

# Wege zu einem sozialen Deutschland

von Michael Dauderstädt



Foto: www.fotolia.de, ©Daniel Hohlfeld

» Deutschland vermisst seine soziale Dimension. Das schlägt sich nicht nur in einem Linksruck bei Wahlen und Politikangeboten fast aller Parteien nieder. Leider zeigen auch die Statistiken deutlich, wie sehr die soziale Balance verloren ging: die Lohnspreizung sowie die Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung haben in den letzten zehn Jahren zugenommen. Die staatlichen Korrekturen fielen schwächer aus: Sozialleistungen wurden gekürzt oder weniger leicht zugänglich gemacht, öffentliche Güter (z.B. Hochschulbildung durch Studiengebühren) verteuert.

Der – allerdings schon wieder schwächelnde – Aufschwung hat die Kassen von Unternehmen und Staat gefüllt und kleine Konzessionen erlaubt: geringe reale Lohnzuwächse, da und dort eine Aufweichung des Sparkurses, wie z.B. die Verlängerung der Zahlung des Arbeitslosengeldes oder

mehr Geld für die Kindererziehung. Den einen geht das schon zu weit. Angeblich bedroht der starke Euro die mühsam ersparte Wettbewerbsfähigkeit erneut. Den anderen reicht das bei weitem nicht. Sie wollen mehr Umverteilung, höhere Löhne und Sozialleistungen, ein besseres und kostenloses Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen.

» Verteilungsspielraum ist sicher vorhanden. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist ja fast immer, wenn auch langsam, gestiegen. Wenn also bestimmte Komponenten gefallen sind (z.B. reale Löhne oder Renten), dann weil andere Komponenten (Gewinne, Vermögenseinkommen, Managergehälter) stärker als das BIP wuchsen. Aber langfristig bringt diese Nullsummenlogik wenig. Verteilungs- und Verwendungsfragen wären besser zu klären, wenn Deutschlands BIP schneller wachsen würde. Leider war Deutschland beim Wachstum eher Schlusslicht unter den OECD-Ländern.

Das Zukunftsprojekt der Friedrich-Ebert-Stiftung hat sich daher als zentrales Ziel die Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstands gesetzt, der zwar auch gerecht verteilt werden soll, aber bei dem wir Verteilung und Produktion in engem Zusammenhang sehen. Der so verstandene Wohlstand für alle resultiert aus sozialer Produktivität und Vollbeschäftigung. Was ist mit sozialer Produktivität gemeint und warum dieses Ziel?





Produktivität ist die Wertschöpfung pro Faktoreinsatz (z.B. Arbeitsstunde) und somit die Basis für jeden gesellschaftlichen Wohlstand. Nur wenn eine Gesellschaft eine große und qualitativ gute Menge von Gütern und Dienstleistungen mit der ihr zur Verfügung stehenden Arbeitskraft (und ihrem Kapitalstock) produzieren kann, kann sie es sich leisten, neben einem hohen individuellen Konsumniveau der Haushalte vielfältige soziale Ziele (kollektiver Konsum öffentlicher Güter, Umweltschutz, soziale Sicherung der Schwachen) zu verfolgen, ohne dass sie außenwirtschaftlich in Schwierigkeiten (Leistungsbilanzdefizite, ständige Abwertungen) gerät. Das Attribut „sozial“ setzt der Produktivitätssteigerung und -verwendung Schranken in drei Dimensionen:

- Auf der Angebotsseite bedeutet es, dass die Produktivität nicht nur durch Umverteilung (Preiseffekte), durch Verschärfung der Arbeitsintensität, durch Externalisierung von Kosten (Umwelt) oder durch Benachteiligung der Verbraucher gesteigert wurde.
- Das Arbeitsangebot, d.h. die marktbezogene Erwerbstätigkeit, soll nicht durch Druck auf sozial Schwache gesteigert werden, sondern durch eine Mischung von einerseits Qualifizierung und ordentlichem Reproduktionsniveau, die beide die Produktivität steigern, und andererseits angemessener Entlohnung und Arbeitsbedingungen (Stichwort: „Gute Arbeit“).
- Auf der Nachfrageseite bedeutet es, dass die Produktivitätsgewinne nicht allein oder überwiegend den Kapitaleignern zugute kommen, sondern gerecht verteilt werden.

Auf diese drei Strategiekomponenten sei im folgenden näher eingegangen.

## □ 1. Produktivität

Innerhalb dieser Grenzen dient Produktivitätssteigerung dem sozialen Fortschritt und sollte möglichst beschleunigt werden. Deutschland ist im Produktivitätswachstum seit Mitte der 1990er Jahre vor allem relativ zu den USA zurückgefallen. Damit die Produktivität schneller wächst, sind vor allem notwendig:

- Auf der Kapitaleseite Investitionen, die gleichzeitig den technischen Fortschritt (also Innovationen in Prozesse und Produkte) inkorporieren, einschließlich öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Sicherheit und Recht;
- Auf der Arbeitsseite „Investitionen“ in Bildung, Ausbildung und Gesundheit;
- Lohnsteigerungen, die sich am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum und der Zielinflation orientieren, sichern die Nachfrage und schaffen so Anreiz für Investitionen. Sie verhindern auch, dass Unternehmen ihre Anstrengungen zur Produktivitätssteigerung reduzieren, weil sie auf Lohnsenkungen ausweichen können. Eine zu betriebsnahe Tarifpolitik schützt unproduktive Unternehmen.

Ein gesamtwirtschaftlicher Strukturwandel, der Produktionsfaktoren und Nachfrage von Sektoren mit schwacher Produktivität in Sektoren mit hohem Produktivitätspotential verschiebt. Die temporäre Freisetzung von Arbeit und Kapital ist ein notwendiges Durchgangsstadium, das jedoch so kurz wie möglich gehalten werden sollte, um Dequalifizierung zu vermeiden.

Ein effektiver Verbraucherschutz und Wettbewerb, die kontinuierliche Qualitätsverbesserung erzwingen.

Es geht dabei darum, die reale Produktivität, also die Menge der pro Stunde produzierten Güter und Dienstleistungen, zu steigern. Die Entwicklung der monetären Produktivität hängt von den jeweiligen Preisen und damit indirekt von der Nachfrage ab. Letztlich wird sich die monetäre Produktivität angleichen, soweit Marktmacht es

nicht verhindert. Damit steigen die relativen Kosten und Preise der Sektoren mit niedrigen realen Produktivitätszuwächsen. Deshalb wird und soll das Gewicht dieser Sektoren, zu denen auch die Produktion zahlreicher öffentlicher Dienstleistungen (z.B. Pflege) zählen, auch zunehmen. Entsprechend wird ihr Anteil an den Ausgaben der Haushalte, im Zweifelsfall in Form von Steuern und Sozialbeiträgen, also von Lohnnebenkosten, steigen.

Trotzdem und gerade deswegen ist auch in der Produktion öffentlicher Güter und sozialer Sicherheit höhere Produktivität ein wichtiges Ziel. Die Modernisierung des Staates – nicht identisch mit Privatisierung – kann Produktivitätsreserven erschließen und die Qualität verbessern. Da ein großer Teil der öffentlichen Güter und Dienstleistungen Marktversagen korrigiert, besteht Produktivitätssteigerung oft auch in der präventiven Regulierung der Märkte, z.B. beugen Vorschriften zur Sicherheit am Arbeitsplatz Mehraufwand im Gesundheitssystem vor.

Foto: www.fotolia.de, © poco\_bw



## □ 2. Beschäftigung

Im Idealfall werden diese Maßnahmen die Stundenproduktivität erhöhen. Aber um beim Pro-Kopf-Einkommen an die Spitzenvolkswirtschaften aufzuschließen, wäre es wahrscheinlich auch notwendig, die Beschäftigung zu erhöhen. Dazu dient primär der Abbau der offenen Arbeitslosigkeit, vor allem durch Integration von leistungsgeminderten Arbeitnehmern, da die anderen im Zuge der konjunkturellen Erholung ohnehin rasch einen Arbeitsplatz finden. Deutschland hat hier versagt, steht aber damit nicht allein. Viele der arbeitsmarktpolitisch angeblich erfolgreichen Länder wie Großbritannien, die Niederlande, Dänemark oder Schweden haben viele leistungsgeminderte Menschen aus dem Arbeitsmarkt genommen, ohne sie als arbeitslos auszuweisen, wie es Deutschland weitgehend macht. Der Leistungsminderung ist vielmehr schon in der Entstehungsphase vorzubeugen. Dazu dienen vor allem:

- **Familienpolitik:** Sie ist wichtig für die Erhöhung der Produktivität, da über die Leistungsfähigkeit der jetzt aktiven Arbeitnehmer und erst recht der künftigen vor allem auch in der Familie entschieden wird, indem für Gesundheit, Bildung und vielfältige „Sekundärtugenden“ (soziale Kompetenz, Fleiß, Pünktlichkeit, etc.) gesorgt wird. Zweitens ist die Arbeitsteilung zwischen Familie (Haushalt) und Markt ein zentraler Faktor für das Arbeitsangebot, inwieweit Frauen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Drittens beeinflusst sie die Nachfrage nach Erwerbsarbeit in Form haushaltbezogener Dienstleistungen wie etwa Sorgearbeit.
- **Bildungspolitik:** Neben der Familie ist das Bildungssystem hauptverantwortlich dafür, dass alle jungen Einwohner Qualifikationen erwerben, die ihre Erwerbsfähigkeit und Produktivität sichern und steigern.
- **Migrations-/Integrationspolitik:** Menschen mit Migrationshintergrund sind überdurchschnittlich von Bildungsmisserfolgen und Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre bessere Integration und





Foto: www.fotolia.de, © aidasonne

der Abbau ihrer Diskriminierung würde Kosten im Sozialsystem senken, weitere Wachstumspotentiale erschließen und einen wohlstandssteigernden Beitrag zur gesellschaftlichen Lebensqualität beitragen.

» Der Abstand zu den Hocheinkommensländern erklärt sich aber nicht allein aus Unterschieden bei der Produktivität und Arbeitslosigkeit. Zwei weitere wichtige Elemente sind die durchschnittliche Arbeitszeit und die Erwerbsquote (vor allem der Frauen), die dort höher als in Deutschland liegen. Inwieweit und wie aber eine Umwandlung von Freizeit (z.B. höheres Renteneintrittsalter, verlängerte Wochenarbeitszeit, weniger Urlaub) bzw. Hausarbeit (z.B. Sorgearbeit) in marktbezogene Erwerbsarbeit gefordert und gefördert werden soll, ist sicher umstritten. Bewertet man Freizeit und den Output der Hausarbeit analog zur Marktproduktion, so verschwinden die Abstände zu den Hocheinkommensländern weitgehend.

Die Menschen sollten ihre Präferenzen für die jeweilige Form von Wohlstand frei bestimmen können. Aber ob das dadurch erreicht wird, indem man die Entscheidung dem Markt und den Tarifpartnern überlässt, ist angesichts der ungleichen Marktmacht fraglich. Arbeitszeitgesetzgebung gehört zu den ältesten Versuchen, dem Kapitalismus eine soziale Grenze zugunsten der Freizeit zu setzen. Bei der Entscheidung zwischen Hausarbeit und Erwerbsarbeit kann man dagegen dem Markt wahrscheinlich mehr Raum geben. Hier entscheidet letztlich ein Vergleich der Produktivitäten. Je professioneller und qualifizierter die Anbieter von Dienstleistungen sind, die Hausarbeit ersetzen können, desto eher lohnt sich eine solche erweiterte Arbeitsteilung.



Foto: www.fotolia.de, © Bernd Kröger

» Letztlich hängt die Beschäftigung von der Nachfrage ab. Arbeitsmarktpolitische Reformen können vielleicht die Reaktion des Arbeitsangebots verbessern, aber ein nennenswerter Beschäftigungsaufbau erfolgt nur durch Wachstum. Eine stetige hohe Nachfrage sorgt auch dafür, dass die erwünschten Produktivitätssteigerungen nicht nur zu geringerem Faktorverbrauch (z.B. Arbeitslosigkeit) führen. Nachfrage muss aber zum großen Teil aus dem inländischen Konsum kommen, der wiederum vor allem von den Löhnen abhängt, die deswegen im Gleichschritt mit der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und der Zielinflation wachsen müssen.

### □ 3. Verteilung

Zwar ist damit schon eine gewisse Verteilung impliziert (vor allem zwischen Kapital und Arbeit), aber ein soziales Deutschland muss nicht nur schneller – aber trotzdem in sozial und ökologisch verträglicher Weise – seinen Output steigern, sondern ihn auch gerechter verteilen. Dabei sollte vor allem die Primärverteilung verbessert werden, zunächst durch eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, bei Bedarf aber gekoppelt mit einer Mindestlohnpolitik, vor allem in Sektoren mit geringen realen Produktivitätsfortschritten. Die Politik sollte beitragen, Ungleichgewichte in der Marktmacht zu korrigieren, bei den Schwachen etwa durch Mindestlöhne, bei den Starken vor allem durch die Wettbewerbspolitik und die Bildungspolitik, die für den Abbau von Monopolrenten, etwa bei Vorstandsgehältern oder anderen protegierten Berufsgruppen, sorgen sollten.

»» In einer Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsgrad, einem abnehmenden Anteil an leistungsgeminderten Arbeitnehmern und einer schnellen Erosion von Monopolrenten sinkt der Bedarf an sekundärer Umverteilung. Sie sollte eine begrenzte Maßnahme sein, die außerdem stärker präventiv und investiv als nur redistributiv wirken sollte. Wirklich Bedürftige (vor allem die Kinder) sollten einen minimalen Geldtransfer und maximale sachliche Unterstützung beim Ausstieg aus ihrer prekären Lebenslage erhalten. Der Verbesserung der Sekundärverteilung dient vor allem eine progressive Steuerpolitik. Hier sind sicher noch Fortschritte möglich, sowohl in den Grundsätzen (z.B. Vermögensbesteuerung) als auch in der Umsetzung (Stichwort: Liechtenstein). Bei einer Fülle von Steuerabzugsmöglichkeiten wäre zu hinterfragen, ob sie nicht ohnehin eher den besser Verdienenden nutzen.

»» Die Sozialversicherung sollte weniger der Umverteilung zwischen Personengruppen als der Absicherung von Risiken innerhalb dieser Gruppen dienen. Je weiter die Gruppen gefasst sind, desto effizienter lassen sich diese Versicherungsleistungen ohne Ausgrenzung von hohen Risiken erbringen, was die Produktivität bei der Erbringung von sozialer Sicherheit erhöht. Umverteilungskomponenten erfordern steuerfinanzierte Zuschüsse.

Ein soziales Deutschland ist somit ein durch gute Arbeit hochproduktives Deutschland, indem das Ausmaß der Arbeit durch den Wunsch nach einem hohen individuellen und kollektiven Konsumniveau bei gerechter Verteilung der Produktivitätsgewinne bestimmt wird. ■

☞ Dr. Michael Dauderstädt, ist Leiter, der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

vgl. <http://www.fes.de/zukunft2020/index.php>; die Ausführungen beruhen auf den konzeptionellen Vorüberlegungen zu diesem Projekt.  
 vgl. Regina Konle-Seidl und Kristina Lang „Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials. Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich“ IAB-Forschungsbericht Nr. 15/2006  
 vgl. Olivier Blanchard in: Tito Boeri, Michael C. Burda, and Francis Kramarz (eds.) "Working Hours and Job Sharing in the EU and USA. Are Europeans Lazy? Or Americans Crazy?" Oxford 2008, S.244

## PapyRossa Verlag



### Luciano Canfora: Die Freiheit exportieren

Vom Bankrott einer Ideologie | Broschur;  
101 Seiten; EUR 9,90

Von Sparta bis Afghanistan und Irak: Gerne verbergen Regierungen ihre Kriegsmotive hinter hehren Deklarationen und kaschieren Hegemoniestreben als Freiheitsexport. Sie bewirken damit das Gegenteil dessen, was sie angeblich wollen.



### Domenico Losurdo: Demokratie oder Bonapartismus - Triumph und Niedergang des allgemeinen Wahlrechts; Brosch., 411 S.; EUR 19,90

Kaum errungen, wurde das allgemeine Wahlrecht auf die bloße Akklamation der Entscheidungen eines mächtigen Führers durch eine entmündigte Masse reduziert. Seit Napoleon III. hat sich dieses System zum »Soft-Bonapartismus« von heute entwickelt.

Tel. (02 21) 44 85 45 | Fax 44 43 05  
 mail@papyrossa.de | www.papyrossa.de