

Deutschland braucht einen neuen Wachstumspfad

Karl Aiginger und Thomas Leoni¹

Auf einen Blick

Deutschland hat in den letzten 20 Jahren erhebliche Veränderungen in den internen und externen Rahmenbedingungen mitgemacht und dabei wirtschaftliche Hoch- und Tiefphasen erlebt. Um die hohen Lohnkosten an die Produktivität anzupassen, den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten und die Kosten der Wiedervereinigung zu tragen, hat die deutsche Wirtschaftspolitik eine „Korrekturphase“ vorgenommen. Wesentliche Züge dieser Strategie können als Low-Road-Strategie bezeichnet werden. Als Folge ist das Wachstum stabil und die Beschäftigung stark angestiegen. Doch die sozialen und ökologischen Kosten sind hoch. Zur Fortsetzung dieses Kurses besteht bei hohen Leistungsbilanzüberschüssen und Fachkräftemangel keine Notwendigkeit. Der weitere Weg soll eine High-Road-Strategie sein, basierend auf Qualität, Flexibilität, Sicherheit, Chancengleichheit und Nachhaltigkeit. Mit diesem Weg soll Deutschland beispielgebend für den wirtschaftspolitischen Kurs Europas sein.²

Trotz seiner jüngsten Erfolge zeigt Deutschland in einer breiten Wohlfahrtsbewertung vor allem im Bereich von sozialen Indikatoren Defizite auf. Zu diesen Defiziten zählen ein Anstieg der Ungleichheit, eine starke Dualisierung am Arbeitsmarkt, sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst, und ein mangelndes Ausmaß an Chancengleichheit, das bereits im Bildungsbereich ersichtlich ist und geringe soziale Mobilität zur Folge hat. Eine Betrachtung von ökologischen Indikatoren verdeutlicht, dass es dem Land nicht gelingt, die Ressourceneffizienz in einem Ausmaß zu erhöhen, das einer Klima- oder Energiewende entspricht. Eine sektorale Analyse lässt zudem erkennen, dass Innovation im Industriebereich und allgemein Fortschritt bei den Dienstleistungen notwendig sind, um auch für die Zukunft stete Produktivitätszuwächse zu sichern.

Abkehr von der Korrekturstrategie

Der Rückfall in wichtigen Wohlfahrtszielen war teilweise die Konsequenz einer bewussten Politik zur Bewältigung der Wiedervereinigung sowie zur Korrektur von Kostenpositionen und von Rigiditäten am Arbeitsmarkt, teilweise erfolgte er durch eine fehlende Konzentration auf die für ein Spitzenland wichtigsten Produktionsfaktoren Forschung und Humankapital. Die Voraussetzungen für eine Fortsetzung dieser „Korrekturstrategie“ sind heute nicht mehr gegeben. Das Lohnniveau ermöglicht eine

starke preisliche Wettbewerbsfähigkeit, wie man an den hohen Leistungsbilanzüberschüssen sieht. Der Arbeitsmarkt ist flexibel, wie sich am starken Beschäftigungszugang sofort nach der Krise zeigte. Zugleich besteht die Gefahr, dass ein Teil der Bevölkerung langfristig von der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabe ausgeschlossen wird.

Deutschland sollte auf eine anspruchsvolle Strategie für Soziales Wachstum umsteigen, d. h. auf einen ökologisch nachhaltigen Wachstumspfad, bei dem auch die niedrigen Einkommen steigen, unterschiedliche Startchancen ausgeglichen werden und Risiken u. a. bezüglich Beschäftigung, Gesundheit und Alter von der Gesellschaft abgedeckt werden.³ Die Wichtigkeit und Dringlichkeit eines solchen Kurswechsels haben vor dem Hintergrund der europäischen Schulden- und Wirtschaftskrise, die eine Krise des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells zu werden droht, zugenommen. Diese anspruchsvolle Strategie – High-Road-Strategie – kann anhand der Zieldimensionen Qualität, Flexibilität, Sicherheit und Chancengleichheit charakterisiert werden.

Bildung und Innovation als tragende Säulen von Sozialem Wachstum

Soziales Wachstum muss von einer Qualitäts-offensive in den Zukunftsbereichen Bildung und Forschung und der Konzentration auf hochtechnologische Wachstumsbranchen getragen werden. Die jüngsten PISA-Ergebnisse lassen Fortschritte im deutschen Bildungssystem erkennen, auch im universitären Bereich sind durch die Etablierung von Exzellenzinitiativen und durch Reformen der Organisationsstrukturen wichtige Schritte gesetzt worden. Dennoch sind im Bildungsbereich sowohl weitere quantitative als qualitative Maßnahmen unerlässlich. Der sozio-ökonomische Status des Elternhauses beeinflusst in Deutschland maßgeblich die Länge und Höhe der schulischen Laufbahn. Die Hochschulbeteiligung von Kindern aus Arbeiterfamilien ist in den letzten Jahrzehnten viel langsamer gestiegen als jene von Kindern aus Elternhaushalten mit einem hohen sozialen Status, wodurch die Verteilung der Uniabsolventen heute eine stärkere soziale Prägung hat als noch in den 1980er Jahren. Die Bildungschancen von Kindern mit Migrationshintergrund sind noch schlechter als jene von Kindern aus vergleichbaren deutschen Haushalten.

Um eine Korrektur dieser Schieflage anzustreben, müssen Schwellen im Bildungssystem abgebaut, die Differenzierung der Schulwegentscheidungen auf später verschoben und die Durchlässigkeit zwischen den Stufen erhöht werden. Spätere Bildungsübergänge können mit einer größeren inneren Differenzierung von Schulen (Leistungsgruppen und Module) einhergehen. Für die bessere Integration der Kinder aus bildungsfernen Schichten ist ein deutlich stärkerer Fokus als bisher auf den vorschulischen Bereich notwendig. Bildungspolitik muss bereits im frühkindlichen Alter einsetzen, die Betreuung von Kleinkindern und das Angebot von integrativen Leistungen auch als Bildungsinvestition verstanden und dementsprechend im öffentlichen Diskurs positioniert werden. Zugleich sollen die Anreize zum Nachholen von formalen Schulabschlüssen gestärkt werden, ebenso jene für die Unterbrechung der Berufslaufbahn zum Zwecke der Weiterbildung. Im Hochschulbereich sind Kapazitätsaufstockungen erforderlich sowie bessere Bedingungen für den wissenschaftlichen Nachwuchs und eine stärkere Zusammenführung von Forschung und Lehre.

Eine Bildungspolitik, die gleichberechtigte Zugangschancen bietet und lebenslanges Lernen unterstützt, ist auch wesentlicher Bestandteil einer systemischen Industriepolitik. Damit ist eine kombinierte Industrie- und Innovationspolitik gemeint, die die Trends im Wirtschafts- und Gesellschaftssystem vorausschauend integriert. Die alte Diskussion, ob eine Industriepolitik eher sektoral orientiert sein soll (Schwerpunkte auswählen) oder eher horizontal (Rahmenbedingungen stärken), ist heute auf der Ebene der EU von dem Ansatz einer integrierten Industriepolitik abgelöst worden. Branchenübergreifende Maßnahmen zur Forcierung von Wachstum (Forschung, Ausbildung) werden mit branchenspezifischen Strategien (z. B. Biotechnologie, Umwelt, Gesundheit) kombiniert. Zusätzlich werden heute in allen Ländern Clusterbildungen gefördert, durch die Produktion und Ausbildung, Firmen und Universitäten vernetzt werden. Eine systemische Industriepolitik geht von den gesellschaftlichen Zielen aus, verbindet sie mit vorhandenen Möglichkeiten, forciert Wachstumsfaktoren und erkennt Konkurrenz und Globalisierung als positive Kräfte.

Strukturpolitische Maßnahmen sind auch für den Dienstleistungssektor erforderlich, sowohl um die Qualität der Dienstleistungen und Ar-

beitsplätze zu erhöhen, als auch um die Nachfrage nach einkommenselastischen Dienstleistungen zu stärken. Das Spannungsfeld, in dem sich die Dienstleistungen infolge ihrer sogenannten Kostenkrankheit befinden, kann nicht restlos aufgelöst, wohl aber durch unterschiedliche Ansätze abgeschwächt werden (Produktivitätssteigerungen, soziale Innovationen, gezielte Verschiebung von haushaltsnahen Dienstleistungen in den Marktbereich). Die zukünftige Beschäftigungs- und Wertschöpfungsdynamik im Dienstleistungsbereich wird in starkem Ausmaß von der Rolle des Staates mitbestimmt werden. Die öffentliche Hand kann in Bezug auf die Qualität der erbrachten Leistungen, aber auch in Bezug auf die Arbeitsplatzqualität Standards setzen (Professionalisierung, gender- und alter(n)s-gerechte Arbeitsplatzgestaltung). Durch gezielte, regulierte Konkurrenz im Angebot privater und öffentlicher Bereitstellung können Kosten gesenkt und Neuerungen gefördert werden. Die skandinavischen Länder zeigen, dass der Übergang in eine Dienstleistungsgesellschaft mit qualitativ hochwertigen und gut bezahlten Arbeitsplätzen möglich ist und hierzu der Staat einen wichtigen Beitrag leisten kann.

Abbau der Segmentierung und Umverteilung der Flexibilität

Die Arbeitsmarktreformen der vergangenen Jahrzehnte zogen größere Lohnspreizungen nach sich und ließen das Lohnniveau insgesamt nur schwach steigen. Die Last der Arbeitsmarktflexibilisierung wurde aber ungleich verteilt: Während die Absicherung und Regulierung von Normalarbeitsverhältnissen erhalten blieb bzw. leicht zunahm, wurden atypische Beschäftigungsformen stark dereguliert. Diese Dualisierung am Arbeitsmarkt akzentuiert die Inzidenz von (neuen) sozialen Risiken und setzt negative Anreize für Humankapitalbildung, prekäre und atypische Beschäftigungsverhältnisse können zur Produktivitätsfalle werden. Auch lange Verbleibzeiten in Teilzeitbeschäftigung führen zu flachen Berufskarrieren und geringer Weiterqualifikation, sie bedeuten für die Beschäftigten Einkommenseinbußen und infolge der starken geschlechtsspezifischen Segmentierung für die Volkswirtschaft eine suboptimale Ressourcenallokation.

Die Dualisierung am Arbeitsmarkt sollte zurückgefahren werden, ohne dabei die Flexibilität insgesamt zu senken. Der Grad der sozialrechtlichen

Absicherung (Kündigungsschutz, Abfindungsregelung usw.) sollte von der Beschäftigungsform entkoppelt werden. Ähnlich wie in Dänemark soll die Flexibilität auch von jenen mitgetragen werden, deren Beschäftigungsverhältnisse derzeit einen sehr hohen Absicherungs- und Regulierungsgrad aufweisen. Eine De-Segmentierungsstrategie erfordert eine Anhebung der Regulierung am unteren Ende und eine Reduktion am oberen Ende des Spektrums. Dies muss für den öffentlichen Sektor gelten, wo der Staat als Arbeitgeber durch den starken Einsatz von atypischen Arbeitsverträgen die Entstehung eines großen Segments von Outsidern mit prekären Beschäftigungsverhältnissen gefördert hat.

Verbesserung der Absicherung und Umstellung des Steuersystems

In dem Maße, in dem die Segmentierung am Arbeitsmarkt abgebaut und Flexibilität zwischen den Beschäftigten besser aufgeteilt wird, kann auch die Absicherung der bisherigen „Outsider“ erhöht werden. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sollten besser im Sozialversicherungssystem integriert und gleichzeitig eine stärkere Überleitung in Normalarbeitsverhältnisse angestrebt werden. Atypische und flexible Beschäftigungsepisoden sollen zeitlich beschränkte Phasen im Erwerbsleben darstellen und klar definierten Zielsetzungen entsprechen (z.B. befristete Verträge bei Berufseinstieg bzw. Wiedereinstieg, Teilzeitarbeit in Phasen der Familiengründung usw.). Anreize und gesetzliche Rahmenbedingungen sollen verhindern, dass atypische Beschäftigung ein Dauerzustand wird und flexible Beschäftigungsformen zweckentfremdet werden.

Ein ausreichendes Maß an Einkommenssicherheit setzt auch einen Rückbau des Niedriglohnbereichs voraus. Der Niedriglohnsektor ist seit den 1990er Jahren stark gewachsen und stagniert seit einigen Jahren auf einem sehr hohen Niveau. Dadurch konnte zwar die Beschäftigung deutlich ausgeweitet werden, die Sicherung des Lebensstandards ist aber in vielen Fällen durch die Erwerbstätigkeit nicht gegeben. Das geringe Lohnniveau ist nicht nur für die gegenwärtige Situation der Beschäftigten problematisch, sondern birgt die Gefahr von langfristigen Produktivitäts- und Armutsfallen. Diese Entwicklung wurde durch die Aushöhlung des deutschen Tarifmodells mitgetragen und spiegelt sich in einem starken Absinken der Lohnquote. Die Stabilisierung

der Arbeitsbeziehungen und eine konsequente Mindestlohnpolitik müssen genauso Teil einer Strategie zur Verkleinerung des Niedriglohnssektors sein, wie Maßnahmen zur Weiterbildung und Anhebung des Qualifikationsniveaus.

Die Verbesserung der Einkommenssicherheit kann auch durch eine Erhöhung der Nettoeinkommen, vor allem jener unterhalb des Medians von 1.294 Euro im Monat⁴, gefördert werden. Obwohl eine spürbare Reduktion der allgemeinen Steuerquote angesichts der anstehenden Konsolidierungsanstrengungen nicht realistisch erscheint, weist Deutschland erheblichen Spielraum bei der Optimierung der Steuer- und Abgabenstruktur auf. Während die Besteuerung von Arbeit und Konsum in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich anstieg, gingen die vermögensbezogenen Steuern zurück. Gegenwärtig beträgt in Deutschland das gesamte Aufkommen vermögensbezogener Steuern weniger als ein Prozent des BIP, ein Wert, der in der OECD nur von einigen wenigen Ländern unterschritten wird. Eine aufkommensneutrale Verschiebung der Belastung von Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuern hin zu vermögensbezogenen Steuern (z. B. auf Immobilien, Erbschaften und Schenkungen) könnte genutzt werden, um die Einkommensposition der schlechter qualifizierten Arbeitskräfte zu verbessern und der starken Ungleichverteilung von Wohlstand entgegenzuwirken. Sie könnte zudem Teil einer breiteren Anpassung des Steuersystems mit einer Akzentuierung von beschäftigungsfreundlichen und ökologischen Elementen sein. Eine Reform des Steuersystems sollte auch die Abschaffung von existierenden Anreizen zur Teilzeitbeschäftigung bzw. zur Nichterwerbstätigkeit von Frauen (Ehegattensplitting) sowie weitere Anreize zur Einbindung der Männer in Haushalts- und Betreuungstätigkeiten einbeziehen.

Deutschland als Rollenmodell für einen neuen europäischen Wachstumspfad

Der von Deutschland eingeschlagene Wachstumspfad ist nicht zuletzt auch für die Diskussion des gesamteuropäischen Kurses von Bedeutung. Europa sucht eine neue Strategie und hat einen Entwurf dazu in der Europa-2020-Strategie festgeschrieben und im Forschungsprogramm „ein neuer Wachstumskurs für Europa“ skizziert.⁵ Es ist nicht der erste Versuch, Europa strategisch zu verändern. Schon 2000 wollte Europa in der Lissabon-Strategie zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum werden, die Forschungsquote auf drei Prozent erhöhen und die USA überflügeln. Nichts davon gelang. Die Europa-2020-Strategie konzipiert einen „intelligenten, integrativen und nachhaltigen“ Wachstumspfad. Intelligent heißt aufbauend auf Wissen und Innovation, integrativ bedeutet hohe Erwerbstätigkeit und sozialen und regionalen Zusammenhalt und nachhaltig wird als ressourcenschonend, ökologisch und wettbewerbsfähig interpretiert.

Dieses Modell darf nicht sofort wieder durch die Notwendigkeit der Konsolidierung der Budgets hinten angestellt werden. Es wird vergessen, dass Konsolidierung zwar eine Voraussetzung für eine strategische Wirtschaftspolitik ist. Schon während der Konsolidierung bestimmen aber die Schwerpunkte der Kürzungen sowie die Höhe und Struktur der Ausgaben, ob in den nächsten fünf bis zehn Jahren eine neue Wachstumsstrategie im Rahmen der EU-2020-Strategie verwirklicht werden kann. Deutschland kann und muss bei der Entwicklung dieses Pfades ein Rollenmodell in Europa für ein sozialeres, ökologischeres Wachstum sein.

1 Prof. Dr. Karl Aiginger ist Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), Dr. Thomas Leoni ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsbereich „Arbeitsmarkt, Einkommen und soziale Sicherheit“.

2 Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen der Studie „Strukturpolitik für Soziales Wachstum“ der Autoren, die als WISO Diskurs im Herbst 2012 erscheinen wird.

3 Zum Begriff Soziales Wachstum vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung: Soziales Wachstum: Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik. WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2011.

4 Wert für das Jahr 2009 vgl. Brenke, Karl; Grabka, Markus M.: „Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt“, in: DIW Wochenberichte, Nr. 45, 2011, Tab. 4, S. 12, und Pfaller, Alfred: Gesellschaftliche Polarisierung in Deutschland, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2012.

5 Dieses Forschungsprogramm wird vom WIFO zusammen mit 32 Partnerinstitutionen ausgearbeitet, siehe www.foreurope.eu.