

Makroökonomie

Michael Dauderstädt

Vollbeschäftigung in Deutschland: Die 100-Milliarden-Euro-Frage

Wir beenden unsere Serie mit einem Plädoyer für neue Vollbeschäftigungsstrategien. Michael Dauderstädt stellt Lösungen zur Diskussion, wie der Staat mehr Markt schaffen könnte, etwa durch mehr Beschäftigung in öffentlichen Dienstleistungen, durch einen subventionierten Niedriglohnsektor oder eine Veränderung von Markt-konstellationen.

Eine Strategie für Vollbeschäftigung verlangt etwa vier Millionen neue Arbeitsplätze in Deutschland. Sowohl die Beschäftigten als auch die Investoren erwarten ein entsprechendes Entgelt. Das Lohnvolumen entspräche bei einem Jahreslohn von 20-25.000 EURO etwa 80-100 Milliarden EURO. Der Ertrag der Investoren hängt vom Investitionsbedarf ab. Realistisch dürfte sein, den derzeitigen Stock an Ausrüstungen (Knapp 50.000 EURO/Arbeitsplatz) zugrunde zu legen. Damit ergäbe sich ein Kapitalbedarf von ca. 200 Milliarden EURO, den sich die Kapitalgeber mit mindestens sechs Milliarden EURO jährlich verzinsen lassen würden. Dazu kommen Abschreibungen von etwa zehn Milliarden EURO. Das mit diesem Kapital und dieser Arbeit zusätzliche Angebot müsste also eine Wertschöpfung von 90-110 Milliarden EURO aufweisen. Für das Wachstum bedeutete dies, dass das gegenwärtige reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) von über zwei Billionen EURO einmalig um ca. 5 % über den Produktivitätstrend hinaus zu-

nehmen müsste. Dieses Szenario wirft zwei miteinander verknüpfte Probleme auf: Wo kämen die Nachfrage und wo das Investitionskapital her?

Nachfrage: Schuldner gesucht

Die Nachfrage wäre unproblematisch, da die aus der unterstellten Wertschöpfung resultierenden Einkommen *ex post* naturgemäß ausreichen, um den erstellten *Output* zu kaufen. Ein Problem könnte allerdings die relativ hohe Sparquote der Gewinneinkommensbezieher sein. *Ex ante* dagegen entsteht zusätzliche Nachfrage dadurch, dass ein oder mehrere Wirtschaftssektoren sich entscheiden, weniger zu sparen bzw. sich zu verschulden. Diese Nachfrage kann aus dem Ausland kommen, wo sich Länder wie die USA oder Spanien im Zuge von Immobilienbooms hoch verschuldet haben. Langfristig dürfte jedoch eine ausreichende Nachfrage nur im Binnenkonsum zu suchen und zu finden sein. Diese Konsumnachfrage kann entweder direkt von

den Haushalten oder vom Staat entfaltet werden. Nicht zuletzt wegen der ungleichen Verteilung des bestehenden und vor allem des zusätzlichen Einkommens ist die Nachfrage derzeit nicht im absehbaren und sozial wünschenswerten Bereich des »nachholenden« Konsums der ärmeren Bevölkerung zu finden, die versucht, an den Standard der reicheren heranzukommen. Stattdessen neigen die Haushalte angesichts ständiger Dramatisierungen ihrer Zukunft eher zu vermehrtem Sparen, während gleichzeitig der Staat ermahnt wird, seinen Haushalt zu konsolidieren. Nur das Ausland verschuldet sich weiter gegenüber Deutschland, was seine deutschen Gläubiger mit Entspanntheit dulden – im Gegensatz zur Angst vor der wachsenden Staatsverschuldung. Kein Wunder, wenn die potenziellen Investoren nicht wissen, wo diese Nachfrage liegen könnte und abgeschreckt werden.

Welche Güter und Dienstleistungen wären real zu erstellen? Eine Option wäre, Importgüter durch deutsche zu ersetzen. Das würde auch zum Qualifikationsprofil passen, da Deutschland gerade solche Güter importiert, die im Ausland von relativ gering Qualifizierten hergestellt werden. Aber dazu müssten die Löhne und Kosten ähnlich niedrig sein. Solange dies nicht der Fall ist, dürften es vor allem Dienstleistungen sein, die nachgefragt würden. Außerdem würde eine solche Importsubstitutionsstrategie den deutschen Leistungsbilanzüberschuss noch mehr erhöhen, was nicht nur zu handels- und wettbewerbspolitischen Konflikten führen würde, sondern das Ausmaß der ohnehin absurden Finanzierung des ausländischen Konsums zulasten des deutschen potenzieren würde. Sucht man nach Vorbildern in anderen Ländern, so kommt die Nachfrage aus dem Binnenmarkt zu einem wichtigen Anteil in Form haushaltsbezogener Dienstleistungen, die Leistungen erset-

zen, die vorher vor allem Frauen in der Familie und marktfern erbrachten.

Gläubiger gesucht: die ungläubigen Vermögensbesitzer

Das Investitionskapital in Höhe von 200 Milliarden EURO zu finanzieren, wäre monetär keine unlösbare Aufgabe, da es ein enormes Geldkapital gibt. Der gesuchte Betrag würde die Masse der deutschen Passiva bzw. Aktiva nur um 1-2 % erhöhen. Real stellt dieses Investitionsvolumen aber durchaus ein Problem dar. Die einmalige Nachfrage nach Ausrüstung in dieser Höhe wäre selbst schon doppelt so hoch wie das durch die Beschäftigung der vier Millionen Arbeitslosen zu erwartende Angebot pro Jahr. Offensichtlich ist dies nur über einen Wachstumsprozess möglich, der noch unausgelastete Kapazitäten nutzen könnte, aber wahrscheinlich auch kapazitäts-erweiternde Investitionen erfordert.

Wahrscheinlich hätten private Investoren diesen Prozess längst eingeleitet, wenn die oben erwähnte Wertschöpfung realistisch zu erwarten wäre. Sie teilen diese Erwartung aber nicht, da sie Zweifel an der Produktivität der potenziellen Arbeitskräfte und an der Nachfrage für die produzierten Güter und Dienstleistungen haben. Aus der Sicht möglicher Arbeitgeber stellt sich der Entscheidungsprozess als eine Abwägung der absehbaren Kosten mit dem erwarteten, aber immer unsicheren Ertrag dar. An dieser Stelle setzen eine Vielzahl von Politikvorschlägen an: Subventionen für die Investitionen, niedrigere Zinsen, Lohnsubventionen, Entbürokratisierung etc. Sie können die eine Seite der Rechnung entlasten. Die andere Seite gestaltet sich günstiger, wenn der potenzielle Arbeitnehmer eine hohe Produktivität verspricht. Das hängt einmal vom Arbeitnehmer selbst ab, also von der Ausbildung, aber auch von den so genannten *soft skills*, die nicht zuletzt in der Familie vermittelt werden.

Letztlich verhalten sich Nachfrage und die Produktivität (serwartung) wie Henne und Ei. Die/das eine ist für die Existenz der/des anderen unabdingbar. Die Produktivität hängt nämlich auch von der Kapitalausstattung des Arbeitsplatzes und der Nachfrage ab. Ist die Nachfrage nach einem bestimmten Gut oder einer bestimmten Dienstleistung und damit sein Preis hoch, so steigt die monetäre Produktivität der zu seiner Erstellung genutzten Arbeitskraft, auch wenn die physische Produktivität gleich bleibt. Wenn wegen hoher Ölpreise der Holzpreis steigt, steigt auch die Produktivität des Holzfällers. Es lohnt sich dann, sowohl in die Kapitalausstattung seines Arbeitsplatzes zu investieren als auch einen an sich schlechteren Holzfäller (mit geringerer physischer Produktivität) einzustellen oder einen gleich produktiven zu höherem Lohn. Deutsche Unternehmen haben – zumindest bis 1990 – viel in die Kapitalausstattung von Arbeitsplätzen niedrig Qualifizierter investiert, um deren Produktivität auf das in Deutschland sozio-

kulturell erwünschte Lohnniveau zu heben. Die Expansion des Niedriglohnssektors produziert auf Dauer einen Kapitalstock, der nur eine geringe Produktivität ermöglicht, was dann gern als das neue Gleichgewicht des freien Marktes interpretiert wird.

Lösungen gesucht:

Der Staat schafft den Markt

Angesichts dieser Problemkonstellation bieten sich mehrere Lösungsansätze an, die aber letztlich immer eine politische Gestaltung der Märkte voraussetzen. Diese Ansätze können auch kombiniert werden.

1. Beschäftigung in öffentlichen Dienstleistungen: Dies ist die »schwedische« Lösung. Einige typische Probleme marktwirtschaftlicher Lösungsansätze (Rentabilität, Kaufbereitschaft der Kunden, Kosten der Qualifizierung der Arbeitskräfte) treten hier nicht oder nur indirekt in anderem Gewande (politischer Widerstand, Steuerflucht) auf. Die Bevölkerung würde über das Steuersystem gewissermaßen »gezwungen«, dieses Dienstleis-

tungsangebot anzunehmen. Die Umsetzung des Beschäftigungsprogramms würde daher die Staatsquote brutto um ca. 5 % des BIP erhöhen. Netto wäre die Erhöhung jedoch geringer, da gleichzeitig der Transferbedarf bei Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe um etwa 2 % des BIP zurückginge. Dazu käme eine höhere Staatsverschuldung, die selbst bei niedriger Kapitalintensität der geplanten öffentlichen Dienstleistungen um mindestens 5 % des BIP steigen müsste, um die nötigen Investitionen zu finanzieren.

2. Subventionierter Niedriglohnsektor:

Dies ist der amerikanische, britische und zunehmend auch kontinentaleuropäische Weg. Man setzt darauf, dass vorzugsweise private Investoren die Beschäftigung schaffen, weil durch Subvention der Löhne die Kosten attraktiv niedrig sind. Dabei wird unterstellt, dass die Investoren passende Angebote identifizieren, die auf kaufkräftige Nachfrage stoßen. Der Investor muss dabei kein großes Unternehmen, sondern kann auch ein Arbeitsloser und nun neuer Selbständiger sein. Dieses Modell könnte – vor allem bei Investitionssubventionierung – auf wettbewerbspolitische Probleme auf europäischer Ebene stoßen. Steuer- und Beitragszahler subventionieren hier indirekt die Konsumenten der geförderten Leistungen, die dafür geringere Preise bezahlen müssen.

3. Veränderung der Marktconstellation:

Unter bestimmten Bedingungen sind die Konsumenten bereit, Dienstleistungen zu einem Preis zu erwerben, der den Produzenten eine ordentliche Entlohnung ermöglicht. Diese Bereitschaft könnte auch daraus resultieren, dass die nachgefragten Leistungen nur zu einem bestimmten Preis zu kaufen sind, da billigere Anbieter politisch vom Markt ferngehalten werden. Marktzugangsregelungen sind am oberen Ende der Einkommenspyramide recht funktionstüchtig. Märkte sind durchaus in der Lage, den Konsumenten ursprünglich ungewollte Leistungen anzubieten. Die

Konsumentenhaushalte müssen dann einen größeren Anteil ihres Einkommens für diese von vormals Arbeitslosen erstellten Leistungen ausgeben. Sie würden dafür bei den Sozialabgaben partiell entlastet.

Eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich würde einen ähnlichen Effekt haben. Viele Arbeitslose könnten einen Job finden, wenn die Unternehmen das politisch reduzierte Arbeitsangebot wieder auf das alte Niveau bringen. Auch eine Ausweitung der Teilzeitarbeit würde die Arbeitslosigkeit senken. Aber die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung nähme dabei kaum zu. Das Lohnvolumen verteilt sich nur auf mehr Haushalte mit positiven Folgen für die soziale Integration.

Die wahrscheinlich beste Marktconstellation wäre eine gesamtwirtschaftliche Vollbeschäftigung, wie sie in den 50/60er Jahren – bei allerdings niedrigerer Frauenerwerbsquote – vorhanden war. Die Knappheit an Arbeitskräften sorgt dafür, dass auch gering Qualifizierte Beschäftigung finden, da die Firmen große Anstrengungen durch Investitionen und Reorganisation von Prozessen übernehmen, um geeignete Arbeitsplätze zu schaffen. Die Beschäftigung weniger produktiver Arbeitskräfte treibt die Kosten hoch, aber dank der guten Nachfrage lassen sich diese Kosten weitgehend auf die Preise übertragen. Daraus resultiert eine Inflationsgefahr, die in offenen Märkten außenwirtschaftliche Probleme durch Verlust der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auslösen könnte. Diese ist durch eine makroökonomische Steuerung zu bekämpfen, ohne den Nachfrage-Produktivitätsnexus durch zwanghafte Stabilitätsfixierung zu zerstören.



Michael Dauderstädt (*1947) ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der FES. michael.dauderstaedt@fes.de