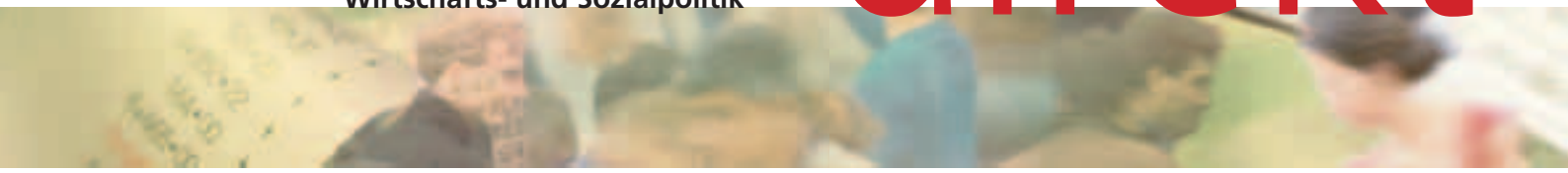
WISO direkt

Mai 2011

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik



Standortpolitik für soziale Demokratie

Eckpunkte einer Agenda für Deutschland

Alfred Pfaller und Philipp Fink [1]

Auf einen Blick

Standortpolitik für soziale Demokratie ist sowohl wirtschaftlichen als auch gesellschaftlichen Zielen verpflichtet. Sie muss ständig neu dafür sorgen, dass Deutschland vorteilhaft in den lukrativen Weltmärkten positioniert ist. Sie muss auf eine Produktionsstruktur abzielen, die ökologisch durchhaltbar ist und die hinreichend Raum lässt für die Lebenswelt der Menschen. Und sie muss danach trachten, das Niedriglohnreservoir auf dem Arbeitsmarkt auszutrocknen. Strukturwandel ist zu fördern und nicht zu bremsen, aber er muss im Sinne der dargelegten Zielmatrix moderiert werden.

Soziale Demokratie ist die Kurzformel für eine Gesellschaft,

- deren Menschen ihre gemeinsamen Lebensbedingungen in demokratischer Weise selbst gestalten;
- die allen ihren Mitgliedern eine angemessene Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand und am öffentlichen Leben ermöglicht, und die solidarisch für ihre hilfsbedürftigen Mitglieder einsteht;
- die ihren Mitgliedern große Freiheit für die Gestaltung ihres eigenen Lebens sowie große Chancen für die Entfaltung ihres Potenzials sichert.

Eine in diesem Sinne „sozialdemokratische“ Gesellschaft ist aber auch eine, die dem Wunsch ihrer Mitglieder nach materiellem Wohlstand entgegenkommt und deshalb auf hohe wirtschaftliche Leistungskraft angelegt ist. Der Begriff Produktionsstandort weist darauf hin, dass sich diese Leistungskraft auf international umkämpften Märkten bewähren muss. Die bei uns hergestellten Güter und Dienstleistungen sollten sich gut auf den großen Wachstumsmärkten im In- und Ausland verkaufen und dabei hohe Löhne ermöglichen. Unternehmen, die in diesem Sinne leistungsfähig sind, sollten die Produktion in Deutschland ausweiten bzw. aufnehmen. Die solchermaßen umrissene Wettbewerbsfähigkeit des Standorts schafft nicht nur direkt Ar-

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

beitsplätze und Einkommen, sie sichert auch die Produktionsausweitung in jenen Bereichen ab, die nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Dauerhafte Exportüberschüsse sollten nicht das Ziel sein, dennoch bildet ein wettbewerbsfähiger Produktionsstandort eine ökonomische Grundlage unseres Wohlstandes.

Das Ziel: eine nachhaltig leistungsfähige Wirtschaft im Dienste der Menschen

Damit ist Wettbewerbsfähigkeit eine ökonomische Vorraussetzung sozialer Demokratie. Dabei gilt zunächst: Denn was gut ist für den Wohlstand der Deutschen, ist gut für soziale Demokratie in Deutschland. Aber es ist nicht ganz so. Allerdings messen wir Wohlstand gemeinhin mit einem Indikator, dem Bruttoinlandsprodukt, der zentrale Aspekte gesellschaftlichen und individuellen Wohlergehens nicht einbezieht. Mehr noch, das Wirtschaften, das diesen gemessenen Wohlstand schafft und mehrt, droht – wenn es seinen eigenen Gesetzmäßigkeiten folgt – wichtige menschliche und gesellschaftliche Belange zu überrollen. Hier sind zusätzliche Signale angesagt, die freilich die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts nicht zu sehr gefährden dürfen.

Zu den Belangen, die im Markt typischerweise zu kurz kommen, gehört auch die langfristige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Sie ist zwar auch ein ökonomischer Imperativ, muss aber dennoch gegen die vom Markt belohnte Tendenz, freie, aber endliche Ressourcen zu verschwenden, durchgesetzt werden.

Insgesamt ergeben sich vier große Aufgaben für eine deutsche Standortpolitik im Sinne sozialer Demokratie:

1) Der Produktionsstandort Deutschland muss auf seine internationale Wettbewerbsfähigkeit bedacht sein;
2) die Produktion am Standort Deutschland darf unsere natürlichen Lebensgrundlagen nicht bedrohen;
3) die Leistungskraft der deutschen Wirtschaft soll dem Wohlstand aller Einwohner zugute kommen;
4) die Produktion am Standort Deutschland soll in einem umfassenden Sinn im Dienste der Lebensqualität der dort wohnenden Menschen stehen.

Politik für ein wettbewerbsfähiges Deutschland

Um den Markterfolg in Deutschland hergestellter Produkte (Güter und Dienstleistungen) auf Dauer zu sichern und so ein ständig steigendes Realeinkommen der Deutschen zu gewährleisten, muss man sich rechtzeitig auf künftige Marktbedingungen, d.h. die Innovationen und Entwicklungen anderswo, einstellen. Man muss Produkte für künftige Wachstumsmärkte entwickeln und dabei in Bezug auf Produktivität und Produktqualität den Vorsprung vor Niedriglohnstandorten wahren. Außerdem gilt es, wettbewerbsfähige Unternehmen an den Standort Deutschland zu binden.

Der Politik kommt die Aufgabe zu, für die Wirtschaft Bedingungen bereit zu stellen, die dies begünstigen (Infrastruktur, Grundlagenwissen und dessen Zugänglichkeit für die Wirtschaft, Humankapital, Vermeiden von Blockaden, mitunter auch Anfangssubventionen). Darüber hinaus kann die Politik Standortentwicklungsdiskurse moderieren, die der unternehmerischen Initiative strategische Orientierung geben und Dynamik verleihen sowie Potenziale für unternehmensübergreifende Synergien sichtbar machen. Zwar können Regierungen künftige Marktchancen nicht besser erkennen als markterprobte Unternehmen, aber ein gemeinsames diskursives Suchen ist oft effektiver als einzelwirtschaftliches „trial and error“. Zudem kann der Staat die Wahrnehmung der gemeinsam erkannten Chancen durch Prioritätensetzungen und Rahmenbedingungen befördern (z. B. Vorrang für Schienenverkehr, IT-gestütztes Lernen in Schulen, Verkehrsleitsysteme, Leistungsanforderungen an Produkte und Prozesse, die künftige Marktstandards vorwegnehmen).

Politik für ein ökologisch nachhaltiges Wirtschaften am Standort Deutschland

Um die übermäßigen, weil langfristig nicht durchhaltbaren oder hoch gefährlichen Belastungen der Umwelt zu verhindern, ist es langfristig unumgänglich, zu anderen Produktions- und Verbrauchsmustern zu gelangen. Die „ökologische Industriepolitik“ hat sich in Deutschland zum Ziel gesetzt, diesen Wandel frühzeitig herbeizuführen, mit dem Zusatzziel, darauf neue Wettbewerbsvorteile in künftigen „grünen“ Märkten zu begründen. Die Hebel, um das Verhalten von Produzenten und Konsumenten zu ändern, sind

einerseits staatliche Vorgaben und andererseits Preissignale. Allerdings kommt dies einer standortpolitischen Gratwanderung gleich. Denn ökologisch verantwortliches Produzieren bringt unmittelbar vor allem Wettbewerbsnachteile, wenn andere Standorte nicht mitziehen. Hinzu kommt das Risiko, dass bei den „grünen" Zukunftsmärkten auf „das falsche Pferd" gesetzt wird und der Weltmarkt nicht den aufwändig geförderten Technologien, sondern anderen (z. B. Atomkraft) den Vorrang gibt. Diesem Risiko steht freilich das Risiko des Zuspätkommens auf den Zukunftsmärkten bei industriepolitischer Enthaltsamkeit gegenüber.

Insgesamt ist der Spielraum für eine rein national konzipierte ökologische Industriepolitik begrenzt, solange die Konkurrenten in anderen Ländern zu ökologisch „unverantwortlichem" Unterbieten bereit sind. Zumindest ein wirkungsvoller Schutz des Weltklimas kommt um eine international koordinierte Umstellung von Produktion und Verbrauch nicht herum. Andernfalls wird selbst ein heroisches Hinnehmen von Wettbewerbsnachteilen in seiner Umweltwirkung von der Konkurrenz unterlaufen.

In der Zwischenzeit ist es jedoch keineswegs verkehrt, durch staatliches Fordern und Fördern die Steigerung der Energie- und generell der Ressourceneffizienz zu forcieren. Es gilt, technische Entwicklungen voranzubringen, die auf Dauer höchstwahrscheinlich Wettbewerbsvorteile hervorbringen werden, weil erstens (Energie)Ressourcen teurer und zweitens die Aufwendungen zu ihrer Einsparung im Zuge von technologischen Lernprozessen geringer werden. Unabhängig davon, was die Energiequellen der Zukunft sein werden, ist der sparsame Umgang mit ihnen im Sinne eines nachhaltigen Wirtschaftens.

Politik des Wohlstands für alle

Der Schlüssel dafür, dass alle Bewohner angemessen an den Früchten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit teilhaben, ist – trotz staatlicher Umverteilung und sozialer Sicherungssysteme – ein Arbeitsmarkt, der allen Arbeitswilligen ein Lohneinkommen nahe am nationalen Durchschnitt ermöglicht. Wichtige Stellschrauben für die Erfüllung dieser Bedingung liegen in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Aber auch die Produktionsstruktur am Standort Deutschland ist berührt.

Eine Politik, die nur die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts im Auge hat, läuft Gefahr, die Produktion für die international nicht umkämpften Segmente des Binnenmarktes als Quelle von Arbeitseinkommen und Wirtschaftswachstum zu vernachlässigen. Politik im Sinne sozialer Demokratie müsste bestrebt sein, Dynamik in den Binnenmarkt zu bringen, statt sich darauf zu verlassen, dass andere Staaten dies mit ihren Binnenmärkten tun. Ein entscheidender Hebel liegt hier in der Erhöhung der Lohneinkommen, die auf dem Arbeitsmarkt zu erkämpfen und von der Politik (Mindestlöhne, Verteilung der Steuerlast, Förderung gewerkschaftlicher Organisation) zu begünstigen wäre.

Die gewaltige Expansion des Niedriglohnsegments im Arbeitsmarkt ist eng damit verbunden, dass der Rückgang der Industriebeschäftigung infolge von Sättigungstendenzen bei fortschreitender Produktivitätssteigerung nicht durch eine simultane Ausweitung der Dienstleistungen begleitet war. So bildete sich ein Arbeitskräfteüberschuss, der die Löhne drückte. Aktivitäten wurden begünstigt, die auf Niedriglöhne gleichsam angewiesen sind. Wenn es nicht gelingt, diese Entwicklung zu korrigieren, droht der Strukturwandel hin zu den Dienstleistungen den Arbeitsmarkt weiter zu polarisieren. Stattdessen auf Industrie zu setzen, wäre indes illusorisch; denn die ist am Standort Deutschland ohnehin bärenstark. Vielmehr kommt es darauf an, außerhalb des Industriesektors mehr Wachstum zustande zu bringen und das Niedriglohnreservoir auszutrocknen.

Eine darauf ausgerichtete Politik muss Produktionsprozesse begünstigen, die auf gut ausgebildete, relativ selbstständig agierende Arbeitskräfte setzen und nicht auf einen betonten Dualismus von disponierenden und gering qualifizierten ausführenden Kräften. Wiederum ist die Aus- und Weiterbildung ein entscheidender Hebel. Aber das Ausschalten der Niedriglohn-Option ist mitentscheidend für die Rückkehr zu einer Produktionsstruktur des Wohlstands für alle.

Politik, die Produktion in den Dienst der Menschen stellt

Die kaufkraftgestützte Nachfrage auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten bildet die Wünsche und Präferenzen der Menschen nur teilweise ab. Nicht nur, dass der Markt die Präferenzen der Reichen bevorzugt bedient (dies ist eine Vertei-

lungsfrage). Für wichtige Aspekte von Lebensqualität gibt es keine funktionierenden Märkte. Diese Aspekte betreffen vor allem das Arbeitsleben, das wesentlich über Zeitverfügbarkeit, Stressbelastung sowie die Möglichkeiten für gemeinsame Lebensplanung entscheidet und das diesbezüglich vielfach nur stark begrenzte Optionen anbietet („Take it or leave it!"). Wohl ist bei uns die Unterordnung der „Lebenswelt" unter die (scheinbaren) Effizienz- und Flexibilitätsanforderungen der Wirtschaft weniger krass als in manchen anderen Ländern. Aber sie hat stark zugenommen. Den Produktionsabläufen (wieder) mehr Zugeständnisse an die „Lebenswelt" abzuringen, ist eine politische Aufgabe im Dienste sozialer Demokratie.

Derartige Zugeständnisse bedingen einen gewissen Verzicht auf materiellen Output und damit Geldeinkommen. Es gälte, diesen Verzicht nach Maßgabe der Präferenzen der Menschen zu arrangieren, ohne dass die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts gefährdet wird. Andererseits gilt es, die Produktion so zu organisieren, dass Lebens- und Arbeitswelt kompatibler werden. Auch hierfür müssten Anstöße von der Politik ausgehen (Vorgaben, Anreize, Thematisierung).

Strukturwandel ist zu moderieren

Eine Zukunft sichernde Strukturpolitik darf sich nicht dazu verleiten lassen, Produktionsstrukturen zu verteidigen, von denen heute noch viele Arbeitsplätze abhängen, die aber langfristig nicht zu retten sind bzw. die in einer umweltverträglichen Wirtschaft keinen Platz mehr haben. Andererseits ist es nicht mit einer solidarischen Gesellschaft vereinbar, die betroffenen Menschen (die „Modernisierungsverlierer") schutzlos dem Strukturwandel auszuliefern. Den Menschen ist Anpassung zuzumuten (anders geht es gar nicht), aber sie sollten auch in die Lage versetzt werden, diese Anpassung ohne traumatischen sozialen Abstieg zu bewältigen. Notfalls sind Übergangsfristen einzurichten, die aber nicht als Problemverschiebung in die Zukunft konzipiert sein dürfen (etwa im Hinblick auf anstehende Wahlen). Besser als das Trachten nach Zeitgewinn ist ein vorausschauendes Humanressourcen-Management, das den unvermeidbaren bzw. wünschenswerten Strukturwandel möglichst frühzeitig antizipiert und im Hinblick darauf versucht, Arbeitskraft- und Jobangebot in Einklang zu bringen („Save the Workers, not the Jobs"). Weiterbildung ist hierfür unabdingbar, aber zudem braucht es eine Art marktorientiertes Leitsystem, das Frühwarn- mit Angebotsfunktionen verbindet, so wie es etwa in Schweden praktiziert wird.

Der durchwachsene Primat der Wettbewerbsfähigkeit

Im Konzept der sozialen Demokratie steht die Wirtschaft im Dienste der Menschen. So gesehen geht es letztendlich nicht darum, dass der Produktionsstandort Deutschland möglichst leistungsfähig ist, sondern dass er möglichst menschenfreundlich im Sinne der hier durchdeklinierten Zielmatrix ist. Wirtschaftliche Leistungskraft ist eines der Mittel hierfür.

Andererseits ist die im internationalen Wettbewerb unter Beweis zu stellende Wirtschaftskraft die Voraussetzung für das Erreichen der darüber hinausweisenden gesellschaftspolitischen Ziele. Letztere, so könnte man sagen, betreffen die Gestaltung des wettbewerbsfähigen Standorts. Wer soziale Demokratie will, darf die Wettbewerbsfähigkeit nicht vernachlässigen. Sobald diese gefährdet erscheint, wird alles andere leicht zweitrangig. Erst der nachhaltige wirtschaftliche Erfolg verschafft den darüber hinausgehenden Gestaltungsbemühungen die umfassende politische Unterstützung, die sie benötigen. Die ständige vorausschauende Modernisierung des Standorts Deutschland ist zwar nicht das letztendliche Ziel, aber der unverzichtbare erste große Schritt dorthin. Jeder Versuch, andere Aspekte der Zielmatrix zu Lasten des Wirtschaftsstandorts zu verfolgen (etwa durch den Schutz nicht mehr wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze), wird wahrscheinlich scheitern.

Dennoch müssen bereits bei dem unverzichtbaren ersten Schritt die anderen Teile der Matrix mitbedacht werden. Sonst besteht die Gefahr, dass diese auf Dauer einer rein wirtschaftlich konzipierten Standortpolitik geopfert werden. Die Agenda sozialer Demokratie muss ambitioniert sein und kann sich nicht mit Erfolgen zufrieden geben, mit denen sich andere politische Richtungen sehr wohl zufrieden geben.

---

1 Dr. Alfred Pfaller ist Mitglied des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Dr. Philipp Fink ist Referent der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | ISBN: 978-3-86872-720-3