

Februar 2009

# WISO Diskurs

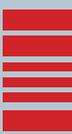
Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Eine soziale Zukunft für Deutschland

Strategische Optionen für  
mehr Wohlstand für alle

*Zukunft*  
2020





Zwischenbilanz des Projekts Zukunft 2020

---

# **Eine soziale Zukunft für Deutschland**

Strategische Optionen für  
mehr Wohlstand für alle

Michael Dauderstädt (Federführung)

Unter Mitwirkung von

Friedhelm Boll

René Bormann

Michael Fischer

Marei John-Ohnesorg

Albrecht Koschützke

Christian Krell

Gero Maaß

Daniel Reichart

Anne Seyfferth

Markus Schreyer

Urban Überschär

Martin Weinert

Meik Woyke

## Inhalt

---

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	4
Das Ziel: So reich wie die USA, so sozial wie Schweden!	6
Die Strategie: Investitionen, Beschäftigung, breiter öffentlicher und privater Qualitätskonsum	9
1. Steigerung der sozialen Produktivität	9
2. Erhöhung der Beschäftigung	15
3. Sicherung der Nachfrage	17
4. Verbesserung der Verteilung	21
Ausblick: Breiter gesellschaftlicher Diskurs zur Wachstumsstrategie	25
Informationen zu den Mitgliedern des Thementeam Zukunft 2020	27

Diese Zwischenbilanz wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik veröffentlicht und stellt ein Gemeinschaftsprodukt des Thementeam des Projekts Zukunft 2020 der Friedrich-Ebert-Stiftung unter der Federführung von Michael Dauderstädt dar.

## Vorbemerkung

---

In Deutschland ist ein beunruhigendes Maß an sozialer Spaltung und politischer Frustration zu verzeichnen. Das belegen die Befunde der 2006/2007 veröffentlichten Prekariatsstudie<sup>1</sup>. Als Reaktion darauf hat die Friedrich-Ebert-Stiftung das Projekt Zukunft 2020 entwickelt. Es hat sich zur Aufgabe gesetzt, Strategien und Politiken zu identifizieren und zu kommunizieren, die es erlauben, bis zum Jahr 2020 ein soziales Deutschland zu erreichen. Darunter verstehen wir: *Eine freie, solidarische und kinderfreundliche Gesellschaft mit gleichen Chancen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Teilhabe unabhängig von Geschlecht und Herkunft; eine lebendige Demokratie mit engagierten Bürgerinnen und Bürgern; eine nachhaltige wachsende Wirtschaft mit guter Arbeit für alle; einen vorsorgenden Sozialstaat, der mehr Bildung und Gesundheit ermöglicht; ein Land, das in Europa und der Welt Verantwortung für Frieden und sozialen Fortschritt übernimmt.*

Das vorliegende Papier zieht eine Zwischenbilanz dieses Projektes. Es legt einen Schwerpunkt auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekte, da zum einen diesbezügliche Sorgen vor dem Hintergrund der weltweiten Finanzmarktkrise besonders virulent sind. Zum anderen kann das oben beschriebene Gesamtziel nur erreicht werden, wenn die nötigen wirtschaftlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Zwar tragen alle anderen politischen und gesellschaftlichen Kom-

ponenten der demokratischen Teilhabe und einer stabilen Außenwelt, insbesondere in Europa, dazu bei, dass auch die wirtschaftliche Entwicklung positiv verläuft – umgekehrt fehlen jedoch ohne eine prosperierende Wirtschaft die Mittel, gesellschaftspolitische, wohlfahrtsstaatliche und internationale Aktivitäten zu finanzieren, die für ein soziales Deutschland wichtig sind.

Daher ist dieses Papier auch ein Gemeinschaftsprodukt des abteilungsübergreifenden Thementeam der Friedrich-Ebert-Stiftung, das das Zukunftsprojekt koordiniert. Ihm gehören Friedhelm Boll, René Bormann, Michael Fischer, Marei John-Ohnesorg, Albrecht Koschützke, Christian Krell, Gero Maaß, Daniel Reichart, Anne Seyfferth, Markus Schreyer, Urban Überschär, Martin Weinert und Meik Woyke an. Die Federführung für den gesamten Text lag bei Michael Dauderstädt, dem Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Aber die vorliegende Zwischenbilanz nutzte in vielfältiger Weise die Thesenpapiere, die die Mitglieder des Thementeam und andere Expert/innen der Friedrich-Ebert-Stiftung zu ihren Politikbereichen erstellt haben.<sup>2</sup> Neben dem Thementeam ist daher auch Ruth Brandherm, Christian Kellermann und Günther Schultze zu danken.

*Michael Dauderstädt*

---

1 Gero Neugebauer (2007), Politische Milieus in Deutschland. Die Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Dietz Verlag, Bonn.

2 Die Thesenpapiere und die in dieser Zwischenbilanz erwähnten Publikationen aus dem Zukunftsprojekt finden Sie als pdf-Dokumente auf der Website des Projekts Zukunft 2020: [www.fes.de/zukunft2020](http://www.fes.de/zukunft2020)

## Zusammenfassung

---

Das Zukunftsprojekt der Friedrich-Ebert-Stiftung identifiziert und kommuniziert Strategien und Politiken, die es ermöglichen, bis zum Jahr 2020 ein soziales Deutschland zu erreichen. Im Zentrum der hiermit vorgelegten Zwischenbilanz stehen wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte, da diesbezügliche Sorgen vor dem Hintergrund der derzeitigen weltweiten Finanzmarktkrise und drohenden Rezession Deutschlands besonders drängen und es ohne eine prosperierende Wirtschaft an Mitteln fehlt, die Ziele eines sozialen Deutschlands zu erreichen.

Ein soziales Deutschland sollte ein deutlich höheres Pro-Kopf-Einkommen haben (etwa wie in den USA), das zugleich gerechter verteilt ist (etwa wie in Schweden). Dazu bedarf es einer Strategie, die auf vier gleichzeitig zu berücksichtigenden Säulen beruht: 1. Steigerung der Produktivität, 2. Erhöhung der Beschäftigung, 3. Sicherung der Nachfrage und 4. Verbesserung der Verteilung. Die vom Wachstumsergebnis her vorbildliche, hinsichtlich der Verteilung jedoch unattraktive und mittlerweile krisenhafte US-amerikanische Entwicklung zeigt, welche Risiken eine Nachfrageexpansion mit sich bringt, die nicht auf erworbener, sondern geliehener Massenkaufkraft beruht.

**1. Steigerung der Produktivität.** Internationale Vergleiche haben gezeigt, dass eine Verbesserung der Angebotsbedingungen in Deutschland vor allem Investitionen in Bildung benötigt, um das Humanvermögen zu fördern und die wachstumshemmende Statusabhängigkeit des Bildungserfolges abzubauen. Flächendeckend und kostenlos angebotene, qualifizierte Kinderbetreuung würde nicht nur Bildungungerechtigkeiten abbauen, sondern auch eine produktivere Erwerbsbeteiligung vieler Frauen ermöglichen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen Menschen mit Migrationshin-

tergrund, deren Produktivität bisher nur unterdurchschnittlich entwickelt bzw. eingebunden wird. Diese Maßnahmen sind durch private und öffentliche Investitionen in den Kapitalstock zu ergänzen: Öffentliche Investitionen sollten im Sinne eines Aufholprozesses das seit längerem höhere Niveau der Nachbarländer übersteigen. Insgesamt sind deutlich mehr Investitionen in immaterielles Kapital nötig, bei denen Deutschland besonders hinterherhinkt und die für die Produktivität des in dieser Hinsicht in Deutschland bisher schwach entwickelten Dienstleistungssektors vor allem wichtig sind.

**2. Erhöhung der Beschäftigung.** Die Maßnahmen zur Förderung des Humanvermögens tragen auch dazu bei, die Beschäftigungschancen bisher benachteiligter Gruppen zu erhöhen. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik und Schritte zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie können diese positiven Effekte weiter verbessern. Letztlich ist aber höhere Produktivität mit höherer Beschäftigung am besten dann vereinbar, wenn die Wirtschaft insgesamt wächst, was wiederum von der Nachfrageseite abhängt.

**3. Sicherung der Nachfrage.** Deutschland sollte sich in Zukunft weniger stark auf den Export verlassen, sondern vor allem die Binnennachfrage stärken, wozu besonders eine bessere Einkommensverteilung beitragen würde. Aber auch auf der Exportseite, die angebotsseitig von der höheren Produktivität profitiert, bedarf es einer vor allem europäischen, aber auch globalen Nachfragestabilisierung. In Europa würden eine expansive Geldpolitik der EZB und eine koordinierte Fiskal- und Lohnpolitik das Wachstum stützen. Weltweit sollten Überschussländer zu einer stärkeren Ausdehnung ihrer Binnennachfrage ermuntert wer-

den. National wie global gilt, dass ein auf Massenkaukraft gestützter Wachstumsprozess der einzig stabile Weg zu mehr Wohlstand für alle ist.

- 4. Verbesserung der Verteilung.** Ein nachhaltiges und gleichgewichtiges Wirtschaftswachstum verlangt die konsequente Teilhabe der Löhne am gesamtgesellschaftlichen Produktivitätsfortschritt. Eine gerechtere Einkommensverteilung durch eine bessere Lohnquote dank hoher Beschäftigung, angemessene Mindestlöhne und eine Entlastung der unteren Einkommen im Rahmen eines sozialen Steuern- und Abgabekonzepts sichern die Massenkaukraft.

Die soziale Zukunft ist möglich, wie die ökonomische Simulation eines entsprechenden Wachstumspfad im Rahmen verschiedener Szenarien für Deutschland zeigt, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt wurde. Ein solcher Wachstumspfad ergibt sich jedoch nicht aus dem sich selbst überlassenen Spiel der Märkte, sondern erfordert konfliktträchtige gesellschaftspolitische Weichenstellungen und eine Fülle politischer und gesellschaftlicher Flankierungen, die nur durch eine breite Beteiligung der Bürger/innen erreicht werden können.

## Das Ziel: So reich wie die USA, so sozial wie Schweden!

Unser Ziel für Deutschland 2020 lautet etwas zugespitzt: „So reich wie die USA, so sozial wie Schweden!“ Trotz der globalen Finanzkrise sollte nicht vergessen werden, dass das derzeitige deutsche Pro-Kopf-Einkommen (Stand: 2007) im Durchschnitt nur etwa drei Viertel des US-amerikanischen beträgt. Diesen Abstand aufzuholen, um ein Pro-Kopf-Einkommen wie in den USA 2007 zu erreichen, ist ein anspruchsvolles Ziel, das erhebliche Wohlstandsgewinne verspricht. Dazu müssen angebotsseitig vor allem Produktivität und Beschäftigung steigen, aber auch Nachfrage und Verteilung gesichert werden, ohne die ein nachhaltiges Wachstum nicht möglich ist. Die vom Wachstumsergebnis vorbildliche, aber nun krisenhafte amerikanische Entwicklung zeigt, welche Risiken eine Nachfrageexpansion mit sich bringt, die nicht auf erworbener, sondern geliehener Massenkaukraft beruht. Analysiert man den Abstand beim Pro-Kopf-Einkommen genauer und zerlegt ihn in seine wichtigsten Komponenten (Stundenproduktivität, Arbeitszeit, Erwerbsquote, Arbeitslosenquote)<sup>3</sup>, so zeigt sich: Die deutsche Stundenproduktivität liegt nur 5 Prozentpunkte, die Erwerbsquote nur 2–3 Prozentpunkte unter der US-amerikanischen. Der restliche Unterschied von etwa 18 Prozentpunkten liegt an der geringeren durchschnittlichen Arbeitszeit der deutschen Beschäftigten – inzwischen arbeitet über ein Fünftel von ihnen, insbesondere Frauen, auf Teilzeitbasis.

Um zu den USA hinsichtlich der deutlich höheren Pro-Kopf-Einkommen aufzuholen, muss die Angebotskapazität der Wirtschaft in vier Dimensionen zunehmen – dabei sollte Deutschland in einigen Aspekten das Modell USA über-

treffen, bei der durchschnittlichen Arbeitszeit jedoch mit einer partiellen Annäherung auskommen:

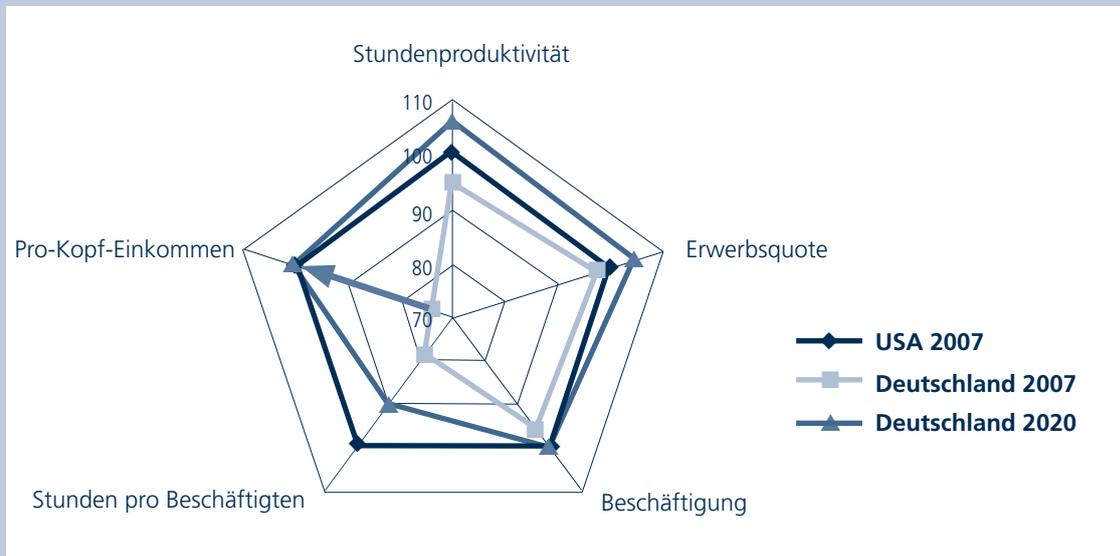
- 1. Höheres Produktivitätswachstum:** Wir können die USA bei der Stundenproduktivität nicht nur einholen, sondern sogar überholen. Im Jahr 2000 hatten das Frankreich und die Niederlande mit 103% bzw. 106% des US-Niveaus erreicht.
- 2. Höhere durchschnittliche Arbeitszeit (Abbau unfreiwilliger Teilzeitarbeit):** Schon ein Anstieg der durchschnittlichen Arbeitszeit auf das schwedische oder französische Niveau (also ohne längere Wochenarbeitszeiten oder Urlaubskürzung) brächte weitere 7–10 Prozentpunkte.
- 3. Eine bessere Erwerbsquote:** Die Erwerbsquote in Schweden liegt 5 Prozentpunkte über den USA. Das könnte auch in Deutschland erreicht werden.
- 4. Niedrigere Arbeitslosigkeit:** Wenn wir die Arbeitslosigkeit auf das US-Niveau (Stand: 2007) senken, gewinnen wir weitere 4 Prozentpunkte. Diese Angebotssteigerung erlaubt ein Pro-Kopf-Einkommen wie in den USA (siehe Pfeil in Grafik 1).

Damit ist aber nur die erste wichtige Dimension unseres wirtschaftspolitischen Zieles („So reich wie die USA“) abgedeckt. Denn vom US-amerikanischen Wachstum haben seit 1993 überwiegend nur die reicheren Haushalte profitiert. Schweden ist dagegen ein vorbildliches Modell sowohl bei der Einkommensverteilung als auch bei der Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen. Der entscheidende Unterschied liegt in der Verteilung: In Schweden sind die Reallöhne in den

<sup>3</sup> Dies hat im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung ein Forschungsteam des „The Conference Board“ getan. Die Ergebnisse, auf die sich die folgende Passage stützt, sind zusammengefasst in „Wohlstand durch Produktivität. Deutschland im internationalen Vergleich“, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2009 (erscheint demnächst als WISO Diskurs).

Grafik 1:

**Die USA einholen**, Entwicklung zentraler Wachstumskomponenten, USA 2007 = 100



Quelle: The Conference Board; eigene Berechnungen

letzten zehn Jahren um ca. 25% gestiegen, während sie in Deutschland gefallen sind. Das Verhältnis des reichsten zum ärmsten Einkommensfünftel nach staatlicher Umverteilung liegt in Deutschland bei 5 (2007), in Schweden bei 3,4 (2007). Entsprechend günstiger ist auch das Verhältnis des ärmsten Einkommensfünftels zum Durchschnittseinkommen in Schweden. Mit dieser Verteilungskorrektur entspricht die Zielkonstellation des Zukunftsprojekts den empirisch feststellbaren Präferenzen der meisten Menschen in entwickelten Wohlfahrtsstaaten.<sup>4</sup> Im optimalen Mix bekämen die ärmsten 20% in Deutschland den „schwedischen Anteil“ an einem „US-amerikanischen Durchschnittseinkommen“ (siehe Grafik 2).

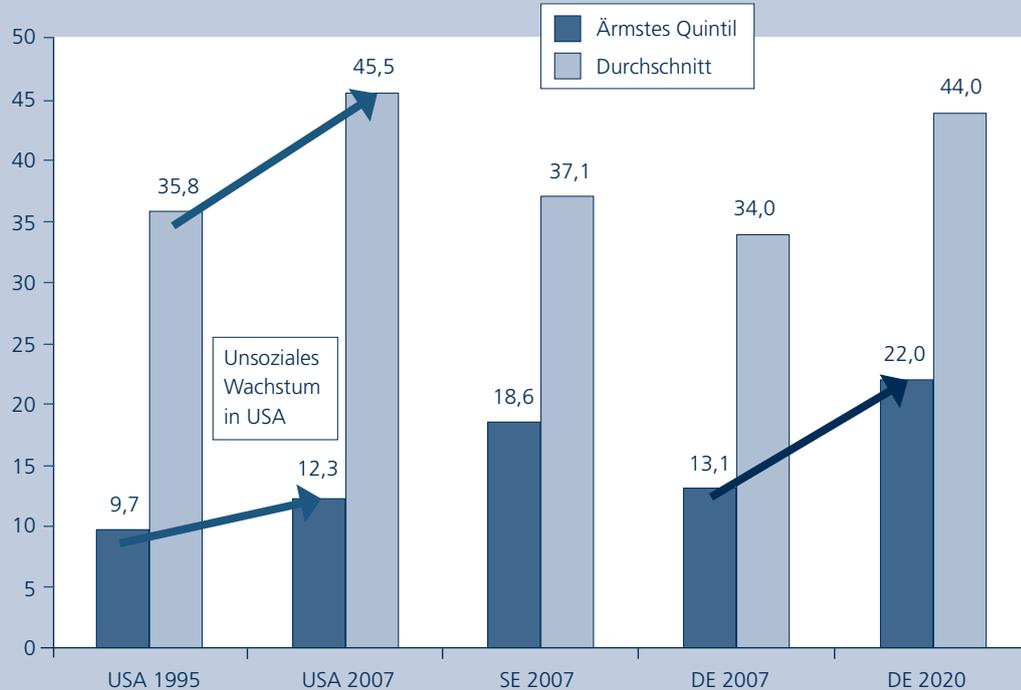
Dieses anspruchsvolle Ziel lässt sich grundsätzlich bis 2020 erreichen, wenn man von entsprechenden internationalen Erfahrungen aus-

geht. Allerdings dürfte die Finanzmarktkrise die Umsetzung erschweren – dennoch bietet sie auch Chancen, insbesondere für ein neues Verhältnis von Markt und Staat. Die oben genannten vier Angebotskomponenten kann man in zwölf Jahren so weit stärken, wie es in unserem Szenario nötig ist:

- 1. Stundenproduktivität:** 1 Prozentpunkt zusätzlich, also etwa 3% Wachstum pro Jahr: Das haben Deutschland und Frankreich 1980–1995 sowie Schweden 1995–2006 fast erreicht (von 1960–1973 ganz zu schweigen).
- 2. Arbeitszeit:** Jährlich 1 Prozentpunkt zusätzlich, oder 5% Mehrarbeit aller Teilzeitkräfte. Das Vorbild könnte Schweden zwischen 1990 und 2000 sein.
- 3. Erwerbsquote:** Jährlich 1 Prozentpunkt zusätzlich, also zusätzliche 500 000 Jobs, wie es in Deutschland 2004–2008 gelang.

<sup>4</sup> Vgl. Bodo Lippel (2008), Klare Mehrheiten für den Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche Wertorientierungen im internationalen Vergleich; WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Grafik 2:

**Optimix: Mit US-Wachstum und schwedischer Verteilung zu mehr Wohlstand in Deutschland,**  
 Pro-Kopf-Einkommen in 1 000 US-Dollar 1995 KKP


Quelle: The Conference Board; eigene Berechnungen

**4. Arbeitslosigkeit:** Abbau auf 3%; also jährlich 200 000 zusätzliche Jobs, wie in Deutschland 2004–2008.

Vor allem die Expansion der Beschäftigung (Punkte 2. bis 4.), aber auch das Produktivitätswachstum hängen von einer dynamischen und stabilen Nachfrage ab. Wenn heute unter dem Eindruck der Finanzmarktkrise eine Fortsetzung des Wachstumspfad der letzten Jahre illusionär erscheint, so zeigt dies die Grenzen einer rein angebotsorientierten Betrachtungsweise. Denn mehr Arbeitsplätze entstehen nur bei kontinuierlich hohem Wachstum, und ohne kräftige Nachfrage besteht die Gefahr, dass der Trade-off zwischen Produktivität und Beschäftigung den Gesamteffekt abschwächt. Ein BIP-Wachstum von

mehr als 3% lässt sich nur über eine starke Binnennachfrage realisieren, wie sie etwa auch die USA, unterstützt durch eine expansive Geld- und Fiskalpolitik, seit 2002 aufgewiesen haben. Anders als in den USA sollte sie sich jedoch weniger auf eine fragwürdige Kreditexpansion als auf eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik und eine gleichmäßigere Einkommensverteilung stützen. Nicht nachhaltige Verschuldungsgrade von privaten und öffentlichen Haushalten und die daraus resultierenden Finanz- und Wirtschaftskrisen sollten gar nicht erst aufkommen. Umgekehrt gilt aber auch, dass nur bei gleichzeitigem Wachstum des Angebots in den oben genannten vier Dimensionen die Nachfrageexpansion nicht in Preissteigerungen und Importschüben verpufft.

## Die Strategie: Investitionen, Beschäftigung, breiter öffentlicher und privater Qualitätskonsum

Die vier Säulen dieser Strategie sind die Steigerung der Produktivität, die Erhöhung des Arbeitsinputs, die Sicherung der Nachfrage und die Verbesserung der Verteilung. Dieses scheinbar ausschließlich nur ökonomische Viereck benötigt zu seiner Umsetzung aber Reformen nicht nur in der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, sondern auch in so unterschiedlichen Bereichen wie der Geschlechter- und Familienpolitik, der Forschungs- und Bildungspolitik, der Europapolitik und der Ausgestaltung der Globalisierung. Sie alle müssen darauf zielen, angebotsseitig Investitionen und Beschäftigung zu erhöhen, um einen von Massenkaukraft getragenen Konsum an qualitativ hochwertigen und effizient durch Privatwirtschaft und/oder Staat produzierten Gütern und Dienstleistungen zu ermöglichen, die sowohl im internationalen Wettbewerb bestehen können als auch sich gegen die Alternative der Haushaltsproduktion durchsetzen können.

### 1. Steigerung der sozialen Produktivität

Die Steigerung der **sozialen Produktivität** ist das Leitbild des Zukunftsprojekts. Denn in einer liberalen Marktwirtschaft ohne ausreichende staatliche Eingriffe und Regulierungen können Unternehmen die Produktivität auch in sozial wenig erwünschter Weise steigern, indem sie z.B. die Umwelt belasten und ausbeuten, weil sie am Emissionsschutz sparen, oder die Arbeitnehmer gefährden, wenn sie am Arbeitsschutz sparen, oder die Arbeitsintensität erhöhen („Fließbänder schneller!“) oder ihren Kapitalstock nicht pflegen. Um dies zu verhindern, gibt es Regulierungen, deren Abbau zwar die Arbeits-, nicht aber die Ressourcenproduktivität erhöhen würde. Dadurch würden zwar einzelne Akteure von Kosten

entlastet, die Folgekosten wären aber anderweitig von der gesamten Gesellschaft zu tragen. Um dies zu vermeiden, muss auf der Angebotsseite verhindert werden, dass die Produktivität nicht nur durch Umverteilung (Preiseffekte), durch Verschärfung der Arbeitsintensität, durch Externalisierung von Kosten (Umwelt) oder durch Benachteiligung der Verbraucher gesteigert wird. Eine besonders wichtige Komponente sozialer Produktivität ist **gute Arbeit**, von der man erwarten kann, dass sie auch besonders produktiv ist, da die Beschäftigten motiviert, qualifiziert und involviert sind. Auf der Nachfrageseite geht es um die gerechte Verteilung der Produktivitätsgewinne (siehe unten 4.).

Im Folgenden stehen daher angebotsseitige Produktivitätssteigerungen im Zentrum, die diesem Anspruch gerecht werden. Sie resultieren aus Investitionen in den gesellschaftlichen Kapitalstock im weiten Sinne (Sachkapital, Humankapital, F&E-Kapital, Sozialkapital) und in neue Technologien sowie aus der dynamischen Anpassung der Wirtschaft an neue Herausforderungen, die durch geeignete Politiken zu unterstützen sind.

**Innovationen** (neue Produkte und Prozesse, neue Organisationsformen, Erschließung neuer Märkte) erfordern Investitionen in materielles und immaterielles Kapital. Unternehmen investieren, wenn die erwarteten Erträge die Kosten übersteigen. Die Ertragserwartungen hängen vor allem von der Entwicklung der Nachfrage ab, aber bezüglich der Nettoerträge nach Steuern auch von den Steuer- und Abschreibungsregeln. Die Kosten einer Investition bestehen neben dem Preis für die Kapitalgüter in den Finanzierungskosten (vor allem Zinsaufwendungen). Eine wenig restriktive Geldpolitik führt zu niedrigeren Realzinsen, die nicht nur die Investitionsfinanzierung verbilligen, sondern allgemein die Nachfrage

stimulieren. Tiefe und differenzierte Kapitalmärkte (z.B. für Risikokapital) erleichtern die Finanzierung, insbesondere für innovative Start-up-Unternehmen. Eine effiziente Regulierung der Finanzmärkte verhindert zugleich spekulative Übertreibungen und die Bildung von Finanzblasen, deren Platzen die längerfristige Wirtschaftsentwicklung nachhaltig negativ beeinflussen kann. In Deutschland sind die Finanzsysteme teils unterentwickelt, teils haben sie (z.B. im Fall der Landesbanken) ihre wachstumspolitischen Aufgaben zugunsten von Spekulationen vernachlässigt. Die Steuer- und die Finanzmarktpolitik sollten reale Investitionen gegenüber Finanzanlagen begünstigen. Inwieweit eine stärkere Einwerbung von Auslandsinvestitionen die Produktivität steigert, ist umstritten. Öffentliche Investitionen stehen in einer komplementären Beziehung zu den privaten Investitionen und erhöhen deren Produktivität. Da Investitionen in Forschung und Entwicklung (insbesondere in Grundlagenforschung) erhebliche positive Spillover-Effekte aufweisen, die im Rahmen von einzelwirtschaftlichen Investitionskalkülen nicht berücksichtigt werden, die sich aber für die Gesamtwirtschaft als wachstumsfördernd erweisen, sind auch diese durch den Staat zu fördern. Öffentliche Investitionen in die Infrastruktur und in Forschung und Entwicklung sollten daher mindestens auf das Niveau vergleichbarer Länder steigen und das Lisbonziel (3% des BIP für F&E) erreichen.

Nicht nur Sachkapital und immaterielles Kapital der Unternehmen müssen deutlich wachsen. Gerade beim Übergang in die Wissens- und Dienstleistungsökonomie nimmt das **Humanvermögen** der Beschäftigten einen zunehmend entscheidenden Einfluss auf die Produktivität. Die Anforderungen hinsichtlich der Qualifikation, der Fähigkeiten und der Kompetenzen der Arbeitskräfte steigen. Aufgrund der Komplementarität zwischen Sach- und Humankapital droht ein nachhaltiger Wachstumsprozess gerade auch in Deutschland am Fachkräftemangel zu scheitern. Kurzfristig geht es um die Behebung eines „Mismatch“ zwischen den Anforderungs- und den Angebotsprofilen auf dem Arbeitsmarkt. Hier ist eine Neujustierung aktivierender in Richtung ei-

ner **investiven Arbeitsmarktpolitik** gefordert, die neben einer Verbesserung von Qualifizierungsangeboten für Arbeitslose auch Maßnahmen lebenslangen Lernens für die noch Beschäftigten umfasst.

Langfristig geht es um die Anpassung des Arbeitsangebotes an die Anforderungen einer sich dynamisch in Richtung Wissensökonomie weiterentwickelnden Volkswirtschaft – durch eine angemessene Bildungspolitik, aber auch durch geeignete Einwanderungspolitik. Bezeichnenderweise ging der Aufschwung und der Beschäftigungsaufbau in den letzten Jahren mit einem verlangsamten Produktivitätswachstum einher. Um die Beschäftigung ohne Produktivitätseinbußen ausdehnen zu können, müssen Defizite in der Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte abgebaut werden. Leider weist vor allem das Bildungssystem in Deutschland gerade bei der Qualifikation der leistungsschwächeren Menschen auf allen Ebenen starke Mängel auf. Auch das Gesundheitssystem sollte – vor allem durch präventive Maßnahmen – die Leistungsfähigkeit fördern und erhalten. Eine Zweiklassenmedizin, bei der z.B. gesetzlich versicherte Kranke lange auf Behandlungstermine warten müssen, ist nicht nur ungerecht, sondern verschenkt auch Leistungsreserven.

Beim Übergang in eine Gesellschaft, in der das Wissen der Menschen eine wachsende Rolle spielt, werden Dienstleistungen, die zur Herausbildung, Pflege, Wiederherstellung und zum Schutz des Humankapitals notwendig sind, immer wichtiger. Bei internationalen Vergleichen haben sich die Defizite im deutschen Bildungssystem deutlich gezeigt. In der **Bildungspolitik** sind daher Reformen notwendig, die das Bildungssystem effektiver und effizienter machen, und deutlich höhere Ausgaben, um für ein ausreichendes Angebot an qualifizierten und produktiven Arbeitskräften zu sorgen. Zwar haben sich Bund und Länder beim Bildungsgipfel im Oktober 2008 darauf geeinigt, dass in Deutschland der Anteil der Aufwendungen für Bildung und Forschung gesamtstaatlich auf 10% des BIP bis zum Jahr 2015 gesteigert wird – doch ein konkreter Plan zur Umsetzung dieser Absichtserklärung steht aus.

Das deutsche Schulsystem selektiert zu früh und fördert die Schwachen, insbesondere Jugendliche aus ärmeren Haushalten sowie mit Migrationshintergrund (siehe Kasten zur Integrationspolitik), zu wenig. Dadurch werden Wachstumshemmnisse verstärkt, die aus der ungünstigen Verteilungsentwicklung resultieren. Anderen Staaten gelingt es erheblich besser, geringere Bildungschancen auszugleichen und sie sind schneller bei der Umsetzung von Bildungsreformen.<sup>5</sup> Die Lösungswege für den Wechsel von einem traditionell früh auslesenden zu einem fördernden und fordernden Bildungssystem sind auch in Deutschland klar: ganztägige Bildungseinrichtungen, frühe individuelle Förderung, längeres gemeinsames Lernen. All das erfordert einen Mentalitätswechsel bei Lehr- und Lernkultur. Es fehlt weniger an Wissen denn an gesellschaftlichem Willen und politischer Durchsetzungskraft.

Insbesondere mangelt es an Ganztagschulen. Die Ganztagschule bietet bessere Fördermöglichkeiten, ein anderes Verhältnis der Lehrer/innen zu den Schüler/innen und die Einbeziehung des Umfelds der Schule. Attraktive Angebote, die Freizeit und Unterricht verknüpfen, schaffen einen produktiven Sozialraum, der die Entwicklung der Schüler/innen spürbar verbessert. Wichtig sind kleinere Klassengrößen und der Ausbau der Sozialarbeit an Schulen sowie der psychologischen Betreuung. Dazu gehört auch längeres gemeinsames Lernen. Dazu müssen Schulformen – anders als im heutigen dreigliedrigen System – einen optimalen organisatorischen Rahmen bieten. Deshalb ist der nächste Schritt die Zusammenfassung verschiedener Schultypen, vor allem der Haupt- und Realschulen, und damit die Umstellung auf ein zweigliedriges Schulsystem.

Um die Qualität der Berufsausbildung zu stärken, ist eine enge Verzahnung von Betrieb und Schule erforderlich. Mehr Flexibilität in der Berufsausbildung erhöht die Praxisorientierung. Modulare, praxisorientierte Ausbildungskonzepte

schaffen die Voraussetzung, Kompetenzen und Qualifikationen zu erwerben, die in die weitere Bildungsbiographie eingebracht werden können. Außerdem müssen die Übergänge zwischen Schularten erleichtert, Barrieren abgebaut und Universitäten für Seiteneinsteiger durchlässiger werden.

Die Anzahl der Hochschulabsolventen/innen und die Qualität der meisten Hochschulen ist zu niedrig. Deutschland liegt bei den Studienanfängerquoten mit 37% im Jahr 2007 deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Abbruchquoten von 20% (und höher in einzelnen Studiengängen) weisen darauf hin, dass die Studierenden ungenügend vorbereitet bzw. informiert oder die Studienbedingungen zu schlecht sind. Höhere Qualität setzt verbesserte Betreuungsrelationen und bessere Studienbedingungen voraus. Leistungen in der Lehre müssen den gleichen Stellenwert wie Forschungserfolge erhalten. Eine Neuregelung der Hochschulfinanzierung sollte Anreize bei den Ländern schaffen, mehr Studienplätze zu finanzieren. Außerdem müssen mehr Stipendien angeboten werden sowie sozialverträgliche und gedeckelte Kredite, um die finanziellen Hürden für die Aufnahme eines Studiums zu verringern.

Angebote für lebenslanges Lernen (Weiterbildung im öffentlichen Sektor und in den privaten Unternehmen) sind unzureichend entwickelt und nachgefragt. Tatsächlich geben beispielsweise die deutschen Unternehmen im internationalen Vergleich mit am wenigsten für die Weiterbildung ihrer Arbeitskräfte aus. Dabei würde ihr zielgerechter Einsatz am raschesten Erfolge zeigen. Bessere Weiterbildung setzt Beratungsangebote insbesondere an kleinere und mittlere Unternehmen voraus, um eine den Bedürfnissen des Betriebes entsprechende Weiterbildung zu finden. Die Tarifpartner sollten Weiterbildungsmaßnahmen über die Tarifverträge fest verankern. Neben der Motivation durch den Betrieb ist eine mühelos zugängliche, lebensbegleitende Bil-

<sup>5</sup> Rolf Wernstedt (2008), Soziale Herkunft entscheidet über Bildungserfolg: Konsequenzen aus IGLU 2006 und PISA III; Dokumentation der Sitzung des Netzwerk Bildung vom 24. Januar 2008; Friedrich-Ebert-Stiftung: Netzwerk – Bildung, Berlin/Bonn.

dungs- und Qualifizierungsberatung der Schlüssel zu mehr Weiterbildung. Berufsbegleitende Angebote, eine Öffnung der Universitäten und regionale Konzepte helfen bei der Umsetzung. Das Recht auf eine zweite Chance bedeutet, jederzeit einen Schul- bzw. Berufsabschluss nachholen zu können. Arbeitsplatzsicherheit und wenig strikte Zumutbarkeitsregeln motivieren die Arbeitskräfte, branchen- und unternehmensspezifisches Wissen zu erwerben, wenn es nicht ständig von Entwertung bedroht ist.

**Familien- und Geschlechterpolitik** sind wichtige Politikfelder für die Erhöhung der Produktivität, da über die Leistungsfähigkeit der jetzt aktiven Arbeitnehmer/innen und erst recht der künftigen Arbeitnehmer/innen vor allem auch in der Familie entschieden wird, indem die Fürsorgearbeit gerecht aufgeteilt und für Gesundheit, Bildung und vielfältige „Sekundärtugenden“ (Fleiß, Pünktlichkeit, soziale Kompetenz etc.) gesorgt wird. Die im Rahmen des Elterngeldes vorgesehenen Partnermonate tragen wenigstens ansatzweise zur Gleichstellung der Geschlechter und der Aufwertung der Erziehungsarbeit bei. Eine zeitgemäße Familienpolitik muss daher Instrumente entwickeln, die beiden Elternteilen gleichermaßen Zugang und Erfolg in der Erwerbstätigkeit garantieren und die Beteiligung der Väter in der Haus- und Familienarbeit fördern. Es fehlt vielerorts an einer geschlechtergerechten Lohn- und Personalpolitik sowie an einem qualifizierten und – zumindest für arme Eltern – kostenlosen Angebot zur Kinderbetreuung und Vorschulerziehung, das die schichtbedingten, mit der familiären Herkunft verknüpften Nachteile kompensiert.

In Deutschland haben Kinder und Jugendliche aus sozial schwachen Familien und Zuwandererfamilien deutlich schlechtere Bildungschancen als ihre deutschen Mitschüler/innen (siehe Kasten zur Integrationspolitik). Um eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe für diese Kinder zu gewährleisten, muss bereits im Vorschul-

alter in den Betreuungseinrichtungen mit der außerfamiliären Förderung begonnen werden, da die Kinder in diesem Alter besonders lernbereit und lernfähig sind.<sup>6</sup>

In der Ausbildung wie auch in der Fort- und Weiterbildung von Erzieher/innen ist die Vermittlung von entwicklungspsychologischen, betriebswirtschaftlichen, interkulturellen und genderspezifischen Kenntnissen elementar. Die Ausbildung muss praxisbezogener sein und Schlüsselkompetenzen vermitteln, wie beispielsweise Konfliktfähigkeit, Reflexionsvermögen, Empathiefähigkeit, Umgang mit Eltern. Die bessere Qualifizierung des Personals muss auch eine höhere Entlohnung und eine Aufwertung des Berufsbildes mit sich bringen. Die derzeitige Bezahlung ist zu niedrig und nicht angemessen. Eine Aufwertung des Berufs „Erzieher/innen“ dürfte auch einen steigenden Anteil der Männer in diesem Beruf zur Folge haben, was aus entwicklungspsychologischen Gründen sehr erstrebenswert ist.<sup>7</sup>

Eine bessere Arbeitsteilung im Rahmen der Haushaltsproduktion kann ebenfalls zu mehr Produktivität führen, da dann mehr qualifizierte Frauen eine Arbeitsstelle aufnehmen können, wenn die Arbeit zu Hause gerechter verteilt wird bzw. diese Dienstleistungen in angemessener Qualität auf dem Markt oder staatlich angeboten werden.

Wirtschaftswachstum, zumal in einer dynamischen, innovationsgetriebenen Volkswirtschaft, ist stets mit **strukturellem Wandel** verbunden. Nicht nur die Qualität und Quantität des Kapitalstocks (einschließlich Humankapital), sondern auch die optimale Allokation der Produktionsfaktoren beeinflusst daher die Produktivität entscheidend. Dazu müssen sich die Produktionsfaktoren zwischen und innerhalb von Unternehmen und Branchen zu anderen Nutzungsformen bewegen. Produktivitätsgewinne durch Teilnahme am internationalen Handel lassen sich nur auf diesem Wege realisieren. Für die Arbeitnehmer/innen bedeutet dies zum ei-

6 Anja Janus (2008), Integration beginnt im Vorschulalter: von Schweden und Dänemark für zukünftige Konzepte lernen; Friedrich-Ebert-Stiftung: Forum Politik und Gesellschaft, Berlin.

7 Anja Janus (2008), Qualität für die Kleinen – Investition in die Zukunft: Ansätze für eine nachhaltige Qualitätsentwicklung in Kindertagesstätten; Friedrich-Ebert-Stiftung: Forum Politik und Gesellschaft, Berlin.

nen, dass sie innerhalb von Unternehmen immer wieder neue Aufgaben übernehmen und sich an veränderte Produktionsprozesse anpassen müssen. Die betriebliche Mitbestimmung sollte diesen Prozess unterstützen.<sup>8</sup> Zum anderen müssen sie bereit sein, alte, weniger produktive Arbeitsplätze aufzugeben und neue Jobs anzunehmen. Produktivere Arbeit sollte eigentlich auch besser bezahlte Arbeit sein. Diese höhere Flexibilität ist von staatlicher Seite zu flankieren, um die Unsicherheit auf Seiten der Arbeitnehmer/innen und die daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung zu reduzieren. Dem Staat kommt in einer modernen Volkswirtschaft nicht nur die Rolle zu, die Voraussetzungen für mehr Innovationen und Dynamik zu schaffen, sondern auch, dass die Dynamik und der unvermeidliche Wandel für alle Beteiligten in akzeptablen Bahnen verläuft. Die über den Staat organisierten und gewährten Versicherungsleistungen schaffen die Voraussetzungen, dass nicht nur die Starken, sondern auch die Schwachen der Gesellschaft gegenüber den Unwägbarkeiten der Zukunft abgesichert sind. Mit einer Arbeitsversicherung, die vor Einkommensrisiken schützt, die gegenüber wechselhafteren Erwerbsbiographien angepasst ist und die Qualifikationsanpassungen (Umschulung) finanziert, könnten beide Ziele, mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt bei zugleich hoher sozialer Absicherung auf Seiten der Arbeitnehmer/innen, erreicht werden.<sup>9</sup>

Doch nicht nur die Arbeit, auch das Kapital muss flexibel sein. Die **Wettbewerbspolitik** kann verhindern, dass Monopol- und Oligopol-situationen wenig produktive Kapitalverwendungen künstlich profitabel halten. Zugleich setzt Wettbewerb Anreize, in neue Produkte und Prozesse zu investieren. Funktionierender Wettbewerb auf den Gütermärkten erzwingt die Weitergabe von Produktivitätsfortschritten an die Kunden und erlaubt so besonders hohe Faktoreinkommen nur für die Unternehmen, die am innovativsten sind.

Ein zu harter Wettbewerb kann allerdings auch Investoren entmutigen, da sie befürchten müssen, dass die überdurchschnittlichen Erträge von Innovationen rasch versiegen. Im Rahmen der Wettbewerbspolitik muss daher auch auf faire Profitmargen geachtet werden, da nur dann der Anreiz, in Produkt- und Prozessinnovationen zu investieren, auf Unternehmensseite erhalten bleibt. Die optimale Innovationstätigkeit dürfte somit bei einer mittleren Wettbewerbsintensität stattfinden, die es jeweils sorgfältig auszutarieren gilt. Pauschale Forderungen nach mehr Wettbewerb sind nicht sinnvoll.

**Energie-, Umwelt- und Industriepolitik** lenken den Strukturwandel, indem sie Innovationen unterstützen, die u.a. die Energieeffizienz erhöhen, die Umweltbelastung verringern und allgemein die reale Produktivität steigern. Eine kluge ökologische Industriepolitik kann die notwendigen Investitionen fördern, indem sie (insbesondere ressourcen- und energieschonende) Entwicklungskorridore identifiziert und so Anreize für deren Umsetzung setzt. Denn gerade im Bereich der energiesparenden und umweltorientierten Technologien lassen sich für die nächsten Jahre hohe Wachstumspotenziale erwarten. Dadurch dürfte dieser Bereich langfristig den Automobilbau als die Branche mit dem höchsten Beschäftigungsanteil in Deutschland ablösen – ein Prozess, der angesichts der Folgen der Finanzkrise von der Politik berücksichtigt werden sollte. Gesamtwirtschaftlich wird allerdings die Masse künftiger Beschäftigung und Wertschöpfung letztlich im Dienstleistungssektor entstehen. Dessen Produktivitätswachstum ist aber in Deutschland seit Jahrzehnten besonders schwach. Die Produktivität von Dienstleistungen zu steigern, wäre eine zentrale Aufgabe jeder Wachstumsstrategie. Dazu müssen als Ansatzpunkte alle hier genannten Dimensionen zur Geltung kommen, insbesondere die Investitionen in immaterielles Kapital und die Sicherung der Nachfrage.

8 Manfred Wannöffel (2008), „Entscheidend ist im Betrieb“: Qualifizierte Mitbestimmung als Herausforderung für Gewerkschaften und Politik; WISO-Diskurs, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

9 Günther Schmid (2008), Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance zwischen individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik; WISO Diskurs, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

## Erfolgreiche Integrationspolitik erhöht Produktivität und Beschäftigung

Menschen mit Migrationshintergrund sind überdurchschnittlich von Bildungsmisserfolgen und Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre bessere Integration und der Abbau ihrer Diskriminierung würde Kosten im Sozialsystem senken, weitere Wachstumspotenziale erschließen und einen wohlstandssteigernden Beitrag zur gesellschaftlichen Lebensqualität leisten. Dazu dienen:

1. Neuregelung der arbeitsmarktorientierten Zuwanderung  
Zwei Verfahren der arbeitsmarktorientierten Zuwanderungssteuerung sollten kombiniert werden: eine „Engpasswerbung“, die zeitlich befristet und arbeitsmarktorientiert ist, und eine Auswahl nach einem Punktesystem, welches das „Humankapital“ der Einwanderer/innen berücksichtigt.<sup>10</sup>
2. Integrationspolitische Strategien für eine moderne Gesellschaft  
Wichtig sind „Mainstreamingstrategien für Zuwanderer/innen“, die bei allen Programmen und Entscheidungen die Auswirkungen auf Migranten/innen berücksichtigen. Staatsangehörigkeit und volle Bürgerrechte sind die zentralen Erfordernisse der Integration.<sup>11</sup>
3. Bildungssystem als Chance für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund  
Wichtig ist eine „durchgängige Sprachförderung“. Um in den Bildungseinrichtungen der ethnischen Vielfalt der Kinder und Jugendlichen Rechnung zu tragen, sollten verstärkt Lehrer/innen und Erzieher/innen mit eigener Migrationsgeschichte eingestellt werden. „Konzepte Interkultureller Pädagogik“ sollten in Zukunft Pflichtbestandteil entsprechender Ausbildungs- und Studiengänge werden.
4. Ausbildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund verbessern  
Besonders besorgniserregend war in den letzten Jahren die Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt. Selbst bei vergleichbaren Qualifikationen sind die Chancen auf einen Ausbildungsplatz von Jugendlichen ohne und mit Migrationshintergrund unterschiedlich. Das sogenannte Übergangssystem, mit dem Jugendlichen der Übergang von der Schule in die Ausbildung erleichtert werden soll, ist qualitativ zu verbessern.
5. Anerkennung von Abschlüssen  
Integration bedarf der Anerkennung von Kompetenzen und Leistungen der Migranten/innen. Erforderlich ist, dass die im Herkunftsstaat erworbenen beruflichen Abschlüsse bewertet und falls möglich anerkannt werden. Über die Anerkennung von Hochschulabschlüssen hinaus besteht ein Bedarf zur Bewertung von Berufsabschlüssen und Berufserfahrungen.
6. Schlüssel zu einer erfolgreichen Integration: die Arbeitsmarktpolitik  
Menschen mit Migrationshintergrund haben eine niedrigere Erwerbsquote (2005: 68% vs. 75%), sind seltener in sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen und haben eine wesentlich höhere Arbeitslosenquote (2005: 18% vs. 10%) als Menschen ohne Migrationsgeschichte. Die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen müssen Maßnahmen entwickeln, die eine nachhaltige Verbesserung der Qualifikation der benachteiligten ausländischen Erwerbstätigen zum Ziel haben. Die nachholende berufliche Qualifizierung mit dem Ziel eines anerkannten Berufsabschlusses sollte verstärkt gefördert werden. Bei Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Ausländer/innen ist eine individuelle Qualifizierungsplanung durchzuführen.

10 Stefan Angenendt (2008), Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland: Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten; WISO Diskurs, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

11 Dietrich Thränhardt (2008), Rahmenbedingungen, Motive und Perspektiven des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit; WISO Diskurs, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

## 2. Erhöhung der Beschäftigung

Nach der Erhöhung der Produktivität ist die Steigerung des Arbeitseinsatzes der zweite wichtige angebotsorientierte Hebel zur Stärkung des Wachstums. Das Arbeitsvolumen hängt einmal von der Nachfrage ab (dazu mehr im nächsten Abschnitt), aber auch davon, wie produktiv und leistungsfähig die Arbeitskräfte sind bzw. von den Unternehmen gehalten werden. Viele der bereits erwähnten Maßnahmen aus dem Bereich der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik zur Verbesserung der Produktivität und Qualität des Humankapitals dienen damit auch der Erhöhung der Beschäftigung.

Nach den bisher vorliegenden Berechnungen wird das Erwerbspersonenpotenzial aufgrund der Demographie bis 2020 geringfügig schrumpfen. Eine bessere Ausnutzung des Potenzials kann evtl. negative Folgen dieser Entwicklung aber aufhalten und sogar umkehren. Zum einen ist davon auszugehen, dass aufgrund der längeren Lebenserwartung und der besseren Gesundheit auch die Menschen über 65 oft noch leistungsfähig sein werden. Vor allem außerhalb der marktbezogenen Erwerbsarbeit ist von ihnen noch Einsatz, etwa in häuslicher Sorgearbeit (sei es für andere Senioren/innen, sei es in der Betreuung der Enkel) zu erwarten, wie es viele Senior/innen bereits heute praktizieren. Zudem stehen mit der Heraufsetzung des Rentenalters um zwei Jahre auf 67 prinzipiell auch etwa 1 Million zusätzliche Arbeitskräfte für Erwerbsarbeit zur Verfügung. Weitere Beiträge können von einer verstärkten Frauenerwerbstätigkeit und weniger Teilzeitarbeit erwartet werden.

Erste Priorität hat aber der **Abbau der Arbeitslosigkeit**. Solange ein großer Prozentsatz (in Deutschland auch nach dem letzten mehrjährigen Aufschwung noch über 7%) noch Arbeit sucht, sind weitere Maßnahmen zur Ausweitung des Arbeitsangebots eher zweitrangig. Das Problem liegt zum Teil in der strukturellen Arbeitslosigkeit, wenn die Arbeitslosen nicht (mehr) die

auf dem Markt verlangten Fähigkeiten und Qualifikationen besitzen bzw. wenn sich die Struktur der Arbeitsnachfrage aufgrund von technischem Fortschritt und Globalisierung hin zu höheren Qualifikationen verschoben hat. Die größte Gefahr von Armut und Ausgrenzung liegt zudem nicht darin, arbeitslos zu werden, sondern es zu bleiben – mittlerweile (2007) beträgt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen in Deutschland vergleichsweise hohe 56,6%. Zur Lösung der damit verbundenen Probleme bedarf es einer sorgfältig austarieren Politik, die nicht nur durch Alimention Erwerbsausfälle aufgrund von Arbeitslosigkeit kompensiert und auf Aktivierungsmaßnahmen gegenüber Arbeitslosen setzt, sondern auch vorsorgend die Weiterbildung Beschäftigter fördert.<sup>12</sup>

In zweiter Linie sollten das **Gesundheitssystem** und – vor allem kommunale – Betreuungs- und Beratungsprojekte dazu beitragen, die Erwerbs- und Arbeitsfähigkeit der Menschen zu erhalten und rasch wiederherzustellen. Ein niedriger Krankenstand und ein geringer Anteil an Personen, die physisch oder psychisch nicht mehr (voll) am Berufsleben teilnehmen können, erhöhen den gesellschaftlichen Arbeitsinput. In Schweden ist beispielsweise der Krankenstand mit 26 Tagen/Beschäftigtenjahr (10–15% der Gesamtstundenzahl) notorisch hoch, da viele Menschen mit fragiler Gesundheit ins Beschäftigungssystem integriert wurden, die in Deutschland nur eingeschränkt erwerbsfähig und vermittelbar sind.

Drittens geht es um eine höhere Erwerbsquote und eine höhere durchschnittliche Arbeitszeit. Hier stehen fundamentale gesellschaftspolitische Entscheidungen an, in welchem Umfang arbeitsfähige Menschen arbeiten sollten (maximale Stunden/Jahr) und welche Menschen als arbeitsfähig zu betrachten sind. In beiden Dimensionen werden individuelle Präferenzen, die sich durch ein entsprechendes Angebot auf dem Arbeitsmarkt ausdrücken, mit gesetzlichen Regelungen zu kombinieren sein. Seit einigen Jahren haben

12 Vgl. Regina Konle-Seidl und Werner Eichhorst (2008), Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung: Deutschland im internationalen Vergleich, WISO Diskurs, Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

die meisten Länder versucht, den Trend sinkender Arbeitszeiten zu bremsen oder umzukehren und die Erwerbsquote der Menschen zwischen 15 und 64 zu steigern. So wurden Ausbildungszeiten verkürzt, und an die Feststellung der Erwerbsunfähigkeit werden schärfere Maßstäbe angelegt. Der naheliegendste Weg ist schließlich die Erhöhung der Frauenerwerbsquote, die im EU-Durchschnitt und auch in Deutschland mindestens 13 Prozentpunkte unter der Männererwerbsquote liegt.

Allerdings gilt es hier zu berücksichtigen, dass die Verlängerung der Arbeitszeit und die höhere Erwerbstätigkeit nicht nur zu einem Verlust an Freizeit führt, sondern auch Spielräume einschränkt, wohlstandsfördernde Nicht-Erwerbstätigkeit (z.B. Haushaltsproduktion, Pflegearbeit in der Familie, Ehrenamt) auszuüben. Letzteres kann dann allerdings wieder zu einem höheren Wachstum führen, wenn diese vormals von Nicht-Erwerbstätigen ausgeführten Arbeiten verstärkt als Erwerbstätigkeit nachgefragt werden – sei es vermittelt über den Markt (Stichwort: *Marketization*) oder über den Staat. Die in unterschiedlichem Ausmaß verfolgte *Marketization*-Strategie, insbesondere im Dienstleistungsbereich, erklärt einen Teil des Unterschiedes im BIP pro Kopf zwischen den USA und Europa bzw. Deutschland.

Viele Maßnahmen der **Familien-, Geschlechter-, Gesundheits- und Sozialpolitik** mit ihren über lange Jahre entwickelten und etablierten Anreizen für die traditionelle Arbeitsteilung stehen dem entgegen (Ehegatten-Splitting; Krankenversicherung der Ehefrau als subventionierte Mitversicherung). So lässt das Ehegatten-Splitting zum einen Familien mit hohem Einkommen überproportional profitieren und fördert zudem die Alleinverdiener-Ehe. Es benachteiligt Mütter, wenn sie Beruf und Kinder miteinander vereinbaren möchten. Das bestehende Nebeneinander von Splitting und Freibeträgen ist nicht aufeinander abgestimmt und wirkt daher – je nach Kinderzahl und Einkommensklasse – völlig unterschiedlich. Deshalb muss das Ehegatten-Splitting durch ein neu zu gestaltendes Realsplitting abgelöst

werden. Damit würde die Steuerklasse V zugunsten einer Individualbesteuerung (mit begrenzten Übertragungsmöglichkeiten) abgeschafft werden. Dieses Modell darf nicht nur für Verheiratete, sondern muss für alle Partnerschaftsformen gelten.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bedeutet auch für die Unternehmen einen Zuzugewinn an motivierten Fachkräften. Familienbezogene Kompetenzen, wie z.B. Organisationsfähigkeit und effizientes Arbeiten, ergänzen sich mit Führungskompetenzen in der Arbeitswelt. *Diversity Management*, d.h. die Strategie zum Management der individuellen Vielfalt der Mitarbeiter/innen, stärkt zudem die Innovationsfähigkeit und Attraktivität des Unternehmens. Kontakthalteprogramme, Langzeitarbeitskonten, konkrete Angebote zur Weiterbildung oder zur Teilzeitarbeit sowie Betriebskindergärten sind nur einige der Möglichkeiten, die Unternehmen anbieten können, um qualifizierte Arbeitskräfte mit Kindern zu halten. Weiter sollten Schonarbeitsplätze für ältere Beschäftigte und Leistungsgeminderte angeboten werden, die es ihnen erlauben, weiter am Erwerbsleben teilzunehmen.<sup>13</sup>

Wenn Menschen mehr ihrer Lebenszeit der Erwerbsarbeit widmen oder weniger leistungsfähige Menschen erwerbstätig werden, droht die durchschnittliche Stundenproduktivität zu sinken. Dieser Effekt wird aber durch den zusätzlichen Output in der Regel überkompensiert, so dass unterm Strich das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf wächst. Außerdem steigt die Produktivität mit der Beschäftigungsdauer dank der Lerneffekte im Job. Den geringsten Rückgang der Durchschnittsproduktivität würde wahrscheinlich eine Beschäftigung bisher nicht erwerbstätiger Frauen und die Weiterbeschäftigung produktiver Senioren/innen mit sich bringen.

In welchen Sektoren würde die zusätzliche Beschäftigung entstehen? Die Erfahrungen anderer Länder deuten darauf hin, dass es vor allem der **Dienstleistungssektor** sein dürfte. Da ein wichtiger Teil der zusätzlichen Beschäftigung aus der zusätzlichen Erwerbsarbeit von Frauen kom-

13 Nina Bessing (2008), Unternehmen Vereinbarkeit – Perspektiven familienfreundlicher Unternehmenspolitik; Friedrich-Ebert-Stiftung: Forum Politik und Gesellschaft, Berlin.

men müsste, die sich vorher ganz oder teilweise der Familie und dem Haushalt gewidmet haben, entsteht hier ein Bedarf an Angeboten im Bereich der Haushaltsdienstleistungen, der Kinderbetreuung und insbesondere in der Pflege. Dieser Bedarf kann durch ein privates oder ein öffentliches Angebot gedeckt werden. Zu erinnern ist daran, dass das Ausmaß der unentgeltlich durch Frauen geleisteten privaten Fürsorgearbeit bis heute stark unterschätzt, in seiner Bedeutung verkannt und daher auch nicht angemessen honoriert wird.<sup>14</sup> Dabei können professionelle Haushaltsdienstleistungs- und Pflegeangebote auch weitere reale Produktivitätsgewinne erzeugen, wenn infolge der Arbeitsteilungs- und Spezialisierungseffekte die Arbeit in diesen Bereichen effizienter erbracht wird.

Langfristig setzen das Bevölkerungswachstum und soziokulturelle Schranken bei der Arbeitszeit der Steigerung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsinputs Grenzen. Auch in Zukunft sollte ein Teil des Produktivitätsfortschritts in mehr Freizeit (in ihren verschiedenen Ausprägungen) umgesetzt werden. Die Demographie bietet zwar die Möglichkeit (dank längerer Arbeitsfähigkeit im Alter), aber nicht den Zwang zur Erhöhung des Renteneintrittsalters. Der Produktivitätsfortschritt erlaubt auch bei einem veränderten Altersaufbau der Bevölkerung allen Menschen ein steigendes Realeinkommen. Das gilt insbesondere bei Vollbeschäftigung. Diese hängt aber maßgeblich von der Nachfrage ab.

### 3. Sicherung der Nachfrage

Die beiden vorher behandelten strategischen Weichenstellungen betreffen die Angebotsseite der Volkswirtschaft. Wie gerade die gegenwärtige Krise zeigt, hängt aber eine Ausweitung des Angebots von den Nachfrageerwartungen ab. Unternehmen, Selbstständige und Arbeitnehmer/innen investieren zwar auch, um bei stagnierender oder sinkender Nachfrage die Produktivität zu erhöhen und/oder Kosten zu sparen, aber Erweiterungsinvestitionen und zusätzliche Beschäftigung

entstehen nur bei einem Nachfragewachstum, das das Produktivitätswachstum übertrifft.

Die Nachfrage kommt immer aus den folgenden vier Quellen, die in ihrer absteigenden quantitativen Bedeutung behandelt werden sollen:

1. Der **private Konsum** stellt die Masse der Endnachfrage gerade in einem relativ großen Land wie Deutschland dar. Er wird im Wesentlichen aus der Lohnsumme gespeist. Daher ist es für die Stabilität der Nachfrage wichtig, dass die Lohnsteigerungen nicht hinter das Produktivitätswachstum zurückfallen. Die zweite wichtige Quelle des Privatkonsums sind Transfereinkommen; denn in Deutschland haben schon etwa 40% aller Einkommensbezieher/innen (vor allem Senioren/innen) kein oder ein nur relativ geringes Markteinkommen. Da die Sparquote dieser Haushalte geringer und ihre Konsumneigung höher als die vieler Haushalte mit Markteinkommen ist, wäre es kontraproduktiv, durch Senkung der Steuern und Abgaben die verfügbaren Einkommen der reicheren Haushalte zu erhöhen, wenn dann die Transfereinkommen im gleichen Umfang gesenkt werden müssten.

Konsumentenkredite stärken die Nachfrage ebenfalls, wie das Wachstum in den USA gezeigt hat. Die Nachhaltigkeit dieser Expansion hängt aber davon ab, wie sich die Einkommen und deren Verteilung entwickeln, aus denen der Schuldendienst zu leisten ist. Zwar ist jeder Wachstumsprozess kreditgetrieben. Doch die ungleiche US-amerikanische Einkommensverteilung hat den dortigen Wachstumsprozess infolge der exzessiven Kreditexplosion untergraben. Insofern geht kein Weg an auf breiter Front steigenden Einkommen vorbei. Konsumenten, vor allem solche mit Lohneinkommen, sind eher zur Aufnahme von Krediten bereit, wenn sie Sicherheit in ihrer Lebensplanung haben, wozu auch Institutionen und Regulierungen des Arbeitsmarktes beitragen. Insofern nimmt auch der Staat durch seine Politikmaßnahmen entscheidenden Einfluss auf die Konsumnachfrage.

<sup>14</sup> Gertrud M. Backes; Ludwig Amrhein; Martina Wolfinger (2008), Gender in der Pflege: Herausforderungen für die Politik, WISO Diskurs, Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

2. Der **Export** macht ebenfalls einen gewaltigen Teil der Nachfrage aus (40% vom BIP). Damit ist Deutschland extrem abhängig von der weltweiten Konjunkturentwicklung, insbesondere in Europa und im Euroraum, die durch eine koordinierte Wachstumspolitik zu stützen ist (siehe auch Kasten zur Europäischen Einbettung). Allerdings ist für Wachstum und Beschäftigung im Inland letztlich der Nettoexport (2007 ca. 5% vom BIP) wichtig, da die Importe ebenfalls einen großen Teil der Kaufkraft absorbieren, ohne direkt Wachstum und Beschäftigung im Inland anzuregen. Die Exportnachfrage und die Fähigkeit, mit Importen zu konkurrieren, hängt vor allem von der preislichen und der qualitativen Wettbewerbsfähigkeit ab.
- Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird vom realen Wechselkurs bestimmt. Eine reale Abwertung kann durch nominale Abwertung des Euro oder durch eine geringere Kosten- und Preissteigerung als bei den Handelspartnern erzielt werden. Wird sie durch Lohnzurückhaltung erkaufte, so mag das zwar die Exportnachfrage stärken, senkt aber gleichzeitig die Binnennachfrage, so dass sich im Gesamteffekt eine Wachstums- und Beschäftigungsschwäche ergeben kann. Dies war in Deutschland in der Stagnationsphase 2000–2004 der Fall.
  - Die qualitative Wettbewerbsfähigkeit führt dagegen eindeutig zu höherer Nachfrage im Ausland und höheren Einkommen im Inland. Sie ist durch Innovation und Orientierung auf Wachstumsmärkte mit geringer Preis- und hoher Einkommenselastizität zu erreichen. Derartige Wachstumsmärkte sind sektoral (z.B. Energietechnik) oder regional (z.B. China, Ölexportländer) definiert.
- Eine Förderung des Exports durch verstärkte Kreditgewährung an Auslandskunden wirkt expansiv, müsste aber grundsätzlich gegen ein entsprechendes Programm für inländische Kreditnehmer abgewogen werden.
3. Der **staatliche Konsum und die staatlichen Investitionen** machen ebenfalls einen erheblichen Anteil der Nachfrage aus. Der Staat kann und sollte die Nachfrage stabilisieren, wenn andere Nachfragekomponenten stagnieren oder schrumpfen. Dazu ist es wichtig, dass die staatlichen Ausgaben nicht prozyklisch schwanken, sondern einerseits einem Ausgabenpfad folgen, der durch das gesellschaftlich gewünschte Versorgungsniveau mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen und durch das längerfristige Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft gegeben ist und es andererseits den automatischen Stabilisatoren (z.B. Arbeitslosenhilfe) ermöglicht, ihre Wirkungen zu entfalten.<sup>15</sup> Im Regelfall impliziert diese Doppelstrategie eine Verschuldung in der Rezession, da dann sowohl höhere Ausgaben für die automatischen Stabilisatoren sowie sinkende Einnahmen anfallen. Im darauf folgenden Boom sollten die dann auftretenden Haushaltsüberschüsse aber konsequent zum Schuldenabbau genutzt werden. Nur so kann der Ausgabenpfad, der die längerfristige Wirtschaftsentwicklung stabilisiert und zugleich eine Stabilisierung des Schuldenstands gewährleistet, eingehalten werden. Insgesamt sollte also der Staat weniger kurzfristig agieren und den fiskalischen Budgetausgleich als primäres Ziel erheben, sondern im Rahmen einer längerfristigen, nachhaltigen (im Sinne von ökonomischer, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit) Strategie die Wachstumsdynamik der Volkswirtschaft fördern.<sup>16</sup> Da staatliche Aufträge ca. 15% des BIP ausmachen, können sie auch strukturpolitisch eingesetzt werden, um strategisch wichtige Industrien und (Leit-)Märkte zu entwickeln.
4. Die **privaten Investitionen** sind die konjunkturrempfindlichste Nachfragekomponente. Sie hängen von der Entwicklung der übrigen Nachfrage und dem Zinsniveau ab. Bei stabiler Nachfrageerwartung und leichtem Zugang zu Finanzierungsquellen kann man eine angemessene Investitionsquote erwarten. Falsch

15 Dieter Vesper (2008), Defizitziel versus Ausgabenpfad: Plädoyer für eine berechenbare Haushaltspolitik; WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

16 Peter Bofinger (2008), Gerechtigkeit für Generationen. Eine gesamtwirtschaftliche Perspektive; WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

wäre es daher zu versuchen, vorab eine hohe Sparquote durchzusetzen, da sie die Nachfrage(erwartung) reduziert. Neben einer leicht expansiven Geldpolitik bedarf es spezifischer kreditpolitischer Institutionen, um die Finanzierung risikoreicherer oder weniger gut gesicherter Investitionen zu erleichtern. Die Finanzmarktregulierung muss sicherstellen, dass es sich dabei aber um reale, wenn auch schwierige Investitionsprojekte mit wirklichen Beschäftigungs- und Produktivitätschancen und nicht nur um spekulative Finanzmarktprodukte handelt. Der Staat kann industriepolitisch zusätzlich versuchen, private Investitionsprojekte mit öffentlichen zu flankieren und den Prozess so zu moderieren, dass notwendige Synergieeffekte verschiedener privater Investitionen eintreten.

Grundsätzlich kann jede Nachfrageexpansion nur durch Kreditaufnahme oder Entsparen finanziert werden, da die zusätzlichen Erlöse erst nach dem Absatz der Leistungen anfallen. Im Idealfall nehmen die Unternehmen Kredite auf oder lösen aus früheren Erträgen gebildete Ersparnisse auf, um die Investitionen zu finanzieren, und schaffen so die Nachfrage. Alternativ oder zusätzlich können sich der Staat oder die privaten Haushalte verschulden oder entsparen. Entspart oder verschuldet sich das Ausland, so ergibt sich die zusätzliche Nachfrage als Exportüberschuss. Versuchen alle Akteure (Staat, Haushalte, Unternehmen, Ausland) zu sparen oder erhalten sie keine Kredite, so führt das in eine Rezession.

Wo immer eine Kreditexpansion stattfindet, erhöht sie die Nachfrage und das Angebot folgt. Offen bleibt jedoch, ob und inwieweit die entsprechende Ausweitung des Angebots real ist oder nur nominal in Form von Preissteigerungen und ob sie durch Inlandsproduktion oder durch Importe erfolgt. Nur eine reale Steigerung der Inlandsproduktion schafft das erwünschte reale Wachstum in Form von zusätzlicher Beschäftigung und/oder erhöhter Produktivität. **Geld- und Währungspolitik** können über den Zins und Wechselkurs die Nachfrage steuern und über die Liquiditätsbereitstellung die Innovations- und Investitionsaktivitäten auf Seiten der Unterneh-

men unterstützen. Demzufolge nimmt die Zentralbank über ihre Zins- und Liquiditätspolitik entscheidenden Einfluss auf die wirtschaftliche Dynamik wie auch auf die zukünftige Ausgestaltung des Produktionspotenzials einer Volkswirtschaft. Die Zinsen können dann niedrig sein, wenn Produktivitäts- und Beschäftigungsreserven mobilisierbar sind.

Dies erfordert eine vorausschauende und nicht zu ängstlich agierende Geldpolitik, da sonst die Produktivitäts- und Beschäftigungspotenziale neuer Technologien gar nicht erst realisiert bzw. effektiv werden. Zugleich muss die Zentralbank aber auch mit ausreichenden regulatorischen Befugnissen ausgestattet sein, um als Aufsichts- und Kontrollbehörde Exzessen und drohenden Krisen an den Finanzmärkten frühzeitig entgegenwirken zu können. Und auch von Seiten der Lohnpolitik bedarf die Geldpolitik Unterstützung, insbesondere durch Vermeidung einer lohn- und kosteninduzierten Inflationsspirale, indem Lohnsteigerungen am längerfristigen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt und der Zielinflationsrate der Zentralbank ausgerichtet werden. Eine Abwertung der eigenen Währung (wie in Schweden 1992/93) kann zusätzlich dazu dienen, bei Importüberschüssen die Nachfrage stärker auf das Inlandsangebot zu richten.

Das globale Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage ist durch Wechselkurspolitik, durch Regulierung der Finanzmärkte und durch einen Grundtenor der wirtschaftspolitischen Beratung jenseits des „Washington Consensus“ zu stärken statt die Aufblähung von Vermögen zulasten des Konsums zu unterstützen. Die Wohlstandsentwicklung (vormals) armer Länder (z.B. China) ist kein Problem, sondern eine Chance, wenn das makroökonomische Umfeld stimmt.

Die europäische Wirtschaftspolitik müsste die allgemeine Wachstumsstrategie mit einer weniger stabilitätsfixierten Geldpolitik und einer besseren Koordinierung der Makropolitiken im Interesse einer kontinuierlichen, am Produktivitätsfortschritt orientierten Nachfrageausweitung unterstützen. Weiter wären eine bessere Regulierung der Finanzmärkte, eine Dämpfung der Steuerkonkurrenz und eine Europäisierung

### Europäische Einbettung

- 1) Die Lissabon-Agenda ist die zentrale Strategie für Wachstum und Beschäftigung in Europa und setzt auf die Wissensgesellschaft und die Steigerung der Produktivität. Dazu sind Arbeitnehmerbeteiligung und Mitbestimmung, höhere Investitionen in Ausbildung und Bildung und höhere Kapitalintensität von elementarer Bedeutung. Das sozioökonomische Umfeld muss durch eine Ausgewogenheit aus Nachfragestärkung und der Optimierung von Angebotsbedingungen produktive Kapitalakkumulation fördern.<sup>17</sup>
- 2) Die bisherigen Regelungen bestehend aus den Maastricht-Kriterien und der Geld- und Zinspolitik der EZB sollten durch eine Koordinierung der Fiskal- und Lohnpolitik ergänzt werden. Die Erreichung von Vollbeschäftigung in Europa hängt entscheidend von einer stärkeren makroökonomischen und tarifpolitischen Koordinierung sowie einer stabilisierenden Geldpolitik ab.
- 3) Der sozialpolitische Spielraum der Mitgliedsstaaten sollte gestärkt sowie Teile der Sozialpolitik integriert werden. Die soziale Gestaltung Europas sollte aber nicht auf die Vereinheitlichung nationaler sozialpolitischer Institutionen abzielen. Europäische Rahmenrichtlinien sollten vielmehr dem Schutz nationaler sozialpolitischer Errungenschaften wie der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen.<sup>18</sup>
- 4) Der zu beobachtende Steuerwettbewerb in Europa führt zu einer Verschiebung der Steuerlast hin zu Arbeitseinkommen und Verbrauchssteuern. Die Finanzierungsbasis für nationale Sozialpolitik sollte gerecht gestaltet und gesichert sein, weshalb die Steuerpolitik zunehmend harmonisiert werden sollte.
- 5) Die Regulierung der Finanzmarktakteure in Europa steht in keinem adäquaten Verhältnis zu den potenziellen Risiken. Ihre Stabilität erfordert eine risikogetreue Kapitalunterlegungspflicht, die Erhöhung von Transparenz beim Investitionsverhalten der Finanzmarktakteure sowie einen effizienten Informationsaustausch der nationalen Finanzdienstleistungsaufsichtsbehörden.
- 6) Die zunehmende Einseitigkeit der Binnenmarktfullendung gefährdet das europäische Integrationsprojekt als Ganzes. Jeder weitere Integrationsschritt sollte deshalb der Idee des „Sozialen Europa“ folgen und unter einem verbindlichen Sozialmonitoring stehen.
- 7) Die Wirtschaftsdemokratie eines Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells sollte durch die institutionelle Stärkung des Sozialen Dialogs, die Einführung eines Europäischen Betriebsverfassungsgesetzes und den Ausbau der bislang nur beratenden Kompetenzen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses verankert und gestärkt werden.
- 8) Die Regionalpolitik sollte verstärkt als ein Mittel der Umverteilung genutzt werden. Der Kohäsionsfonds sollte deshalb für seine Aufgabe des nachholenden Wachstums von schwachen Einkommensregionen ausgebaut werden. Der Globalisierungsfonds muss für die Abfederung der Konsequenzen des sozialen Wandels und Arbeitsplatzverlagerungen ebenfalls ausgebaut werden.
- 9) Einwanderung nach Europa sollte im Sinne einer den zukünftigen demographischen Herausforderungen auf den Arbeitsmärkten begegnenden nachhaltigen Einwanderungspolitik organisiert werden, orientiert an den Bedürfnissen der europäischen Gesellschaften sowie den europäischen Werten im Hinblick auf eine glaubwürdige Flüchtlingspolitik.

17 Stefan Collignon (2008), Vorwärts mit Europa: Für eine demokratische und progressive Reform der Lissabon-Strategie; Friedrich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalyse, Berlin.

18 Andrej Stuchlik, Christian Kellermann (2008), Europa auf dem Weg zur sozialen Union? Die Sozialagenda der EU im Kontext europäischer Sozialstaatlichkeit; Friedrich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalyse, Berlin.

von Politiken zur Internalisierung sozialer Kosten hilfreich (siehe Kasten zur Europäischen Einbettung).

Worauf richtet sich die Nachfrage in sektoraler Hinsicht? Wie oben schon angedeutet, dürfte vor allem die **Nachfrage nach** (sozialen, distributiven, produktionsorientierten und konsumorientierten) **Dienstleistungen** expandieren. Dabei wird fälschlicherweise immer wieder darauf hingewiesen, dass infolge der „Kostenkrankheit“ vieler Dienstleistungen, die sich aus ihren beschränkten Rationalisierungsspielräumen ergibt, eine Expansion der Dienstleistungsbeschäftigung nur bei größerer Lohndifferenzierung und Einkommensungleichheit möglich sei. Tatsächlich hängt die Entwicklung der Kosten und Einkommen von Dienstleistungen aber auch von der Höhe und Struktur der Nachfrage ab. Die Verlängerung der Wertschöpfungsketten im sekundären Sektor, modernisierte Haushaltsstrukturen, die Umgestaltung des Wohlfahrtsstaates, neue Arbeitszeitmodelle, Produktinnovationen und die Professionalisierung von Dienstleistungen sind alles wichtige Triebkräfte, die in allen modernen Volkswirtschaften mehr oder weniger die Entwicklung hin zur Dienstleistungsgesellschaft bestimmen. All diese Dimensionen der wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Modernisierung (und damit auch die Dienstleistungsnachfrage) sind durch den Staat steuerbar, z.B. durch Förderung der Innovationen, der Berufsausbildung, der Erwerbstätigkeit von Frauen, neuer Formen der Arbeitsorganisation und Arbeitszeit sowie der Qualitätssicherung.

Je nachdem, ob ein verstärktes Angebot an Haushaltsdienstleistungen über den Markt (US-amerikanischer Weg, Stichwort: *Marketization*) oder über den Staat (schwedischer Weg) erfolgt, handelt es sich entweder um privaten oder öffentlichen Konsum. Die beiden Wege unterscheiden sich auch hinsichtlich ihrer Verteilungseffekte. Eine ausschließlich private Finanzierung der für die Entwicklung des Humankapitals wichtigen Dienstleistungen ist trotz oder gerade wegen der „Kostenkrankheit“, insbesondere wegen der weitreichenden negativen Folgen für die

Chancengleichheit und für das wirtschaftliche Wachstum, nicht zielführend. Zentrale und kostenempfindliche Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und Pflege müssen in der Wissensgesellschaft weiterhin für jede/n zugänglich sein und daher unter öffentlicher Verantwortung stehen.

Der Staat kann somit einmal die Nachfrage selbst entwickeln, aber auch die Entstehung von Märkten fördern, indem er z.B. Steuervorteile für Haushalte gewährt, die bestimmte Güter oder Dienstleistungen kaufen (z.B. Handwerkerleistungen oder schadstoffarme Autos). Über beide Kanäle kann er auch die Angebotsstruktur beeinflussen. Wenn der Staat – etwa aus konjunkturpolitischen Gründen – Nachfrage unterstützt, so wäre eine strategische Orientierung auf wettbewerbsfähige Zukunftsmärkte wichtig, um Leistungsbilanzdefizite zu vermeiden und die langfristigen selbsttragenden Wachstumsmöglichkeiten zu verbessern.

Wie im Laufe dieses Abschnittes deutlich wurde, ist die Sicherung der Nachfrage eng mit der Verteilung der Einkommen verknüpft. Die Staatsausgaben hängen von der Verteilung der Steuer- und Abgabenlasten ab, privater Konsum und private Investitionen von der Primärverteilung der Markteinkommen und deren Umverteilung. Damit kommen wir zur vierten strategischen Stellschraube.

#### 4. Verbesserung der Verteilung

Die primäre Einkommensverteilung (Verteilung der Markteinkommen vor staatlicher Umverteilung) hat sich in den letzten Jahren stark verschlechtert, auch wenn zuletzt (2007) dank höherer Beschäftigung eine leichte Besserung eintrat. Der Gini-Koeffizient, ein klassischer Verteilungsindex, stieg von etwa 0,27 im Jahr 1998 auf 0,31 im Jahr 2006. Die Armutsrisikoquote stieg von 12% im Jahr 1998 auf 18% im Jahr 2005. Während der Anteil der Reichen und der Armen an der Bevölkerung wuchs, schrumpfte die Mittelschicht. Die Ungleichheit wurde auch hart-

näckiger, weil immer weniger Menschen der soziale Aufstieg gelingt. Der Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt ging weiter zurück und die Lohnspreizung nahm zu. Der Niedriglohnsektor ist in Deutschland inzwischen fast so groß wie in den USA. Noch schlimmer sieht es bei der Vermögensverteilung aus. Den reichsten 10% gehören über die Hälfte des gesamten Vermögens, während die ärmere Hälfte der Bevölkerung fast gar kein Vermögen besitzt.

Eine Reihe von möglichen Ursachen, die sich auch gegenseitig nicht ausschließen, können zur Erklärung der ungleichen Entwicklung der Markteinkommen beitragen:

- Die technologische Entwicklung hat immer mehr einfache Arbeiten durch Maschinen ersetzt und die Nachfrage nach weniger qualifizierten Arbeitskräften verringert.
- Die Globalisierung hat dazu geführt, dass arbeitsintensive Industrien und Produktionsprozesse an Billiglohnstandorte abgewandert sind, was den technologischen Trend noch verstärkt hat.
- Die sinkende Marktmacht der betroffenen Arbeitnehmer/innen hat die Gewerkschaften geschwächt, die nicht nur sehr geringe Lohnsteigerungen, sondern auch eine zunehmende Flexibilität und Differenzierung der Löhne akzeptieren mussten.
- Auf die steigende Arbeitslosigkeit reagierte die Politik mit einer Deregulierung des Arbeitsmarktes, die für die Unternehmen kostengünstige Alternativen zur sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung schuf: Mini-, Midi-, Ein-Euro-Jobs und Leiharbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse.
- Gleichzeitig sparte der Staat bei vielen sozialpolitischen Leistungen.

Allerdings verbergen sich hinter dieser Entwicklung auch gesellschaftliche Veränderungen, die nicht direkt wirtschaftlicher Natur sind, wie vor allem eine steigende Zahl von Alleinerziehenden mit Kindern und von Einpersonenhaushalten, insbesondere auch von Senioren/innen. Da die Einkommensverteilung für Haushalte und nicht für Personen gemessen wird, schneiden solche Haushalte schlechter ab, denn hier muss ein Ein-

kommen die gesamten Fixkosten eines Haushalts (z.B. Miete, langlebige Konsumgüter, etc.) tragen, die sich sonst auf mehrere Einkommensbezieher/innen verteilen können.

Wie immer die Ursachen aussehen, im Ergebnis bremst diese zunehmende Ungleichheit die Nachfrage, da Haushalte mit höheren Einkommen eine höhere Sparquote als Haushalte mit niedrigeren Einkommen oder von Sozialleistungen aufweisen. Drei Wege bieten sich an, um die ärmeren Mitglieder der Gesellschaft stärker am Wachstum teilhaben zu lassen: 1. eine höhere Lohnquote, 2. eine geringere Lohnspreizung und 3. eine effektivere Umverteilung durch den Staat.

1. Eine höhere **Lohnquote** hat zunächst nur indirekte Auswirkungen auf die Einkommensverteilung. Die USA und Großbritannien sind Beispiele für Länder mit relativ stabiler Lohnquote und schlechter Einkommensverteilung. Da sowohl Lohn- als auch Gewinneinkommen sehr ungleich verteilt sind, gibt es arme Gewinneinkommensbezieher ebenso wie reiche Lohneinkommensbezieher. Zugleich zählt das Einkommen von Topverdienern wie Managern zu den Lohneinkommen. Trotzdem sollte der Trend der abnehmenden Lohnquote in Deutschland gestoppt und umgekehrt werden. Dieses Ziel könnte zwar theoretisch mit der ebenfalls erwünschten Steigerung der Investitionen in Konflikt geraten. Aber die Erfahrung hat gezeigt, dass höhere Gewinne keineswegs immer investiert werden, jedenfalls nicht im Sinne der Schaffung produktiver Beschäftigung, sondern oft in Finanzmarktspekulation. Eine Aufblähung der Vermögenswerte verlangt aber nach einem immer höheren Anteil der Wertschöpfung für die Kapitaleseite, um eine entsprechende Rendite oder Verzinsung zu gewährleisten. Stattdessen könnte man beide Ziele verbinden, indem man einen Investivlohn vorsieht, mit dem sowohl die Lohnquote als auch die realen Investitionen steigen. Alternativ käme eine Gewinnbeteiligung in Frage, die die Primärverteilung in Phasen guter Erträge verbessert und die Nachfrage stärkt. Auch von der im

zweiten Abschnitt anvisierten Erhöhung der Beschäftigung ist im Erfolgsfall eine Verbesserung der Marktposition der Arbeitnehmer/innen und damit der Lohnentwicklung zu erwarten.

2. Die **Primärverteilung der Lohneinkommen** hängt im Wesentlichen von Marktkonstellationen ab, die auch politisch (z.B. Bildungspolitik, gewerkschaftliche und staatliche Lohnpolitik) beeinflusst werden können. Ohne Marktzugangsbarrieren müssten sich die Einkommen eigentlich nivellieren, da alle Beschäftigten sich um die besser bezahlten Arbeitsplätze bemühen und so deren Entlohnung nach unten drücken würden. Tatsächlich bestehen Barrieren in Form unterschiedlicher Humankapitalausstattung, die auch aus begrenzten Bildungschancen herrührt. Viele Jobs am oberen Ende der Lohnskala werden nicht wegen der individuellen Leistung, sondern wegen Netzwerkpositionen extrem gut bezahlt. Hinzu kommt der Unterschied in der Bezahlung zwischen Frauen und Männern – derzeit (2007) liegt dieser in Deutschland im Durchschnitt bei 22%, und hat sich damit seit Mitte der 1990er Jahre sogar noch etwas erhöht, ohne dass dem nachweisbar unterschiedliche Produktivitätsentwicklungen zwischen den Geschlechtern zu Grunde liegen. Eine wünschenswerte Erhöhung der Löhne am unteren Ende findet ihre Grenze im Produktivitätswachstum, das u.a. durch die Humankapitalausstattung bestimmt wird, und der Macht der Kapitaleseite. Um die erste Grenze zu überwinden, sind die oben in Abschnitt 1 (Steigerung der Produktivität) genannten Maßnahmen wichtig. Gegen die Verteilungsübermacht der Unternehmen kann ein gesetzlicher Mindestlohn Abhilfe schaffen. Sein Nettoeffekt für die Beschäftigten dürfte zwar eher gering ausfallen, da er immer mit Umverteilungskomponenten kombiniert wird bzw. solche ersetzt. Aber er verringert den Umverteilungsbedarf und schont somit die Staatskasse.

3. Die **Sekundärverteilung der verfügbaren Einkommen** nach Berücksichtigung von Steuern und Transferleistungen sieht in Deutschland besser aus als die Primärverteilung. Dennoch weisen empirische Studien auf die im internationalen Vergleich geringe Effizienz der Umverteilungsmaßnahmen in Deutschland hin. Die Masse der staatlichen Umverteilung folgt einer Versicherungslogik im Rahmen der Sozialversicherung und stellt – ebenso wie das Ergebnis einer privaten Versicherung – keine wirkliche Korrektur der Markteinkommen dar. Nur die Transfereinkommen, die nicht früheren Beiträgen entsprechen, sowie der gleiche Zugang zu steuerfinanzierten öffentlichen Gütern und Dienstleistungen verteilen wirklich Einkommen um. Eine stärkere Umverteilungswirkung ließe sich durch eine höhere Besteuerung der hohen Markteinkommen und Vermögen und Erbschaften erzielen. Eine steuerliche Entlastung der unteren Einkommen ist dagegen kaum noch möglich, da sie schon weitgehend steuerfrei sind. Sie müsste in Form einer negativen Steuer erfolgen, z.B. durch Übernahme ihrer Sozialversicherungsbeiträge aus Steuermitteln.

Jede Unterstützung der ärmeren Haushalte sollte nicht nur ihre Einkommensposition einschließlich ihres Zugangs zu öffentlichen Gütern verbessern, sondern auch dazu beitragen, dass sie mittel- bis langfristig befähigt sind, ein ausreichendes Markteinkommen zu erzielen. Dazu gehört auch, dass sie von öffentlichen Gütern tatsächlich den beabsichtigten Nutzen erhalten, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Das Gesundheitssystem ist bisher zu wenig darauf ausgerichtet, präventiv die Leistungsfähigkeit zu sichern. Das Bildungssystem stabilisiert gegenwärtig Schichtstrukturen, statt vor allem auch an die Kinder aus ärmeren Haushalten die entsprechenden Fähigkeiten zu vermitteln. Um die Beschäftigungsfähigkeit der Jugendlichen aus benachteiligten Haushalten zu gewährleisten, sind erheblich breitere und tiefere Eingriffe erforderlich.

Im Idealfall sinkt so der staatliche Umverteilungsbedarf, da die bisher Ärmere über ihre stärkere und qualifiziertere Arbeitskraft mehr und produktiver hergestellte Produkte und Dienstleistungen anbieten können und somit ein besseres Markteinkommen erzielen. Die beste Umvertei-

lung entsteht dadurch, dass die reichere Bevölkerungsteile über den Markt mehr für das Angebot der ärmeren Bevölkerungsteile ausgeben. Dadurch entsteht Massenkauflkraft, die ihrerseits die Nachfrage und damit die Beschäftigung stabilisiert.

## Ausblick: Breiter gesellschaftlicher Diskurs zur Wachstumsstrategie

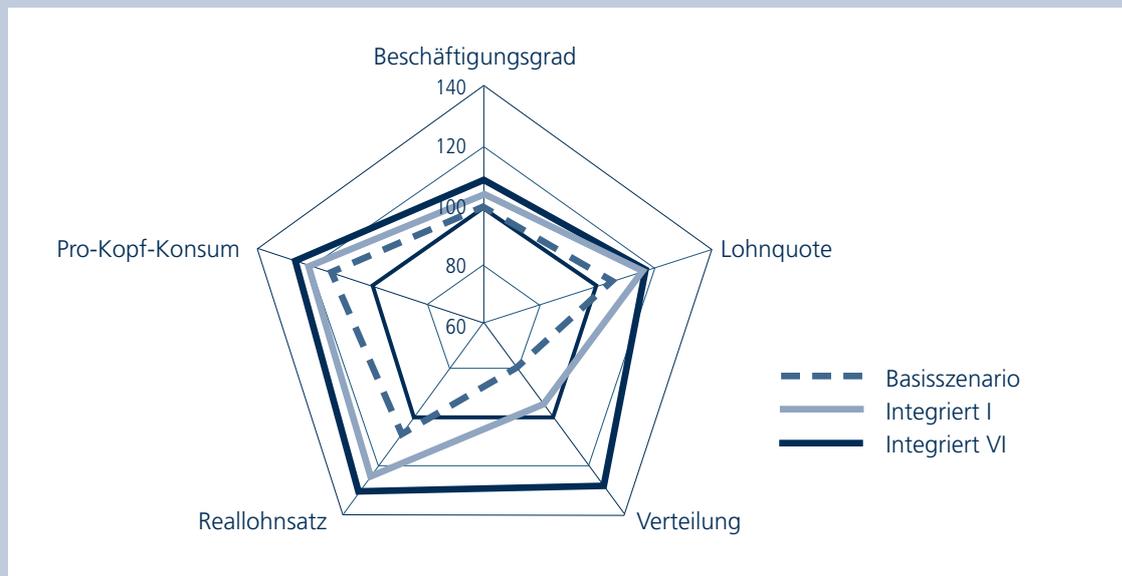
Die soziale Zukunft ist möglich, wenn die richtigen politischen Maßnahmen ergriffen werden. Das zeigt die modellgestützte Simulierung eines entsprechenden Wachstumspfades im Rahmen verschiedener Szenarien für Deutschland, die ein Team von Klaus Bartsch Econometrics im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung durchgeführt hat.<sup>19</sup> Es hat unterschiedliche Szenarien für ein soziales Deutschland im Jahr 2020 mit einem geeigneten makroökonomischen Modell simuliert. Dem Basisszenario, das die Fortschreibung bisheriger Politiken simuliert, werden Szenarien mit integrierten Politikbündeln gegenübergestellt. Das Szenario „Integriert I“ umfasst das erste Politikbündel zur Verbesserung des Humanvermögens,

das in weiteren Szenarien durch zwei weitere Maßnahmenpakete ergänzt wird, die zum einen auf eine Verbesserung der Verteilung und zum anderen auf eine Stabilisierung der Nachfrage im europäischen Kontext zielen. Im Komplettszenario „Integriert VI“ sind all diese Politikbündel integriert und ihre Wechselwirkungen und Interdependenzen berücksichtigt. So entsteht das beste Szenario mit massiven Investitionen in Bildung, offensiver Verteilungspolitik und Maßnahmen zur Nachfragestabilisierung angesichts der Finanzkrise bis 2020. Es ermöglicht ein relatives hohes Wachstum mit niedriger Arbeitslosigkeit und sozialem Ausgleich auf schwedischem Niveau, wie die folgende Grafik zeigt.

Grafik 3:

### Die soziale Zukunft ist möglich – mit einem integrierten Ansatz,

Entwicklung ausgewählter Wohlstandskomponenten im Jahr 2020 für verschiedene Szenarien, 2008 = 100



Quelle: Klaus Bartsch Econometrics

<sup>19</sup> Einen kurzen Überblick liefert Michael Dauderstädt und Michael Fischer „Eine Wachstumsstrategie für Deutschland“, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2008; die genaueren Szenarioanalysen werden als WISO Diskurs von der Friedrich-Ebert-Stiftung publiziert.

Ein solcher Wachstumspfad, der zum anvisierten Ziel „So reich wie die USA, so sozial wie Schweden!“ führen kann, erfordert konfliktträchtige gesellschaftspolitische Weichenstellungen. Nicht nur die Gewinner der bisherigen ungleichen Einkommensverteilung werden sich gegen deren Korrektur sträuben. Es stehen auch weitere fundamentale gesellschaftspolitische Weichenstellungen zur Debatte: Wie viel ist uns die Freizeit wert? Welche traditionell oft im Haushalt bzw. innerhalb der Familie erledigten Aufga-

ben wollen wir zukünftig mehr als Erwerbsarbeit organisieren? Wie erreichen wir eine Balance zwischen Arbeit und Leben, die einerseits eine hohe Produktivität, andererseits aber deren soziale Qualität in Gestalt guter Arbeit, hoher Qualität für den Verbraucher und geringer Umweltbelastung sichert? Diese Entscheidungen kann nicht der Markt allein treffen. Sie erfordern eine Fülle politischer und gesellschaftlicher Flankierungen, die nur durch eine breite Beteiligung der Bürger/innen erreicht werden können.

## Informationen zu den Mitgliedern des Thementeam Zukunft 2020

---

Prof. Dr. Friedhelm Boll  
Historisches Forschungszentrum, FES Bonn

René Bormann  
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, FES Bonn

Dr. Michael Dauderstädt  
Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, FES Bonn

Michael Fischer  
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, FES Bonn

Marei John-Ohnesorg  
Stabsabteilung, FES Berlin

Albrecht Koschützke  
Leiter Presse, Kommunikation und Grundsatzfragen, FES Bonn

Dr. Christian Krell  
Leiter der Akademie für Soziale Demokratie, FES Bonn

Dr. Gero Maaß  
Leiter des Referates Internationale Politikanalyse, FES Berlin

Daniel Reichart  
Referat Entwicklungspolitik, FES Bonn

Anne Seyfferth  
Leiterin des Forums Politik und Gesellschaft, FES Berlin

Markus Schreyer  
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, FES Bonn

Urban Überschär  
Forum Politik und Gesellschaft, FES Berlin

Martin Weinert  
Gesellschaftspolitische Information, FES Bonn

Dr. Meik Woyke  
Historisches Forschungszentrum, FES Bonn





## Neuere Veröffentlichungen aus dem Projekt Zukunft 2020

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  
**Eine Wachstumsstrategie für 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  
**Klare Mehrheiten für den Wohlfahrtsstaat:  
gesellschaftliche Wertorientierungen im  
internationalen Vergleich**

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**

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik  
**Entscheidend ist im Betrieb: qualifizierte  
Mitbestimmung als Herausforderung für  
Gewerkschaften und Politik**

Forum Politik und Gesellschaft  
**Qualität für die Kleinen – Investition in die  
Zukunft: Ansätze für eine nachhaltige  
Qualitätsentwicklung in Kindertagesstätten**

Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik  
**Klimaschutz und Straßenverkehr:  
Effizienzsteigerung und Biokraftstoffe  
und deren Beitrag zur Minderung der  
Treibhausgasmissionen**

Netzwerk Bildung  
**Soziale Herkunft entscheidet über  
Bildungserfolg: Konsequenzen aus  
IGLU und PISA III**