

# Deutschlands unabsichtliches soziales Wachstum

von Michael Dauderstädt<sup>1</sup>

Die Redaktion der spw bat den Autor um einen Beitrag zur wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Bedeutung des Sozialstaats unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands. Der folgende Aufsatz präsentiert die Ergebnisse der Überlegungen und statistischen Nachforschungen. Sie zeigen, wie im Titel zusammengefasst, dass das soziale Wachstum in Deutschland angekommen ist – was auch den Autor etwas überrascht hat.

Unter Sozialstaat sei hier die Gesamtheit aller staatlichen Institutionen und Leistungen verstanden, die einerseits durch Zahlungen Einkommensausfälle aufgrund von Lebensrisiken wie Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit ausgleichen, andererseits direkt die Wohlfahrt erhöhen, indem sie Leistungen wie Erziehung, Bildung, Gesundheit und Pflege zur Verfügung stellen. Finanzierung und Organisation unterscheiden sich von Land zu Land. Die international vergleichende politische Ökonomie hat verschiedene Typologien des Wohlfahrtsstaats und der durch sie gekennzeichneten Kapitalismusvarianten entwickelt.<sup>2</sup> Aber unabhängig vom Typus machen in den großen westeuropäischen Ländern allein die Sozialausgaben (ohne Bildung) zwischen 25 und 30 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus. Es handelt sich also um einen wirtschafts- und beschäftigungspolitisch zentralen Faktor.

Der Sozialstaat zielt primär auf die Vermeidung von Armut und anderen Notlagen. Diese Ziele wie auch die soziale Gerechtigkeit stehen aber nicht im Mittelpunkt dieses Artikels. Hier geht es vielmehr darum, inwieweit der Sozialstaat dazu beiträgt, andere wirtschaftspolitische Ziele wie Wachstum und Beschäftigung zu erreichen. Dazu betrachten wir zunächst einige

allgemeine Wirkungszusammenhänge, bevor wir uns konkret Deutschland zuwenden.

## Die Determinanten von Wachstum und Beschäftigung

Um die Determinanten von Wachstum und Beschäftigung zu beleuchten, bietet es sich an, die Angebots- und die Nachfrageseite zu unterscheiden.

Beim **Angebot** nutzen wir eine Zerlegung des BIP ( $Y$ ) in Stundenproduktivität ( $Y/H$ ) und den Arbeitsinput in Stunden ( $H$ ), der sich weiter zerlegen lässt in Stunden ( $H$ ) pro Beschäftigte ( $B$ ), also  $H/B$ , und Beschäftigte ( $B$ ) zu Erwerbspersonen ( $E$ ), also  $B/E$ , Erwerbspersonen ( $E$ ) zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ( $A$ , 15-65), also  $E/A$  und der demografischen Zusammensetzung, also des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ( $A$ ) zur Gesamtbevölkerung ( $P$ ), also  $A/P$ . Als Formel ergibt dies

$$Y = Y/H \times H/B \times B/E \times E/A \times A/P \times P.$$

Der Sozialstaat hat auf jede dieser Komponenten einen Einfluss. Er erhöht die Stundenproduktivität, indem er für gesunde und gut ausgebildete Arbeitskräfte sorgt.<sup>3</sup> Er erhöht – zumindest potenziell – die Arbeitsstunden pro Beschäftigten ( $H/B$ ) und die Erwerbsquote ( $E/A$ ), indem er es vor allem Frauen ermöglicht, am Erwerbsleben auch in Vollzeit teilzunehmen, indem er eine entsprechende Kinderbetreuung anbietet. Sein Effekt auf die Arbeitslosenquote (die 1 minus  $B/E$  ist) ist umstritten. Einerseits finden besser und adäquat ausgebildete (z.B. durch Umschulungen) und gesunde Arbeitskräfte schneller einen Job und eine effiziente Arbeitsvermittlung unterstützt diesen Prozess. Andererseits vermuten Sozialstaatskritiker, dass eine – eventuell großzügige – Arbeitslosenun-

<sup>1</sup> Dr. Michael Dauderstädt war bis 2013 Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und arbeitet heute als freiberuflicher Berater.

<sup>2</sup> Zu den bekanntesten „klassischen“ Werken zählen Gösta Esping-Andersen „The Three Worlds of Welfare Capitalism“, Cambridge 1990 und Peter Hall und David Sokice (eds.) „Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage“, Oxford, 2001.

<sup>3</sup> Wir gehen hier nicht auf weitere staatliche Einflüsse wie z.B. Investitionen in Forschung oder Infrastruktur ein.

terstützung Anreize bietet, unwillkommene Jobangebote abzulehnen.

Der Einfluss des Sozialstaats auf die demografische Zusammensetzung und das Wachstum der Bevölkerung kommt eher langfristig zum Tragen. Man darf wohl davon ausgehen, dass die Einführung der staatlichen Alterssicherung die Kinderzahl und damit das Bevölkerungswachstum reduziert hat. Andererseits dürften Maßnahmen wie Kindergeld und Kinderbetreuung dafür sorgen, dass diese Entwicklung schwächer ausfällt. Wohlfahrtsstaaten üben auch eine stärkere Anziehungskraft auf potenzielle Einwanderer aus. Wenn diese Migration zugelassen wird, kann sie die demografische Entwicklung deutlich beeinflussen (z.B. jüngst in Deutschland).

Letztlich kommt es ohnehin weniger auf das BIP als Ganzes an, sondern auf das BIP/Kopf, also  $Y/P$ . Damit bleibt als Einflussfaktor die demografische Zusammensetzung  $A/P$ , die sich langfristig stabilisieren dürfte. Der Sozialstaat hat hier einen Einfluss durch die Gestaltung der Alterssicherung, insbesondere des Renteneintrittsalters. Wenn als erwerbsfähiges Alter nicht 15-65, sondern 15-67 definiert wird und dies auch dank besserer Gesundheit realistisch ist, erhöht sich das Arbeitskräfteangebot entsprechend.

Aber es ist die **Nachfrage**, die letztlich entscheidet, inwieweit dieses Angebot ausgeschöpft wird. Dann ergibt sich die Beschäftigung, gemessen in Arbeitsstunden, als Folge des BIP und der Produktivität. In Nachfragekomponenten zerlegt ist das BIP ( $Y$ )

$$Y = C + CG + I + (X - M),$$

also gleich privater ( $C$ ) und staatlicher Konsum ( $CG$ ), plus Investitionen ( $I$ ) und Außenbeitrag (Exporte  $X$  – Importe  $M$ ). Der Sozialstaat fördert den privaten und staatlichen Konsum. Wenn die Sparquote reicher Haushalte höher ist als die ärmerer, dann führt die (sozialstaatliche) Umverteilung zu mehr Nachfrage und geringerer Ersparnis. Eine stärkere Nachfrage dürfte auch die Investitionen anregen, wenn Unternehmen ihre Kapazitäten ausweiten, um diese

Nachfrage zu bedienen. Allerdings könnten negative Bewegungen von Investitionen und Außenbeitrag diesen Effekt reduzieren. Das muss noch beleuchtet werden.

Die (neo-)klassische Vermutung, dass die Investitionen durch das Sparvolumen beschränkt sind und deshalb eine geringere Ersparnis in Folge von Umverteilung diese einschränke, ist kaum haltbar. Das Finanzsystem kann die Kreditnachfrage der Unternehmen auch ohne zusätzliche Einlagen befriedigen. Der Zinssatz hängt dabei von der Geldpolitik der Zentralbank ab. Dass Investitionen primär durch die Nachfrage und weniger durch ein niedriges Zinsniveau getrieben werden, zeigen die Erfahrungen nach der Finanzmarktkrise. Eine Kombination von solider Nachfrage und niedrigen Zinsen dürfte die größten Anreize bieten, so in Deutschland seit 2013 (s.u.).

Der Einfluss des Sozialstaats auf den Außenbeitrag ist komplexer. Höhere Ausgaben von privaten Haushalten und Staat sowie Unternehmen (wenn die Investitionen auch steigen) dürften die Importe erhöhen. Das Ausmaß hängt in den Bereichen, wo einheimische und ausländische Anbieter konkurrieren, von der Wettbewerbsfähigkeit ab. Sie beeinflusst auch das Volumen der Exporte, die ja auf den Märkten der Handelspartner mit deren Anbietern konkurrieren.

Unternehmen machen nun gerne geltend, dass der Sozialstaat die Wettbewerbsfähigkeit untergrabe, indem er die Löhne, insbesondere die Lohnnebenkosten, erhöhe. Diese Debatte um die Wettbewerbsfähigkeit der Wohlfahrtsstaaten läuft schon seit Jahrzehnten und gewinnt besonders in Deutschland immer dann an Fahrt, wenn die Außenbilanz negativ wird oder zu werden droht.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Eine frühe Phase waren die 1980er Jahre, als die sozialliberale Regierung unter Helmut Schmidt wegen einer angeblich unhaltbaren Expansion des Wohlfahrtsstaates (Lambsdorff-Papier) von einer konservativ-liberalen Regierung unter Helmut Kohl abgelöst wurde. Die Friedrich-Ebert-Stiftung erforschte damals den Zusammenhang von Wohlfahrtsstaat und Wettbewerbsfähigkeit, u.a. in einem von der Volkswagenstiftung geförderten Projekt. Vgl. Gough, Ian, Pfaller, Alfred, Therborn, Goran (Eds.) „Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries“, London 1991. Etwas besser in Erinnerung ist die Debatte um die letzte Jahrhundertwende, als Hans Werner Sinn und andere glaubten, Deutschland sei nicht mehr zu retten, und mit der Agenda 2010 umfangreiche Reformen des Wohlfahrtsstaates vorgenommen wurden.

Tatsächlich entbehren diese aus einzelwirtschaftlicher Perspektive verständlichen Bedenken einer volkswirtschaftlichen Grundlage. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit, deren Bedeutung ohnehin überschätzt wird, regelt sich über den Wechselkurs. Bei der Fokussierung auf die Lohnkosten wird außerdem meist die Produktivität ausgeblendet. Relevant sind aber die Stückkosten und die Produktivität ist in den Hochlohnländern nicht zufällig höher als in den Billiglohnländern. Wichtiger als die Preise sind die Qualität, die Produktpalette und die Regionalstruktur der Exporte. Deutschlands Exporterfolge verdanken sich kaum niedrigen Kosten und Preisen, sondern der Tatsache, dass in einer wachsenden Weltwirtschaft mit stark ungleicher Einkommensverteilung (typisch: China) die Nachfrage nach Maschinen und Luxusautos rasant gestiegen ist. Da produziert die deutsche Wirtschaft gerade das Richtige in meist hervorragender Qualität. Der deutsche Wohlfahrtsstaat reiht sich da in eine Reihe anderer Staaten ein, die offensichtlich kein Problem mit Wettbewerbsfähigkeit haben (z.B. Skandinavien).

Fassen wir zusammen: Keiner der Faktoren auf der Angebots- und Nachfrageseite, die oben formal und im folgenden zweiten Abschnitt konkret-statistisch für Deutschland vorgestellt sind, kann für sich die alleinige Kausalität für Wachstum und Beschäftigung beanspruchen. Beides entsteht durch komplementäre Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite. Aber auch wenn die Kausalzusammenhänge nicht immer eindeutig sind und positive Effekte gegen negative abgewogen werden müssen, so bleibt unterm Strich ein deutlich positiver Beitrag des Sozialstaats auf Wachstum und Beschäftigung.

Dies entspricht auch den Ergebnissen eines umfangreichen Bündels von Studien, die die Friedrich-Ebert-Stiftung vor etwa zehn Jahren unter dem Titel „Zukunft 2020“ durchgeführt hat.<sup>5</sup> Sie haben gezeigt, dass Wachstum und Beschäftigung – im Gegensatz zur herrschenden Meinung – nicht von industriellen Exportüberschüssen abhängen. Diese können zwar dazu beitragen, sind aber nicht unabdingbar und

implizieren sogar Wohlfahrtsverluste, wenn die daraus resultierenden Forderungen ans Ausland entwertet oder nie zur Finanzierung von Importüberschüssen verwendet werden. Vielmehr kann auch die Expansion des Angebots von sozialen Dienstleistungen für den einheimischen Konsum Wachstum und Beschäftigung schaffen<sup>6</sup>, wobei deren Output der eigenen Bevölkerung zugute kommt – anders als die exportierten Industriegüter, die andere(n) Gesellschaften nutzen. Allerdings findet diese Strategie eines „Sozialen Wachstums“ kaum Eingang in die Programme der politischen Parteien. Auch das Regierungshandeln, das vor allem dank der SPD zu neuem sozialem Wachstum stark beigetragen hat – siehe den folgenden Abschnitt – folgte nicht diesem Konzept, sondern führte einschlägige Reformen wie den Mindestlohn aus anderen Gründen durch. Soziale Gerechtigkeit, nicht eine Reorientierung der Nachfrage nach innen war das Ziel und die Begründung.

## Deutschland – der langsame Weg zum sozialen Wachstum

Wie stellt sich die Entwicklung der deutschen Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten im Lichte dieser Überlegungen dar? Wir unterscheiden drei Perioden für die Zeit seit 1995<sup>7</sup>: 1995-2007 (also bis kurz vor der Finanzmarktkrise); 2009-2013 (die Erholungsphase danach); 2013-2018 (die letzten fünf Jahre). Damit soll der Einmaleffekt der Krise und Rezession möglichst ausgeblendet werden, um die längerfristigen Wachstumstrends herauszuarbeiten. Die letzten beiden Perioden unterscheiden wir, da sich in dieser Phase ein langsamer Wechsel im deutschen Wachstumsmodell abzeichnet.

Tabelle 1 zeigt für diese Perioden das Wachstum der verschiedenen Komponenten der oben vorgestellten Zerlegung. Das durchschnittliche jährliche Wachstum des BIP stieg von Periode zu Periode an. Dabei hat sich das Wachstum der Stundenproduktivität kaum verändert,

5 Vgl. auch einen Beitrag des Autors für diese Zeitschrift in der Ausgabe 5/2011 „Der vorsorgende Sozialstaat als Wachstumsmotor“.

6 Dieses „Soziale Wachstum“ genannte Konzept findet sich zusammengefasst u.a. in „Deutschland 2020. Aus der Krise in eine soziale Zukunft“ Bonn/FES 2009 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06453.pdf>) oder in dem in FN4 zitierten Artikel.

7 Vorher sind manche Daten nicht verfügbar bzw. die Wiedervereinigung verzerrt mit ihrem boom und bust das Bild.

**Tabelle 1: Deutschlands Wachstum und Beschäftigung 1995-2018**

| Wachstumskomponenten                             | Durchschnittliche jährliche Veränderung in der jeweiligen Periode (in Prozent) |           |           |
|--|--|-----------|-----------|
|  | 1995-2007  | 2009-2013 | 2013-2018 |
| Bruttowertschöpfung*                             | 2,6  | 3,8       | 4,0       |
| Beschäftigung                                    | 0,5  | 0,9       | 1,2       |
| gearbeitete Stunden insgesamt                    | -0,1   | 0,7       | 1,2       |
| gearbeitete Stunden pro Beschäftigten            | -0,6   | -0,2      | 0,0       |
| Stundenproduktivität                             | 2,7  | 3,0       | 2,7       |
| Bevölkerung                                      | 0,0  | -0,3      | 0,6       |
| Bevölkerung im aktiven Alter (15-64)             | -0,2   | -0,3      | 0,2       |
| Erwerbsquote                                     | 0,8  | 1,2       | 0,8       |
| Demografische Struktur (15-64/Gesamtbevölkerung) | -0,3   | 0,0       | -0,3      |

Erläuterung: \*entspricht etwa dem BIP, korrigiert um Gütersteuern und Subventionen; Quellen: EU-Klems; DeStatis; Sachverständigenrat; eigene Berechnungen.

sondern lag bei 2,7 Prozent und nur in der Periode 2009-13 etwas höher bei 3 Prozent was wahrscheinlich dem Aufholprozess nach der großen Rezession geschuldet ist, in der die Stundenproduktivität kurzfristig sogar absolut gesunken war. Der entscheidende Beitrag kam durch die Zahl der gearbeiteten Stunden, deren Wachstum in der ersten Phase negativ war, um anschließend zuerst um 0,7 Prozent/Jahr und zuletzt um 1,2 Prozent/Jahr zuzunehmen. Dass die Beschäftigung trotzdem in allen Perioden wuchs, war in der ersten Periode dem Absinken der Zahl der gearbeiteten Stunden pro Beschäftigtem geschuldet, ein Aspekt, der auch in der zweiten Periode noch anhielt. Er spiegelt den Anstieg der prekären Arbeitsplätze in der Folge der Agenda-2010-Reformen wider. Nur in der letzten Phase ist der Beschäftigungszuwachs allein auf neue Jobs zurückzuführen, auch dank wachsender Bevölkerung, auch in der Altersgruppe 15-64.

In welchen Sektoren entstanden die neuen Arbeitsplätze? Zwischen 1995 und 2007 sank die Zahl der Beschäftigten in der Industrie um 766.000 und nahm in der Bauindustrie sogar um über eine Million ab. Von den insgesamt aber 2,37 Millionen Arbeitsplätzen, die in dieser Periode neu entstanden, kamen praktisch alle aus dem Dienstleistungssektor, davon 1.260.000

in Sozialarbeit, Erziehung und Gesundheit. In den Folgeperioden konnte die Industrie wieder Jobs beisteuern, aber nur etwa 10 Prozent aller zusätzlichen Arbeitsplätze entstanden dort. Von 3,2 Millionen neuen sozialversicherungspflichtigen Jobs, die zwischen 2013 und 2018 entstanden, kamen 52,8 Prozent aus privaten und 27,3 Prozent aus öffentlichen Dienstleistungen.<sup>8</sup>

Diese Entwicklung ist aufgrund der Nachfragestruktur zu verstehen: Wie in Tabelle 2 deutlich wird, hat sich das deutsche Wachstumsmodell deutlich verändert. Die Werte in der Tabelle geben jeweils den Anteil einer Nachfragekomponente am gesamten BIP-Zuwachs an. Für jede Nachfragekomponente N ist das also für z.B. die Jahre 2013-2018: Anteil von N =  $(N_{2018}-N_{2013})/(BIP_{2018}-BIP_{2013}) = (N_{2018}-N_{2013})/562$  Mrd. Euro in Prozent. Demnach beruhte das Nachfragewachstum in den letzten fünf Jahren mehr auf:

- der inländischen Nachfrage (89 Prozent statt 74,2 Prozent in der ersten Periode)

<sup>8</sup> Ein Teil des Wachstums im Dienstleistungssektor resultiert aus der Nachfrage der Industrie und der Exporte. Umgekehrt profitiert die Industrie von der Nachfrage aus dem Dienstleistungssektor. Soweit beide Sektoren für den inländischen Konsum produzieren, stammen die dort ausgegebenen Einkommen ebenfalls aus den jeweiligen Sektoren, überwiegend aus dem beschäftigungsstärkeren Dienstleistungssektor.

- dem staatlichem Konsum (21,1 Prozent statt 12,4 Prozent in der ersten Periode)
- den hohen Staatsausgaben für Soziales (25,1 Prozent statt 19,2 in der ersten und nur 11,4 Prozent in der zweiten Periode)
- den Investitionen (26,2 Prozent statt 10,1 Prozent in der ersten Periode)<sup>9</sup>,
- dabei auch wieder auf den staatlichen Investitionen (die in den Vorperioden praktisch nichts beitrugen, aber zuletzt 3,5 Prozent)
- der Nachfrage aus Löhnen (56,2 Prozent statt 30,4 Prozent in der ersten Periode).

Um Missverständnisse zu vermeiden: Der stärkere Beitrag der Binnennachfrage bedeutet kaum eine Reduzierung der starken Exportabhängigkeit der deutschen Wirtschaft. Zwar ging der Wachstumsbeitrag des Außenhandels deutlich zurück. Der Außenbeitrag (definiert als Export-Import) zur Nachfrage, der 1995-2007 noch 25,8 Prozent des BIP-Zuwachs lieferte, trug in den letzten fünf Jahren nur noch 11,0 Prozent bei. Gleichzeitig stieg aber die Exportquote (=Exporte/BIP) seit 1995 praktisch kontinuierlich an von 22 Prozent auf 47 Prozent, wobei die Importquote weitgehend Schritt hielt. Sie stieg von 21,5 Prozent auf 41 Prozent. Nur während der Weltwirtschaftskrise 2008/9 kam es zu einem Rückgang, der aber rasch aufgeholt wurde.

**Tabelle 2: Nachfragestruktur des BIP 1995-2018**

(Wachstumsbeiträge in Prozent des zusätzlichen BIP in der jeweiligen Periode)

| Nachfragekomponenten   | 1995-2007         | 2009-2013         | 2013-2018         |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>BIP Zuwachs absolut (in Mrd. Euro)</i>                        | 614               | 366               | 562               |
| <b>Anteile</b>   | <b>in Prozent</b> | <b>in Prozent</b> | <b>in Prozent</b> |
| BIP  | 100               | 100               | 100               |
| Inländische Verwendung   | 74,2              | 87,2              | 89,0              |
| Konsum   | 62,7              | 58,0              | 60,7              |
| Davon privat   | 50,3              | 41,1              | 39,6              |
| staatlich  | 12,4              | 16,9              | 21,1              |
| Investition  | 10,1              | 23,3              | 26,2              |
| Vorratsänderung  | 1,4               | 5,9               | 2,1               |
| Außenbeitrag   | 25,8              | 12,8              | 11,0              |
| = Export   | 107,9             | 96,5              | 55,0              |
| - Import   | 82,2              | 83,7              | 44,0              |
| <b>Sowie nachrichtlich:</b>                                      |                   |                   |                   |
| Löhne  | 30,4              | 50,1              | 56,2              |
| Unternehmens- und Vermögenseinkommen                             | 43,4              | 27,1              | 20,9              |
| Monetäre Sozialleistungen und soziale Sachleistungen des Staates | 19,2              | 11,4              | 25,1              |
| Bruttoinvestitionen des Staates                                  | -0,2              | 0,5               | 3,5               |

Quelle: Sachverständigenrat; eigene Berechnungen. Hinweis: Löhne und Unternehmens- und Vermögenseinkommen summieren sich nicht auf 100 Prozent, da ihre Summe (das Volkseinkommen) sich vom BIP u.a. um die Abschreibungen und Gütersteuern unterscheidet.

<sup>9</sup> Dazu dürfte auch die oft geschmähte Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank beigetragen haben.

Tatsächlich sind ein großer Teil der Importe Inputs in die Exportproduktion und der Anstieg der Außenhandelsquote (= (Export+Importe)/BIP) von 23,5 Prozent auf 88 Prozent spiegelt die zunehmende Verflechtung der deutschen Wirtschaft in transnationale Produktionsnetzwerke und Wertschöpfungsketten wider. Das lange geringere Importwachstum führte dann zu dem international kritisierten Leistungsbilanzüberschuss von – auf seinem Höhepunkt – 8 Prozent des BIP im Jahr 2015. Erst danach wuchsen die Importe schneller als die Exporte – dank steigender Inlandsnachfrage, auch im Gefolge nach langer Zeit endlich wieder wachsender Löhne.

Obwohl sie nicht im Mittelpunkt der Analyse stehen, seien hier noch die Verteilungsaspekte dieses Wandels beleuchtet. Die Lohnquote (Löhne in Prozent vom Volkseinkommen) hat sich wieder etwas erholt – auch dank der Einführung des Mindestlohns. Von einem Tiefstand von 51,4 Prozent im Jahr 2007 stieg sie 2018 auf 56,4 Prozent.<sup>10</sup> Der Niedriglohnssektor, der zwischen 1997 bis 2008 von 16 Prozent der Beschäftigung auf fast 24 Prozent gewachsen war, nahm nicht weiter zu und stagniert seitdem – auf allerdings weiter zu hohem Niveau. Auch die personelle Einkommensverteilung hat sich zuletzt wieder etwas verbessert. Gemessen mit der S80/S20-Quote (dem Verhältnis der Einkommen des reichsten zu dem des ärmsten Fünftel der Bevölkerung) zeigt sich folgende Entwicklung: Von einer noch im internationalen Vergleich relativ egalitären Verteilung von 3,8 2005 stieg sie – dank Agenda 2010 – auf 5,1 im Jahr 2014 an. Seitdem ging sie wieder auf 4,5 zurück.<sup>11</sup> Man kann also durchaus von „sozialem Wachstum“ in Deutschland sprechen, auch wenn noch viel zu tun ist, um wirkliche soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit herzustellen.

Die Realität des deutschen Wachstums der letzten fünf Jahre bestätigt die Tragfähigkeit des Konzepts des sozialen Wachstums. Deutschland wächst nicht nur durch Exporte, sondern – um eine hämische Bemerkung der Skeptiker

<sup>10</sup> Nach Daten des Sachverständigenrat sowie eigene Berechnungen.

<sup>11</sup> Nach Angaben von Eurostat

## Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege



### Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege

Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität

Herausgegeben von Prof. Dr. Rolf G. Heinze,

Dr. Joachim Lange und

Prof. Dr. Werner Sesselmeier

2018, 303 S., brosch., 59,- €

ISBN 978-3-8487-4931-7

(Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 19)

[nomos-shop.de/37808](http://nomos-shop.de/37808)

Die Wohlfahrtsverbände sehen sich seit geraumer Zeit mit einem Wandel der Governancestrukturen konfrontiert. Der Band analysiert die jüngere Entwicklung der Wohlfahrtsverbände sowie deren Herausforderungen und identifiziert verbandliche wie politische Handlungserfordernisse.

 Nomos  
www.nomos-elibrary.de



**Nomos**

zu persiflieren – indem es sich gegenseitig die Haare schneidet. Oder, um es wissenschaftlicher auszudrücken: Deutschlands Wachstum beruhte in den letzten fünf Jahren vor allem darauf, dass Dienstleistungen für die einheimische Nachfrage erbracht wurden. Ein wichtiger Teil davon sind öffentliche und soziale Dienstleistungen wie oben an der Entwicklung der Beschäftigungsstruktur deutlich wurde. In ihrer Berufsstruktur nähert sich die deutsche Wirtschaft damit etwas dem schwedischen Modell an mit einer leichten Stärkung der interpersonellen Tätigkeiten mit semiprofessionellen Qualifikationen.<sup>12</sup>

Die Tatsache, dass der Exportüberschuss immer noch fast 7 Prozent des BIP beträgt, zeigt nicht nur, wie abhängig die deutsche Wirtschaft vom Weltmarkt ist, sondern auch, dass die mögliche Expansion inländischer Nachfrage noch weit davon entfernt ist, an außenwirtschaftliche Grenzen zu stoßen. Das etwas andere Wachstumsmodell – mehr auf inländische Bedarfe ausgerichtet, mit einer Betonung der sozialen Dienstleistungen – hat ein stärkeres Wachstum (4 Prozent p.a.) mit mehr Beschäftigung hervorgebracht als das vorherige eher exportorientierte und von sozialer Austerität (Agenda 2010) und einer manischen Betonung von Strukturreformen (meist ja nur Sozialabbau und Lohndruck) geprägte Modell (2,6 Prozent p.a.)<sup>13</sup>. Bemerkenswert ist, wie wenig Deutschlands Kurs in soziales Wachstum ins öffentliche Bewusstsein gedrungen ist. Als einer von wenigen haben Gustav Horn und Sebastian Watzka vom IMK der Hans-Böckler-Stiftung im November 2018 in einem Aufsatz zum Vergleich Deutschland-Frankreich von einem „heimlichen Paradigmenwechsel“ gesprochen.<sup>14</sup> Eine Ursache dürfte sein, dass eine andere ungeplante Entscheidung, nämlich die Grenzöffnung von 2015 mit dem anschließen-

den massiven Einwanderungszustrom, den de-facto Paradigmenwechsel mit verursacht hat. Er hat die Demografie verändert und Deutschland praktisch gezwungen, mehr für öffentliche soziale Dienstleistungen auszugeben.

## Ausblick

Deutschlands Wachstum soll sich 2019 wieder abschwächen. Von den Weltmärkten droht Ungemach: Handelskriege und ein Einbruch in Deutschlands Hauptmärkten: Luxuslimousinen und Maschinen. Dazu droht Deutschland bei entscheidenden Marktentwicklungen wie Elektromobilität, Energiewende und Digitalisierung eher hinterherzuhinken. Man kann schon absehen, wann die Vertreter des alten Denkens wieder von sinkender Wettbewerbsfähigkeit sprechen werden, die unter den zu hohen Löhnen und dem zu großzügigen Sozialstaat leide.

## Dem ist zweierlei entgegenzuhalten:

- Erstens hängt unsere Wettbewerbsfähigkeit nicht davon ab, dass die Lohnkosten sinken, sondern davon, dass die deutsche Wirtschaft wieder zukunftsfähige Produkte in guter Qualität anbieten kann (und nicht CO<sub>2</sub>-Monster mit Schummelsoftware). Dazu braucht es nicht zuletzt eine staatlich unterstützte Offensive in Forschung und Ausbildung.
- Zweitens ist es nicht der Export, sondern der Konsum (auch der öffentliche) im Inland sowie die dazu nötigen Investitionen in Wohnungen und Infrastruktur, die unseren Wohlstand erhöhen. Gerade wenn es im Export hapert, muss die Binnennachfrage gestärkt werden – durch ordentliche Löhne und einen vorsorgenden Sozialstaat. ■

<sup>12</sup> Ausgehend von den Vergleichen der Berufsstruktur zwischen Deutschland, Schweden und Großbritannien von Michael Vester „Zunehmende Kompetenz – wachsende Unsicherheit“ Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf 2014 ([https://www.boeckler.de/pdf\\_fof/91490.pdf](https://www.boeckler.de/pdf_fof/91490.pdf)) sowie Michael Vester „Strukturen und Milieus in der Arbeitswelt des 21. Jahrhunderts“ (Vortrag im Arbeitskreis Dienstleistungen der FES und verdi am 14.3.2018: <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=30924&token=5047ea949b569aff014a98ff94a344b25a3554b>).

<sup>13</sup> Vgl. Tabelle 2 (VA).

<sup>14</sup> Vgl. Gustav Horn und Sebastian Watzka „Ist Frankreich ein Sanierungsfall oder Deutschland?“ IMK Policy Brief November 2018.