

Wachstum durch Ausbau sozialer Dienstleistungen

Michael Dauderstädt¹

Auf einen Blick

Soziale Dienstleistungen werden gern als eine Belastung der Wirtschaft angesehen, deren Kosten von anderen, „wirklich“ produktiven Wirtschaftszweigen zu tragen seien. Tatsächlich führt ein Ausbau sozialer Dienste zu mehr Wachstum durch zusätzliche Beschäftigung und höhere Produktivität und zu höherem Wohlstand, da er gesellschaftliche Bedarfe deckt. Für ein Expansionsszenario in den Bereichen Pflege, Kinderbetreuung und häusliche Dienste errechnete die Prognos AG im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung einen Wachstumsimpuls von etwa einem Prozent des Bruttoinlandsprodukts mit 667.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Der Anteil der Dienstleistungen an der Wertschöpfung und Beschäftigung nimmt tendenziell in Deutschland wie in anderen (ehemaligen) Industrieländern zu. Dieses Wachstum entspricht einem erhöhten Bedarf, der sich in höheren Ausgaben der privaten Haushalte (und des Staates) ausdrückt. Die Dienstleistungen sind nur zum Teil marktbestimmt, da sich der Bedarf auch – und vielleicht sogar zunehmend – auf öffentliche Dienstleistungen richtet. Die Haushalte befriedigen ihren Bedarf also teils durch unmittelbare Nachfrage auf dem Markt und teils durch Ansprüche an den Staat, die sie mit ihren Steuern und Abgaben finanzieren. Dieser Strukturwandel wird auch durch ein relativ hohes Produktivitätswachstum in der Güterproduktion erleichtert, das einerseits Arbeitskräfte aus der Industrie für eine Beschäftigung im tertiären Sektor freisetzt, andererseits aber auch die relativen Preise für Fertigwaren senkt und so Kaufkraft für Dienstleistungen schafft.²

Ein Expansionsszenario für soziale Dienste

Die wachsende Nachfrage nach Dienstleistungen betrifft viele Bereiche wie Bildung, Gesundheit und Pflege. In Zukunft wird insbesondere die professionelle Pflege pflegebedürftiger Menschen den Arbeitsmarkt stark beanspruchen. Aber auch bei anderen sozialen Dienstleistungen wie beispielsweise

der Kinderbetreuung für unter Dreijährige und bei den hauswirtschaftlichen Dienstleistungen ist mit einer Zunahme der Beschäftigung zu rechnen. Die von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Auftrag gegebene Studie der Prognos AG hat einen entsprechenden Zuwachs in diesen drei Bereichen bis 2025 simuliert. Das soll nicht heißen, dass sich das künftige Wachstum sozialer Dienste auf die ausgewählten Bereiche beschränkt.

Die Prognos-Studie geht dabei von folgenden Bedarfen aus, die durch einen Ausbau sozialer Dienste zu decken sind:

- (1) Pflege: Zunahme der Pflegebedürftigen (in allen Pflegestufen) von 2.236.000 auf 3.136.000;
- (2) Kinderbetreuung: Zunahme der Anzahl der zu betreuenden Kinder von 417.000 auf 888.000, überwiegend in Tageseinrichtungen;
- (3) Hauswirtschaftliche Dienstleistungen: Zunahme der Haushalte, die Hilfen nutzen, von 4.080.000 auf 5.500.000 Haushalte.

Ziel der Analyse war es zu untersuchen, wie sich eine derartige Expansion der Nachfrage und des Angebots an sozialen Dienstleistungen auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt. Dazu wurden – ausgehend von den oben angenommenen sachlichen Bedarfen – die zu ihrer Deckung notwendigen Arbeitskräfte und Sachleistungen abge-

schätzt, wobei von den heutigen Arbeitsverhältnissen, Qualifikations- und Kostenstrukturen ausgegangen wurde. Tabelle 1 stellt die angenommenen Zuwächse an Beschäftigung (+667.000) und Ausgaben (+21,84 Milliarden Euro) dar.

Die Ausgaben setzen sich aus Löhnen und Sachausgaben (Investitionen etc.) zusammen (außer bei den Haushaltshilfen, wo nur Löhne unterstellt wurden). In der gängigen Debatte dominiert nun die Befürchtung, dass eine solche Expansion nicht bezahlbar sei. Aber was aus einer einzelwirtschaftlichen Sichtweise ein Problem darstellt, löst sich in einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive.³ Denn die zusätzlichen Ausgaben führen – auch durch die höhere Beschäftigung – zu mehr Einnahmen, also zu höheren Einkommen, und insgesamt zu Wachstum.

Die Finanzierung im volkswirtschaftlichen Kreislauf

Aus der höheren Beschäftigung und Lohnsumme in den entsprechenden Branchen ergeben sich im Kreislaufzusammenhang für den Staat durch höhere Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge einerseits sowie geringere Ausgaben für Sozialleistungen andererseits unterm Strich Rückflüsse, die die höheren Ausgaben für

Tabelle 1: Expansionszenario

	Dimension	2007	2025	Veränderung
Gesamtexpansion:				
Beschäftigung	Anzahl	917.000	1.584.000	667.000
Kosten insgesamt	Mrd. €	31,28	53,12	21,84
davon Löhne	Mrd. €	21,96	38,02	16,06
davon Pflegebereich				
Beschäftigung	Anzahl	674.000	1.110.000	436.000
Kosten insgesamt	Mrd. €	26,97	44,42	17,45
davon Löhne	Mrd. €	18,18	29,94	11,76
davon Bildungsbereich				
Beschäftigung	Anzahl	100.000	238.000	138.000
Kosten insgesamt	Mrd. €	2,84	6,28	3,44
davon Löhne	Mrd. €	2,32	5,66	3,35
davon Haushaltshilfen				
Beschäftigung	Anzahl	143.000	236.000	93.000
Kosten insgesamt	Mrd. €	1,47	2,42	0,95
davon Löhne	Mrd. €	1,47	2,42	0,95

den Kauf sozialer Dienstleistungen gegenfinanzieren. Auch für die privaten Haushalte ergibt sich im Ganzen ein ausgeglichener Finanzierungssaldo: Den höheren Ausgaben für soziale Dienstleistungen stehen höhere Einnahmen aufgrund der zusätzlichen Beschäftigung gegenüber. Allerdings sind es unterschiedliche Haushalte, denen die höheren Einnahmen zufließen, und die die höheren Ausgaben tragen.

Tabelle 2 zeigt die Zahlungsströme und die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sektoren der Volkswirtschaft: Haushalte, Unternehmen (getrennt nach den drei im Expansionszenario unmittelbar wachsenden und den indirekt begünstigten Wirtschaftszweigen), Sozialversicherung und Staatshaushalt (Fiskus). Nachdem der Expansionsimpuls sich durch die Wirtschaft fortgepflanzt hat, stellen sich die Einnahmen und Ausgaben aller Sektoren wieder ausgeglichen dar. Das gesamte Wachstum in Höhe von 21,84 Milliarden Euro (etwa ein Prozent des deutschen BIP von 2010) lässt sich in Mehreinnahmen der Haushalte von 14,37 Milliarden Euro sowie zusätzliche Einnahmen von Staat, Sozialversicherung und übriger Wirtschaft zerlegen.

Die Zusammensetzung des Konsums der privaten Haushalte ändert sich mit der Expansion der Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen deutlich, wohingegen die Ersparnis und die Sparquote sich absolut und relativ nur geringfügig verändern. Letzteres ist auf das Ineinanderverwirken verschiedener Einflüsse zurückzuführen: (1) höherer Konsum der sozialen Dienstleistungen und verminderte Ersparnis bei zunächst gleich hohem Haushaltsnettoeinkommen; (2) erhöhtes Haushaltsnettoeinkommen auf Grund erhöhter Beschäftigung ermöglicht es, die Ersparnis, mit

deren Verminderung der höhere Konsum zunächst finanziert wurde, annähernd auf ihr vorheriges Niveau zurückzuführen, die Sparquote sinkt leicht.

In dieser Modellrechnung wurde unterstellt, dass die Produktivität und die Löhne in den expandierenden Tätigkeitsbereichen weitgehend unverändert den heutigen Verhältnissen entsprechen. Bei einer höheren Produktivität, die aus einem höheren Kapitaleinsatz (z.B. Informationstechnologie), besserer Qualifizierung der Arbeitskräfte und/oder einer gestiegenen gesellschaftlichen Wertschätzung dieser Tätigkeiten resultieren kann, sind auch höhere Einkommen und damit höheres Wachstum als hier berechnet möglich (vgl. auch unten).

Wachstum und Produktivität der sozialen Dienstleistungen

Der Strukturwandel hin zu den sozialen Dienstleistungen könnte gesamtwirtschaftlich die Zunahme der Arbeitsproduktivität bremsen, wenn Branchen mit stark steigender Arbeitsproduktivität (Produzierendes Gewerbe) gesamtwirtschaftlich an Gewicht verlieren und Branchen mit schwach steigender Arbeitsproduktivität (eventuell soziale Dienstleistungen⁴) an Gewicht gewinnen.⁵ Auch die Löhne sind in den sozialen Dienstleistungen im Durchschnitt niedriger als im Produzierenden Gewerbe. Solange dies zutrifft, muss im Zuge des Strukturwandels für das Erarbeiten einer bestimmten Lohnsumme immer mehr Arbeitszeit aufgewendet werden.

Aber der (relativ langsamere) Anstieg der Arbeitsproduktivität im Bereich der sozialen Dienstleistungen kann beschleunigt und das Abflachen des

Tabelle 2: Ausgaben und Einnahmen im volkswirtschaftlichen Kreislauf (in Mrd. €)

von \ an	Haushalte	3 Expansionsbereiche	übrige Wirtschaft	Sozialversicherung	Fiskus	Ausgaben
Haushalte		7,99		2,53	3,85	14,37
3 Expansionsbereiche	13,52		5,78	2,53		21,84
übrige Wirtschaft	2,96			2,20	0,62	5,78
Sozialversicherung	-1,03	8,30				7,27
Fiskus	-1,09	5,55				4,46
Einnahmen	14,36	21,84	5,78	7,27	4,47	53,72

Quelle: Prognos (minimale Differenzen der Spalten- und Zeilensummen ergeben sich aus Rundungsfehlern).

Wachstums der (realen) Arbeitsproduktivität in der Gesamtwirtschaft gebremst werden:

- Erstens kann bei der Produktion der sozialen Dienstleistungen qualitativ höherwertige Arbeit eingesetzt werden. Damit verbessert sich die Qualität des Produktionsergebnisses, und die verbesserte Qualität wird als Bestandteil des „realen“ Wachstums verbucht. Eine verbesserte Qualität der eingesetzten Arbeit ist nur wachstumswirksam, wenn sie zu höheren Einnahmen der Dienstleister und mittelbar zu höheren Löhnen führt. Das führt bei den Haushalten, die durch die höhere Beschäftigung begünstigt werden, zu (noch) höheren Einnahmen. Bei den Haushalten, die die sozialen Dienstleistungen kaufen, ist die verbesserte Qualität des Produktes mit (noch) höheren Ausgaben verbunden.
- Zweitens werden sich die Wertproduktivität und die (Real-)Löhne im Dienstleistungssektor erhöhen, wenn die Nachfrage nach Dienstleistungen steigt und die Preise im Industriegesektor dank der erhöhten Produktivität dort relativ sinken.⁶

Eine Expansion der sozialen Dienstleistungen kann aus Gründen wachstumswirksam sein, die jenseits der kreislaufmäßigen Zusammenhänge liegen. Dazu zählt etwa die Transformation von Hausarbeit (z. B. Pflege oder Kinderbetreuung) in Erwerbsarbeit, die unter dem Fachbegriff „Marketization“ untersucht wurde.⁷ So entstehen neue Einkommensströme, die auch im Bruttoinlandsprodukt (BIP) erfasst werden und es vergrößern.

Aber auch vom Output sozialer Dienstleistungen können positive Wachstumswirkungen ausgehen. Eine verbesserte Erziehung und Bildung, die durch den erhöhten Einsatz von professioneller Arbeit bei deren „Produktion“ zustande kommt, verbessert den gesellschaftlichen Kapitalstock qualitativ und trägt zu einer höheren Beschäftigungsfähigkeit der (künftigen) Arbeitskräfte bei.

Die in der hier vorgestellten Prognos-Studie aufgezeigten Wachstumseffekte mögen mit einem Impuls von knapp einem Prozent des BIP noch relativ bescheiden erscheinen. Aber das bedeutendere Ergebnis ist die Struktur der Wirkungskette im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf, die zeigt, wie sich ein Ausbau sozialer Dienstleistungen in einem neuen Gleichgewicht (siehe Tabelle 2) selbst finanziert und zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt. Da – wie eingangs erwähnt – noch eine Reihe weiterer gesellschaftlicher Bedarfe (z. B. im Bildungsbereich oder im Gesundheitswesen) zu decken sind, kann das vorgestellte Wachstumsmodell weiter skaliert werden. Dies zeigt auch eine zweite Studie, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)⁸ erstellt wurde und die eine Expansion des Gesundheitssektors über das BIP-Wachstum hinaus mit einem makroökonomischen Modell simulierte. Auch hier zeigte sich ein Wachstum von Beschäftigung und Einkommen, das von einem Strukturwandel des Angebots und der Haushaltsausgaben begleitet ist.

- 1 Dr. Michael Dauderstädt ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Dieser Aufsatz fasst Ergebnisse einer Studie „Soziales Wachstum durch produktive Kreisläufe“ zusammen, die im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik von der Prognos AG (Kai Gramke, Dr. Reinhard Schüssler, Markus Matuschke) durchgeführt wurde, und übernahm partiell Textpassagen der Studie und ihrer Zusammenfassung. Die Langfassung der Studie ist auf www.fes.de/wiso verfügbar: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08886.pdf>.
- 2 Dieser Prozess ist modellartig beschrieben bei Dauderstädt, M. 2012: Produktivität im Dienstleistungssektor: Eine Grenze des Wachstums?, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 92. Jahrgang, Heft 1, S. 41-45.
- 3 Vgl. zum Strukturwandel der Nachfrage und zur Finanzierbarkeit neuer Wachstumsfelder: Dauderstädt, M. 2011: Der Fortschritt ist bezahlbar, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- 4 Das ist die bekannte Baumolsche Kostenkrankheit. Vgl. Baumol, W. 1967: Macroeconomics of Unbalanced Growth. The Anatomy of Urban Crisis, in: The American Economic Review, Bd. 57 (3), S. 415-426; Baumol, W. et al. 1991: Productivity and American Leadership: The Long View, Cambridge/London.
- 5 Für diese Vermutung sprechen etwa die Zahlen von van Ark, B. et al. 2009: Productivity, Performance, and Progress: Germany in International Comparative Perspective, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 190ff. (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06289.pdf>) Zugriff am 17.8.2011 oder Spence, M. und Hlatshwayo, S. 2011: The Evolving Structure of the American Economy and the Employment Challenge, Council on Foreign Relations, March.
- 6 Vgl. auch Dauderstädt, M. 2012: Produktivität im Dienstleistungssektor: Eine Grenze des Wachstums?, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 92. Jahrgang, Heft 1, S. 41-45.
- 7 Vgl. Schettkat, R. 2010: Dienstleistungen zwischen Kostenkrankheit und Marketization, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- 8 Die Langfassung der Studie ist auf www.fes.de/wiso verfügbar: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08872.pdf>.