die schwache Nachfrage nach deren Produkten wider. Der Bedarf ist aber höher als die Nachfrage, die vor allem unter der geringen Kaufkraft der bedürftigen Bevölkerung leidet (siehe oben 2.1). Der Wohl-

stand kann noch durch zusätzlichen Arbeitseinsatz an der richtigen Stelle (siehe auch Abschnitt 4 unten) gesteigert werden.

Als die Beschäftigung vor der Krise zunahm, geschah das zu einem erheblichen Teil in Form prekärer Arbeitsplätze. Dies wird gern damit begründet, dass die (von den Arbeitgebern erwartete) Produktivität niedriger als der Anspruchslohn, also der von den potenziellen Arbeitnehmern erwartete Lohn, sei. Aber oben (Abschnitt 3.2) wurde schon deutlich, wie fragwürdig eine Produktivitätsmessung bei einzelnen Firmen oder gar Beschäftigten ist. Tatsächlich stellen Firmen Menschen ein bzw. nehmen Menschen eine marktorientierte Erwerbstätigkeit auf, wenn sie erwarten, dass das zusätzliche Angebot eine Nachfrage zu einem Preis findet, der die Kosten (inklusive

Löhne und Kapitaleinkommen) deckt. Sind die Nachfrage und damit die Preise hoch, so steigen die Wertschöpfung und die Produktivität bei gleicher physischer oder mentaler Leistung und dies führt dazu, dass auch vorher als wenig produktiv eingeschätzte Jobsuchende Arbeit finden. Da bei zunehmender Arbeitskräfteknappheit besser qualifizierte Menschen auch ihrer Qualifikation entsprechende Jobs finden und aus weniger anspruchsvollen in anspruchsvollere Jobs wechseln (der Philosoph arbeitet dann nicht mehr als Taxifahrer), werden auch mehr Arbeitsplätze für weniger gut qualifizierte frei. In der Krise – gerade in der gegenwärtigen – waren und sind es primär der Nachfrageausfall und nicht die übertrieben hohen Löhne oder Steuern, die zur Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit führen.

4. Soziale und nachhaltige Strukturpolitik

Wachstum entsteht also primär durch Mehrausgaben, die dazu führen, dass Kapital investiert wird, um ein zusätzliches Angebot zu erstellen, von dem die Investoren erwarten, dass es (weiter) auf kaufkräftige Nachfrage stößt. Dieser Prozess bestimmt auch die sektorale Struktur von Angebot und Nachfrage. Im marktwirtschaftlichen Idealfall zeigen steigende Preise Knappheiten an, die auf Investitionsgelegenheiten hinweisen. Bei gleich verteiltem Reichtum und Einkommen würden solche Knappheitspreise auch die Bedarfslage der Bevölkerung widerspiegeln. Die tatsächliche Ungleichheit führt aber dazu, dass reale Bedarfe sich nicht kaufkräftig äußern können und dass mögliche Kaufkraft gespart wird und eben nichts kauft. Damit bleibt die Ersparnis zunächst uninvestiert und steht für Kredite zur Verfügung. Die Kredite werden vom Finanzsystem aber nicht so optimal verteilt, wie die Theorie effizienter Märkte unterstellt. Vielmehr kommt es zu Überinvestition in Modebranchen und -ländern wie dem IT-Sektor während des dot.com-Booms oder dem Immobiliensektor danach oder den asiatischen „Tigerökonomien“ vor der Asienkrise Ende der 1990er Jahre. Gleichzeitig wird zu wenig in gesellschaftlich nützliche und wachstumsrelevante Sektoren wie Bildung, Forschung, öffentliche Infrastruktur oder Klimaschutz investiert.

4.1 Staat und Markt

Wie kann die Wirtschaftsstruktur den gesellschaftlichen Bedarfen im Sinne eines sozialen und nachhaltigen Wachstums angepasst werden? Die erste grundlegende Weichenstellung liegt im Verhältnis von Markt und Staat.

Eine erste Option wäre es, die Güter und Dienstleistungen, die nicht oder nicht in der ge-

ellschaftlich erwünschten Art¹¹ vom Privatsektor über den Markt zur Verfügung gestellt werden, direkt durch den Staat anzubieten. So kommt – zumindest in Deutschland – in Bereichen wie z. B. Sicherheit, Recht, Bildung, soziale Sicherung oder Verkehrsinfrastruktur das Angebot überwiegend vom Staat, auch wenn es flankierend erhebliche private, marktorientierte Aktivitäten gibt (private Sicherheitsdienste, Anwälte, Privatschulen, Nachhilfe, private Versicherungen), die aber überwiegend von reicheren Haushalten oder Unternehmen in Anspruch genommen werden. Das Ausmaß des staatlichen Angebots variiert von Land zu Land. In England ist etwa auch das Gesundheitssystem weitgehend staatlich. Die Kunden/Nutznieser des staatlichen Angebots zahlen dafür (von einem kaum kostendeckenden Gebührenanteil abgesehen) mit Steuern und Abgaben, die meist keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem erzielten Nutzen bzw. der Inanspruchnahme haben. Damit ist aber auch sichergestellt, dass alle Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich Zugang zu diesen Gütern und Dienstleistungen haben.

Eine zweite Option ist die Kombination von privatem Angebot und staatlich finanzierter Nachfrage. Damit ist sichergestellt, dass alle Bürgerinnen und Bürger Zugang haben, auch wenn es ihnen am entsprechenden Markteinkommen fehlt. Auf diese Weise funktioniert ein Teil des deutschen Gesundheitssystems, aber auch des schwedischen Bildungssystems. Ein aktuelles Beispiel aus dem Krisenkontext war die Abwrackprämie. Denkbar ist auch eine Subventionierung der Anbieter, um den (Markt-)Preis niedriger als die eigentlichen Kosten zu halten. In Krisenzeiten versucht der Staat gern, Unternehmen und Arbeitsplätze auf diese Weise zu retten. Durch alle diese Maßnahmen wird ein größerer

¹¹ Das private Angebot unterbleibt, wenn es sich um echte öffentliche Güter handelt, bei denen kein Nutzer ausgeschlossen werden kann. Gesellschaftlich unerwünscht wäre ansonsten eben dieser Ausschluss von Nutzern, wenn es sich um allgemeine Rechte aller Bürgerinnen und Bürger handelt.

Teil der Kaufkraft auf das entsprechende Angebot gelenkt, das sich deswegen auch ausweitet oder nicht einbricht, nicht zuletzt in Form relativ höherer Beschäftigung und Wertschöpfung in der entsprechenden Branche. Die Kaufkraft wird über Steuern abgeschöpft und umverteilt (z. B. durch Bezahlung der Anbieter aus öffentlichen Haushalten oder durch Bildungsvoucher). Die Stärkung der Kaufkraft kann auch über Kredite erfolgen, die staatlich subventioniert oder garantiert sind, z. B. für Bildung oder Umweltinvestitionen. Umgekehrt kann der Staat auch bestimmte Aktivitäten oder Angebote besonders besteuern (Ökosteuer, Steuern auf Tabak, Alkohol etc.) und damit relativ verteuern. Dadurch sollte sich die Nachfrage umorientieren und letztlich auch angebotsseitig die Wirtschaftsstruktur anpassen.

Eine dritte Option ist der direkte regulatorische Eingriff des Staates. So können Unternehmen oder Haushalte durch Umweltauflagen gezwungen werden, dafür Ausgaben zu tätigen, die zur Expansion der entsprechenden Anbieter (etwa von Isolierung, effizienteren Heizungen, Emissionsschutzanlagen etc.) führen. Der Staat kann Automobilfirmen Auflagen für Flottendurchschnittsverbrauche, Energieunternehmen für den Ankauf von Ökostrom machen. In diesen Fällen werden die Kosten letztlich von Haushalten getragen, entweder weil sie ohnehin die Ausgaben tätigen mussten, oder weil die Unternehmen sie auf die Kunden abwälzen.

Für eine private, marktmäßige Angebotserstellung wird in der Regel vorgebracht, dass sie die Effizienz (Produktivität) sowohl einzelwirtschaftlich als auch volkswirtschaftlich erhöht. Private Unternehmen sollen demnach mehr auf die Kosten achten und ein stärkeres Interesse an der Kundenzufriedenheit haben. Private Investoren werden auch ins Spiel gebracht, weil der Staat schon zu hoch verschuldet ist und daher die nötigen Ausgaben nicht finanzieren kann. Durch staatliche Finanzierung oder Besteuerung verzerrte Preise führen zu einer verzerrten Allokation von Produktionsfaktoren, wenn etwa wegen der Subventionierung eines Verkehrsträgers ein anderer weniger nachgefragt wird (was aber gerade der gewünschte Lenkungseffekt ist). Das inzwischen europäisierte Wettbewerbsrecht schränkt in die-

sem Sinne auch die Spielräume staatlicher Strukturpolitik ein.

Für eine staatliche Erstellung spricht, dass die Kosten geringer sein können, da keine Gewinneinkommen und keine Ausgaben für Werbung etc. anfallen. Private Erbringung kommt dann besonders teuer, wenn Marktunvollkommenheiten da sind, die zu Monopolrenten führen. Dagegen unterbleibt ein privates Angebot, wenn die Kosten (plus Gewinn) nicht auf dem Markt einzubringen sind (z. B. öffentliche Güter oder digitale Produkte ohne staatlichen Schutz). Eine staatliche Investition durch eine private zu ersetzen, um für den Staat Kapital zu sparen oder seine Schulden zu verringern, ist insofern fragwürdig, als ein privater Investor ja auch nur wegen des Gewinns investiert, der dem Staat ja dann entgeht.

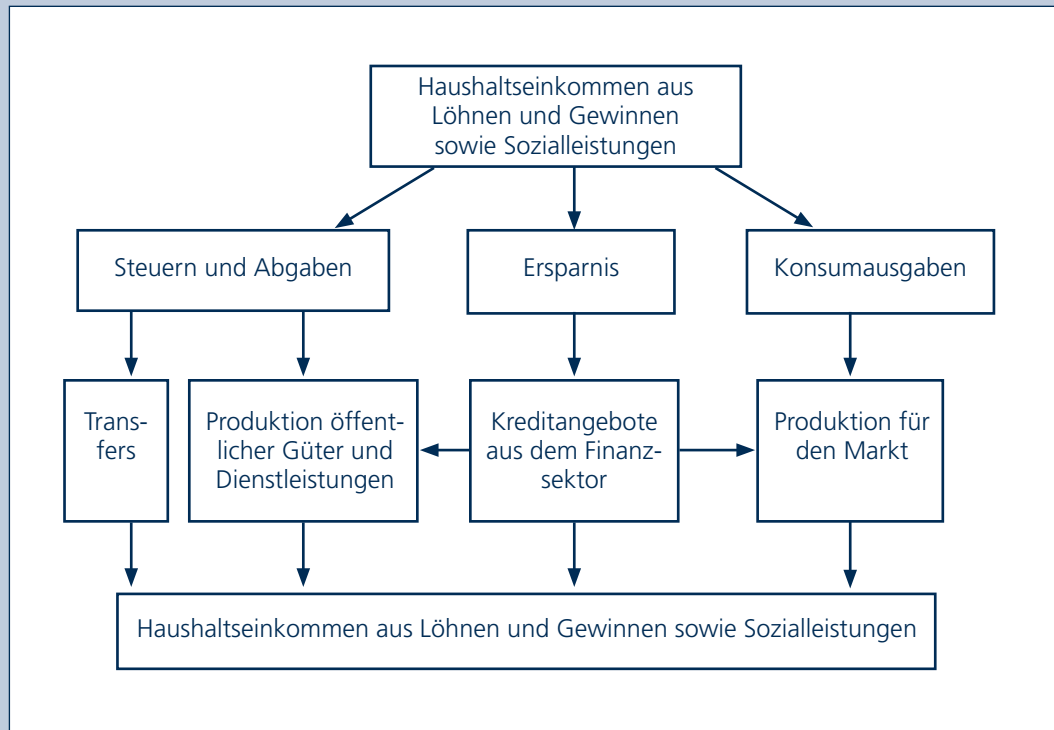
4.2 Soziales Wachstum durch produktive Kreisläufe

Wachstum entsteht durch produktive Kreisläufe zwischen kaufkräftiger Nachfrage und effizientem, qualitativ gutem Angebot, bei dessen Erstellung die Einkommen anfallen, die die Kaufkraft alimentieren. Wie die Kaufkraft von den Haushalten an die Produzenten und von dort wieder als Einkommen an die Haushalte kommt, ist dafür zweitrangig. Grafik 2 skizziert die wesentlichen Zusammenhänge, wie die Einkommen verausgabt werden und so zur Entstehung der Einkommen führen. Zwei Wege bieten sich an:

(1) Privater Konsum: Die Haushalte fragen Güter oder Dienstleistungen auf dem Markt nach. Private Unternehmen bieten sie an und geben die Wertschöpfung in Form von Löhnen und Gewinnen an die Haushalte.

(2) Kollektiver Konsum: Die Haushalte brauchen Güter oder Dienstleistungen, die der Markt nicht oder nicht zu gesellschaftlich akzeptablen Bedingungen bereit stellt. Der Staat bietet sie an und erhält dafür von den Haushalten Steuern (oder Abgaben wie Sozialversicherungsbeiträge). Auch der Staat zahlt dafür Löhne und Gehälter, die als Einkommen an die Haushalte fließen, wo sie auch für die Zahlung der Steuern und Abgaben zur Verfügung stehen.

Grafik 2:

Kreislauf der Einkommen

In beiden Fällen stellen Preisveränderungen (im 2. Fall in Form höherer Steuern oder Abgaben) nur Umverteilungen dar. Wohlstandsgewinne entstehen nur durch höhere Produktivität oder zusätzliche Beschäftigung in der Anbietererstellung. Werte schöpft, was den Menschen nutzt und wofür finanzielle Ressourcen mobilisiert werden können. Diese Ressourcen müssen nicht von den Konsumenten selbst kommen, sondern können auf Umwegen mobilisiert werden. Das kostenlose private Fernsehen verschenkt sein Angebot, indem es Aufmerksamkeit verkauft und sich aus Werbeeinnahmen finanziert, deren Kosten die auftraggebenden Firmen durch höhere Preise (eine Art Konsumsteuer) auf die Kunden abwälzen. Wenn durch eine Mehrwertsteuer

Bildung oder Pflege finanziert würde, wären die Kreislaufzusammenhänge ähnlich, der politische Widerstand jedoch erheblich. Merkwürdigerweise beschwert sich niemand, dass die Preise stark beworbener Produkte zu hoch seien und Kaufkraft für andere Dinge wegnehmen.

Wenn mehr privater Konsum den Haushalten keinen Nutzengewinn mehr bringt¹², so schließt das nicht aus, dass eine Steigerung des Kollektivkonsums es trotzdem tut. Oft ist ein echter Nutzen auch nur in einer Kombination möglich, wenn etwa mehr private Autos nur Nutzen stiften, wenn die entsprechende öffentliche Infrastruktur (Straßen, Polizei, Verkehrsgerichtsbarkeit, TÜV, Unfalldienste etc.) ebenfalls angeboten wird.¹³

12 Wie es jüngst Meinhard Miegel behauptet (vgl. sein Buch „Exit. Wohlstand ohne Wachstum“, Berlin 2010).

13 Zum Wechselspiel und Zusammenhang von privatem und öffentlichem Konsum vgl. A.O. Hirschman „Shifting involvements: private interest and public action“ Princeton, N.J. 1982.

Fundamental(istisch)e Wachstumsskeptiker glauben, Wachstum sei angesichts von Marktsättigung und ökologischer Grenzen generell nicht mehr sinnvoll oder möglich. Dagegen spricht, dass sowohl die Marktsättigung als auch die Ökologie nur ein bestimmtes Wachstum verbieten, nämlich das Angebot für schon gesättigte Bedarfe und das Angebot, das zu schonende Ressourcen zu sehr verbraucht bzw. belastet. Die Marktsteuerung ist gegenüber beiden Problemen weitgehend blind. Sie nimmt Bedarfe nur auf, wenn sie mit zahlungskräftiger Nachfrage verbunden sind, und schont Ressourcen nur, wenn ihr Preis die wirkliche Knappheit signalisiert. Beide Formen des Marktversagens erfordern politische Korrekturen mittels der oben (4.1) dargestellten Instrumente.

Bei der ökologischen Blindstelle muss es vor allem um die klimapolitische Nachsteuerung des Angebots gehen. Rohstoffe, insbesondere Energieträger, verteuern sich bei Verknappung und somit sorgt an sich schon der Preismechanismus für eine sparsamere Verwendung bzw. neue erneuerbare Angebote. Wenn man den Anpassungsprozess beschleunigen will, so kann man das durch entsprechende Maßnahmen (etwa Förderung erneuerbarer Energien oder Ökosteuern) tun. Sie werden dann unverzichtbar, wenn es um die Verlangsamung und Umkehrung des Klimawandels geht, da seine Kosten nicht als höhere Marktpreise auftreten.

Weitere gesellschaftliche Bedarfe ohne ausreichende Kaufkraft gibt es vor allem bei den einkommensschwachen Schichten. Schon jetzt werden Anstrengungen unternommen, sie mit Kaufkraft auszustatten, indem bestimmte Güter und Dienstleistungen preisdifferenziert angeboten werden (s. o. Grafik 1). Dieses Angebot, etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Pflege, ist weiter auszubauen. Dabei sollte auch die Beschäftigung zunehmen, womit sich die Einkommenssituation und die marktgestützte Kaufkraft verbessern können.

Das heißt nicht, dass nicht auch die Industrie wachsen sollte. Ein großer Teil der ökologischen Probleme ist durch innovative Produkte und Prozesse im Bereich der Industrie zu lösen. Aber es ist nicht zu erwarten, dass dort die Be-

schäftigung geschaffen wird, die zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit führen könnte. Der deutsche Industriesektor ist im Vergleich zu anderen Industriestaaten überproportional groß. Außerdem hat die deutsche Industrie seit Jahrzehnten innovativ die Herausforderungen der Globalisierung gemeistert. Sie stellt somit nicht das Sorgenkind der Politik dar, das besondere Aufmerksamkeit bräuchte.

Allgemein darf man davon ausgehen, dass weitere Beschäftigung vor allem im Dienstleistungssektor entstehen wird. In diesem Sektor ist – wie eingangs schon dargelegt wurde – die Produktivitätsentwicklung besonders schwierig zu bestimmen und die Nachfrage hängt in vielen Teilsektoren (insbesondere haushaltsnahe Dienstleistungen) davon ab, dass die Qualität und Produktivität höher sind als bei einer Angebotserstellung durch Eigenarbeit der Nachfrager selbst. Beides hängt aber auch von der Kapitalausstattung und Qualifikation der Anbieter ab. Taxifahrer oder Bügler sind dank ihrer Maschinen in der Lage, ihre jeweiligen Leistungen besser als Dilettanten ohne Ausrüstung anbieten zu können. Bei anderen Dienstleistungen zählen stärker spezifische Qualifikationen (z. B. Bildung, Gesundheit, Pflege, Beratung). Hier sind Investitionen in Humankapital angesagt. Solche Investitionen durch Kredite zu finanzieren schafft Wachstum, da das damit erstellte Angebot attraktiv ist.

Angenommen, das gesamte zusätzliche Angebot an sozialen Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Pflege) müsse aus Steuern finanziert werden. Dabei würden ein bis drei Millionen neue Arbeitsplätze entstehen. Wenn sie sozialversicherungspflichtig organisiert sind, kosten sie brutto an Löhnen etwa zwei Prozent des BIP pro Million Arbeitsplätze. Netto kämen sie den Staat um die Hälfte billiger, da etwa 50 Prozent an Steuern und Sozialbeiträgen an ihn zurückflösse. Die Haushalte müssten also insgesamt etwa zwei bis fünf Prozent des BIP zusätzlich aufwenden, von denen die Hälfte aber indirekt auch wieder an sie zurückflösse, da die neu Beschäftigten ja ihre Einkommen für Güter und Dienstleistungen ausgeben. Die andere Hälfte erhalten sie in Form verbesserter öffentlicher sozialer Leistungen zurück, die obendrein teilweise (Bildung und Ge-

sundheit) auch noch ihre Produktivität steigern.

Man vergleiche diesen – politisch derzeit anscheinend nahezu illusionären – Kreislauf mit einem anderen: Der Bausektor würde auch in Deutschland dank eines Immobilienbooms, wie ihn viele andere Länder in den letzten Jahren vor der Krise gekannt haben, stark expandieren und zwei Millionen Jobs schaffen. Dafür würden Investoren Kredite aufnehmen, für die auch gelten würde, dass „künftige Generationen“ sie zurückzahlen müssten, indem sie nämlich höhere Mieten für – wahrscheinlich bessere – Wohnungen zahlen. Ist dieser Kreislauf produktiver?

Soziales Wachstum entsteht durch produktive Kreisläufe, bei denen Menschen gute Arbeit finden, um das zu produzieren, was ihren Wohlstand erhöht. In einer arbeitsteiligen Gesellschaft

muss es natürlich nur zum kleinen Teil den eigenen Wohlstand erhöhen, zum großen Teil den anderer, die dafür die Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stellen, die die erstgenannten Anbieter auch benötigen oder wünschen. Die Politik muss die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass diese Kreisläufe in Gang kommen und bleiben. Die Märkte spielen dabei eine wichtige Rolle, um die Strukturanpassung an wechselnde Bedürfnisse und Produktionsmöglichkeiten vorzunehmen. Aber die Politik muss dafür sorgen, dass auch die Bedürfnisse der einkommensschwachen Gruppen menschenwürdig gedeckt werden und die Produktionsmöglichkeiten nicht mehr soziale Kosten als Nutzen aufweisen.

Der Autor

Dr. Michael Dauderstädt

Friedrich-Ebert-Stiftung

Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

michael.dauderstaedt@fes.de



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales Deutschland

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische Optionen für mehr Wohlstand für alle

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell

WISO Diskurs

Nachhaltige Strukturpolitik

Kultur- und Kreativwirtschaft: Postmaterielles Wachstum – materielles Elend

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Die offenen Grenzen des Wachstums

WISO direkt

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Letzter Ausweg gemeinsame Anpassung – die Eurozone zwischen Depression und Spaltung

WISO direkt

Steuerpolitik

Welche Steuerpolitik gehört zum „sozialdemokratischen Modell“?

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Fachkräftemangel im Mittelstand:

Was getan werden muss

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Biokraftstoffe – Lösung, Problem oder nur Teil der Landschaft?

Bilanzen, Potenziale und Szenarien bis 2050

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen Verkehrspolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Die psycho-sozialen Herausforderungen der modernen Arbeitswelt

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Perspektiven der Erwerbsarbeit: Facharbeit in Deutschland

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Die Mitbestimmung im Kontext europäischer Herausforderungen

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Arbeitsplatz Hochschule
Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in der „unternehmerischen Universität“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Zur Rolle der Medien in der Einwanderungsgesellschaft

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Wem werden Konjunkturprogramme gerecht?
Eine budgetorientierte Gender-Analyse der Konjunkturpakete I und II**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso