

Produktivität, Gerechtigkeit und Teilhabe Wirtschaftspolitik im Zeichen von Globalisierung, Klimawandel und digitaler Revolution

Die Weltwirtschaft befindet sich in einem rasanten globalen Umbruch. Dieser Umbruch führt zu mehr Unsicherheit und Ungleichheit. Populismus und Nationalismus sind auf dem Vormarsch. Länder wie Deutschland, die über keine physischen Rohstoffe verfügen, müssen prüfen, ob ihr Wirtschaftsmodell langfristig trag- und zukunftsfähig ist. Zwei wichtige „Megatrends“ sind zu berücksichtigen: die fortschreitende Digitalisierung sowie die Kontrolle des Klimawandels.

Die zentrale Idee eines fortschrittlichen, nachhaltigen und inklusiven Politikkonzepts ist es, die Themen Klimawandel, Digitalisierung, Produktivität und Inklusion als Facetten eines Gesamtproblems zu begreifen. Ein derart integriertes Politikkonzept für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft muss für Deutschland entwickelt und ausdifferenziert werden. Dies wird aber nicht ohne die europäische und globale Ebene funktionieren.

Dr. Christian Kastrop

► Einführung

Die Weltwirtschaft befindet sich in einem immer schnelleren Umbruch. Die Globalisierung in Finanz- und Realwirtschaft schreitet schnell voran. Mit der dynamischen Entwicklung wichtiger Schwellenländer, überwiegend in Asien aber auch in Lateinamerika, verschiebt sich gleichzeitig der Pol der Weltwirtschaft. Die alternden Industrieländer in Europa und Nordamerika werden bereits mittelfristig ihre gewohnte führende Rolle an andere Länder abgeben. Dies verschiebt die Statik der Weltwirtschaft und damit werden sich auch die politischen Machtzentren entsprechend verlagern. Darauf müssen wir uns einstellen, wirtschaftlich und politisch.

Nur wenn wir deutlich an Produktivität zulegen, werden wir – eine alternde und rohstoffarme Volkswirtschaft – die Versprechen, auch die der „öffentlichen Hand“, an die junge und die alte Generation einlösen können. Eine gute Einwanderungspolitik und eine steigende Geburtenrate sind wichtig, eine langfristig hohe Produktivität ist jedoch der Zentralschlüssel.

Gleichzeitig führt der immer schnellere ökonomische und soziale Wandel dazu, dass die Ungleichheit an vielen Stellen zunimmt. Zwar hat sich das Maß an Einkommensungleichheit, der GINI-Koeffizient, für Deutschland nicht wesentlich verändert, es ist aber eine starke Zunahme bei den hohen Einkommensgruppen zu verzeichnen, während die zahlenmäßig sehr großen mittleren und unteren Einkommensgruppen über viele Jahre fast keinen realen Zuwachs erfahren oder sogar Verluste erlitten haben. Dies manifestiert sich an der Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse in Deutschland trotz der an sich sehr positiven Arbeitsmarktsituation. Es gibt viele Indizien dafür, dass eine steigende Ungleichheit am Ende auch das Wachstumspotenzial schädigt. Aber bereits die empfundene Machtlosigkeit gegenüber den anonymen Kräften der Globalisierung kann zu Abstiegsangst, Abwendung von der Politik, zu Fremdenfeindlichkeit, Populismus und neuem Nationalismus führen.

Wie können wir unter diesen Umständen unsere Werte bewahren, unsere stabile offene Gesellschaft, unsere innovative, dynamische und bisher auch außerordentlich erfolgreiche sozi-

ale Marktwirtschaft nicht nur erhalten, sondern stärken und zukunftsfähig machen? Wie können wir freien und fairen Handel bewahren, wie können wir die unbestreitbaren Vorteile der Globalisierung für Deutschland nutzen und für unsere international aufgestellten Unternehmen, ganz besonders aber für kleine und mittlere Unternehmen, gestalten?

Welche nationalen Politiken sind wichtig? Wie ist die Rolle der europäischen Union? Welche globale Steuerung, welche neue soziale Ordnungspolitik brauchen wir zwischen den Staaten, auf den globalen Märkten (nicht zuletzt den Finanzmärkten), für technologisch führende multinationale Unternehmen mit hoher Innovationskraft?

Für Antworten auf diese Fragen sind neben der exponentiellen Zunahme der Globalisierung zwei ganz besonders wichtige „Megatrends“ zu berücksichtigen, die ganz erhebliche ökonomische und politische Bedeutung haben: die fortschreitende Digitalisierung sowie die Kontrolle des Klimawandels und die Einhaltung der Klimaziele.

► **Megatrend 1: Die Digitalisierung und ihre Folgen**

Digitalisierung ist ein Oberbegriff für eine ganze Klasse von innovativen Technologien mit digitaler Kommunikation und Produkten wie Big Data, e-Commerce und e-Government, Cloud Computing, Social Media, Supply Chain Management oder RFID. Digitalisierung wird bestehende Technologien fundamental verändern oder überflüssig machen. In Verbindung mit anderen neuen Technologien (Nano- und Biotechnologie, Robotik, Künstlicher Intelligenz, 3D-Druck u. v. m.) wird sie unsere Lebenswelt verändern, mit Konsequenzen für die Kommunikation, das Funktionieren der Zivilgesellschaft, für politische Teilhabe und soziale Interaktionen. Einige dieser Innovationen sind noch Gedankenexperimente, andere in der Forschungs- und Entwicklungsphase, andere schon in Marktnähe oder bereits auf den Märkten verfügbar. Mit Sicherheit ist dies aber nur die Spitze des Eisbergs. Damit verändert die Digitalisierung weiter Lebensbereiche sowohl die Intensität als auch die Qualität der Globalisierung.

40 Prozent der Weltbevölkerung sind 2017 digital vernetzt, gegenüber vier Prozent in 1995. Die digitale Revolution und Transformation wird weitere Innovationen auslösen, sie birgt große Chancen für Produktivitätswachstum in vielen Industrie- und Dienstleistungssektoren, auch im öffentlichen Sektor. Informationen und Bildung, Wissen und Real-Time Daten stehen allen Nutzern zu niedrigen Kosten zur Verfügung. Digitalisierung kann damit auch soziale und ökonomische Inklusion fördern. Neue

Mobilitätskonzepte werden möglich, die zu einer CO₂ Reduzierung beitragen können, eine alternde Bevölkerung kann ebenso profitieren wie Transparenz im öffentlichen Sektor und ein besserer und zielgenauerer Service von Staatsleistungen.

Dieser Vorteil ist allerdings nur die eine Seite der Medaille. Die Kehrseite ist die Gefährdung von Arbeitsplätzen und einmal erworbenen Fähigkeiten. Neue – digitale – Formen der Arbeit sind oftmals nicht durch die bisherigen sozialen Sicherheitsnetze abgedeckt. Digitalisierung bringt Sicherheitsprobleme und neue Kriminalität mit sich ebenso wie Einschränkungen oder Verlust von Privatsphäre im digitalen Raum. Es entstehen wiederum neue Möglichkeiten der Steuervermeidung und Wettbewerbsprobleme durch multinationale digitale Konzerne. Die klassische staatliche Haushaltsfinanzierung, Haushaltsführung und Haushaltskontrolle könnte gefährdet oder zumindest unsicherer werden. Aus tatsächlicher oder wahrgenommener ökonomischer und politischer Unsicherheit kann dieser Megatrend der Entwicklung die Institutionen des Staates unterminieren bzw. deren Legitimität in Frage stellen, mit weitreichenden politischen Konsequenzen. Allerdings muss die ökonomische Evidenz, die hier bei Korrekturen hilfreich sein könnte, erst noch theoretisch und empirisch entwickelt werden.

Digitalisierung wird Beschäftigung verändern, Forschung und Entwicklung beschleunigen, Fertigungsprozesse vereinfachen und eine Vielzahl neuer Geschäftsmodelle generieren. In diesem Prozess müssen die Beschäftigten eine selbstbestimmte und verantwortliche Rolle einnehmen. Dies ist die Aufgabe der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bildungs- und Sozialpolitik.

► **Megatrend 2: Klimawandel und Klimaschutz**

Die Beschlüsse zur Bekämpfung des Klimawandels in Paris machen klar, dass die Wachstumsmodelle der Industriestaaten des 20. Jahrhunderts endgültig Geschichte sein müssen. Ein weiter ungebremster Klimawandel wird nicht nur langfristig, sondern schon mittelfristig die ökologischen Grundlagen unserer industriellen Ökonomie dramatisch in Frage stellen. Die Wahrscheinlichkeit von Umweltkatastrophen ist bereits heute angestiegen, dies zeigen Zahlen und Berechnungen globaler Rückversicherer.

Je später, je langsamer und je zurückhaltender wir – die großen Schwellenländer und die reichen Industrieländer tragen hier die größte Verantwortung – diese Herausforderungen annehmen, die Umsetzung der Pariser Klimabeschlüsse verzögern, desto härter werden die Anpassungen in 20 oder 30 Jahren sein. Durch unzureichendes Handeln wird klassisches Wachstum ohne Rücksicht auf die Biosphäre am Ende überhaupt nicht mehr

möglich sein. Am Ende stellt sich nicht mehr nur die Überlebensfrage des alten kapitalistischen Wachstumsdogmas sondern die Überlebensfrage an sich.

Auch hier muss Deutschland die Chancen dieser notwendigen Transformation nutzen, je eher und je energischer, umso besser. Nationale Politik ist dabei wichtig, aber nicht ausreichend. Das Risiko Klimawandel stellt sich nicht lokal oder regional, sondern immer nur global. Umweltschäden bedrohen langfristig alle Länder, wenn auch zunächst in unterschiedlichem Maße. Besonders Entwicklungs- oder Schwellenländer, die durch einen steigenden Meeresspiegel besonders bedroht sind, werden hieran schwer zu tragen haben. Hier brauchen wir globale Solidarität.

Die schiere Größenordnung dieser zunehmenden „non-linearen“ – also kaum abschätzbaren – systemischen Risiken erfordert einen möglichst raschen globalen Transformationsprozess zu einem zumindest treibhausgasneutralen Wirtschaftsmodell. Einen solchen Transformationsbedarf hat es wohl in der Wirtschaftsgeschichte bisher nicht gegeben. Dieser Transformationsprozess, den wir politisch steuern müssen, bietet Chancen und Risiken weit über Wirtschaftsfragen hinaus. Hinter Wirtschaftsmodellen stehen berechnete Arbeitnehmer- und Wirtschaftsinteressen, aber auch Gesellschaftsmodelle und das Interesse von Zivilgesellschaften.

Es fehlt an den notwendigen Investitionen der öffentlichen Haushalte, gerade solchen, die Vorleistung für private Investitionen sind, z. B. bei den digitalen Netzen oder der Infrastruktur für erneuerbare Energien. Öffentliche Nettoinvestitionen waren auch in Deutschland über viele Jahre trotz voller Kassen real negativ. Viele Milliarden werden in den nächsten Jahren in alte und neue öffentliche Infrastruktur investiert werden müssen, auch und gerade um die private und öffentliche Produktivität zu erhalten und stärken.

Auch hier sind viele Politikbereiche gefordert, insbesondere die Forschungs- und Bildungspolitik, aber auch die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Finanz- und Wirtschaftspolitik kann und muss die finanzielle und strukturpolitische Basis „liefern“.

► Ein integriertes Politikkonzept für nachhaltiges und inklusives Wachstum

Deutschland besitzt viele der notwendigen Qualitäten, um die Chancen der Digitalisierung und des Klimawandels zu nutzen und ein neues langfristig nachhaltiges Wirtschaftsmodell zu entwickeln. Dennoch müssen dafür jetzt weitere wichtige Weichen gestellt werden.

Die zentrale Idee eines fortschrittlichen, nachhaltigen und inklusiven Politikkonzeptes ist es, die Themen Klimawandel, Digitalisierung, Produktivität und Inklusion nicht getrennt voneinander zu sehen, sondern als Facetten eines Gesamtproblems zu begreifen und es mit Hilfe eines „ganzheitlichen“ Politikkonzeptes anzugehen, mit gut abgestimmten ökonomischen Konzepten aber auch unter Beachtung weiterer Kriterien wie der subjektiven Lebenszufriedenheit. Wichtig ist es, die Zivilgesellschaft, die Sozialpartner_innen und weitere Gruppen von Beginn an auf breiter Front und möglichst aktiv einzubeziehen bzw. „Aussteiger“ möglichst zurückzuholen.

Wie wollen hier nicht defensiv „den Schaden begrenzen“. Es geht jetzt gerade darum, die Sozialdemokratie als Fortschritts- und Gerechtigkeitspartei zu profilieren und offensiv jetzt die Weichen für ein erfolgreiches Deutschland von morgen zu stellen.

Durch hohe Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit schaffen wir den notwendigen Mehrwert und öffnen die Chancen auf mehr nachhaltiges Wachstum sowie eine ausreichende Zahl qualitativ hochwertiger Jobs und können so dauerhaft Gerechtigkeit, Inklusion und gesellschaftliche, sowie politische Teilhabe und gemeinsame Verantwortung sichern.

Neue Studien (z. B. der OECD für die deutsche G20 Präsidentschaft) zeigen, dass gerade in der Verbindung der Verfolgung der Klimaziele und einer inklusiven Politik für Wachstum und Produktivität ein Erfolgsrezept für viele Volkswirtschaften liegen kann. Die Verfolgung der Klimaziele unter Berücksichtigung neuer – auch grüner – Technologien muss kein Risiko für Wachstum, Jobs oder die öffentlichen Haushalte sein, wenn die richtigen integrierten Politikkonzepte eingesetzt werden.

Bei den öffentlichen Investitionen besteht erheblicher Nachholbedarf, zunächst einmal für die Erneuerung der bestehenden öffentlichen Infrastruktur, z. B. beim öffentlichen Transport. Es bedarf nur geringer Zusatzausgaben, diese Investitionen „grüner“ auszurichten. Eine gut ausgebaute digitale Infrastruktur trägt direkt zu einer ökologisch nachhaltigen und CO₂ freien Wirtschaft bei, ebenso wie Energienetze für erneuerbare Energien.

Durch die immer noch sehr günstigen Zinsen für die öffentliche Kreditaufnahme haben viele Länder die Möglichkeit, kurzfristig den verfügbaren finanzpolitischen Spielraum zu nutzen, um zusätzliche nachhaltigkeits- und wachstumsfreundliche grüne Investitionen zu realisieren. Dies bekämpft eben nicht nur den Klimawandel, sondern auch die festgestellte Investitionsschwäche nach der Krise und fördert so auch das langfristige Wachstum und die Produktivität. Auch in Ländern, die keinen

Spielraum haben oder deren wirtschaftliche Lage derzeit keine Konjunkturstimulierung erfordert, kann durch eine wachstums- und nachhaltigkeitswirksame Restrukturierung des öffentlichen Haushalts ein solcher Effekt erzielt werden. Auch wenn finanzpolitische Nachhaltigkeit ein wichtiger Grundsatz ist und bleibt. Die „Schwarze Null“ ist jetzt eine falsche Strategie und auch durch die Schuldenbremse nicht gedeckt. Bei uns sind derzeit sowohl mehr Investitionen als auch eine bessere Zukunftsorientierung der Staatsausgaben jederzeit möglich. Es wäre auch zusätzlich zu prüfen, durch welche Modelle produktivitätsorientierte Investitions- und Konsumausgaben strategisch privilegiert oder durch neue Institutionen gefördert werden können.

Weitere Anreize für ein gleichzeitiges grünes „Umsteuern“ und langfristig nachhaltiges Wachstum können z.B. durch Veränderungen im Steuersystem, durch Entlastungen bei kleinen und mittleren Einkommen gegeben werden. Gleiches gilt für die Senkung von Sozialabgaben, für eine höhere Belastung von Spitzenverdienern, für eine höhere und vor allem aber breitere Bemessungsgrundlage bei den CO₂ Steuern sowie für höhere Erbschaftssteuern und andere vermögensbezogene Steuern, nicht zuletzt für eine Finanztransaktionssteuer.

Deutschland sollte in der Umweltpolitik eine Vorreiterrolle – gerade auch bei der Entwicklung neuer Technologien – einnehmen! Natürlich kann dies in einer offenen Volkswirtschaft wie Deutschland auch industrielle Wertschöpfungsketten in weniger ambitionierte Regionen umlenken. Neuere Forschungen – auch der OECD – zeigen, dass eine Vorreiterrolle in der Umweltpolitik keineswegs wachstums- oder jobschädlich sein muss: Der volkswirtschaftliche Effekt ist in den meisten Fällen neutral oder sogar positiv auf Wettbewerbsfähigkeit, Handel, ausländische Direktinvestitionen oder Beschäftigung. Zwar wandern Technologien ab, werden aber durch neue umwelt- und wachstumsfreundliche Technologien ausgeglichen. Durch mehr Ausgaben für Bildung,

Forschung und Entwicklung und den Technologietransfer von der Forschung in den Unternehmenssektor werden diese Ergebnisse noch unterstützt. Neue umweltverträgliche Technologien stellen große und dauerhafte Marktchancen für die private Wirtschaft und damit für hochqualifizierte Arbeit dar, die ebenfalls zum Wachstum und zur Produktivität beitragen. Selbstverständlich sollte der Klimaschutz im Einzelnen immer mit Augenmaß und dem Blick auf spezielle Regionen, Sektoren und Fertigungsprozesse, sowie im Dialog mit Industrie und Arbeitnehmer_innen umgesetzt werden.

Eine schnelle Umsteuerung auf ein weitgehend CO₂-neutrales Wirtschaftsmodell im Zeichen der Digitalisierung braucht eine schnelle Reallokation der Produktionsfaktoren. Schnelle, aber auch nachhaltige, faire und gerechte Reallokation braucht mehr Teilhabe und mehr Inklusion: Produktmarktreformen müssen Hand in Hand mit Arbeitsmarktreformen gehen. Der notwendige und oftmals im Detail schwierige Transformationsprozess muss offensiv begleitet werden: mit mehr lebenslanger Bildung, mit der Reform der Abgaben- und Sozialsysteme für neue digitale Arbeitsformen, mit aktiver Arbeitsmarktpolitik, in Abstimmung mit den Sozialpartner_innen und unter Beteiligung der Bürger_innen, unter der Beachtung der Gesamtwohlfahrt jenseits von Wachstum und Produktivität.

Ein derart integriertes Politikkonzept für ein nachhaltiges und inklusives Wirtschaftsmodell muss und kann für Deutschland ausdifferenziert entwickelt werden, es wird aber nicht ohne die europäische und globale Ebene funktionieren. Der Stopp der Erderwärmung und des Klimawandels, die positive Steuerung der Digitalisierung und anderer Technologien, die Herstellung und Sicherung inklusiver Produktivität lassen sich nicht entlang von Ländergrenzen steuern. Deutschland muss sich in Europa, in der G20, in der UN, bei den internationalen Organisationen und in der globalen Zivilgesellschaft engagieren.

Über den Autor:

Dr. Christian Kastrop ist stellvertretender Chefökonom und Direktor der Abteilung für Politische Studien der OECD in Paris.

Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von dem Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden und geben ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.