

GESELLSCHAFT

DIE ZUKUNFT GESTALTEN



INNOVATIONEN FÖRDERN, ZUSAMMENHALT STÄRKEN



WO STEHEN WIR?

Deutschland steht international für das Modell einer sozialen Marktwirtschaft, in der das Marktgeschehen nicht sich selbst überlassen bleibt, sondern auch im Sinne der gesellschaftlichen Wohlfahrt gestaltet wird. Hierzu zählen auch das Prinzip einer gerechten Verteilung des gemeinsam Erwirtschafteten und die wirtschaftliche und soziale Absicherung der einzelnen Arbeitenden. Instrumente hierfür sind ein ausgefeiltes Arbeitsrecht, eine Sozialpolitik, die das Leben von Einzelnen und Familien gegen die großen Lebensrisiken absichert, eine Gesellschaftspolitik, die den sozialen, kulturellen und politischen Anliegen der Menschen Gehör verschafft, und die Sozialpartnerschaft, die institutionalisierte Abstimmungsprozesse und Mitbestimmung gewährleisten soll.

Deutschland ist in vielen Wirtschaftszweigen führend und wird als anpassungsfähige Volkswirtschaft gesehen. Hintergrund dafür ist neben einer relativ niedrigen Arbeitslosenquote die gute Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009. Das Erfolgsmodell hat jedoch Schattenseiten. Der Spagat zwischen wirtschaftlichem Wohlstand und sozialem Ausgleich scheint nicht zu gelingen. **DAS ENDE DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT?** Deutliche *Risse* im Bild von Deutschland als sozialer Marktwirtschaft sind spätestens seit den 80er Jahren zu erkennen. Um auf die Krise am Arbeitsmarkt zu reagieren, wurde der Kündigungsschutz gelockert und geringfügige Beschäftigung befördert (→ **ERWERBSTÄTIGKEIT**). Unternehmen sollten Arbeitskraft flexibler nutzen können; Absicherungen für Erwerbstätige wurden zurückgeschraubt. Mit den »Hartz«-Gesetzen wurden auch denen, die über Jahrzehnte hinweg in die sozialen Sicherungssysteme eingezahlt hatten, harte Einschnitte zugemutet. Arbeitssuchende wurden Gegenstand einer »aktivierenden« Arbeitsmarktpolitik, mit der auch eine Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus als zumutbar gilt.

Der Sozialstaat wurde als zu kostspielig und als Wettbewerbsnachteil interpretiert. Folge waren einschneidende Reformen; bisherige Standards wurden sukzessive abgesenkt (LESSENICH 2008). Das Aufbrauchen von Ersparnissen oder die Kündigung von Lebensversicherungen, die die Familie schützen sollten, wurde ebenso als zumutbar bewertet wie der Auszug aus der Wohnung und dem vertrauten Lebensumfeld. Auch Notlagen, in die Menschen unverschuldet gerieten, wurden nicht mehr durch den Staat aufgefangen (z.B. Berufsunfähigkeit).

SOZIALE UNGLEICHHEIT ALS NEUE REALITÄT. Auch wenn Deutschland im internationalen Vergleich noch immer ein hohes Niveau an sozialer Absicherung aufweist, hat für viele Menschen im Land die *soziale Ungleichheit* ein zu hohes Ausmaß erreicht (BMAS 2016a; MAU/HEUER 2016). Hierbei handelt es sich keineswegs nur um eine »gefühlte« Schieflage. Zu Beginn der 2000er Jahre waren die Einkommen in Deutschland deutlich gleichmäßiger verteilt (BUNDESREGIERUNG 2017).

Während lange Zeit davon ausgegangen wurde, dass Ungleichheit gut für das *Wirtschaftswachstum* sei, verbreitet sich inzwischen auch in der Ökonomie die Auffassung, dass sich Ungleichheit ab einem bestimmten Maß negativ auf die Wirtschaft auswirkt (OECD 2015; PALLEY 2016; BEHRINGER et al. 2016). Eine Berechnung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigt, dass der Anstieg der Ungleichheit in Deutschland zwischen 1991 und 2015 die wirtschaftliche Entwicklung merklich gedämpft hat: Wäre die Einkommensungleichheit auf dem Niveau von 1991 geblieben, hätte das deutsche Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2015 um 40 Milliarden Euro höher gelegen (ALBIG et al. 2016).

DIE WIRTSCHAFT MELDET ERFOLGE. Den Einschnitten im Sozialsystem steht inzwischen eine wirtschaftliche *Erfolgsbilanz am Arbeitsmarkt* gegenüber. Vor allem die Industrie gilt als Wachstumsmotor: Im Gegensatz zur ausgeprägten De-Industrialisierung in vielen anderen Ländern weist Deutschland einen *stabilen industriellen Kern* auf. Trotz des hohen und weiter steigenden Anteils an Dienstleistungsarbeit (70 Prozent) bleibt die Industrie in absoluten Zahlen stabil. Was noch vor zehn Jahren vielerorts als Auslaufmodell galt, wird inzwischen (international) wieder als Stärke betrachtet. Deutschland wird das Potenzial attestiert, einen eigenen, *starken Wachstumspfad* entwickeln zu können (BORGER 2016; PROGNOSE AG 2016; IFO 2017).

EIN ERFOLG MIT ABHÄNGIGKEITEN. Dennoch ist an die *hohe Exportabhängigkeit* des Erfolgs zu erinnern. Die Außenhandelsüberschüsse sind hoch; die Binnennachfrage ist vergleichsweise schwach, wenngleich Letztere in den vergangenen Jahren (auch infolge der Einführung des Mindestlohns und Lohnsteigerungen bei Tarifabschlüssen) etwas gestiegen ist. Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss überschreitet schon seit Jahren den für die Feststellung eines makroökonomischen Ungleichgewichts nach EU-Regeln maßgeblichen Schwellenwert von sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts und lag im Jahr 2016 bei fast neun Prozent.

Gleichwohl trifft für Deutschland zu, was für die meisten hoch entwickelten Volkswirtschaften gilt: Das Wachstum ist niedrig. Auch die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigenstunde steigt sehr langsam. Während sie im Zeitraum von 1995 bis 2005 noch um durchschnittlich 1,9 Prozent jährlich zunahm, betrug der Anstieg für die Jahre 2005 bis 2014 nur noch 0,8 Prozent. Es gibt unterschiedliche Erklärungen für die niedrigen Wachstumszahlen, wie z.B. die Integration von mehr Beschäftigten in den Arbeitsmarkt, bereits vollzogene Outsourcing-Wellen, eine Verlangsamung der Innovationen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) oder die Expansion des Dienstleistungssektors.

NIEDRIGE STAATLICHE INVESTITIONSTÄTIGKEIT. Mit weniger als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (2016) ist die Investitionsquote in Deutschland niedrig. Vor allem die öffentliche *Infrastruktur* wurde jahrzehntelang vernachlässigt und gilt noch immer als unterfinanziert¹ (BMWi 2016). Dies betrifft das Verkehrsnetz ebenso wie die Kinderbetreuung in Westdeutschland und die Angebote für Pflegebedürftige. Die OECD hat Deutschland wiederholt empfohlen, mehr in die (soziale) Infrastruktur, insbesondere in Bildung, zu investieren. Im internationalen Vergleich ist der öffentliche Dienst schwach ausgeprägt,² die staatlichen Ausgaben für Bildung sind unterdurchschnittlich ($\rightarrow$ **QUALIFIZIERUNG**). Wenn trotz hoher Steuereinnahmen das Schulwesen und die Universitäten unterfinanziert sind, wird es schwierig mit der digitalen Transformation.

1 Relativ zur Wirtschaftsleistung sind die *Bruttoanlageinvestitionen* des Staates im Trend schon seit Jahrzehnten rückläufig. Die staatliche Investitionsquote betrug 1970 noch 4,7 Prozent, 2013 waren es nur noch 1,6 Prozent (RIETZLER 2014). Den höchsten – und weiterhin wachsenden – Investitionsbedarf haben die Kommunen (KfW RESEARCH 2016).

2 2004 arbeiteten in Deutschland 11 Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Von allen OECD-Ländern ist nur in Japan der Anteil an den Gesamtbeschäftigten niedriger (STATISTA ohne Jahr).

DEUTSCHLAND DRIFTET AUSEINANDER. Die Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg streut nach Region. Während es Regionen mit Vollbeschäftigung gibt, ist die Arbeitslosigkeit in anderen Gebieten anhaltend hoch. Die regionale Ungleichheit verfestigt sich bzw. nimmt teilweise sogar noch zu. Einzelne Regionen befinden sich in einem Teufelskreis aus Verschuldung, Arbeitslosigkeit und Abwanderung (ALBRECHT et al. 2016). Im internationalen Vergleich sind die regionalen Differenzen zwar (noch) nicht extrem ausgeprägt, dennoch zeigen sich problematische Tendenzen. Zwischen Ost und West, Nord und Süd, aber auch zwischen einzelnen Kommunen wachsen die sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede. Aufgrund der höheren Lebenshaltungskosten sind in den deutschen Großstädten gut 21 Prozent der Einwohner kaufkraftarm, während es auf dem Land weniger als 14 Prozent sind (RÖHL 2016). Die Schaffung *gleichwertiger Lebensverhältnisse* in ganz Deutschland ist jedoch vom Grundgesetz vorgegeben und stellt eine wichtige Voraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt dar.

SOZIALPARTNERSCHAFT IN DER BEWÄHRUNGSPROBE. Die Sozialpartnerschaft steht, da sie Interessengegensätze zu überwinden versucht, seit jeher unter Rechtfertigungsdruck (→ ERWERBSTÄTIGKEIT). Ihre Bewertung ist dabei Konjunkturen unterworfen: Waren die Gewerkschaften hierzulande zeitweise als »Wachstumsbremse« verschrien, wenn nach einem Schuldigen für eine angespannte Wirtschaftslage und wachsende Arbeitslosigkeit gesucht wurde, so gilt Mitbestimmung in der internationalen Forschung seit Langem als Standortvorteil, weil das deutsche System sehr flexibel passfähige Lösungen auf Branchen-, Unternehmens- und Betriebsebene ermöglicht (z.B. GOLDSCHMIDT 2016). Die Notwendigkeit einer Revitalisierung der Sozialpartnerschaft wird daher breit diskutiert – und findet bereits Eingang in Reformvorschläge zur Arbeitswelt (BMAS 2016b; JIRJAHN 2011).

2014 arbeiteten 46 Prozent der westdeutschen und 39 Prozent der ostdeutschen Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben und Unternehmen. Während der gewerkschaftliche Organisationsgrad und die Tarifbindung in der Industrie trotz eines sinkenden Trends noch immer stark ausgeprägt sind, fallen beide in Handwerks- und Dienstleistungsbranchen schwächer aus. Gerade diese Branchen erbringen aber im Rahmen von Outsourcing-Prozessen immer größere Anteile der

industriellen Produktion. Neben dem Ost-West-Gefälle ist bei der Tarifbindung auch ein Gefälle nach Betriebsgröße erkennbar (→ ERWERBSTÄTIGKEIT).

Da Ausgleich in der sozialen Marktwirtschaft maßgeblich durch die Sozialpartnerschaft erzielt wird, ist die abnehmende Tarifbindung problematisch. Sozialpartnerschaftliche Lösungen bieten nicht nur den Unternehmen, sondern auch für Erwerbstätige eine Langfristorientierung. Die Abnahme der Tarifbindung wird in der Forschung als bedeutender Faktor für die Ungleichheit im Land interpretiert (MAU 2015b; BOSCH/KALINA 2015).

WORAUF SOLLTEN WIR UNS VORBEREITEN?

In Deutschland schauen viele mit Faszination und Sorge zugleich auf das Silicon Valley, das weltweit zur Chiffre für Innovation, Wachstum und »Disruption«³ geworden ist. Einen Gegenentwurf stellt das chinesische Modell dar: Statt Wagniskapital tritt hier der Staat auf den Plan. Dieses Modell zeichnet sich durch ein nicht minder dynamisches Wachstum aus. Unternehmen wie der Telekommunikationsausrüster ZTE und der Telekommunikationsanbieter Huawei haben sich innerhalb kurzer Zeit von reinen Produktionsstätten zu weltweit tätigen Hightech-Konzernen entwickelt (BAUMS/SCOTT 2013).

WIE BEHAUPTET SICH DIE DEUTSCHE WIRTSCHAFT? Während manche befürchten, dass Deutschland Gefahr laufe, in der digitalen Transformation zur »verlängerten Werkbank« des Silicon Valley, also zum Zulieferer zu werden, weil die Innovationen von anderen ausgingen (u.a. KEESE 2016), prognostizieren andere eine Fortsetzung des wirtschaftlichen Erfolgs. Sie begründen das mit den Vorteilen des deutschen Produktionsmodells: der soliden, forschungsintensiven industriellen Basis, einem produktiven Dienstleistungssektor, flexibler Qualitätsproduktion, einer Vielzahl von mittelständischen, international agierenden Betrieben, dem dualen Berufsausbildungssystem und der engen Zusammenarbeit zwischen anwendungsorientierter Forschung und industrieller Fertigung (LANG et al. 2016; HBS 2016).

Deutschlands Innovationskraft scheint ungebrochen. Laut dem Global Innovation Index ist Deutschland inzwischen unter den Top Ten (CORNELL UNIVERSITY et al. 2016). Deutschland gehört zu den führenden Staaten beim Roboterbau und bei der Sensorik, ebenso wie bei der Steuerungs- und Anlagentechnik (BEISE/SCHÄFER 2016).

TRANSFORMATION DER SOZIALPARTNERSCHAFT. Der technologische Fortschritt bringt nicht nur neue Geschäftsmodelle und Organisationsmodelle hervor, sondern provoziert auch die Infragestellung bis-

3 Disruption meint hier eine durch technologische Entwicklungen ausgelöste »bruchartige« Transformation traditioneller Geschäftsmodelle und Wertschöpfungsketten (CHRISTENSEN 1997).

heriger Rechte und Vereinbarungen. Der Strukturwandel, so einige Arbeitgeber, erfordere eine Überprüfung bisheriger Standards; dies zeigt sich beispielsweise in der Debatte um das Arbeitszeitgesetz (BDA et al. 2016; BDA 2017). Gewerkschaften wiederum verteidigen das Erreichte und sehen Bedarf, das dreistufige *System der Schutzrechte* – gesetzliche Mindeststandards, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen – in die neue Arbeitswelt zu überführen. Zur abnehmenden Tarifbindung kommt hinzu, dass es in vielen kleinen und mittleren Unternehmen keine Betriebsräte gibt, die die Tarifverträge mit Leben füllen könnten (ELLGUTH/TRINCZEK 2016). Vor diesem Hintergrund gewinnen Ansätze zur Stärkung der Sozialpartnerschaft, der Tarifbindung und Mitbestimmung an Resonanz, auch in der Bundesregierung.⁴

4 Der Entwurf für das Weißbuch »Arbeiten 4.0« des BMAS setzt in seinen Reformvorschlägen auf Anreize für den Beitritt in Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften (BMAS 2016b).

Die deutsche Unternehmensmitbestimmung wird vor allem durch die zunehmend grenzüberschreitende Unternehmensorganisation herausgefordert. Die Entscheidungszentren der Unternehmen befinden sich dabei immer häufiger außerhalb

Deutschlands. Das europäische (Gesellschafts-)Recht, etwa mit der Rechtsform der Societas Europea (SE), und Lücken in den deutschen Mitbestimmungsgesetzen beschleunigen Flucht vor und Umgehung von Mitbestimmung.

DIE SUCHE NACH DER DIGITALEN DIVIDENDE. Die Forschung führt 0,37 Prozentpunkte des jährlichen Wirtschaftswachstums in den Industrienationen zwischen 1993 bis 2007 auf den Einsatz von Robotern zurück (GRAETZ/MICHAELS 2015); Unternehmensberater prognostizieren Billionen-Zuwächse an industrieller Wertschöpfung für Europa (ROLAND BERGER 2015). Dennoch hat sich die Digitalisierung noch nicht als der erhoffte Motor für Wachstum und Produktivität erwiesen. In Deutschland wuchs die Wirtschaft 2009 und 2010 nach dem krisenbedingten Konjunkturéinbruch zwar deutlich, danach flachte das Wachstum jedoch wieder ab und erreichte 2016 1,9 Prozent (2017 voraussichtlich: 1,5 Prozent, PROJEKTGRUPPE GEMEINSCHAFTS-DIAGNOSE 2017).

Digitale Investitionen lassen sich schwieriger in Gewinnsteigerungen umsetzen als erhofft (WORLD BANK GROUP 2016). Auch das Produktivitätswachstum zeigt nicht die exponentiellen Sprünge, die erwartet wurden. Im Gegenteil hat sich das Produktivitätswachstum in

vielen hoch entwickelten Industrieländern seit den 90er Jahren (BDI 2016) deutlich abgeschwächt.⁵ Die Debatte über die Gründe ist noch im Fluss; die Deutungen variieren: Sind für die einen die Erträge der Digitalisierung schon mehr oder weniger ausgeschöpft bzw. für die Zukunft überschätzt (HORN et al. 2017), vermuten andere, dass es noch dauert, bis die Effekte der technologischen Innovationen »durchsickern«, bzw. dass diese zwar vorhanden sind, sich aber (bislang) nicht messen lassen (WEBER et al. 2017).

DIE RESSOURCEN DES STAATES. Der Staat sorgt über sein System an Transferleistungen nicht nur für einen fairen Ausgleich in der Gesellschaft, er stellt auch die *Basis für ökonomische Aktivitäten* zur Verfügung – über Investitionen in die Infrastruktur: in das Verkehrsnetz, das Bildungssystem, in Kinderbetreuung und Schulen, das Gesundheitswesen und öffentliche Verwaltung. Darüber hinaus investiert er in Forschung und Entwicklung, die sich Gründer/innen und etablierte Unternehmen zu eigen machen, um darauf Geschäftsmodelle aufzubauen und weitere Innovationen hervorzubringen.

Alle diese Investitionen wollen solide finanziert sein. Es ist also wichtig, die Einnahmen des Staates in den Blick zu nehmen. Angesichts von Globalisierung und Digitalisierung stellt sich dabei auch die Frage, wie der Staat am besten Zugriff auf Unternehmensgewinne erlangen kann. Die Vorschläge reichen von einer *Maschinen- und Robotersteuer* (vertreten etwa vom Chef der Deutschen Post, Frank Appel) über eine Wertschöpfungsabgabe⁶ (so z.B. die österreichischen Sozialdemokraten) bis hin zu Überlegungen zu einer *Datensteuer*. Im Detail stoßen jedoch alle Vorschläge auf Hürden. Eine Maschinensteuer beispielsweise würde Unternehmen der klassischen Industrie gegenüber der Digitalwirtschaft benachteiligen.

Da aber noch nicht absehbar ist, welche Effekte die Digitalisierung auf die Zahl der Arbeitsplätze, das Steueraufkommen, die Sozialversicherungen und die Verteilung der Einkommen in Deutschland und weltweit haben wird, wird die Debatte um den Zugriff auf die Digitalisierungsgewinne weiter zu führen sein.

5 Dieses »Produktivitätsrätsel« beschäftigte schon in den 1930er Jahren den Ökonomen Alvin Hansel (BMAS 2016b). Heute sind der Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman sowie der Harvard-Ökonom und ehemalige US-Finanzminister Lawrence Sumner prominente Vertreter der These der »säkularen Stagnation« (RÜRUP 2015).

6 Als Wertschöpfungsabgabe wird die Umstellung der Bemessungsgrundlage für die Abgaben zur Sozialversicherung von der Lohnsumme der Unternehmen auf die Wertschöpfung der Unternehmen verstanden.

WO KÖNNEN WIR ANSETZEN?

Eine leistungsstarke Volkswirtschaft ist auf den Beitrag der arbeitenden Menschen angewiesen, denen die Erwerbstätigkeit materielle Sicherheit, sozialen Wohlstand und eine sichere Perspektive liefern soll. Der *Staat* hat dabei eine *bedeutende Rolle* zu spielen: Er sichert gute Bedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten und Innovationen, garantiert aber auch einen Ausgleich der Interessen, indem er die Einzelnen nicht den Kräften des Marktes überlässt und für *soziale Wohlfahrt* sorgt.

Wenn die Empfindung zunimmt, dass diese Beschreibung mehr einer normativen Zielvorstellung als der gelebten Realität entspricht, besteht *Handlungsbedarf*. Zwei Optionen sind denkbar: In der ersten verabschiedet man sich gleich ganz vom Leitbild der sozialen Marktwirtschaft, denn nichts erzeugt mehr Politikverdruss als die Beschwörung von Leerformeln. Die zweite Option verlangt nach einer grundlegenden *Wiederbelebung der sozialen Marktwirtschaft*, die diesem Namen auch gerecht wird. Bislang ist der Zuspruch zur zweiten Option über die politischen Lager hinweg ungebrochen groß – aber eine konkrete Umsetzung ist noch nicht erkennbar.

Der Strukturwandel, der sich durch die technologischen Innovationen vollzieht, bietet hier eine Chance. Er wirft viele an Arbeit geknüpfte Fragen neu auf, die von Rechten und kollektiven Regelungen bis hin zum Verständnis von Wohlstand und Produktivität reichen. Auch steht mit dem Strukturwandel das Verhältnis von Staat, Wirtschaft, Sozialpartnerschaft und Zivilgesellschaft zur Debatte: Wer soll nicht nur angehört, sondern auch wirklich beteiligt werden? Die digitale Transformation eröffnet eine erneute historische Chance: Der Staat kann sich als Akteur ihrer Gestaltung begreifen und so die soziale Marktwirtschaft zukunftsfähig machen. Dies gelingt durch ein tatsächliches Zusammenspiel von wirtschaftlicher Prosperität, ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Wohlfahrt.

DER STAAT WIRD AKTIV

Dem Staat kommt in jeder Demokratie und insbesondere in einer sozialen Marktwirtschaft eine Schlüsselrolle bei der Gestaltung von Wandel zu. Er bündelt die Bedürfnisse und Wünsche, moderiert den Ausgleich zwischen den Interessen und bezieht zentrale gesellschaftliche Akteure wie Sozialpartner und NGOs in die Entscheidungsfindung ein. In diesem Verständnis ist der Staat nicht als »Nationalstaat« gedacht, sondern als *Repräsentant pluraler Interessen*, der auf den unterschiedlichsten Ebenen des Politischen (international bis kommunal) Lebensbedingungen gestaltet. Dieses Staatsverständnis gilt es zu verteidigen in einer Situation, in der sich Kräfte von rechts (AfD, Pegida) zu Sprachrohren des »wahren Volkswillens« und zu Fürsprechern »direkter Demokratie« erklären.

In einer sich rasant verändernden Welt kann der Staat kaum einen Masterplan für die Zukunft vorgeben. Er kann und muss stattdessen über die demokratischen Wege der Beteiligung einen Prozess initiieren und moderieren, in dem Interessen und Bedürfnisse gehört werden und eine gemeinsame *Verständigung über die Ziele der Transformation* erfolgt. Im Themenfeld Arbeit kann er mit Sozialpartnern und Arbeitsforschung ein Sensorium dafür entwickeln, wie sich wirtschaftliche Aktivitäten verändern werden und wie sich technologische Innovationen in der Arbeitsorganisation und -gestaltung nutzen lassen. Er muss dabei, folgt er dem Grundgedanken der sozialen Marktwirtschaft, den Ausgleich zwischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen im Blick behalten.

DENKANSTOSS DER STAAT

ALS GESTALTER DER TRANSFORMATION

Zur Digitalisierung der Arbeitswelt existieren zahlreiche, zumeist tripartistisch organisierte Initiativen (z.B. »Plattform Industrie 4.0«, »Dialogprozess Arbeiten 4.0« des BMAS und die »Hightech-Strategie« der Bundesregierung). Auch einzelne Bundesländer haben als Impulsgeber für diese Fragen Kommissionen, Beraterkreise und Räte einberufen. Die Kommission empfiehlt, diese Aktivitäten stärker miteinander zu verzahnen und unter Einbeziehung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft eine *Innovationsstrategie* zu entwickeln.

In ihr sollten die *Ziele und Leitprinzipien* für die Transformation der Arbeitswelt entwickelt werden. Hierbei sollten technologische und soziale Innovationen zusammengedacht werden. Das bedeutet unter anderem, die Transformation der Arbeit umfassend, vor allem in ihren gesellschaftlichen Effekten und Möglichkeiten, auszuleuchten. Die Innovationsstrategie sollte nicht zu eng entlang von Branchen definiert werden, sondern die neu entstehenden Zusammenhänge und Abhängigkeiten von Wertschöpfungsprozessen über Branchengrenzen hinweg berücksichtigen. Auch wurde bislang in den diversen Plattform-Aktivitäten zu wenig Augenmerk auf die Dienstleistungen gerichtet; dies gilt in besonderem Maße für die sozialen Dienstleistungen. Sie sollten als integrativer Teil einer ganzheitlichen Innovationsstrategie definiert werden.

→ DENKANSTOSS EIN WEITES INNOVATIONSVERSTÄNDNIS

Die Kommission schlägt einen breiten Innovationsbegriff vor, der *technologische und wirtschaftliche Innovationen* im Zusammenhang mit *ökologischen und sozialen Innovationen* begreift.

Wenn es gelingt, technische Innovationen dazu zu nutzen, gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen, werden sie zu sozialen Innovationen, die beispielsweise der Erhaltung der Umwelt, der Fortbewegung, der Bekämpfung von Krankheiten, der Kommunikation dienen. Zum anderen sind Innovationen – und dies gerät angesichts der Fokussierung in der öffentlichen bzw. medialen Debatte auf »Industrie 4.0« oft aus dem Blick – nicht zwingend technischer Natur; es kann sich auch um reine »soziale« Innovationen handeln.

Daniel Buhr definiert den Begriff soziale Innovationen als »Neuerungen, die einerseits zur Verbreitung und Diffusion technischer Entwicklungen auf der gesellschaftlichen Ebene beitragen und andererseits Praktiken darstellen, die von betroffenen Personen, Gruppen und Organisationen entwickelt und genutzt werden und zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen dienen« (BUHR 2015). Danach war die Einführung der betrieblichen Mitbestimmung im Jahr 1952 eine soziale Innovation. Soziale Innovationen sind nicht minder relevant für wirtschaftlichen Erfolg als technische Innovationen. Eine Innovation, die zugleich technisch, ökologisch und sozial war: die Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung in den 70er Jahren (»Blauer Himmel über der Ruhr«).

Technologische Innovationen haben das Potenzial, Wirtschaftsaktivitäten anzuregen. Sie sind damit Wegbereiter für Produktivitätssteigerung und *materiellen Wohlstand*, bergen aber auch die Gefahr, dass Technik nicht im Interesse der Bürger/innen angewandt wird. Es ist diese *Ambivalenz des technologischen Fortschritts*, die den Begriff der *Innovation* voraussetzungsfull macht – und nach einer Vergewisserung über sein Verständnis verlangt.

Nötig scheint eine *Abwägung zwischen dem Möglichen und dem gesellschaftlich Gewollten*. Welche neuen Technologien halten wir für eine Verbesserung der Lebensqualität und eine Innovation im ganzheitlichen Sinne? Welche Neuerungen hingegen haben zerstörerisches Potenzial oder verletzen Rechte, die bislang als Basis des Zusammenlebens galten? Helfen könnte hier die Rückbesinnung auf ein bewährtes Instrument: die *Technikfolgenabschätzung*. Dieses Forschungsgebiet und Politikfeld reflektiert den Einsatz von Technik und Technologie und bezieht dabei ihre Effekte systematisch ein, d.h. betrachtet sie im Zusammenhang mit Umwelt und Gesellschaft. Die Bundesregierung fördert die Technikfolgenabschätzung durch Grundlagenfinanzierung, Zuschüsse und Forschungsprogramme.

DENKANSTOSS TECHNIKFOLGEN- ABSCHÄTZUNG NEU AUSRICHTEN

Das Verständnis von Technikfolgenabschätzung bedarf aus Sicht der Kommission einer Perspektiverweiterung: Es kann nicht stehen bleiben bei einer reinen Betrachtung von Technikeinsatz, sondern muss grundlegend die *Veränderung von Wirtschaft und Gesellschaft* im Blick haben. Ein wichtiges Feld ist etwa die Veränderung von Entscheidungsprozessen, wenn diese algorithmisiert werden. Es gilt, die *Auswirkungen* von Innovationen und neuen Technologien *auf Arbeitsplätze und die Arbeitsbedingungen* einzufangen und zu bewerten.

Darüber hinaus sollte die Abschätzung nicht erst bei den Folgen ansetzen, sondern bereits den *Entstehungsprozess* in den Blick nehmen: Welches sind die Beteiligungsverfahren an Innovationen und Entwicklungen? Es ist nicht nur aus Gründen der demokratischen Teilhabe, sondern auch ökonomisch plausibel, diese Perspektive aufzunehmen.

Die Kommission schlägt damit vor, die Technikfolgenabschätzung stärker als bisher auch auf Folgen der Digitalisierung auszuweiten und hierbei die Auswirkungen auf Kommunikation, soziale Beziehungen und Organisationen zu berücksichtigen. Der Staat sollte klare Anreize setzen, dass eine solche Perspektiverweiterung stattfindet, und Kriterien für entsprechende Forschung und Initiativen festlegen.

Eine umfassende *Institutionalisierung einer Innovationspolitik*, die neben technischen auch soziale Innovationen vorantreibt, findet sich in Finnland und Schweden. Beide Länder sind Vorreiter in diesem Bereich. Zu den Institutionen der Innovationspolitik gehören in Finnland Koordinationsplattformen wie das »Innovationskabinett« und Agenturen wie Tekes, die Forschung, Entwicklung und Innovationen finanziert, außerdem in Schweden und Finnland ein innovationsorientiertes öffentliches Beschaffungswesen. Es wird in beiden Ländern als Instrument genutzt, um angesichts der hohen Nachfrage im öffentlichen Sektor nach IKT-Anlagen, Software, Datenbanken und Dienstleistungen innovativen Produkten zum Marktdurchbruch zu verhelfen (ANDERSSON et al. 2016).

DENKANSTOSS EIN INNOVATIONSORIENTIERTES BESCHAFFUNGSWESEN EINFÜHREN

Die Kommission plädiert für die Einführung eines *innovationsorientierten öffentlichen Beschaffungswesens* nach schwedischem bzw. finnischem Vorbild. Sie sieht hierin einen doppelten Nutzen: Zum einen lassen sich über das Instrument innovative Lösungen für neue gesellschaftliche Herausforderungen finden (z.B. Innovationen im Dienstleistungssektor, Konzepte der Open Innovation, der städtebaulichen Entwicklung, Smart City). Zum anderen dient das Instrument dazu, Referenzmärkte für innovative Produkte zu schaffen. Da Kommunen nicht verpflichtet sind, das billigste Angebot zu wählen, besteht kein Hinderungsgrund, ein solches innovatives Beschaffungswesen einzuführen.

Damit das innovationsorientierte Beschaffungswesen nicht auf Kosten sozialer Aspekte geht, sollte es mit weiteren Aspekten kombiniert werden. Vorstellbar wäre neben der Einführung einer Tariftreueklausel auch das Vorhandensein eines Betriebsrates als Vergabekriterium, um innovativen, jungen Unternehmen einen Anreiz zu geben, Betriebsratsgründungen zu befördern und Tariflöhne zu zahlen.

In der aktuellen Digitalisierungsdebatte fällt auf, dass das Thema *ökologische Nachhaltigkeit* stark an den Rand gedrängt wurde. Dabei ist die ökologische Umgestaltung der Wirtschaft zentral. Die in Paris 2016 festgelegten Klimaschutzziele erfordern erheblichen Einsatz für die ökologische Transformation. Deutschland hat in diesem Zusammenhang weitreichende Klimaschutzverpflichtungen ratifiziert. Die damit einhergehende »Dekarbonisierung« wird einen massiven Strukturwandel bedeuten: Branchen geraten unter Druck, Industrieprozesse verändern sich, neue Beschäftigungsfelder entstehen. Gleichzeitig wird zunehmend von einer »Digitalisierung der Energiewende« gesprochen; auch sehen Konzepte zum Klimaschutz vermehrt eine Chance in der Digitalisierung.

Deutschland kann an *Transformationserfolge* aus der Vergangenheit anknüpfen: Im Bereich der Nachhaltigkeit/Energiepolitik gelang es durch Regulierung und Anreizpolitik, hohe Investitionen in zukunftsweisende Technologien zu befördern. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz, das die bevorzugte Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Quellen ins Stromnetz regelt und den Erzeugern feste Vergütungen garantiert, bewirkte in Deutschland den Durchbruch bei den regenerativen Energien und wurde in zahlreichen Ländern der Welt kopiert. Deutschland kann an diesen Innovationspfad anknüpfen; gleichzeitig sind weitere Anstrengungen nötig, insbesondere mit Blick auf den Ausbau der Energienetze, aber auch im Sinne einer gerechten Transformation mit Blick auf die Sozialverträglichkeit des Wandels.

Ein Feld mit großem Potenzial ist die ressourcenschonende Nutzung von Produkten – insbesondere mit Blick auf die beiden Trends Digitalisierung und Wertewandel (»Nutzen statt besitzen«). Über digitale Tools können Produkte immer einfacher gemeinsam genutzt werden, wie Car-Sharing-Modelle und Online-Tauschringe zeigen. Doch auch mit Blick auf die Produktion ist die ökologische Nachhaltigkeit Thema. Sie kann beispielsweise über eine effizientere Nutzung von Ressourcen im Produktionsprozess, aber auch durch eine Verlängerung der Lebenslaufzyklen eines Produktes verbessert werden. Bei dem Fokus auf die Umweltbilanz von Produkten wird oft auf das Ideal von »Cradle to cradle« verwiesen: die abfallfreie Gesellschaft, in der die Nebenprodukte des Produktionskreislaufs des einen Produktes wieder in einen anderen eingespeist und genutzt werden können.

Die Sharing- und Repair-Economy führt zwar zum Verlust von Arbeitsplätzen in der Produktion, aber sie schafft an anderen Stellen auch Arbeit. Denn in der Repair-Economy und der Refabrikation (Wiederaufarbeitung) schlummern neue Arbeitsplätze. Das gilt auch für klassische Industrieunternehmen: Bereits seit 1972 arbeitet Caterpillar, der weltweit größte Hersteller von Baumaschinen, in seinen Werken erfolgreich Dieselmotoren auf (FORD/DESPEISSE 2016).

DENKANSTOSS DIGITAL-ÖKOLOGISCHE INNOVATIONEN FÖRDERN

Eine Wirtschaftspolitik, die den begrenzten Zugang zu Ressourcen oder die Folgen von Produktion für das Ökosystem vernachlässigt, ist nicht zukunftsfähig. Die Kommission empfiehlt daher, den digitalen Wandel effizient im Sinne ökologischer Ziele zu nutzen.

Bislang ist vernachlässigt worden, dass mithilfe digitaler Technologien Ressourcen effizienter eingesetzt und auch Klimaziele unterstützt werden können. Die Auslastung und Ausnutzung von Gütern und Prozessen können mithilfe neuer Technologien und neuer Geschäftsmodelle (»Sharing-Economy«) verbessert werden. In jüngster Zeit scheint der Lebenszyklus vieler Produkte eher kürzer statt länger zu werden. Viele Geschäftsmodelle sind auf permanenten Neukonsum angelegt (etwa bei Smartphones), viele Produkte sind so konstruiert, dass sie vorzeitig kaputtgehen (geplante Obsoleszenz). Mit neueren Fertigungstechnologien kann es jedoch zu einer Trendumkehr kommen. Statt auf Neuproduktion wird in manchen Bereichen (wieder) auf Reparieren gesetzt. Digitale Entwicklungen wie das »Additive Manufacturing« (3D-Druck) leisten dafür einen entscheidenden Beitrag. Mit ihnen lassen sich die Zulieferketten drastisch verkürzen.

Neue Technologien bergen also das Potenzial von *Ressourcenschonung* in sich, doch ist dies kein Selbstläufer, weshalb Anreize nötig sind. Die Kommission empfiehlt, die Bereiche Digitalisierung und Ökologie zukünftig systematischer zusammenzudenken (und schlägt einen digital-ökologischen Transformationspfad vor).

Illustrieren lässt sich ein solcher *digital-ökologischer Transformationspfad* am Beispiel der Steuererleichterung für Reparaturen, die 2017 in

Schweden eingeführt wurde: Die Mehrwertsteuer auf Reparaturen, etwa von Fahrrädern oder Schuhen, sinkt von 25 Prozent auf 12 Prozent; Reparaturen von Elektrogroßgeräten wie Kühlschränken oder Waschmaschinen sind seit Jahresbeginn von der Steuer absetzbar. Auch in Deutschland könnte der Staat aktiv Anreize nach diesem Vorbild setzen, auch wenn dies nur ein kleiner Baustein einer größeren Nachhaltigkeitsstrategie sein kann.

DER STAAT INVESTIERT

DENKANSTOSS TRENNUNG VON INVESTIVEN UND KONSUMTIVEN STAATLICHEN AUSGABEN ÜBERWINDEN

Die Kommission empfiehlt, die statistische Trennung von investiven und konsumtiven staatlichen Ausgaben zu überwinden: Nach Maßgabe der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden Staatskonsum und staatliche Investitionen voneinander abgegrenzt. In der öffentlichen Debatte wird zugleich häufig der Eindruck erweckt, investive Ausgaben des Staates seien zwar durchaus wünschenswert, doch sei ein zu großer Teil der Staatsausgaben konsumtiv und damit wenig produktiv. Tatsächlich folgt die statistische Abgrenzung von staatlichem Konsum und staatlichen Investitionen jedoch einer falschen Logik. So werden beispielsweise Ausgaben für Gebäude staatlicher Schulen als Investitionen erfasst, während die Ausgaben für Gehälter von Lehrer/innen und Professor/innen als Staatskonsum verbucht werden. Dabei ist klar, dass beide Ausgabentypen *investiven Charakter* haben mit dem Ziel einer verbesserten Ausbildung von Schüler/innen und Studierenden. Ähnliche Argumente lassen sich

für sozialpolitische Themenfelder entwickeln. Vor diesem Hintergrund ist eine neue Debatte darüber notwendig, inwieweit staatliche Ausgaben, unabhängig von ihrer aktuellen Abgrenzung nach Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung, die längerfristige gesamtwirtschaftliche Produktionsentwicklung befördern.

Staatliche und private Investitionen spielen eine bedeutende Rolle bei langfristigen Wachstumsprozessen. Eine Abnahme der Investitionstätigkeit führt zu einem verringerten Produktionspotenzial – und gefährdet damit auf lange Sicht die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Deutschlands Investitionstätigkeit unterschreitet den Durchschnitt aller OECD-Länder. Ein Blick in die Statistik zeigt für die letzten beiden Jahrzehnte in Deutschland eine historisch *niedrige Investitionstätigkeit*, auch bezeichnet als »*Investitionslücke*«, d.h. eine Divergenz von notwendigen und tatsächlich unternommenen Investitionen, die zu einem Substanzverlust führen muss. Das DIW Berlin hat die Investitionslücke in Deutschland auf ungefähr 75 Milliarden Euro beziffert (was einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt von drei Prozent entspricht). Bei einer Schließung der Lücke könnte das Wachstum um 0,6 Prozentpunkte höher ausfallen (BACH et al. 2013). Nahezu alle Sektoren sind von diesem Investitionsmangel betroffen, besonders jedoch die staatliche und die kommunale Ebene.

Seit mehreren Jahren verfügt Deutschland über *hohe Steuereinnahmen*, dennoch ist die Investitionsquote niedrig geblieben. Zwar verringert sich aktuell der Überschuss der öffentlichen Haushalte durch die Ausgaben für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen, aber es besteht weiterhin ein hoher *fiskalischer Spielraum*: Trotz der zusätzlichen Ausgaben dürften die öffentlichen Haushalte 2016 einen Überschuss von 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausweisen (HORN et al. 2016b). Da selbst der restriktive Fiskalpakt ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zulässt, besteht hier Luft für Zukunftsaufgaben.

→ DENKANSTOSS IMPULSE MIT ÖFFENTLICHEN INVESTITIONEN SETZEN

Staatliche Investitionen sind die Grundlage für ein funktionierendes öffentliches Leben, das ganz maßgeblich auf eine vielschichtige Infrastruktur angewiesen ist. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission, die öffentlichen Investitionen deutlich zu *verstärken*. In einer Situation des Strukturwandels ist es dringend geboten, mit Investitionen in den Bereichen → QUALIFIZIERUNG und digitale Infrastruktur in die Offensive zu gehen (ohne die Investitionen in die »physische« Infrastruktur zu vernachlässigen).

Von der Orientierung an der »schwarzen Null« im Bundeshaushalt ließe sich zumindest so weit abweichen, dass man den Spielraum des zulässigen strukturellen Defizits von 0,5 Prozent ausschöpft. Darüber hinaus gab es in der Kommission einige Stimmen, die darauf hinwiesen, dass die Ausnutzung des strukturellen Defizits trotz der aktuellen Einnahmesteigerung des Staates nicht ausreichen würde – bereits jetzt würden sich die Länder mit der Gründung öffentlicher Strukturunternehmen (wie z.B. in Hamburg der Hafen-City GmbH) behelfen. Daher sei die Orientierung an der »schwarzen Null« bzw. die »Schuldenbremse« generell mit Blick auf langfristig wirksame Investitionen kritisch zu hinterfragen. Ein Argument dafür war: Hätte man stets einen solchen Kurs verfolgt, wären große Teile der heutigen Infrastruktur und damit des gesellschaftlichen Wohlstandes nie entstanden.

Der Staat spielt, dies ist der Öffentlichkeit zumeist nicht bekannt, eine *aktive Rolle bei Innovationen* – die oftmals einzelnen Genies und sogenannten »Garagenerfindern« zugeschrieben werden. Viele der vermeintlich von Einzelnen entwickelten Innovationen und Technologien sind nicht nur in komplexen Kooperationen entstanden, sondern basieren auf einer *Anschubförderung durch den Staat* (HELLIGE 2006; MAZZUCATO 2015). Selbst das »kalifornische Modell«, bei dem die meisten wohl an privates Venture-Kapital denken, setzt auf immense öffentliche Investitionen und Förderung (BAUMS/SCOTT 2013).

In Deutschland konzentriert sich der Staat bislang auf die Förderung von *Grundlagenforschung*. Damit wird ein spezifisches Marktversagen kompensiert – nämlich zu niedrige Forschungs- und Entwicklungsausgaben. Soll der Staat also darüber hinaus private Investitionen stärker fördern bzw. selbst in neue Technologien und Geschäftsmodelle investieren? Diskutiert wurden unterschiedliche Ansätze.

DEBATTE DER STAAT GEHT BEIM INVESTIEREN NEUE WEGE

Eine Debatte drehte sich um die Frage, wie unmittelbar der Staat sich am Wirtschaftsgeschehen beteiligen soll, um Innovationen bzw. innovative/strategisch wichtige Wirtschaftsbereiche voranzutreiben. Die Einschätzungen in der Kommission lassen sich zu drei Positionen bündeln:

— Eine Position lautet, dass der Staat *nur die Rahmenbedingungen* für private Investitionen *verbessern* solle, insbesondere durch Infrastrukturförderung (etwa Bildung, Forschung, Verkehrsnetze). Bei Direktinvestitionen hingegen solle sich der Staat auf die Kompensation von Markt- oder Koordinierungsversagen konzentrieren; nur in diesem Fall sei eine direkte Steuerung der Investitionstätigkeit durch den Staat sinnvoll. Auch würden Investitionsanreize aktuell verpuffen, weil wegen der niedrigen Zinsen Kredite ohnehin sehr günstig seien; die Investitionszurückhaltung von Unternehmen müsse also andere Gründe haben, die es zunächst näher auszuleuchten gelte.

— Eine zweite Position war, dass der Staat zwar nicht direkt in innovative Branchen investieren, aber zumindest *Investitionen in Innovationen verbilligen* solle, etwa durch Abschreibungsmöglichkeiten.

— Eine dritte Position kritisiert, dass der Staat sich in den vergangenen 30 Jahren aus vielen Bereichen zurückgezogen habe und seine Rolle auf die Korrektur von Fehlentwicklungen von Märkten reduziert worden sei. Diese Stimmen forderten, den Staat aus seiner Rolle am »Spielfeldrand des Marktgeschehens« wieder auf das Spielfeld zurückzuholen. Sie schlugen eine *bewusste Risikoübernahme* durch den Staat bei der Entwicklung neuer Technologien vor. Auf diese Weise sei es möglich, die soziale Gestaltung neuer Technologien früh zu be-

rücksichtigen, Sozialpartner und Zivilgesellschaft einzubinden und Aushandlungsprozesse über die Entwicklung und Förderung neuer Technologien zum Teil demokratischer Aushandlungsprozesse zu machen. In diesem Zusammenhang wurde auch die Einführung eines *Staatsfonds* diskutiert, der die Aufgabe hat, hochinnovative Technologien zu fördern bzw. in Zukunftsbranchen oder nationale Schlüsselunternehmen zu investieren. Staatsfonds gibt es, anders als vielfach vermutet, auch in rohstoffarmen Staaten wie Frankreich und Italien. Zu klären blieb die Frage, woher der Fonds sein Kapital beziehen sollte. Auch gilt es, eine vollständige private Aneignung der Ergebnisse staatlicher Risikofinanzierungen zu verhindern.

Große Chancen liegen in Deutschlands *Mittelstand*, der als wirtschaftliche Struktur im internationalen Vergleich ein Alleinstellungsmerkmal darstellt. Die mittelständische Wirtschaft schöpft das Potenzial der Digitalisierung jedoch bislang bei Weitem nicht aus. Zwischen den hochgesteckten Zielen der Industrie-4.0-Strategie und ihrer Umsetzung besteht bislang noch eine tiefe Kluft (SCHROEDER 2017b). Während die großen Leuchttürme wie Siemens, Bosch und Teile der Automobilindustrie sowie einzelne Mittelständler in der Umsetzung schon weit vorangekommen sind, bleibt die Mehrheit der – insbesondere kleinen und mittelständischen – Industrieunternehmen hinter den ambitionierten Zielen der Umsetzung neuer Technologien zurück (EFI 2015).

Insgesamt befindet sich laut einer KfW-Studie etwa ein Drittel der Mittelständler aktuell noch in einem Grundstadium der Digitalisierung, d.h., bei ihnen sind selbst grundlegende Anwendungen wie ein eigener Internetauftritt unterdurchschnittlich verbreitet. Besonders häufig zählen die kleinen Mittelständler mit weniger als 50 Mitarbeiter/innen zu diesen Digitalisierungsnachzüglern. Rund die Hälfte der mittelständischen Firmen hierzulande liegt im Mittelfeld und nutzt beispielsweise einzelne Anwendungen digital vernetzter Information und Kommunikation. Digitale Vorreiter, d.h. Unternehmen, die bereits auf digitale Produkte, Dienstleistungen, Apps oder Industrie 4.0 setzen, stellen mit einem knappen Fünftel des Mittelstands die Minderheit dar.

Als *Hürden* gaben die Mittelständler Fragen des Datenschutzes, hohe Investitions- und Betriebskosten und die zu niedrige Geschwindigkeit der Internetverbindung, außerdem mangelnde IT-Kenntnisse der Belegschaften an (ZIMMERMANN 2016). Nicht alle Mittelständler können aus eigener Kraft die Digitalisierung stemmen, insbesondere in der Zulieferkette werden diejenigen in Schwierigkeiten geraten, die sich nicht schnell genug digitalisieren. Hier scheint Unterstützung nötig.

DEBATTE DEN DIGITALEN MITTELSTAND FÖRDERN

In der Kommission wurde wiederholt betont, dass der Mittelstand besondere Unterstützung in der Bewältigung der Transformation und der Nutzung der mit ihr verbundenen Chancen benötigt. Dies beginnt bei der Schulung von Belegschaften mit Blick auf IT-Kenntnisse, umfasst aber auch Beratungsangebote für Datenschutz oder die Einführung digitaler Technologien. Kontrovers wurde die Frage diskutiert, ob es auch finanzielle Hilfen (z.B. durch Steuererleichterungen) für Investitionen in Digitalisierung geben solle.

Einige Stimmen bejahten solche Hilfen. Allerdings solle die Förderung nicht nach dem »Gießkannenprinzip« erfolgen, sondern an Kriterien wie Tarifbindung gebunden sein. Auch sollten bei der Frage, welche innovativen Produkte und Geschäftsmodelle gefördert werden, Zivilgesellschaft und Sozialpartner einbezogen werden.

Gegner/innen einer solchen finanziellen Förderung wiesen darauf hin, dass Digitalisierung auch eine Rationalisierungsstrategie sei und damit nicht per se förderungswürdig. Zum anderen wurde die Frage aufgeworfen, wie stark der Staat Unternehmen unter die Arme greifen solle, die sich nicht aus eigener Kraft am Markt behaupten können.

Einigkeit bestand darin, dass der Mittelstand stärker als große Unternehmen auf *eine gute regionale Infrastruktur* angewiesen ist. Hier könnte also in der indirekten Förderung angesetzt werden; auch kommt den Fachhochschulen eine bedeutende Rolle zu.

DIE SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT REVITALISIEREN

Die Digitalisierung trifft in Deutschland auf eine in einigen Teilen stark verunsicherte Bevölkerung – und sie kann den Druck auf Erwerbsarbeit und ihre Regulierung weiter erhöhen: Selbst die euphorischsten Prognosen zu den Auswirkungen der Digitalisierung gehen davon aus, dass es eine nicht unerhebliche Anzahl von Verlierer/innen geben wird. Die Anzeichen dafür sind jetzt schon da. Während viele gut abgesichert sind, befinden sich andere im Abstiegskampf oder haben den Kampf bereits verloren. Die Konturen einer polarisierten Gesellschaft zeichnen sich bereits ab (FRATZSCHER 2016), in Frankreich und den USA sind sie schon deutlicher zu besichtigen.

Auch *regionale Disparitäten* sind in Deutschland bereits markant und können durch die Digitalisierung weiter zunehmen. Dies wirft die Frage auf, wie die Gesellschaft die Kraft zum sozialen Zusammenhalt zurückgewinnen kann. Dazu gehört auch, dass sich der Staat seiner Verpflichtung zur *Daseinsvorsorge* im ganzen Land stellt. Hierzu zählen technische Dienstleistungen (Verkehrsinfrastruktur, Kommunikationsdienstleistungen, Energieversorgung, Wohnungswirtschaft) und soziale Dienstleistungen (Bildungswesen, Kinderbetreuung, Sportstätten, Gesundheits- und Altenpflege, kulturelle Versorgung, öffentliche Sicherheit) (KERSTEN et al. 2015). Schon heute verfügen viele Regionen hier nur noch über eine Mindestausstattung. Der demografische Wandel wird in einigen Regionen zu deutlicher Alterung und niedrigen Geburtenraten führen, sodass ohnehin schwache Regionen weiter geschwächt werden. Die Daseinsvorsorge ist jedoch die Voraussetzung für das Funktionieren der Wirtschaft und setzt ihrerseits wirtschaftliche Aktivitäten in Gang.

→ DENKANSTOSS HUMANE UND GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE

Die Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten und die Investitionen in technologische und wirtschaftliche Innovationen sind kein Selbstzweck, sondern sollen dazu dienen, die Lebensverhältnisse aller Menschen zu sichern. Der Staat hat die Aufgabe, Menschen darin zu unterstützen, diese Lebensverhältnisse selbst herzustellen, was ihn verantwortlich für hierfür günstige Rahmenbedingungen macht. Im Grundgesetz ist insbesondere auch die Gleichwertigkeit (Art. 72 Abs. 2) bzw. die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 106 Abs. 3) festgeschrieben. Mit diesem verfassungsrechtlichen Auftrag ist der Staat zuständig für den *Ausgleich* zwischen den Regionen.

Die Kommission spricht sich mit Nachdruck dafür aus, das Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse *zum Leitprinzip staatlicher Aktivität* zu machen und damit den Gedanken der *Sozialstaatlichkeit* umzusetzen. Diese Aufgabe kann nicht allein von Kommunen gelöst werden, sondern Länder und Bund sind in diese *Gewährleistungsverantwortung* einzubeziehen.

DEBATTE GEMEINSCHAFTSAUFGABE REGIONALE DASEINSVORSORGE

Um die Sicherung einer infrastrukturellen Grundausstattung auch zukünftig zu gewährleisten, zog die Kommission in Erwägung, die *regionale Daseinsvorsorge als Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz* zu verankern (siehe auch KERSTEN et al. 2016). Eine solche Verankerung im Grundgesetz würde es möglich machen, einen mit Bundesmitteln ausgestatteten Regionalfördertopf aufzulegen. Die Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge sollte in Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG geregelt und eine hälftige Kostenteilung nach Art. 91a Abs. 3 Satz 1 vorgesehen werden. Dies böte den Vorteil, dass die kleinteilige, an Sonderinteressen orientierte Förderung der regionalen Daseinsvorsorge (durch die

bestehenden Gemeinschaftsaufgaben Agrar und Küstenschutz sowie die regionale Wirtschaftsförderung) zu einem einheitlichen Förderkonzept zusammengefasst werden könnte.

DENKANSTOSS INFRASTRUKTUR **ALS VORAUSSETZUNG FÜR DEN SOZIALSTAAT**

Die Kommission empfiehlt, die zentrale Rolle von Infrastrukturpolitik für den gesellschaftlichen Zusammenhalt allgemein und die digitale Transformation im Besonderen in den Blick zu nehmen. Infrastrukturpolitik hat in den letzten Jahren bereits ein Comeback erlebt – wenn auch weitgehend unbemerkt und unter anderen Namen: »Energiewende«, »Elektromobilität«, »demografischer Wandel« (BAUMS/SCOTT 2013).

Verstärkte Anstrengungen sind nötig für den *Ausbau einer leistungsstarken Netzinfrastuktur* und für eine Qualifizierungsoffensive in allen Säulen des Bildungssystems. Daneben aber gibt es auch weitere Herausforderungen, denen sich die Infrastrukturpolitik zu stellen hat. Hierzu zählen vor allem der demografische Wandel, neue familiäre Arbeitsteilung und ökologische Notwendigkeiten. Insbesondere im Bereich der *Sorgearbeit* ist ein Ausbau der Infrastruktur dringend geboten, z.B. durch den Ausbau hochwertiger Kindertagesstätten und echter Ganztagschulen mit hieran angepassten pädagogischen Konzepten und durch eine breite Versorgung mit Plätzen für Pflegebedürftige. Auch der *Wohnungsbau* stellt im Zuge steigender Mietpreise in den Städten einen bedeutenden Baustein dar.

Der Zugang zu schnellem Internet wird für die Wirtschaft zum Überlebensfaktor: Firmen in ländlichen Regionen klagen über schlechte Anbindung (KURI 2017). Bei Privatpersonen entscheidet der Zugang zu schnellem Internet zunehmend über den Zugang zu Erwerbsarbeit, Kultur, Bildung und medizinischer Versorgung. Breitband wird damit zu einer zentralen Verteilungskategorie. Der Staat ist daher herausgefordert, dafür zu sorgen, dass ländliche Regionen nicht digital abgehängt werden.

Gleichzeitig sollte neue Infrastrukturpolitik aber auch *demokratisch* gedacht werden – als beteiligungsorientierte Infrastruktur. Zum einen lassen sich »soziale Orte« fördern sowie als »persönliche Infrastrukturen« das Ehrenamt, Zeit für Care-Tätigkeiten und die Nachbarschaftshilfe, wie etwa in WiN-Projekten (»Wohnen in Nachbarschaften«).

Zum anderen sollten *kollektive (Arbeits-)Orte* gefördert werden. Der technologische Fortschritt ermöglicht das Arbeiten von allen Orten aus; zugleich aber ist bekannt, dass Innovationen aus Interaktion und Kooperation heraus entstehen. Kommunale Coworking-Spaces haben das Potenzial, hierfür Impulse zu geben: Sie führen isoliert Arbeitende wieder sozial zusammen – und machen sie so kollektiv handlungsfähig.

Die Transformation wird ohne Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Sozialstaat nicht gelingen. Die Aufgabe, *das Sozialstaatsversprechen für das digitale Zeitalter zu erneuern*, erschöpft sich nicht in Infrastrukturmaßnahmen. Eine zentrale Rolle für den Zusammenhalt im Transformationsprozess und damit für sein Gelingen spielt die Absicherungsfunktion des Sozialstaats. Diesem Punkt wurde kein eigener Denkanstoß gewidmet, weil er zu komplex ist; er zieht sich vielmehr durch sämtliche Kapitel dieses Berichtes (insbesondere → **ERWERBSTÄTIGKEIT**, → **EINKOMMEN**, → **ARBEITSZEIT**).

Zentraler Baustein der sozialen Marktwirtschaft sind die *Sozialpartnerschaft und die Mitbestimmung*. Beide garantieren im Strukturwandel die Überführung von strukturellen Konflikten in gemeinsam vereinbarte Lösungswege. Gegenwärtig ist eine Renaissance der Sozialpartnerschaft festzustellen, die ihre Wurzel vor allem in der konstruktiven Krisenbewältigung 2008/2009 hat. Insbesondere in den industriellen Branchen gelang damals im Zusammenwirken von Management, betrieblicher Interessenvertretung, Tarifvertragsparteien und Regierung ein verlässliches Krisenmanagement, das die Belegschaften weitgehend vor unmittelbarem Arbeitsplatzverlust schützte, was sich nach der Krise wiederum gesamtwirtschaftlich als Vorteil erwies. Seitdem betonen u. a. der Sachverständigenrat und führende Wirtschafts-

forschungsinstitute den bedeutenden Anteil, den Gewerkschaften nicht nur an der Sicherung des sozialen Friedens, sondern auch an der deutschen Wettbewerbsfähigkeit und an der Überwindung der Krise hatten.

Die Sozialpartnerschaft ist daher wieder ein Faktor, auf den sich in Deutschland auch viele Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände positiv beziehen – und sie gilt (wieder) als Teil der Erfolgsgeschichte der sozialen Marktwirtschaft. Auch mit Blick auf den Strukturwandel wird die Rolle der Sozialpartnerschaft als bedeutend diskutiert.

Dennoch ist der Zustand der Sozialpartnerschaft *fragil*. Seit Mitte der 90er Jahre ist nicht nur der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Erwerbstätigen, sondern auch die Tarifbindung von Unternehmen zurückgegangen. Die Arbeitgeberverbände haben durch die Schaffung von sogenannten OT-Mitgliedschaften (OT: ohne Tarifbindung) den Verzicht auf Tarifverträge hoffähig gemacht.

In der wissenschaftlichen Bewertung der deutschen Arbeitsbeziehungen werden inzwischen »drei Welten der Sozialpartnerschaft« identifiziert (SCHROEDER 2017a): Zur ersten Welt gehören die Kernbereiche der verarbeitenden und exportierenden Industrie, wo die »Konfliktpartnerschaft« noch funktioniert. Zur zweiten Welt gehören die mittelgroßen Betriebe und Teile des öffentlichen Dienstes, hier seien die konfliktpartnerschaftlichen Beziehungen existent, aber »ruppig« und »unberechenbar«. Zur dritten Welt gehören die kleinen und mittelgroßen Betriebe im privaten Dienstleistungssektor. In dieser dritten Welt herrsche ein »Konflikt ohne Partnerschaft«. Das gilt insbesondere für den – weiblich dominierten – Bereich der sozialen Dienstleistungen (insbesondere im Pflegesektor). Hier ist das traditionelle deutsche Beschäftigungsmodell mit flächendeckenden Branchentarifverträgen niemals angekommen.

Wenn die Mitbestimmung als konstituierend für die soziale Marktwirtschaft angesehen wird, stellt sich die Frage, wie Mitbestimmung auch in den »Mitbestimmungswüsten« verwurzelt werden kann – und wie die Werkzeuge der Mitbestimmung beschaffen sein müssen, damit sie auch außerhalb der industriellen Zonen und des öffentlichen Dienstes flächendeckend wirksam werden können.

DEBATTE SOZIALPARTNERSCHAFT UND MITBESTIMMUNG STÄRKEN

Die Kommission hält eine funktionsfähige Sozialpartnerschaft und eine vitale Mitbestimmung für entscheidend für das Gelingen der Transformation: Sie ist nur als Aushandlungsprozess vorstellbar; dazu ist *Sozialpartnerschaft auf Augenhöhe* nötig. Wirksame Mitbestimmungsrechte stellen diese Augenhöhe her und sind daher für das Funktionieren moderner Sozialpartnerschaft wichtig. Das Ziel, das Prinzip der Augenhöhe auch in Zukunft zu garantieren, war in der Kommission Konsens. Kontrovers wurden nur der Weg dorthin bzw. die entsprechenden Instrumente diskutiert. Die Debatte drehte sich unter anderem um folgende Aspekte:

Bekanntnis zum Betriebsrat Taten folgen lassen: Mitbestimmung ist das Markenzeichen der sozialen Marktwirtschaft und ein verbrieftes Recht. Dennoch arbeiten weniger als die Hälfte aller abhängig Beschäftigten in Betrieben mit Betriebsrat. Jede sechste Betriebsratsgründung wird verhindert. Ein klares Bekenntnis zur Mitbestimmung als dem demokratischen Prinzip der deutschen Wirtschaft erfordert ein Nachjustieren der Rahmenbedingungen.

Die Wahl eines Betriebsrats nach dem normalen Wahlverfahren ist eine facettenreiche und langwierige Prozedur, die anfällig ist für mutwillige Störungen. Aber auch das vereinfachte Wahlverfahren, das im Betriebsverfassungsgesetz seit der Reform im Jahre 2001 vorgesehen ist, stellt Personen, die das erste Mal eine Wahl initiieren möchten, vor große Herausforderungen. Also: Rechtsunsicherheiten ausräumen, Wahlverfahren vereinfachen, vereinfachtes Wahlverfahren auf Betriebe bis zu 100 Wahlberechtigte ausweiten.

Neben der Vereinfachung bedarf es einer besseren Absicherung von Betriebsratswahlen gegen Versuche von Arbeitgeberseite, sie zu beeinflussen oder zu behindern. Vorschläge waren:

- verbesserter Kündigungsschutz
- konsequente Verfolgung und Sanktionierung von Versuchen, Betriebsratsgründungen zu verhindern (z.B. durch Gründung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, Bearbeitung im Rahmen bestehender Schwerpunktabteilungen, etwa zur Wirtschaftskriminalität)
- Verhängung höherer Bußgelder

Wahlbehinderungen zum Officialdelikt machen, das von Amts wegen verfolgt werden muss, nicht nur auf Antrag einer bereits gewählten Interessenvertretung oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft

Tarifverträge flächendeckend wirksam machen: Im Zuge des Rückbaus des Sozialstaates in den vergangenen Jahren wurden immer mehr Aufgaben auf die tarifliche und betriebliche Ebene verlagert (z.B. flexible Altersübergänge, Betriebsrenten); gleichzeitig nimmt die Reichweite der Tarifverträge ab. So entstehen Schutzlücken und neue Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt. Aus diesem Grund wächst die Notwendigkeit, von Tarif- und Betriebspartnern gefundene Lösungen durch Allgemeinverbindlicherklärungen auf die Fläche auszudehnen. Hier scheint es sinnvoll, die Auswirkungen des Gesetzes abzuwarten, durch das die Hürde dafür bereits gesenkt wurde (→ **EINKOMMEN**). Falls sich zeigt, dass dieses weitgehend wirkungslos bleibt, sollte über die Abschaffung des Vetorechts der Tarifpartner nachgedacht werden.

Verbandsklagerecht für Sozialpartner: Während beispielsweise Verbraucherschutzverbände das Recht haben, für die Rechte von Verbraucher/innen mit Verbandsklagen zu streiten, fehlt den Tarifpartnern diese Möglichkeit, einzelne Arbeitnehmer/innen kollektiv zu unterstützen. Deswegen ist zu überlegen, auch den Tarifpartnern das Recht auf Verbandsklagen einzuräumen.

Schließen der Schlupflöcher zur Vermeidung der Unternehmensmitbestimmung: Die Wahl von Arbeitnehmervertreter/innen in den Aufsichtsrat verleiht der Mitbestimmung zusätzliche demokratische Legitimität und Wirksamkeit. Mehr als 65 Jahre nach der Einführung der Mitbestimmung erscheint es nötig, ihr rechtliches Fundament so weiterzuentwickeln, dass es den Veränderungen durch Digitalisierung und Transnationalisierung von Arbeit und Wirtschaft standhält und weiterhin zur Ausgestaltung von Teilhabe und zu fairer Arbeit beiträgt. Mindestens 800.000 Beschäftigte werden derzeit durch juristische Tricks um die paritätische Mitwirkung im Aufsichtsrat gebracht (HBS 2016). Es gilt also insbesondere, die Möglichkeiten zur legalen Vermeidung und Umgehung der gesetzlichen Mitbestimmung zu reduzieren. Verschiedene Möglichkeiten sind denkbar:

- Dazu gehört, im SE-Beteiligungsgesetz klarzustellen, dass Mitbestimmung in einer Europäischen Aktiengesellschaft (SE) neu verhandelt werden muss, wenn die Zahl der Beschäftigten in Deutschland über die Schwellenwerte der deutschen Mitbestimmungsgesetze steigt.
- Weiterhin gilt es, das Drittelbeteiligungsgesetz an die Regelungen zur Konzernanrechnung im Mitbestimmungsgesetz und hinsichtlich der Erfassung der Kapitalgesellschaft & Co KG im Mitbestimmungsgesetz anzupassen.
- Darüber hinaus kann das Mitbestimmungsgesetz auf ausländische Rechtsformen mit Zweigniederlassung oder Verwaltungssitz in Deutschland ausgedehnt werden.

Jede neue Richtlinie der EU-Kommission im Gesellschaftsrecht kann in Europa potenziell zu neuen Risiken für die Mitbestimmung führen. Das verdeutlichen die Diskussionen um die Einführung einer Europäischen Privatgesellschaft (die 2011 gescheitert ist) und zur Ein-Personen-Gesellschaft (SUP).

Die Gefahr besteht, dass weitere Harmonisierung im europäischen Gemeinschaftsrecht, etwa zur grenzüberschreitenden Sitzverlegung, Fusion oder Aufspaltung von Unternehmen, die Frage der Beteiligung von Arbeitnehmer/innen im Aufsicht- oder Verwaltungsrat gänzlich ausklammert. Nötig ist daher eine Debatte über eine neue Architektur für die Arbeitnehmerbeteiligung in den europäischen Gesellschaftsformen. Teil dieser Architektur könnten europaweit geltende Schwellenwerte für die Mitbestimmung in Unternehmen mit europäischer Rechtsform sein. Vorstellbar ist dabei ein »Mitbestimmungs-Escalator«, das bedeutet: dynamische Schwellenwerte, sodass das durch sie abgesicherte Niveau an Mitbestimmung bei einer wachsenden Anzahl von Beschäftigten ansteigt.

Vitalisierung der Sozialpartnerschaft: Auch mit Blick auf die Sozialpartner selbst besteht Erneuerungsbedarf. Die Gewerkschaften sind aufgefordert, durch basisdemokratische Elemente ihre Legitimation zu steigern und vor allem bei der Verhandlung von Haustarifen die Belegschaften stärker einzubinden; gute Beispiele dafür gibt es bereits (z.B. Tarifvertrag der Charité, Beschäftigtenbefragungen der IG Metall). Die Arbeitgeberverbände sind aufgefordert, ihre Entscheidung zu revidieren, eine Mitgliedschaft ohne Tarifbindung zuzulassen.