

*Neue*

**Kleine Bibliothek 301**



Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

# **MEMORANDUM 2021**

Corona – Lernen aus der Krise!  
Alternativen zur Wirtschaftspolitik

**PapyRossa Verlag**

© 2021 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln  
Luxemburger Str. 202, D-50937 Köln

Tel.: +49 (0) 221 – 44 85 45  
Fax: +49 (0) 221 – 44 43 05  
E-Mail: mail@papyrossa.de  
Internet: www.papyrossa.de

Alle Rechte vorbehalten

Grafiken: Grafikdesign Susanne Weigelt, Leipzig  
Druck: Interpress

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-89438-755-6

# Inhalt

Vorwort	9
<b>I. Kurzfassung des MEMORANDUM</b>	<b>11</b>
1. Die Krise ist international	14
2. Die Wirtschaftslage in Deutschland im Jahr 2020	20
3. Lernen aus der Pandemie: eine andere Gesellschaft	31
4. Wege aus der Krise führen über einen handlungsfähigen Staat	38
5. Herausforderung Klimakrise	46
6. Rentenpolitik: Lebensstandard sichern, Altersarmut verhindern	50
7. Politischer Ausblick	53
<b>II. Langfassung des MEMORANDUM</b>	<b>67</b>
1 <i>Klimaschutz und Corona-Pandemie: Mobilität neu denken</i>	69
1.1 Vorbemerkung	69
1.2 Corona und Mobilität: Krisen lösen – Chancen nutzen	70
1.3 Corona, Wirtschaft, Verkehr: Neu denken – nachhaltiger handeln	100
1.4 Raus aus dem Klimanotstand	111
2 <i>EU: Zwischen Pandemie und Green Deal</i>	125
2.1 Einleitung	125
2.2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung	126
2.3 Das Wiederaufbauprogramm Next Generation EU	129
2.4 Sozial-ökologischer Umbau – European Green Deal unzureichend	138
2.5 Zukunft gestalten	139

3	<i>Rentenpolitik: Lebensstandard sichern, Altersarmut verhindern</i>	143
3.1	Ziele einer zukunftsfähigen Alterssicherung	146
3.2	Herausforderung 1: Die demografische Entwicklung und die Finanzierung der Alterssicherung	150
3.3	Herausforderung 2: Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt und Sicherungslücken im Alter	158
3.4	Herausforderung 3: Unzureichende Absicherung von Frauen im Alter und die Ursachen des „gender pension gap“	162
3.5	Falsche Antworten auf die Herausforderungen einer zukunftsfähigen Alterssicherung und erste Korrekturmaßnahmen	166
3.6	Reformvorschläge der <i>Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik</i>	182
3.7	Altersvorsorgepflicht für Selbstständige	199
4	<i>Gesundheitspolitik: Lehren aus der Corona-Pandemie</i>	209
4.1	Die Krise hinter der Krise	209
4.2	Die WHO als zentraler Akteur von Global Health: Aufgabenerfüllung nur bei auskömmlicher und verlässlicher Finanzierung	211
4.3	Nur die Vorsorge, die wirklich getroffen wird, hilft	212
4.4	Auf staatliches Handeln kommt es an: Gutes Management der ersten Welle, Wunschdenken bei der zweiten Welle	213
4.5	Die Pandemie verschärft die verschleppten Probleme des deutschen Gesundheitssystems	215
4.6	Defizitäre Datenlage mit großem Dunkelfeld – ohne umfassende und belastbare Daten geht es nicht	216
4.7	Applaus ersetzt Aufwertung nicht – warum der Pflegenotstand nur verwaltet wird	219
4.8	Der ÖGD muss zu einer echten dritten Säule des Gesundheitssystems ausgebaut werden	231

5	<i>Unternehmensbesteuerung: Steuerflucht verhindern</i>	247
5.1	Einführung	247
5.2	Steuern, Wachstum und Beschäftigung	249
5.3	Handlungsfelder zur Reform der Unternehmensbesteuerung	258
5.4	Fazit	282
6	<i>Die Modern Monetary Theory: eine neue Gelddebatte</i>	285
6.1	Vorbemerkung	285
6.2	Die Modern Monetary Theory und ihr Potenzial für alternative Finanzpolitik	286
6.3	Die Moderne Monetäre Theorie (MMT) aus der Sicht der <i>Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik</i>	299



## **Vorwort**

Das MEMORANDUM 2021, das Ende April der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

- I. Die Kurzfassung wurde bis Ende März von über 800 Wirtschaftswissenschaftler\*innen und Gewerkschafter\*innen durch ihre Unterschrift unterstützt.
- II. Die Langfassung enthält ausführliche Erläuterungen und Begründungen für die Kurzfassung. An der Vorbereitung und Ausarbeitung war ein großer Kreis von Wirtschaftswissenschaftler\*innen aktiv beteiligt. Auf zwei Wochenendtagungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wurden die Grundpositionen erarbeitet und diskutiert und von einer Endredaktion Mitte Februar in die vorliegende Fassung gebracht.

\* \* \*

Mehr Informationen über die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sind im Internet zu finden ([alternative-wirtschaftspolitik.de](http://alternative-wirtschaftspolitik.de)). Dort finden sich eine Liste aller Publikationen der Gruppe, Einladungen zu Tagungen, aktuelle Veröffentlichungen einzelner Mitglieder der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sowie Termine und Einladungen.

Kontaktanschrift:

*Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik e. V.*

Postfach 33 04 47

28334 Bremen

E-Mail: [memorandum@t-online.de](mailto:memorandum@t-online.de)

Internet: [www.alternative-wirtschaftspolitik.de](http://www.alternative-wirtschaftspolitik.de)



## **I. Kurzfassung des MEMORANDUM**



# **Corona – Lernen aus der Krise! Alternativen zur Wirtschaftspolitik**

Die Welt befindet sich im Würgegriff der Pandemie. Über weite Teile des Jahres 2020 und bis in das Jahr 2021 hinein ist das gesamte öffentliche, soziale und wirtschaftliche Leben in wichtigen Bereichen massiv eingeschränkt. Und das nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Ländern Europas und der Welt. Die schlimmste Pandemie der jüngeren Geschichte war die Spanische Grippe ab 1918, und diese wurde weitgehend aus dem kollektiven Gedächtnis getilgt.

Die Folgen der aktuellen Situation sind vielfältig und unüberschaubar. Hatten im Frühjahr des vergangenen Jahres noch viele gehofft, es bedürfte nur einer kurzfristigen kräftigen gesellschaftlichen Anstrengung, um die Situation zu überwinden, so besteht inzwischen Gewissheit darüber, dass Covid-19 eine große und langwierige Herausforderung darstellt. Wichtige Aussagen lassen sich bereits bei der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in ihrem SONDERMEMORANDUM „Solidaritätspakt zur Krisenbewältigung“ vom April 2020 nachlesen. In diesem SONDERMEMORANDUM wird darauf hingewiesen, dass die aus der Pandemie resultierende ökonomische Krise nicht mit dem klassischen Konjunkturmuster zu vergleichen ist. Sie ist die Folge von im Kern unvermeidlichen Shutdown-Maßnahmen des Staates zur Bekämpfung der Infektionsausbreitung. Die Globalisierung hat mit der großen Mobilität wesentlich zur Ausbreitung der Pandemie beigetragen, wobei die aggressive Globalisierung der Wirtschaft neben dem Raubbau an natürlichen Ressourcen und der Vernichtung der Artenvielfalt sehr wahrscheinlich auch die Entstehung von Zoonosen vorantreibt.

Die Corona-Krise überlagert derzeit alle anderen Themen: die ökologische Krise, die Verteilungs-/soziale Krise und die Krise der Demokratie. Die ökologische Krise spitzt sich weiter zu, die temporären Entlastungen durch die Krise schaffen kaum Erleichterung und schon gar keine Lösung. Auch die soziale Krise und die Krise der Demokratie

werden aktuell noch verschärft. Der Versuch, jetzt nur die Zeit zurückzudrehen und nur die Pandemie zu überwinden, ist sinnlos und zum Scheitern verurteilt. Diese multiple Krisenentwicklung verlangt eine integrierte, gemeinsame Lösung.

„Wir wollen zurückkehren zu einem Zustand, wie es ihn vor der Pandemie gegeben hat.“ So äußerte sich Bundeswirtschaftsminister Altmaier am 26. Januar 2021 bei der Vorstellung seines Jahreswirtschaftsberichtes. Damit zielt er exakt am Kern des Problems vorbei: Es darf *kein* Zurück zum überholten Entwicklungs- und Wachstumspfad vor der Pandemie geben.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert seit vielen Jahren einen gesellschaftlichen Umbruch für einen sozial-ökologischen Umbau und eine Demokratisierung der Wirtschaft. Die alten Machtstrukturen müssen durchbrochen werden. Das erfordert einen aktiven Staat, der diese Transformation in Richtung demokratisch vereinbarter Ziele steuert und vorantreibt. Nur eine solche Agenda bietet die Voraussetzungen, die Corona-Krise und ihre Folgen zu überwinden. Gleichzeitig bietet die Krise viele neue Erfahrungen, beispielsweise im Bereich der Entwicklung der Impfstoffe. Ohne die umfassenden öffentlichen Forschungsgelder und ohne die staatlichen Abnahmegarantien in erheblichem Ausmaß hätte es ihre schnelle Entwicklung kaum gegeben. Und ohne die riesigen finanziellen Interventionen zur Stabilisierung der Wirtschaft wäre eine Weltwirtschaftskrise nie gekannten Ausmaßes die Folge gewesen.

## 1. Die Krise ist international

### *Weltweite Solidarität ist gefragt*

Die Pandemie trifft auf eine Welt, in der Armut und Reichtum extrem ungleich verteilt sind. Das gilt zwischen den Ländern, vor allem aber auch innerhalb einzelner Länder. Extreme Armut ist vor allem im globalen Süden weit verbreitet. Die Schere zwischen Arm und Reich öffnet sich in der Pandemie weiter, man kann das Corona-Virus als

„Ungleichheitsvirus“ (Oxfam) bezeichnen. Vor allem das Vermögen der Superreichen leidet nicht unter der Krise. „Das Vermögen der (im Dezember 2020) zehn reichsten Männer der Welt ist seit Februar 2019 – trotz der Pandemie – um fast eine halbe Billion US-Dollar auf 1,12 Billionen US-Dollar gestiegen“ (Oxfam).

Auf der anderen Seite nehmen Armut und Hunger weltweit wieder zu. Die Pandemie hat viele Länder des globalen Südens besonders schwer getroffen. In Indien ging die Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 um acht Prozent zurück, in Brasilien um 4,5 Prozent, in Mexiko um 8,5 Prozent und in Südafrika um 7,5 Prozent. Das hat insbesondere die soziale Lage der ärmeren Bevölkerungsschichten stark belastet. Bereits Infektionskrankheiten wie die Schweinegrippe oder das Zika-Fieber hatten die Ungleichheit in den betroffenen Staaten vergrößert. Covid-19 hat aber noch viel gravierendere Auswirkungen.

Arme Menschen sind in der Pandemie besonders gefährdet. Sie leben in beengten Wohnverhältnissen, haben keine medizinische Versorgung und oft nicht einmal Zugang zu sauberem Wasser. Gerade für diese Menschen wäre der Schutz durch eine Impfung besonders wichtig. Dies ist der Anspruch der internationalen Politik. „Der Zugang zur Impfung muss für alle Länder möglich und bezahlbar sein“, sagte beispielsweise Angela Merkel Ende November 2020 in ihrer Videobotschaft zum G20-Gipfel. Für die Umsetzung wurde von der Weltgesundheitsorganisation WHO die COVAX Facility (Covid-19 Vaccines Global Access) gegründet. Finanziert durch Staaten und Hilfsorganisationen sollen damit Staaten mit geringem und mittlerem Einkommen günstig oder kostenlos mit Impfstoffen versorgt werden.

Bisher konnten die hehren Ziele jedoch nicht in die Praxis umgesetzt werden. Grundsätzlich bleiben arme Länder bei der Impfung auf der Strecke. „So ist in 130 Ländern mit 2,5 Milliarden Einwohner\*innen noch keine einzige Impfung verabreicht worden. Drei Viertel der bisherigen Impfungen entfallen auf die zehn Länder, die 60 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung erbringen. Reiche Länder konnten sich für 15 Prozent der Weltbevölkerung mehr als 50 Prozent des 2021 verfügbaren Impfstoffs sichern“, so Cornelia Füllkrug-Weitzel (Präsidentin von Brot für die Welt) im Februar 2021.

## MEMORANDUM 2021

Dabei ist die weltweite Impfung nicht nur eine Frage der internationalen Solidarität. Wenn das Virus in weiten Teilen der Welt sich weiter vermehren kann, bildet es Mutationen, gegen die unter Umständen die bisherigen Impfstoffe nicht wirken. Auch wenn sich durch den Beitritt der USA zu COVAX im Februar 2021 die finanzielle Situation verbessert hat, fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die umgehende Aufstockung der Finanzmittel für die COVAX-Kampagne.

### *EU – zwischen Pandemie und Green Deal*

Finanzkrise, Eurokrise, Verschuldungskrise, soziale Krise, Brexit, Klimakrise und nun auch noch die Covid-19-Pandemie bestimmen die Agenda der Europäischen Union. Die Corona-Krise hat die ohnehin bestehenden Problemfelder der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Mitgliedsstaaten, aber auch in der EU als Ganzes in aller Deutlichkeit zutage treten lassen.

Noch bevor die Covid-19-Pandemie den Alltag der Menschen und die Tagespolitik beherrschte, wurde in der EU ein sogenannter European Green Deal, ein Investitionsprogramm zum Klimaschutz, angekündigt. Dieses Maßnahmenpaket setzt sich zum übergeordneten Ziel, Europa – genauer: die EU – zum klimaneutralen Kontinent werden zu lassen. Der Green Deal setzt in erster Linie auf technologischen Fortschritt – und kaum auf radikales Umlenken oder gar bewussten Verzicht oder eine Veränderung des Wirtschaftssystems.

Im Zuge der Pandemie wurde in nahezu allen Ländern ein zeitweiliger Shutdown durchgesetzt. Im Kern wurden in allen Ländern das Alltagsleben der Menschen und der personenbezogene Dienstleistungssektor stark durch Infektionsschutzprogramme eingeschränkt. Der pandemiebedingte gesamtwirtschaftliche Einbruch hat die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU mit unterschiedlicher Wucht getroffen. In der Eurozone reicht die Spanne von plus 3 Prozent in Irland bis minus 11 Prozent in Spanien. In vielen Mitgliedsländern der EU fällt der wirtschaftliche Einbruch deutlich kräftiger aus als in Deutschland

(2020: -5 Prozent). Insgesamt ist der Crash in der EU deutlich härter als etwa in den USA (-3,6 Prozent) oder Japan (-5,4 Prozent). Für China dagegen wird sogar unter den Pandemie-Bedingungen im Jahr 2020 ein Wirtschaftswachstum von 2,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr ausgewiesen.

Krisen und Katastrophen erfordern das Primat der Politik. Sie lassen sich am besten gemeinschaftlich bewältigen. Diese Erkenntnis scheint sich zunehmend auf der EU-Ebene durchzusetzen. Folgerichtig antwortet die EU – wie auf die vorangegangenen Krisen – im Kern mit einer Vertiefung der Union und damit letztendlich mit einem Machtzuwachs der Institution EU gegenüber den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Für die EU-Ebene verständigten sich die Mitgliedsstaaten zusätzlich zu den nationalen Programmen auf einen gemeinsamen, EU-weiten Aufbauplan (Next Generation EU) im Gesamtumfang von 750 Milliarden Euro. Mit der Schaffung des Aufbaufonds hat die EU einen wichtigen Schritt in Richtung gemeinsamer Finanz- und Wirtschaftspolitik unternommen. Die Mittel des Aufbaufonds werden den einzelnen Mitgliedsländern anteilig als Transfer und als Kredit ausgereicht. Der Kreditanteil ist von den Mitgliedsländern bis 2058 zurückzuzahlen. Gemessen an ihrer Wirtschaftskraft erhalten die ehemaligen Transformationsländer die größten Mittelzuflüsse aus dem Fonds. Die Mittel aus dem Aufbaufonds sollen auf der nationalen Ebene nicht nur als Konjunkturpaket die Nachfrage ankurbeln, sondern vor allem zum lange geforderten ökologischen Strukturwandel beitragen.

Eine andere Säule der EU-Programme zur Krisenbekämpfung ist das sogenannte SURE-Programm. Es hat ein Volumen von 100 Milliarden Euro und dient der Finanzierung von Kurzarbeit in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Laufzeit ist bis 2022 begrenzt. Im Rahmen des SURE-Programms wurden den Mitgliedsstaaten inzwischen Mittel in Höhe von etwa 90 Milliarden Euro genehmigt; ausgezahlt wurden bislang 31 Milliarden Euro (Stand: Januar 2021). In vielen EU-Staaten wurden zur Abfederung der sozialen Folgen der Pandemie Kurzarbeitsregelungen durchgesetzt.

Die Finanzierung des Maßnahmenpakets erfolgt über den EU-Haushalt. Dieser ist jedoch nach den EU-Verträgen sehr schmal ausgestattet.

Daher muss die Finanzierung des Aufbaufonds anders gesichert werden. Zahlungen der Mitgliedsländer entsprechend ihrer Wirtschaftskraft sowie EU-weite Steuern auf Plastik, CO<sub>2</sub> und für Digitalunternehmen stellen Ansatzpunkte dar. Wesentlich ist allerdings die Ausgabe von EU-Anleihen als zentraler Bestandteil der Finanzierungsstrategie. Denn erhebliche Teile der Krisenausgaben müssen durch Kreditaufnahme finanziert werden. Das ist ein Novum: Indem der EU als Institution die großflächige Kreditaufnahme ermöglicht wurde, kommen diese Papiere den jahrelang heiß diskutierten Eurobonds nahe.

Offenbar will die EU nach dem erfolgreichen Handelsstart der Bonds bis 2026 insgesamt Bonds in Höhe von bis zu 900 Milliarden Euro ausgeben. Dieser Wechsel in der gemeinsamen Kreditaufnahme-politik der EU leitet für den internationalen Finanzmarkt, aber auch für die EU als Staatengemeinschaft unter Umständen eine neue Ära ein. Das ist aber kein Selbstläufer. Viele wollen, dass es bei einer einmaligen Schuldenaufnahme bleibt.

Nimmt man alle Mitgliedsländer der Eurozone zusammen, so liegt der Verschuldungsgrad der öffentlichen Haushalte im Jahr 2020 bei 101,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP). Damit ist er um etwa 16 Prozentpunkte gegenüber 2019 gestiegen. Der Schuldendienst der öffentlichen Haushalte gemessen am BIP unterscheidet sich zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU erheblich. Spitzenreiter ist Griechenland mit mehr als 207 Prozent, gefolgt von Italien (knapp 160 Prozent). Deutschland liegt in diesem Ranking mit 71,2 Prozent weit unter dem EU-Durchschnitt. Die geringste Schuldenquote hat Estland mit 17 Prozent. Die jahrelange Konsolidierungspolitik, die von vielen Staaten der Eurozone im Gefolge der internationalen Finanzkrise gefordert wurde, ist mit der Pandemie ad absurdum geführt worden. So zeigt sich gerade in den von der Pandemie besonders gebeutelten Staaten Italien und Spanien, dass das Ausbluten des öffentlichen Sek-tors gerade in Krisenzeit weitere zusätzliche Kosten verursacht. Der Gesundheitssektor steht hier vor einem Kollaps.

Die durch den Fiskalpakt erzwungene Konsolidierungsorientierung scheint umso absurd, als sich bislang staatliche Anleihen zu guten bis sehr günstigen Konditionen auf dem Markt platzieren lassen. Die

Verzinsung von zehnjährigen Staatsanleihen (AAA-Rating) lag im Januar 2021 im Euroraum bei minus 0,54 Prozent! Eine Zinswende ist aktuell nicht in Sicht. Die Europäische Zentralbank kommt ihrer stabilisierenden Aufgabe verantwortungsvoll nach. Sie lässt den Leitzins auf einem historisch niedrigen Niveau und stellt in einem erheblichen Maße Liquidität durch Anleihekäufe zur Verfügung.

Insgesamt gilt: Die Finanzmärkte strotzen vor Liquidität. Dazu hat nicht nur die lockere Geldpolitik der EZB der vergangenen Jahre beigetragen. Vielmehr lassen auch die zunehmend ungleiche Vermögensverteilung und die ständig wachsende private Altersvorsorge eine Überliquidität entstehen. Das Finanzkapital sucht nach sicherer Anlage. Dies gilt in unsicheren Zeiten umso mehr.

Es keimt die Hoffnung, dass die Zeit des radikalen Markoliberalismus innerhalb der EU vorbei sein könnte – die inzwischen entstandenen gesamtgesellschaftlichen Kosten dieser neoliberalen Erbschaften sind in der Pandemie-Zeit überdeutlich geworden.

Während die Ausgaben des Aufbaufonds bis 2023 umfassend getätigten sein sollen (bisher ist das Programm aber noch gar nicht angelaufen) und somit die pandemiebedingten gesamtwirtschaftlichen Einbrüche abfedern sollen, wird das mit dem European Green Deal verbundene Ausgabenprogramm bis 2024 laufen. Kern des Green Deal ist ein Investitionsprogramm von 100 Milliarden Euro. Die EU-Kommission hofft mittel- und langfristig auf Folgeinvestitionen aus der Privatwirtschaft in einer Größenordnung von einer Billion Euro. Die Bereiche der Gesundheits-, Bildungs- und Sozialpolitik werden im Programm allerdings kaum adressiert.

Beide Aktionspläne zusammen hätten die einzigartige Chance, durch massive Finanzmittel tatsächlich einen Wandel in Richtung einer zukunftsähigen Gesellschaft zu generieren. Das Ziel muss ein sozial-ökologischer Umbau der EU sein.

## 2. Die Wirtschaftslage in Deutschland im Jahr 2020

Die Bekämpfung der Corona-Pandemie hat zu schweren ökonomischen Verwerfungen geführt. Es handelt sich dabei nicht um eine Konjunkturkrise. Zur Vermeidung einer möglicherweise katastrophalen Zuspitzung der Pandemie und von Todesfällen hat der Staat mit dem Shutdown das Wirtschaftsleben und die privaten Kontakte weitgehend stillgelegt. Mit dem ersten Shutdown im März 2020 wurden viele Wirtschaftszweige per Gesetz geschlossen (Gastronomie, Kultur, stationärer Einzelhandel ohne Lebensmittel), andere konnten infolge dieses Angebotsschocks und des darauffolgenden Nachfrageschocks ihre Aktivitäten nicht mehr oder nur noch eingeschränkt weiterführen. Zeitweilige Grenzschließungen hatten Lieferketten unterbrochen. Das führte im zweiten Quartal 2020 zu einem historischen Einbruch der realen (preisbereinigten) Wirtschaftsleistung um 11,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr bzw. um 9,7 Prozent gegenüber dem ersten Quartal. Dies ist der größte Einbruch in einem Quartal seit der großen Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er-Jahre.

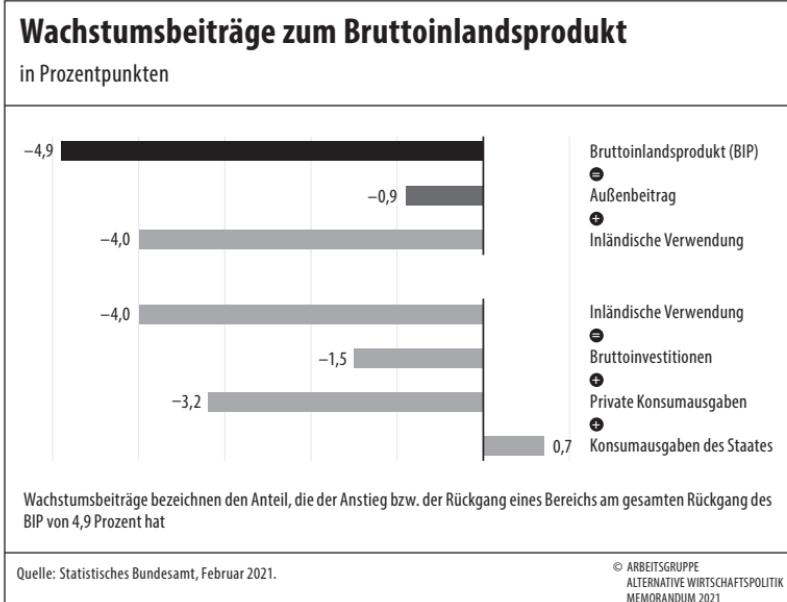
Mit der Lockerung der Maßnahmen kam es im Sommer zu einem überraschend schnellen und starken Anziehen der Wirtschaftsleistung. Gegenüber dem zweiten Quartal stieg das BIP um 8,5 Prozent, erreichte aber noch lange nicht wieder das Vorjahresniveau. Mit der zweiten Welle der Pandemie und dem Shutdown light im November, der im Dezember dann verschärft wurde, brach diese wirtschaftliche Wiederbelebung im vierten Quartal erst einmal ab. Auf das ganze Jahr bezogen schrumpfte die Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 um 4,9 Prozent. Das ist etwas weniger als in der Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 2009, als das BIP um 5,7 Prozent zurückging.

Aufgrund der internationalen Krisendimension sanken die deutschen Exporte überproportional um 9,3 Prozent. Der Rückgang verteilte sich gleichmäßig auf die EU und auf Drittstaaten. Die Ausfuhren in die EU-Länder entwickelten sich alle negativ, weltweit war das sehr unterschiedlich. Die Warenexporte nach China legten um 5,6 Prozent zu, diejenigen in die USA sanken um 12,5 Prozent.

Auch die Importe gingen in der Krise zurück, mit -7,1 Prozent

allerdings nicht so stark wie die Exporte. Das führte zu einem etwas geringeren Außenhandelsüberschuss von 179,1 Milliarden Euro (im Jahr 2019 waren es noch 224 Milliarden Euro). Weil unter Corona-Bedingungen die Reiseaktivitäten der Deutschen schwächer ausfielen, war die Dienstleistungsbilanz fast ausgeglichen. Im Jahr 2019 hatte sie noch -21,7 Milliarden Euro betragen. Der Leistungsbilanzüberschuss schrumpfte nur leicht auf 236,2 Milliarden Euro (im Jahr 2019 waren es 244,8 Milliarden Euro). Der weiterhin hohe Leistungsbilanzüberschuss zeigt, dass selbst in dieser schweren Krise die deutsche Wirtschaft stark außenwirtschaftlich orientiert bleibt.

Allerdings ging vom Außenbeitrag (Exporte minus Importe) ein negativer Wachstumseffekt von 0,9 Prozentpunkten aus (vgl. die Grafik auf dieser Seite). Noch stärker waren die negativen Effekte bei den Bruttoinvestitionen, die mit 1,5 Prozentpunkten zum Wirtschaftseinbruch beitrugen. Unsicherheit ist das größte Investitionshemmnis.

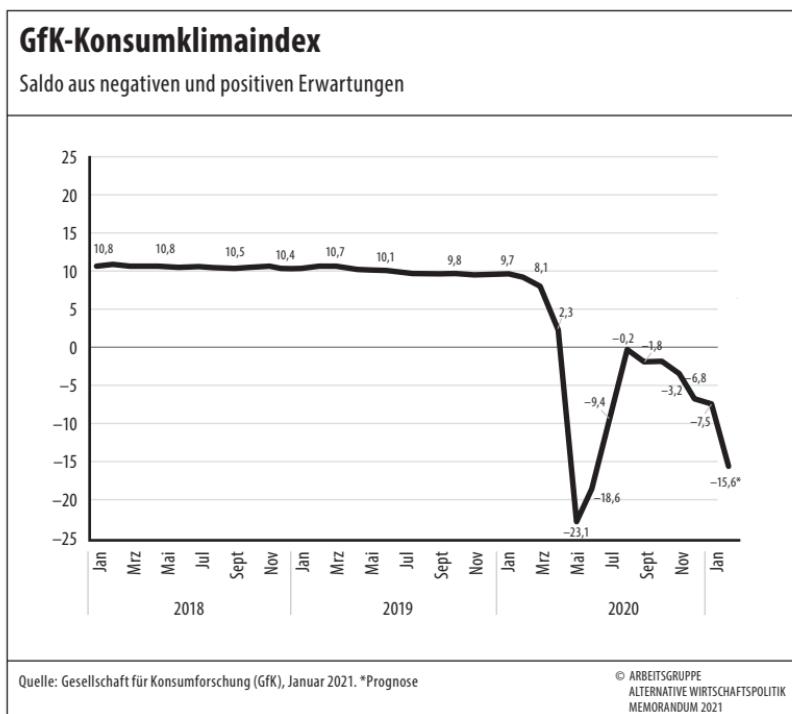


Einzig die staatlichen Konsumausgaben wirkten dem Wirtschaftseinbruch entgegen und führten zu einem positiven Wachstumsbeitrag von 0,7 Prozentpunkten. Im Vergleich zum gesamten Rückgang des BIP von 4,9 Prozent war aber auch dieser Impuls nicht sehr ausgeprägt. Der wesentliche Faktor für den starken Rückgang der Wirtschaftsleistung waren aber die privaten Konsumausgaben mit einem negativen Wachstumsbeitrag von 3,2 Prozentpunkten.

Unter den Pandemiebedingungen entwickelte sich allerdings ein völlig anderes Konsumverhalten als in „normalen“ Zeiten. Bei der in Deutschland seit vielen Jahren relativ stabilen Sparquote von etwa 10 Prozent hängt der private Konsum unmittelbar von der Einkommensentwicklung ab, vor allem von den Masseneinkommen. Erstaunlicherweise weist das Statistische Bundesamt für 2020 einen *Anstieg* des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte um 0,7 Prozent aus (Fachserie 18, Reihe 1.2, Februar 2021). Die Masseneinkommen sind danach sogar um 2,6 Prozent angestiegen. Dabei bezeichnen die Masseneinkommen die Nettolöhne plus die monetären Sozialleistungen abzüglich Abgaben auf soziale Leistungen und verbrauchsnahe Steuern. Es geht also um das Geld, das der breiten Masse der Bevölkerung zur Verfügung steht. Beim verfügbaren Einkommen werden die Gewinn- und Vermögenseinkommen noch dazu gerechnet.

Das Schrumpfen des privaten Konsums hatte demnach andere Gründe. Insgesamt zeigt der Konsumklimaindex einen starken Rückgang an, auch noch im Januar 2021 (vgl. die Grafik auf der nächsten Seite). Laut den Befragungen schlagen dabei stark die Einkommenserwartungen durch. Die Unsicherheit in der Pandemie ist groß: Wie lange bin ich noch in Kurzarbeit? Werde ich arbeitslos? Muss ich als Soloselbstständige\*r aufgeben? Unter diesen unsicheren Bedingungen ist die Konsumneigung gering, die Menschen halten ihr Geld zurück. Daneben war durch die Shutdown-Regeln der Konsum zeitweise überhaupt nur eingeschränkt möglich, weil Läden geschlossen, Fernreisen nicht möglich und Zulassungsstellen für Pkw geschlossen waren. Folgerichtig zeigt sich die verringerte Konsumneigung in der sprunghaft angestiegenen Sparquote, die 2020 bei außerordentlichen 16,2 Prozent lag.

Eine andere Besonderheit des Krisenjahres 2020 war die extrem unterschiedliche Krisenwirkung auf einzelne Branchen und Menschen. Das zeigt sich beispielsweise auf der Ebene der Wirtschaftsbereiche: Während die Sammelkategorie *Sonstige Dienstleister* einen Rückgang der realen Bruttowertschöpfung von 11,4 Prozent und das *Verarbeitende Gewerbe* einen von 10,5 Prozent verkraften musste (jeweils nach der Definition der VGR), sank sie im *Grundstücks- und Wohnungswesen* nur um 0,5 Prozent und bei den *Finanz- und Versicherungsdienstleistern* um 0,2 Prozent. Im *Baugewerbe* legte die Bruttowertschöpfung sogar um 2,8 Prozent zu. Doch auch diese Differenzen erfassen die Entwicklung nur unzureichend, da auch innerhalb der Wirtschaftsbereiche große Unterschiede zu verzeichnen waren.



Besonders stark von der Krise betroffen war der Luftverkehr. Nach Informationen des internationalen Luftfahrtverbandes IATA sank das globale Passagieraufkommen im Jahr 2020 um 66 Prozent. Das traf die Reisedienstleiter genauso wie die Luft- und Raumfahrtindustrie. Andere Industriebranchen wie die *Datenverarbeitung, Elektronik, Optik* und die *Medizintechnik* boomten dagegen geradezu. Kunst- und Kulturwirtschaft sowie das Veranstaltungsmanagement waren dagegen seit März 2020 praktisch stillgelegt. Der Einzelhandel hingegen konnte insgesamt sogar einen weiter steigenden Umsatz erzielen. Doch davon profitierten nur der Onlinehandel und die Lebensmittelgeschäfte. Die übrigen Bereiche litten unter den Corona-Maßnahmen und hatten kräftige Umsatzeinbrüche zu verbuchen.

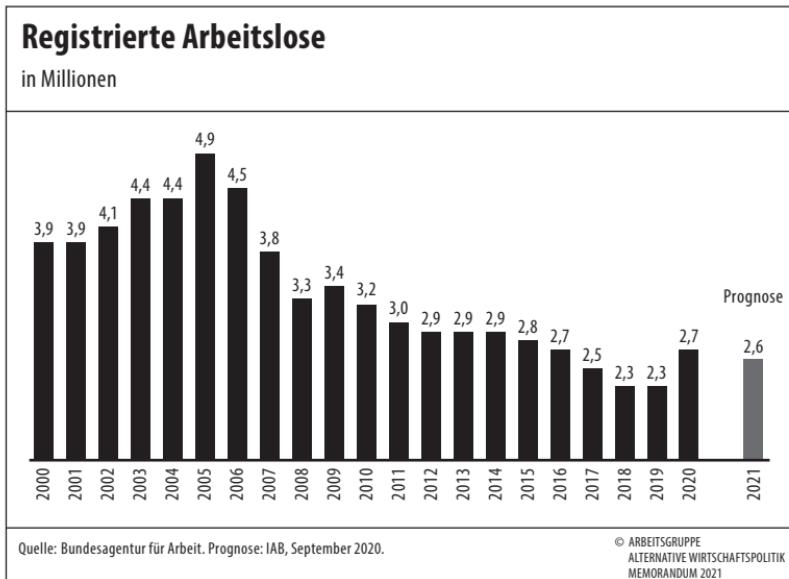
Gerade Letzteres zeigt, dass die Folgen der Pandemie weit über die Bedeutung von wirtschaftlichen Kennzahlen und Einkommensverlusten hinausweisen. Die Krise des Einzelhandels – die schon lange vor Corona begann, aber durch die Krise massiv verschärft wurde – ist eine Krise immer mehr verödender Innenstädte. Noch extremer sind die Konsequenzen durch die zurzeit nicht mehr stattfindenden Kulturveranstaltungen. Dabei ist noch unklar, wie die Kulturlandschaft nach einer überstandenen Krise aussehen wird. Das sind Folgen, die unsere Lebensqualität und auch die Frage, wie wir zusammenleben wollen, massiv beeinflussen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geht für 2021 von einem Ansteigen der Insolvenzen aus. Dies wird Arbeitsplätze kosten. Die Aktienkurse an den Börsen entwickelten sich dagegen gut. Spekulant\*innen wollen von der Krise profitieren.

### *Der Arbeitsmarkt 2020*

Die Krise findet ihren Niederschlag auf den Arbeitsmärkten. Die Zahl der Erwerbstätigen war erstmals seit vielen Jahren rückläufig. Selbst in der Krise der Jahre 2008/09 hatte sie noch leicht zugenommen. Im Jahr 2020 sank sie um 1,1 Prozent auf 44,8 Millionen. Auch die Zahl der abhängig Beschäftigten ging um 0,8 Prozent zurück. Im Jahres-

durchschnitt 2020 waren in Deutschland 2.695.000 Menschen als registrierte Arbeitslose ohne Beschäftigung, 429.000 oder 19 Prozent mehr als vor einem Jahr. Geht man richtigerweise nicht nur von den registrierten Arbeitslosenzahlen aus, sondern bezieht außerdem die Unterbeschäftigung nach der Definition der Bundesagentur für Arbeit mit ein (ohne Kurzarbeit), so waren im Durchschnitt des Jahres 2020 rund 3.519.000 Menschen ohne Arbeit. Das war ein Anstieg um 319.000 oder um zehn Prozent. Die Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen) stieg von 5,5 auf 6,5 Prozent. In Westdeutschland lag sie bei 6,1 Prozent, in Ostdeutschland bei 8,1 Prozent. Auch die Zahl der Langzeitarbeitslosen hat seit Jahren zum ersten Mal wieder zugenommen. Im Jahresdurchschnitt stieg sie um 12 Prozent auf 817.000. Doch da die Krise erst im März 2020 begann, ist die Jahreszahl wenig aussagekräftig. Der Blick auf den Dezember 2020 zeigt einen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit um ein Drittel im Vergleich zum Dezember 2019.



Bereits vor der Krise hatte Deutschland mit über zwei Millionen registrierten Arbeitslosen ein massives gesellschaftliches Problem. Nun gibt es bereits eine halbe Million Arbeitslose mehr. Das ist für jede Betroffene und jeden Betroffenen ein individuelles Drama. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit wäre noch viel heftiger ausgefallen, wenn er nicht durch den Einsatz der Kurzarbeit in bisher nicht gesehnen Ausmaß gebremst worden wäre. Diese Subventionierung der Arbeitszeitabsenkung ist zweifelsohne das wichtigste wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Instrument zur Kriseneindämmung gewesen. Ganze Branchen wurden so stabilisiert.

Wer in Kurzarbeit ist, erhält 60 Prozent (Ledige) bzw. 67 Prozent (mit Kindern) seines ausgefallenen Nettolohnes erstattet. Mit den gesetzlichen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung wurden im Sommer 2020 temporäre Aufstockungsregelungen beschlossen. Ab dem vierten Monat werden 70 bzw. 77 Prozent erstattet, ab dem siebten Monat 80 bzw. 87 Prozent. Aufstockungsregelungen gibt es auch in diversen Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen. Nach einer Erhebung der Hans-Böckler-Stiftung profitieren etwas über 40 Prozent der Kurzarbeitenden von solchen Aufstockungsregelungen. Die Unternehmen bekommen die entsprechenden Beiträge zur Sozialversicherung für die Kurzarbeitenden erstattet. Unter dem Strich bleiben trotzdem Einkommensverluste für die Kurzarbeitenden.

Mit dem Shutdown und den entsprechenden Krisenfolgen sind die Kurzarbeitszahlen förmlich explodiert. Im Durchschnitt des Jahres 2019 gab es 145.000 Kurzarbeitende. Schon im März 2020 war die Gesamtzahl auf 2,8 Millionen angestiegen, im April erreichte sie mit 6 Millionen ihren höchsten Stand. Im Mai und Juni ging sie dann auf 5,7 bzw. 4,5 Millionen zurück, im Juli auf 3,3 Millionen. Neuere Zahlen der Bundesagentur für Arbeit liegen noch nicht vor.

Der historische Vergleich zeigt die Dimension dieser Politik: In der ersten Ölpreiskrise 1973/74 gab es 700.000 Kurzarbeiter\*innen, nach der Vereinigung waren es 2,1 Millionen und in der Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 2009 schließlich 1,4 Millionen. Nach einer Schätzung der Bundesagentur für Arbeit entlastete der Einsatz der Kurzarbeit den Arbeitsmarkt im Jahr 2020 um 1,1 Millionen Vollzeitstellen. Die

Zahl der Arbeitslosen hätte also ganz andere Dimensionen annehmen können.

Ein Grund für die extrem hohe Nutzung des Instruments liegt in der wirtschaftlichen Breite des Einsatzes. Noch in der Krise des Jahres 2009 wurde Kurzarbeit weitgehend in der Industrie eingesetzt. Das war 2020 anders. Zwar hatte die Industrie zumindest im zweiten Quartal überdurchschnittlich viel Kurzarbeit beantragt. Doch im Jahresverlauf änderte sich die Situation. Nach der schon erwähnten Erhebung der Hans-Böckler-Stiftung war im November 2020 die Hälfte der Beschäftigten im Gastgewerbe in Kurzarbeit. Das war die mit Abstand höchste Nutzung. In der Gesamtwirtschaft waren es 8,3 Prozent, in der Industrie 9,4 Prozent.

Die Aufstockungsleistungen der Kurzarbeit stabilisieren die Einkommen. Das heißt aber vor allem für Beschäftigte mit geringem Einkommen nicht, dass dieses Geld dann zum Leben ausreicht. Knapp die Hälfte aller Kurzarbeitenden empfindet ihre finanzielle Situation als extrem stark belastend. 44 Prozent mussten auf ihre Ersparnisse zurückgreifen, um den laufenden Lebensunterhalt zu finanzieren. Wer erst einmal in Kurzarbeit ist, sieht häufiger seinen Arbeitsplatz in Gefahr. 44 Prozent haben Angst vor Arbeitslosigkeit. Bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind es nur 10 Prozent (alle Angaben Hans-Böckler-Stiftung).

Das Kurzarbeitergeld wird aus den Mitteln der Bundesagentur für Arbeit finanziert – zumindest prinzipiell. Für das Jahr 2020 reichten die Mittel der Agentur dafür längst nicht aus, und es musste aus Steuermitteln ergänzt werden. Kurzarbeitergeld ist an eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gekoppelt. Viele Erwerbstätige bleiben daher außen vor: Selbstständige sowie Minijobber\*innen. Sie wurden von der Krise besonders hart getroffen. Im Juni 2020 hatte sich die Zahl der Minijobber\*innen gegenüber dem Juni 2019 um 850.000 oder 12 Prozent verringert. Minijobber\*innen gehören in der Regel zum Niedriglohnbereich und werden damit besonders durch Einkommenseinbußen getroffen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert seit Jahren die Abschaffung der Minijobs. Allen Beschäftigten soll die volle Absicherung der Sozialversicherungssysteme zugutekommen.

### *Besondere Belastungen unter Pandemiebedingungen*

Vor allem im zweiten Shutdown ab November 2020 haben die Schließung von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie hybride Unterrichtsformen bei Schüler\*innen, Eltern (insbesondere Alleinerziehenden) und Lehrkräften zu enormen Belastungen geführt. Eltern waren oft im Home-Office und mussten gleichzeitig die Kinder betreuen und ggf. beschulen. Vor allem bei beengten Wohnverhältnissen stellt dies eine ungeheure Herausforderung dar. In Arbeitsverhältnissen, bei denen die Arbeit im Home-Office nicht möglich war, z. B. im Gesundheitswesen, ergaben sich erhebliche Schwierigkeiten, Familie und Beruf angemessen zu vereinbaren. Die vorübergehende Verlängerung des Kinderkrankengeldbezugs von 10 auf 20 Arbeitstage pro Kind (bei Alleinerziehenden von 20 auf 40 Arbeitstage pro Kind) trägt dazu bei, finanzielle Härten abzufedern, kann aber die eigentliche Belastung aufgrund zusätzlicher Betreuungsarbeit nur geringfügig schmälern.

In der ganz großen Mehrheit der Fälle waren es die Mütter, die angesichts der Vereinbarkeitsproblematik ihrer Berufstätigkeit gar nicht oder nur sehr eingeschränkt nachgehen konnten. Viele haben diese Bedingungen an den Rand der Belastungsgrenze gebracht. Väter haben sich dieser Situation häufiger entzogen.

Für Kinder waren die Zeiten ohne Schulunterricht bzw. mit Unterricht in der eigenen Wohnung und einer möglicherweise völlig unzureichenden technischen Ausstattung stark belastend. Die fehlenden Bildungsinhalte werden nur schwer nachzuholen sein. Auch mental leiden viele Kinder unter der unsicheren Perspektive. Zudem müssen Jugendliche ihre Schulabschlussprüfungen unter erschwerten Bedingungen bestehen, und auch der Übergang in einen Ausbildungsberuf oder ins Studium stellt die Schulabsolvent\*innen vor besondere, zusätzliche Herausforderungen.

*Ein Ende der Krise ist nicht absehbar – Antikrisenpolitik bleibt auf allen Ebenen notwendig*

Die Bundesregierung hat sich schnell und intensiv mit der Finanzpolitik gegen die Krise gestemmt. Es wurde eine schier unüberschaubare Menge an Einzelmaßnahmen beschlossen. Die wesentlichen waren:

- Liquiditätshilfen für Unternehmen durch Steuerstundungen, Verlustvorträge und Herabsetzungen von Vorauszahlungen;
- diverse Überbrückungshilfen und die Ausweitung der Kurzarbeitsregelungen;
- ein Konjunkturpaket mit der Absenkung der Mehrwertsteuer im zweiten Halbjahr 2020 und zusätzlichen öffentlichen und öffentlich geförderten Investitionen;
- ein Bürgschaftsprogramm für Kredite und die Einrichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds mit weiteren Bürgschaften und Beteiligungen.

Insgesamt summieren sich die Programme auf erhebliche Mittel. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) schätzte das Gesamtvolumen im September 2020 auf etwa 1,4 Billionen Euro. Darin waren die erst danach beschlossenen Überbrückungshilfen III (Novemberhilfen) noch nicht enthalten. Den mit Abstand größten Posten nimmt die Bereitstellung von Krediten und Bürgschaften ein. Auf sie allein entfällt etwa eine Billion Euro. Zu diesen Programmen kommen noch die Deutschland zustehenden Mittel aus den EU-Programmen und Liquiditätsmittel aus der expansiven Geldpolitik der EZB hinzu.

Der Einsatz der Finanzpolitik war und ist notwendig, er hat erheblich zu einer ökonomischen Stabilisierung der Lage beigetragen. Der wirtschaftliche Einbruch wäre ohne diese Programme viel größer gewesen. Das gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass viele Programme bisher nur zu einem sehr kleinen Teil ausgeschöpft wurden (siehe Kasten). Der massive Einsatz der Finanzpolitik ist richtig, auch wenn einzelne Punkte zu kritisieren sind: Trotz der Vielzahl der Hilfen war und ist die Abdeckung nicht vollständig, einzelne Personengruppen

fallen durch die Raster der Maßnahmen und bleiben auf der Strecke. Die Senkung der Mehrwertsteuer war eine wenig effektive Maßnahme, die nur sehr geringe Multiplikatoreffekte aufwies. Diese Gelder hätten durch andere Maßnahmen gezielt eingesetzt werden sollen. So hat das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in einer Untersuchung gezeigt, dass die gesamtwirtschaftlichen Effekte eines erhöhten Kinderbonus viel stärker ausgefallen wären. Diese Kritikpunkte der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ändern aber nichts an der grundsätzlich positiven Einschätzung. Die aktuelle Krise zeigt einmal mehr, dass solche Notlagen ohne erhebliche staatliche Interventionen nur schwer zu bewältigen sind und dass neoliberalen Dogmen, wenn es ernst wird, schnell über Bord geworfen werden.

Die aktive Antikrisenpolitik ändert aber nichts daran, dass das Ende der Krise nicht absehbar ist. Schon in normalen Zeiten weisen wirtschaftliche Prognosen erhebliche Fehleranfälligkeit auf. Die derzeitige Krise wird vom Pandemiegeschehen bestimmt, dessen Verlauf nicht vorherzusagen ist. Allerdings ist klar: Die Pandemie ist nicht vorbei. Die aktuelle Impfkampagne macht zwar Hoffnung auf eine baldige Beherrschbarkeit. Die zahlreichen Mutationen des Virus stellen allerdings jede kurzfristige Zuversicht in Frage.

Was heißt das für die Wirtschafts- und Finanzpolitik? Zunächst einmal müssen die laufenden Programme unbedingt weitergeführt und ggf. ergänzt und nachjustiert werden. Alles andere würde zu schweren ökonomischen Rückschlägen führen. Nach Auffassung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kommt es jetzt zudem verstärkt darauf an, auch die mittelfristige, über die aktuelle Krise hinausweisende Perspektive stärker in den Blick zu nehmen: Die Gesellschaft muss so umgebaut werden, dass sie Pandemien besser verkraften kann und mit dem enormen staatlichen Mitteleinsatz die sozial-ökologische Transformation vorangebracht wird. Die soziale Absicherung ist so auszubauen, dass die Abgehängten dieser Krise wieder aufgefangen werden und der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft gestärkt wird. Die internationale Solidarität darf keine Floskel bleiben, sondern muss in konkrete Politik umgesetzt werden. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen darf nicht weiter auseinanderfallen, sondern muss ega-

### *Stand der ausgezahlten Wirtschaftshilfen*

Angesichts der bereitgestellten Volumina nehmen sich die bisher (Stand Februar 2021, Statistisches Bundesamt) bewilligten Mittel überraschend bescheiden aus. An diversen Sofortmaßnahmen und Überbrückungshilfen wurden 23 Milliarden Euro vergeben. Für die Hilfen aus dem Frühjahr 2020 sind das endgültige Zahlen, weil die Antragsfristen lange vorbei sind. Für die aktuellen Hilfen seit November 2020 werden sich die Zahlen noch erhöhen, weil die Programme noch nicht abgelaufen sind und die Auszahlungen eher schleppend verlaufen. Eine der Ursachen für die mangelnde Ausschöpfung der Finanzierungsmittel sind bürokratische Verzögerungen und Hindernisse. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds hat bisher 8,36 Milliarden Euro verwendet. Dazu kommen Zusagen für Bürgschaften über 2,68 Milliarden Euro. Die Bürgschaftsbanken haben zusätzlich Bundesbürgschaften von 1,25 Milliarden Euro vergeben. Die Sondermaßnahmen Corona-Hilfe für Unternehmen der KfW haben bisher ein abgerufenes Volumen von 47,42 Milliarden Euro.

lisiert werden. Der ökologische Umbau ist zu intensivieren. Alle dafür notwendigen Programme müssen in einer breiten gesellschaftlichen Debatte entwickelt werden, um die Erosion demokratischer Legitimation zu stoppen.

## **3. Lernen aus der Pandemie: eine andere Gesellschaft**

### *Pandemien verhindern und mit Pandemien leben*

Die Pandemiegefahr ist nicht überwunden, wenn Covid-19 irgendwann besiegt sein sollte. Es werden neue Pandemien entstehen, und

dies ist eine direkte Folge der gegenwärtigen Wirtschafts- und Lebensweise im Kontext einer entfesselten kapitalistischen Globalisierung. Wissenschaftler\*innen weisen schon länger darauf hin, dass die Weltgemeinschaft an der Schwelle zu einem Zeitalter der Pandemien steht. Dabei greifen die Folgen der Klimakrise und die Folgen des Verlustes von Biodiversität wechselseitig ineinander. Die Erderwärmung mündet in einer Verschiebung der Klimazonen, was Tropenkrankheiten nach Mitteleuropa bringt und Menschen erheblich unter Stress setzt. Durch die industrielle Landwirtschaft mit ihren Monokulturen und viel Pestizid- und Antibiotikaeinsatz steigt das Risiko für die Entstehung von Zoonosen, also der Übertragung von Krankheitserregern vom Tier auf den Menschen. Gleichzeitig schrumpfen die Lebensräume für viele Wildtiere. Sie rücken so zwangsläufig den Menschen immer näher. Bis zur aktuellen Pandemie sah man darin Gefahren, die weit weg sind – Ebola in Afrika, Zika in Südamerika, MERS u. a. in Südkorea. Nun trifft jedoch es auch die hochentwickelten westlichen Gesellschaften.

Politische Interventionen zur Bewältigung des Problems bleiben aus. Auf der Ebene der EU ist die Biodiversitätsstrategie 2030 mit ambitionierten Zielen, etwa der Senkung des Pestizideinsatzes in der Landwirtschaft um 50 Prozent, aufgelegt worden. Für die erforderlichen Ausgaben von 20 Milliarden Euro jährlich fehlt freilich die finanzielle Basis. Ein Wille, Produktions- und Konsumweisen so zu organisieren, dass ökologische Krisen beherrschbar bleiben und Pandemien nicht in immer kürzeren Zeitabständen ausbrechen, ist nicht erkennbar.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert konkrete Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität und natürlicher Lebensräume sowie zur Begrenzung des Klimawandels. Gleichwohl wird das vermehrte Auftreten von Pandemien kurzfristig nicht zu verhindern sein. Das Corona-Virus wird nicht mehr verschwinden, sondern wie das Grippe-Virus ein ständiger Begleiter der Menschheit bleiben. Damit als kurzfristige Handlungsoption gegen Pandemien nicht immer nur ein Shutdown mit seinen desaströsen ökonomischen und sozialen Folgen bleibt, muss die Gesellschaft so umgebaut werden, dass sie widerstandsfähiger gegen solche Bedrohungen wird.

## *Stärkung der Gesundheitsversorgung*

Ein wichtiger Faktor für eine stärkere Widerstandsfähigkeit ist das Gesundheitssystem. Der Weltgesundheitsorganisation (WHO) kommt auf dem Feld der globalen Gesundheit die Federführung zu, sie leidet aber an Strukturproblemen und den Folgen chronischer Unterfinanzierung. Für ihren Zweijahreshaushalt 2018/19 verfügte die WHO über finanzielle Mittel in Höhe von nur rund 5,84 Milliarden US-Dollar (rund 4,8 Milliarden Euro). Damit nicht genug: Sie ist inzwischen zu 80 Prozent abhängig von freiwilligen Zuwendungen. Diese Abhängigkeit ermöglicht es externen Akteuren, Einfluss auf die Ausrichtung der WHO zu nehmen.

National sind Pandemievorsorge und ein effizientes Pandemie-management erforderlich. Es geht dabei nicht nur um die Bevorratung von Schutzmaterialien und technischen Gerätschaften sowie um die Vorhaltung eines Puffers an Kapazitäten der Krankenversorgung. Notwendig sind außerdem ausreichende Tests und die Nachverfolgung der Kontakte infizierter Personen sowie die genetische Überwachung des Krankheitserregers und seiner Mutanten. Die Voraussetzungen dafür sind jedoch nicht gegeben. Nur wenige Gesundheitsämter wurden bis Ende 2020 technisch und personell auf die Höhe der Herausforderungen gebracht.

Die Entwicklung und Zulassung gleich mehrerer Impfstoffe gelang in einem noch nie dagewesenen Rekordtempo. Hier allerdings stellen sich grundlegende Fragen: Wenn in einer Pandemie wirksame und sichere Vakzine ein globales öffentliches Gut sein sollen und müssen und dementsprechend die Impfstoff-Entwicklung und der Aufbau von Produktionskapazitäten mit Milliarden Euro an öffentlichen Geldern gefördert wird, warum werden dann die Geschäftsinteressen privater Pharma-konzerne über die Interessen des Allgemeinwohls gestellt?

Die Pandemie legt einige der grundlegenden Schwächen in der Struktur, Steuerung, Funktionsweise und Finanzierung des deutschen Gesundheits- und Pflegesystems offen. Die Probleme sind nicht neu, verlangen jetzt aber nach politischen Antworten. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat sich in den MEMORANDEN der

letzten Jahre immer wieder mit der Fehlsteuerung des Systems kritisch auseinander gesetzt und konkrete Forderungen vorgetragen. Kernpunkt der Probleme ist, dass es bei der Finanzierung, Leistungserbringung und Steuerung zu wenig öffentliche Planung und aktive Gestaltung sowie zu viel Markt gibt.

Um das Pandemiegeschehen angemessen beurteilen und nach der Bezwigung des Virus die richtigen Schlüsse für notwendige Veränderungen des Gesundheits- und Pflegesystems ziehen zu können, werden aussagekräftige Daten benötigt. Sie dürfen nicht nur am Wissensbedarf von Virolog\*innen, Epidemiolog\*innen und Gesundheitsökonom\*innen ausgerichtet sein, sondern müssen auch Fragestellungen aus dem Bereich der Pflege- und Sozialwissenschaft abdecken. Relevant sind Merkmale der soziostrukturellen Verteilung nach Berufen/ formalen Qualifikationsniveaus und Einkommensklassen sowie die differenzierte Erfassung der Ausbruchsorte. Die Gesundheitsversorgung kann nur dann als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge ausgestaltet werden, wenn Politik und Staat das für die Etablierung eines aktiven Politikmodells erforderliche Wissen an die Hand bekommen. Es ist an der Zeit, Konsequenzen zu ziehen.

Während der ersten Welle der Covid-19-Pandemie quittierte die Öffentlichkeit den Einsatz des Pflegepersonals mit Applaus. Schlagartig war vielen die wichtige Rolle derjenigen, die Dienste direkt an Menschen erbringen, bewusst geworden. Immerhin – und dies begrüßt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ausdrücklich – gelang es Ver.di und dem DBB, im Herbst 2020 bei den Tarifverhandlungen von Bund und Kommunen ein Ergebnis zu erzielen, das für die Beschäftigten in den Gesundheitsämtern sowie den kommunalen Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen eine respektable Einkommenssteigerung bedeutet. Bei den Beschäftigten in den Gesundheitsämtern, die durchweg zum öffentlichen Dienst zählen, macht sich das Ergebnis voll bemerkbar. Schon bei den Krankenhäusern jedoch sind Abstriche zu machen, da nur eine Minderheit der Pflegekräfte in Häusern mit Anbindung an den öffentlichen Tarif arbeitet. Für die Langfristpflege schließlich hat der Tarifabschluss kaum Bedeutung. Nur rund fünf Prozent des Altenpflegepersonals arbeiten bei öffentlichen Trägern. Die in der Altenpflege

dominierenden kommerziellen Dienstleister sind weitestgehend tarifungebunden und arbeiten entsprechend oft im Niedriglohnbereich. Ohne die Durchsetzung eines bundesweit gültigen Tarifvertrages, der sich zumindest perspektivisch am Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) orientiert, bleibt die Altenpflege im Niedriglohnsektor gefangen.

Dabei herrscht in der Pflege große Personalnot. In der Krankenhauspflege fehlen mindestens 100.000 Vollzeitkräfte, in der Langzeitpflege ist die Lücke noch größer. Nimmt man die ambulanten Dienste hinzu, so geht es in den nächsten zehn Jahren um eine Personallücke von mehr als 500.000 Vollzeitkräften.

Das bestehende Finanzierungssystem der Krankenhäuser über diagnosebezogene Fallpauschalen hat in der Corona-Krise seine Untauglichkeit bewiesen. Es steht ein Systemwechsel an. Dabei müssen die Bedarfsgerechtigkeit und die Situation des einzelnen Krankenhauses im Vordergrund stehen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* macht dazu Vorschläge (MEMORANDUM 2020, Seite 258ff.).

Wie wichtig in einer Pandemie gut funktionierende Gesundheitsämter sind, die Virenausbrüche so nachverfolgen und eingrenzen, dass das Infektionsgeschehen kontrollierbar bleibt, wurde der Bevölkerung während des zurückliegenden Jahres schlagartig vor Augen geführt. Zugeleich wurde deutlich, in welch kläglichem Zustand sich die vielerorts unterfinanzierten und personell ausgedünnten lokalen und regionalen Einrichtungen befinden. Das Zeitfenster der Pandemie muss dafür genutzt werden, die langfristige Finanzierung auf eine verlässliche Basis zu stellen.

### *Ökonomische und soziale Maßnahmen*

Die Widerstandsfähigkeit einer Gesellschaft entsteht nicht nur durch eine bessere medizinische Versorgung. Dafür sind tiefgreifendere Veränderungen notwendig. Die grundsätzliche Systemfrage „Welche und wie viel Globalisierung wollen wir?“ stellt sich konkreter als zuvor. Das betrifft die Externalisierung von nicht nachhaltigen Produktions- und Konsummustern, die Zerstörung von natürlichen Habitaten und

die Ressourcenausbeutung des globalen Südens. Die weltumspannende Verlängerung von Wertschöpfungsketten und die Verlagerung in sogenannte Billiglohnländer stehen genauso auf dem Prüfstand wie die hyperanfällige Ausdifferenzierung einer „Just in time“-Produktion. Dabei geht es nicht um nationale Abschottung oder „De-Globalisierung“, aber die Intensität multinationaler Vernetzung gehört auf den Prüfstand. Das Lieferkettengesetz wird zudem den Missbrauch internationaler Verflechtungen stärker begrenzen.

Im Detail kann eine Menge getan werden, um die Verbreitung von Infektionen zu verringern. Beengtes Wohnen und Leben ist immer ein besonderer Risikofaktor. Sammelunterkünfte müssen deshalb verboten werden. Dabei ist es egal, ob es um Arbeitskräfte geht (davon ist nicht nur die Fleischverarbeitung betroffen), um Obdachlose oder Asylbewerber\*innen. Hier sind immer dezentrale Unterbringungen zu organisieren. Arbeit muss so organisiert werden, dass sie nicht die Gesundheit gefährdet. Home-Office ist überall dort zu ermöglichen, wo es sich vom Arbeitsablauf her umsetzen lässt. Es darf aber niemand zum Home-Office gezwungen werden. An allen anderen Orten müssen wirkungsvolle Hygienekonzepte entwickelt und umgesetzt werden. Vereinzelte Stichproben zeigen hier vor allem in den Unternehmen massive Defizite. Dafür sind ausreichende Kontrollen und Strafen bei Nichtbeachtung notwendig. Schulische Bildung braucht ein abgestuftes Konzept. Das beginnt bei ausreichenden und sauberen Sanitäranlagen, gut belüfteten Räumen und kleineren Klassen und geht bis zu Abstands- und Hygienekonzepten bei beginnenden Pandemiesituationen. Sinnvoller digitaler Unterricht setzt eine ausreichende technische und personelle Ausstattung voraus. Homeschooling darf nicht zu einer Überforderung von Eltern, vor allem Müttern, führen. Individuelle Förderung ist gerade in Krisenzeiten noch viel stärker nötig, damit sich Leistungsunterschiede nicht noch weiter verfestigen. Technische Möglichkeiten für alle öffentlichen Räume müssen voll ausgeschöpft werden. Das reicht von Hepa-Luftfiltern in öffentlichen Verkehrsmitteln und öffentlichen Räumen bis zu UV-Desinfektionen bei den Handläufen öffentlicher Rolltreppen.

Ein wichtiger Punkt ist es, den sozialen Zusammenhalt der Ge-

sellschaft zu stärken. Damit kann obskuren Verschwörungstheorien teilweise der Boden entzogen werden. Nur wenn sich Menschen nicht gesellschaftlich abgehängt fühlen, werden sie beschlossene Maßnahmen auch konsequent umsetzen. Damit können in Pandemiesituationen Einschränkungen auf einem geringeren Niveau bleiben und führen nicht gleich zu einer kompletten Stilllegung des gesellschaftlichen Lebens.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert:

- Reduzierung des Risikos für die Entstehung von Pandemien, durch die konsequente Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie 2030 mit einem Finanzvolumen von 20 Milliarden Euro jährlich.
- Stärkung der WHO. Die Beiträge der Mitgliedsstaaten müssen entsprechend steigen.
- Funktionsfähige öffentliche Strukturen für das Testen, die Kontaktverfolgung und die laufende Virus-Überwachung.
- Übergreifende, nach einheitlichen Kriterien erhobene Daten. Sie sind im deutschen Gesundheitssystem nur bruchstückhaft vorhanden.
- Durchsetzung eines bundesweiten Tarifvertrages für die Altenpflege.
- Ausreichende Personalbereitstellung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege.
- Die Krankenhauslandschaft ist als Teil der kritischen Infrastruktur so neu zu gestalten, dass sie für außergewöhnliche Gesundheitskrisen gewappnet ist. Eine Verzahnung mit ambulanter Versorgung und Gesundheitszentren ist anzustreben.
- Der öffentliche Gesundheitsdienst muss Aufnahme in die Gemeinschaftsaufgaben des Grundgesetzes finden.

#### **4. Wege aus der Krise führen über einen handlungsfähigen Staat**

##### *Konsolidierungsdruck durch die Schuldenbremse*

Die Bundesregierung hat – wie alle Regierungen anderer Länder – auf die Krise mit einem umfangreichen Ausgabenprogramm zur Stützung der wirtschaftlichen Entwicklung reagiert. Dieses Vorgehen wird von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen. Mit einer Netto-neuverschuldung allein des Bundes von 130 Milliarden Euro werden zwar die Vorgaben der Schuldenbremse gerissen, aber dies wurde nach Artikel 115 Grundgesetz mit dem Verweis auf eine „außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates“ entzieht, regelkonform begründet. Doch verlangt derselbe Verfassungsartikel, „binnen eines angemessenen Zeitraums“ die „Rückführung der aufgenommenen Kredite“ über einen Tilgungsplan.

Ein solcher Tilgungsplan würde die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung schwer belasten. Deshalb reicht das kurzfristige Aussetzen der Schuldenbremse nicht aus. Dabei hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* von Anfang an gegen die Schuldenbremse als unsinniges Instrument argumentiert. Auch jenseits der besonderen Corona-Situation des Jahres 2021 ist die Schuldenbremse aus vielen Gründen ein untaugliches und schädliches Instrument. Das wurde in vergangenen MEMORANDEN (zuletzt 2020, S. 167ff.) ausführlich dargelegt.

Hier spitzt sich der größte Konflikt der nächsten Jahre zu, der im Kern ein Verteilungskonflikt ist. 2021 soll die Schuldenbremse noch einmal ausgesetzt werden, danach geht es jedoch in die Tilgungsphase. Kurz nach der Bundestagswahl droht damit die Kürzung der öffentlichen Ausgaben. Nicht nur die wirtschaftliche Erholung, die öffentlichen Investitionen, die soziale Sicherung und die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen geraten unweigerlich in Gefahr. In den Kommunen, die am Ende der finanziellen Nahrungskette stehen, werden schon jetzt überall Kürzungshaushalte verabschiedet.

Obwohl die Schuldenbremse in den vergangenen Jahren an Un-

terstützung verloren hat, gibt es einen starken Konsolidierungsdruck, der von vielen Seiten vorangetrieben wird. „Nach dem starken Anstieg der Verschuldung im Jahr 2020 rückt außerdem die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen wieder in den Fokus“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2020/2021, S. 85). Der SVR plädiert zwar durchaus für eine zeitliche Streckung der Konsolidierung, er lässt aber (zumindest in seiner Mehrheitsmeinung) keinen Zweifel daran, dass er eine Konsolidierung über Ausgabenkürzungen meint.

Schon der Vorstoß von Kanzleramtschef Helge Braun, im Grundgesetz „einen verlässlichen degressiven Korridor für die Neuverschuldung“ vorzusehen (also gewissermaßen der Schuldenbremse eine Pause zu verordnen), hat zu einem Aufschrei konservativer Politiker\*innen geführt. Dabei war das Ziel dieses Vorstoßes, eine Aufweichung der Schuldenbremse zu verhindern.

Doch Deutschland hat selbst unter Krisenbedingungen kein Schuldenproblem, es hat ein Problem mit der Schuldenbremse. 1992 lag die Schuldenquote (Anteil der Staatsverschuldung am BIP) bei 41 Prozent und der Anteil der Zinszahlungen am Steueraufkommen (Zins-Steuer-Quote) bei 14 Prozent. 2020 lag die Schuldenquote bei 71,6 Prozent, die Zins-Steuer-Quote dagegen durch die niedrigen Zinsen nur noch bei drei Prozent. Die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung ist ohne Einschränkung gegeben.

Oft wird das Argument vorgebracht, erst durch die Schuldenbremse sei die finanzielle Handlungsfähigkeit in der Krise geschaffen worden. Ein Blick auf die USA entzieht auch dieser Position den Boden: Die USA haben keine Schuldenbremse, sie hatten vor der Pandemie (2019) einen Schuldenstand von 108,7 Prozent. Trotzdem war es den Vereinigten Staaten problemlos möglich, eine noch engagiertere Antikrisenpolitik zu betreiben und einen negativen Finanzierungssaldo von 15,3 Prozent zuzulassen (Deutschland: -4,8 Prozent).

## *Lasten fair verteilen: Vermögensabgabe, Vermögensteuer, Unternehmensbesteuerung*

Bei einer Weiterführung der Schuldenbremse führt kein Weg an einer anderen Lastenverteilung vorbei. Um die öffentlichen Haushalte nicht in ein Konsolidierungsdesaster zu stürzen, ist die Finanzierung der Krisenfolgen dann durch eine einmalige Vermögensabgabe zu gewährleisten. Diese muss als Corona-Lastenausgleich die Kreditaufnahme der Bundesländer mit erfassen (SONDERMEMORANDUM 2020, S. 8).

Es geht aber nicht nur um die Lasten der Krise. Der Staat braucht für eine Vollbeschäftigungspolitik, für den ökologischen Wandel, für öffentliche Investitionen, für den sozialen Ausgleich und für einen leistungsfähigen öffentlichen Sektor dauerhaft eine breitere finanzielle Basis. Dazu ist insgesamt eine Steuerpolitik notwendig, die für ein höheres Steueraufkommen sorgt und die Lasten gerechter verteilt. Das umfassende Steuerkonzept der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wurde in den MEMORANDEN der vergangenen Jahre immer wieder dargestellt. Hier soll nur auf zwei Aspekte eingegangen werden: die Vermögensteuer und die Unternehmensbesteuerung.

Neben einer einmaligen Vermögensabgabe ist eine dauerhafte Besteuerung großer Vermögen notwendig. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert die Wiederbelebung der seit 1997 nicht mehr erhobenen, aber immer noch im Grundgesetz verankerten Vermögensteuer. Diese Steuer soll auf Vermögen von mehr als einer Million Euro (bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepartner\*innen das Doppelte, bis das Ehegattensplitting ausläuft) erhoben werden. Je Kind sollte ein Freibetrag von 200.000 Euro angewendet werden. Der Tarifverlauf soll linear-progressiv angelegt sein und mit einem Satz von einem Prozent beginnen. Ab 100 Millionen Euro gilt ein Steuersatz von zwei Prozent.

Internationale, gewinnträchtige Unternehmen sind – neben vermögenden Privatpersonen – die größten Nutznießer von Steuerschlupflöchern. Geschätzt liegen die Aufkommensverluste aus Steuerflucht und -vermeidung zwischen 6 Milliarden und 20 Milliarden Euro im Jahr. Dennoch fordern Unternehmensverbände mit Verweis auf internationa-

len Steuerwettbewerb eine Steuersenkung zur Belebung der Wirtschaft – insbesondere bei der Körperschaftsteuer.

Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Höhe der Unternehmenssteuern und dem Wachstum lässt sich nicht ermitteln. Bei einer Senkung des allgemeinen Steuersatzes drohen vielmehr ein Anstieg der Ungerechtigkeit der Besteuerung und eine weitere Beschränkung des fiskalischen Handlungsspielraums.

Eine Reform, die auf Absenkung der unternehmerischen Steuerbelastung abzielt, lehnt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ab. Notwendig ist eine Reform, die einen Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit und Steueraufkommen leistet.

Kernelemente einer solchen Reform sind:

**1.** Effektive Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung, gekoppelt mit einer transparenten Kontrolle:

Trotz des vor einiger Zeit beschlossenen OECD-Aktionsplans gelingt es gerade international operierenden Unternehmen weiterhin, Einkommensquellen in Niedrigsteuerländer zu verlagern. Für den Bereich der besonders gestaltbaren Einkommensverlagerung aus digitalen Geschäften gibt es Vorschläge der OECD, die über alle bisherigen Modelle hinausgehen. Angedacht ist eine formelbasierte Aufteilung von Gewinnanteilen und eine globale Mindestbesteuerung.

Noch ist die konkrete Ausgestaltung nicht klar. Zum einen steht zu befürchten, dass die USA sich umfangreiche Sonderrechte einräumen lassen, zum anderen, dass der Mindeststeuersatz unter 15 Prozent liegen wird. Überdies sind die Regelungen sehr kompliziert und enthalten eine Vielzahl von Ausnahmen, sodass die Ansätze eher symbolisch zu wirken drohen. Sollte es nur zu einer Symbolpolitik kommen, wäre Deutschland aufgefordert, eine unilaterale Mindestbesteuerung einzuführen.

**2.** Ein leistungsfähiger, effizienter und transparenter Vollzug:

Die Finanzverwaltung ist technisch und personell nicht ausreichend ausgestattet. Verfahren dauern zu lange, verfügbare Daten können nicht effektiv ausgewertet werden und werden zudem der Öffentlichkeit vor-

enthalten. Steuerdaten, insbesondere zu grenzüberschreitenden Steuergestaltungen, müssen öffentlich einsehbar sein. Die Verwaltung muss personell und technisch deutlich besser ausgestaltet werden, was nicht nur die Verfahren vereinfacht, sondern auch die Vollzugsgerechtigkeit verbessert.

### **3. Eine faire Gewerbesteuer:**

Die Gewerbesteuer knüpft an der Wertschöpfung an und ist von ihrer systematischen Rechtfertigung her eine Sondersteuer auf unternehmerische Einkünfte für die überdurchschnittliche Inanspruchnahme öffentlicher Infrastruktur. Im Vergleich zu der konjunkturrell deutlich volatileren Körperschaftsteuer ist sie wesentlich stabiler, weil sie gewinnunabhängige Elemente enthält.

Die von Unternehmensverbänden immer wieder geforderte Integration der Gewerbesteuer in die Körperschaftsteuer lehnt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ab, weil sie faktisch die Aufgabe der Wertschöpfungsorientierung bedeutet. Statt die Gewerbesteuer abzuschaffen, sollten vielmehr die bestehenden Ungerechtigkeiten eliminiert werden. Die Ausnahmen für Selbstständige und Freiberufler\*innen sind überholt und gehören abgeschafft. Der Mindesthebesatz sollte bei 80 Prozent des Durchschnittssatzes des Vorjahres liegen; komplizierte Regelungen müssen durch vereinfachte Pauschalierungen abgelöst werden. Eine solche reformierte Gewerbesteuer erhöht nicht nur das Aufkommen, sondern sorgt auch für mehr Steuergerechtigkeit und eine gleichmäßige Verteilung des Aufkommens auf unterschiedliche Städte und Gemeinden.

### *Investitionsprogramm dringender denn je*

Der Investitionsnotstand der öffentlichen Hand ist oftmals beschrieben und beklagt worden, auch in diversen MEMORANDEN. Er wird von niemandem mehr bestritten. Es gab in den vergangenen Jahren erste zaghafte Fortschritte, seit 2015 steigt die Summe der realen öffentlichen Investitionen um jahresdurchschnittlich 4,3 Prozent an.

Als Anteil am BIP gerechnet nahmen die öffentlichen Investitionen zwischen 2015 und 2019 von 2,1 auf 2,4 Prozent zu. Im Jahr 2020 erreichten sie einen Anteil von 2,7 Prozent. Der jüngste Anstieg ist aber mehr auf den Rückgang des BIP als auf einen Schub bei den Investitionen zurückzuführen. In den nächsten Jahren, bei wieder zunehmender Wirtschaftsleistung und gleichzeitig auslaufendem Konjunkturprogramm, wird dieser Wert wieder zurückgehen.

Angesichts des gewaltigen Nachholbedarfs (lange waren die Nettoinvestitionen sogar negativ) und der riesigen Herausforderungen des ökologischen Umbaus – gleichzeitig erfordert auch eine pandemie-resistenterne Gesellschaft neue Investitionen – ist dieser Anteil völlig ungenügend. Der immer noch bestehende Investitionsstau zeigt sich deutlich in den Kommunen. Für den kommunalen Bereich weist das KfW-Kommunalpanel für das Jahr 2019 ein Investitionsdefizit von 147 Milliarden Euro aus.

Das seit Jahren von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geforderte zusätzliche Ausgabenprogramm bleibt dringend notwendig. Vor allem im Bildungsbereich wäre die Pandemiesituation besser zu meistern gewesen, wenn die notwendigen Ausgaben in den vergangenen Jahren getätigt worden wären. Für den notwendigen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein Investitions- und Ausgabenprogramm von zusätzlich 120 Milliarden Euro jährlich. Diese verteilen sich auf die Bereiche Bildung (25 Milliarden Euro), Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (15 Milliarden Euro), kommunale Ausgaben (20 Milliarden Euro), energetische Gebäudesanierung und sozialer Wohnungsbau (20 Milliarden Euro), lokale Pflegeinfrastruktur (20 Milliarden Euro) und zusätzliche Ausgaben für Arbeitsmarkt und Qualifizierung (20 Milliarden Euro, inklusive der Mittel für eine Erhöhung der Hartz-IV-Sätze). Dabei ist eine Neujustierung des Programms und seiner Volumina notwendig, wenn sich die Folgen der Pandemie überblicken lassen.

## *Wirtschaftsstruktur- und industriepolitische Anforderungen*

Schon vor der aktuellen Krise war die deutsche Ökonomie von gewaltigen strukturellen Brüchen erschüttert worden. Die Dekarbonisierung und Digitalisierung der Industrie, der Ausstieg aus der Atomkraft und der Braunkohle und der Übergang zur Elektro-Automobilität sind hier wichtige Stichworte. Die Pandemiesituation und die Krise haben viele dieser Umbrüche verschärft oder beschleunigt.

Gerade bei solchen Strukturbrüchen ist ein aktiver Staat gefordert. Überlässt man sie dem freien Spiel der Marktkräfte, sind die sozialen Folgekosten oft sehr hoch. Ganze Regionen können veröden, und die kulturelle Vielfalt kann verloren gehen. Arbeitsplätze entfallen ohne neue Beschäftigungsperspektive und soziale Absicherung. In den vergangenen Jahren sind viele Förderprogramme vor allem zur Bewältigung des ökologischen und des digitalen Umbaus auf deutscher und auf europäischer Ebene aufgelegt worden. Viele entfalten eine sinnvolle Lenkungswirkung.

Es reicht aber nicht aus, einfach nur Subventionen zu verteilen. Damit allein sind die enormen Herausforderungen nicht zu bewältigen. Außerdem gibt es bei der Subventionierung immer das Risiko, dass die Kosten vergemeinschaftet und spätere Profite privatisiert werden. In jüngster Zeit gab es wichtige Anregungen für Instrumente, mit denen Umbauprozesse gesellschaftlich gesteuert und sozial abgedeckt bewältigt werden können. Ein Beispiel sind die Programme für die Braunkohlereviere, aber auch der Wirtschaftsstabilisierungsfonds. Ein Vorschlag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE und des IMK gilt der Einrichtung eines Transformationsfonds.

Modelle, die eine Beteiligung an Unternehmen vorsehen, sind allerdings nur sinnvoll, wenn damit auch in die sozialrelevanten Aktivitäten des Unternehmens eingegriffen wird für

- die Ausrichtung der Unternehmensstrategie,
- den Erhalt von Arbeitsplätzen,
- die Ausweitung der Mitbestimmung der Beschäftigten,
- die Einhaltung der Tarifbindung,

- die Verhinderung von Steuerflucht
- und die Verhinderung von Diskriminierungen.

Beim Wirtschaftsstabilisierungsfonds hat die Bundesregierung bei Beteiligungen ausdrücklich auf die aktive Gestaltung verzichtet, dort agiert sie wieder nur als reine Geldgeberin. Eine solche Politik sichert nur die Renditen der Eigentümer\*innen und wird von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* entschieden abgelehnt.

Die Regionalpolitik muss ausgebaut bzw. wiederhergestellt werden, damit alternative Arbeitsplätze geschaffen und Räume wiederbelebt werden können.

Notwendig für die Bewältigung des Strukturwandels ist auch eine groß angelegte Qualifizierungsoffensive. Mit den Hartz-Reformen Anfang der 2000er-Jahre wurden Qualifizierungsmaßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik weitgehend auf kleinteilige, oftmals sinnentleerte Module reduziert (Stichwort: Bewerbertraining). Umfassende Qualifizierungen, Weiterbildungen und Umschulungen für vom Strukturwandel betroffene Beschäftigte und Arbeitslose müssen im großen Umfang organisiert werden. Dazu gehört bei längeren Programmen auch eine angemessene Finanzierung des Lebensunterhalts der Beteiligten.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert:

- Die Abschaffung der Schuldenbremse. Sollte dies an den hohen Verfassungshürden scheitern, sind mindestens Reformen nötig, die eine ausreichende und anti-zyklische Finanzierung der öffentlichen Haushalte ermöglichen. Der Aufholprozess nach dem Corona-Einbruch darf im Sinne der Schuldenbremse nicht als Boom gewertet werden.
- Bei einer Beibehaltung der Schuldenbremse ist die Finanzierung der Krisenlasten über eine einmalige Vermögensabgabe als Corona-Lastenausgleich notwendig.

- Ein gerechteres Steuersystem mit höherem Aufkommen zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben. Dazu gehören eine Vermögensteuer und die Verhinderung von Steuerflucht und Steuergestaltung bei Unternehmen.
- Ein umfangreiches Investitions- und Ausgabenprogramm für die Bereiche Bildung, Verkehrsinfrastruktur, Digitalisierung, kommunale Ausgaben, energetische Gebäudesanierung, sozialer Wohnungsbau, lokale Pflegeinfrastruktur und für Arbeitsmarkt und Qualifizierung.
- Eine Wirtschaftsstruktur- und Industriepolitik mit aktiven staatlichen Beteiligungen und einer umfassenden Qualifizierungsoffensive.

## 5. Herausforderung Klimakrise

### *Umwelt- und Klimakrise noch viel verheerender als die Pandemie*

Die Corona-Krise hat global wie unter einem Brennglas und mit unglaublicher Schnelligkeit bereits zuvor vorhandene politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Schwachstellen, Interessenwidersprüche und Ungleichheiten deutlich gemacht. Sie hat darüber hinaus die globalen Systemzusammenhänge und die wirtschaftliche Verletzlichkeit der „Einen Welt“ ins Alltagsbewusstsein der Weltgemeinschaft gebracht. Die Bewältigung der Corona-Pandemie darf nicht dazu führen, dass die Umweltzerstörung und der Klimawandel aus dem Blickfeld geraten. Hier läuft die Gesellschaft in eine Krise, die in ihren Dimensionen noch viel apokalyptischer wird als die derzeitige Pandemie und deren Bekämpfung sich noch aufwendiger gestaltet. Ein wichtiger Unterschied zwischen diesen Krisen ist der Zeitfaktor der Maßnahmen zur Krisenbekämpfung. Derzeit ist davon auszugehen, dass zwischen dem Beginn der Corona-Pandemie und der wirtschaftlichen Erholung, je nach Annahmen zum Verlauf der Pandemie mit

weiteren Wellen, eine Zeitspanne von einigen Jahren liegen könnte. Ganz anders beim Klimaschutz: Wegen der Zeitverzögerung zwischen der Emission von Treibhausgasen (THG) und der globalen Temperaturerhöhung (bei CO<sub>2</sub> mindestens ein Jahrzehnt) sowie aufgrund der jahrzehntelangen Investitionszyklen etwa bei Kraftwerken, Gebäuden und Verkehrsinfrastrukturen dauert ein klimawirksames, wirtschafts- und sozialverträgliches Umsteuern zu einer weitgehend dekarbonisierten Wirtschaft einige Jahrzehnte.

Eine „Heißzeit“ ist bei weiter ungebremstem Klimawandel sehr wahrscheinlich und mit katastrophalen, unvorstellbaren Folgen verbunden. Aber diese zukünftigen Katastrophen – z. B. extreme Hitzewellen, ein enormer Meeresspiegelanstieg und drastische Wetteranomalien – scheinen noch weit weg und sind aus heutiger Sicht „nur“ wahrscheinlich. Dass hingegen im April 2020 selbst im reichen New York in einem zum Krankenhaus umgerüsteten Messezentrum viele Menschen wegen fehlender Beatmungsgeräte an Covid-19 starben, war zum Greifen nah.

### *Krisenpolitik als Einstieg in den ökologischen Umbau*

Ambitionierter Klima- und Ressourcenschutz und eine Mobilitätswende (ein Schwerpunkt im diesjährigen MEMORANDUM) sind zwar anfangs teuer, aber auf sie zu verzichten oder in die Zukunft zu verschieben, kostet später ungleich mehr und könnte unbezahlbar werden. Die Zukunftsvision muss deshalb „Mit der Ökologie aus der Krise“ heißen. Mit dem bisherigen grünen Anteil des Konjunkturprogramms 2020 (geschätzt werden etwa 30 Milliarden Euro) ist aber die notwendige zukunftsfähige Weichenstellung nicht erreichbar. Für die nahe Zukunft sollte von der Bundesregierung ein wirkliches Zukunftsinvestitionsprogramm für Innovation, Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung aufgelegt werden. Denn solche auf technische und soziale Innovationen sowie nachhaltige Investitionsbereiche (z. B. grüne Geschäftsfelder im Bereich nachhaltige Mobilität) fokussierten Maßnahmenprogramme bereiten der sozial-ökologischen Transformation

den Weg und schaffen gleichzeitig bei frühzeitiger Ankündigung und ausreichendem Volumen Vertrauen in die Entschiedenheit und Richtungssicherheit der Politik.

„Gutes Leben für alle ist nur noch bei Beachtung der planetaren Grenzen möglich“; das betrifft die Artenvielfalt, die Versauerung und Überfischung der Meere, die Zerstörung von Böden und von Ackerland, die dramatische Plastikverschmutzung und insbesondere die bedrohlichste Querschnittskrise, den Klimawandel. Es ist daher von fundamentaler Bedeutung, durch verantwortliche Wissenschaft zu begründen, warum, für wen und wie Krisenvermeidung und -eindämmung sich auch gemessen in Geld und Kapital „lohnen“.

An der Eindämmung des Klimawandels lässt sich mit harten ökonomischen Zahlen zeigen, wie mit massiven Klimaschutzinvestitionen gleichzeitig auch eine schnellere Überwindung der pandemiebedingten ökonomischen Krise möglich ist.

### *Verkehrswende*

Die Verkehrswende ist das Kernstück einer sozial-ökologischen Transformation sowohl in Richtung Nachhaltigkeit als auch in Hinblick auf Krisenresilienz. Das Verständnis von „Wende“ hat beim Verkehr eine zutiefst gesellschaftliche und erst in zweiter Linie eine technologische (z.B. Hinwendung zur Elektro-Mobilität) Dimension, im Unterschied zur Stromwende.

Das deutsche Klimaschutzgesetz sieht vor, dass die Emissionen im Verkehrssektor bis zum Jahr 2030 verbindlich um 40 Prozent reduziert werden. Ein hoch ambitioniertes Ziel, wenn man die Stagnation der vergangenen Jahre und die viel zu zögerlichen Maßnahmen der Gegenwart betrachtet. Und doch ein Ziel, das nicht ambitioniert genug ist, um den Klimawandel ausreichend zu begrenzen. Die CO<sub>2</sub>-Reduktion muss – auch in Verbindung mit dem neuen EU-Klimaschutzziel (Emissionsreduktion von 55 Prozent für 2030 gegenüber 1990) – noch deutlich ergeiziger sein.

Dabei bestehen große Herausforderungen, die Verkehrswende

schnell umzusetzen, die Energieeffizienz zu steigern und Treibhausgasemissionen zu reduzieren, ohne dabei die Mobilität einzuschränken: Die Alternativen zum fossilen motorisierten Individualverkehr sind lückenhaft. Netz und Takt im öffentlichen Verkehr bieten außerhalb großer Städte häufig keine gleichwertige Alternative zum Auto, es fehlt eine sichere Radverkehrsinfrastruktur, und alternativ angetriebene Fahrzeuge werden erst allmählich konkurrenzfähig. Engpassbedingte Verzögerungen machen den Schienengüterverkehr im Wettbewerb mit dem Lkw-Transport unattraktiv. Fehlende intermodale Vernetzungen verhindern einen komfortablen und schnellen Personen- und Güterverkehr von Tür zu Tür.

Um diese und andere Mängel zu beseitigen, sind hohe anfängliche Investitionen notwendig, um die historisch geschaffene Pfadabhängigkeit von der Automobilität zu überwinden. Die spezifischen Kosten der Energie- und Treibhausgas-Einsparung sind im Verkehrssektor daher vergleichsweise hoch. Ihnen stehen aber, wie oben gezeigt, ein erheblicher gesellschaftlicher Nutzen und die Vermeidung exorbitanter „externer Kosten“ gegenüber.

Nicht nur das Klima profitiert von einer Verkehrswende: Weniger Lärm, Schadstoffe und Unfälle nützen der Gesundheit; öffentlicher Raum, den heute Autos beanspruchen, steht für die Menschen zur Verfügung, und auch Kinder und Alte können sich wieder selbstständig im Straßenraum bewegen. Alle Maßnahmen müssen aus Gründen gesellschaftlicher Akzeptanz mehr Verkehrsgerechtigkeit und eine soziale und wirtschaftsstrukturelle Flankierung aufweisen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert für eine Verkehrswende:

- Im Rahmen des European Green Deal sollte die EU eine klimaverträglichere Novelle der Flottenverbrauchsregelung vorlegen.
- Ein Preisanstiegspfad bis zum Jahr 2030 für Benzin bzw.

Diesel (plus 47,7 Cent pro Liter bzw. 54,1 Cent pro Liter) sollte eingeführt und mit einer sozialen Kompensation versehen werden.

- Einführung einer Bonus/Malus-Regelung als Anreiz zum Umbau der Fahrzeugflotte (Downsizing). Ein Malus von bis zu 20.000 Euro (mindestens in Höhe der französischen Regelung von 10.500 Euro) verteuert den Kauf von besonders PS-starken und schweren Fahrzeugen.
- Die steuerliche Absetzbarkeit von Dienstwagen ist stark einzuschränken.
- Ein Tempolimit von 120 km/h auf Autobahnen und 80 km/h auf Bundesstraßen sollte eingeführt werden.
- Die Förderung des Umweltverbundes (Radverkehr, Schiene, ÖPNV) sollte finanziell und regional ausgeweitet werden.
- Die Entfernungspauschale ist durch ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld zu ersetzen.
- Ausweitung von Tempo-30-Zonen innerorts.
- Verknappung und Verteuerung des öffentlichen Parkraumangebots im Straßenraum bis hin zu vollständig parkfreien Verkehrszenen und Verlagerung in bestehende Parkhäuser/Tiefgaragen.

## **6. Rentenpolitik: Lebensstandard sichern, Altersarmut verhindern**

Die Rentenpolitik ist ein zentrales soziales Thema in dieser Gesellschaft – und zugleich eines der am meisten umkämpften Felder. Soll das Rentenniveau weiter gesenkt werden, das Renteneintrittsalter weiter erhöht werden – auch um den Preis steigender Altersarmut und eines im Alter nicht mehr gesicherten Lebensstandards? Oder soll das gesetzliche Rentensystem so reformiert werden, dass der Lebensstandard auch im Alter weitgehend gesichert ist und mit der Einkom-

mensentwicklung Schritt halten kann? Entscheidend ist neben der Einkommenshöhe im Rentenzugang auch die laufende Anpassung der Alterseinkommen an die allgemeine Einkommens- und Wohlstandsentwicklung. Die Höhe der individuellen Renten wird maßgeblich durch die Erwerbsbiografien, die Höhe der Arbeitsentgelte und durch die Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten bestimmt (Äquivalenzprinzip). Eine gute Alterssicherungspolitik beginnt deshalb mit einer guten Arbeitsmarktpolitik. Wer jedoch seinen Lebensunterhalt mit seinem Lohn bestreiten konnte, benötigt eine Rente, die armutsfest ist.

Die Behauptung, der Lebensstandard im Alter könnte nur über einen weiteren Ausbau der privaten Altersvorsorge auf dem Kapitalmarkt gesichert werden, ist falsch. Auf dem Markt gibt es keine Altersvorsorgeprodukte, die hinsichtlich ihres Leistungsspektrums (monatliche Altersrente, sozialer Ausgleich, Hinterbliebenenrente, Erwerbsminde rungsrente, Rehabilitation), ihrer Dynamik und ihrer Sicherheit mit der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) konkurrieren können. Auch eine Benachteiligung der jüngeren zugunsten der älteren Generation in der GRV kann bei einer genauen Analyse nicht festgestellt werden. Das sehr krisenfeste und soziale Umlagesystem der gesetzlichen Rentenversicherung steht aber vor Herausforderungen: Die demografische Entwicklung und die Prekarisierung des Arbeitsmarkts müssen renten politisch bewältigt und gleichzeitig sozial- und wirtschaftspolitisch verändert werden. Des Weiteren besteht nach wie vor eine Benachteiligung von Frauen trotz zunehmender gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse. Die Sorgearbeit wird noch nicht ausreichend paritätisch auf die Geschlechter verteilt. Das Äquivalenzprinzip des Rentensystems macht aber weiterhin möglichst ungebrochene, sozialversicherungspflichtige Verläufe des Arbeitslebens für eine gute Rente nötig.

Diese Herausforderungen haben gesellschaftliche Verunsicherungen geschaffen, die es der interessierten Einflussnahme ermöglicht haben, im Sinne der Kapitalseite Reformpolitiken der Teilprivatisierung nach der Logik des „Drei-Säulen-Modells“ durchzusetzen. Die Privatisierung diente vor allem der Absenkung von Lohn(neben)kosten und der Schaffung subventionierter Geschäftsfelder in der Versicherungsbranche. Trotz deren eindrücklichen Scheiterns – das sich an der Zahl der Riester-

Verträge ablesen lässt, worin sich auch die Zinsentwicklung und die Entwicklungen an den Finanzmärkten widerspiegeln – setzen solch interessierte Reformpolitiken auch weiterhin auf die hinlänglich bekannten, falschen Empfehlungen: eine weitere Anhebung des Rentenalters, eine weitere Absenkung des Leistungsniveaus der GRV und weitergehende Vorschläge zur Privatisierung, die nun teilweise über staatlichen Zwang durchgesetzt werden sollen. Schon jetzt zeigt sich ein massiver Anstieg der Altersarmut, den diese Politik zu verantworten hat. Die Politik war in den vergangenen Jahren schon gezwungen, über verschiedene Maßnahmen (Grundrente, Einzug einer Absenkungsgrenze beim Rentenniveau usw.) diesen Holzweg in Ansätzen zu korrigieren.

Das Umlagesystem der Rentenversicherung ist dagegen sowohl krisenfest als auch sozial. Es steht aber vor großen Herausforderungen: Die demografische Entwicklung muss bewältigt werden. Der Arbeitsmarkt muss so reguliert werden, dass er stabile und gut bezahlte Arbeitsplätze zur Verfügung stellt. Erwerbsarbeit und Sorgearbeit müssen so vereinbart werden, dass Frauen gleichberechtigt am Erwerbsleben teilhaben können.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat eine generelle Linie aus wichtigen rentenpolitischen Maßnahmen entwickelt, die dringend angegangen werden müssen: Das Rentenniveau darf auf keinen Fall unter 48 Prozent abgesenkt werden, sinnvoll ist eine Wiederanhebung auf mindestens 50 Prozent. Die GRV muss zu einer Erwerbstätigenversicherung unter Einschluss der Beamten\*innen und Selbstständigen ausgeweitet werden. Eine stärkere Beteiligung höherer Einkommen an den Rentenbeiträgen ohne Erwerb entsprechender Ansprüche (gedehnte Äquivalenz) muss geprüft werden. Die Regelaltersgrenze darf nicht weiter angehoben werden. Die bisherige Altersgrenze muss durch politische Maßnahmen so abgedeckt werden, dass gesundheitlich belastete Beschäftigte ohne Altersabschläge auch vorzeitig in Rente gehen können.

Bei der Finanzierung darf es bei Beiträgen und Steuerzuschüssen zur GRV keine von vornherein definierten Obergrenzen geben. Wir wissen, dass die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* unterbreiteten Vorschläge zu einem höheren Finanzierungsbedarf füh-

ren. Aber einer demokratischen Gesellschaft sollte es viel wert sein, die soziale Spaltung abzubauen. Das Lebensrisiko Alter darf nicht über eine weitere Privatisierungspolitik als individuelles Risiko auf die Benachteiligten abgewälzt werden. Es ist eine gesellschaftliche Aufgabe.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert:

- Keine weiteren Privatisierungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung, vor allem keine obligatorische private Zusatzabsicherung.
- Maßnahmen gegen die Prekarisierung in der Arbeitswelt, auch um eine solide Finanzierungsbasis für die gesetzliche Rente zu bekommen.
- Keine weitere Anhebung der Regelaltersgrenze. Abfederungsmaßnahmen für Menschen, die die bisherige Regelaltersgrenze nicht erreichen können.
- Keine weitere Absenkung des Sicherungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung, sinnvoll ist eine Anhebung auf mindestens 50 Prozent des letzten Nettolohnes.
- Einführung einer Erwerbstätigenversicherung, in die alle Erwerbstätigen einzahlen. Damit beteiligen sie sich solidarisch an der Finanzierung der Alterssicherung und sind im Alter abgesichert.

## 7. Politischer Ausblick

In diesem Herbst wird ein neuer Bundestag gewählt. In der kommenden Legislaturperiode stehen grundlegende Weichenstellungen für die Zukunft an. Gelingt der Einstieg in die ökologische Wende? Steht Vollbeschäftigung endlich auf der Agenda? Wird die soziale Spaltung der Gesellschaft überwunden? Zu diesen Fragen, deren Antworten schon lange die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft definieren, kommt

## MEMORANDUM 2021

die Überwindung der Pandemie und der Wirtschaftskrise. Schnell wird die Redewendung von der „Krise als Chance“ gebraucht. Aber die Herausforderungen sind gewaltig. Ohne einen grundlegenden Umbau der Gesellschaft sind sie nicht zu bewältigen, und die Chancen bleiben ungenutzt.

Die Krise hat aber auch den Handlungsräum geweitet. Niemand hätte noch vor gut einem Jahr erwartet, was alles möglich sein kann, wenn gehandelt werden muss, um die Pandemie zu besiegen. Das gibt Hoffnung für die weiteren Herausforderungen. Beim Klimaschutz ist der Imperativ zum verstärkten Handeln nicht weniger dringend. Ein „Nachtwächterstaat“, wie ihn die ökonomischen Klassiker und Neo-klassiker sich immer wünschten, ist so weit weg wie schon lange nicht mehr. Aber die Krisenintervention reicht nicht, die Mühen der Ebene wollen bezwungen werden. Dabei ist klar: Die alten Machtstrukturen bleiben in der kapitalistischen Gesellschaft bestehen. Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit drücken die Einkommen vieler Menschen. Auf der anderen Seite sind Immobilienpreise und Aktienkurse weiter gestiegen.

Alternative Wirtschaftspolitik steht für ein Gemeinwesen, bei dem die Menschen solidarisch und gemeinsam für ihre Interessen und ihre lebenswerte Zukunft streiten. Nur so können die gegenwärtigen Krisen überwunden werden. Das geht nicht mit einem „weiter so“, nicht mit entfesselten Marktkräften und nicht von oben durch Direktiven. Die Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* liegen auf dem Tisch. Für einen wirklich sozial-ökologischen Umbau, Vollbeschäftigungspolitik und Arbeitszeitverkürzung, ein gerechteres Steuersystem und eine Rente, von der man im Alter leben kann! Daran wird sich die zukünftige Bundesregierung messen lassen müssen.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2021 wurde bis zum 26.03.2021 von folgenden Personen unterstützt:

Tom Ackermann, München  
Andrea Adrian, Bremen  
Susanne Agne, Freiburg  
Michael Ahlmann, Blumenthal  
Jutta Ahrweiler, Oberhausen  
Detlef Ahting, Braunschweig  
Markus Albrecht, Düsseldorf  
Matthias Altmann, Weimar  
Saverio Amato, Stuttgart  
Dr. Werner Anton, Merseburg  
Lutz Apel, Bremen  
Horst Arenz, Berlin  
Dieter Argast, Erlangen  
Norbert Arndt, Herne  
Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden  
Jo Arnold, Schwabach  
Sylvia Artzen, Wehrheim  
Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld  
  
Erich Bach, Bad Nauheim  
Jana Bachert, Freiburg  
Dr. Volker Bahl, Pullach  
Berthold Balzer, Fulda  
Ursula Bär, Kall  
Michael Bär, Kall  
Hans Joachim Barth, Wiesbaden  
Stephan Bartjes, Krefeld  
Hagen Battran, Heuweiler  
Jochen Bauer, Herne  
Wolfgang Bayer, Berlin  
Herbert Bayer, Frankfurt am Main  
Mechthild Bayer-Serr, Karlsruhe  
Dr. Johannes M. Becker, Marburg  
Friedrich-Karl Beckmann,  
Pinneberg  
Dr. Peter Behnen, Breitnau

Herbert Behrens, Osterholz-  
Scharmbeck  
Prof. Dr. Hermann Behrens,  
Klein Vielen  
Dr. Theodor W. Beine, Isselburg  
Anke Beins, Ostermunzel  
Rüdiger Beins, Ostermunzel  
Ralf Beltermann, Hattingen  
Anja Bensinger-Stolze, Halstenbek  
Jochen Berendsohn, Hannover  
Tilman von Berlepsch, Berlin  
Heinrich Betz, Braunschweig  
Wolfgang Bey, Chemnitz  
Joachim Beyer, Bochum  
Ortwin Bickhove-Swiderski,  
Dülmen-Rorup  
Prof. Dr. Heinz Bierbaum,  
Saarbrücken  
Dr. Fritz Bilz, Köln  
Dr. Detlef Bimboes, Berlin  
Thomas Birg, Hattingen  
Dr. Joachim Bischoff, Hamburg  
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel,  
Hamburg  
Prof. Dr. Arno Bitzer, Dortmund  
Andreas Blechner, Burgdorf  
Prof. Dr. André Bleicher, Biberach  
Dr. Antje Blöcker, Ilsede  
Günter Bloitzheim, Köln  
Matthias Blöser, Frankfurt  
am Main  
Peter-Josef Boeck, Bielefeld  
Peter Boettel, Göppingen  
Karl-Heinz Böhme, Wolfenbüttel  
Dr. Hermann Bömer, Dortmund  
Norbert Bömer, Duisburg

## MEMORANDUM 2021

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Witten  
Klaus Borchardt, Bremen  
Volker Borghoff, Oberhausen  
Reinhard Borgmeier, Paderborn  
Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln  
Prof. Dr. Gerhard Bosch,  
Dortmund  
Manfred Böttcher, Hannover  
Maren Bracker, Kassel  
Franz Brandl, Lam  
Klaus Brands, Drolshagen  
Rudolf Brands, Pulheim  
Prof. Dr. Peter Brandt, Berlin  
Monika Brandt, Dortmund  
Dietrich Brauer, Oberhausen  
Prof. Dr. Karl-Heinz Braun,  
Magdeburg  
Peter Braun, Rödinghausen  
Leo Braunleder, Wuppertal  
Carsten Bremer, Hamburg  
Uli Breuer, Frankfurt am Main  
Dr. Oskar Brilling, Schwelm  
Karl-Heinz Brix, Tüttendorf  
Karin Brugger, Neu-Ulm  
Henning Brüning, Berlin  
Michael Buchholz, Minden  
Dr. Wiebke Buchholz-Will,  
Nordhorn  
Wolfgang Buckow, Berlin  
Prof. Dr. Margret Bülow-  
Schramm, Hamburg  
Torsten Bultmann, Bonn  
Hans-Ulrich Bünger, Freudenstadt  
Jürgen Burger, Bremen  
Günter Burkart, Offenbach  
Kai Burmeister, Stuttgart  
Günter Busch, Reutlingen  
Dr. Ulrich Busch, Berlin  
Prof. Dr. Klaus Busch, Berlin  
Veronika Buszewski, Herne

Dr. Carolin Butterwegge, Köln  
Prof. Dr. Christoph Butterwegge,  
Köln  
Luis Caballero-Sousa, Mainz  
Jörg Cezanne, Mörfelden-Walldorf  
Dr. Christian Christen, Berlin  
Heinz-Günter Clasen, Duisburg  
Martine Colonna, Hamburg  
Monika Damaschke, Lüneburg  
Adelheid Danielowski, Trebel  
Holger Dankers, Stade  
Hans Decruppe, Bergheim  
Wolfgang Denecke, Leipzig  
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg  
Katja Derer, Braunschweig  
Herbert Derksen, Kleve  
Walter Deterding, Hannover  
Richard Detje, Ahrensburg  
Alexander Deutsch, Schwerin  
Karsten Deutschmann, Berlin  
Theodor Dickmann,  
Bad Homburg  
Raoul Didier, Berlin  
Reinhard Dietrich, Bremerhaven  
Joachim Dillinger, Berlin  
Helmut Dinter, Wessobrunn  
Martina Ditzell, Northeim  
Hans-Peter Dohmen, Remscheid  
Florian Dohmen, Duisburg  
Wolfgang Dohn, Hanau  
Jochen Dohn, Hanau-Mittelbuchen  
Prof. Dr. Ulrich Dolata, Bremen  
Günter Domke, Düsseldorf  
Harry Domnik, Bielefeld  
Werner Dreibus, Wagenfeld  
Dieter Dressel, Berlin  
Dr. Dominik Düber, Frankfurt  
am Main

Rolf Düber, Erfurt  
Dr. Dietmar Düe, Kassel  
Angelica Dullinger, München  
Jochen Dürr, Schwäbisch Hall  
  
Jochen Ebel, Borkheide  
Michael Ebenau, Jena  
Claudia Eberhard, Hannover  
Roman Eberle, Dortmund  
Dirk Ebert, Radebeul  
Gunter Ebertz, Berlin  
Claudia Eggert-Lehmann, Hagen  
Prof. Dr. Andreas Eis, Kassel  
Prof. Dr. Dieter Eißen, Gießen  
Uschi Eiter, Kirchdorf im Wald  
Stephan Elkins, Marburg  
Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen  
Michael Endres, Düsseldorf  
Gerhard Endres, München  
Dieter Engel, Wiesbaden  
Klaus Engelbrecht, Bochum  
Walter Erb, Darmstadt  
Otto Ersching, Lüdenscheid  
Rolf Euler, Recklinghausen  
  
Walter Fabian, Hannover  
Wolfgang Faissner, Aachen  
Annette Falkenberg, Kiel  
Jürgen Falkenstein, Göppingen  
Reinhold Falta, Mainz  
Hinrich Feddersen, Hamburg  
Josef Fehlandt, München  
Ansgar Fehrenbacher, Lauterbach  
Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg  
Jörg Ferrando, Frankfurt am Main  
Herbert Fibus, Übach-Palenberg  
Dr. Ulrich Fiedler, Berlin  
Harald Fiedler, Oberursel  
Prof. Dr. Klaus Fiedler, Radeberg  
Dr. Fritz Fiehler, Husum

Josef Filippk, Lüdenscheid  
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel  
Marion Fisch, Hamburg  
Arno Fischer, Peine  
Dr. Hans Ulrich Fischer, Mainz  
Maria Fischer, Biessenhofen  
Prof. Dr. Irene Fischer, Berlin  
Volker Fischer, Berlin  
Claudia Flaisch, Marl  
Tino Fleckenstein, Aschaffenburg  
Hermann Fleischer, Salzgitter  
Dr. Michael Forßbohm, Wiesbaden  
Wolfgang Förster, Speyer  
Uwe Foullong, Bottrop  
Michael Frank, Hildesheim  
Matthias Frauendorf, Dresden  
Otfried Frenzel, Chemnitz  
Dr. Michael Frey, Berlin  
Günter Frey, Burgau  
Klaus Friedrich, Würzburg  
Marianne Friemelt, Frankfurt  
am Main  
Rainer Fritsche, Berlin  
  
Ludger Gaillard, Göttingen  
Gabriela Galli, Werther  
Prof. Dr. Berthold Gasch,  
Baiersbronn  
Claire Gautier, Bremen  
Dieter Gautier, Bremen  
Elmar Gayk, Trebel  
Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin  
Werner Geest, Wedel  
Andreas Gehrke, Hannover  
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach,  
Hagen  
Udo Gelhausen, Burscheid  
Dr. Roman George, Diez  
Dr. Cord-Albrecht Gercke,  
Geilenkirchen

## MEMORANDUM 2021

Dr. Klaus-Uwe Gerhardt,  
Oberthausen  
Renate Gerkens, Malente  
Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger,  
Bielefeld  
Dr. Sabine Gerold, Leuna  
Lisa Gesau, Northeim  
Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf  
Heiko Glawe, Berlin  
Dr. Sigmar Gleiser, Bad Hersfeld  
Marie-Luise Gleiser, Bad Hersfeld  
Christian Gloede, Bremen  
Horst Gobrecht, Ober-Flörsheim  
Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt  
am Main  
Thomas Gorsboth, Bad Orb  
Markus Gottbehüt, Bonn  
Ralph Graf, Goslar  
Gerhard Grawe, Ense  
Dr. Herbert Grimberg, Kaarst  
Herbert Grimm, Dortmund  
Henning Groskreutz, Lübeck  
Michael Große, Frankfurt (Oder)  
Julia Großholz-Michniok,  
Frankfurt am Main  
Christoph Großmann, Salzgitter  
Prof. Dr. Dr. Rainer Grothusen,  
Hamburg  
Dr. Heiner Grub, Tübingen  
Walter Gruber, Salzgitter  
Günter Grzega, Treuchtlingen  
Dr. Wolfgang Gütter, Halle  
Simon Habermaß, Stuttgart  
Dr. Elsa Hackl, Wien  
Wolfgang Haferkamp,  
Oberhausen  
Dr. Thomas Hagelstange,  
Düsseldorf  
Elke Hahn, München  
Volker Hahn, Bad Gandersheim  
Ellen Hainich, Lindenberg  
Ulf Halbauer, Ilsenburg  
Andreas Hallbauer, Berlin  
Andreas Hammer, Östringen  
Detlef Hansen, Görmin  
Jürgen Hartmann, Wolfenbüttel  
Rosmarie Hasenkov, Wuppertal  
Rüdiger Hauff, Stuttgart  
Wolfgang Haupt, Renningen  
Rosi Haus, Münster  
Kornelia Haustermann, Rastede  
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt  
am Main  
Lothar Havemann, Leipzig  
Helga Hecht, Bielefeld  
Alexander Heieis, Itzehoe  
Michael Hein, Schwelm  
Dr. Siegward Heintze, Vaduz  
Dr. Cornelia Heintze, Leipzig  
Susanne Held, München  
Julius Heller, Tübingen  
Malah Helman, Berlin  
Prof. Dr. Fritz Helmedag,  
Chemnitz  
Marita Henkel, Berlin  
Jürgen Hennemann, Ebern  
Prof. Dr. Peter Hennicke,  
Wuppertal  
Peter Henrich, Flemlingen  
Dr. Detlef Hensche, Berlin  
Dr. Frank W. Hensley, Dossenheim  
Jürgen Hentzelt, Dortmund  
Michael Hermund, Bochum  
Markus Herzberg, Leingarten  
Prof. Dr. Gerhard Heske, Berlin  
Dr. Horst Hesse, Leipzig  
Dr. Ludwig Heuwinkel, Bielefeld  
Olaf Hey, Hamburg  
Hermann Hibbeler, Lage

- Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
Frank Hiebert, Saarbrücken  
Uwe Hiksch, Berlin  
Holger Hilbert, Hamburg  
Nicolaus Hintloglou, Düsseldorf  
Lieselotte Hinz, Düsseldorf  
Timo Hodel, Mannheim  
Bernhard Hoffmann, Eppelheim  
Josef Hofstetter, Hattingen  
Jürgen Höllerhoff, Bielefeld  
Helmut Holtmann, Bremen  
Christine Holzing, Koblenz  
Rolf Homeyer, Hannover  
Heinz-Rudolf Hönings, Solingen  
Günter Hoof, Wettringen  
Jonas Christopher Höpken,  
Oldenburg  
Roland Hornauer, Erlangen  
Frank Hornschu, Kiel  
Jürgen Horstmann, Berlin  
Rainer Hübner, Lenggries  
Anett Hübner, Lenggries  
Martin Huhn, Mannheim  
Gerd Huhn, Friedrichskoog  
Frank Hühner, Frankfurt (Oder)  
Richard Hule, Innsbruck  
Doris Hülsmeier, Bremen  
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster,  
Pohlheim
- Horst Ihssen, Seelze  
Tamer Ilbuga, Bremen  
Bodo Irrek, Berlin  
Dr. Norbert Irsch, Schwalbach
- Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin  
Michael Jäkel, Köln  
Dr. Florian Janik, Erlangen  
Christoph R. Janik, Wesseling  
Dr. Dieter Janke, Leipzig
- Helmut Janßen-Orth, Hamburg  
Anne Jenter, Frankfurt am Main  
Brigitte Jentzen, Flörsbachtal  
Christoph Jetter, Darmstadt  
Berith Jordan, Lübeck  
Michael Jung, Hamburg  
Karin Junge-Kühne, Detmold  
Luthfa Jungmann, Wiesbaden  
Regina Jürgens, Bielefeld  
Hermann Jürgens, Bielefeld  
Jürgen Jürgens, München  
Herbert G. Just, Wiesbaden  
Dr. Heiner Jüttner, Aachen
- Ingrid Kagermeier, Erlangen  
Kurt Kaiser, Kassel  
Helmut Kanand, Wetter/Ruhr  
Dr. Irmtraud Kannen,  
Cloppenburg  
Tobias Kaphegyi, Tübingen  
Ralf Kapschack, Witten  
Michael Karnetzki, Berlin  
Bernd Kaßebaum, Frankfurt  
am Main  
Manfred Kays, Braunschweig  
Dr. Andreas Keller, Frankfurt  
am Main  
Prof. Erich Kern, Hamburg  
Karin Kettner, Münster  
Dr. Gunnar Ketzler, Kerkrade  
Sabine Kiel, Laatzen  
Werner Kiepe, Düsseldorf  
Dierk Kieper, Bonn  
Wolfgang Killig, Hamburg  
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker,  
Berlin  
Ralf Kläsener, Ahlen  
Peter Kleemann, Löhnberg  
Manfred Klei, Bad Salzuflen  
Rolf Klein, Remagen

## MEMORANDUM 2021

Prof. Dr. Hans-Dieter Klein,  
Mansfelder Land  
Dr. Angelika Klein, Mansfelder  
Land  
Sigmar Kleinert, Frankfurt am  
Main  
Dr. Ansgar Klinger, Krefeld  
Dr. Bernhard Klinghammer,  
Ronnenberg  
Helmut Klingl, Amstetten  
Lars Klingsing, Garbsen  
Pat Klinis, Heidelberg  
Sebastian Klinke, Bremen  
Hans Klinker, Memmelsdorf  
Jürgen Klippert, Hagen  
Oliver Kloss, Leipzig  
Jürgen Klute, Herne  
Prof. Dr. Tassilo Knauf, Bielefeld  
Dieter Knauß, Waiblingen  
Reiner Harald Knecht, Berlin  
Detlev Knocke, Bonn  
Prof. Dr. Hans Knop,  
Schulzendorf  
Prof. Dr. Helmut Knüppel,  
Bielefeld  
Dieter Knutz, Elsfleth  
Anton Kobel, Heidelberg  
Cornelia Koch, Braunschweig  
Erich Koch, Schieder-  
Schwalenberg  
Hajo Koch, Dortmund  
Horst Koch-Panzner, Bruchköbel  
Thomas Köhler, Hagen  
Bernd Köhler, Münchberg  
Roland Kohsieck, Hamburg  
Harald Kolbe, Hannover  
Otto König, Hattingen  
Stefan Konrad, Herne  
Prof. Christian Kopetzki, Kassel  
Wilhelm Koppelmann, Bramsche  
Prof. Dietrich-W. Köppen, Berlin  
Norbert W. Koprek, Hameln  
Ina Korte-Grimberg, Kaarst  
Marion Koslowski-Kuzu,  
Salzgitter  
Michael Kotzian, Bottrop  
Horst Kraft, Düsseldorf  
Martin Krämer, Frankfurt  
am Main  
Lothar Kraschinski, Wuppertal  
Dr. Ute Kratzmeier, Bretten  
Astrid Kraus, Köln  
Prof. Dr. Jürgen Krause, Erfurt  
Heike Krause, Dortmund  
Dieter Krause, Neustadt  
Stefan Kreft, Essen  
Jutta Krellmann, Copenbrügge  
Peter Kremer, Castrop-Rauxel  
Walter Krippendorf, Hamburg  
Hans Jürgen Kröger, Bremen  
Diana Krohe, Bad Oldesloe  
Tobias Kröll, Wangen im Allgäu  
Prof. Dr. Tobias Kronenberg,  
Aachen  
Günter Kronschnabl, Wald  
Ulrich Kröpke, Bielefeld  
Heinz-Jürgen Krug, Rüsselsheim  
Martin Krügel, Hannover  
Lothar Krüger, Ascheberg  
Dr. Stephan Krüger, Berlin  
Reinhard Krüger, Hannover  
Stephan Krull, Magdeburg  
Bernd Krumme, Kassel  
Werner Kubitza, Salzgitter  
Hajo Kuckero, Bremen  
Michael Kuehn, Münster  
Michael Kugelmann, Neu-Ulm  
Marianne Kugler-Wendt,  
Heilbronn  
Lothar Kuhlmann, Bielefeld

Rolf Kulas, Hattingen  
Dr. Roland Kulke, Brüssel  
Alfons Kunze, Germering  
Peter Kurbjuweit, Hameln  
Wilfried Kurtzke, Frankfurt  
am Main

Knut Langenbach, Berlin  
Horst Langmaak, Feldkirchen  
Winfried Lätsch, Berlin  
Bernd Lauenroth, Hattingen  
Jörg Lauenroth-Mago, Rätzlingen  
Richard Lauenstein, Lehrte  
Steven Lavan, Kassel  
Dr. Angelika Leffin, Bremen  
Dr. Steffen Lehndorff, Köln  
Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul  
Bruno Leidenberger, Feldkirchen  
Dr. André Leisewitz, Weilrod  
Rolf Lemm, Glava, Schweden  
Henning Lenz, Köln  
Reiner Liebau, Minden  
Christoph Lieber, Berlin  
Georg Liebl, Leidersbach  
Hartmut Limbeck, Zetel  
Hartmut Lind, Bad Münster  
Godela Linde, Marburg  
Beate Lindemann, Rugensee  
Hedwig Lindemann, Rugensee  
Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz  
Ralf Linder, Hamburg  
Axel Lippek, Bochum  
Wolfgang Lippel, Nienburg  
Jürgen Locher, Bad Kreuznach  
Jochem Loeber, Übach-Palenberg  
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt  
am Main  
Walter Lohne, Aachen  
Klaus Lörcher, Frankfurt am Main  
Steffen Lübbert, Lüneburg

Barbara Ludwig, Ober-Ramstadt  
Prof. Dr. Christa Luft, Berlin  
Jürgen Luschberger, Düsseldorf  
Sibylle Lust, München  
Lothar Lux, Herten

Henry van Maasakker, Nimwegen  
Gerd Mack, Ulm  
Dr. Jens Maeße, Mainz  
Peter Malcherek, Norderstedt  
Carsten P. Malchow, Lübeck  
Annette Malottke, Koblenz  
Gerd Mankowski, Flensburg  
Frank Mannheim, Hannover  
Manfred Margner, Oldenburg  
Dr. Peter Marquard, Bremen  
Wolfgang Marquardt, Solingen  
Heike Marx, Straußfurt  
Martin Mathes, Berlin  
Uta Matecki, Klein Vielen  
Philipp Mattern, Berlin  
Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Fintel  
Horst Maylandt, Sprockhövel  
Frank Mecklenburg, Schwerin  
Thomas Mehlin, Netphen  
Christine Meier, Berlin  
Michael Meineke, Hamburg  
Dr. Heinz-Rudolf Meißner, Berlin  
Beate Mensch, Wiesbaden  
Helmut Menzel, München  
Reinhard Meringer, Hof  
Jonas Metz, Düsseldorf  
Thomas Meyer-Fries, München  
Dr. Hans Mittelbach, Berlin  
Dr. Wolfgang Mix, Berlin  
Peter Mogga, Stolberg  
Dr. Katrin Mohr, Berlin  
Annegret Mohr, Bonn  
Gerald Molder, Braunschweig  
Margret Mönig-Raane, Berlin

## MEMORANDUM 2021

Manfred Moos, Frankfurt am Main	Wilfried Ottersberg, Cremlingen
Prof. Dr. Gernot Mühge, Bochum	Walter Otto-Holthey, Telde
Marc Mulia, Oberhausen	
Bernhard Müller, Hamburg	
Petra Müller, Hamburg	
Gregor Müller, Kabelsketal	Pia Pachauer, Hildesheim
Prof. Dr. Klaus Müller, Lugau	Heinrich Paul, Roth
Norbert Müller, Oberhausen	Dieter Pauly, Düsseldorf
Michael Müller, Berlin	Fritz Peckedrath, Detmold
Werner Müller, Bremen	Klaus Pedoth, Recklinghausen
Klaus Müller-Wrasmann, Hannover	Josef Peitz, Krefeld
Dr. Frank Mußmann, Göttingen	Prof. Peter Peschel, Essen
Uwe Myler, Bonn	Dr. Emanuel Peter, Rottenburg
Jochen Nagel, Groß-Gerau	Finn Petersen, Schleswig
Dr. Georg Nagele, Hannover	Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
Martin Nees, Köln	Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn-Jeßnitz
Hans-Georg Nelles, Düsseldorf	Klaus Pickshaus, Frankfurt am Main
Joachim Neu, Berlin	Michael Pilz, Hanau
Bernd Neubacher, Lübeck	Rainer Pink, Berlin
Roland Neuhaus, Kiel	Dr. Ralf Pohl, Theisenort
Peter Neumaier, Wiesbaden	Jörg Pöse, Niedernhausen
Klaus Neuvians, Dortmund	Gisa Prentkowski, Uetze
Wolfgang Niclas, Erlangen	Dieter Prottengeier-Wiedmann, Roth
Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin	Patrick Prüfer, Mülheim an der Ruhr
Ralf Oberheide, Springe	Prof. Dr. Ralf Ptak, Köln
Dr. Paul Oehlke, Köln	Hans-Georg Pütz, Bielefeld
Hans Oette, Neuenstadt	Dieter Pysik, Walldürn
Jürgen Offermann, Neustadt am Rübenberge	Michael Quetting, St. Ingbert
Klaus Orth, Hagen	Lilo Rademacher, Friedrichshafen
Gabriele Osthushenrich, Hannover	Björn Radke, Bahrenhof
Brigitte Ostmeyer, Holzgerlingen	Jana Rasch, Wuppertal
Dr. Rainald Ötsch, Berlin	Stefan Rascher, Fulda
Dr. Silke Ötsch, Göttingen	Andreas Raschke, Meßstetten
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell	Wolfgang Räschke, Coppenbrügge
	Dr. Paul Rath, Münster
	Peter Rauscher, Nürtingen

- Heinz Rech, Essen  
Alexander Recht, Köln  
Matthias Regenbrecht, Reutlingen  
Frank Rehberg, München  
Hans-Joachim Reimann, Bremen  
Jörg Reinbrecht, Hannover  
Dr. Sabine Reiner, Kleinmachnow  
Stefanie Marie Reinwarth,  
Emmering  
Christian Reischl, München  
Prof. Dr. Jörg Reitzig, Mannheim  
Carmen Remus, St. Wendel  
Thomas Ressel, Kelkheim  
Dr. Joachim Reus, Darmstadt  
Dr. Norbert Reuter, Berlin  
Christa Revermann, Berlin  
Thomas Rexin, Regensburg  
Dr. Gerhard Richter, Buckow  
Dr. Fabian Richter, Chemnitz  
Dr. Karsten Riedl, Essen  
Anne Rieger, Graz  
Frank Riegler, Bubenreuth  
Siegfried Riemann, Bruchköbel  
Michael Ries, Hannover  
Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg  
Juana Riquelme Ahumada,  
Bielefeld  
Mark Roach, Hamburg  
Willi Robertz, Windeck  
Günter Roggenkamp, Moers  
Hermann Römer, Bad Nauheim  
Dr. Stephanie Rose, Hamburg  
Sigrid Rose, Bielefeld  
Eckart Rosemann, Kaarst  
Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin  
Dr. Volker Roth, Düsseldorf  
Holger Rottmann, Rüthen  
Franz-Josef Röwekamp, Münster  
Albert Rozsai, Düsseldorf  
Hajo Rübsam, Homberg  
Anke Rudat, Hagen  
Stefan Rudschinat, Hamburg  
Dr. Urs Peter Ruf, Bielefeld  
Dieter Ruhbaum, Hamburg  
Walter Rüth, Ratingen  
Robert Sadowsky, Gelsenkirchen  
Prof. Dr. Wolfgang Saggau,  
Bielefeld  
Gert Samuel, Düsseldorf  
Bernhard Sander, Wuppertal  
Anne Sandner, Münster  
Günter Sanné, Eschborn  
Ruth Sauerwein, Hagen  
Enzo Savarino, Friedrichshafen  
Günther Schachner, Peiting  
Manfred F. G. Schäffer,  
Bad Oeynhausen  
Remo Schardt, Mömbris  
Heidi Scharf, Schwäbisch Hall  
Christoph Scherzer, Düsseldorf  
Dr. Egbert Scheunemann,  
Hamburg  
Dr. Bettina Schewe, Oldenburg  
Burkhard Schild, Aachen  
Henning Schimpf, Stuttgart  
Dominik Schirmer, Kiefersfelden  
Jörg Schledorn, Hagen  
Gudrun Schlett, Coesfeld  
Thorsten Schlitt, Mülheim an  
der Ruhr  
Christian Schmidt, Olten  
Gisbert W. Schmidt, Hamburg  
Thomas Schmidt, Düsseldorf  
Gudrun Schmidt, Frankfurt  
am Main  
Marlis Schmidt, Salzgitter  
Werner Schmidt, Stuttgart  
Gabriele Schmidt, Gladbeck  
Detlef Schmidt, Gladbeck

## MEMORANDUM 2021

Dr. Ingo Schmidt, Hope/Kanada  
Dr. Helmut Schmidt, Maintal  
Prof. Dr. Peter Schmidt, Bremen  
Detlev Schmidt, Duisburg  
Prof. Dr. Hajo Schmidt, Hagen  
Martin Schmidt-Zimmermann,  
Braunschweig  
Horst Schmitthenner,  
Niedernhausen  
Werner Schmitz, Bremen  
Roland Schneider, Düsseldorf  
Frieder Schneider, Bietigheim-  
Bissingen  
Karl-Heinz Schneider, Augsburg  
Gerhard Schneider, Ellwangen  
Gottfried Schneider, Hallerndorf  
Günter Schneider, Unna  
Dr. Olaf Schneider, Stuttgart  
Gerald Schneider, Bremen  
Bernhard Schneider, Kronberg  
Lino Schneider-Bertenburg,  
Düsseldorf  
Michael Schnitker, Rosenheim  
Dr. Wolfgang Schober, Bremen  
Torsten Scholz, Solingen  
Dieter Scholz, Berlin  
Christian Schreiner, Oberursel  
Christel Schrieverhoff, Dorsten  
Birgit Schröder, Hattingen  
Prof. Dr. Mechthild Schrooten,  
Berlin  
Dr. Ursula Schröter, Berlin  
Dr. Florian Schubert, Hamburg  
Dr. Michael Schuler, Tecklenburg  
Katharina Schüler-Bontrup,  
Witten  
Karin Schüller-Mirza, Frankfurt  
am Main  
Hans-Peter Schulz, Wuppertal  
Hartmut Schulz, Wunstorf

Guido Schulz, Freiburg  
Thorsten Schumacher, Hannover  
Josef Schumacher, Stommeln  
Bernd Schüngel, Berlin  
Prof. Dr. Susanne Schunter-  
Kleemann, Bremen  
Hartmut Schurig, Berlin  
Sandra Schuster, Berlin  
Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf  
Kevin Schütze, Berlin  
Prof. Dr. Jürgen Schwark, Krefeld  
Helmut Schwarz, Münster  
Michael Schwarz, Tübingen  
Helga Schwitzer, Hannover  
Reinhard Schwitzer, Hannover  
Prof. Dietmar Seeck, Emden  
Prof. Dr. Franz Segbers, Konstanz  
Reinhard Seiler, Lemgo  
Dr. Friedrich Sendelbeck,  
Nürnberg  
Frank Sichau, Herne  
Gerd Siebecke, Hamburg  
Regina Siepelmeyer, Schlangenbad  
Dr. Alexander Silbersdorff,  
Gleichen  
Dr. Ralf Sitte, Berlin  
Alfred Skambraks, Berlin  
Harry Skiba, Braunschweig  
Gert Söhnlein, Kist  
Margarete Solbach, Helpsen  
Dr. Jörg Sommer, Bremen  
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg  
Thomas Sorg, Altbach  
Siegfried Späth, Ulm  
Bernd Spitzbarth, Straußfurt  
Uwe Spitzbarth, Dortmund  
Gabriel Spitzner, Düsseldorf  
Sonja Staack, Berlin  
Martina Stackelbeck, Dortmund  
Andreas Stähler, Niedernhausen

- Sybille Stamm, Stuttgart  
Jürgen Stamm, Stuttgart  
Miladinka Stancic, Detmold  
Enrico Stange, Leipzig  
Siegfried Stapf, Brühl  
Alfred Staudt, Schmelz  
Manfred W. Steglich, Bremen  
Robert Steinigeweg, Ibbenbüren  
Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin  
Kurt Stenger, Berlin  
Hartmut Stinton, Bremen  
Gerd Stodollick, Arnsberg  
Roland Stolze, Halstenbek  
Klaus Störrch, Flörsheim  
Dr. Detlev Sträter, München  
Manfred Sträter, Dortmund  
Peter Strohmeier, Brüssel  
Dr. K. Dietrich Sturm, Preetz
- Karsten Tessmar, Frankfurt  
am Main  
Ingo Thaidigsmann, Lindenfels  
Elke Theisinger-Hinkel,  
Kaiserslautern  
Anneliese Thie, Aachen  
Lydia Thies, Bielefeld  
Andreas Thomsen, Oldenburg  
Matthias Thomsen, Hamburg  
Ulrich Thöne, Berlin  
Matthias Threin, Köln  
Christian Thym, Ludwigsburg  
Michael Tiemens, Idstein  
Dr. Lothar Tippach, Leipzig  
Ulrike Tirre, Wagenfeld  
Zayde Torun, Düsseldorf  
Günter Treudt, Berlin  
Albrecht Triller, Eberswalde  
Wolfgang Trittin, Darmstadt  
Dr. Axel Troost, Leipzig  
Dr. Manuela Troschke, Bad Tölz
- Antje Trosien, Ulm  
Manfred Tybussek, Mühlheim  
am Main
- Hüseyin Ucar, Bochum  
Detlef Umbach, Hamburg  
Marco Unger, Rottenburg  
Hermann Unterhinninghofen,  
Frankfurt am Main  
Franz Uphoff, Frankfurt am Main  
Dr. Hans-Jürgen Urban,  
Frankfurt am Main  
Dr. Kai van de Loo, Bochum
- René Vits, Dresden  
Stefani Voges, Hamburg  
Willi Vogt, Bielefeld  
Dr. Rainer Volkmann, Hamburg  
Detlev von Larcher, Weyhe  
Jürgen von Strauwitz, Dresden  
Heinz Georg von Wensiersky,  
Bad Bentheim  
Bernd Vorlaeufer-Germer,  
Bad Homburg  
Reinhard van Vugt, Siegbach
- Theodor Wahl-Aust, Düsseldorf  
Prof. Dr. Roderich Wahsner,  
Bremen  
Prof. Dr. Dieter Walter, Potsdam  
Rolf Walther, Ohlstadt  
Hans-Dieter Warda, Bochum  
Veronika Warda, Bochum  
Dr. Bert Warich, Berlin  
Hugo Waschkeit, Ronnenberg  
Georg Wäsler, Taufkirchen  
Jürgen Wayand, Bremen  
Claudia Weber, München  
Marianne Weg, Wiesbaden  
Dr. Diana Wehlau, Bremen

## MEMORANDUM 2021

Torsten Weil, Köln  
Harald Weinberg, Ansbach  
Stefan Welberts, Kleve  
Prof. Dr. Felix Welti, Lübeck  
Michael Wendl, Kirchanschöring  
Klaus Wendt, Heilbronn  
Markus Wente, Wedemark  
Alban Werner, Aachen  
Christina Wesemann, Detmold  
Markus Westermann, Bremen  
Ulrich Westermann, Frankfurt  
am Main  
Jörg Wiedemuth, Berlin  
Roland Wiegmann, Hamburg  
Margarete Wiemer, Frankfurt  
am Main  
Michael Wiese, Herne  
Angelika Wiese, Düsseldorf  
Franziska Wiethold, Berlin  
Matthias Wilhelm, Kissenbrück  
Gerd Will, Nordhorn  
Sven Wingerter, Wald-Michelbach  
Thomas Winhold, Frankfurt  
am Main  
Arne Winkelmann, Engelskirchen

Burkhard Winsemann, Bremen  
Uwe Winter, Dresden  
Johannes Wintergerst,  
Queidersbach  
Sabrina Wirth, Nienburg  
Darijusch Wirth, Nienburg  
Viktor Wittke, Peine  
Hans-Otto Wolf, Dortmund  
Prof. Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin  
Dagmar Wolf, Bochum  
Jürgen Wolf, Braunschweig  
Harald Wolf, Hamburg  
Rüdiger Wolff, Berlin  
Petra Wolfram, Hattingen  
Dr. Beatrix Wupperman, Bremen  
Michael Wüst-Greim, Wiesbaden

Karl-Friedrich Zais, Chemnitz  
Prof. Dr. Jochen Zimmer,  
Duisburg  
Prof. Dr. Karl Georg Zinn,  
Wiesbaden  
Kay Zobel, Rostock  
Dietmar Zoll, Rostock  
Thomas Zwiebler, Peine

## **II. Langfassung des MEMORANDUM**



# 1 Klimaschutz und Corona-Pandemie: Mobilität neu denken

*Das globale Verkehrssystem hat die Ausbreitung der Corona-Pandemie enorm beschleunigt, und der Verkehr ist als Wirtschaftssektor von den ökonomischen Auswirkungen der Pandemie besonders massiv betroffen. Erneut ist dabei deutlich geworden, dass Mobilität nicht nur eine Frage von Technik, sondern zutiefst eingebettet ist in gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen. Insofern stellt sich die Frage, ob eine Verkehrswende und eine sozial-ökologische Transformation in Richtung „nachhaltige Mobilität für alle“ durch die Corona-Pandemie beschleunigt oder zurückgeworfen werden wird.*

*Die Antwort auf diese Frage hängt maßgeblich davon ab, ob die Schwerpunkte der fiskalpolitischen Stimuli-Programme (keine „Konjunktur“-Programme im eigentlichen Sinne) so gesetzt sind, dass sie in eine nachhaltigere und klimaverträgliche Zukunft steuern, oder ob sie z. B. eingefahrene Pfadabhängigkeiten derzeitiger Automobilität weiter zementieren.*

*Dieses Kapitel basiert auf einem Auszug aus dem Buch von Peter Hennicke, Thorsten Koska, Jana Rasch, Oscar Reutter und Dieter Seifried, „Nachhaltige Mobilität für alle. Ein Plädoyer für mehr Verkehrsgerechtigkeit“, das im Mai 2021 im oekom Verlag erscheint.*

## 1.1 Vorbemerkung

Das MEMORANDUM 2020 hat sich ausführlich mit dem Thema „nachhaltige Mobilität“ befasst. Damals ahnte kaum jemand, dass eine weltweite Pandemie in derart rasender globaler Ausbreitung – und mit massiveren weltwirtschaftlichen Auswirkungen, als selbst die Finanzkrise 2008/2009 sie hatte – stattfinden könnte, wie es seit dem März 2020 geschehen ist. Die global vernetzten Verkehrssysteme (vor allem der Flugverkehr) spielen dabei sowohl als beschleunigende

## KAPITEL 1

Katalysatoren wie auch als von der Pandemie besonders betroffene Wirtschaftssektoren eine herausragende Rolle.

Vieles kann noch nicht empirisch fundiert und als gesichertes Wissen dargelegt werden. Aber eine durch die Erfahrungen in der Corona-Pandemie verstärkte These kann schon jetzt formuliert werden: *Die Verkehrswende ist das Kernstück einer sozial-ökologischen Transformation sowohl in Richtung Nachhaltigkeit als auch in Hinblick auf Krisenresilienz.* Das Verständnis von „Wende“ hat beim Verkehr eine zutiefst gesellschaftliche und erst in zweiter Linie eine technologische Dimension (z. B. Hinwendung zur E-Mobilität) – im Unterschied zur Stromwende. Pointiert formuliert: Es ist ein stärker technologiegetriebenes Projekt, fossile und nukleare Stromerzeugung durch grünen Strom zu ersetzen („Stromwende“), als das gesellschaftliche Megaprojekt voranzubringen, die Auto-Pfadabhängigkeit in Richtung einer nachhaltigen Mobilität für alle abzulösen.

Eine nachhaltigere Verkehrszukunft braucht als einen wesentlichen Grundpfeiler einen *vollständig neuen Typus von maßvoller, integrierter und umweltfreundlicher Automobilität*, nach der Devise: Entprivilegierung des Autos, dafür mehr Mobilität und Lebensqualität für alle.

*Dieser Richtungswechsel war schon vor der Corona-Pandemie mehr als überfällig.* Aber seine Dringlichkeit und auch die Chancen seiner Realisierbarkeit sind – so die Einschätzung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* – durch einschneidende individuelle und gesellschaftliche Erfahrungen während der Corona-Pandemie noch verstärkt worden.

### **1.2 Corona und Mobilität: Krisen lösen – Chancen nutzen**

Bei Fertigstellung dieses Kapitels, Anfang 2021, kämpften viele Länder nach dem katastrophalen Ausbruch der Pandemie im März 2020 bereits mit weiteren Lockdowns gegen die zweite und die sich ankündige dritte Welle. Chronist\*innen der 2020er Jahre werden im Rückblick die Corona-Pandemie als die wohl einschneidendste Zäsur der Weltgeschichte des 21. Jahrhunderts charakterisieren und den Be-

ginn einer neuen Zeitrechnung – die „Nach-Corona-Zeit“ – ausrufen. Ob diese Zeit die bereits vor der Corona-Pandemie wirkenden multiplen Krisen auf die Spitze treibt oder ob Einsichten in allen Ländern gewachsen sind und weltweite Aktionsprogramme für eine wirkliche Wende zur Nachhaltigkeit aufgelegt werden, wird sich in wenigen Jahren zeigen. Sicher ist, dass die Corona-Pandemie ein unüberhörbarer Weckruf an die Weltgemeinschaft darstellt und auch die bislang größte öffentliche Finanzierungsoption dafür bedeutet, sich für „Krisen lösen – Chancen nutzen“ und gegen ein „Weiter so in die Klimakatastrophe“ zu entscheiden.

Inmitten dieser fundamentalen Umbruchssituation kann dieses Kapitel nur eine Zwischenbilanz sein. Aber diese Bilanz fällt für das Verkehrssystem bereits heute so gravierend aus, dass sie hier aufgegriffen und in den umfassenden Kontext multipler Krisen, allen voran der Klimakrise, gestellt wird. Denn die Corona-Pandemie hat Grundsatzfragen der Transformierbarkeit des Wirtschafts- und Verkehrssystems aufgeworfen, die in Abschnitt 1.2.1 diskutiert werden. Mit der Symptombekämpfung multipler Krisen ist es nicht mehr getan. Die Wechselwirkungen zwischen den Krisen und ihre verbindenden Ursachen müssen erkannt werden, um wirksame Therapien der integrierten Krisenbekämpfung zu entwickeln. Die Transformation des Verkehrssystems ist dabei eine der zentralen Herausforderungen (Wuppertal Institut 2020b).

### 1.2.1 *Corona- und Klima-Krise: Gemeinsamkeiten und Unterschiede*

Die Corona-Krise hat global wie unter einem Brennglas und mit unglaublicher Schnelligkeit bereits zuvor vorhandene politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Schwachstellen, Interessenwidersprüche und Ungleichheiten deutlich gemacht. Sie ist darüber hinaus *das* Weltereignis der Neuzeit, das – noch weit eindrücklicher als die Weltfinanzkrise 2008/2009 – die globalen Systemzusammenhänge und die wirtschaftliche Verletzlichkeit der „Einen Welt“ ins Alltags-

## KAPITEL 1

bewusstsein der Weltgemeinschaft gebracht hat. Insofern bedeutet die Corona-Krise das Ende der Welt, wie wir sie bis dahin kannten.

Gilt dies auch für den Verkehrssektor? Sicher ist: Er ist sowohl von den systemischen Auswirkungen der Corona-Krise als auch von den historisch einmaligen weltweiten Gegenmaßnahmen (vor allem in der Form der Konjunktur- und Stimuli-Programme) in besonderer Weise betroffen. Der Lockdown ganzer Volkswirtschaften warf ein grelles Licht auf *systemnotwendige Mobilität* (z. B. beim Güterverkehr zur Sicherung der Grundversorgung), aber auch auf Verkehrswege, die verlagerbar oder vermeidbar waren und vielleicht *partiell vermeidbar* bleiben, z. B. Fern- und Flugreisen sowie Geschäfts- und Dienstreisen (Wuppertal Institut 2020b).

Insofern ist auch für die Verkehrs- und Mobilitätsforschung der Zeitpunkt gekommen, grundsätzlicher über eine Nach-Corona-Mobilität im Rahmen der mehr denn je notwendigen sozial-ökologischen Transformation nachzudenken.

Die *weltweite rapide Ausbreitung* der Corona-Pandemie und die *unmittelbare Betroffenheit* potenziell jedes Menschen auf diesem Planeten hat unsere „Eine Welt“ schon jetzt grundlegend verändert und wird sie weiter verändern. Ob damit mehr Chancen oder größere Hemmnisse für die Verkehrswende verbunden sind, gilt es zu klären.

Neben systembedingten Gemeinsamkeiten gibt es hinsichtlich der Ursachen und Folgen des Klimawandels *grundlegende Unterschiede* zur Corona-Pandemie, die es umso dringlicher, aber auch gesellschafts-politisch anspruchsvoller machen, die demonstrierte schnelle politische Handlungsfähigkeit, die enormen staatlichen Stimulus-Programme und die hohe gesellschaftliche Zustimmung bei der Bekämpfung der Pandemie mit der Eindämmung des Klimawandels zu verbinden.

Die Dekarbonisierung des Verkehrssektors wird wegen der notwendigen Infrastrukturwende mehrere Jahrzehnte dauern, allein schon deshalb, weil z. B. der Straßenverkehr in großem Umfang auf die Schiene verlagert werden muss und die bisher autogerechten Städte künftig in menschengerechte umgebaut werden müssen. Der gesellschaftliche Weckruf durch die Corona-Krise und die riesigen Stimulus-Programme schaffen vorübergehend ein offenes Möglichkeitsfenster in Hinblick auf

Handlungsbereitschaft, Finanzierung und Akzeptanz für eine beschleunigte sozial-ökologische Transformation, wie es sie in dieser Form noch nie gegeben hat und – zumindest was die Finanzierbarkeit angeht – auch in absehbarer Zeit nicht mehr geben wird.

Insofern ist der *Zeitfaktor der Maßnahmen zur Krisenbekämpfung* von entscheidender Bedeutung. Derzeit ist davon auszugehen, dass zwischen dem Beginn der Corona-Pandemie und der wirtschaftlichen Erholung, abhängig von den Annahmen zum Verlauf der Pandemie mit weiteren Wellen, eine Zeitspanne von gut einem Jahr oder länger liegen könnte (vgl. SVR 2020). Ganz anders beim Klimaschutz: Wegen der Zeitverzögerung zwischen der Emission von Treibhausgasen und der globalen Temperaturerhöhung (bei CO<sub>2</sub> mindestens ein Jahrzehnt, vgl. IPCC 2014) sowie wegen der jahrzehntelangen Investitionszyklen etwa bei Kraftwerken, Gebäuden und Verkehrsinfrastrukturen („Lock-in-Effekte“ oder Pfadabhängigkeiten) dauert ein klimawirksames sowie wirtschafts- und sozialverträgliches Umsteuern hin zu einer weitgehend dekarbonisierten Wirtschaft einige Jahrzehnte.

Darüber hinaus dauert es ebenfalls mehrere Jahrzehnte, bis selbst bei einer sehr drastischen Reduktion treibhauswirksamer Klimagase eine Wirkung in Bezug auf das Abbremsen des Temperaturanstiegs messbar wird. Diese erhebliche Zeitverzögerung zwischen hoffentlich entschiedenem und mutigem politischen Handeln und öffentlich spürbarer Bremswirkung auf den Klimawandel wirft fundamentale Fragen zur klimapolitischen Handlungsbereitschaft und zur verantwortlichen wissenschaftlichen Politikberatung und Kommunikation auf. *Politik muss massiv und mutig vorsorgend handeln* und darf der verbreiteten Ideologie, der Markt und der technischen Fortschritt lösten die Probleme quasi im Selbstlauf, nicht länger auf den Leim gehen. Ergebnisoffenes Nachdenken über eine vorsorgende Governance der sozial-ökologischen Transformation ist notwendig.

In Deutschland stellt sich derzeit die Frage, ob und inwieweit die Umsteuerung eines hochkomplexen Systems wie die vollständige Dekarbonisierung des Verkehrssystems mit dem noch vorherrschenden neoliberalen Politikstil überhaupt möglich ist. Insofern reicht es auch nicht mehr aus, die üblichen Auflistungen von verkehrspolitischen

## KAPITEL 1

„Instrumenten“ für eine „Verkehrswende“ graduell zu erweitern. Vielmehr müssen – auch induziert durch die Erfahrungen während der Corona-Pandemie – Fragen wie „Mobilität wofür, für wen und wie zukunftsfähig?“ grundsätzlicher gestellt und beantwortet werden. Das bedeutet auch, Fragen nach einer vorausschauenden sozial-ökologischen Industrie- und Dienstleistungspolitik wieder auf die Tagesordnung zu setzen.

Am bedrohlichsten bei zögerlicher Klimaschutzpolitik sind mögliche irreversible und sich selbst verstärkende Kippmomente („tipping points“) wie etwa das Abschmelzen der Polkappen, deren Wahrscheinlichkeit bei einem globalen Temperaturanstieg von über 1,5 Grad zunimmt (vgl. Lenton et al. 2019). Auch aus diesem Grund sprechen Klimaexpert\*innen von einem „Klimanotstand“, und es haben bereits 67 deutsche Städte symbolisch den Klimanotstand ausgerufen („Diese 67 deutschen Städte haben den Klimanotstand ausgerufen“, Redaktionsnetzwerk Deutschland vom 19.12.2019). Der Club of Rome spricht gar im Hinblick auf die multiplen ökologischen Krisen von einem „planetarischen Notstand“ („Planetary Emergency“, vgl. Kellerhof 2020).

Wie gezeigt kann sich ambitionierte Klimaschutzpolitik nicht auf die gesellschaftliche Akzeptanz durch *unmittelbare individuelle Betroffenheit durch eine Pandemie* stützen, sondern muss sich auf *antizipierte wahrscheinliche Betroffenheit* berufen, die nur mithilfe bestmöglicher Wissenschaft, aufbauend auf Szenarien und Wahrscheinlichkeitsaussagen, abstrakt veranschaulicht werden kann. Damit wird zukünftiges System- und umsetzbares Transformationswissen zu einer entscheidenden Voraussetzung für lösungsorientiertes politisches, wirtschaftliches und gesellschaftliches Handeln sowie Konsensbildung.

Eine „Heißzeit“ („Hothouse Earth“) ist bei weiter ungebremstem Klimawandel sehr wahrscheinlich und mit unvorstellbaren, katastrophalen Folgen verbunden (vgl. Steffen et al. 2018). Aber diese zukünftigen Katastrophen – z. B. extreme Hitzewellen, enormer Meeresspiegelanstieg, drastische Wetteranomalien mit möglicherweise Millionen von Toten und Klimaflüchtlingen – scheinen noch weit weg und sind aus heutiger Sicht „nur“ wahrscheinlich. Dass im April 2020

selbst im reichen New York in einem zum Krankenhaus umgerüsteten Messezentrum viele Menschen wegen fehlender Beatmungsgeräte an Covid-19 starben, war dagegen zum Greifen nah („Corona in New York: Erfahrungsbericht - Mitten im Katastrophengebiet“, Frankfurter Rundschau vom 30.03.2020) – und dies ist nur ein Beispiel vieler schrecklicher Szenen während der Pandemie. Faktenbasierte, interdisziplinäre und verantwortungsbewusste wissenschaftliche Analysen zu den *Folgen des Nichthandelns*, aber auch zu den Herausforderungen und *enormen ökonomischen Chancen* ambitionierter Klimaschutzpolitik sind daher für die gesellschaftliche Akzeptanz von drastischen Maßnahmen von herausragender Bedeutung – nicht zuletzt deshalb, um Klimawandelleugner\*innen in die Schranken zu verweisen, selbst wenn es Regierungschefs sind.

Darüber hinaus erscheint die Corona-Pandemie, obwohl es Warnungen der Wissenschaft seit vielen Jahren gibt (vgl. Deutscher Bundestag 2013; Vidal 2020; Jeffries 2020), im Vergleich zum schlechenden Klimawandel wie ein *unerwartetes abruptes Naturereignis*, bei dem es weder konkrete Verursacher\*innen noch direkte ökonomische Profiteur\*innen, aber irgendwann auch eine Nach-Corona-Zeit gibt. Ganz anders beim *Klimawandel* und bei der *Klimaschutzpolitik*: Für den anthropogenen Klimawandel lassen sich kumulierte Emissionsbudgets sowie heutige und projektierte Emissionen klimawirksamer Gase und deren Hauptverursacher prinzipiell quantitativ ermitteln. Der Klimawandel hat zudem einen extrem langen Bremsweg und geht buchstäblich über Jahrhunderte weiter, selbst wenn es hypothetisch gelänge, abrupt die weltweiten Emissionen der Treibhausgase auf null zu reduzieren. Die international notwendige und forcierte Klimaschutzpolitik und die Dekarbonisierung aller gesellschaftlichen Bereiche spätestens bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts erfordert einen an CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen orientierten und staatlich forcierten ökonomischen Strukturwandel mit ökonomischen Gewinner\*innen und Verlierer\*innen, wie es ihn in der Wirtschaftsgeschichte des Kapitalismus in dieser Form noch nie gegeben hat.

Der Klimawandel und seine möglichen katastrophalen Auswirkungen werden seit Jahrzehnten durch eine enorme Vielfalt von Sze-

## KAPITEL 1

narien übereinstimmend mit wachsender Dringlichkeit, aber enttäuschender politischer Resonanz vorhergesagt. Das liegt auch daran, dass die grundlegende Strategie für den Klimaschutz, die fast vollständige Dekarbonisierung der Energieversorgung für Produktionsprozesse, Fahrzeuge, Gebäude, Infrastrukturen und Geräte die radikalste sozial-ökologische Transformation der Industriegeschichte bedeutet. Die bisherigen Profiteure des fossil-industriellen Komplexes (insbesondere die Kohle-, Öl- und Erdgaskonzerne sowie die Eigentümerländer) bekämpfen sie mit allen Mitteln. Die Lobby des fossilen Energieangebots steht daher zu Recht im Mittelpunkt der öffentlichen Kritik und die fossile Industriebasis immer mehr unter dem Druck von Divestment-Initiativen – d. h. einem aktiven Rückzug von Teilen des großen Finanzkapitals aus der Kapitalanlage in Kohle und Öl.

Im Vergleich zu den machtvollen Strategien des fossil-industriellen Komplexes waren die zukünftigen wirtschaftlichen Gewinner forciert Klimaschutzpolitik, z. B. die Hersteller von Techniken für Erneuerbare Energien und Energieeffizienz sowie für nachhaltigere Mobilitätsysteme, viele Jahre lang ökonomisch schwach und als Lobby wenig einflussreich. Dadurch konnten die fossil-industriellen Blockierer die weltweite Klimaschutzpolitik *um Jahrzehnte verzögern*. Das gilt besonders für den nahezu vollständig auf fossilen Treibstoffen basierenden Verkehrssektor, dessen weltweite Expansion und Schadensexternalisierung sogar jetzt noch ungebremst weitergeht, obwohl die Grenzen des traditionellen Verkehrswachstums schon deutlich erkennbar sind. Die systemisch explodierende Auto- und Flugmobilität gilt in vielen Ländern, auch in Deutschland, immer noch als wirtschaftlicher Fortschrittsmotor und der Besitz immer größerer, PS-stärkerer und schwererer Automobile als Inbegriff von steigendem Lebensstandard.

Spätestens seit dem Stern-Report (Stern 2007) ist klar, dass die gesamtwirtschaftliche Bilanz eines forcierten Klimaschutzes positiv ist – durch Marktchancen für Zukunftsbranchen, einen (Netto-)Beschäftigungszuwachs und die massive Reduktion von Schadenskosten. Dennoch haben die vorherrschende marktradikale Wirtschaftsdoktrin und die darauf gestützte mutlose Politik („weniger Staat, mehr Markt“) eine vorsorgende sozial-ökologische Industrie- und Dienstleistungspolitik

zugunsten eines ambitionierten Klimaschutzes lange Zeit unmöglich gemacht. Keine Bundesregierung hat bisher den Versuch unternommen, eine systemisch wirksame Verkehrswende tatsächlich einzuleiten. Dieser *dramatische Zeitverlust, die drei verkehrspolitisch vertrödelten Jahrzehnte seit 1990*, muss jetzt sehr schnell aufgeholt werden. Deshalb ist es existenziell wichtig, die ökonomischen Folgeprobleme der Pandemie integriert im Verbund mit weltweiten Klimaschutzprogrammen zu bekämpfen, so wie es viele Expert\*innen fordern, insbesondere auch im Verkehr.

### *1.2.2 Vorübergehend sinkende Treibhausgase, aber der Klimanotstand bleibt*

Nach Angaben des Umweltbundesamts und des Bundesumweltministeriums (UBA/BMU 2020) gingen die Treibhausgas-Emissionen bereits im Jahr 2019 (vor der Corona-Krise) um 6,3 Prozent zurück. Das ist erfreulich, aber kein Grund für die deutsche Klimaschutzpolitik, selbstzufrieden zu sein. Denn die Ursachen für diesen Rückgang liegen vor allem in der Reform des europäischen Emissionshandels, durch die sich der CO<sub>2</sub>-Durchschnittspreis im Jahr 2019 auf 24,65 Euro fast verdoppelt hat, sowie im gesunkenen Weltmarktpreis für Erdgas. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen gingen bedingt durch die Corona-Krise im Jahr 2020 weiter zurück: Gegenüber 1990 betrug der Rückgang dadurch 42,3 Prozent, sodass – statt der erwarteten Zielverfehlung (37,8 Prozent) – das offizielle Minderungsziel der Bundesregierung von 40 Prozent sogar übertroffen wurde (Agora Energiewende 2021).

Welche weiteren Projektionen auch immer der Realität nahe kommen werden, in einem stimmen sie überein: dass nämlich die Nach-Corona-Zeit durch erhebliche wirtschaftliche Aufholeffekte geprägt sein wird. Für die dringende Beschleunigung der Klimaschutzmaßnahmen ergibt sich damit ein dreifaches Risiko: *Erstens* liegt die Versuchung nahe, die weitgehend extern verursachten oder einmaligen Treibhausgas-Minderungseffekte der Jahre 2019/2020 als politische Erfolge und bequeme Rechtfertigung für klimapolitische Untätigkeit

zu verkaufen. *Zweitens* bedeuten einfache wirtschaftliche Nachhol-effekte ohne einen gleichzeitigen klimaverträglichen Strukturwandel eine Zementierung des Status quo, also einen weiteren Zeitverlust für den dringend notwendigen ambitionierteren Klimaschutz. *Drittens* könnte sich durch die Schuldenaufnahme zur Eindämmung der corona-bedingten Wirtschaftskrise der Finanzierungsspielraum für eine aktive Klimaschutzpolitik und für Anreize für einen gerechten Strukturwandel („just transition“) in Zukunft auf ein Minimum reduzieren – nach dem falschen Motto: „Erst die Ökonomie, später das Klima retten.“ Der Rollback könnte wegen der besonderen Hemmnisse (z. B. Auto-Pfad-abhängigkeit), aber auch wegen des anfänglich besonderen Bedarfs von Investitionen in den Ausbau von Schiene und ÖPNV sowie in eine menschengerechte Stadtentwicklung besonders deutlich ausfallen.

### ***1.2.3 Integrierte Krisenlösung – in die Zukunft investieren***

Wie auf globaler Ebene, so appellieren auch in Deutschland viele Expert\*innen und einschlägige Institute eindringlich an die Bundesregierung: „Langfristige Zukunftsgestaltung im Blick behalten“ (vgl. Fischedick/Schneidewind 2020). Dabei geht es um eine integrierte wirtschaftliche Krisenbewältigungsstrategie. Die Chancen und Risiken der durch die Pandemie ausgelösten kulturellen, verhaltensbedingten und politischen Veränderungen und deren Relevanz für eine sozial-ökologische Transformation müssen berücksichtigt werden (siehe den Abschnitt 1.3).

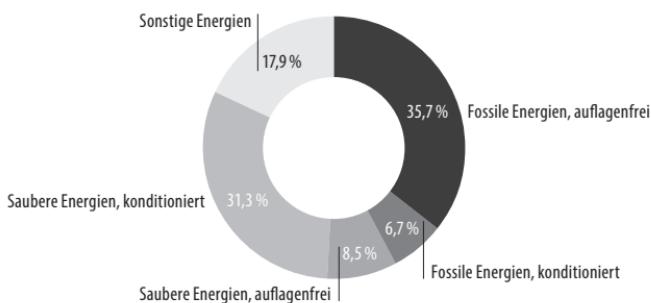
Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden, waren diese Appelle im Jahr 2020 in einigen Ländern (z. B. in Deutschland) nicht folgenlos, aber im Weltmaßstab völlig unzureichend. Das gilt insbesondere für den Verkehrsbereich. Es ist dabei wichtig, Programme zur Transformation dieses Bereichs sowohl quantitativ und qualitativ in den Gesamtrahmen der sogenannten Konjunkturprogramme einzuordnen als auch nach ihrer sozial-ökologischen Zielsetzung zu bewerten.

Am 3. Juni 2020 hat die Bundesregierung ein 130 Milliarden Euro schweres Konjunkturprogramm zur Überwindung der Folgen der Co-

rona-Pandemie und zur Belebung der Wirtschaft verabschiedet (vgl. Bundesregierung 2020, zu den Maßnahmen im Einzelnen vgl. Hennicke et al. 2021).

Ein Bestandteil dieses Konjunkturprogramms ist das sogenannte Zukunftspaket. Es konzentriert sich auf Zukunftsinvestitionen wie z. B. Quantentechnologien und künstliche Intelligenz sowie auf Investitionen in Klimatechnologien wie z. B. Wasserstoff. Im Verkehrssektor werden hier insbesondere die Anschaffung von Elektrofahrzeugen, der Aufbau von Ladeinfrastrukturen und die Modernisierung der Bahn gefördert. Die energierelevante Förderung in Höhe von 25 bis 30 Milliarden Euro

## Energieförderung in Stimulusprogrammen der G20-Staaten seit Ausbruch der Corona-Pandemie



Quelle: Energy Policy Tracker, Stand März 2021.

© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2021

## KAPITEL 1

soll nach den Plänen der Bundesregierung verdeutlichen, dass nicht nur kurzfristige konjunkturelle Impulse zur Krisenbewältigung wichtig sind, sondern auch klare Akzente für den ökologischen Umbau und die Modernisierung der Volkswirtschaft gesetzt werden sollen.

Das Programm umfasst 60 Maßnahmen und setzt im internationalen Vergleich durchaus neue Nachhaltigkeitsakzente. Allerdings kann es nicht als entschiedene Weichenstellung für eine sozial-ökologische Transformation in der „Nach-Corona-Zeit“ bewertet werden. So hat u. a. das Wuppertal Institut Defizite in einigen zentralen Bereichen aufgezeigt (Fischedick/Schneidewind 2020).

Eine weltweite Untersuchung von Energy Policy Tracker (2021) kam zu dem Ergebnis (Stand: März 2021), dass von den G20-Recovery-Programmen gegen die ökonomischen Folgen der Corona-Krise mindestens 580 Milliarden US-Dollar in den Energiesektor geflossen sind, davon aber immer noch 246 Milliarden US-Dollar in fossile und nur etwa 230 Milliarden US-Dollar in saubere Energien (vgl. die Abbildung auf Seite 79; ob unter „sauber“ auch fälschlicherweise Atomenergie subsumiert wurde, bleibt unklar).

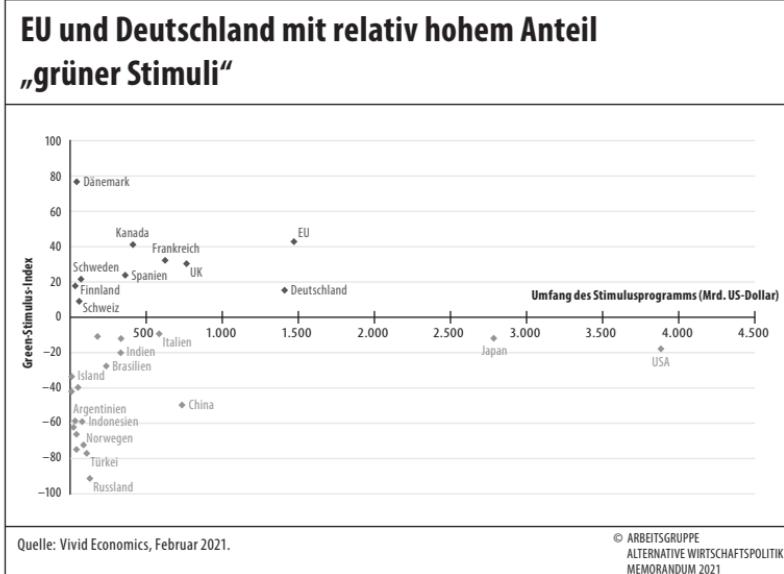
Das Gesamtvolumen der gigantischen weltweiten Stimulus-/Konjunkturprogramme wird auf ca. 25 Billionen US-Dollar geschätzt (Stand: Mai 2020). Zum Vergleich: Das Welt-Bruttonsozialprodukt betrug zu dieser Zeit etwa 80 Billionen US-Dollar.

Zusammengefasst heißt dies, dass viele Länder Geldschöpfung in Billionenhöhe betrieben haben und die Chancen, damit eine weltweite Kehrtwendung in Richtung Nachhaltigkeit, Klimaschutz und nachhaltige Mobilität voranzutreiben, dabei nur unzureichend genutzt haben. Der coronainduzierte fiskalische Kraftakt ist aber nicht so schnell wiederholbar und wird bald die zentrale Frage aufwerfen, wie und zu wessen Lasten der Schuldendienst geschultert werden soll. Wirksame Klimaschutzprogramme könnten dann schnell auf der Strecke bleiben. Das wäre besonders deshalb frustrierend, weil forciert Klimaschutz und Umbau zu nachhaltiger Mobilität einen hohen Vorfinanzierungsaufwand erfordern, für den dann scheinbar „kein Geld mehr da ist“ und politische Mehrheiten schwerer herstellbar sind, weil der die Kosten weit überwiegende wirtschaftliche und soziale Nutzen (z. B. Energie-

kostensenkung, Reduktion der Importabhängigkeit, ökologische Modernisierung) erst in späteren Wahlperioden realisiert werden wird.

Zur Ehrenrettung deutscher Politik ist jedoch zu sagen, dass der „grüne Anteil“ des Konjunkturprogramms im internationalen Vergleich noch respektabel ist, während z. B. die USA oder auch Japan sehr viel Geld in sehr wenig Zukunft investiert haben (Stand: Januar 2021, vgl. die Abbildung auf dieser Seite).

Mit dem bisherigen grünen Anteil des Konjunkturprogramms des Jahres 2020 (geschätzt werden maximal 30 Milliarden Euro, siehe oben) ist aber die notwendige zukunftsfähige Weichenstellung nicht erreichbar. Für die nahe Zukunft sollte von der Bundesregierung ein wirkliches Zukunftsinvestitionsprogramm für Innovation, Klimaschutz und nachhaltige Entwicklung aufgelegt werden (vgl. auch Bär/Runkel 2020). Denn solche auf technische und soziale Innovationen sowie auf nachhaltige Investitionsbereiche (z. B. grüne Geschäftsfelder im Bereich nachhaltige Mobilität) fokussierten Maßnahmenprogramme



## KAPITEL 1

bereiten der sozial-ökologischen Transformation den Weg und schaffen gleichzeitig bei frühzeitiger Ankündigung und ausreichendem Volumen Vertrauen in die Entschiedenheit und Richtungssicherheit der Politik.

Auch wenn sich dafür der irreführende Begriff „Konjunkturprogramm“ eingebürgert hat, geht es um wesentlich mehr: Notwendig ist eine langfristige Entscheidung in Richtung Nachhaltigkeit, verbunden mit eindeutigen Zielen hinsichtlich nachhaltiger Programmrioritäten und auch eines sozialverträglichen Finanzierungskonzepts (vgl. SONDERMEMORANDUM 2020). Geschieht dies nicht, dann steht die Bundesregierung in der Post-Corona-Zeit vor einem inakzeptablen Schuldenzuwachs, wenn die damit zusammenhängenden Ausgaben nicht dem sozial-ökologischen Strukturwandel zugutekommen, sondern vorwiegend der Aufrechterhaltung des Status quo dienen.

Wichtig ist dabei eine breite gesellschaftliche Diskussion über das Verhältnis von sozial-ökologisch notwendigem und gerechtem Strukturwandel und klimapolitisch kontraproduktiver Wachstumsförderung. Denn strukturkonservierendes Wirtschaftswachstum würde über Lock-in-Effekte die Dekarbonisierung erschweren und könnte die Anstrengungen für mehr Klimaschutzinvestitionen wieder zunichten machen. Eine Auseinandersetzung über die „Qualität“ des Wirtschaftswachstums, seine Produktions- und Produktstruktur, seine Entwicklungsrichtung und seinen Nutzen wie auch über die Kosten eines klima- und sozialverträglichen Strukturwandels ist daher notwendig (siehe den Abschnitt 1.3.1).

Ambitionierter Klima- und Ressourcenschutz sowie eine Mobilitätswende sind zwar anfangs teuer, aber auf sie zu verzichten oder sie in die Zukunft zu verschieben, kostet ungleich mehr und könnte unbezahlbar werden. Insofern ist der fatalen Alt-Strategie „Erst Wirtschaftswachstum, dann Umweltschutz“ die programmatische Zukunftsvision „Mit der Ökologie aus der Krise“ gegenüberzustellen und mit gesamtwirtschaftlichen Analysen zu begründen. Im Englischen klingt die erstgenannte Strategie noch pointierter: „Grow first, clean-up later“; die Hypothese wird auch häufig mit der „Environmental Kuznets Curve“ visualisiert (Stern 2004).

### 1.2.4 *Mit der Ökologie aus der Krise: Ansatzpunkte integrierter Krisenbewältigung*

Wenn aus der Corona-Krise eine fundamentale sozial-ökologische Lehre gezogen werden kann, dann lässt sie sich unter der Überschrift „Mit der Ökologie aus der Krise“ zusammenfassen. Damit ist gemeint, dass die in der Europäischen Union geläufige Parole „Living well within the limits of the Planet“ („Gutes Leben innerhalb der planetaren Grenzen“, vgl. EEA o. J.) angesichts der multiplen Krisen rigoroser formuliert werden muss: „Gutes Leben für alle ist nur noch bei Beachtung der planetaren Grenzen möglich“; das betrifft die Artenvielfalt („One Health“), die Versauerung und Überfischung der Meere, die Zerstörung von Böden und Ackerland, die dramatische Plastikverschmutzung und insbesondere die bedrohlichste Querschnittskrise, den Klimawandel. Es ist daher von fundamentaler Bedeutung, durch verantwortliche Wissenschaft zu begründen, warum, für wen und wie Krisenvermeidung und -eindämmung sich auch gemessen in Geld und Kapital „lohnt“. Anders ausgedrückt gilt: Die sozial-ökonomischen Chancen multipler Krisenbewältigung liegen darin, dass ihr gesellschaftlicher Nutzen ungleich höher ist, als es ihre Kosten sind.

Das Potsdam Institut für Klimafolgenforschung hat beispielsweise eine aktualisierte Schätzung der Kosten des Klimawandels vorgelegt, die gegenüber früheren Rechnungen zu deutlich höheren wirtschaftlichen Verlusten kommt. Für das Jahr 2100 werden diese auf etwa 10 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung beziffert (PIK 2020). Diese Zukunftsbelastung muss auf gegenwärtige rentable Vermeidungsoptionen bezogen werden, damit sie heute nachhaltigere Investitionsentscheidungen auslöst: Am Beispiel der Eindämmung des Klimawandels lässt sich mit harten Zahlen zeigen, wie mit einer Strategie namens „Mit der Ökologie aus der Krise“, also mit massiven Klimaschutzinvestitionen, auch gleichzeitig eine schnellere Überwindung der coronabedingten ökonomischen Krise möglich ist.

Die Vermeidung exorbitanter *zukünftiger* Klimaschäden und von deren riesigen Kosten im 21. Jahrhundert ist zweifellos ein wissenschaftlich gut begründbares Argument für massiven Klimaschutz, aber

## KAPITEL 1

für die in Wahlzyklen handelnde Politik und für kurzfristige Renditeerwartungen des Produktiv- und Finanzkapitals eher zweitrangig. Es ist daher wichtig, durch Kosten-Nutzen-Analysen aufzuzeigen, dass Klimaschutzinvestitionen unmittelbar die ökologische Modernisierung einer Volkswirtschaft voranbringen, zukunftsfähige neue Geschäftsfelder und Jobs entstehen können und die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und nicht geschwächt wird. In einer Studie von The Boston Consulting Group und Prognos (2018) für den BDI wird z. B. im Vergleich zu einem Referenzszenario ein Mehr-Investitionsvolumen von insgesamt 1.000 Milliarden Euro für den Klimaschutz errechnet, d. h. bezogen auf einen Zeitraum von 2015 bis 2050 durchschnittlich fast 29 Milliarden Euro pro Jahr. Dennoch oder gerade wegen dieser Investitionsimpulse sind die Arbeitsplatzeffekte auch bei einer noch ambitionierteren Gesamtstrategie positiv: Auch bei einer CO<sub>2</sub>-Reduktion bis zum Jahr 2050 von 95 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 errechnet Prognos in einer Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung (gestützt auf die oben genannte BDI-Studie) insgesamt etwa 43.000 zusätzliche Arbeitsplätze gegenüber einem Referenzszenario, insbesondere im Baugewerbe (Hoch et al. 2019).

Das Umweltbundesamt (UBA 2020a) hat in einer Analyse für das Jahr 2017 Zahlen zur Beschäftigung im Umweltschutz vorgelegt. Hieraus wird deutlich, dass es fahrlässig wäre, den schon bisher in der Summe positiven Jobzuwachs nicht mit weiteren Maßnahmen in Zukunft zu verstärken. Die Anzahl der Beschäftigten im Umweltschutz ist von 1,452 Millionen im Jahr 2002 auf 2,835 Millionen im Jahr 2010 stark und danach nur noch schwach gestiegen. Immerhin 1,5 Millionen Beschäftigte führten 2017 Arbeiten mit einem Schwerpunkt auf dem Klimaschutz aus. Allerdings mussten dabei die Zuwächse bei der energetischen Gebäudesanierung den durch die Energiepolitik verursachten Rückgang bei Erneuerbaren Energien ausgleichen. Die Struktur der Beschäftigung im Umweltschutz – energetische Gebäudesanierung im Bestand, Erneuerbare Energien, umweltschutzorientierte Dienstleistungen, Nachfrage nach Umweltschutzgütern – liefert erste Hinweise zu den ökologischen Wachstumsfeldern. Der „Umwelttechnik-Atlas“ des Umweltministeriums (BMU 2018) ermittelt weltweite

„GreenTech“-Leitmärkte, deren Volumen von 3.213 Milliarden Euro im Jahr 2016 auf 5.902 Milliarden Euro im Jahr 2025 ansteigen. Die Summe im Jahr 2016 setzt sich aus den Marktvolumina der sechs GreenTech-Leitmärkte zusammen (Energieeffizienz: 837 Milliarden Euro; nachhaltige Wasserwirtschaft: 667 Milliarden Euro; umweltfreundliche Erzeugung, Speicherung und Verteilung von Energie: 667 Milliarden Euro; Rohstoff- und Materialeffizienz: 521 Milliarden Euro; nachhaltige Mobilität: 421 Milliarden Euro; Kreislaufwirtschaft: 110 Milliarden Euro). In diesen Schwerpunkten ist die deutsche Industrie noch stark wettbewerbsfähig und könnte im Rahmen eines Zukunftsinvestitionsprogramms weitere Kompetenz- und Beschäftigungsfelder ausbauen.

Wie für Deutschland liegen auch international weitere Studien und Evaluierungen vor, welche Kernbereiche ein sozial-ökologisches Zukunftsinvestitionsprogramm umfassen sollte.

In einem Papier, das im Oxford Review of Economic Policies (Hepburn et al. 2020) veröffentlicht wurde, werden z. B. auf der Grundlage einer Umfrage unter Wirtschaftsexpert\*innen aus G20-Ländern fünf Strategien mit großem Potenzial für positive Auswirkungen auf den gesamtwirtschaftlichen Multiplikator und den Klimaschutz ermittelt: Konnektivität (sauberer Verkehr) und Kommunikation, Infrastrukturinvestitionen, Bildungsinvestitionen und Investitionen in saubere Energieinfrastruktur und FuE-Schwerpunkte.

Für die USA legte das Weiße Haus unter Präsident Obama eine Studie zum Stimulus-Programm nach der Finanzkrise 2008/2009 vor, wonach „die mit dem US-Recovery Act verbundenen Programme für saubere Energien von 2009 bis 2015 ein Volumen von rund 900.000 Arbeitsjahren in Bereichen der innovativen sauberen Energien unterstützt haben“ (eigene Übersetzung nach The White House 2016). Die Schwerpunkte dieser Programme lesen sich wie Bausteine eines universell übertragbaren Katalogs für forcierten Klimaschutz und „Green Economy“: Ausbau der Erzeugung Erneuerbarer Energien, Senkung der Kosten für saubere Energietechnologien, Verbesserung der Energieeffizienz, Förderung der Modernisierung, Förderung der Netzmodernisierung, Verbesserung fortschrittlicher Fahrzeug- und

## KAPITEL 1

Kraftstofftechnologien, Stimulierung des Wachstums der Energiespeicherung“ (ebd.). Für Deutschland hat UBA-Präsident Messner gefordert: „Der Umweltschutz darf uns in der Corona-Krise nicht unter die Räder geraten. Wichtig ist, bei allen Konjunkturpaketen auch auf den Klimaschutz und Nachhaltigkeit zu achten. Grüne Investitionen können sich nämlich doppelt lohnen. Sie bauen die Wirtschaft wieder auf und tun gleichzeitig etwas für den Umweltschutz. Sinnvoll sind etwa Investitionen in den ÖPNV, die Elektrifizierung der Autos und die nachhaltige Sanierung von Gebäuden. So können nach der Corona-Krise neue Jobs mit Zukunft entstehen, die uns bei der Lösung der Klimakrise helfen“ (UBA/BMU 2020; siehe auch mit einem internationalen Appell Birol 2020).

Eine *massive Förderung nachhaltiger kommunaler Mobilität* (z. B. Umweltverbund) würde ebenfalls helfen, die wachsenden Finanzprobleme in den Kommunen zu entschärfen.

### 1.2.5 *Corona und Mobilität konkret: Eine gemischte Zwischenbilanz*

Angesichts der geschilderten multiplen Krisen wäre eine Rückkehr zur verkehrspolitischen „alten Normalität“ eine fatale Strategie. Wie aber sieht die „neue Normalität“ des Verkehrs in der „Post-Corona-Zeit“ aus? Dies ist eine überaus komplexe Fragestellung, die sich in zwei Entwicklungsstränge aufteilen lässt. Zum einen stellt sich die Frage, ob und wie dauerhaft die kollektiven Erfahrungen in der Corona-Pandemie einen gesellschaftlichen Lernprozess in Richtung nachhaltigerer Mobilität auslösen. Einige Bereiche werden nachfolgend untersucht.

Zum anderen stellen sich grundsätzlichere Fragen, beispielsweise, ob und inwieweit während und nach der Pandemie durch staatliche Interventionen Transformationsprozesse in Richtung nachhaltigerer Mobilität beschleunigt werden und kontraproduktive verkehrspolitische Rollbacks (z. B. zurück zum Auto, weg von öffentlichen Verkehrsmitteln) vermieden werden können. Eines hat sich überdeutlich gezeigt: Verkehrssysteme und Mobilität wurden durch Corona direkt

(z. B. beim Flugverkehr) oder indirekt (z. B. durch Produktions-, Konsum- und Verhaltensänderungen) massiv betroffen. Der Kasten auf den Seiten 87f. listet, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, Fragen auf, die in systemischer Hinsicht direkt oder indirekt auch den Verkehr betreffen.

Wie die Nettobilanz dieser und anderer Folgewirkungen der Corona-Krise auf das Verkehrssystem und dessen CO<sub>2</sub>-Emissionen mittelfristig aussehen wird, kann zum Zeitpunkt der Erstellung des MEMORANDUM 2021 noch nicht beurteilt werden.

Nachfolgend werden jedoch auf der Grundlage einer Literaturrecherche während der noch laufenden Pandemie (im September 2020) erste quantifizierte Effekte zusammengetragen. Sie betreffen vor allem die Bereiche Home-Office, Geschäftsreisen, Videokonferenzen, Online-Handel und Reiseverhalten. Die meisten dieser Effekte sind erst durch die Digitalisierung ermöglicht worden, und ihr Ausmaß sowie ihre künftige Entwicklungsdynamik hängen von der gesellschafts-

### *Mögliche positive oder negative Auswirkungen der Corona-Krise für eine nachhaltige Entwicklung*

#### **Positiv**

- Orientierung von Politikentscheidungen an der Wissenschaft?
- Wandel im Politikstil: vom „Nachtwächterstaat“ zum „gestaltenden Staat“?
- Beschleunigter grüner Strukturwandel durch Recovery-Programme?
- Wertschöpfungsketten deglobalisierter, regionaler und resilenter gestalten?
- Neubewertung systemrelevanter Arbeit und angemessenere Lohnhöhe?

- Mehr „Zeitwohlstand“ für und durch Familie, Ehrenamt, Nachbarschaft und Freizeit?
- Mehr Gerechtigkeit durch eine ökologische und soziale Steuerreform?
- Sanfter (regionaler) Tourismus und weniger Flug- und Kreuzfahrtreisen?
- Nachhaltigere Mobilität durch Ausbau der Fahrrad- und Fußgängerinfrastruktur?
- Weniger Berufspendler\*innen, mehr Home-Office, weniger Dienstreisen, mehr Videokonferenzen?
- Mit erheblicher Ambivalenz: Digitalisierung von Lernen, Kommunikation, Einkaufen, Freizeit/Gaming?

### Negativ

- „Rebound“ zur „alten Normalität“, bzw. Förderung nicht nachhaltiger Produktions-, Konsum- und Verkehrsstrukturen?
- Sozial- und Lohnabbau zur Refinanzierung der Staatsschulden?
- Größere ökologische Rucksäcke der Digitalisierung (Strom-/Ressourcenverbrauch)?
- Weniger Vielfalt bei Handel (Internet), Kultur, Sport, internationalem Austausch?
- Mehr individuelle Automobilität statt öffentlicher Mobilität (Schiene, ÖPNV)?
- Verstärkung des Zweiklassen-Gesundheits- und Pflegesystems?
- Weniger intergenerationale Gerechtigkeit und internationale Solidarität?
- Steigende Arbeitslosigkeit und Armut im globalen Süden, aber auch im Norden?

lichen Durchdringung digitaler Kommunikationsstrukturen ab (vgl. auch Losse-Müller et al. 2020). Insoweit dadurch physischer Verkehr dauerhaft durch Datenverkehr ersetzt wird, ist eine generalisierende These möglich: Bei förderlichen Rahmenbedingungen und bei mutigen politischer Weichenstellungen bestehen historisch einmalige Chancen für eine grundlegende Richtungsänderung zu nachhaltigerer Mobilität und für einen Bruch mit alten Verkehrsroutinen. Die Corona-Krise ist quasi ein nicht intendiertes gesellschaftliches Großexperiment zur Verkehrsvermeidung und zu einer nachhaltigeren Mobilität.

Aus der sozialwissenschaftlichen Verhaltensforschung wissen wir, dass einschneidende Erfahrungen in individuellen Lebensbiografien (z. B. Krankheit, Todesfälle, Arbeitsplatzverluste) zu gravierenden Verhaltensänderungen führen können. Warum sollte die dramatische kollektive Erfahrung einer weltweiten Pandemie nicht auch vergleichbare gesellschaftliche „tipping points“, also eine disruptive gesellschaftliche Änderungsbereitschaft, erzeugen können? Die Erwartung einer hierdurch hervorgerufenen positiven Dynamik in Richtung Nachhaltigkeit könnte auch dann gelten, wenn entgegenwirkende Beharrungseffekte oder (vorübergehende) kontraproduktive Dynamiken (z. B. zurück zum Auto aus Furcht vor Ansteckung in öffentlichen Verkehrsmitteln) berücksichtigt werden. Nachfolgend werden einige empirische Fakten zum Beleg dieser These zusammengefasst (vgl. auch Wuppertal Institut 2020b).

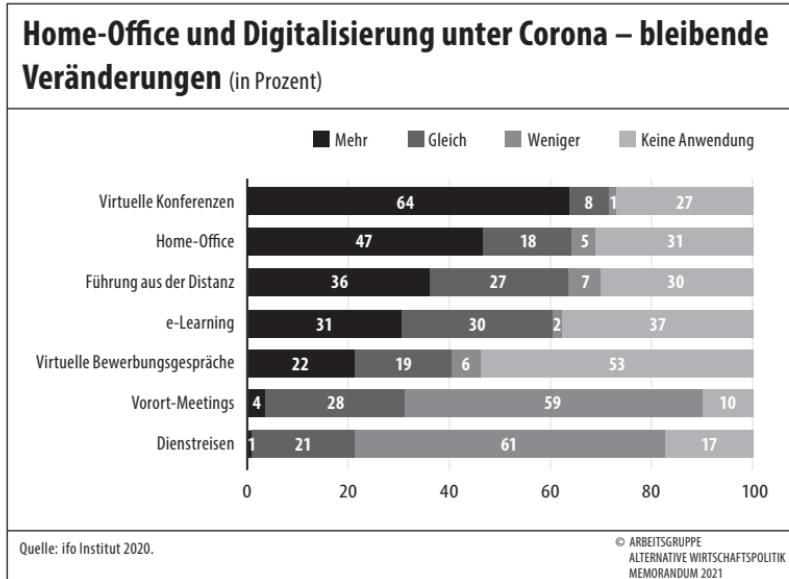
### **Home-Office, Dienstreisen und Alltagsmobilität**

Home-Office umfasst hier im üblichen vereinfachten Sprachgebrauch das beruflich bedingte Arbeiten von zu Hause statt im Unternehmen. Langfristige Veränderungen sind dort zu erwarten, wo die Arbeitgeber\*innen im Einvernehmen mit den Beschäftigten büroähnliche Bedingungen und eine übliche tarifliche Absicherung zu Hause gewährleisten. Empirische Untersuchungen und die nachfolgend zitierten Befragungen erlauben den Schluss, dass die durch Corona erzwungene fulminante Ausweitung des Home-Offices auf ein gesellschaftliches Bedürfnis und ein denkbare Konsenspotenzial von Beschäftigten und Unternehmen trifft; allerdings im Hinblick auf Branche, Tätigkeit und

## KAPITEL 1

soziale Stellung mit sehr unterschiedlicher Relevanz. In zwei Szenarien errechnet z. B. eine Studie unter konservativen Rahmenbedingungen bei zwei zusätzlichen Tagen Home-Office eine Treibhausgas-Einsparung von 1,6 Millionen t CO<sub>2</sub>-Äquivalent jährlich und unter günstigen Bedingungen von 5,4 Millionen t CO<sub>2</sub>-Äquivalent jährlich. Diese Größenordnung korrespondiert mit Studien, die schon vor Corona einen zeitweiligen Anteil von Telearbeit zwischen 25 Prozent und 40 Prozent für möglich hielten (vgl. Büttner/Breitkreuz 2020).

Befragungen des Münchener ifo-Instituts in Bezug auf das Home-Office-Potenzial ergaben noch höhere Werte: „Der Lockdown führte zu einer deutlich stärkeren Nutzung von Home-Office. Während vor der Corona-Pandemie 39 % der Mitarbeiter zumindest teilweise von zuhause arbeiten konnten, sind es aktuell 61 %. Das Potenzial für Home-Office ist damit aber noch nicht ausgeschöpft. Theoretisch könnten 80 % der Firmen Home-Office-Arbeitsplätze anbieten. Insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe stieg der Home-Office-Anteil deutlich auf



70 %“ (ifo Institut 2020). Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit es sich bei diesen Befragungsergebnissen tatsächlich um bleibende Veränderungen handelt.

Eine Ausnutzung des Potenzials würde zu einem sprunghaften Anstieg der Digitalisierung und des damit zusammenhängenden Strom- und Ressourcenverbrauchs sowie zu einer Revolutionierung der Arbeitsbeziehungen und der Auswirkungen auf die gewerkschaftliche Organisationsfähigkeit führen. Wohlgemerkt: Dabei geht es in der Regel nur um tageweises Home-Office und damit auch nur um eine tageweise Reduktion des Berufs- und Pendlerverkehrs sowie der damit verbundenen Emissionen. Allerdings müssten dann u. U. zwei Arbeitsplätze vorgehalten werden. Auch eine koordinierende Steuerung der Verteilung der Home-Office-Tage (z. B. nicht alle Betriebe gleichzeitig) kann zu einer Vermeidung von Verkehrsspitzen in einer Stadt beitragen. Allerdings gilt, dass das Home-Office-Potenzial sowohl nach Branchen als auch nach Regionen sowie nach sozialen Bedingungen sehr ungleich verteilt ist (vgl. Alipour et al. 2020). Wegen der ungleichen Verteilung Home-Office-fähiger Jobs haben die Lockdown-Maßnahmen z. B. „bei ansonsten gleichen Bedingungen, einkommensschwache Haushalte überproportional hart getroffen [...]“ (Alipour et al. 2020, S. 34).

Außerdem ist bei der Ausgestaltung zu beachten, dass Home-Office zu Doppelbelastungen führen kann – insbesondere bei jenen, die neben der Erwerbsarbeit auch für die Care-Arbeit, also die Betreuung von Kindern und Haushalt verantwortlich sind, meistens also immer noch bei Frauen. Werden nicht zugleich hochwertige und lückenlose Betreuungsangebote geschaffen, so steigt durch Home-Office der Arbeitsaufwand von Frauen und verschärft die bestehende Ungleichverteilung von Care-Arbeit zwischen Männern und Frauen (siehe auch Urban 2021).

Die „Zwischenbilanz COVID-19“ von Ernst und Young/Wuppertal Institut vom 11. Juni 2020 geht aufgrund einer Befragung davon aus, dass gut 30 Prozent der Befragten eine Reduktion von Dienstreisen annehmen und gut zwei Drittel der Unternehmen planen, auch interne Abstimmungen in Zukunft per Videokonferenz abzuwickeln. Am Internetknoten DE-CIX in Frankfurt, dem Ort mit dem höchsten

## KAPITEL 1

Datendurchsatz der Welt, hat es z. B. im März 2020 eine Zunahme von Videokonferenzen um 120 Prozent gegeben. Insgesamt hat der Datenverkehr stark zugenommen. Die Telekom verzeichnete im März 2020 eine Erhöhung der Kommunikation über das Festnetz um 76 Prozent, und auch Streamingdienste sowie Game Cloudings haben in dieser Zeit um 30 Prozent zugenommen (Losse-Müller et al. 2020).

Damit verlagert sich auch das Grundproblem der Verletzlichkeit vom physischen Verkehr zum Teil auf den Datenverkehr. Eine Anfrage bei der Suchmaschine von Google (am 05.09.2020) mit dem Keyword „Internet Security“ ergibt ungefähr 3,42 Milliarden Ergebnisse. Dies kann als Indikator dafür dienen, dass die Verletzlichkeit des Internets in technischer Hinsicht, aber vor allem auch in Hinblick auf Datensicherheit und Cyber-Attacken zu den Top-Prioritäten der Digitalisierung zählt (Internet Society o. J.). Keine gesellschaftliche Aktivität drückt die universelle Verbundenheit („Connectivity“), aber auch die Verletzlichkeit der „Einen Welt“ so nachdrücklich aus wie das Internet. Es liegt daher auf der Hand, dass ein Trend „vom physischen Verkehr zum Datenverkehr“ neben Fragen des Strom- und Ressourcenverbrauchs der Internet-Hardware gerade auch im Verkehrsbereich grundsätzliche Fragen der Resilienz aufwirft – von den zukünftigen sicherheitstechnischen (Alb-)Träumen des autonomen Fahrens ganz abgesehen!

In Bezug auf den Personenverkehr fasst die erwähnte Studie „Zwischenbilanz COVID-19“ zusammen: „Pendlerverkehre und Geschäftsreisen verursachen jeweils ca. 20 % aller Personenverkehrsaufwände. Es erscheint unserer Ansicht nach realistisch, dass dauerhaft 10 % aller Pendlerverkehre durch eine Ausweitung des Home-Office und 30 % aller Geschäftsreisen durch virtuelle Meetings ersetzt werden. Insgesamt würde dies zu einer Reduktion der Personenverkehre um 8 % führen“ (Losse-Müller et al. 2020, S. 8).

Die spannende Frage ist, ob die Corona-Krise eine dauerhafte Veränderung der Aufteilung des Verkehrs auf die verschiedenen Verkehrsmittel auslöst. Verständlicherweise konnten im Januar 2021 hierzu noch keine belastbaren Daten vorliegen. In Bezug auf die Alltagsmobilität wird eine großangelegte Langfriststudie des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (BMBF) hierzu genauere Daten liefern (vgl.

Follmer/Schelewsky 2020). In Bezug auf die Verkehrsmittel Fahrrad, Fußverkehr, ÖPNV und Auto zeigt die zweite vorliegende Auswertung ein für die Mobilitätswende ernüchterndes Zwischenfazit: „So ist die tägliche Mobilität weiter reduziert. Dies betrifft die Bevölkerung jedoch nicht gleichermaßen. Je besser der individuelle wirtschaftliche Hintergrund ausfällt, desto eher stellt sich die alte Normalität ein und man gelangt weniger besorgt durch diese schwierige Zeit. Das private Auto hilft dabei. Mehr als das Fahrrad hat es seine Bedeutung ausgebaut. Und je größer die Aktivitätskreise nach dem überwundenen Lockdown wieder werden, desto deutlicher reduziert sich das zwischenzeitliche Fußgängerhoch. Der öffentliche Verkehr kann davon nicht profitieren. Im Gegenteil. Er hat sich auch im Juni [2020] nicht erholt können. Also verkehrt gewendet statt Verkehrswende? Dafür gibt es Anzeichen, aber es ist noch nicht ausgemacht“ (Follmer & Schelewsky 2020, S. 3). Auch die im Programmschwerpunkt „Forschung für Nachhaltige Entwicklung (FONA)“ gestarteten Projekte (z. B. EXPERI; DynaMo) zum veränderten Verkehrsverhalten durch die Corona-Pandemie versprechen interessante neue Einblicke in System- und Transformationswissen für nachhaltigere Mobilität in Städten (BMBF 2020; FONA 2020a, 2020b).

Wie im Abschnitt „Reiseverhalten“ zu sehen sein wird, zeichnen sich beim Reiseverkehr stärkere Veränderungen ab. Aber auch hier bleibt der Auftrag an die Verkehrspolitik bestehen, erwünschte neue Dynamiken zu nachhaltigerer Mobilität durch Anreize und Ermutigung zu verstärken.

### Online-Handel

Dass in Zeiten des Lockdowns der Online-Handel förmlich explodierte – Destatis errechnete eine Zunahme von 60 Prozent im April 2020 gegenüber dem Vorjahr –, ist keine wirkliche Überraschung. Amazon hat im zweiten Halbjahr 2020 coronabedingt seinen Umsatz um 40 Prozent auf 88,9 Milliarden US-Dollar gesteigert und den Gewinn mit 5,2 Milliarden US-Dollar in etwa verdoppelt (vgl. „Amazon profitiert stark in der Coronakrise“, Der Spiegel vom 31.07.2020). Im Verlauf des zweiten Lockdowns ab Dezember 2020 erlebte der Online-

## KAPITEL 1

Handel im Weihnachtsgeschäft 2020 „einen noch nie dagewesenen Boom“ und werde „für den stationären Handel zum Fiasko [...] für das Jahr 2020 mit einem Minus von 20 Milliarden Euro“ („Ohne Online-Shop ist es hart“, tagesschau.de vom 23.12.2020). Eine weitere umweltpolitische Kehrseite des Online-Handels ist die Zunahme der Lieferdienste vor allem in den Städten, die schon vor Corona durch Abgase, verstopfte Straßen und häufige Retouren zum Problem wurden (vgl. „Wege aus dem Verkehrskollaps: Wie sich Lieferdienste in Städten wandeln“, firmenauto.de vom 31.05.2018). Auch Lebensmittel-Lieferdienste erlebten in Deutschland in Corona-Zeiten einen Boom.

Interessant ist, dass nach einer EU-Umfrage 25 Prozent der Deutschen angaben, künftig langlebige Konsumgüter vermehrt im Online-Handel einzukaufen, weltweit waren dies 40 Prozent. Bei Lebensmitteln war die Diskrepanz noch ausgeprägter (vgl. Losse-Müller et al. 2020). Aufschlussreich in Bezug auf Verkehrsvermeidung ist auch, dass der regionale Handel neue digitalisierte Vertriebsstrukturen aufgebaut hat. Das Bundesumweltministerium fördert im Rahmen seiner „Umwelt-politischen Digitalagenda“ solche und andere Formen eines möglicherweise nachhaltigeren Konsums im Online-Handel (vgl. BMU 2020). Hinzu kommt, dass 60 Prozent der Befragten in Deutschland angaben, in Zukunft „Einkaufsfahrten zu reduzieren und zu bündeln“ (Losse-Müller et al. 2020, S. 9).

### Reiseverhalten

Ausreichende Urlaubszeiten und erholsame Urlaubsreisen sind in einem hochentwickelten Land wie Deutschland Ausdruck eines selbstverständlichen Standards von Lebensqualität für alle. Fernflüge und Kreuzfahrtreisen gehören aber für die meisten nicht zu diesem „Normalstandard“. Dabei handelt es sich vielmehr um privilegierte Reiseformen, deren „Externalisierungseffekte“ gewaltig sind. Der „touristische Fußabdruck“ einer 13-tägigen Flugreise eines Paares nach Mexiko beträgt z. B. etwa 14.500 kg/CO<sub>2</sub>. Das übersteigt die durchschnittlichen jährlichen pro Kopf-Emissionen eines Deutschen um gut 5 Tonnen. Der Sommeraufenthalt einer vierköpfigen Familie

auf Rügen verursacht dem gegenüber nur etwa 520 kg/CO<sub>2</sub> (vgl. WWF Deutschland 2009). Die materiellen Voraussetzungen, die Reiseziele, die Reiseverkehrsmittelwahl, das Ausmaß der Externalisierung und damit der touristische Fußabdruck sind offensichtlich bei den besonders reisefreudigen Deutschen in erheblichem Maße ungleich verteilt. Ähnliches gilt allerdings auch für die Betroffenheit der Reisetätigkeit durch die Corona-Krise. Dass Fernreisen neben hoher Attraktivität auch höhere Risiken, heil wieder nach Hause zu kommen, mit sich bringen können, war dabei für die im Ausland „Gestrandeten“ eine neue Erfahrung. Wird dies zu mehr Nachdenklichkeit und einer Diskussion über „harten“ versus „sanften“ Tourismus“ führen?

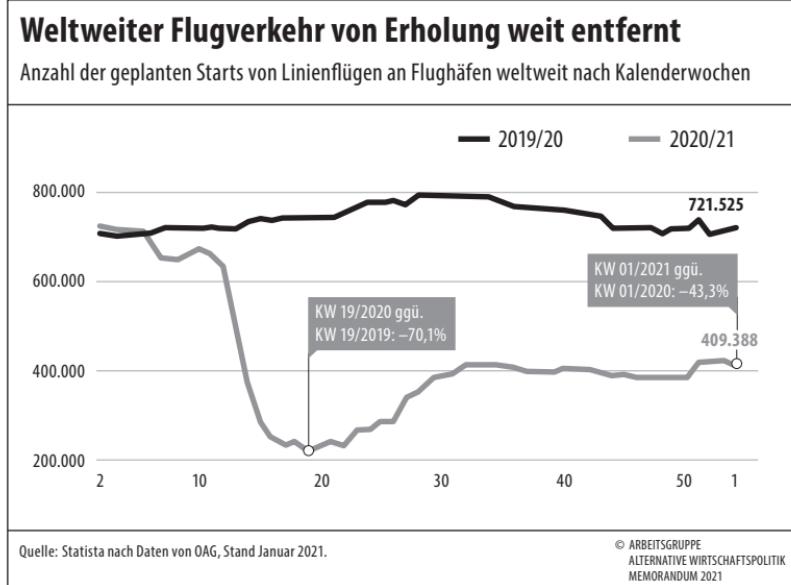
Zumindest kurzfristig waren die Effekte einschneidend: Während der Corona-Krise hat sich das Reiseverhalten der Deutschen, vor allem bei den Flug- und Kreuzfahrtreisen, gravierend verändert. „Die Kreuzfahrtbranche leidet seit Beginn der Corona-Krise an massiven Einbrüchen. Noch immer steht die Branche laut Umfrageergebnissen vor einer großen Herausforderung: Momentan ist für die Hälfte der deutschen Urlauber, die grundsätzlich an einer Kreuzfahrt interessiert wären, ein Kreuzfahrturlaub keine Option (49 %). Dennoch kommt für rund ein Drittel (32 %) der potenziellen Passagiere eine Kreuzfahrt, egal ob auf hoher See oder auf dem Fluss, generell in Frage“ (Centouris 2020).

Befragt, ob sie nach Aufhebung der Reisebeschränkungen innerhalb Deutschlands oder Europas verreisen wollten, antworteten nach einer anderen Quelle 56 Prozent „zunächst nicht“ und immerhin 33 Prozent „in diesem Jahr überhaupt nicht“ (Bayerisches Zentrum für Tourismus 2020, S. 16). Bei der „Zunächst nicht“-Gruppe nannten immerhin 37 Prozent als Grund: „Ich habe momentan kein Interesse/keine Lust zu verreisen“ (Bayerisches Zentrum für Tourismus 2020, S. 23). Das bevorzugte Verkehrsmittel für den nächsten Urlaub „bei Personen, die generell Urlaub machen“, ist in Zeiten der Abstandsregeln zu 64 Prozent das Auto; das Flugzeug mit 15 Prozent und der Zug mit 12 Prozent folgen mit deutlichem Abstand. In dieser Gruppe sind 32 Prozent der Meinung, „dass beim Reisen zukünftig mehr auf das Thema Nachhaltigkeit geachtet wird“. Allerdings wollen von diesen Gruppen nur 20 Prozent ihr eigenes Reiseverhalten ändern, 13 Prozent

wollen Flugreisen vermeiden, und 10 Prozent wollen verstört Urlaub in Deutschland machen (Bayerisches Zentrum für Tourismus 2020).

Deutschland war schon bisher mit 26 Prozent ein beliebtes Reiseziel, in 2020 ist der Anteil auf über 50 Prozent gestiegen. Mit dem Auto erreichbare Ferienziele in Europa blieben allerdings bisher weiterhin attraktiv, falls keine Reisewarnung erfolgte.

Physischer Verkehr, das hat die Welt in der Corona-Krise erfahren, ist extrem verletzlich. So ist z. B. der Passagierflugverkehr in einigen Ländern fast zum Erliegen gekommen, und die Luftfahrtindustrie muss mit enormen Umsatzeinbußen rechnen. „Geml einer Prognose wird es im Jahr 2020 rund 38 Prozent weniger Flugpassagiere geben als ursprünglich erwartet. Allein in Deutschland könnte es zu einem Rückgang von etwa 113 Millionen Passagieren kommen. Auch der Luftfrachtverkehr ist von der Krise betroffen: Der weltweite Export ist stark zurückgegangen und durch den Ausfall von Passagierflgen fällt eine bedeutende Menge Frachtkapazität weg. Weltweit nahmen die



angebotenen Frachttonnenkilometer des Flugverkehrs im April 2020 gegenüber dem Vorjahresmonat um 42 Prozent ab“ (Statista 2020).

Als dieser Text Anfang 2021 verfasst wurde, bestand sowohl hinsichtlich der Zukunft des Luftverkehrs als auch in Bezug auf die hier von besonders betroffenen deutschen Unternehmen Lufthansa und Airbus eine große Unsicherheit und eine erhebliche Bandbreite zwischen „alter“ und „neuer“ Normalität. Die Unternehmensberatung Roland Berger hält eine dauerhaft deutlich abgeschwächte Entwicklung in einem von drei Szenarien für möglich: „Das ‚neue Normal‘ auf niedrigerem Niveau wird erst ab dem Sommerflugplan 2022 erreicht. Das Reisevolumen wird 80 Prozent des Vorkrisenniveaus erreichen“ (Airliners.de 2020).

Dieser Einbruch und die langsame Erholung ist kompatibel mit einer neueren ökonometrischen Studie des International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA). Sie fand darüber hinaus einen signifikanten Zusammenhang von Flugreisen und der Ausbreitung des Corona-Virus: „Interessant ist auch die Tatsache, dass die Ausbreitung zwischen den Ländern hauptsächlich durch internationale Flugverbindungen zwischen diesen und nicht durch gemeinsame Grenzen (Landreiseübertragung) erklärt werden kann“ (IIASA 2020, eigene Übersetzung).

### Kontraproduktive Trends

Die ersten vorliegenden empirischen Ergebnisse zeigen, dass das Auto – zumindest vorübergehend – als „Gewinner unter den Verkehrsmitteln in der Corona-Krise“ hervorgeht (vgl. DLR 2020). Zu den größten Verlierern gehören alle öffentlichen Verkehrsmittel und vor allem der Flugverkehr, aber auch der Nah- und Fernverkehr und das Carsharing. Nach dieser Studie denken außerdem „sechs Prozent aller Personen ohne Auto im Haushalt wegen des Corona-Virus über die Anschaffung eines PKW nach“ (DLR 2020, S. 3). Zwischen 21 Prozent (Carsharing-Nutzer\*innen) und 38 Prozent (Flugzeug-Nutzer\*innen) fühlen sich in der Corona-Krise bei Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel „deutlich unwohler“ oder würden sich im Falle einer Nutzung deutlich unwohler fühlen; nur beim Fahrrad wurde der „Wohlfühl“-Prozentsatz um 9 Prozent und beim Auto um 19 Prozent gesteigert.

## KAPITEL 1

Es handelt sich dabei allerdings um eindeutige coronabedingte und prinzipiell reversible Einmaleffekte; dass daraus ein Mobilitätstrend zurück zum Auto entsteht, ist derzeit unwahrscheinlich, wenn von Zukunftsforscher\*innen erwartete projektierte Basistrends sich wieder durchsetzen (vgl. Meyer 2020). Gleichwohl machen diese Effekte deutlich, dass einerseits bei einer Strategie nachhaltiger Mobilität am Momentum der Corona-Krise zugunsten des Fahrrads angeknüpft werden kann und andererseits darauf gezielt werden muss, durch Attraktivitätssteigerung und Hygienekonzepte die Fahrgastverluste beim ÖPNV und bei der Schiene wieder rasch wettzumachen. Dabei gilt es vor allem auch die Berufspendler\*innen einzubeziehen.

### Berufspendler\*innen

Eine Schlüsselstrategie nachhaltiger Mobilität besteht darin, die Anzahl, die Länge und die Dauer der Wege für Berufspendler\*innen zu reduzieren und attraktive Alternativen zum motorisierten Individualverkehr zu schaffen, auf den Umweltverbund umzusteigen und das eigene Auto weniger oder zumindest gemeinsam mit anderen zu benutzen. Der Mobilitätsreport von StepStone hat vor der Corona-Krise die berufliche Mobilität in Deutschland untersucht (StepStone 2018; zu den Details vgl. Mobilität in Deutschland – Wissenschaftlicher Hintergrund o. J. und damit zusammenhängende Publikationen). Von den befragten 24.000 Fach- und Führungskräften pendelten 77 Prozent täglich zur Arbeitsstätte. Bei 79 Prozent von ihnen dauerte der Arbeitsweg zwischen 16 Minuten und 1,5 Stunden oder länger. Interessant ist, dass eine Balance zwischen Wohn- und Arbeitsstandort für Fachkräfte sehr wichtig ist: „Um hier keine Kompromisse einzugehen, sind sie bereit zu pendeln und finden mehrheitlich Strecken bis zu 60 Minuten Pendelzeit akzeptabel. Damit liegt die Toleranzgrenze bei der Dauer der täglichen Arbeitsstrecke deutlich über den tatsächlichen Pendelzeiten“ (StepStone 2018, S. 8). Nur scheinbar im Gegensatz dazu steht das Befragungsergebnis, dass über 80 Prozent der Pendler\*innen mit Arbeitswegen über 45 Minuten unzufrieden sind. Damit korrespondiert das Ergebnis, dass 39 Prozent sich als standortgebunden bezeichnen und grundsätzlich nicht bereit sind, für einen neuen Job umzuzie-

hen. Müssen oder wollen Beschäftigte berufsbedingt umziehen (z. B. wegen eines höheren Gehalts), dann wünschen sie sich zu 93 Prozent flexible Arbeitszeiten, zu 85 Prozent Home-Office und zu 76 Prozent die Übernahme der Fahrtkosten zum Wohnort.

Fachkräfte wohnen häufig weit verstreut im Umland und nicht in der Nähe der Arbeitsstätte. Arbeitnehmer\*innen, die in Großstädten arbeiten, nehmen längere Arbeitswege auf sich als der Bundesdurchschnitt. Natürlich werden in Städten Verkehrsmittel wie Bus, Bahn oder Fahrrad intensiver als auf dem Land genutzt. Aber außer in Berlin (31 Prozent) nutzen auch in den Städten zwischen 42 und 65 Prozent der Berufspendler\*innen das Auto als Verkehrsmittel. Nicht zu hohe Preise und mangelnder Komfort sind dabei für diese Zurückhaltung bei öffentlichen Verkehrsmitteln entscheidend, sondern die schlechte Anbindung und die fehlende Flexibilität, nicht nur in ländlichen Regionen, sondern auch in den Städten.

Vergleichende Ergebnisse über den Einfluss der Corona-Pandemie auf die Pendlerströme liegen noch nicht vor. Aber die Verknüpfung der Zahlen von 2018 mit den genannten Verkehrseffekten durch Corona lassen folgenden Schluss plausibel erscheinen: Die Corona-Pandemie wird das „Autopendeln“ eher noch verstärken. Eine Trendumkehr ist nur möglich, wenn simultan sowohl die Alternativen (bessere Anbindung und Flexibilität öffentlicher Verkehrsmittel, Ausbau von Fahrradschnellwegen) entwickelt als auch Fehlanreize (wie die Entfernungspauschale) abgebaut und die Arbeitsverhältnisse durch arbeitnehmergerechte Flexibilität und akzeptiertes sowie gestaltetes Home-Office attraktiver werden. Das gilt keineswegs nur für ländliche Regionen, sondern in hohem Maße auch für die Städte.

Die autoorientierte Mobilität der Pendler\*innen verweist besonders auf das Kernproblem einer Verkehrswende: Systemtransformationen in Richtung Klimaschutz und Nachhaltigkeit im Verkehr sind nur durch ein Bündel intelligent abgestimmter Maßnahmen einer vorsorgenden Verkehrspolitik möglich. Vor allem ist die glaubhafte Aussicht auf umweltfreundliche, attraktivere und bezahlbare Mobilitätsalternativen notwendig, besser noch deren rasche Bereitstellung. Das erfordert politischen Mut, hohe Anfangsinvestitionen, eine überzeugende Kommuni-

kationsstrategie, ein enormes Engagement von Zivilgesellschaft und Politik sowie nicht zuletzt ein kluges, vorausschauendes Management in den Konzernzentralen. Es wäre daher eine Illusion zu glauben, dass allein mit der Verabschiedung eines Klimaschutzgesetzes im Jahr 2019 mit verbindlichen Sektorzielen und einem jährlichen Überprüfungs- und Verschärfungsmechanismus die komplexen Probleme einer Systemtransformation des Verkehrssektors in Richtung Dekarbonisierung gelöst werden könnten.

### **1.3 Corona, Wirtschaft, Verkehr: Neu denken – nachhaltiger handeln**

Wie in Abschnitt 1.2 dargelegt, hat die Corona-Pandemie in zahlreichen Bereichen des Verkehrs erhebliche Veränderungen bewirkt und wird mit hoher Wahrscheinlichkeit weitere und dauerhafte Auswirkungen (z. B. auch im Güterverkehr) nach sich ziehen. Nachfolgend geht es in Ergänzung dazu um grundsätzlichere verkehrsrelevante Rahmenbedingungen der gesamten Produktions- und Lebensweise. Induziert durch die Pandemie ist hier ein erheblicher Veränderungsdruck mit Auswirkungen auf den Verkehr zu erwarten. Dazu gehören z. B. eine mögliche Neubewertung von Wirtschaftswachstum bzw. von Wachstumskritik, ein möglicher Paradigmenwechsel hinsichtlich der Rolle des Staates und des Politikstils sowie der Einfluss sozialer Bewegungen.

#### *1.3.1 Wirtschaftswachstum und Verkehr*

Wie selbstverständlich wird in wissenschaftlichen Analysen und in der öffentlichen Diskussion häufig eine enge Verbindung von Wirtschaftswachstum und Verkehrswachstum unterstellt. Für die Vergangenheit galt dieser Zusammenhang in der Regel, aber gilt er auch in Zukunft? Oder präziser gefragt: *Kann* er unter Bedingungen des Klimaschutzes weiter gelten? Die Antwort klimaverträglicher Verkehrsszenarien (vgl.

Abschnitt 1.4) ist ein klares „Nein“. Weder die Wirtschaft noch der Verkehr kann in Zukunft so weiter wachsen wie bisher. Wie also diese Widersprüche auflösen? Durch Verzicht auf Wirtschaftswachstum? Durch Dekarbonisierung des Verkehrswachstums?

Wer „nachhaltige Mobilität für alle“ anstrebt, muss sich diesen hochkomplexen Fragen stellen. Das soll nachfolgend ansatzweise geschehen. Eine Teilantwort auf die gestellten Fragen ist: Durch einen tiefgehenden wirtschaftlichen Strukturwandel im Rahmen einer sozial-ökologischen Transformation kann der Widerspruch zwischen Wirtschaftswachstum, Verkehrswachstum und Klimaschutz zumindest entschärft werden.

Die vorherrschende Meinung ist, dass durch Wirtschaftswachstum die meisten Weltprobleme leichter lösbar sind. Damit verbundenes weiteres Verkehrswachstum gilt dabei fast als Naturgesetz. Die für den Klima- und Ressourcenschutz wesentliche Frage, ob und inwieweit Mobilität ohne Wohlstandsverluste vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden kann, steht nicht im Mittelpunkt. Diskutiert wird nur, ob und inwieweit Wirtschaftswachstum neue Verkehrsinfrastrukturen voraussetzt oder Verkehrswachstum durch Wirtschaftswachstum beschleunigt wird. Oder einfacher ausgedrückt: Erfordert Automobilität mehr Straßen oder verstärkt Straßenbau erst die Automobilität? Die *Qualität der derzeitigen (Auto-)Mobilität und ihre umweltschädlichen und unsozialen Auswirkungen* scheinen bei dieser schlichten Henne-Ei-Betrachtung keine Rolle zu spielen.

Wachstumskritiker\*innen und Befürworter\*innen einer „Post-Wachstumsgesellschaft“ gehen im Gegensatz dazu davon aus, dass monetäres Wirtschaftswachstum vor allem die Umweltprobleme verschärft. Schon vor der Corona-Pandemie waren gewisse Formen des „Postwachstums“ in Ländern wie z. B. Japan eine erzwungene, wenn auch von den professionellen Wachstumsoptimist\*innen als vorübergehend angesehene Realität.

Die Debatte über Segen und Fluch des Wirtschaftswachstums ist also komplex. Geht es wirklich um den Gegensatz zwischen ritualisierter Beschwörung einerseits und heftiger Kritik andererseits? Das war schon vor der Corona-Pandemie eine wenig hilfreiche und viel zu

## KAPITEL 1

stark vereinfachte Frage. Spätestens die katastrophalen globalen sozial-ökonomischen Folgen der Pandemie sollten jetzt dazu zwingen, die dahinter liegenden Probleme radikal („an der Wurzel“) zu hinterfragen, um tatsächlich nachhaltige Lösungen zu finden.

Monetäres Wirtschaftswachstum ist zweifellos noch das Hauptziel der Wirtschaftspolitik in Deutschland, Europa und weltweit. Es gibt auch viele Gründe, warum Wirtschaftswachstum im globalen Süden geradezu ein Imperativ für höheren Lebensstandard sein muss, wenn auch quasi „von Anfang an“ in möglichst sozial-ökologisch verträglicheren Mustern als im globalen Norden. Es ist auch unbestritten, dass es sich im globalen Norden mit einer wachsenden Wirtschaft leichter regieren lässt und gesellschaftliche Kohärenz erfolgreicher herauszubilden ist. Es zeugt aber von hochgefährlicher Naturvergessenheit, wenn als scheinbar sekundärer „Nebeneffekt“ von Wirtschaftswachstum der exorbitant wachsende Naturverbrauch, also die stoffliche Seite des Wachstums (z. B. gemessen am gesamten Materialverbrauch), immer wieder stillschweigend ignoriert wird und sich damit die ökologischen Krisen weiter zuspitzen. Das ist gerade im globalen Norden nicht weiter vertretbar, weil dem steigenden Wirtschaftswachstum (gemessen am BIP) seit den 1970er-Jahren in allen OECD-Staaten ein weitgehend konstantes Niveau an Lebensqualität gegenübersteht (vgl. Kubiszewski et al. 2013; der dabei betrachtete Genuine Progress Indicator misst, ob das wirtschaftliche Wachstum eines Landes und die damit verbundene Mehrproduktion von Gütern und Dienstleistungen tatsächlich zu steigendem Wohlstand bzw. Wohlbefinden führt).

Die Frage ist also berechtigt: Wozu diese rein quantitativ-monetäre Wachstumsfixierung, wenn Quantität nicht mehr als wachsende Qualität, als „besseres Leben für alle“ bei den Menschen ankommt? Hinsichtlich des Verkehrswachstums kann diese Frage noch zugespitzt werden: Was haben „wir“ – die Autobesitzer\*innen, die ohnehin Autofreien und die gesamte Gesellschaft – an Mobilität und Lebensqualität dazu gewonnen, wenn verglichen mit dem Jahr 1980, als etwa 24 Millionen Autos auf den Straßen unterwegs waren, es heute doppelt so viele Autos gibt, deren durchschnittliche PS-Stärke von 95 PS im Jahr 1995 auf 153 PS im Jahr 2019 gestiegen ist, und die Landschafts-

zerstörung durch zusätzlichen Straßenaus- und -neubau seit 1994 um rund 250.000 Kilometer (!) zugenommen hat (vgl. Netzwerk europäischer Eisenbahnen e. V. 2019)? Der verkehrsrelevante Anteil des Bruttoinlandsprodukts ist dadurch zweifellos mächtig gestiegen, aber wohl kaum die Lebenszufriedenheit und die allgemeine Überzeugung, besser und angenehmer mobil sein zu können.

Solche Fragen und Entwicklungstrends veranlassen zunehmend auch Ökonom\*innen (vgl. z. B. Stiglitz et al. 2018), am „Erfolgsindikator Bruttoinlandsprodukt“ und am Sinn von ökonomischem Wachstum zu zweifeln und sich als „Wachstumskritiker\*innen“ zu artikulieren. Wachstumsfetisch oder Wachstumskritik? Diesen scheinbar gegensätzlichen Positionen liegt eine zweifelhafte Grundannahme zugrunde: Es wird unterstellt, dass durch staatliche Intervention quasi zielgerichtet neues „gutes Wachstum“ kreiert bzw. altes „schlechtes Wachstum“ verhindert werden könnte. Wachstum ist jedoch nur eine statistische Resultante von Millionen Tauschprozessen und keine unmittelbar steuerbare Zielgröße.

Es geht daher um eine grundsätzlichere Diskussion, nämlich um Fragen der Notwendigkeit, der Ziele, der Steuerungsfähigkeit und der Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels in einer kapitalistischen Marktwirtschaft. Ambitionierte Klimaschutzpolitik bedeutet nämlich einen an mittel- und langfristigen Leitzielen (z. B. 80- bis 95-prozentige Reduktion der Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050) orientierten staatlich forcierten Strukturwandel. Die Dekarbonisierung der gesamten Wirtschaft ist ein zwar notwendiger, aber in der Industriegeschichte des Privatkapitalismus neuartiger und massiver Staatseingriff in den bisherigen marktgesteuerten wirtschaftlichen Strukturwandel. Im Ergebnis sollen „grüne“ Branchen (Energie- und Ressourceneffizienz, Erneuerbare Energien, nachhaltige Mobilität, nachhaltiges Wassermanagement etc.) so schnell wie möglich wachsen, „braune“ Branchen (oder risikoreiche wie die Atomenergie) sollten dagegen so rasch wie notwendig schrumpfen. Die Notwendigkeit des Klimaschutzes als abstrakte Legitimation für diese massiven Staatsinterventionen zur Gestaltung des erforderlichen Strukturwandels schafft dafür alleine noch keine ausreichende Akzeptanz. Die Politik muss vielmehr auch die

## KAPITEL 1

möglichen Verlierer\*innen und nicht nur die Gewinner\*innen im Blick behalten und eine vorausschauende Diversifikation von Unternehmen wie auch die soziale Absicherung der betroffenen Arbeitnehmer\*innen fördern. Kurz gesagt: Klimaschutzpolitik erfordert einen sozial-ökologischen Transformationsprozess, der mehrheitsfähig akzeptiert sowie gerecht und fair (im Sinne von „Just Transition“) umgesetzt werden muss. Die Substitution der nicht zukunftsfähigen (Auto-)Mobilität durch eine vollständige Dekarbonisierung des Verkehrssektors bedeutet einen besonders komplexen gesellschaftlichen Strukturwandel, weil er – weit mehr noch als der Ausstieg aus der Kohle- und Atomverstromung – Produktions- und Konsumweisen grundlegend umwälzt. Fossil basierte Mobilität muss innerhalb von 20 Jahren vollständig aus dem Verkehr gezogen und durch grüne Mobilität im Umweltverbund und Datenverkehr (Digitalisierung) zur Verkehrsvermeidung ersetzt werden. Das stellt Politik und Gesellschaft vor völlig neue Aufgaben, auch in Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit dieses Strukturwandels.

Das durch das Bruttoinlandsprodukt monetär bilanzierte Wirtschaftsergebnis dieses forcierten Strukturwandels *kann, muss aber nicht wachsen*. Insofern kann von einem positiven „qualitativen“ Wachstum gesprochen werden, solange es zur Dekarbonisierung, nachhaltiger Entwicklung und mehr sozialer Gerechtigkeit führt. Damit hat auch vorsorgende sozial-ökologische Industrie- und Dienstleistungspolitik eine Chance auf demokratisch mehrheitliche Zustimmung. Denn eine sozial-ökologische Transformation gerecht, vorsorgend und effektiv zu steuern, kann nur die Politik. Märkte sind *Mittel* zur Effizienzsteigerung, können aber keine *gesellschaftlichen Ziele* setzen. Über das Verhältnis von gestaltendem Staat (Politik) und dienendem Markt muss daher neu nachgedacht werden.

Insbesondere für die Transformation des komplexen Verkehrssystems ist neues Nachdenken über das zukünftig veränderte Verhältnis von Staat und Markt von entscheidender Bedeutung. Wer die strukturstabilisierende Flottenpolitik der deutschen Autobauer im Hinblick auf den Klima- und Ressourcenschutz ändern will, muss für eine neue, faire und vorausschauende Governance der Verkehrspolitik eintreten. Die Arbeitsplatzverluste durch den Übergang zu nachhaltiger Automobilität

(und das ist weit mehr als nur der Übergang zu E-Mobilität) müssen und können durch Anreize zur Diversifizierung von Geschäftsfeldern, zum Wandel zu nachhaltigen Mobilitätsdienstleistern und zu Investitionen in eine klimaverträgliche Verkehrsinfrastruktur abgepuffert werden (dazu siehe auch Hennicke et al. 2021).

### 1.3.2 *Staat versus Markt*

Es wurde erwähnt, dass der Transformationsprozess hin zu nachhaltiger Mobilität auch einen neuen proaktiven Politikstil und einen „gestaltenden Staat“ (WBGU) voraussetzt. Dieses Politik- und Staatsverständnis kollidiert mit der Ideologie eines „Nachtwächterstaates“ (Ferdinand Lassalle), der einer „neoliberalen“ Vorstellung von „so viel Markt wie möglich, so wenig Staat wie notwendig“ entspricht. Allenfalls zur Eindämmung der sozialen Frage darf laut dieser Ideologie der „Sozialstaat“ zur Sicherung sozialer Kohärenz aktiver werden, eine vorsorgende ökologische Industrie- und Dienstleistungspolitik wurde jedoch in diesem Paradigma lange Zeit tabuisiert. Aber die nur noch dogmengeschichtliche alte Dichotomie „Staat versus Markt“ gehört längst in die historische Rumpelkammer, denn sie hat mit der heutigen Realität realwirtschafts- und fiskalpolitischer Interventionen nur noch wenig zu tun. Zunehmend beklagt wird die Mutlosigkeit und Selbstentmachtung der Politik gegenüber scheinbar alternativen globalen Handlungszwängen, die Unterwerfung des Primats der Politik unter den „Markt“ und marktbeherrschende Kapitalgruppen und die Mutation der freiheitlichen zur illiberalen Demokratie (vgl. Zakaria 1997). Bei einigen kulminiert das Unbehagen über die Visionslosigkeit und die mangelnde vorsorgende Handlungsbereitschaft etablierter Politik in der schlichten Aufforderung: „Vergesst die Politik“ (Paech 2018). Aber ohne „die Politik“ würde die Welt durch die Corona-Pandemie zum Kranken- und Leichenhaus, und die schlimmste Weltwirtschaftskrise aller Zeiten würde Realität. Bei allem notwendigen Streit über die konkreten Maßnahmen und deren Legitimation: Demokratische Politik hat sich in der Corona-Krise,

## KAPITEL 1

gestützt auf breite gesellschaftliche Akzeptanz – eine unerwartet große „Querdenker“-Allianz von notorischen Corona-Leugner\*innen über Verschwörungsideolog\*innen bis hin zu Neonazis ausgenommen –, als außerordentlich schnell handlungsfähig erwiesen, sodass die Hoffnung besteht, dass politische „tipping points“ – also eine sprunghaft zunehmende Handlungsbereitschaft und eine ausgeprägte gesellschaftliche Akzeptanz für massive Interventionen – auch in Hinblick auf den erforderlichen ambitionierteren Klimaschutz vorstellbar werden.

In gewisser Weise kann durch die Corona-Krise von einer Renaissance *des Primats der Politik* gesprochen werden. Warum, in welchem Umfang und mit welcher Legitimation staatliches Handeln gegenüber der allzu schlichten Devise „mehr Markt“ notwendig ist, hat jetzt wieder eine für alle Bürger\*innen nachvollziehbare und evidenzbasierte Grundlage. Was Politik grundsätzlich vermag, wenn ihr Handeln gefragt ist und wenn sie tatsächlich handelt, ist für die Überwindung des Klimanotstands eine wichtige positive Erfahrung. Marktmechanismen für dieses Ziel wirkmächtig einzusetzen, verlangt nicht nur einen unverkrampfteren Diskurs über das Verhältnis von Staat und Markt, sondern auch ein kontinuierliches und transparentes Monitoring in Bezug auf die tatsächliche Erreichbarkeit der Klimaschutzziele. Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über ein differenziertes und durch wissenschaftliche Szenarien gut begründete Zielsystems des Klimaschutzes, darunter bereits für das Jahr 2030 im Bundesklimaschutzgesetz verankerte verbindliche Sektorziele für Verkehr, Energie, Gebäude und Landwirtschaft.

Insofern „gestaltet“ der Staat schon längst und vollständig zu Recht den wirtschaftlichen Strukturwandel, obwohl viele Lehrbücher zur Marktwirtschaft immer noch rückständig orientiert sind und davon ausgehen, dass dies gar nicht seine Aufgabe ist.

### 1.3.3 Soziale Bewegungen und die Rolle der Wirtschaft

Für Politik, Medien und Zivilgesellschaft überraschend hat sich in den Jahren 2018 und 2019 eine weltweite Jugendbewegung für mehr

Klimaschutz (Fridays for Future) entwickelt. Die Corona-Krise hat deren Sichtbarkeit eingeschränkt, aber keineswegs zum Erliegen gebracht. Dass die Jugend auf den fahrlässigen Umgang mit ihrer Zukunft betroffen, wütend und zunehmend professioneller reagiert, ist nicht nur verständlich, sondern auch außerordentlich ermutigend, auch wegen der hierdurch angefachten neuen transformativen gesellschaftlichen Dynamik. So unterstützen über 26.000 Scientists for Future im deutschsprachigen Raum das Anliegen der Fridays-for-Future-Bewegung nicht nur durch Unterzeichnung einer Erklärung, sondern auch kontinuierlich weiter mit Wissensvermittlung – ein in der Wissenschaftsgeschichte wohl einmaliger Vorgang. Interessant ist, dass der Versuch, diesen Jugendprotest gegen Versäumnisse der Klimapolitik auf einen Generationenkonflikt zu reduzieren, nicht wirklich verfangen hat. Die vielfältigen Solidarisierungs- und Unterstützungsnetzwerke sind derart beeindruckend und wissenschaftlich fundiert, dass die Stimmen von Klimaleugner\*innen, Lobbyist\*innen und Rechtspopulist\*innen bisher wenig Gehör finden. Soziale Bewegungen wie Fridays for Future, Scientists for Future, Economists for Future oder auch Extinction Rebellion sowie Beschlüsse des Europäischen Parlaments (European Parliament 2019) und weltweit unzähliger Städte zum Klimanotstand (laut ZEIT vom 29.11.2019 sind es fast 1.200 Städte in 25 Ländern) signalisieren gesellschaftliche Transformationsprozesse mit einer Breite und Tiefe, die von Politik und Wirtschaft nicht mehr ignoriert werden können.

„Wirtschaft“ ist in diesem Kontext allerdings ein viel zu unscharfer Begriff, um die sich abzeichnenden fundamentalen Differenzierungen im weltweiten Unternehmenssektor pro und contra Klimaschutz hinreichend zu erfassen. Es ist ein in der breiten Öffentlichkeit und auch in den sozialen Bewegungen noch stark unterschätztes Phänomen, dass die Kräfteverhältnisse zwischen „Gewinner\*innen“ und „Verlierer\*innen“ des Klimaschutzes bzw. zwischen Bremser\*innen und Vorreiter\*innen in der Wirtschaft begonnen haben, sich zugunsten des Klimaschutzes zu verschieben (vgl. auch Hennicke et al. 2021). Dieser Differenzierungsprozess beim Unternehmertum und bei Unternehmensstrategien ist von grundlegender Bedeutung dafür, dass die Wirtschaft nicht nur

## KAPITEL 1

ein wesentlicher Teil des Problems ist, sondern mitentscheidend für die Lösung wird.

Es ist interessant, dass dieser Differenzierungsprozess bei Unternehmen im Verkehrssektor bisher nur äußerst zögerlich eingesetzt hat. Selbst Unternehmen der Schiene (z. B. die Deutsche Bahn) oder auch des ÖPNV, z. B. der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), halten sich mit einer Kritik an der Privilegierung der Automobilität zurück, von der fehlenden Differenzierung bei den Autoherstellern ganz zu schweigen.

Der angebliche „Auto-Rebell“ Elon Musk und seine Firma Tesla sind eher das Gegenteil: Man muss nicht so weit gehen wie der Mobilitätsexperte und frühere Greenpeace-Mitarbeiter Wolfgang Lohbeck und die Elektroautos von Tesla als die „dümmlste und obszönste Variante der Elektromobilität“ zu bezeichnen (vgl. „Null ist sowieso eine Illusion“, Süddeutsche Zeitung vom 14.05.2019). Aber sicher ist: Sowohl die Fabrikation als auch das Macho-Design (zu viel Gewicht, PS-Stärke, Geschwindigkeit, Beschleunigung) sowie der Ressourcen- und Energieverbrauch und der Preis von Tesla-Fahrzeugen haben rein gar nichts mit „Mobilität für alle“ und mit Klima- und Ressourcenschutz zu tun. „Unsere“ Autobauer einschließlich Tesla sind Teil des Problems und im besten Fall noch Lehrlinge beim Beitrag zur Lösung.

Es ist nicht nur beim Verkehr, sondern generell wichtig, die (Haupt-) Verursacher\*innen und hauptsächlich Betroffenen des Klimawandels sowohl in der Wirtschaft als auch in der Gesellschaft transparent zu identifizieren und neue strategische Bündnisse einzugehen.

### *1.3.4 Verkehrsrelevante Lehren aus dem Krisenmodus*

Es bleibt eine noch nicht abschließbare wissenschaftliche Aufgabe, eine gesellschaftspolitische Bilanzierung der Corona-Krise vorzunehmen. Einige zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Kapitels erkennbare und verkehrsrelevante neue positive Entwicklungen können aber identifiziert und mögliche negative Konsequenzen kritisch antizipiert werden. Die dabei unumgängliche Bewertung erfolgt hier aus dem Blickwinkel

einer die sozial-ökologische Transformation vorantreibenden, alternativen Wirtschaftspolitik und deren Implikationen für die Verkehrspolitik. Stichpunktartig sollen folgende Entwicklungen hervorgehoben werden:

- Die Corona-Krise hat *grundsätzliche Fragen demokratischer Krisenbewältigung* aufgeworfen. Das gilt erst recht für die Klimakrise und die sozial-ökologische Transformation. Wie soll die *zukünftige Governance* hierfür aussehen, und wie soll die *Steuerungs- und Prozessverantwortung* für den damit verbundenen ökonomischen Strukturwandel institutionell verortet werden? Der Umbau der Automobilindustrie, nicht nur vom Verbrenner- zum Elektro- und Wasserstoffantrieb, sondern zur Mobilitätsindustrie der Zukunft (vgl. z. B. die Thesen von Rie xinger 2020) ist eine besondere Herausforderung, die neues Nachdenken über eine sozial-ökologische Industriepolitik und die Governance einer wirklichen Verkehrswende erfordert. Die „Kohlekommission“ hat für den beschleunigten Strukturwandel in den Kohleregionen Rheinland und Lausitz erste Erfahrungen erbracht (vgl. BMWi o. J.). Es kommt jetzt darauf an, aus den positiven und negativen Erfahrungen solcher partizipativer Prozesse wie der Kohlekommission Schlüsse zu ziehen, ob und ggf. wie innovative Beteiligungsprozesse von Stakeholdern institutionalisiert und zur Beschleunigung, auch von Transformationsprozessen in der Automobilindustrie, genutzt werden können.
- Eine sozial-ökologische Industrie- und Dienstleistungspolitik kann deshalb wieder ernsthaft diskutiert werden, weil unter den Zwängen von Corona von einer Renaissance des *Primats der Politik* gesprochen werden kann. Warum, in welchem Umfang und mit welcher Legitimation staatliches Handeln gegenüber der gebetsmühlenhaft angepriesenen neoliberalen Parole „mehr Markt“ notwendig ist, hat jetzt wieder eine für die Bürger\*innen nachvollziehbarere und evidenzbasierte Grundlage. Damit nationale nicht in nationalistische Politik umkippt und zum Beispiel EU-weite Solidarität auch bei Finanzfragen (z. B. gegenüber Italien und Spanien) nicht nur moralisch geboten ist, sondern auch im wohlverstandenen wirt-

schaftlichen Eigeninteresse praktiziert wird, bedarf es aber weiterer Überzeugungsarbeit, vor allem auch auf der Ebene der EU. Aber was Politik grundsätzlich vermag, wenn sie auf nationaler Ebene handeln muss, ist für die Überwindung des globalen Klimanotstands und für eine mutige transformative Verkehrspolitik eine wichtige positive Erfahrung.

- Darüber hinaus könnte es sein, dass gesellschaftlich notwendige Arbeit („systemrelevante“ Arbeit z. B. in Dienstleistungsbereichen wie Gesundheit, Pflege, Handel, Erziehung und Kommunikation, aber auch im öffentlichen Verkehr) nicht nur neu bewertet und besser entlohnt wird. Vielmehr erscheint generell eine neue „Zukunft guter Arbeit“ möglich, wo Branchen und Arbeitsfelder – wo immer das möglich ist – mehr durch tariflich gesichertes Home-Office geprägt sind als früher und generell die Kommunikationsformen vermehrt digitalisiert (Telefon- und Videokonferenzen) und damit auch verkehrsvermeidender gestaltet werden. Dabei ist allerdings der zusätzliche Strom- und Ressourcenverbrauch eines forcierten Ausbaus digitaler Infrastrukturen und des Internets zu berücksichtigen. Auch hier wird es kein grenzenloses Wachstum geben können, und die Frage „Wie viel ist für wen und wann genug?“ wird zu beantworten sein.
- Im Hinblick auf *verkehrsberuhigte, teilweise autofreie und sogar fluglärmfreie Zonen* besteht nun ein neuartiger und kollektiver Erfahrungsschatz. Vielleicht lässt sich daraus mehr Verständnis für einen nicht durch eine Krise erzwungenen, sondern stufenweisen Übergang zu nachhaltiger Mobilität und für den Qualitätsgewinn durch Entschleunigung erreichen. Das gilt auch für die nun deutlichere Abwägung der Risiken und des ökologischen Fußabdrucks von Fernreisen im Vergleich zu nationalen oder europäischen Reisezielen.
- Die *grundsätzliche Systemfrage „Welche Globalisierung wollen wir?“* stellt sich in der Post-Corona-Zeit konkreter als zuvor. Das betrifft die Externalisierung von nicht nachhaltigen Produktions- und Konsummustern, die Zerstörung von natürlichen Habitaten und die Ressourcenausbeutung des globalen Südens. Aber auch die

weltumspannende Verlängerung von Wertschöpfungsketten und die Verlagerung in sogenannte Billiglohnländer stehen genauso auf dem Prüfstand wie die hyperanfällige Ausdifferenzierung einer „Just in time“-Produktion. Eine Zielvision der schlichten „De-Globalisierung“ dagegen zu setzen, erscheint aber weder als realistisch noch als wünschenswert, allein schon in Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung des globalen Südens. Aber über eine stärkere *Regionalisierung der Wirtschaft* im globalen Norden und damit auch über mehr Verkehrsvermeidung lohnt es sich aus Gründen der robusteren Versorgungssicherheit und der Krisenresilienz neu nachzudenken.

- Nicht zuletzt kann die Corona-Krise einen *signifikanten Wertewandel und gesellschaftliche Verhaltensänderungen* in Gang setzen, z. B. Diskurse über Licht und Schatten globaler Abhängigkeiten und über die Vorteile von Regionalisierung, über mehr gesellschaftliche Solidarität, Wertschätzung und die adäquate Entlohnung von systemnotwendiger Arbeit bzw. von systemnotwendigen Dienstleistungen, Erfahrungen mit Entschleunigung durch begrenzte Auto- und Flugmobilität, regionalen Tourismus, internetgestützte Kommunikation und Arbeit statt physischer Dienst- und Geschäftsreisen etc. Das können Verhaltensentwicklungen sein, die *gesellschaftliche Resilienz und Nachhaltigkeit* fördern. Diese gilt es wissenschaftlich zu identifizieren und hinsichtlich der Kontinuität zu ermutigen. Ebenso sind *mögliche problematische Entwicklungen* (wie z. B. ein verstärkter Trend zum Versandhandel, nationaler Egoismus, Abzocke und Corona-Kriminalität) zu eruieren und Gegenmaßnahmen zu diskutieren.

## 1.4 Raus aus dem Klimanotstand

Die vielleicht wichtigste und verkehrsrelevante Lehre aus der Corona-Pandemie ist, dass *integrierte Krisenbewältigungspolitik* ange-sichts multipler, ökologischer Krisen nicht nur notwendig ist, sondern schnelles staatliches Handeln und massiver (kreditfinanzierter) staatlicher Ressourceneinsatz zur Katastrophenabwehr auch für bisher

## KAPITEL 1

neoliberal orientierte Regierungen wieder akzeptabler geworden ist. Gilt diese offensive Handlungsbereitschaft auch beim Klimaschutz, weil ein fortschreitender, ungebremster Klimawandel unweigerlich in eine noch gravierendere globale Katastrophe einmünden würde? Derzeit ist die Antwort eindeutig: ja.

Denn es mehren sich die Signale, dass weltweit die öffentliche Debatte über den Klimaschutz diesmal nicht – wie in der Finanzkrise 2008/2009 – zurückgeworfen wurde, sondern im Gegenteil sogar eher noch Fahrt aufgenommen hat (so sieht es auch die erfahrene Klima-Diplomatin und Chefin der European Climate Foundation, Laurence Tabiana; vgl. Tagesspiegel vom 26.10.2020). Trotz oder vielleicht auch wegen der extremen weltweiten Verunsicherung und Zukunftsunsicherheit wurde breiter in der Öffentlichkeit diskutiert, ob und wie nicht nur das 2-Grad-Ziel, sondern auch eine notwendige Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf 1,5 Grad erreicht werden kann und welchen Beitrag der Verkehrssektor hierzu erbringen muss.

Daher soll unter diesem erweiterten Blickwinkel die Szenariendiskussion aus dem MEMORANDUM 2020 wieder aufgegriffen werden. Allerdings wird aus Gründen der Platzersparnis der detaillierte Szenarienvergleich nur auf der Website der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* veröffentlicht (siehe <http://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/memo2021>). Diese Szenarien beanspruchen nicht vorauszusagen, wie sich das zukünftige Energie- und Verkehrssystem in Deutschland wahrscheinlich entwickeln wird. Der – nicht weniger ambitionierte – Anspruch besteht vielmehr darin, quantitative Aussagen darüber zu treffen, wie sich das Verkehrssystem bei der Zielsetzung „notwendiger Beitrag zum globalen Klimaschutz“ entwickeln müsste und ob dies ggf. realisierbar sein könnte – oder sollte.

Dafür sind Annahmen notwendig, die transparent und überprüfbar sein müssen. Szenarien eröffnen insofern für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Möglichkeitsräume und Entscheidungsgrundlagen unter Wenn-dann-Bedingungen. Die wichtigste Annahme, die diesem Kapitel zugrunde liegt, ist, dass Deutschland einen „gerechten Beitrag“ zur globalen Problemlösung erbringen muss, um den globalen Temperaturanstieg auf 1,5 Grad zu begrenzen. Das Pariser Klimaschutzübere-

inkommen, das Deutschland zusammen mit 197 Staaten unterzeichnet hat, fordert als zentrales Ziel in Artikel 2: „Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change“.

Es gibt bewährte Methoden, wie dieses globale Temperaturziel unter bestimmten Annahmen auf das noch verfügbare globale Kohlenstoffbudget heruntergebrochen werden kann (siehe z. B. den Eintrag „CO<sub>2</sub>-Budget“ auf Wikipedia). Das heißt, es ist die zentrale Frage, wie viel fossile Energieträger wie Kohle, Öl und Erdgas global und national noch verbrannt werden dürfen, damit mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit der Temperaturanstieg auf möglichst 1,5 Grad, maximal auf 2 Grad begrenzt wird. Deutschland verfügt nach Schätzungen des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) noch über ein Restbudget von 4.200 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> (2020) und müsste gemäß der 1,5-Grad-Grenze durch einen drastischen Reduktionspfad der Emissionen bis etwa im Jahr 2035 kohlenstofffrei sein.

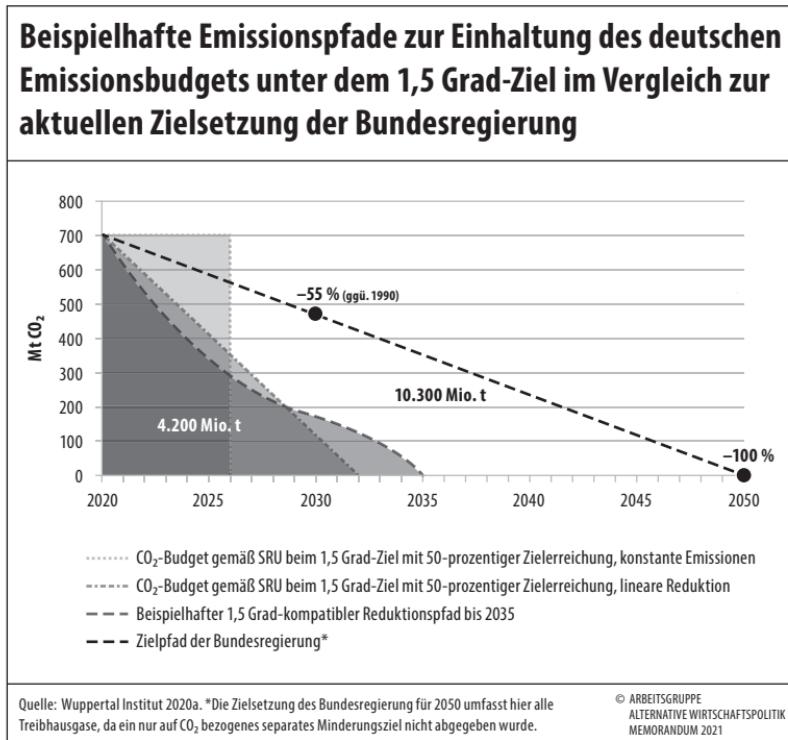
Um dieses Ziel zu erreichen, genügen die offiziellen Klimaschutzpläne der Bundesregierung bisher bei weitem nicht. Die Bundesregierung strebt derzeit an, dass Deutschland erst im Jahr 2050 klimaneutral wird. Im Verkehrssektor genügen die Anstrengungen dabei bisher am wenigsten (SRU 2019): In den 30 Jahren zwischen 1990 und 2019 sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrssektors nicht zurückgegangen – sie lagen im Jahr 2019 mit 165 Millionen Tonnen jährlich auf dem gleichen Niveau wie 1990 –, während die anderen Sektoren bis dahin bereits rund 40 Prozent einsparen konnten. Das deutsche Klimaschutzgesetz, das am 18. Dezember 2019 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass die Emissionen im Verkehrssektor bis zum Jahr 2030 *verbindlich* um 40 Prozent reduziert werden.

Ein hoch ambitioniertes Ziel, wenn man die Stagnation der vergangenen Jahre und die viel zu zögerlichen verkehrspolitischen Maßnahmen der Vergangenheit und Gegenwart betrachtet. Und doch ein Ziel, das nicht ambitioniert genug ist, um den Klimawandel ausreichend zu begrenzen. Die CO<sub>2</sub>-Reduktion muss – alleine schon in Verbindung

## KAPITEL 1

mit dem neuen EU-Klimaschutzziel vom Dezember 2020, das für das Jahr 2030 eine EU-weite Emissionsreduktion um 55 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 vorsieht – noch deutlich ehrgeiziger sein. Kann also das Notwendige möglich gemacht werden?

Das Wuppertal Institut hat in einer Studie untersucht, ob und wie die Sektoren Energiesystem, Industrie, Verkehr und Gebäude in Deutschland bis zum Jahr 2035 CO<sub>2</sub>-neutral werden können (Wuppertal Institut 2020a). Dazu wurden bestehende Szenarien für ein treibhausgasneutrales Deutschland bis zum Jahr 2050 miteinander verglichen, und es wurde analysiert, durch welche Maßnahmen sich dieses Ziel bereits bis zum Jahr 2035 erreichen lässt. Wie ambitioniert diese nationale Zielsetzung ist und wie stark sie von den derzeitigen Zielen der Bundesregierung abweicht, zeigt die Abbildung auf dieser Seite.



Ein „Weiter so“ bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland ist daher vollständig ausgeschlossen, denn bei stagnierenden CO<sub>2</sub>-Emissionen wäre schon im Jahr 2027 das deutsche CO<sub>2</sub>-Restbudget von 4.200 Millionen t CO<sub>2</sub> vollkommen aufgebraucht (siehe grau gekennzeichneter Kasten im Schaubild). Um die im Pariser Klimaschutzabkommen vereinbarten Ziele zu erreichen, ist es notwendig, über einen hoch ambitionierten Reduktionspfad die CO<sub>2</sub>-Emissionen von 700 Millionen t CO<sub>2</sub> im Jahr 2020 bis zum Jahr 2035 auf null zu bringen. Dies ist für alle energienutzenden Sektoren mit sehr großen Anstrengungen verbunden.

Ist innerhalb von 15 Jahren in Deutschland das ökologisch Notwendige – ein vollständiger Ausstieg aus Kohle, Öl und Erdgas – prinzipiell auch technisch möglich? Die Studie des Wuppertal Instituts sagt, „dass das Erreichen von CO<sub>2</sub>-Neutralität bis zum Jahr 2035 aus technischer und ökonomischer Sicht zwar extrem anspruchsvoll wäre, grundsätzlich aber möglich ist“ (Wuppertal Institut 2020a, S. 1).

Bisherige Erfahrungen zeigen allerdings, dass die Bundesregierung und die Wirtschaftsverbände das *ökologisch Notwendige* („CO<sub>2</sub>-neutral bis 2035“) in ökonomischer und sozialer Hinsicht rundweg für nicht möglich erklären und aus diesen Gründen Verhinderungs- und Bremspolitik betreiben könnten. Gern wird dabei auf Nachteile für die deutsche Wirtschaft im globalisierten Wettbewerb verwiesen. Dieses Argument verkennt aber, dass inzwischen ein globaler Wettlauf in Richtung Klimaneutralität begonnen hat. Nicht nur Deutschland und die EU, sondern z. B. auch China (bis 2060) sowie Japan, Südkorea, Kanada oder auch Argentinien (bis 2050) haben ihre vollständige Dekarbonisierung angekündigt. Auch die USA will sich unter dem neuen Präsidenten Joe Biden dieser Zielsetzung anschließen.

Damit wird eine weltwirtschaftliche Dynamik in Richtung Innovationen von Klimaschutztechnologien entstehen, und es werden entsprechende Investitionsprogramme aufgelegt werden, wie sie zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Pariser Klimaschutzabkommens im Jahr 2015 zwar von vielen erhofft, aber von den meisten für Utopie gehalten wurden. Heute erscheint sogar denkbar, dass unter der neuen globalen Konstellation ein „weltwirtschaftliches Kippmoment“

## KAPITEL 1

(„tipping point“) erreicht ist, das eine starke Beschleunigung globaler Klimaschutzdynamiken auslösen kann.

Vor diesem Hintergrund ist es wahrscheinlich, dass die Bundesregierung über kurz oder lang ihre für 2030 im Klimaschutzgesetz beschlossenen sektorbezogenen Minderungsziele anheben muss – nicht zulasten der Wirtschaft, sondern ganz im Gegenteil, um dadurch die weitere Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im globalen Wettlauf in Richtung Klimaneutralität überhaupt zu sichern. In diesem Zusammenhang ist eine Studie interessant, die das Konsortium von Prognos, Öko-Institut und Wuppertal Institut im Oktober 2020 vorgelegt hat (Prognos et al. 2020). Das Konsortium untersuchte *einen weniger ambitionierten Klimaschutzpfad*, bei dem nicht im Jahr 2035, sondern, wie es der derzeitigen Beschlussfassung der Bundesregierung entspricht, erst im Jahr 2050 eine Klimaneutralität erreicht sein wird. Interessant ist die Studie deshalb, weil sie der Bundesregierung nachweist, dass als Zwischenziel im Jahr 2030 die CO<sub>2</sub>-Reduktion bereits 65 Prozent (statt nach Beschlusslage mindestens 55 Prozent) betragen kann und muss, um mit der im Dezember 2020 beschlossenen Anhebung des EU-Ziels (auf minus 55 Prozent gegenüber 1990 – bisher minus 40 Prozent) und auch mit dem eigenen langfristigen Dekarbonisierungsziel kompatibel zu sein: „Ein klimapolitischer Aufbruch in Deutschland und Europa liegt daher in der Luft. Klimaneutralität bis 2050 ist bereits beschlossen, höhere Zwischenziele bis 2030 stehen vor der Entscheidung. Der *European Green Deal* bildet dabei den Rahmen“ (Prognos et al. 2020, S.7).

Für den Verkehrssektor in Deutschland bedeutet dies, dass statt der bisher für den Zeitraum von 2018 bis 2030 vereinbarten CO<sub>2</sub>-Reduktion von 67 Millionen t CO<sub>2</sub>-Äquivalent jetzt sogar 73 Millionen t CO<sub>2</sub>-Äquivalent weniger notwendig wären. 14 Millionen Elektro-Pkw (inklusive Plug-in-Hybride) müssten dann bis zum Jahr 2030 im Bestand sein, der Güterverkehr müsste stärker auf die Schiene verlagert und der Straßengüterverkehr etwa zu einem Drittel über elektrische Lkw mit Batterien, Oberleitungen und Brennstoffzellen ausgeführt werden. Zusammen mit mehr ÖPNV sowie mehr Rad-, Fuß- und Schienenverkehr ist die zusätzliche Anhebung des Reduktionsziels um 5 Millionen t

CO<sub>2</sub>-Äquivalent auch zweifellos erreichbar, so die Studie des Wuppertal Instituts für Fridays for Future (Wuppertal Institut 2020a).

Der in der Studie von Prognos et al. entwickelte Weg zur Klimaneutralität im Jahr 2050 stellt nach Ansicht der Autor\*innen einen „aus Kostensicht und unter Berücksichtigung der Umsetzbarkeit optimierten Weg dar. Hauptkriterium waren Wirtschaftlichkeit und die Wahrung der Investitionszyklen“. Angenommen, dass diese in der genannten Studie vorgeschlagene *moderatere Klimaschutzpolitik die Grundlage eines neuen Regierungsprogramms* nach der Bundestagswahl im September 2021 werden würde: Unter international verstärkten, positiven Klimaschutzdynamiken wäre dann nicht ausgeschlossen, dass das Ambitionsniveau deutscher Klimaschutzpolitik in Richtung „Klimaneutralität 2035“ weiterentwickelt wird. Die oben dargestellte „extrem anspruchsvolle“ Strategie einer Klimaneutralität im Jahr 2035 könnte dann unter Umständen nicht mehr nur das ökologisch Notwendige darstellen, sondern tatsächlich eine Realisierungschance erhalten.

#### 1.4.1 Ein Politikmix zur Dekarbonisierung des Verkehrs

Es wurde gezeigt, dass prinzipiell *eine vollständige Dekarbonisierung* des gesamten Verkehrsbereichs bis 2035 zwar „extrem anspruchsvoll, grundsätzlich aber möglich ist“ (Wuppertal Institut 2020a). Im Folgenden soll es darum gehen, diese grundsätzliche Möglichkeit mit einigen Plausibilitätsüberlegungen und Maßnahmen zu erläutern.

Um eine vollständige Dekarbonisierung des Verkehrssektors bis 2035 erreichen zu können, müssen sehr ambitionierte Maßnahmen ergriffen werden, die alle verfügbaren strategischen Handlungsansätze kombinieren (vgl. die Abbildung auf Seite 118):

- die Reduzierung des Verkehrsaufwands (Verkehrsvermeidung),
- eine Verlagerung von Verkehr auf klimafreundlichere Verkehrsmittel,
- die Verbesserung der Effizienz von Fahrzeugen und Verkehrssystemen und

## KAPITEL 1

- eine Energiewende im Verkehr hin zu alternativen Antrieben und Kraftstoffen.

Diese Maßnahmen müssen, um gesellschaftliche Akzeptanz zu erreichen, Fragen der Verkehrsgerechtigkeit und der sozialen Flankierung in den Mittelpunkt stellen. Verkehrsgerechtigkeit ist insofern nicht nur ein ethisches Postulat, sondern ein unabdingbarer Strategieteil einer gelingenden Verkehrswende. Wie gezeigt, ist die Entprivilegierung der Automobilität („Ausstieg aus der Auto-Pfadabhängigkeit“) und die massive Förderung eines für jede\*n erschwinglichen Umweltverbundes *per se ein wichtiger Schritt in Richtung Verkehrsgerechtigkeit*.

Der Zeitrahmen bis zum Jahr 2035 ist kurz, sodass sehr schnell, mit einer strategischen Roadmap und als Gemeinschaftswerk gehandelt werden muss: Um eine Verkehrsreduzierung durch infrastruktur-



relle Maßnahmen zu erreichen, muss z. B. eine kompakte Stadt- und Raumentwicklung massiv gefördert werden, die „Städte und Regionen der kurzen Wege“ ermöglicht und dabei soziale Belange im Sinne von „Mobilität für alle“ berücksichtigt. Dabei müssen insbesondere auch Versorgungsangebote im ländlichen Raum ausgebaut und verdichtet werden. Die Förderung einer regionalen Wirtschaft kann zu kürzeren Lieferketten und weniger Verkehrsaufwand führen, Energiewende und Ressourceneffizienz machen geringere Rohstofftransporte möglich.

Das Wuppertal Institut nennt einige interessante Zahlen zur Veranschaulichung der Wirkung seines Maßnahmenpaketes für das Dekarbonisierungsszenario 2035:

- Die während der Corona-Pandemie stark gestiegene Nutzung virtueller Mobilität durch Home-Office, Online-Veranstaltungen, Online-Shopping und digitaler Ämter kann verstetigt und für jede\*n zugänglich werden. Insgesamt könnte so bis zum Jahr 2035 der Verkehrsaufwand um rund 10 bis 20 Prozent verringert werden; im Güterverkehr, der bislang einem Wachstumstrend unterliegt, sind Reduktionen bis 5 Prozent realisierbar.
- Für eine Verlagerung von Verkehr auf den Umweltverbund und den Schienengüterverkehr ist eine Kombination von Push- und Pull-Maßnahmen notwendig. Neben Vorgaben („push“) müssen hinreichende Anreizwirkungen erzeugt und praktikable Alternativen („pull“) zum motorisierten Individualverkehr und zum Straßengüterverkehr geschaffen werden. Dazu müssen – neben finanziellen Anreizen – die Schienennetze und die Angebote im öffentlichen Verkehr massiv ausgebaut, die Takte verdichtet und Verspätungen abgebaut werden. Insgesamt könnte sich so bis zum Jahr 2035 die Verkehrsleistung von Radverkehr, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Car-Sharing und Ride-Pooling verdreifachen.
- Durch den Aufbau von in den ÖPNV integrierten Ride-Pooling-Angeboten, möglicherweise künftig mit automatisierten/autonomen Fahrzeugen, könnte jede dritte Autofahrt auf diese Dienste verlagert werden und die Zahl der für den Mobilitätsbedarf notwendigen Kfz auf etwa ein Drittel reduziert werden.

## KAPITEL 1

- Eine Abkehr von historischen Pfadabhängigkeiten autogerechter Städte und eine offensive Ausweitung autofreier Zonen, die Reduzierung von Parkplätzen und Fahrspuren sowie reduzierte Geschwindigkeiten machen zugleich die Nutzung des Autos weniger attraktiv. Nach Berechnungen des Green-Supreme-Szenarios des UBA wird so eine Halbierung des Pkw-Verkehrs möglich (vgl. UBA 2020b).
- Durch Engpassbeseitigungen im Schienennetz, die Reaktivierung von Gleisanschlüssen und automatisierte Hubs für den kombinierten Güterverkehr könnte der Lkw-Verkehr zugunsten der Schiene um 30 Prozent reduziert werden.
- Außerdem könnte der Flugverkehr bis zum Jahr 2035 innerhalb Deutschlands vollständig auf den Bahnverkehr verlagert werden (vgl. UBA 2020b).

### 1.4.2 Sofortmaßnahmen

Das MEMORANDUM 2020 und die diesem Kapitel zugrundeliegende Publikation (Hennicke et al. 2021) enthalten eine umfassende Begründung und eine detaillierte Darstellung von Kernstrategien für eine Verkehrswende mit dem Ziel einer nachhaltigen Mobilität für alle. Die Dringlichkeit des Handelns macht es aber erforderlich, Sofortmaßnahmen zu beschließen. Einige Sofortmaßnahmen wurden bereits im MEMORANDUM 2020 vorgestellt. Sie haben ihre Aktualität nicht verloren, im Gegenteil: Im Hinblick auf die Bundestagswahlen 2021 werden sie hier mit Nachdruck erneut betont. Was also kann sofort geschehen, damit nachhaltige (Auto-)Mobilität für alle keine unerreichbare Utopie bleibt? Die Antwort kann in zwei pragmatischen Grundsätzen zusammengefasst werden:

#### a) auf EU-Ebene

Die Flottenverbrauchsregelung der EU wäre prinzipiell ein Meilenstein transformativer europäischer Verkehrspolitik, auch weil sie mit längeren Ankündigungszeiträumen disruptive Innovationen und neue

internationale Wettbewerbsvorteile für nachhaltige und klimaverträgliche Automobilität ermöglichen würde. Die Vielzahl der Schlupflöcher und die Zugeständnisse an die deutsche Autolobby begrenzen diese Chancen erheblich. Der Revisionsbedarf wird von Hennicke et al. (2021) ausführlich begründet. Im Rahmen der Umsetzung des *European Green Deal* sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die Schlupflöcher geschlossen werden und eine innovative und klimaverträglichere Novelle der Flottenverbrauchsregelung vorgelegt wird.

#### b) auf nationaler Ebene

Auf nationaler Ebene sollte zumindest das im MEMORANDUM 2020 (S. 129) dargestellte UBA-Maßnahmenpaket als erste Stufe und möglicher Treiber für eine vollständige Dekarbonisierung umgesetzt und teilweise bei einigen Komponenten verschärft werden:

- Der Preisanstiegspfad bis 2030 für Benzin bzw. Diesel (plus 47,7 Cent pro Liter Benzin bzw. 54,1 Cent pro Liter Diesel durch CO<sub>2</sub>-Belebung; plus 18 Cent pro Liter Diesel durch Abschaffung des Dieselprivilegs) sollte mit einer sozialen Kompensation (etwa nach dem Schweizer Modell) versehen und offensiv im Rahmen einer Kampagne für nachhaltige Mobilität kommuniziert werden.
- Einführung einer Bonus/Malus-Regelung als Anreiz zum effizienteren Umbau der Fahrzeugflotte (Downsizing). Ein Malus von bis zu 20.000 Euro entmutigt den Kauf von PS-starken und schweren SUV/Geländewagen mit höheren externen Kosten. Die Hälfte der Einnahmen dient der Förderung hocheffizienter Kleinfahrzeuge. Die andere Hälfte dient der Förderung von Maßnahmen der Verkehrsvermeidung und -verlagerung.
- Die steuerliche Absetzbarkeit von Dienstwagen ist stark einzuschränken, insbesondere bei der privaten Nutzung.
- Ein Tempolimit von 120 km/h auf Autobahnen und 80 km/h auf Bundesstraßen sollte eingeführt werden.
- Die Entfernungspauschale ist durch ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld zu ersetzen.

## KAPITEL 1

- Die Förderung des Umweltverbundes (Radverkehr, Schiene, ÖPNV) sollte finanziell und regional ausgeweitet werden, und insbesondere auch Alternativen zum Auto im ländlichen Raum sollten vorrangig gefördert werden.
- Die mobilitätsbezogene Unterversorgung des ländlichen Raums sollte durch einen speziellen Masterplan „Nachhaltige Mobilität im Stadt-Land-Verbund“ angegangen und schnellstmöglich durch ein spezielles Investitionsprogramm beseitigt werden.

### c) auf kommunaler Ebene

Die Ansatzpunkte beim kommunalen Gestaltungsraum für nachhaltige Mobilität sind vielfältig; es gibt ein wachsendes internationales Anschauungsmaterial zu guter Verkehrspraxis (vgl. Hennicke et al. 2021). Die Doppelstrategie „Entprivilegierung der Automobilität und forciertter Ausbau sozial-ökologischer alternativer Mobilitätsformen“ ist im kommunalen Verkehrspolitikmix am besten vermittelbar. Als besonders wirksam und notwendig erweisen sich dabei vier Kernmaßnahmen:

- Eine flächendeckende Tempo-30-Regelung innerorts und auch auf Hauptverkehrsstraßen, um den Verkehrsablauf lärm- und schadstoffärmer sowie unfallfreier zu gestalten.
- Unter bestimmten Bedingungen die Einführung einer City-Maut für das Fahren im Stadtgebiet wie in sieben europäischen Städten, um den Prozess „weg von der autogerechten Stadt“ und „hin zur Stadt der kurzen Wege“ zu unterstützen.
- Die Verknappung und Verteuerung des öffentlichen Parkraumangebots im Straßenraum bis hin zu vollständig parkfreien Verkehrs-zonen und die Verlagerung in bestehende Parkhäuser/Tiefgaragen.
- Die systematische Privilegierung und massive finanzielle Förderung des Umweltverbundes, z. B. durch Umverteilung des Straßenraums zugunsten der Einrichtung von Umweltpuren für Busse, Fahrräder und Taxis.

Es bleibt abzuwarten, ob die Politik auf Bundes-, Regional- und Gemeindeebene den Mut aufbringt und eine mehrheitliche Unterstützung dafür findet, die *Doppelstrategie „Ausstieg aus der Autofaherabhängigkeit und forcierte Einstieg in umwelt- und sozialverträgliche Mobilitätsalternativen“* wirklich ernsthaft in Angriff zu nehmen. Gesetzlich hat sie sich in Bezug auf den Klimaschutz im Grunde dazu selbstverpflichtet. Denn nur mit dieser Strategie ist auch das im Klimaschutzgesetz vom 15. November 2019 beschlossene Sektorziel 2030 für den Verkehr noch erreichbar. Gleichzeitig wäre dadurch der Weg zur nachhaltigen Mobilität für alle geebnet.

## **Literatur**

Das Literaturverzeichnis für die in diesem Kapitel zitierte Literatur findet sich auf der Internetseite der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* unter <http://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/memo2021>.



## 2 EU: Zwischen Pandemie und Green Deal

*Die Covid-19-Pandemie hat auch in der Europäischen Union verheerende Folgen. Sie hat die verteilungspolitischen Schieflagen in den einzelnen Mitgliedsländern verstärkt. Ihr wird auf der nationalen Ebene mit unterschiedlichen Strategien entgegentreten.*

*Die Mitgliedsstaaten der EU haben 2020 nach langen Verhandlungen beschlossen, erstmals in der Geschichte der EU in relevantem Maße gemeinsame Schulden aufzunehmen, von denen große Teile als Finanzbeihilfen an einzelne Mitgliedsstaaten ausgegeben werden und folglich nicht zurückgezahlt werden müssen (Wiederaufbauprogramm Next Generation EU). Umstritten hierbei ist, inwieweit diese Mittel an Konditionen gebunden werden und neoliberale Strukturreformen auf der Ebene der Nationalstaaten durchgeführt werden müssen.*

*Zuvor, im Dezember 2019, wurde der sogenannte European Green Deal vorgestellt. Mit diesem Paket sollen Klimapolitik und Wirtschaftswachstum in Einklang gebracht werden. Dabei soll langfristig das Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch entkoppelt werden. In einem solchen Krisenumfeld von Klimawandel und Pandemie wurde der Brexit vollzogen. Das Vereinigte Königreich gehört nicht länger zur EU. Nach vierjährigen Verhandlungen wurde zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU ein Handels- und Kooperationsabkommen geschlossen.*

### 2.1 Einleitung

Seit Jahren wird immer klarer: Die EU wird gebraucht. Sie soll den Mitgliedsstaaten helfen, einer Vielzahl von Krisenerscheinungen gemeinsam entgegenzutreten. In der EU leben 448 Millionen Menschen, deren Alltag aktuell durch die Covid-19-Pandemie bestimmt wird. Noch bevor diese die Tagespolitik beherrschte, wurde in der EU der sogenannte European Green Deal – ein Investitionsprogramm zum

Umwelt- und Klimaschutz – angekündigt. Dieses Maßnahmenpaket setzt sich zum übergeordneten Ziel, Europa – genauer: die EU – bis zum Jahr 2050 zum klimaneutralen Kontinent werden zu lassen. Auf dem Weg dahin und auch danach soll das Wirtschaftswachstum weiterhin eine wichtige Orientierungsgröße sein. Allerdings soll es zukünftig vom Ressourcenverbrauch abgekoppelt werden. Damit setzt der Green Deal in erster Linie auf technologischen Fortschritt – und kaum auf radikales Umlenken oder gar bewussten Verzicht oder eine Veränderung des Wirtschaftssystems. Die Klimafrage wird somit auf die technologische Machbarkeit reduziert. In diesem Gefüge wurden ein klarer Zeitplan und auch numerische Zielgrößen veröffentlicht. Alles in allem bleibt das Wirtschaftswachstum auch unter den Bedingungen des Green Deals *die* zentrale Orientierungsgröße für den gesamtwirtschaftlichen Erfolg in der EU.

## 2.2 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Die Covid-19-Pandemie zeigt ein schreckliches Gesicht. Obwohl für viele Mitgliedsstaaten der EU seit Jahren der Krisenmodus zur Normalität geworden ist, setzt die Pandemie noch einmal besonders krasse Akzente. Im Zuge der Pandemie wurde in nahezu allen Ländern ein zeitweiliger Shutdown durchgesetzt. Die damit verbundenen nationalen Maßnahmen unterschieden sich zwar erheblich. Im Kern wurden jedoch in allen Ländern das Alltagsleben der Menschen und der personenbezogene Dienstleistungssektor stark durch Regulierungen und Infektionsschutzprogramme eingeschränkt. Die Produktion von Gütern dagegen wurde nach einer Phase des scharfen Shutdowns in vielen Ländern weitgehend wieder hochgefahren. Nur kurzfristig brachen europäische und internationale Lieferketten ein. Während der Warenverkehr und damit auch die Exportwirtschaft inzwischen wieder angesprungen sind, wurde der Personenverkehr zwischen den Mitgliedsländern der EU dagegen zeitweise massiv eingeschränkt.

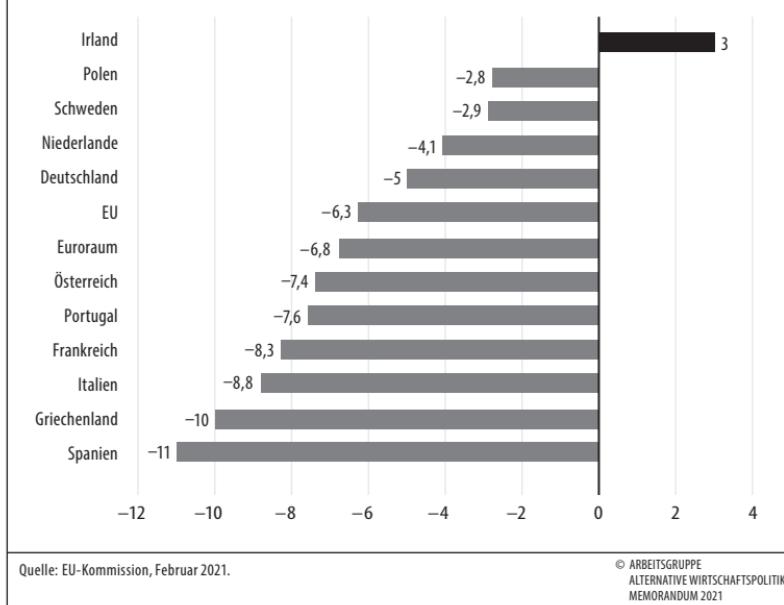
Der pandemiebedingte gesamtwirtschaftliche Einbruch hat die einzelnen Mitgliedsstaaten der EU mit unterschiedlicher Wucht getroffen.

Im zweiten Quartal 2020 – nachdem zahlreiche Mitgliedsländer aufgrund der hohen Infektionszahlen zu einem scharfen Shutdown übergegangen waren – kam es bezogen auf die Gesamtheit der EU-27 zu einem erdrutschartigen Produktionseinbruch um 13 Prozent gegenüber dem Vorjahreswert. Besonders dramatisch ausgeprägt war dieser Rückgang in Spanien, Frankreich, Italien und Portugal.

Im dritten Quartal setzte zunächst eine gesamtwirtschaftliche Erholung ein. Allerdings haben immer wieder aufflammende Pandemieherde und die damit verbundenen einschränkenden Maßnahmen insbesondere im 4. Quartal 2020 zu weiteren Einbrüchen geführt. Der gesamtwirtschaftliche Einbruch wird in der EU-27 im Jahr 2020 bei schätzungsweise rund 6 Prozent gegenüber dem Vorjahr liegen. Dabei trifft es die einzelnen Mitgliedsländer unterschiedlich hart. Vereinfachend formuliert: Die Länder, die besonders stark von der Pandemie betroffen sind, müssen zusätzlich noch einen besonders starken wirtschaftlichen Kollaps verkraften. Die Not der Menschen ist gigantisch. Es ist davon auszugehen, dass der gesamtwirtschaftliche Rückgang im Jahr 2020 in vielen Mitgliedsländern der EU deutlich kräftiger ausfiel als in Deutschland (2020: -5 Prozent). Damit wäre der Crash in der EU harscher als etwa in den USA (-3,6 Prozent) oder Japan (-5,4 Prozent). Für China dagegen wird sogar unter den Pandemie-Bedingungen im Jahr 2020 ein Wirtschaftswachstum ausgewiesen.

In der EU gilt: Auch das Jahr 2021 wird von der Pandemie bestimmt sein. Die EU-Kommission geht in ihrer am 11. Februar 2021 veröffentlichten Winter-Wirtschaftsprognose davon aus, dass das BIP der Eurozone im Jahr 2021 um 3,8 Prozent, das der EU um 3,7 Prozent wachsen wird. Gegenüber der Herbst-Prognose wurden die Werte für 2021 zwar drastisch gesenkt, für 2022 jedoch erhöht. Dieser letztlich positive Ausblick beruht auf der optimistischen Annahme, dass es gelingt, bis zum Sommer 2021 etwa 70 Prozent der Bevölkerung zu impfen. Dies scheint im Frühjahr 2021 allerdings eine sehr positive Annahme zu sein. Weiterhin warnt Wirtschaftskommissar Gentiloni davor, dass es eine ungleichmäßige Erholung geben wird. Irland z. B. ist das einzige Land in der EU, dessen Wirtschaftsleistung auch im Jahr 2020 gewachsen ist (siehe die Abbildung auf Seite 128). Spaniens Brutto-

## Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in 2020 in Europa (Veränderungen gegenüber Vorjahr in Prozent)



inlandsprodukt dagegen, das besonders vom Tourismus abhängig ist, brach um 11 Prozent ein. Die Vergleichswerte für andere Länder sind ähnlich bedrückend (Griechenland: -10 Prozent, Italien: -8,8 Prozent, Frankreich: -8,3 Prozent).

Krisen und Katastrophen erfordern das Primat der Politik. Sie lassen sich am besten gemeinschaftlich bewältigen. Diese Erkenntnis scheint sich zunehmend auf der EU-Ebene durchzusetzen. Folgerichtig antwortet die EU – wie auf die vorangegangenen Krisen – im Kern mit einer Vertiefung der Union und damit letztlich mit einem Machtzuwachs der Institution EU gegenüber den einzelnen Mitgliedsstaaten. Zugleich ging mit dem Jahr 2020 für Großbritannien die Übergangszeit nach dem Austritt aus dem Club der EU zu Ende. Unmittelbar vor dem Jahresende wurde ein Abkommen unterzeichnet, das vor allem die

zukünftigen Handelsbeziehungen sichern soll. Die Wirkungen dieses Abkommens lassen sich indes noch nicht absehen. Andere Staaten sind dem Weg Großbritanniens nicht gefolgt. Der Brexit hat demnach nicht die Zentrifugalkräfte gestärkt, vielmehr dürfte er mittelfristig zu einer Stärkung der Gemeinschaft beitragen.

## 2.3 Das Wiederaufbauprogramm Next Generation EU

Tatsächlich ist die Bedeutung der EU sowohl intern als auch auf der weltpolitischen Bühne gestiegen. Angesichts der Pandemie verständigten sich die Mitgliedsstaaten der EU zusätzlich zu den nationalen Stützungsprogrammen auf einen gemeinsamen, EU-weiten Aufbauplan (Next Generation EU) im Gesamtumfang von 750 Milliarden Euro. Mit der Schaffung des Aufbaufonds hat die EU einen weiteren wichtigen Schritt in Richtung einer gemeinsamen Finanz- und Wirtschaftspolitik getan. Die Mittel des Aufbaufonds werden den einzelnen Mitgliedsländern anteilig als Transfer und als Kredit ausgereicht. Der Kreditanteil ist von den Mitgliedsländern bis zum Jahr 2058 zurückzuzahlen. Gemessen an ihrer Wirtschaftskraft erhalten die ehemaligen Transformationsländer die größten Mittelzuflüsse aus dem Fonds. Die Mittel aus dem Aufbaufonds sollen auf der nationalen Ebene nicht nur als Konjunkturpaket die Nachfrage ankurbeln, sondern vor allem zum lange geforderten ökologischen Strukturwandel beitragen.

Es besteht jedoch die Gefahr, dass die EU-Mittel zur Krisenbewältigung nicht ausreichen werden. Das politische Kapital ist durch die sehr harten Verhandlungen im Rat weitgehend aufgebraucht worden. Die nordeuropäischen Staaten werden keiner weiteren Erhöhung der Mittel zustimmen. Als Beispiel kann man sich Italien ansehen. Das Land wird insgesamt 80 Milliarden Euro als Subventionen erhalten und 120 Milliarden Euro als Kredite. Die jährlichen Einnahmen Italiens durch die Tourismusbranche liegen jedoch bei 268 Milliarden Euro pro Jahr. Anfang 2021 sah es nicht so aus, dass nordeuropäische Urlauber\*innen demnächst wieder nach Italien reisen können. Es ist also abzusehen, dass die Rückgänge, die das Land alleine in den ersten Monaten 2021

## KAPITEL 2

im Tourismussektor zu verkraften hat, höher sein werden als die Gesamtmittel, die die EU über drei Jahre gestreckt als Hilfe geben wird.

Vordergründig soll die EU mit diesen Mitteln krisenfester gemacht werden. In der Realität geht es um die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die EU-Maßnahmen reichen von Finanzhilfen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Krise in einzelnen Ländern über die flexible Handhabung der Haushaltsregeln bis zur Förderung von Forschungsprojekten. Als zentrale Ansatzpunkte zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit werden im Aufbauprogramm Bildung, Wissenschaft und Gesundheit genannt, aber auch der Klimawandel. Damit ist dieses Finanzierungs- und Ausgabenprogramm indirekt mit dem im Jahr 2019 von der EU proklamierten European Green Deal verzahnt. Allerdings werden mit dem Programm Next Generation EU nicht nur klimaorientierte Projekte verfolgt. Dazu kommt, dass in beiden Programmen soziale und verteilungsrelevante Dimensionen der Zukunftsgestaltung vernachlässigt werden. Das Risiko, dass die Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die grundsätzliche Wachstumsorientierung beispielsweise mit einem Lohndumping einhergehen, ist weiterhin vorhanden.

Ein weiteres Instrument der Krisenbewältigung ist das sogenannte SURE-Programm (SURE: Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency). Das Programm hat ein Volumen von 100 Milliarden Euro und dient der Finanzierung von Kurzarbeit in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Laufzeit ist bis 2022 begrenzt. Im Rahmen des SURE-Programms wurden den Mitgliedsstaaten inzwischen Mittel in Höhe von etwa 90 Milliarden Euro genehmigt; ausgezahlt wurden bislang 31 Milliarden Euro (siehe Europäische Kommission 2021, Stand: Januar 2021). Inzwischen wurden zur Abfederung der sozialen Folgen der Pandemie in vielen EU-Staaten erstmalig Kurzarbeitsregelungen durchgesetzt. Diese fallen jedoch stark unterschiedlich aus (vgl. Tabelle 1). Dabei beziehen sich einzelne nationale Regelungen auf das Bruttoeinkommen vor der Pandemie, andere auf das Nettoeinkommen, und auch die Bezugsdauern variieren.

Die Finanzierung des Maßnahmenpaketes erfolgt über den EU-Haushalt. Dieser ist jedoch traditionell sehr schmal ausgestattet.

Tabelle 1: Kurzarbeitsregelungen in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU (Stand: Herbst 2020).

Land	Prozent vom Netto	Prozent vom Brutto	Dauer in Monaten (Laufzeit)
Deutschland	60 Prozent bzw. 67 Prozent für Beschäftigte mit mindestens einem Kind  Zusatz: zunächst bis Ende 2021 befristet wird das Kurzarbeitergeld von der Bundesagentur für Arbeit ab dem 4. Monat auf 70 bzw. 77 Prozent und ab dem 7. Monat auf 80 bzw. 87 Prozent aufgestockt. Die Laufzeiten aus der ersten und der zweiten Shutdown-Welle werden zusammengezählt.		12 + 12 (d. h. regulärer Bezug von bis zu 12 Monaten, Verlängerung auf bis zu 24 Monate möglich)
Frankreich	84 Prozent (maximal 450 Prozent des Mindestlohns)  100 Prozent für Menschen mit Mindestlohn		6 + 6*
Italien		80	3 + 9*
Niederlande		100	3
Polen	Mindestens Mindestlohn, höchstens 40 Prozent des nationalen Durchschnittseinkommens		3 + 6*
Schweden	92,5 bis 96 Prozent gestaffelt; maximal wird ein Einkommen von 44.000 SEK (ca. 3.000 Euro) berücksichtigt		12
Spanien	70 Prozent  nach 6 Monaten 50 Prozent		

\* Verlängerung im Gespräch.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Gemeinschaftsdiagnose – Herbst 2020. Deutschland: Zusatz hinzugefügt.

## KAPITEL 2

Daher muss die Finanzierung des Aufbaufonds anders gesichert werden. Dafür sollen Zahlungen der Mitgliedsländer entsprechend ihrer Wirtschaftskraft sowie geplante EU-weite Steuern auf Plastik, CO<sub>2</sub> und für Digitalunternehmen sorgen. Wesentlich ist allerdings die Ausgabe von EU-Anleihen als zentraler Bestandteil der Finanzierungsstrategie. Denn erhebliche Teile der Krisenausgaben müssen durch Kreditaufnahme finanziert werden. Das ist ein Novum: Indem der EU als Institution die großflächige Kreditaufnahme ermöglicht wurde, wird ein weiterer Schritt in Richtung einer Vertiefung der Gemeinschaft vollzogen. Die neuen EU-Bonds kommen den jahrelang heiß diskutierten Eurobonds nahe.

Tatsächlich hat der Markt die EU-Bonds sehr gut angenommen. Bei der ersten Tranche wurden Anleihen im Gesamtvolumen von 10 Milliarden Euro mit einer Laufzeit von 10 Jahren und weitere Anleihen im Gesamtvolumen von 7 Milliarden Euro mit einer Laufzeit von 20 Jahren platziert. In beiden Fällen war die Nachfrage des Finanzmarktes nach diesen neuen Anleihen immens. Dies führte zu sehr günstigen Finanzierungskonditionen für die EU. Vielfach wird inzwischen davon ausgegangen, dass die EU-Anleihen möglicherweise in Zukunft die bisherige Vorherrschaft der US-Bonds auf den Anleihemärkten in Frage stellen können.

Für das SURE-Programm zur Unterstützung der Kurzarbeitskosten wurden sogenannte Sozial-Bonds aufgelegt. Die erste Tranche dieser deziert als Sozial-Anleihen deklarierten Papiere wurde im Oktober auf den Markt gebracht. Ähnlich wie bei den Corona-Bonds ergab sich eine vielfache Überzeichnung. Die Nachfrage nach als nachhaltig und sozial ausgewiesenen Geldanlagen ist groß. Die SURE-Anleihe wird auf der Luxembourg Green Exchange gehandelt (LGX).

Offenbar will die EU nach dem erfolgreichen Handelsstart bis zum Jahr 2026 insgesamt Bonds in der Höhe von bis zu 900 Milliarden Euro ausgeben. Dieser Wechsel in der gemeinsamen Kreditaufnahmepolitik der EU leitet für den internationalen Finanzmarkt, aber auch für die EU als Staatengemeinschaft unter Umständen eine neue Ära ein. Das ist aber kein Selbstläufer. Viele wollen, dass es bei einer einmaligen Schuldenaufnahme bleibt.

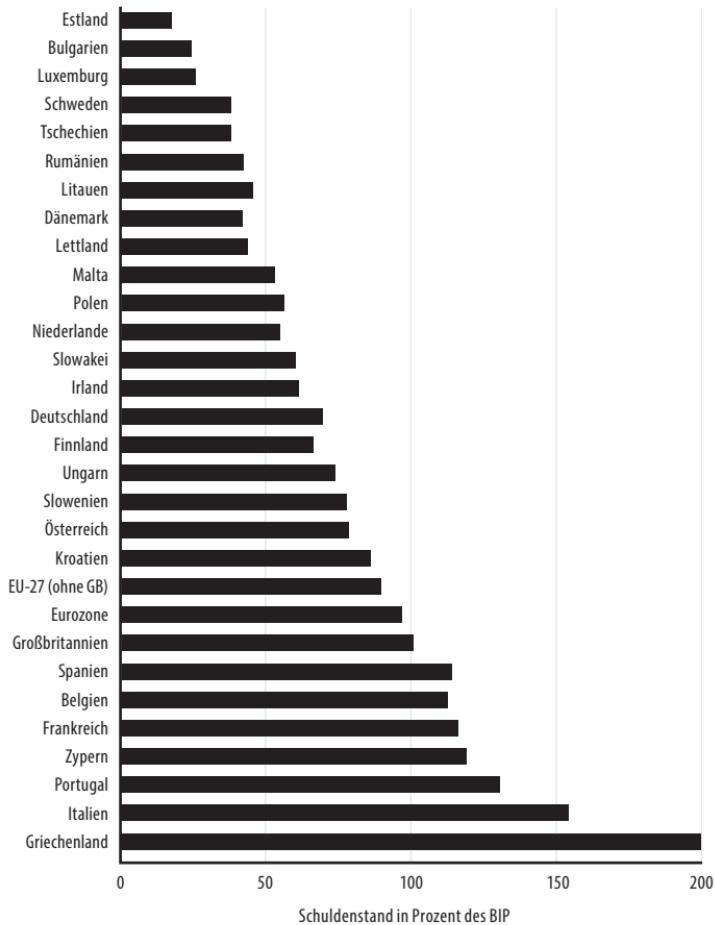
Die EU-Maßnahmen ergänzen die nationalen Maßnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Pandemie-Folgen. Im Kern setzen sowohl die nationalen Politiken als auch die EU auf massive, staatlich finanzierte Stützungsprogramme für die Wirtschaft. Der Fiskalpolitik kommt bei der Krisenbewältigung sowohl auf der nationalen als auch auf der EU-Ebene wie auch weltweit eine herausragende Bedeutung zu. Die nationalen Stützungsprogramme unterscheiden sich dabei erheblich – nicht nur weltweit, sondern auch innerhalb der EU. Dies gilt einerseits in Bezug auf die Größenordnungen, andererseits auch für die eingesetzten Maßnahmen. In der EU und den Mitgliedsländern handelt es sich im Wesentlichen um nicht zurückzuzahlende Überbrückungshilfen, Steuersenkungen, Kredite und staatliche Bürgschaften. Die dynamische Pandemie-Lage erfordert ständige Reaktionen und damit eine Anpassung der nationalen Stützungsprogramme, sodass ihr finanzieller Gesamtumfang kaum zu bestimmen ist. Erste Analysen der nationalen Stützungsprogramme im Jahr 2020 zeigen, dass die EU-Mitgliedsstaaten teilweise sehr konservative Programme auflegten. Wirtschaftssektoren wurden vielfach unterstützt, ohne dies automatisch an die Einführung neuer Technologien und klimapolitische Ziele zu binden (in anderen Weltregionen war dies allerdings noch viel stärker der Fall, siehe Seite 81). Weiterhin wurden Gewerkschaften und lokale und regionale Entscheidungsträger\*innen in die Entwicklung der Programme so gut wie gar nicht einbezogen.

Der Finanzbedarf der öffentlichen Haushalte zur Abfederung der pandemiebedingten Folgen ist auf allen staatlichen Ebenen groß. In der EU finden die bisherigen Defizit- und Verschuldungsbegrenzungen für die öffentlichen Haushalte in der aktuellen Situation keine Anwendung mehr. Vielmehr kommt der ausgaben- und nachfrageorientierten Fiskalpolitik in der aktuellen Situation eine herausragende Rolle zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft zu.

Nimmt man alle Mitgliedsländer der Eurozone zusammen, so liegt der Verschuldungsgrad der öffentlichen Haushalte bei 97 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Stand: 3. Quartal 2020). Die Schuldenquoten unterscheiden sich zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten jedoch erheblich (siehe Abbildung auf Seite 134). Spitzenreiter ist Griechenland

## Schuldenquoten der öffentlichen Haushalte in der EU

Stand 3. Quartal 2020



Quelle: Europäische Zentralbank.

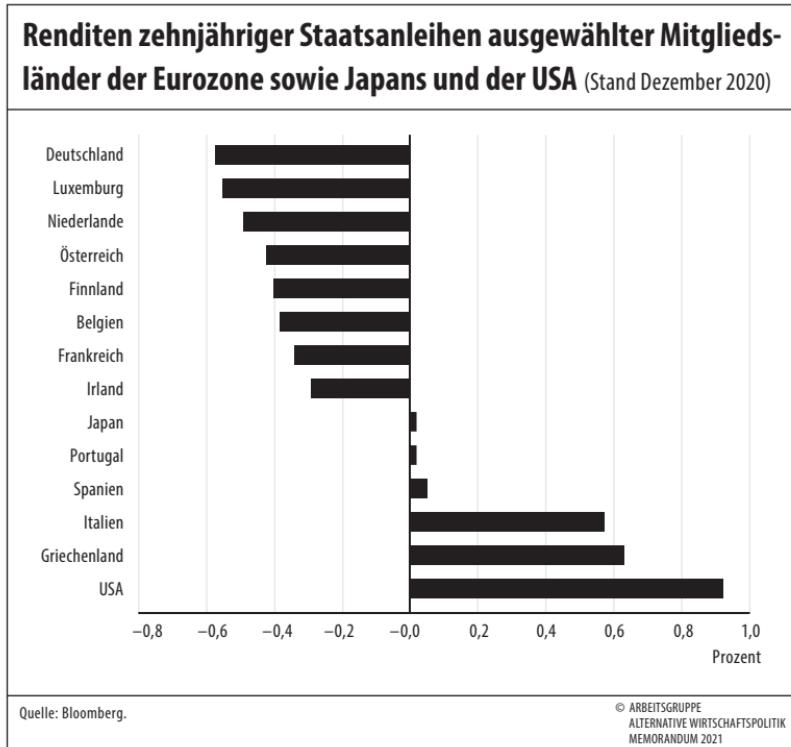
© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2021

mit knapp 200 Prozent des BIP, gefolgt von Italien (gut 150 Prozent). Deutschland liegt in diesem Ranking mit 70 Prozent unter dem EU-Durchschnitt. Die geringsten Schuldenquoten weisen Bulgarien mit 25 Prozent und Estland mit 19 Prozent auf. Im Gefolge der internationalen Finanzkrise war in der EU der Fiskalpakt verabschiedet worden, der die Mitgliedsstaaten unter eine Schuldenbremse zwang. Diese Konsolidierungspolitik ist mit der Pandemie ad absurdum geführt worden. Vielmehr zeigt sich vor allem in den von der Pandemie besonders gebeutelten Staaten Italien und Spanien, dass das vorherige Ausbluten des öffentlichen Sektors gerade in Krisenzeiten weitere zusätzliche Kosten verursacht. Der Gesundheitssektor steht hier vor einem Kollaps.

Die durch den Fiskalpakt erzwungene Konsolidierungsorientierung scheint umso absurd, als sich bislang staatliche Anleihen zu guten bis sehr günstigen Konditionen auf dem Markt platzieren lassen. Die Verzinsung von zehnjährigen Staatsanleihen (AAA-Rating) lag im Januar 2021 im Euroraum bei minus 0,54 Prozent! Eine Zinswende ist aktuell nicht in Sicht. Die Europäische Zentralbank kommt ihrer stabilisierenden Aufgabe verantwortungsvoll nach. Sie lässt den Leitzins auf einem historisch niedrigen Niveau und stellt in einem erheblichen Maße Liquidität durch Anleihekäufe zur Verfügung.

Trotz dieses günstigen geldpolitischen Umfeldes unterscheiden sich die Finanzierungskonditionen der einzelnen Mitgliedsländer der EU erheblich. So sind es gerade die von der Pandemie besonders betroffenen EU-Staaten wie Spanien und Italien, die eine höhere Zinslast tragen müssen. Genau diese Staaten könnten von den europäischen Corona- und Sozial-Bonds in einem besonderen Maße profitieren. Die Finanzmärkte strotzen vor Liquidität. Dazu hat nicht nur die lockere Geldpolitik der EZB der vergangenen Jahre beigetragen. Vielmehr lassen auch die zunehmend ungleiche Vermögensverteilung und die ständig wachsende private Altersvorsorge eine Überliquidität entstehen.

Insgesamt dürften die unterschiedlichen staatlichen Interventionen – insbesondere das Kurzarbeitergeld – dazu beigetragen haben, dass die offizielle Arbeitslosenquote im Gefolge der Pandemie in der EU-27 insgesamt zwar zugelegt hat, aber bislang nicht flächendeckend explodiert ist (vgl. die Abbildung auf Seite 137).

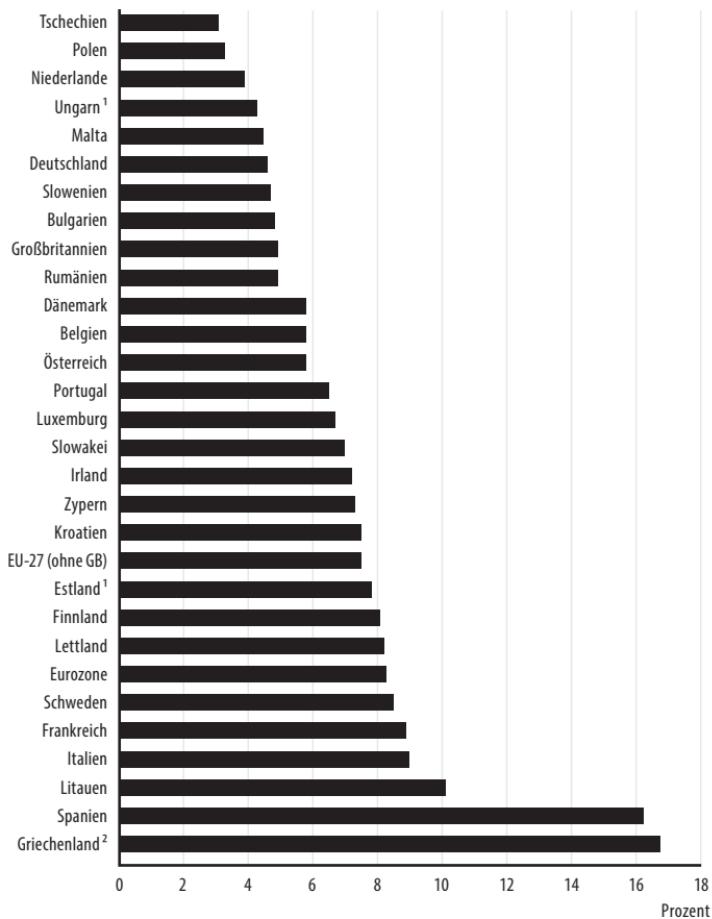


Drastische Einbrüche gab es bei den geleisteten Arbeitsstunden. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die Entlassungs- und Kündigungswelle mit den bisher beschlossenen Maßnahmen keineswegs dauerhaft aufgefangen wurde, sondern vielmehr in die Zukunft verschoben wird. Allerdings unterscheidet sich die Situation in den einzelnen Ländern erheblich.

Das Jahr 2021 wird für die Beschäftigten, aber auch für die EU als Gemeinschaft eine große Herausforderung. In der Corona-Krise wird deutlich, dass eine der größten Schwachstellen der EU die fragile soziale Lage ist. Die Corona-Politik der EU setzt auf eine Entschärfung der unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen von Pandemie und Shutdown. Sie stellt nicht die Sozialpolitik in den Mittelpunkt – sondern die wirtschaftliche Erholung.

## Arbeitslosenquoten in den EU-Staaten und Großbritannien

Stand Dezember 2020



Quelle: Eurostat. / <sup>1</sup>Stand November 2020 / <sup>2</sup>Stand Oktober 2020

© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2021

## 2.4 Sozial-ökologischer Umbau – European Green Deal unzureichend

Zukunftsbedrohende Szenarien werden seit Jahren von der Klimaforschung vorgestellt. Doch erst mit der Fridays-for-Future-Bewegung ist die öffentliche Resonanz der Klimaforschung gestiegen. Es ist eine reale Bewegung entstanden, die inzwischen alle Gesellschaftsschichten umfasst. Noch bevor die Corona-Pandemie das Leben der Menschen beherrschte, wurde im Dezember 2019 der European Green Deal beschlossen. Wirtschaftspolitik als Klimapolitik – so ließe er sich auf den Punkt bringen. Im Kern werden sechs zentrale Ansatzpunkte als besonders relevant für die zukünftige Verbindung von Wirtschaftswachstum und Klimapolitik angesehen:

- „Investitionen in neue, umweltfreundliche Technologien,
- Unterstützung der Industrie bei Innovationen,
- Einführung umweltfreundlicherer, kostengünstigerer und gesünderer Formen des privaten und öffentlichen Verkehrs,
- Dekarbonisierung des Energiesektors,
- Erhöhung der Energieeffizienz von Gebäuden,
- Zusammenarbeit mit internationalen Partnern zur Verbesserung weltweiter Umweltnormen“ (Europäische Kommission 2019).

Insgesamt setzt dieser Politikansatz auf technologisch-organisatorische Lösungen für die erkannten Umweltprobleme. Ein sozial-ökologischer Wandel ist nicht geplant. Mit dem European Green Deal wird insgesamt weiterhin auf Wirtschaftswachstum und Renditen gesetzt – aber mit einer besseren Ausstattung und Infrastruktur und in einem stärker an Klimazielen orientierten Umfeld. Der European Green Deal setzt auf eine Regulierung, die mit finanziellen Anreizen verbunden wird. Dekarbonisierung heißt im EU-Kontext nicht De-Growth, sondern Investition. Zukunftsorientierte Investitionen werden dabei vielfach mit Investitionen in Digitalisierung und in die digitale Infrastruktur gleichgesetzt.

Tatsächlich wurden im Rahmen des European Green Deal ein klarer

Zeitplan vorgelegt und quantifizierbare Ziele genannt. Die Treibhausgas-Emissionen sollen bis 2050 auf null sinken. Diese Entscheidung der EU dürfte eine weltweite Signalwirkung für die Klimapolitik haben. Der Kern des European Green Deal ist ein Investitionsprogramm von 100 Milliarden Euro. Dieses soll nach Angaben der EU-Kommission mittel- und langfristig insgesamt Investitionen in der Größenordnung von einer Billion Euro nach sich ziehen. Investitionen werden indes in erster Linie von Unternehmen und damit vom Kapital getätigt. Diese Investitionstätigkeit in einer hoch unsicheren Zeit – etwa durch staatliche Beihilfen – zu stützen und zu schützen, dürfte die renditeorientierten Anleger\*innen sehr erfreut haben. Die Bereiche der Gesundheits-, Bildungs- und Sozialpolitik werden kaum explizit adressiert. Lediglich die Arbeitsmarktpolitik und damit die Verwertbarkeit von Bildung und Arbeit werden teilweise thematisiert. Im Rahmen des Investitionsprogramms wurde beispielsweise ein mit 7,5 Milliarden Euro ausgestatteter sogenannter Fonds des gerechten Übergangs geschaffen. Die EU-Kommission erklärte dazu: „Dadurch werden beispielsweise Arbeitnehmer dabei unterstützt, Fähigkeiten und Kompetenzen für den Arbeitsmarkt der Zukunft zu entwickeln, und es wird kleinen und mittleren Unternehmen, Jungunternehmen und Gründerzentren geholfen, neue wirtschaftliche Möglichkeiten in diesen Regionen zu schaffen“ (Europäische Kommission 2020). Schon die magere Finanzausstattung dieses Teil-Fonds mit 7,5 Milliarden Euro für das hochkomplexe Thema „gerechter Übergang“ lässt erkennen, dass es sich beim European Green Deal in erster Linie um einen Deal und nicht um einen sozial-ökologischen Umbau handelt. Wesentlich größere finanzielle Mittel werden dagegen der „Industriestrategie“ der EU zugestanden.

## 2.5 Zukunft gestalten

Bis jetzt stehen der European Green Deal und das Corona-Aufbauprogramm Next Generation EU weitgehend nebeneinander. Und das, obwohl sie sich an wichtigen Stellen ergänzen könnten und müssten. Die multiplen Krisen lassen sich nicht mit partial-analytischen Ansätzen

## KAPITEL 2

bändigen. Die eigentliche Krisenursache, nämlich die Art zu wirtschaften, wird bei beiden Programmen weitgehend ausgeblendet.

Gemeinsam ist beiden Programmen indes, dass es vorrangig um die Stützung und den Aufbau von Wirtschaftsstrukturen geht. An dieser Stelle muss zwingend nachgearbeitet werden. Während die Ausgaben des Aufbaufonds bis 2023 umfassend getätigt sein und somit die pandemiebedingten gesamtwirtschaftlichen Einbrüche abfedern sollen, wird das mit dem European Green Deal verbundene Ausgabenprogramm bis 2024 laufen. Beide Aktionspläne zusammen hätten die einzigartige Chance, durch massive Finanzmittel tatsächlich einen Wandel in Richtung einer zukunftsfähigen Gesellschaft anzustoßen. Dazu allerdings muss nicht nur die Zielfunktion der Mittelverwendung klar gefasst sein, sondern die Ziele müssen auch tatsächlich in einem sinnvollen Zeitrahmen erreichen lassen. Das Ziel muss ein sozial-ökologischer Umbau der EU sein. Die einseitige Betonung der „Wirtschaft“ verhindert eine nachhaltige Modernisierung Europas.

In der aktuellen Situation muss der sozial-ökologische Umbau im Mittelpunkt der politischen Anstrengungen stehen. Dazu hatte die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits in der Vergangenheit (z. B. im MEMORANDUM 2017) zahlreiche Vorschläge unterbreitet. Einige davon haben inzwischen tatsächlich Eingang in die Politik gefunden. Zentral ist beispielsweise die Ausgabe von gemeinschaftlichen EU-Bonds. Der Kapitalmarkt hat auf die Papiere mit einer großen Nachfrage reagiert. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hatte die Auflage solcher Bonds bereits im Zuge der internationalen Finanzkrise und insbesondere angesichts der sogenannten Eurokrise (2010) empfohlen. Auch die Abkehr von der krassen Austeritätsorientierung war eine zentrale Forderung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*. Ein Zurück in das neoliberale Zeitalter kann sich die EU nicht leisten.

Zur Zukunftsgestaltung der EU fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* jedoch seit Jahren wesentlich umfassendere Maßnahme, als sie aktuell von der EU-Kommission in Bezug auf den ökologischen Umbau ins Auge gefasst werden. Warum wird nicht endlich die Schaffung einer Sozialunion auf die Tagesordnung gesetzt?

## **Literatur**

- Europäische Kommission (2019): Ein europäischer Green Deal. Erster klimaneutraler Kontinent werden, <https://ec.europa.eu>.
- Europäische Kommission (2020): Finanzierung des ökologischen Wandels: Der Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa und der Mechanismus für einen gerechten Übergang, <https://ec.europa.eu>.
- Europäische Kommission (2021): Europäisches Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE), <https://ec.europa.eu>.



### 3 Rentenpolitik: Lebensstandard sichern, Altersarmut verhindern

*Eine solidarische und gerechte Alterssicherung beginnt mit einer Arbeitsmarktpolitik, die möglichst allen Erwerbstätigen Zugang zu stabilen und gut entlohten Arbeitsverhältnissen verschafft. Denn Rentenpolitik kann nur begrenzt das kompensieren, was z. B. durch Niedriglöhne und Arbeitslosigkeit angerichtet wurde. Aber sie endet damit nicht. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik definiert in diesem Kapitel die Ziele einer zukunftsfähigen Alterssicherung (3.1) und diskutiert die demografischen Herausforderungen hierfür (3.2–3.4). Anschließend werden wichtige Felder einer fortgesetzten „Deform“-Politik dargestellt (3.5). Dabei wendet sich die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik explizit gegen Formen einer verpflichtenden kapitalbasierten privaten/betrieblichen Altersvorsorge. Kapitalbasierte Formen müssen Ergänzungen bleiben. Weitere staatliche Subventionierungen sollten lieber zur Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung ausgegeben werden.*

*In 3.6 diskutiert die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, wie die gesetzliche Rentenversicherung gestärkt und die künftigen Herausforderungen bewältigt werden können. Das Rentenniveau darf auf keinen Fall unter 48 Prozent sinken. Sinnvoll wäre eine Wiederaufhebung auf mindestens 50 Prozent. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik diskutiert, wie die Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung ausgeweitet und eine dementsprechende Alterssicherung für Selbstständige (in Grundzügen) gestaltet werden könnte (3.7). Die Regelaltersgrenze darf nach 2030 nicht weiter angehoben werden. Bereits die bisherige Anhebung muss für Beschäftigte mit besonderen Belastungen abgedeckt werden, die sonst Rentenabschläge in Kauf nehmen müssten. Bei der Finanzierung darf es keine von vorneherein definierten Obergrenzen für Beiträge oder Steuerzuschüsse geben.*

*Der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ist bewusst, dass*

## KAPITEL 3

*ihre Reformvorschläge zu einem höheren Finanzierungsbedarf führen. Einer demokratischen Gesellschaft sollte es aber wert sein, die soziale Spaltung zu verhindern. Auf keinen Fall sollte die Altersvorsorge über eine weitere Privatisierung als individuelles Risiko auf die Benachteiligten abgewälzt werden. Altersarmut muss bekämpft, ein guter Lebensstandard auch im Alter abgesichert werden.*

In der kommenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestages werden die Weichen für die Zukunft der Alterssicherung und damit auch für die Zukunft des Sozialstaates grundlegend neu gestellt. Konkret geht es um die Frage, wie sich nach 2025 die Rentenversicherung entwickeln und welcher Stellenwert der kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge zukommen soll. Im Wesentlichen stehen wir vor folgenden grundsätzlichen Entscheidungen:

- Wird mit dem Hinweis auf den demografischen Umbruch das Leistungsniveau (Rentenniveau) der Rentenversicherung weiter abgesenkt? Oder gelingt es, das Rentenniveau zu stabilisieren, alle Erwerbstätigen in die Rentenversicherung einzubeziehen und eine verlässliche, sozial gerechte Finanzierung sicherzustellen?
- Wird der Weg der Teilprivatisierung der Alterssicherung fortgesetzt und werden die kapitalmarktabhängigen Systeme der betrieblichen und privaten Altersvorsorgesysteme weiter ausgebaut? Oder gelingt es, die umlagefinanzierte Rentenversicherung zu stärken, um den Lebensstandard zu sichern und Altersarmut zu vermeiden?
- Wird die Regelaltersgrenze auf 70 Jahre und mehr heraufgesetzt? Oder bleibt es bei der bisherigen Grenze von 67 Jahren – ergänzt um Maßnahmen eines gleitenden Übergangs in die Rente, damit alle Beschäftigten unter zumutbaren Bedingungen bis zum Rentenalter arbeiten können?

Bereits jetzt zeigt sich, dass die Protagonist\*innen des zur Jahrtausendwende eingeleiteten rentenpolitischen Paradigmenwechsels die Alterssicherung noch stärker kapitalbasiert ausrichten wollen. Die andauernden Turbulenzen auf den Finanzmärkten interessieren dabei

wenig, wenn es darum geht, der Finanzbranche attraktive Geschäftsfelder zu erschließen. Untermauert wird diese Strategie mit der Behauptung, dass das Umlageverfahren nicht länger finanziert sei und zudem zulasten der jüngeren Generation gehe.

Wir werden im Folgenden aufzeigen, dass es sehr wohl Alternativen zu dieser Politik gibt. Das Versprechen, private und betriebliche Vorsorgesysteme würden die immer größeren Versorgungslücken der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ausgleichen, ist schon in den zurückliegenden Jahren nicht eingehalten worden und wird auch in Zukunft nicht zu realisieren sein.

Entscheidender Maßstab für die mittel- und langfristige Gestaltung der Alterssicherung ist aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Frage, welche Ziele erreicht werden sollen. Es geht um soziale Sicherheit auch und gerade im Alter, um die Teilhabe der älteren Generation am Wohlstandszuwachs und um den sozialen Ausgleich in der Gesellschaft. Nicht zuletzt auch aufgrund der aktuellen Herausforderungen der sozialstaatlich verfassten Demokratie erscheinen uns diese Ziele als wichtiger denn je (vgl. Kaphegyi 2021a).

Daher sollen in 3.1 die Ziele einer zukunftsfähigen Alterssicherung weiter ausgeführt werden. In 3.2, 3.3 und 3.4 folgt eine Auseinandersetzung mit den wichtigsten Herausforderungen für eine zukunftsfähige Alterssicherung. Thematisiert werden die demografischen Belastungen, die Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt und die Absicherung von Frauen. Eine Rentenreform des „Weiter so“ und hier insbesondere die Forderungen nach einer Ausweitung der kapitalbasierten Vorsorge und einer weiteren Heraufsetzung der Regelaltersgrenze wird in 3.5 kritisch analysiert. In 3.6 werden eigene Reformvorschläge vorgestellt, mit denen die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* Ziele einer zukunftsfähigen Alterssicherung realisieren will. Daran schließen sich in 3.7. noch einige darüber hinausgehende Überlegungen zur Altersabsicherung von Selbstständigen an.

### **3.1 Ziele einer zukunftsfähigen Alterssicherung**

#### *3.1.1 Lebensstandardsicherung und Dynamisierung*

Eine verlässliche Alterssicherung ist ein wesentlicher Beitrag zu sozialer Sicherheit. Alterssicherungspolitik muss dabei mehr sein als Armutsvorbeugung. Nach der Aufgabe der Berufstätigkeit soll der im Laufe des Erwerbslebens erarbeitete und erreichte Lebensstandard weitgehend beibehalten werden können. Es geht auch für die Mittelschicht der Gesellschaft um Einkommenskontinuität im Lebensverlauf und um die Möglichkeit einer verlässlichen Einkommensplanung. Die Sorge der Beschäftigten ist groß, dass sie infolge einer unzureichenden Alterssicherung den gewohnten Lebensstandard nach dem Altersübergang erheblich einschränken müssen und dann z. B. die steigenden Mieten und die hohen Kosten einer pflegerischen Versorgung nicht mehr verkraften können. Eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben wäre ihnen dann verwehrt. Der Lebensstandard darf nicht nur zum Zeitpunkt des Übergangs vom Arbeitsleben in den Rentenbezug gesichert werden, sondern muss es für die gesamte Altersphase, die bis zu drei Jahrzehnten dauern kann. Die Alterseinkommen müssen also regelmäßig angepasst werden, um deren preisbedingte Wertminderung zu vermeiden und um die Teilhabe an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu ermöglichen.

Die Höhe einer individuellen Rente wird maßgeblich durch die Erwerbsbiografie, die Höhe der Arbeitsentgelte und durch die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Die Höhe der Altersrente entspricht also der Einkommensposition im Erwerbsverlauf und der Dauer einer versicherungspflichtigen Beschäftigung. Dieses für die Rentenversicherung typische Äquivalenzprinzip bedeutet auch, dass jene, die im Verlauf des Lebens nur kurzfristig versicherungspflichtig beschäftigt waren und nur wenig verdient haben, keine hohe Rente erwarten können. Eine gute Alterssicherungspolitik beginnt deshalb mit einer guten Arbeitsmarktpolitik. Es geht um die Gestaltung einer Arbeitswelt, in der dauerhafte und auskömmlich bezahlte Arbeit für

alle, die arbeiten wollen, zur Verfügung steht. Nicht zuletzt wird dadurch die Finanzierungsbasis der GRV gestärkt.

Die Rentenpolitik allein wäre überfordert, wenn von ihr erwartet würde, die Defizite der Beschäftigungspolitik der vergangenen Jahrzehnte und die Folgen des politisch gewollten Niedriglohnsektors auszugleichen. Liegt allerdings eine langjährige Versicherungspflicht und Beitragszahlung vor, muss die Rente ein Leben in Würde gewährleisten. Wer lange gearbeitet hat, benötigt eine Rente, die armutsfest ist. Sowohl in der Vergangenheit („Rente nach Mindestentgeltpunkten“) als auch heute („Grundrente“) wurden und werden Rentenansprüche von Niedriglohnbezieher\*innen aufgewertet. Durch eine Aufwertung von niedrigen Entgeltpunkten soll vermieden werden, dass die Rente trotz jahrzehntelanger Beitragszahlung noch nicht einmal das Niveau der Grundsicherung im Alter erreicht, die ohne Vorleistungen nur nach Bedürftigkeit gewährt wird. Dadurch wird das Äquivalenzprinzip modifiziert und unterstrichen, dass die GRV auch die Aufgabe hat, zu einem sozialen Ausgleich zwischen den Versicherten beizutragen. Diese Aufgabe muss die GRV künftig stärker wahrnehmen, um ihre Legitimation unter sich verändernden wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zu sichern. Zur Absicherung dieser Aufgabe sollte sichergestellt werden, dass besonders einkommensstarke Gruppen stärker zur Finanzierung der Rentenversicherung beitragen.

Der Anfang des Jahres 2000 eingeleitete rentenpolitische Paradigmenwechsel stellt hingegen darauf ab, die kapitalbasierte private und betriebliche Altersvorsorge zulasten der gesetzlichen Rentenversicherung zu fördern und auszubauen. Das Ziel der Lebensstandardsicherung kann und soll seitdem nicht mehr allein durch die gesetzliche Rentenversicherung erreicht werden, sondern nur im Zusammenwirken mit den Leistungen der sogenannten zweiten und dritten Säule. Diese Leistungen sind *allein* durch die Beschäftigten zu finanzieren. Diese Teilprivatisierung der Alterssicherung hat die GRV geschwächt. Vorliegende empirische Befunde machen zudem deutlich, dass die kapitalgedeckte Altersvorsorge hoch selektiv ist: Beschäftigte mit niedrigen Einkommen können sie sich gar nicht leisten. Sie ist nicht in der Lage, die Versorgungslücken auszugleichen, die in der Rentenversicherung

## KAPITEL 3

aufkläffen. Erst recht ist die kapitalgedeckte Altersvorsorge kein Beitrag zur Aufstockung niedriger Renten und zur Vermeidung von Altersarmut.

### *3.1.2 Armutsvermeidung*

Eine zukunftsähige Alterssicherung muss strukturell Armut vermeiden und im Bedarfsfall Armut effektiv bekämpfen. Angesichts veränderter Erwerbsverläufe, eines gewachsenen Niedriglohnsektors und einer politisch aktiv betriebenen Schwächung der Leistungsfähigkeit der GRV zugunsten privater Vorsorgeformen muss Armutsvermeidung stärker als in der Vergangenheit das Ziel einer solidarischen Alterssicherungspolitik sein. Altersarmut ist die am schnellsten wachsende Armutslage. Im Jahr 2019 waren nach den Daten des Mikrozensus bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder 23,4 Prozent der Armen in Deutschland Rentner\*innen oder Pensionär\*innen ([www.statistikportal.de](http://www.statistikportal.de), A.8: Struktur der einkommensarmen Bevölkerung). Deren bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen (Nettoäquivalenzeinkommen) liegt also unterhalb der Armutsgrenze. Die Armutsgrenze ist definiert als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Median) der Bevölkerung. Armutslagen im Alter sind besonders schwerwiegend, weil die Betroffenen naturgemäß nicht mehr in der Lage sind, durch mehr Arbeit oder andere von ihnen zu beeinflussende Entwicklungen der Armut zu entkommen. Im Gegenteil: Die Ausgaben für die Gesundheit, für Wohnen, Heizung und Mobilität wachsen im Alter. Armut im Alter bedeutet für die Betroffenen meist, bis zum Lebensende arm zu bleiben. Das muss geändert werden.

Weitere Zahlen der amtlichen Statistik sollen an dieser Stelle den Handlungsbedarf unterstreichen. Das Armutsrisiko von Rentner\*innen und Pensionär\*innen (ebenfalls definiert als der Anteil derjenigen mit weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens der Bevölkerung) belief sich nach dem Mikrozensus im Jahr 2019 auf 17,1 Prozent ([www.statistikportal.de](http://www.statistikportal.de), A.2: Armutsgefährdungsquoten). 2005 lag es dagegen noch bei 10,7 Prozent. Während das Armutsrisiko in der Bevölkerung

im gleichen Zeitraum „nur“ von 14,7 auf 15,9 Prozent stieg, wuchs es für Menschen im Ruhestand um 6,4 Prozentpunkte, also um mehr als zwei Drittel. Aber selbst diese Zahl zeigt nicht die gesamte Dimension der Altersarmut. Denn bisher hat man wie selbstverständlich das Armutsrisiko von Pensionsberechtigten und Rentenberechtigten zusammengerechnet, obwohl sie ganz anderen Systemen der Alterssicherung unterliegen. Erst jüngst wurden durch eine Sonderauswertung des Mikrozensus durch das Statistische Bundesamt die Armutsquoten für beide Gruppen getrennt ausgewiesen („Rentner stärker von Altersarmut betroffen als gedacht“, Süddeutsche Zeitung vom 21.02.2019). Dadurch wurde gezeigt, dass das Armutsrisiko von Pensionär\*innen mit 0,9 Prozent ausgesprochen niedrig ist, während das Armutsrisiko von Rentner\*innen fast jeden Fünften betraf: Es lag im Jahr 2017 bei 19,5 Prozent.

Auch die Entwicklung in der Grundsicherung im Alter ist besorgnisregend. Sie ist das „letzte“ Netz der sozialen Sicherung und soll das sozial-kulturelle Existenzminimum gewährleisten. Selbst diesen Anspruch löst sie nur ungenügend ein; sie muss dringend bedarfsgerecht angepasst werden. Trotzdem wächst der Grundsicherungsbedarf dramatisch schnell. Die Zahl der Grundsicherungsempfänger\*innen im Alter hat sich nach den Angaben des Statistischen Bundesamts von 257.734 im Jahr 2003 auf 561.969 im Jahr 2019 mehr als verdoppelt ([www-genesis.destatis.de](http://www-genesis.destatis.de), Code 22151, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung). Dabei ist die Dunkelziffer gerade bei der Armut im Alter hoch. Menschen, die eigentlich ein Recht auf Unterstützung hätten, nehmen diese nicht wahr – aus Scham, aus Unwissenheit, aus Angst vor Forderungen an Familienangehörige. Das Ausmaß dieser Dunkelziffer liegt nach allen vorliegenden Schätzungen bei über 60 Prozent. Das bedeutet, etwa 625.000 Haushalte nehmen ihre berechtigten Ansprüche nicht wahr (Buslei et al. 2019). Das ist eine alarmierende Zahl. Wenn auf die geringe Inanspruchnahme der Grundsicherung durch Ältere (Grundsicherungsquote) verwiesen wird, sagt das allenfalls etwas über die mangelhafte Zugänglichkeit sozialer Leistungen in Deutschland aus, aber wenig bis nichts über das tatsächliche Ausmaß an Altersarmut.

## 3.2 Herausforderung 1: Die demografische Entwicklung und die Finanzierung der Alterssicherung

### 3.2.1 Demografie und Sozialstaat

Für die Finanzierungsfähigkeit des Sozialstaates sind neben den ökonomischen Bedingungen die Folgewirkungen des demografischen Umbruchs von entscheidender Bedeutung. In den entwickelten Staaten wird – wenn man die Zuwanderung außer Acht lässt – aufgrund der Doppelwirkung einer anhaltend niedrigen Geburtenrate und einer weiter ansteigenden Lebenserwartung in den nächsten Jahrzehnten die Gesamtbevölkerung zurückgehen und sich zugleich die Altersstruktur der Bevölkerung grundlegend verschieben. Da insbesondere die ältere Generation zu den Leistungsempfänger\*innen im Sozialstaat zählt, wirkt sich hier der demografische Umbruch im besonderen Maße aus: Die Zahl der älteren Menschen wächst, während gleichzeitig die Zahl der Menschen im mittleren, aktiven Lebensalter sinkt, die erwerbsfähig sind und die die Finanzierungsmittel für die sozialen Systeme bereitstellen.

Diese Probleme betreffen alle Alterssicherungssysteme – neben der Rentenversicherung auch die Beamtenversorgung, die betriebliche sowie die private Altersvorsorge. Zu Mehrbelastungen kommt es darüber hinaus in der gesundheitlichen Versorgung, im Pflegebereich und in der sozialen Infrastruktur für ältere Menschen, da diese häufiger krank sind und pro Kopf höhere Krankheitskosten verursachen. Diesem wachsenden Hilfebedarf stehen sinkende bzw. veränderte familiäre Selbsthilfemöglichkeiten gegenüber. In der Folge wird die Nachfrage nach professionellen ambulanten, teilstationären und stationären sozialen Diensten steigen.

Um die Dimensionen der zukünftigen Entwicklung zu ermitteln, muss die Bevölkerungsentwicklung mittel- und längerfristig modellhaft vorausberechnet werden. Derartige Berechnungen basieren auf Annahmen über die zu erwartenden demografischen Trends. Je nach Annahme weichen die Ergebnisse erheblich voneinander ab, und zwar umso stärker, je weiter der Blick in die Zukunft reicht. Die Berechnungen

sind also mit hohen Unsicherheiten behaftet und dürfen nicht als Prognosen verstanden werden. Das Statistische Bundesamt benennt in seinen Modellberechnungen deshalb unterschiedliche Varianten, die alle gleich wahrscheinlich oder unwahrscheinlich sind. Dies betrifft auch die sogenannte mittlere Annahme, die nur deshalb in der öffentlichen Wahrnehmung eine so große Rolle spielt, weil unterstellt wird, dass eine „mittlere“ Position eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweist.

Trotzdem sind solche Modellrechnungen erforderlich. Politik ist zwingend auf eine mittel- und längerfristige Orientierung angewiesen, da Entscheidungen und Maßnahmen z. B. zur sozialen Sicherung oder auch deren Unterlassung langfristige, z. T. nicht revidierbare Folgen haben und die Lebenslage und die finanziellen Belastungen über Generationen hinweg prägen. Die Älteren von morgen leben heute schon, und die Erwerbstätigengeneration von morgen setzt sich aus den Kindern von heute zusammen. Wie hoch die Zahl der Leistungsempfänger\*innen und das Erwerbspersonenpotenzial in Zukunft sein werden, ist also keineswegs völlig unklar.

Bei den demografischen Modellberechnungen kommt es im Wesentlichen auf die Faktoren Geburtenrate, Lebenserwartung und Zuwanderung an. Längerfristige Vorausberechnungen lassen Entwicklungskorridore sichtbar werden. Sie zeigen aber auch auf, wo es Interventionsmöglichkeiten zur Gegensteuerung gibt. Die Faktoren Geburtenrate und Zuwanderung sind nicht unveränderbar; sie unterliegen Einflüssen, die zumindest teilweise auch politisch gestaltbar sind. Die zukünftige Einschätzung der Nettozuwanderung erweist sich als besonders schwierig. Hier können kaum längerfristige Prognosen bis weit in die Mitte dieses Jahrhunderts erstellt werden. Insgesamt weisen gleichwohl alle Anzeichen darauf hin, dass der positive Wanderungssaldo anhalten wird.

Dass trotz der niedrigen Geburtenziffer der Bevölkerungsrückgang nur vergleichsweise schwach ausfällt, ist eine Folge sowohl der Zuwanderung als auch der steigenden Lebenserwartung. Die Zahl der älteren Menschen (65 Jahre und älter) wird stark steigen; und spätestens ab 2025 werden geburtenstarke Jahrgänge („Baby-Boomer“) ins Rentenalter nachrücken. Mit dem Anstieg der Lebenserwartung wird sich

## KAPITEL 3

der Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung immer weiter erhöhen.

Häufig werden die Folgen dieses demografischen Umbruchs als „dramatisch“ charakterisiert. Das Leistungsniveau der Rentenversicherung (Rentenniveau) müsse – so eine gängige These – noch weiter abgesenkt werden, wenn ein rasanter Anstieg der Beitragssätze und eine Überbelastung der jüngeren Generation vermieden werden sollen. Derartige Schlussfolgerungen sind jedoch vorschnell. Denn die zukünftigen finanziellen Belastungen des Sozialstaates können nicht allein aus der Gegenüberstellung von „älterer“ Bevölkerung und Bevölkerung „im erwerbsfähigen Alter“ abgeleitet werden. Es geht vielmehr insgesamt um die Relation von „Aktiven“ zu „Inaktiven“, d. h. um das Problem, welcher Anteil der Wertschöpfung auf all jene Personen übertragen werden muss, die über kein Einkommen aus Erwerbstätigkeit verfügen. Empfänger\*innen von Übertragungen sind aber nicht nur Ältere, sondern auch Kinder und Jugendliche, die das Erwerbsalter noch nicht erreicht haben. Zwar müssen immer mehr ältere Menschen versorgt werden, aber zugleich sinkt durch die niedrige Geburtenrate der Versorgungsaufwand für jüngere Menschen.

### *3.2.2 Arbeitsmarkt, Erwerbsbeteiligung und Einkommensentwicklung*

Das Verhältnis zwischen der erwerbstätigen und nichterwerbstätigen Bevölkerung wird außerdem durch die Erwerbsquote der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 65 Jahren bestimmt. Nicht erwerbstätig sind Personen in Ausbildung, Hausfrauen/Hausmänner, Erwerbsunfähige und Arbeitslose. Einerseits ist damit zu rechnen, dass die Erwerbstätigkeit jenseits des 65. Lebensjahres zunimmt. Auch die Frauenerwerbstätigkeit wird weiter ansteigen. Auf der anderen Seite werden mehr Jugendliche eine länger dauernde Ausbildung absolvieren und erst später in das Berufsleben eintreten. Insofern ist die zukünftige Entwicklung der Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung von entscheidender Bedeutung. Demografische Berechnungen müssen

also mit Prognosen über die Entwicklung von Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit kombiniert werden. Die entscheidende Frage ist deshalb, wie sich das Erwerbspersonenpotenzial entwickeln und zwischen Erwerbstäti gen und Erwerbslosen einschließlich Stiller Reserve aufteilen wird. Wenn sich die Frauenerwerbstäti genquote weiter erhöht und mehr Ältere gesundheitlich in der Lage sind, auch jenseits des 65. Lebensjahres zu arbeiten, wird die Entwicklung der Erwerbstäti gen einen anderen Verlauf nehmen als die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Einen demografischen Determinismus gibt es nicht.

Die Einnahmeseite der Rentenversicherung hängt also nicht allein von der Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab, sondern von der Zahl der tatsächlich Erwerbstäti gen; konkret: von der Zahl der versicherungspflichtigen und beitragszahlenden Beschäftigten. Und für die Ausgabenseite kommt es darauf an, wie groß der Anteil der Beschäftigten ist, die tatsächlich bis zum Erreichen der Altersgrenze regulär beschäftigt bleiben, statt vorzeitig eine Alters- oder Erwerbsminderungsrente beziehen zu müssen.

Die Fähigkeit und Bereitschaft der im Erwerbsleben stehenden aktiven Bevölkerung, im generativen Übertragungsprozess Beiträge bzw. Steuern zu tragen, hängt auch wesentlich von der Höhe ihrer Bruttoeinkommen und der Einkommensentwicklung ab. Vor allem die Einkommensentwicklung entscheidet, ob steigende Beitrags- und/oder Steuerbelastungen auch ohne Realeinkommensverluste verkraftet werden können. Zu berücksichtigen sind also die gesamtwirtschaftlichen Trends, nämlich die Zuwachsraten von Beschäftigung, Sozialprodukt, Produktivität und Arbeitseinkommen. Ein Verteilungskonflikt zwischen den Generationen lässt sich verhindern, wenn es weiter zu rückläufiger Arbeitslosigkeit, steigenden Erwerbsquoten sowie zu Produktions-, Produktivitäts- und Einkommenszuwachsen kommt. Die künftigen Belastungen können nicht „wegreformiert“, aber sehr wohl anders verteilt werden.

Wenn die Bruttoeinkommen der Erwerbstäti gen real steigen, werden sie höhere Rentenbeiträge zahlen können, ohne dass ihre Nettoeinkommen real sinken. Da sich die demografische Entwicklung über

## KAPITEL 3

mehrere Jahrzehnte vollzieht, ist mit sprunghaften Beitragssteigerungen nicht zu rechnen. Die demografischen Belastungen können also durchaus aus den Zuwächsen der Bruttoeinkommen ohne Konsumverzicht getragen werden.

Der demografische Umbruch belastet nicht nur die umlagefinanzierten Systeme (GRV, Beamtenversorgung, Grundsicherung, Alterssicherung der Landwirt\*innen usw.), sondern auch die kapitalfundierte Altersvorsorge (betriebliche Altersversorgung, private Vorsorge). Die steigende Lebenserwartung führt auch in diesen Alterssicherungssystemen zwangsläufig dazu, dass der für die Altersphase angesammelte Kapitalstock nun für eine längere Zeit reichen muss. Entweder sinken die monatlichen Auszahlungen bzw. Renten oder der Kapitalstock muss durch höhere Spar- bzw. Prämienzahlungen erhöht werden. Zugleich hat die Verschiebung der Altersstruktur Einfluss auf die Renditen einer kapitalfundierten Altersvorsorge. Zum Zeitpunkt, zu dem die stark besetzten älteren Jahrgänge ihr Kapital auflösen, müssen die weniger werdenden Jüngeren stärker sparen, um den Kurswert der Anlagen nicht absinken zu lassen. Denn wenn es bei einer schrumpfenden Bevölkerung nicht genügend Käufer\*innen für die aufzulösenden Vermögenstitel einer wachsenden Zahl von Rentner\*innen gibt, fallen die Kurse und damit die Werte dieser Titel. Die kleiner werdende Gruppe der Erwerbstätigen muss also ihren Konsum einschränken, wenn der Konsum der größer werdenden Gruppe der Älteren wächst. Tun dies die Jüngeren nicht, müssen die Älteren mit geringeren Erträgen rechnen. Das realwirtschaftliche Problem, dass mehr Ältere durch weniger Jüngere versorgt werden müssen, lässt sich also nicht durch die Wahl einer anderen Finanzierungsform umgehen. Vielmehr kommt es darauf an, dass das Sozialprodukt in Zukunft hoch genug ist und gerecht verteilt wird, um den Prozess der intergenerationalen Umverteilung solidarisch realisieren zu können.

### 3.2.3 *Benachteiligung der Jüngeren, Verletzung der Generationengerechtigkeit?*

Die alterslastbedingten Finanzierungsprobleme der GRV lassen die Sorge laut werden, dass die nachrückenden Generationen (im Sinne von Kohorten) nicht mehr genug an Leistungen aus der Rentenversicherung erhalten und womöglich sogar mehr einzahlen, als sie später als Renten erhalten. Das Prinzip der Generationengerechtigkeit würde somit verletzt, wenn eine Kohorte unabhängig von ihrer Besetzungsstärke keinen angemessenen und verzinsten Gegenwert ihrer Beiträge zurückbekäme.

Dieses Renditedenken basiert auf der normbildenden Äquivalenzlogik der Rentenversicherung, die eine Gegenleistung für die gezahlten Beiträge verspricht. Übersehen wird dabei jedoch, dass die Höhe der Beitragssätze keinen Einfluss auf die Berechnung der Rente hat: Die für die Rentenformel maßgebenden Entgeltpunkte errechnen sich allein aus dem relativen Einkommen, das der Beitragszahlung zugrunde liegt.

Wenn nun aus demografischen Gründen die Zahl der Beitragszahler\*innen zurückgeht und die Beitragssätze angehoben werden müssen, um ein gegebenes Rentenniveau finanzieren zu können, sinken unvermeidbar die Beitragsrenditen. Für die jeweils jüngeren und schwächer besetzten Geburtsjahrgänge, die am Anfang ihres Erwerbslebens stehen, fällt die „Generationenbilanz“ negativer aus, da sie mit niedrigeren Renten aus der Rentenversicherung rechnen müssen als die heutige Generation von Rentner\*innen oder rentennahen Jahrgängen. Allerdings bleiben die Renditen für die heute jungen Versichertenjahrgänge immer noch deutlich positiv, da sich aufgrund der steigenden Lebenserwartung die Rentenlaufzeit verlängert, also der Gegenwert der Beiträge erhöht.

Was würde es aber der jüngeren Generation nützen, wenn das Rentenniveau der heutigen Rentner\*innen-Generation gesenkt würde, um die Beitragssätze nicht erhöhen zu müssen? Dieser Schlechterstellung der Älteren stünde keine Besserstellung der Jüngeren gegenüber. Denn sie müssten ihre stabil gebliebenen Rentenbeiträge ebenfalls mit künftig niedrigeren Renten bezahlen. Da das abgesenkten Rentenniveau auch

## KAPITEL 3

die nachrückenden Generationen belastet, lässt sich eine konstante Kosten-Ertrags-Bilanz über diesen Weg nicht erreichen.

Außerdem beruht diese „Renditevorstellung“ auf einem Gerechtigkeitsbild, das sich auf das marktmäßige Aufrechnen von Leistung und Gegenleistung zwischen den Generationen beschränkt. Das Solidarverhältnis zwischen den Generationen, das dem Sozialstaat und insbesondere der Rentenversicherung innewohnt, wird in einen Renditevergleich umgedeutet. Das Ziel, auch den nachrückenden Generationen angemessene Renditen zu sichern, kann aber nicht der wichtigste oder gar ausschließliche Maßstab für die Alterssicherungspolitik sein, wenn man an die Ziele Sicherheit, Zuverlässigkeit, Wohlstandsteilhabe, Armutsfestigkeit und wirtschaftliche Tragfähigkeit denkt. Eine Gleichbehandlung der Generationen über längere Zeit gibt es außerdem nicht und kann es nicht geben. Jede Generation unterliegt in Bezug auf ihre Rentenansprüche einmaligen Bedingungen und Herausforderungen, wenn man in Deutschland nur an Krieg, Wiederaufbau, DDR-System und Arbeitslosigkeit denkt. Auch die Altersstruktur der Bevölkerung unterliegt ständigen Veränderungen. Die politischen Verhältnisse mit ihren sich ändernden Mehrheiten und Positionen und auch die Rechtsprechung führen immer wieder zu neuen Entscheidungen. Der Anspruch auf Gleichbehandlung zwischen den Generationen würde jede Veränderung in der Sozialversicherung und anderen Bereichen ausschließen. So hätte es die Angleichung der Renten in den neuen Bundesländern an das westdeutsche Niveau, die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung ab einem bestimmten Stichtag oder die Einführung der Pflegeversicherung mit sofortigem Leistungsanspruch für die erste Empfängergeneration nicht geben dürfen, weil dadurch bestimmte Kohorten bessere oder schlechtere Renditen realisieren.

Aber selbst dann, wenn man sich auf die Ebene der Vergleiche zwischen Kohorten begibt, zählen die Jüngeren nicht zu einer „Verlierergeneration“:

- Die stärkere Belastung der nachrückenden Kohorten bezieht sich auf relative Größen. Bei einem insgesamt größer werdenden Sozial-

produkt werden auch bei steigenden Beitragssätzen die Einkommen der abhängig Beschäftigten noch steigen.

- Die „Bevorzugung“ der Vorgängerkohorten durch geringere Rentenbeiträge blendet aus, dass früher nicht nur der allgemeine Lebensstandard niedriger war, sondern für die Rentenanwartschaft weitaus länger gearbeitet werden musste, als dies heute und auch in Zukunft der Fall ist.
- Renten, wie alle anderen Sozialleistungen auch, werden aus dem erwirtschafteten Volkseinkommen und nicht aus demografischen Quoten finanziert. Das wirtschaftliche Leistungsvermögen der Volkswirtschaft ist dabei nicht allein das Ergebnis von Investitionsdynamik und Arbeitseinsatz in der aktuellen Periode, sondern hängt entscheidend von den Vorleistungen der jetzt älteren Generation ab.
- In einen Generationenvergleich sind alle Transferströme einzubeziehen. Also auch die früheren wie die aktuellen Leistungen der älteren Generation an die Jüngeren – sowohl im öffentlichen (Steuer- und Beitragszahlungen der Älteren) als auch im privaten Bereich (lauflende und einmalige Übertragungen an Kinder und Enkelkinder).

Eine stärkere Belastung der jüngeren Kohorten lässt sich auch bei einer kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge nicht vermeiden. Zwar hat es den Anschein, dass bei der Kapitalfundierung jede Generation nur für sich selbst sorgt, sodass die Besetzungsstärke und die Zahlungsfähigkeit der nachrückenden Jahrgänge keine Bedeutung haben. Dies gilt aber nicht aus gesamtwirtschaftlicher Sicht; in der Summe aller Fälle hat eine ungünstiger werdende Altersstruktur durchaus Rückwirkungen auf den Kapitalmarkt und setzt die Renditen unter Druck.

Auch insgesamt lässt sich die häufig geäußerte Auffassung empirisch nicht belegen, die Rendite bei der kapitalbasierten Altersvorsorge liege deutlich über der der umlagefinanzierten GRV. Die allgemeinen Kapitalmarktzinsen oder durchschnittlichen Umlaufrenditen öffentlicher Anleihen sind kein Maßstab, weil nur Gleiches mit Gleichem verglichen werden kann. Auf dem Markt gibt es aber keine Alters-

vorsorgeprodukte, die hinsichtlich ihres Leistungsspektrums (monatliche Altersrente, sozialer Ausgleich, Hinterbliebenenrente, Erwerbsminderungsrente, Rehabilitation), ihrer Dynamik und ihrer Sicherheit mit der Rentenversicherung verglichen werden können. Aber selbst wenn man diesen schrägen Vergleich anstellt, bleibt die gesetzliche, umlagefinanzierte Rente das Erfolgsmodell: Im Jahresgutachten 2016/2017 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung formuliert Peter Bofinger den Befund: „In der GRV ist für Männer mit einer Rendite von 3 Prozent bis 3,5 Prozent zu rechnen, für Frauen sogar von 3,5 Prozent bis 4 Prozent [...]. Bei dieser Berechnung werden die mit der GRV zusätzlich gewährten Erwerbsunfähigkeitsrenten, Hinterbliebenenrenten berücksichtigt sowie die Berufsunfähigkeitsrenten für die älteren Jahrgänge sowie die Rehabilitationsleistungen“ (Sachverständigenrat 2016, S. 331). Allerdings hat insbesondere die Einführung der nachgelagerten Besteuerung dazu geführt, dass sich die Nettorenditen gegenüber den genannten Bruttorenditen verringert haben. Anhand von Modellrechnungen kommt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung zu dem Befund, dass die Jahresrenditen auf die Beiträge auch netto regelmäßig über zwei Prozent liegen (Buslei et al. 2020, S. 37ff.). Ähnliche Renditen sind im Kapitalmarkt mit konservativen Anlagen schlicht nicht zu realisieren.

### **3.3 Herausforderung 2: Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt und Sicherungslücken im Alter**

Alterssicherungssysteme, die den erreichten Lebensstandard absichern wollen, orientieren in ihren Leistungen auf die Stellung, die die Älteren während der Phase ihrer Erwerbstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt inne hatten. Die GRV folgt dieser Logik des Äquivalenzprinzips. Eine adäquate Rente setzt immer entsprechend hohe Entgeltpunkte (EP) aus der Erwerbsphase voraus. Die Verdienstposition sowie die Dauer bzw. Kontinuität einer versicherungspflichtigen Beschäftigung spiegeln sich folglich in der anschließenden Rentenphase wider (vgl. Wie-

thold 2021). Absicherungslücken und niedrige Entgeltpunkte, die das Rentenniveau senken, verweisen also auf vorangegangene Probleme in der Erwerbsbiografie. Vor allem Niedriglöhne verschlechtern die individuelle Entgeltposition. Diese ergeben sich zunächst aus niedrigen Stundenentgelten; kommen kurze Arbeitszeiten deutlich unterhalb der Vollzeitschwelle hinzu, so potenziert sich das Problem zu äußerst niedrigen Monatsentgelten, die die Höhe der Entgeltpunkte in der Rentenversicherung entscheidend senken.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes arbeiteten im Jahr 2018 insgesamt 21 Prozent der abhängig Beschäftigten und somit 8 Millionen Menschen unterhalb der Niedriglohnschwelle. Sie verdienten in der Stunde weniger als zwei Drittel des Medianlohnes, d. h. weniger als 11,05 Euro brutto (Destatis 2020). Kalina und Weinkopf (2020) kommen auf der Grundlage des SOEP auf einen Anteil von 21,8 Prozent Niedriglohnbeschäftiger. Zwar ist im Jahr 2018 erstmalig – drei Jahre nach Einführung des Mindestlohns – ein leichter Rückgang zu verzeichnen (bis 2017 stagnierte der Wert bei ca. 23 Prozent nach einem Höchstwert von 24,1 Prozent im Jahr 2011). Dennoch liegt der Mindestlohn (9,50 Euro ab 01.01.2021 und 10,45 Euro ab 01.01.2022) noch immer deutlich unter der Niedriglohnschwelle.

Eine Beschäftigung im Niedriglohnsektor wird dann für die Rentenhöhe zum entscheidenden Problem, wenn es sich nicht nur um eine kurzfristige „Episode“ handelt, sondern wenn sie über Jahre andauert. Die empirischen Befunde lassen erkennen, dass genau dies der Fall ist: Die Niedriglohnbeschäftigung ist weder eine Übergangslösung noch ein Sprungbrett in besser bezahlte Tätigkeiten. So zeigen Grabka und Schröder (2019, S. 256) in ihrer Untersuchung zur Entwicklung der Mobilität in verschiedenen Lohnsegmenten seit 1995 über Vier-Jahres-Zeiträume hinweg, dass über alle untersuchten Zeiträume „über die Hälfte der Beschäftigten, die auch drei Jahre später abhängig beschäftigt waren, in ihrem Lohnsegment verblieben sind“.

Besonders betroffen von Niedriglöhnen sind prekär Beschäftigte. So weisen Minijobber\*innen/geringfügig Beschäftigte zu über 80 Prozent, Teilzeitbeschäftigte zu rund 25 Prozent und befristet Beschäftigte zu über 40 Prozent einen niedrigen Stundenlohn und entsprechende nied-

## KAPITEL 3

rige Monatslöhne auf (Kalina/Weinkopf 2020, S. 9). Minijobber\*innen mit einem Monatseinkommen bis maximal 450 Euro erwerben in der Regel überhaupt keine Rentenanwartschaften. Ihre Zahl hat sich von rund 6,8 Millionen Beschäftigten im Januar 2008 auf ca. 7,6 Millionen im September 2019 erhöht (wobei ca. 4,2 Millionen davon ausschließlich geringfügig beschäftigt sind), sodass mittlerweile fast 19 Prozent aller abhängig Beschäftigten einen Mini-Job haben (Grabka et al. 2020, S. 843). Zwar sind Mini-Jobber\*innen seit 2013 in der GRV pflichtversichert, jedoch können sie sich auf Antrag (Opt-out-Option) von der Beitragszahlung befreien lassen. Hiervon machten im Juni 2018 ca. 80 Prozent Gebrauch (Schmitz-Kießler 2020, S. 4). Doch auch eine Beitragszahlung bezogen auf ein Einkommen von 450 Euro oder selbst 600 Euro würde nur äußerst niedrige Entgeltpunkte generieren.

Niedriglöhne sind allerdings auch bei den sogenannten Normalarbeitsverhältnissen weit verbreitet: Im Jahr 2018 waren fast 40 Prozent der Niedriglohnbeschäftigten in Vollzeit tätig; hier dürfte es sich um die Haupteinkommensquelle handeln. Betroffen sind also auch „Kerngruppen der Beschäftigten im deutschen Arbeitsmarkt“ (Kalina/Weinkopf 2020, S. 12f.).

Auch wenn die Arbeitslosigkeit seit 2005 deutlich zurückgegangen ist (von 4,9 Millionen im Jahr 2005 auf 2,3 Millionen im Jahr 2019 und auf 2,7 Millionen im Jahr 2020, siehe Bundesagentur für Arbeit 2021, S. 51), hinterlässt die lange Phase hoher Arbeitslosigkeit seit den 1990er-Jahren tiefe Spuren in den Erwerbsbiografien und den Rentenansprüchen. Beim Arbeitslosengeld I führt die Bundesagentur für Arbeit zwar Rentenversicherungsbeiträge in Höhe von 80 Prozent des vorherigen Arbeitslohnes an die Rentenversicherung ab. Aber beim Bezug von Arbeitslosengeld II ist dies nicht der Fall, sodass keine Rentenanwartschaften erworben werden können. Hier handelt es sich um die Mehrzahl der Betroffenen, denn rund 60 Prozent der Arbeitslosen sind mittlerweile dem Rechtskreis des SGB II zugeordnet. Aber auch wenn die berufliche Wiedereingliederung gelingt, so müssen doch viele der ehemals Arbeitslosen Abstriche beim Entgelt hinnehmen, was wiederum die künftigen Rentenansprüche schmälert. Gerade die im Hartz IV/SGB-II-Leistungsbezug befindlichen Langzeitarbeitslosen

haben nur geringe Chancen auf die Aufnahme einer Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Bei der Rentenversicherung handelt es sich – in der Tradition der Bismarck'schen Arbeiterversicherung – um eine Pflichtversicherung der abhängig Beschäftigten. Selbstständige sollen sich privat und freiwillig absichern. Diese Grundphilosophie war schon immer wenig tragfähig und erweist sich heute als äußerst problematisch. Denn nicht nur ist die Zahl der selbstständig Erwerbstätigen gewachsen, sondern zugleich handelt es sich bei den Selbstständigen keinesfalls mehrheitlich um Inhaber\*innen von großen Betriebsvermögen oder um Bezieher\*innen von Spitzeneinkommen. Das Bild der Selbstständigkeit wird zunehmend geprägt von „kleinen“ Selbstständigen im Dienstleistungssektor, die als Solo-Selbstständige tätig sind oder nur wenige angestellte Beschäftigte haben. Von wachsender Bedeutung sind hier die selbstständig arbeitenden Crowdworker\*innen oder Beschäftigte bei Dienstleistungs-, Liefer- oder Putzdiensten, die organisiert über Vermittlungsplattformen ihre Tätigkeiten anbieten. Es bleibt offen, ob es sich hier nicht um Formen der Scheinselbstständigkeit handelt. Für die Alterssicherung bzw. -vorsorge ist dies insofern problematisch, da sie keinem obligatorischen Alterssicherungssystem angehören und im Normalfall privat vorsorgen müssen. Jedoch ist dies aufgrund der oftmals geringen Einkünfte zu meist nicht möglich. So weist das DIW darauf hin, dass viele der Solo-Selbstständigen nicht über das Einkommen von Arbeitnehmer\*innen im Niedriglohnsektor hinauskommen und ihr Medianeinkommen niedriger ausfällt als das der abhängig Beschäftigten (Brenke 2013, S. 12f.). Auch die Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Beschäftigung – im zeitlichen Nacheinander oder auch in Form von Teilzeitarbeit zeitlich parallel – führen dazu, dass es für eine wachsende Zahl von Selbstständigen in den nächsten Jahren zu Absicherungslücken bis hin zur Altersarmut kommen wird.

Diese Probleme gibt es bei den meist hoch verdienenden (die Einkommen werden durch staatliche Gebührenordnungen garantiert) und sogenannten kammerfähigen freien Berufen (Ärzt\*innen, Rechtsanwält\*innen, Architekt\*innen, Steuerberater\*innen usw.) nicht, denn diese sind obligatorisch und gut in den Versorgungswerken

abgesichert. Aber je niedriger das Einkommen (und auch die politische Durchsetzungsmacht), desto unzureichender ist die soziale Absicherung. Zwar sind auch einige (eher kleine) Gruppen von Selbstständigen Pflichtmitglieder der GRV (Handwerker\*innen in der ersten Phase ihrer Selbstständigkeit, bestimmte Berufe wie z. B. Hebammen oder Seelots\*innen, arbeitnehmerähnliche Selbstständige) oder sie sind als Künstler\*innen und Publizist\*innen durch die Künstlersozialversicherung abgesichert. Aber deutlich wird, dass eine grundlegende Einbeziehung aller Selbstständigen in den Sozialversicherungsschutz im Sinne einer Erwerbstätigenversicherung überfällig ist.

### **3.4 Herausforderung 3: Unzureichende Absicherung von Frauen im Alter und die Ursachen des „gender pension gap“**

Die Unterschiede zwischen den eigenständigen Rentenansprüchen von Männern und Frauen sind beträchtlich. Hier spiegeln sich die unterschiedlichen Erwerbsquoten wider. Aber eine rein statische Betrachtung reicht nicht aus; sie würde die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Frauen ausblenden und für Westdeutschland die Dynamik der vergangenen Jahrzehnte. Der Vergleich zwischen Bestandsrenten und Neurenten – unterschieden nach Ost und West – zeigt diese Unterschiede: Westdeutsche Rentnerinnen bekommen bei den Bestandsrenten nur 60 Prozent der Renten westdeutscher Rentner. Ostdeutsche Rentnerinnen bekommen zwar mit rund 82 Prozent der Renten ostdeutscher Rentner etwas mehr, liegen aber auch unter den Bestandsrenten der Männer. Hier spiegeln sich die Erwerbsbiografien der Vergangenheit wider.

Bei den Neurenten ist der Unterschied zwischen Männern und Frauen dagegen gesunken. Westdeutsche Frauen erhalten jetzt 63,9 Prozent der Renten westdeutscher Männer, ostdeutsche Frauen 93,2 Prozent der Renten ostdeutscher Männer. Hier kreuzen sich zwei Entwicklungen. Die erste davon ist wenig erfreulich: Die Rentenbeträge für männliche Neurentner sind gegenüber den Bestandsrenten gesunken –

Tabelle 2: Durchschnittliche Zahlbeträge von Altersrenten 2019 in Euro

	Rentenbestand		Rentenzugang	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Ostdeutschland	1.264	1.033	1.110	1.034
Westdeutschland	1.169	700	1.140	728

Quelle: Deutsche Rentenversicherung (2020).

ein Indiz für die rentenmindernden Maßnahmen der vergangenen Jahrzehnte. Im Gegensatz dazu stiegen die Neurenten der westdeutschen Frauen an – ein Ergebnis der deutlich gestiegenen Erwerbstätigkeit dieser Frauen. Ihre Renten erreichen aber immer noch nicht das Niveau ostdeutscher Frauen, da dort die Erwerbsquoten schon zu DDR-Zeiten höher waren und bis heute höher blieben. Wird die Frauenerwerbstätigkeit auch in Westdeutschland weiter so stark ansteigen, dass sich die Rentenlücke zwischen den Geschlechtern („gender pension gap“) quasi „auswächst“? Das muss bezweifelt werden, wenn nicht drastische politische Maßnahmen dies fördern.

Das in Westdeutschland früher vorherrschende Bild der Versorgungsehe – der Mann ernährt die Familie, die Frau versorgt zu Hause die Familie – war lange Zeit stabil, weil es nicht nur kulturell verankert war, sondern auch staatlich abgesichert wurde: durch das Ehegatten-splitting, die beitragsfreie Mitversicherung bei den Krankenkassen, die mangelnde öffentliche Kinderbetreuung und die Witwenrente. Dieses Modell erodierte aber seit den 1970er-Jahren durch die Frauенbewegung, die steigende Frauenerwerbstätigkeit und die steigenden Scheidungsraten. Seit den 1980er-Jahren forderten immer mehr politische Kräfte den Umstieg auf das „adult worker model“: Auch Frauen sollten sich eigenständig durch Erwerbsarbeit absichern. So stieg nach Angaben des Statistischen Bundesamts die Frauenerwerbstätigenquote in Westdeutschland von 54,3 Prozent im Jahr 1991 auf 72,4 Prozent im Jahr 2019 ([www.destatis.de](http://www.destatis.de), Erwerbstätigenquoten, Stand: Juli 2019). Der Unterhaltsanspruch nach einer Scheidung wurde

## KAPITEL 3

2007 endgültig (bei entsprechendem Alter der Kinder) aufgehoben. Die große Witwenrente wurde 2002 von 60 Prozent auf 55 Prozent abgesenkt, der Zugang erschwert. Zugleich wurde u. a. durch Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung die Erwerbstätigkeit von Müttern gefördert. Verschiedene Anreizsysteme beim Elterngeld förderten die Aufteilung der Sorgearbeit zwischen den Eltern. Ein Recht auf Teilzeit und ein Rückkehrrecht wurden – wenn auch unter sehr eingeschränkten Bedingungen – gesetzlich verankert. Mütter erhalten inzwischen pro Kind drei Rentenpunkte in der Rentenberechnung. Sie werden also so gestellt, als ob sie drei Jahre mit einem Durchschnittseinkommen in die Rentenversicherung eingezahlt hätten (bei Geburten vor 1992 werden 2,5 Jahre angerechnet). Außerdem werden bis zum zehnten Lebensjahr des Kindes beitragsfreie oder beitragsgeminderte Zeiten günstiger bewertet (Kinderberücksichtigungszeiten). Die Kindererziehung wird also als gesellschaftliche Aufgabe mit eigenständigen Rentenansprüchen anerkannt anstelle der abgeleiteten Ansprüche aus der Versorgungssehe. Diese gesamte Entwicklung wurde durch die Wiedervereinigung noch gefördert, da das DDR-Modell einer Vollzeit-Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern auch danach das Leitbild für die ostdeutschen Frauen blieb und auf Westdeutschland ausstrahlte.

Trotzdem ist Deutschland von einem echten „adult-worker-model“ weit entfernt. Der Staat fördert die Versorgungssehe nach wie vor durch das Ehegatten-Splitting (es kostet den Staat 22,6 Milliarden Euro pro Jahr, siehe Bach et al. 2020, S. 789), durch die Familienversicherung in der Krankenversicherung und durch die steuer- und sozialversicherungsfreien Minijobs. Die Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind nach wie vor unzureichend ausgebaut und teilweise teuer. Vor allem aber verlangen Unternehmen die volle Verfügbarkeit über den Einsatz der Arbeitskräfte auch zulasten des Privatbereiches. Hier hat der Staat wenig eingegriffen. Beschäftigte mit Betreuungsaufgaben weichen vor der Anforderung „Beruf geht vor Privatleben“ häufig auf Teilzeit aus. Und Frauen – vor allem häufig höher qualifizierte –, die beruflich nicht zurückstecken wollen, verzichten oft auf Kinder: Je höher die Erwerbsquote, desto niedriger ist die Geburtenrate. Die meisten Frauen in Westdeutschland stecken nach der Geburt des ersten Kindes

beruflich zugunsten der „Dazuverdienerinnen-Ehe“ zurück: Sie geht in Teilzeit (häufig im Niedriglohnbereich), er bleibt bei Vollzeit. So sinkt die Anzahl der in Vollzeit arbeitenden Frauen ab 30 Jahren und steigt auch später nur wenig wieder an. Auch Frauen ab 45 Jahren arbeiten zu über 50 Prozent in Teilzeit (Bundesagentur für Arbeit 2019, S. 11). Traditionelle Familienbilder, die Sogwirkung des Ehegattensplittings und schwierige Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt verstärken sich hier gegenseitig. Diese Frauen sind so lange finanziell abgesichert, wie ihre modernisierte Versorgungsehe funktioniert. Bei Scheidung, Arbeitslosigkeit oder Tod des Ehemannes droht aber Altersarmut. Das zeigt vor allem die finanzielle Situation von Alleinerziehenden: Sie tragen schon vor der Rente ein hohes Armutsrisiko, da sie meist nicht Vollzeit arbeiten können. Als Rentnerinnen sind sie häufig auf die Grundsicherung angewiesen.

Zusammenfassend kann konstatiert werden: Das konservative Modell der Versorgungsehe wurde zwar eingeschränkt und die Frauenerwerbstätigkeit gefördert; die eigenständigen Rentenansprüche von Frauen steigen entsprechend. Aber solange Frauen in der „Falle“ der Dazuverdienerinnen-Ehe bleiben – und dieses Modell scheint in Westdeutschland recht stabil zu sein –, wird das Problem nicht verschwinden. Die eigenen Rentenansprüche von Frauen werden weiterhin zu gering bleiben. Um das zu ändern, bedarf es u. a. einer Politik, die konsequenter als bisher auf dem Arbeitsmarkt die Rechte von Beschäftigten auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie stärkt und die Verfügungsgewalt von Unternehmen über die Beschäftigten einschränkt. Und es bedarf einer Re-Regulierung des Arbeitsmarktes durch existenzsichernde Löhne und stabile Beschäftigungsverhältnisse.

### **3.5 Falsche Antworten auf die Herausforderungen einer zukunftsfähigen Alterssicherung und erste Korrekturmaßnahmen**

#### *3.5.1 Das Scheitern der Drei-Säulen-Strategie*

Die mit der Riester-Rente nach der Jahrtausendwende eingeleitete Politik der Drei-Säulen-Alterssicherung hat bis heute tiefe Spuren hinterlassen. Zu reden ist hier nicht von einer Reform-, sondern von einer Deformpolitik. Denn infolge der mehrfachen Änderung des Rentenanpassungsverfahrens (konkret insbesondere durch den sogenannten Riester-Faktor und den Nachhaltigkeitsfaktor) folgen die Renten der allgemeinen Einkommensentwicklung seitdem nur noch abgebremst (zur Deformpolitik: Kaphegyi 2021b). Das Leistungsniveau der Rentenversicherung ist deshalb gesunken und wird weiter absinken. Priorität hatte dagegen für die Politik die Höhe der Beitragssätze. Diese dürfen bis 2030 ein Niveau von 22 Prozent nicht übersteigen.

Nun ist die Höhe des Rentenniveaus kein Nebenproblem. Von ihr hängt wesentlich ab, ob mit der Rente der erreichte Lebensstandard nach einem durchgängigen Arbeitsleben in etwa beibehalten werden kann und ob die Renten mit den Lohnerhöhungen Schritt halten. Darauf hinaus erschwert ein niedriges bzw. abgesenktes Rentenniveau es Niedrigverdiener\*innen, trotz langer Versicherungszeiten eine Altersrente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erreichen.

Wie soll die klaffende Versorgungslücke geschlossen werden, wenn die Auffassung dominiert, dass die gesetzliche Rentenversicherung dies *nicht* leisten kann bzw. nicht leisten soll? Seit dem Paradigmenwechsel in der Alterssicherung lautet die Position bekanntermaßen, dass die Lücken durch den Ausbau und die öffentliche Förderung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge gefüllt werden sollen. Trotz der Leistungseinschränkungen der gesetzlichen Rentenversicherung soll das Versorgungsniveau gehalten werden – so der Anspruch. Die private und betriebliche Vorsorge sollen also die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung ersetzen – und zwar umso stärker, je niedriger das Rentenniveau ausfällt.

Die vorliegenden empirischen Befunde lassen keinen Zweifel daran, dass diese Ergänzungsfunktion der zusätzlichen Vorsorge – trotz der staatlichen Förderleistungen – nicht realisiert worden ist und auch nicht realisiert werden kann. Grundlegende Voraussetzung für eine flächendeckende Wirkung war und ist, dass alle Versicherten tatsächlich betrieblich und/oder privat ausreichend, frühzeitig und zugleich dauerhaft vorsorgen. Die Daten zeigen aber, dass tatsächlich nur ein Teil der Beschäftigten dazu entweder in der Lage oder bereit war oder ist. So hat zwar die Zahl der Riester-Verträge (durch Zulagen und Steuervergünstigungen) in den Jahren bis 2015 bis auf 16,6 Millionen stark zugenommen. Aber seitdem steigt sie trotz wachsender Bevölkerungs- und Beschäftigungszahlen nicht mehr. Seit 2019 sinkt sie sogar, was sich in den nächsten Jahren fortsetzen dürfte (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2020, S. 148). Da eine Person mehrere Verträge abschließen kann, liegt die Zahl der riesternden Personen noch unter der Zahl der Verträge. Die geförderte private Altersvorsorge steckt ersichtlich in einer Krise. Die Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt und die Einkommen wie auch die weltweiten Niedrigzinsen lassen nicht erwarten, dass die Versicherten vermehrt neue Verträge abschließen. Das Gegenteil dürfte der Fall sein. Warum bei Niedrigzinsen und ungewissen Renditen in kapitalmarktabhängige Vorsorgeprodukte investieren? Allein die Information, dass mittlerweile mehr als ein Fünftel (!) der Riester-Verträge „ruhend gestellt“ sind, also aktuell nicht mehr bedient werden, lässt erkennen, dass sich erhebliche Absicherungslücken auftun. Nicht zuletzt steigende Arbeitslosenzahlen und die außerordentlich hohe Zahl von Beschäftigten in Kurzarbeit dürften zu einem Anstieg dieser Quote führen.

Es kommt es aber nicht allein auf die Verbreitung der Riester-Verträge an. Viele Beschäftigte (insbesondere im öffentlichen Dienst und in den Großunternehmen der Privatwirtschaft) sind zusätzlich im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge abgesichert, aber auch hier mit einem rückläufigen Trend. Insgesamt können trotz der finanziell aufwendigen Förderung allenfalls 60 Prozent der Beschäftigten (einschließlich Minijobber\*innen) irgendeine zusätzliche Alterssicherung aufweisen. Außen vor stehen vor allem jene, die im unteren Arbeits-

markt- und Beschäftigungssegment zu verorten sind. Auch die Erwartungen, das Betriebsrentenstärkungsgesetz von 2017 könnte den Abschluss von Betriebsrenten befördern, haben sich nicht erfüllt. Dieses Gesetz sollte für Arbeitgeber\*innen den Abschluss von Betriebsrenten erleichtern, da sie im Rahmen des sogenannten Partnerschaftsmodells keine Rentenansprüche mehr zusagen müssen. Es handelt sich nach dem Motto „pay and forget“ um reine Beitragszusagen. Beschäftigte wissen also nicht, wie hoch ihre späteren Rentenansprüche werden. Hinzu kommt, dass bei Arbeitslosigkeit keine Anwartschaften mehr aufgebaut werden. Und bei Kurzarbeit zählt als Bemessungsgrundlage für die Anwartschaften der reduzierte Bruttolohn – ohne Berücksichtigung des Kurzarbeitergelds.

Aber selbst wenn der Verbreitungsgrad bei der zusätzlichen Altersvorsorge höher läge: Entscheidend für die Bewertung des Dreisäulen-Konzepts ist die Höhe der zu erwartenden Zusatzrenten. Die Zahl der abgeschlossenen Verträge sagt darüber nichts aus, denn die Ergebnisse zeigen sich ja erst im Zeitverlauf der Vorsorge. Unklar ist, ob es sich um langfristig bediente oder um Neuverträge handelt, in welchem Lebensalter sich die Vertragsnehmer\*innen befinden, welche Höhe die Sparbeträge aufweisen und ob Verträge ausgelaufen oder gekündigt sind. Denn die Höhe einer kapitalfondierten Rente hängt grundlegend davon ab, wie hoch die Sparbeträge sind und wie lange sie eingezahlt werden. Nur eine langjährige, kontinuierliche Einzahlung – beginnend mit dem Berufseintritt und endend mit dem Berufsaustritt – garantiert eine hohe Rente.

Welche konkrete Höhe eine kapitalgedeckte Rente zum Auszahlungsbeginn und während des gesamten Auszahlungszeitraums aufweisen wird, lässt sich nicht prognostizieren. Die Rendite einer kapitalfondierten Altersvorsorge steht und fällt mit der Entwicklung auf den Kapitalmärkten. Für eine einzelne Person kommt es dabei nicht auf irgendwelche Durchschnittsrenditen an; es zählt der Vergleich zwischen den Einzahlungszeiträumen und dem konkreten Auszahlungsbeginn. Angesichts der wohl dauerhaften und weltweiten Niedrigzinsphase werden die Renditen „sicherer“ Altersvorsorgeverträge in Zukunft ausgesprochen niedrig ausfallen. Die Reduktion der Garantiezinsen

für Neuverträge deutet an, wohin die Reise geht. Die hohen Vertriebs- und Akquisitionskosten müssen außerdem in Abzug gebracht werden. Sicherheit gewährt bei Riester-Produkten allein die Nominalwertgarantie: Mindestens alle geleisteten Beiträge einschließlich der Zulagen müssen bei Beginn der Auszahlungsphase zur Verfügung stehen.

Zudem bleibt unberücksichtigt, dass die geförderten Riester-Renten – anders als bei der Rentenversicherung – weder die Risiken von Erwerbsminderungen und Hinterbliebenenversorgung abdecken noch mit einer expliziten Anpassungsdynamik ausgestaltet sind.

All das zeigt: Eine kapitalgedeckte Altersversorgung kann ein niedriges gesetzliches Rentenniveau nicht ersetzen. Wenn eine zusätzliche Vorsorge die gesetzlichen Leistungen ergänzt, ist das nicht zu problematisieren. Auch vor dem Paradigmenwechsel hatten Formen der privaten Vorsorge wie Lebensversicherung, privates Wohnungseigentum, Sparpläne usw. diese Aufgabe. Auch die von den Gewerkschaften vertretene und praktizierte betriebliche Altersvorsorge dient diesem Zweck. Aber um eine Ergänzung geht es in der Auseinandersetzung nicht, weder aktuell noch perspektivisch. Die Forderung nach einer Verbreiterung dieser Vorsorgeformen bis hin zu einer Verpflichtung zeigt: Sie soll eine auskömmliche gesetzliche Rente ersetzen und nicht ergänzen. Das ist der falsche Weg!

### *3.5.2 Korrekturen der Deformpolitik*

Die Euphorie über die Chancen einer kapitalgedeckten Altersvorsorge war zunächst groß. In der Politik, in den Wirtschaftswissenschaften, in den Medien und auch in breiten Kreisen der Bevölkerung übertrafen sich die Erwartungen – galt es doch, hohe Renditen zu erzielen und die Beschäftigten mit ihrer Alterssicherung an der Dynamik der internationalen Kapitalmärkte teilhaben zu lassen. Spätestens mit der Finanzkrise wurde diese Euphorie durch Ernüchterung abgelöst. Die systematisch „schlecht“ geredete umlagefinanzierte Rentenversicherung erwies sich gerade in Krisenzeiten als stabil und zuverlässig. Aufgrund der Zunahme von Altersarmut, aufgrund der Krise und Funktionsun-

## KAPITEL 3

fähigkeit privater Sicherungsformen und aufgrund der zunehmenden Abschmelzung der Lebensstandardsicherung durch die Deformpolitik der vergangenen zwanzig Jahre hat der Gesetzgeber mit ersten Reparaturmaßnahmen reagiert, die diese Konsequenzen eindämmen sollen: Seit 2014 – insbesondere auf Druck der Gewerkschaften sowie der Wohlfahrts- und Sozialverbände – sind kleinere und größere Korrekturen durchgesetzt worden, die die Rentenversicherung wieder stärken und deren Leistungen verbessern. Zu nennen sind vor allem

- die Verlängerung der angerechneten Kindererziehungszeiten für Geburten vor 1992 (Mütterrente),
- die mehrfache Ausweitung von Zurechnungszeiten bei der Berechnung von Erwerbsminderungsrenten (allerdings nur für Neuzugänge),
- das Vorziehen der abschlagsfreien Rente für besonders langjährig Versicherte von 65 Jahren auf 63 Jahre (allerdings schrittweise Anhebung der Altersgrenze wieder auf 65 Jahre),
- der Abschluss der Rentenüberleitung in den neuen Bundesländern bis 2025 (schrittweise Angleichung des aktuellen Rentenwerts; zugleich Abschmelzung der Hochwertung),
- die Festlegung von „Haltelinien“ beim Rentenniveau (48 Prozent) und den Beitragssätzen (22 Prozent) bis zum Jahr 2025,
- die Einführung einer sogenannten Grundrente und von Rentenfreibeträgen bei der Grundsicherung im Alter ab 2021.

Diese Regelungen können an dieser Stelle nicht in Gänze analysiert und bewertet werden. Aber drei Bereiche sind der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* besonders wichtig.

### A) Erwerbsminderungsrente

In den vergangenen Jahren mussten immer mehr Erwerbsgeminderte ihre Renten durch Leistungen der Grundsicherung aufstocken, da die Zahlbeträge äußerst niedrig lagen. Nahmen im Jahr 2003 nur 4,1 Prozent der Erwerbsminderungsrentner\*innen aufstockende Grundsicherungsleistungen in Anspruch, waren es im Jahr 2019 bereits

14,7 Prozent (Deutsche Rentenversicherung 2020, S. 74). Der Gesetzgeber hat in den vergangenen Jahren beachtliche Maßnahmen ergriffen, um erwerbsgeminderte Menschen besserzustellen. So wurden – allerdings nur für Neurentner\*innen – die Renten schrittweise so berechnet, als ob sie bis zur Regelaltersgrenze (aktuell 65 Jahre und 8 Monate) gearbeitet hätten (Zurechnungszeiten). Die letzten vier Jahre vor Rentenbeginn wurden durch eine Günstigkeitsprüfung besser bewertet. Dadurch stiegen die durchschnittlichen Erwerbsminderungsrenten um 44 Euro pro Monat.

Diese Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten sind richtig und schließen eine Sicherungslücke, die Erwerbsgeminderte in der Vergangenheit in vielen Fällen zu einem Leben in Armut verurteilte. Die Verbesserungen greifen aber nur für die Zukunft. Erwerbsgeminderte, die bereits in Rente sind, sind davon ausgeschlossen. Diese Benachteiligung ist verfassungsrechtlich fragwürdig und sozialpolitisch falsch. Die verbesserte Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten vor 1992 und die neu eingeführte Grundrente gelten hingegen auch für diejenigen Rentner\*innen, die bereits in Rente sind. Dies muss auch für Erwerbsminderungsrenten gelten.

#### B) Haltelinien beim Rentenniveau

Durch die Festlegung von Haltelinien beim Rentenniveau hat die Politik eingeräumt, dass die Absenkung des Rentenniveaus ein Fehler und zu korrigieren war. Das Rentenniveau soll bis 2025 nicht unter 48 Prozent sinken. Allerdings bleibt offen, was in den Jahren nach 2025 passiert. Die Begründung, die die Bundesregierung für die Niveaustabilisierung nennt, gilt aber zweifelsohne auch für die Jahre danach: „Ein angemessenes und stabiles Sicherungsniveau vor Steuern ist wichtig für die Akzeptanz der gesetzlichen Rentenversicherung. Es muss generationenübergreifend vertrauensbildende Zusagen geben“ (Deutscher Bundestag 2018, S. 1).

#### C) Grundrente

Zum 1. Januar 2021 trat die im August 2020 nach langer politischer Diskussion beschlossene Grundrente in Kraft. Wie sich die Einfüh-

rung der Grundrente jedoch praktisch auswirkt, wird erst sehr viel später ersichtlich werden. Der Grund dafür ist, dass die Prüfung der Anspruchsberechtigung für die Grundrente eine umfassende Überprüfung der Versicherungsverläufe der Versicherten und darüber hinaus eine Einkommensprüfung erfordern. Daraus resultiert ein ungemein aufwendiges Verwaltungsverfahren. Die ersten Bescheide zur Grundrente werden deshalb nicht vor Juli 2021 erstellt werden. Zu erwarten ist, dass im Ergebnis etwa 1,2 Millionen Menschen in unterschiedlicher Art und Weise profitieren werden, vor allem Frauen (Geyer et al. 2020, S. 13).

Eine Bedürftigkeitsprüfung entsprechend der Grundsicherung findet nicht statt, lediglich eine Einkommensprüfung ist vorgesehen, einschließlich des Einkommens von Ehepartner\*innen, bei dem allerdings Freibeträge berücksichtigt werden. Etwa 1,3 Milliarden Euro werden laut Presseberichten damit jährlich in die Verbesserung der Alterseinkommen von langjährig erwerbstätigen Rentner\*innen investiert. Der ursprünglich im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode vorgesehene Berechtigtenkreis hätte dagegen nur bei etwa 110.000 Menschen gelegen. Insoweit ist die Einführung der Grundrente ein sozialpolitischer Fortschritt. Dieser darf aber nicht überschätzt werden.

Der Begriff der Grundrente erweckt den Eindruck, die neue Leistung biete Versicherten einen Mindestsockel an Ansprüchen. Die damit verbundenen Erwartungen löst die Grundrente aber nicht ein. Berechtigte Erwartungen werden deshalb absehbar enttäuscht werden. Sie bietet nur einem eingeschränkten Kreis von Versicherten einen Zuschlag zur eigentlichen Renten: Sie soll sicherstellen, dass Versicherte, die über viele Jahre hinweg Beiträge gezahlt hatten (langjährig Versicherte ab 33 Versicherungsjahren), einen Zuschlag zur Rente erhalten, wenn sie in ihrem Erwerbsleben insgesamt nur zwischen 30 und 80 Prozent des Durchschnittseinkommens verdient hatten. Diese Grundrente schreibt also – wenn auch erheblich modifiziert – die vorangegangenen Renten nach Mindesteinkommen bezüglich Mindestentgeltpunkten fort. Sie unterscheidet sich aber davon u. a. durch die vorgesehene Einkommensprüfung. Eine Einkommensprüfung jedoch widerspricht Grundprinzipien der Rentenversicherung: Eine einkommensabhän-

gige Grundrente ist keine Rente, und eine nicht an der allgemeinen Existenzsicherung orientierte Ausgestaltung der Leistung widerspricht der Etikettierung der Leistung als Grundrente ebenfalls.

Besonders von Altersarmut bedrohte Personengruppen erhalten aber keine Aufstockung ihrer Entgeltpunkte, wenn sie aufgrund einer kürzeren versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit die für den Anspruch notwendigen Grundrentenjahre nicht erreichen. Nur etwa ein Fünftel der Grundsicherungsberechtigten wird von der Grundrente profitieren. Die Grundrente führt insofern zu Einkommensunterschieden zwischen Menschen mit langjährigen Beschäftigungszeiten (einschließlich Kindererziehungs- und Pflegezeiten, aber ohne Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II/Hartz IV) und solchen, deren Beschäftigungszeiten den Grenzwert von 33 Jahren nicht erreichen. Wie das DIW (Geyer et al. 2020, S. 14f.) nachgewiesen hat, profitieren von der Grundrente deshalb nicht die Ärmsten, sondern vorwiegend das nächststärkste Quintil.

Die Anspruchsberechtigten werden nach einer Prognose des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales einen Grundrentenzuschlag von gut 75 Euro (brutto), höchstens jedoch etwa 418 Euro (brutto) zu ihrer Rente erhalten. Damit auch die Älteren, die Leistungen der Grundsicherung oder Wohngeld beziehen, von der Grundrente profitieren (in der Grundsicherung werden Rentenleistungen normalerweise vollständig angerechnet), erhalten Grundrentenberechtigte einen Freibetrag. Für viele Grundrentenbezieher\*innen liegt der eigentliche Mehrwert der neuen Leistung vor allem in dem Freibetrag, nicht unbedingt in dem Grundrentenzuschlag selbst. So ist es etwa durchaus denkbar, dass Grundrentenberechtigte zwar nur einen Zuschlag von wenigen Euro erhalten, aber zusätzlich zum bisherigen Einkommen bis zur Hälfte des Regelbedarfs der Stufe 1 in der Grundsicherung nicht auf einen Grundsicherungsanspruch angerechnet bekommen. Trotz eines geringeren Grundrentenzuschlages hätten die Berechtigten im Monat ein bis zu 223 Euro (2021) höheres Einkommen. Indem die Freibetragsberechtigten entweder schon in der Grundsicherung sind oder neu hineinwachsen, fallen sie auch unter die schärferen Regelungen der Grundsicherung zur Einkommens- und Vermögensprüfung.

Mit der Kombination aus Grundrentenzuschlag und Freibetrag kommt es zu einer im deutschen Sozialstaat bislang nicht bekannten Verschränkung von Fürsorge- und Versicherungsleistungen. Leistungen der Grundsicherung wurden bislang vorrangig durch den individuellen Bedarf bestimmt. Alle Grundsicherungsbezieher\*innen wurden grundsätzlich gleich behandelt, bei wenigen Ausnahmen, zu denen etwa die seit 2018 eingeführten Freibeträge für Leistungen aus der privaten und betrieblichen Altersvorsorge zählen. Dass erworbene Ansprüche im System der Rentenversicherung mit den Freibeträgen in der Grundsicherung Ansprüche in einem eigentlich bedarfsorientierten Grundsicherungssystem prägen, verletzt gleichzeitig das Finalitätsprinzip in der Grundsicherung und das Äquivalenzprinzip in der GRV. Mit den Freibeträgen in der Grundrente werden Leistungsbezieher\*innen erster, zweiter und dritter Klasse innerhalb der Grundsicherung geschaffen. Auch bei nur geringfügig abweichenden Versicherungsverläufen erwerben Grundsicherungsberechtigte mit Grundrentenanspruch deutlich höhere Einkommen als Grundsicherungsberechtigte ohne Grundrentenanspruch.

- Leistungsberechtigte erster Klasse wären Versicherte, die Anspruch auf eine Grundrente haben und zusätzlich privat oder betrieblich vorgesorgt haben, gerade wenn sie darüber hinaus nach Renteneintritt weiter arbeiten. Sie profitieren von mehreren Freibeträgen und können dadurch auch in der Grundsicherung vergleichsweise hohe Beiträge erwirtschaften.
- Leistungsberechtigte zweiter Klasse wären Grundsicherungsberechtigte, die auch grundrentenberechtigt sind und vom Grundrentenzuschlag und dem Freibetrag profitieren.
- Leistungsberechtigte dritter Klasse wären künftig diejenigen, die die Anspruchsvoraussetzungen von 33 Grundrentenjahren nicht erreichen und deshalb weder einen Zuschlag erhalten noch vom Freibetrag profitieren. Dies dürfte der größte Teil der Menschen sein, denen Armut im Alter droht. Etwa 78 Prozent aller Grundsicherungsbezieher\*innen ab 65 Jahren kommen auf weniger als 35 Erwerbsjahre (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016a, S. 127).

Die Grundrente ist als ein Beitrag zur verbesserten Anerkennung der Lebensleistung von Versicherten mit geringen Einkommen dennoch grundsätzlich zu begrüßen. Sie ist insbesondere dazu geeignet, verdeckte Armut zu bekämpfen und die drohende Altersarmut von Geringverdiener\*innen zu mildern und zum Teil zu beseitigen. Ein wichtiges, zu begrüßendes Element der Grundrente ist, dass sie nicht nur für künftige Rentner\*innen, sondern auch für Bestandsrentner\*innen gilt. Als Neuerung ist zudem zu begrüßen, dass die Grundrente nicht auf Antrag gewährt wird, sondern dass die Anspruchsberechtigung durch einen Datenabgleich festgestellt wird. Damit kann die Grundrente dazu beitragen, verdeckte Armut zu verringern. Für eine umfassende Bekämpfung von Altersarmut sind aber weitergehende Maßnahmen im Rahmen der Grundsicherung sowie auf dem der Alterssicherung vorgelagerten Arbeitsmarkt unverzichtbar.

### *3.5.3 Ausweitung der kapitalmarktabhängigen Vorsorge?*

Die demografische Entwicklung wird für rentenpolitische Verunsicherungen genutzt: Wie kann die demografische „Katastrophe“, die immer wieder beschworen wird und der die GRV angeblich hilflos ausgeliefert ist, verhindert werden? Ist nicht doch die Absicherung über den Kapitalmarkt die bessere Alternative zur umlagefinanzierten GRV? Bedient und begünstigt werden in diesem angstbesetzten Diskurs die Interessen der Kapitalseite, insbesondere die Interessen der großen Akteure auf den Finanzmärkten. Diese Interessen können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Ein Anstieg der Beitragssätze für die Rentenversicherung (wie auch in den anderen Sozialversicherungszweigen) muss vermieden werden, um die Unternehmen nicht durch hohe Arbeitgeberbeiträge (bei denen es sich ja um einen Teil der Personalgesamtkosten handelt; Stichwort: Lohnnebenkosten) zu belasten. Die Finanzierung der Alterssicherung soll stattdessen immer stärker von den Beschäftigten allein übernommen werden.

## KAPITEL 3

- Die Finanz- und Versicherungsindustrie hat ein großes Profitinteresse an einem weiteren Ausbau der privaten Vorsorge für den Verkauf ihrer Produkte (Privat- und Betriebsrenten, Fonds, Banksparpläne usw.).

Aus dieser kapitalorientierten Sicht können und sollen Beitragssatzsteigerungen durch drei zentrale „Stellschrauben“ vermieden werden:

- Das Leistungsniveau der Rentenversicherung muss weiter abgesenkt werden. Die Rentenanpassungen nach 2025 dürfen der Lohnentwicklung nur gemindert folgen, was sich in einem fortlaufenden Rückgang des Rentenniveaus niederschlägt.
- Die kapitalbasierte Altersversorgung muss auf ein breiteres Fundament gestellt, mit Verpflichtungen verknüpft sowie einfacher und vor allem attraktiver ausgestaltet werden, um auch im Umfeld von niedrigen Zinsen eine Alternative zur Umlagefinanzierung darzustellen.
- Der Anstieg der Rentenbezugsdauer (infolge der steigenden Lebenserwartung) muss durch eine weitere Heraufsetzung der Regelaltersgrenze gestoppt werden.

Unübersehbar ist, dass im Vorfeld der Bundestagswahlen und der neuen Legislaturperiode von interessierter Seite trotz aller Negativerfahrungen an einer weiteren Teilprivatisierung der Alterssicherung festgehalten wird. Die kapitalfundierte Altersvorsorge soll mehrfach ausgeweitet, verbessert, vereinfacht und stärker gefördert werden. Benannt wird die Erhöhung und Dynamisierung der Riester-Grundzulagen, eine deutliche Vereinfachung der Förderbedingungen, eine einheitliche Gestaltung der steuerrechtlichen Regelungen, eine Vereinfachung der Zulageverfahren sowie eine bessere Information und eine Erhöhung der Transparenz.

An Bedeutung gewinnt vor allem die Vorstellung, ein Standard- oder Basisprodukt (oder auch mehrere, nach Risikoklassen differenzierte Produkte) bereitzustellen. Statt der unübersichtlichen, teuren und renditeschwachen Vorsorgeprodukte, die von Banken und Versi-

cherungen im Rahmen der Riester-Förderung angeboten werden, soll dieses Standardprodukt einfach, transparent und kostengünstig sein. Die Verwaltung der individuellen Vorsorgekonten wie auch die Kapitalanlage kann dabei auch durch öffentliche Träger erfolgen.

Allerdings ändert all dies nichts an dem Problem niedriger Renditen im Umfeld einer globalen Niedrigzinspolitik. Als „Rettungssanker“ in dieser Not der niedrigen Renditen wurde und wird in der politischen und wissenschaftlichen Debatte vermehrt vorgeschlagen, auf Garantiezusagen (hinsichtlich Auszahlungshöhe und Kapitalwerterhalt) gänzlich zu verzichten. Damit sollen Produktanbieter auch weltweit in Aktien und Fonds investieren können, um über diesen Weg die Renditen hoch zu halten. Um das Prinzip einer kapitalfondierten Altersvorsorge überhaupt noch schmackhaft zu machen – und nicht zuletzt mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Interessen des Banken- und Versicherungssektors –, wird damit das Kernversprechen von Alterssicherung aufgegeben, nämlich Sicherheit und Verlässlichkeit der Alterseinkünfte zu gewährleisten.

An Bedeutung gewinnt auch die Forderung, vom Prinzip der Freiwilligkeit bei der privaten und betrieblichen Vorsorge abzuweichen und eine (nach unterschiedlichen Maßstäben zu gestaltende) Pflicht zur zusätzlichen Altersvorsorge einzuführen. Dabei verschwimmen im Ergebnis die Grenzen zwischen privater und betrieblicher Vorsorge. Unterschieden wird dabei zwischen einer Absicherungspflicht (Obligatorium) für alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und einer (eingeschränkten) Freiwilligkeit. Bei der (eingeschränkten) Freiwilligkeit werden die Beschäftigten zwar durch die Arbeitgeber\*innen automatisch angemeldet, haben aber die Möglichkeit des Widerspruchs (opt-out) oder einer Befreiungsmöglichkeit bei Vorliegen einer gleichwertigen Vorsorge.

Ein solch umfassender Einstieg der Alterssicherung in die Welt der Kapital- und Finanzmärkte wirft jedoch mehr Fragen und Probleme auf, als Antworten und Lösungen zu bieten:

- Auch ein Obligatorium würde nicht zu einer flächendeckenden Absicherung führen. Denn Personen, die wegen Krankheit, Behin-

derung, Kindererziehung, Pflege oder Arbeitslosigkeit zwischenzeitlich oder gar längerfristig nicht erwerbstätig sind, bleiben im Alter unversorgt.

- Einen Solidarausgleich kennt die zusätzliche Vorsorge nicht. Es herrscht das reine Äquivalenzprinzip von Beitrag und Leistung. Beitragszahlungen des Bundes oder anderer Versicherungsträger für Zeiten von Krankengeldbezug, Elternschaft, Arbeitslosigkeit und Pflege gibt es ebenso wenig wie Ausgleichselemente bei der Rentenberechnung für Zeiten geringer Verdienste (Höherwertung, Zurechnungszeiten, Anrechnungszeiten). Eine soziale Komponente zeigt sich nur bei der staatlichen Förderung durch Zulagen (in Abhängigkeit vom Einkommen und der Kinderzahl) bzw. durch Steuervergünstigungen.
- Schwierig ist es, neben dem Alter auch die Risiken Erwerbsminderung und Tod (Hinterbliebenenrenten) abzudecken. Dies ist zwar durchaus möglich, wäre aber wohl mit deutlichen Abstrichen beim Leistungsniveau der Altersrenten verbunden. Und ungelöst ist, wie eine ausreichend hohe betriebliche Rente bei Erwerbsminderung gewährleistet werden soll, wenn die Erwerbsminderung bereits in jüngeren Jahren eintritt und keine Möglichkeit bestanden hat, ausreichend lange vorzusorgen.
- Als Maßstab für die Einführung einer Pflicht soll allein der Verbreitungsgrad der zusätzlichen Vorsorge gelten. Von der Frage, wie hoch die ausgezahlten Riester- oder Betriebsrenten ausfallen, welche Erträge auf den Kapital- und Aktienmärkten zu erwarten sind und mit welchen Risiken zu rechnen ist, ist nicht mehr die Rede. Wenn aber tatsächlich alle Beschäftigten in Deutschland (und auch in vielen anderen Staaten) zusätzlich und dauerhaft mit 4 Prozent oder mehr ihres Einkommens vorsorgen, müssen riesige Anlagevolumina auf den Märkten untergebracht werden. Wenn das Geld in Aktien angelegt und auf Garantien weitgehend verzichtet wird, führt das zu unwägbaren Risiken. Renditen lassen sich nicht garantieren; sie unterscheiden sich je nach Jahr des Beginns der Einzahlung und der dann folgenden Auszahlung. Deshalb ist es bei kapitalgedeckten und damit kapitalmarktabhängigen Altersvorsorgeleistungen systemisch

überhaupt nicht möglich, ein definiertes Leistungsziel „Ausgleich der Versorgungslücke“ vorzugeben. Erst recht ist nicht abschätzbar, ob und inwieweit die kapitalmarktabhängigen Renten im Laufe der Ruhestandsphase mit der allgemeinen Einkommens- und Preisentwicklung Schritt halten.

### *3.5.4 Weitere Heraufsetzung und Dynamisierung der Regelaltersgrenze?*

Obwohl die schrittweise Heraufsetzung der (abschlagsfreien) Regelaltersgrenze auf 67 Jahre noch voll im Gang und erst 2030 abgeschlossen ist, mehren sich Forderungen, sie noch stärker anzuheben (bis auf 70 Jahre und mehr) und/oder an die steigende Lebenserwartung zu koppeln (Dynamisierung der Regelaltersgrenze). Ein solcher Weg ist unverantwortlich. Denn selbst wenn die (mittlere) Lebenserwartung weiter steigt, bedeutet das nicht, dass parallel dazu auch die Fähigkeit wächst, tatsächlich länger – bis weit über das 67. Lebensjahr hinaus – zu arbeiten. Die Forderung nach höheren Altersgrenzen beruht insofern auf der schlichten Annahme, dass Renteneintritt und Berufsausritt gleichzusetzen sind. Tatsächlich lässt sich das Rentenalter durch einen Gesetzesbeschluss auf einfache Art verändern. Die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, die gesundheitliche und berufliche Leistungsfähigkeit älterer abhängig Beschäftigter und damit die Dauer der Beschäftigung kann der Gesetzgeber hingegen nicht bestimmen oder verordnen.

Gesundheitszustand und Mortalitätsrisiko differieren stark nach dem sozialen Status, wie eine Fülle von internationalen und auch deutschlandspezifischen Untersuchungen zeigen. Dies gilt sowohl für die mittlere Lebenserwartung (bei der Geburt) als auch für die fernere Lebenserwartung (etwa ab Erreichen des 60. oder 65. Lebensjahres): Je niedriger der Status – gemessen an Merkmalen wie Einkommen, Qualifikation, Lebensbedingungen und Art der Berufstätigkeit –, desto größer sind die Risiken, zu erkranken und auch früh zu versterben (Haan et al. 2017). Gerade im fortgeschrittenen Lebensalter prägen sich diese sozia-

## KAPITEL 3

len Ungleichheiten im besonderen Maße aus, da sich die physischen und psychischen Belastungen – verbunden mit geringeren materiellen, sozialen und kulturellen Ressourcen – über den Lebens- und Erwerbsverlauf hinweg kumulieren. Die Zugewinne der ferneren Lebenserwartung fallen deswegen in den unteren Statusgruppen deutlich geringer aus als in den mittleren und vor allem in den höheren Statusgruppen. Nicht alle Älteren haben die positive Entwicklung der Lebenserwartung im gleichen Maße mitgemacht, und sie werden sie auch in Zukunft nicht mitmachen. Die Vorstellung, dass sich die Arbeitsbedingungen durch den wirtschaftsstrukturellen Wandel quasi im Selbstlauf weiter verbessern würden, erweist sich ebenfalls als fragwürdig. Differenzierte Analysen zeigen, dass sich vielmehr Belastungsschwerpunkte und Belastungen zwischen verschiedenen Beschäftigtengruppen verschieben. Auffällig ist vor allem die deutliche Zunahme bei den psychischen Anforderungen und Belastungen.

In einer Reihe von Berufen und Tätigkeiten haben gerade solche Leistungsmerkmale ein besonderes Gewicht, die sich im Alter reduzieren. Das gilt für Berufe, die

- mit starken körperlichen Belastungen verbunden sind (z. B. körperliche Schwerarbeit oder einseitige Belastungen),
- einem hohen Arbeitstempo unterliegen (z. B. Band- und Akkordarbeit),
- mit ungünstigen Arbeitszeitregelungen (Wechselschicht- und Nachtarbeit) einhergehen,
- unter ungünstigen Arbeitsumgebungseinflüssen (z. B. Hitze, Lärm, Nässe, Schmutz) durchgeführt werden müssen,
- hohe psychische Anforderungen stellen.

Das beeinträchtigt die Chancen Älterer beträchtlich, länger zu arbeiten. Für zahlreiche Berufe und Arbeitsplätze gibt es insofern begrenzte Tätigkeitsdauern, d. h. faktische Höchstaltersgrenzen, die eine Weiterarbeit bis ins höhere Alter hinein kaum möglich machen (so z. B. im Gesundheitswesen, in Montagebereichen der Automobilindustrie, im Transport- und Verkehrs wesen oder im Bauhaupt- und Bauneben-

gewerbe). Die Berufe des Dachdeckers (Männer) und der Krankenpflegerin (Frauen) sind die typischen, aber keineswegs einzigen Beispiele für diese Problemlagen. Häufig kumulieren die Risiken im Alter, da diese abhängig Beschäftigten aufgrund niedrigerer Einkommen auch niedrigere Renten zu erwarten haben und weniger privat vorsorgen konnten.

Auf der anderen Seite gibt es viele Beschäftigten, die sehr wohl fähig und bereit bzw. wegen der steigenden Altersgrenzen gezwungen sind, länger zu arbeiten und die abschlagsfreie Regelaltersrente erst später zu beziehen. Die zunehmende Erwerbsbeteiligung Älterer auch in den rentennahen Jahrgängen weist darauf hin. Dies betrifft aber – grob gesprochen – eher die besser Qualifizierten, die unter belastungsärmeren Bedingungen beschäftigt sind, deren Einkommen im mittleren und höheren Segment liegt und die deshalb auch häufig zusätzlich privat für das Alter vorsorgen.

Eine weitere pauschale Anhebung der Regelaltersgrenze wird diese soziale Polarisierung weiter verschärfen. Während qualifizierte Beschäftigte mit einem in der Regel besseren Gesundheitszustand und leichteren Arbeitsbedingungen länger arbeiten können und werden – auch weil die Unternehmen angesichts des Fachkräftebedarfs daran ein wachsendes Interesse haben –, sind weniger qualifizierte Beschäftigte sowohl wegen ihres Gesundheitszustandes als auch aufgrund der belastenden Arbeitsbedingungen dazu häufig nicht in der Lage. Sie müssen entweder hohe Rentenabschläge von ihren ohnehin geringen Renten in Kauf nehmen, oder es droht ihnen dauerhafte Arbeitslosigkeit mit der Gefahr, auf das dürftige Absicherungsniveau der Grundsicherung für Arbeitsuchende/SGB II verwiesen zu werden.

Zu einem grundlegenden Umbruch bei der Regelung der Altersübergänge käme es, wenn die Anhebung der Altersgrenzen an den Anstieg der ferneren Lebenserwartung gekoppelt würde. Der Vorschlag erscheint auf den ersten Blick einleuchtend. Auch sind Dynamisierungsregelungen für die Rentenversicherung (Rentenformel und Rentenanpassungsformel) nichts Neues. Gleichwohl ist nicht nur ungewiss, welche abhängig Beschäftigten tatsächlich in der Lage sind, länger zu arbeiten. Unklar ist zudem, wie sich der Arbeitsmarkt über 2030

hinaus entwickelt. Auf einen Automatismus, der sicherstellt, dass die Unternehmen immer Arbeitsplätze in ausreichender Zahl für die (weiterarbeitenden) Älteren bereitstellen, kann nicht gesetzt werden. Dafür sind die Unwägbarkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu groß – auf der Angebotsseite die Größenordnung von Zuwanderung und Erwerbsbevölkerung, auf der Nachfrageseite die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die entsprechende Zahl und Struktur der Arbeitsplätze. Welches Wachstum von Produktion und Produktivität ist zu erwarten? Welche Folgen für die Zahl und Struktur der Arbeitsplätze sowie für die Qualifikationsanforderungen hat die Digitalisierung der Arbeitswelt? Was ist, wenn infolge einer erneuten, womöglich weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise die Arbeitslosigkeit steil ansteigt, insbesondere bei den Älteren?

Die Anhebung des Rentenalters wäre bei einer solchen Koppelung an die Lebenserwartung nicht mehr das Ergebnis eines konkreten politischen Willensbildungsprozesses. Die Politik hat sich jedoch laufend mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu befassen und muss entsprechend reagieren. Durch eine vorgegebene automatische Anpassung könnte den Besonderheiten der Alterssicherung und der jeweiligen demografischen und ökonomischen Entwicklung nicht mehr Rechnung getragen werden. Eine solche Entmachtung von Politik und Parlament führt dazu, Regelungen, die für die Lebenslage der Mehrheit der Bevölkerung grundlegend sind, ohne Rücksicht auf die konkreten Folgen als alternativlos erscheinen zu lassen.

### **3.6 Reformvorschläge der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik**

#### **3.6.1 Grundsätze**

Bei den Reformvorschlägen im Bereich der Alterssicherung gibt es keine „einfachen“ Lösungen. Vielmehr sind sehr unterschiedliche Politikfelder und Akteur\*innen angesprochen. Es ist zwischen Maßnahmen zu unterscheiden, die kurzfristig oder erst mittel- und lang-

fristig greifen. Es müssen auch (verfassungs)rechtliche Restriktionen berücksichtigt werden. Im Folgenden soll einerseits die generelle Linie der rentenpolitischen Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* deutlich werden. Gleichzeitig werden einzelne Vorschläge und Forderungen, die noch nicht eindeutig geklärt sind, ergebnisoffen zur Diskussion gestellt.

Das Ziel, auch im Alter uneingeschränkt am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können, lässt sich nur verwirklichen, wenn die ältere Generation materiell und sozial abgesichert ist. Erst soziale Sicherheit ermöglicht eine Lebensplanung auch über die Erwerbsphase hinaus. Deshalb bedarf es einer auskömmlichen Rente, die am erreichten Lebensstandard anknüpft, die der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst wird und die nach einem langen Versicherungsleben deutlich oberhalb der Grundsicherungsschwelle liegt. Dies ist und bleibt Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Vertrauen in die Rente ist ein wesentlicher Faktor für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Dies gilt gerade in Zeiten einer sich rapide wandelnden Welt.

Für das Ziel der Lebensstandardsicherung und Armutsvermeidung im Alter ist auch der Arbeitsmarkt von großer Bedeutung. Er muss ausreichend hohe Löhne und stabile Beschäftigungsverhältnisse garantieren. Denn die Höhe der individuellen Rente spiegelt die Stellung der Versicherten im Erwerbsleben wider. Kurze, unterbrochene Phasen der Erwerbstätigkeit und/oder niedrige Löhne führen zu niedrigen Renten. Unverzichtbar ist deshalb, dass mehr Menschen erwerbstätig sein können. Dafür muss auch die Frauenerwerbsquote – vor allem die Vollzeitarbeit – weiter gesteigert werden.

Ein stabiler Arbeitsmarkt ist die beste Vorsorge gegen Altersarmut. Es ist zwingend erforderlich, dass der Mindestlohn kurzfristig auf 12 Euro erhöht wird, damit Armut trotz Arbeit verhindert wird und höhere Rentenanwartschaften erworben werden können. Der Mindestlohn sichert nach unten ab. Daneben braucht es gute und hohe Tariflöhne, von denen alle Beschäftigten profitieren können. Dafür ist die Tarifautonomie gesetzlich zu stärken und die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen zu erleichtern.

Beschäftigte müssen die Möglichkeit haben, bis zum Rentenalter in

Gesundheit zu arbeiten. Das setzt eine Humanisierung der Arbeitswelt voraus: Gesundheitliche Präventionsmaßnahmen, Qualifizierung und Weiterbildung müssen für Unternehmen verpflichtend werden.

Unbestritten steht die Rentenversicherung unter den Bedingungen des demografischen, ökonomischen und sozialen Wandels vor großen Herausforderungen. Deshalb ist eine mutige Reformpolitik unverzichtbar. Es geht darum, die Rentenversicherung vor weiteren Angriffen zu schützen und die bewährten Prinzipien zu verteidigen, zugleich aber auch den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden.

### *3.6.2 Stabilisierung und Erhöhung des Rentenniveaus*

Die Rente muss sicherstellen, dass der im Laufe des Erwerbs- und Versicherungslebens erarbeitete Lebensstandard weitgehend beibehalten werden kann. Da die Höhe einer persönlichen Altersrente vom gesamten Erwerbsverlauf abhängt, existiert kein allgemeines Maß, wie hoch die Rente bei Renteneintritt ausfällt und in welchem Verhältnis diese zum vorherigen Arbeitsentgelt steht. Dennoch hat die Höhe des Rentenniveaus eine zentrale Bedeutung für die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung. Das Sicherungsniveau (netto vor Steuern) verdeutlicht nämlich, inwieweit Lohnsteigerungen über die Rentenanpassung weitergegeben werden. Sinkt das Niveau, dann heißt das, dass die Rentenanpassung der Lohnentwicklung nur noch gebremst folgt und dass die Versorgungslücken im Altersübergang größer werden. Genau das ist seit Jahren der Fall. Der Großteil der abhängig Beschäftigten muss mit einem empfindlichen Einkommensrückgang im Altersübergang rechnen, wenn dieser Sinkflug nicht gestoppt wird. Deshalb war die Entscheidung der Bundesregierung richtig, bis zum Jahr 2025 zumindest eine „Haltelinie“ von 48 Prozent einzuziehen. Das ist ein wichtiges Signal für die Zeit nach 2025. Eine dauerhafte Stabilisierung dieses Niveaus (unter Herausrechnung aller statistischer Sondereffekte) ist deshalb ein zentrales Ziel: das Rentenniveau darf auch nach 2025 auf keinen Fall unter 48 Prozent abgesenkt werden. Sinnvoll wäre eine Wiederanhebung auf mindestens 50 Prozent.

### 3.6.3 Finanzierung: Entwicklung von Beitragssätzen und Bundeszuschüssen

Kurz- und mittelfristig ist die Finanzierung der Rentenversicherung bei gegebenen Beitragssätzen gesichert. Der Rentenversicherungsbericht und der Alterssicherungsbericht der Bundesregierung von 2020 zeigen, dass für das Jahr 2025 – trotz der Corona-Krise – ein Beitragssatz von 19,9 Prozent erwartet wird (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2020, S. 12), um ein Rentenniveau von 48,4 Prozent (bzw. 49,4 Prozent in der durch einen Statistikeffekt erhöhten Berechnung) zu sichern, ohne dass zusätzliche Bundesmittel gebraucht werden. Zweifelsohne hinterlässt die Corona-Krise ihre Spuren in der Rentenversicherung, da die Löhne und damit auch die Renten langsamer steigen werden. Einen Bedarf an zusätzlichen Kürzungsmaßnahmen gibt es aber nicht.

Wenn in Zukunft infolge der demografischen Verschiebungen der Anteil der Rentenempfänger\*innen im Verhältnis zu den (beitrags- und steuerzahlenden) Erwerbstätigen steigt, steigen unzweifelhaft auch die Ausgaben. Ein ausgebauter Sozialstaat kann kein „billiger“ Staat sein. Einen „Rest-Sozialstaat“ können sich nur die Reichen leisten. Unstrittig ist, dass die Beitragssätze spätestens ab 2025 über die gesetzlichen Haltelinien von 20 Prozent und von 22 Prozent (bis 2030) steigen werden. Einen dauerhaft niedrigen Beitragssatz kann es nicht geben. Die abhängig Beschäftigten müssten ihn an anderer Stelle teuer bezahlen – entweder durch hohe Beiträge für die private Altersvorsorge, die ihre Nettoeinkommen schmälern würden, oder durch große Altersarmut. Vorteile hätten nur die Unternehmen, deren Arbeitgeberbeiträge nicht steigen müssten. Die Realeinkommen werden aber durch steigende Beitragssätze dann nicht belastet, wenn sie entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung weiter steigen. Dann können steigende Beitragsszahlungen ohne finanzielle Einbußen verkraftet werden.

Wie stark der Anstieg sein wird, lässt sich nicht präzise bestimmen. Je weiter vorausgeblickt wird, desto schwieriger ist es, Voraussagen zu treffen. Nach einer Projektion des Bundesarbeitsministeriums aus dem Jahr 2016 müsste sich bei einem garantierten Niveau von 48 Prozent

## KAPITEL 3

der Beitragssatz im Jahr 2045 auf 26,9 Prozent belaufen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016b, S. 26).

Wie bereits betont, ist es für die zukünftige Finanzlage der Rentenversicherung wesentlich, wie viele Personen beschäftigt sein werden und Beiträge zahlen. Wenn die Frauenerwerbstägenquote weiter erhöht, die Erwerbsbeteiligung im Alter gefördert und die Zahl der Arbeitslosen weiter abgebaut wird, erhöht sich die Zahl der Beitragszahler\*innen gemessen an der erwerbsfähigen Bevölkerung. Die Zukunft ist also politisch durchaus gestaltbar. Und das demografische Problem gilt gleichermaßen für eine kapitalfundierte Altersversorgung, deren Renditen genauso sinken, wenn angesichts steigender Lebenserwartungen der Kapitalstock für eine längere Zeit reichen muss.

Die Finanzierung eines stabilen Rentenniveaus hängt also von der Bereitschaft der Politik ab, entschieden für den Auftrag des Sozialstaates einzutreten und die Einkommens- und Lebensbedingungen der älteren Generation zu sichern. Dies ist sehr wohl möglich, denn die Entwicklung vollzieht sich über einen Zeitraum von 40 Jahren. Sprunghafte Beitragssatzanstiege muss es deshalb nicht geben.

Der Anstieg der Beitragssätze kann und sollte außerdem durch eine Erhöhung der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse gedämpft werden. Der Bund würde dadurch seiner Verantwortung für die dauerhafte Funktions- und Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung gerecht werden. Die erhöhten Zuschüsse, die der Finanzminister zur Absicherung der Haltelinie von 48 Prozent bis zum Jahr 2025 im Bundeshaushalt bereitstellt, sind ein Signal in die richtige Richtung. Auf jeden Fall müssen gesamtgesellschaftliche Aufgaben wie die Finanzierung der Mütterrente oder die Angleichung der Ost-Renten aus Steuer- und nicht aus Beitragsmitteln finanziert werden.

Da die demografische Entwicklung auch bei der Kranken- und Pflegeversicherung zu höheren Ausgaben führen wird, werden auch hier höhere Beitragssätze bzw. höhere Bundeszuschüsse nötig werden. Die Bundesregierung hat – auch wegen möglicher höherer Belastungen der Arbeitslosenversicherung und der Krankenversicherung durch die Folgen der Corona-Pandemie – einen Höchst-Beitragssatz von 40 Prozent für die Sozialversicherungsbeiträge „garantiert“. Diese gleichsam

„magische“ Zahl ist durch nichts zu rechtfertigen. Was für die Rentenversicherung gilt, gilt ebenso für die Kranken-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung: Eine Begrenzung der Beitragssätze bei steigenden Kosten würde einseitig nur die abhängig Beschäftigten belasten und die Arbeitgeber\*innen entlasten.

Reformmaßnahmen in Richtung einer Erwerbstäigenversicherung könnten ebenfalls den Anstieg der Beitragssätze zunächst dämpfen. Durch eine sukzessive Einbeziehung der Selbstständigen, Beamt\*innen und aller geringfügig Beschäftigten in die Rentenversicherung würden die Mehreinnahmen merklich steigen. Die Mehrausgaben – die Auszahlung entsprechender Renten – würden erst später anfallen. Dies entlastet die Rentenversicherung auf mittlere Sicht und würde die Belastungen durch den Renteneintritt der geburtenstarken Jahrgänge ab 2025 begrenzen. Längerfristig stehen diesen Entlastungen natürlich die Rentenzahlungen der neu Versicherten gegenüber. Das könnte aber durch eine „gedehnte“ Äquivalenz bei der Rentenberechnung gemildert werden (siehe 3.6.4).

Was wären die Alternativen dazu? Wenn Altersarmut vermieden und der Lebensstandard auch im Ruhestand gesichert werden soll, ist das unvermeidlich mit Kosten verbunden. Ein Ausbau der betrieblichen und privaten Altersvorsorge ist ebenfalls mit Mehrbelastungen verbunden, allerdings nur für abhängig Beschäftigte. Die Versicherungsprämien verringern vergleichbar zu Sozialversicherungsbeiträgen das verfügbare Einkommen der Erwerbsgeneration.

### *3.6.4 Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze mit „gedehnter Äquivalenz“?*

Die Lebenserwartung ist wesentlich von der sozistrukturellen Lebenslage abhängig. Menschen mit niedrigen Einkommen haben im Durchschnitt eine deutlich geringere Lebenserwartung als einkommensreiche und hochvermögende Menschen. Der „Siebte Altenbericht“ der Bundesregierung weist aus, dass die Lebenserwartung der Menschen mit einem Einkommen von bis zu 60 Prozent des Durchschnittseinkom-

mens im Alter von 65 Jahren über sieben Jahre niedriger liegt als bei denen mit einem Einkommen von über 150 Prozent des Durchschnittseinkommens (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2016, S. 60). Das sind keine individuellen, sondern klassen-spezifische Unterschiede. Wohlhabende Menschen leben länger und beziehen höhere Renten über längere Zeiträume, während einkommensärmere Menschen geringere Renten kürzer in Anspruch nehmen. Das führt zu einer Umverteilung von unten nach oben, die durch eine Anhebung des Renteneintrittsalters noch weiter verstärkt würde.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* stellt hier zwei Positionen zur Diskussion, wie das Solidaritätsprinzip gestärkt werden könnte.

In der Rentenversicherung könnte das Äquivalenzprinzip zwar bewahrt, aber gedehnt werden: Während geringe Einkommen in Abhängigkeit von ihrer Höhe aufgewertet werden sollten, können hohe Einkommen eine relative Abwertung erfahren. Dazu könnte die Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung angehoben, gleichzeitig aber Beiträge ab einem bestimmten Betrag nur noch anteilig leistungssteigernd berücksichtigt werden („gedehnte Äquivalenz“).

Dagegen steht die Position, die Grundsätze der Äquivalenz zwischen Einkommen, Beiträgen und individuellen Renten auch dann beizubehalten, wenn die Beitragsbemessungsgrenze angehoben wird. Denn die Berücksichtigung der Unterschiede in der Lebenserwartung würde den Charakter einer *Sozialversicherung* beschädigen, die bewusst nicht in Rechnung stellt, dass z. B. Frauen länger leben als Männer oder risikobehaftete Tätigkeiten mit einer kürzeren Lebenserwartung verbunden sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Renten nur nach dem Monatseinkommen berechnet werden. Bei einem Abweichen von der Äquivalenz würden diejenigen Versicherten bevorzugt, die wegen einer Teilzeitbeschäftigung ein niedriges Monatseinkommen erzielen, während Vollzeitbeschäftigte (bei gleichen Stundenlöhnen!) in die Gefahr einer Abwertung ihrer Entgeltpunkte gerieten. Zudem würde sich gerade für den Kreis der Bezieher\*innen mittlerer und höherer Einkommen die Attraktivität einer privaten Vorsorge noch erhöhen, da diese kapitalbasierten Systeme durch das „reine“ (nicht durch Maßnahmen

des Solidarausgleichs ergänzte) Äquivalenzprinzip geprägt sind. Will man zwischen niedrigen, mittleren und höheren Einkommen umverteilen, ist deshalb nicht die Rentenversicherung, sondern das Steuersystem der richtige Ort. Außerdem sollten solche Maßnahmen den Vorrang haben, durch die das Problem der niedrigen Lebenserwartung schlechter bezahlter und geringer qualifizierter abhängig Beschäftigter direkt angegangen wird, z. B. durch bessere Arbeitsbedingungen oder höhere Einkommen. Das würde ihre Gesundheit und Lebenserwartung direkt verbessern und ihre Rentenansprüche direkt erhöhen.

### 3.6.5 Altersübergänge und Altersgrenzen

Die schrittweise Heraufsetzung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre ist mittlerweile so weit fortgeschritten und hat so viele Beschäftigte erfasst, dass die Forderung einer (rückwirkenden) Wiedereinführung der Regelaltersgrenze von 65 Jahren schlicht unrealistisch ist. Vielmehr wird sich die Kontroverse in den nächsten Jahren darauf konzentrieren, ob die Regelaltersgrenze nach dem Jahr 2030 weiter auf 70 Jahre angehoben werden soll oder ob sie sogar mit einer weiter steigenden Lebenserwartung automatisch mitsteigen soll (Dynamisierung der Regelaltersgrenze). Wie bereits betont, hält die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* diesen Weg für falsch und unverantwortlich. Denn auch in Zukunft wird ein Großteil der Beschäftigten – insbesondere Personen mit hohen physischen und psychischen Belastungen und eher geringen Qualifikationen – nicht bis zur Regelaltersgrenze arbeiten können. Das gilt bereits für die jetzige Regelaltersgrenze von noch 65 Jahren und 8 Monaten. Obwohl die Erwerbsquoten für über 60-Jährige gestiegen sind, lag im Jahr 2019 das durchschnittliche Rentenzugangsalter bei Männern bei 64 Jahren, bei Frauen bei 64,5 Jahren. Außerdem war mehr als die Hälfte der neuen Rentenbezieher\*innen vorher nicht mehr abhängig beschäftigt, sondern arbeitslos, in Altersteilzeit usw.: Im Jahr 2017 wechselten nur 41,7 Prozent aller Männer und 38,2 Prozent aller Frauen direkt aus einer abhängigen Beschäftigung in die Rente (IAQ, Sozialpolitik aktuell, Abb. VIII11). Wenn

## KAPITEL 3

Beschäftigte also vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden müssen, müssen sie entweder hohe Abschläge von ihren ohnehin niedrigen Rentenbezügen in Kauf nehmen. Oder aber sie drohen, arbeitslos zu werden und dauerhaft zu bleiben, um nach kurzer Zeit auf das dürftige Absicherungsniveau der Grundsicherung für Arbeitsuchende/ SGB II verwiesen zu werden.

Schwierig zu beantworten ist die Frage, welche Lösungen es für diesen Kreis der Beschäftigten gibt, die in der Regel ohnehin zu den sozial Benachteiligten zählen. Hier sind weitere Diskussionen erforderlich.

- Es mag naheliegen, unterschiedliche Regelaltersgrenzen (ohne Abschläge!) für verschiedene Berufsgruppen und Tätigkeitsprofile einzuführen, sodass Beschäftigte mit hohen körperlichen und/oder psychischen Belastungen und Beanspruchungen vorzeitig eine Altersrente beziehen können. Aber es gibt überhaupt keine solide wissenschaftliche Grundlage, um diese Tätigkeiten bzw. Berufe identifizieren zu können. Alle bisherigen (auch internationalen) Erfahrungen zeigen, dass dies nicht möglich ist. Zudem müsste entschieden werden, wie lange diese Tätigkeit ausgeübt werden musste, um eine Anerkennung zu erreichen – und zwar in welcher Zeitspanne und mit welchem Stundenvolumen.
- Unternehmen müssten stärker verpflichtet werden, die Arbeitsbedingungen generell so zu gestalten, dass abhängig Beschäftigte nicht überbeansprucht werden. Die Arbeitsanforderungen für ältere Beschäftigte könnten zusätzlich erleichtert werden (kürzere Arbeitszeiten, Versetzung auf weniger belastende Tätigkeiten usw.). Denn viele „Frühverrentungen“ wären durch humanere Arbeitsbedingungen vermeidbar. Gewerkschaftliche Erfahrungen aus der Betriebsarbeit zeigen jedoch, dass dies langwierige und harte Auseinandersetzungen mit sich bringt.
- Die Lösung könnte auch an die Tarifparteien „überwiesen“ werden, für unterschiedliche Beschäftigtengruppen Ausgleichsregelungen bzw. -zahlungen zu vereinbaren. Das setzt aber nicht nur eine flächendeckende Tarifbindung voraus, sondern belastet die Tarifpolitik mit neuen und kostenträchtigen Aufgaben, die letztlich immer

aus dem Verteilungsspielraum finanziert werden müssen. Trotzdem gibt es solche Regelungen in einigen Tarifverträgen (Metallindustrie, chemische Industrie usw.) Hier wurden z. B. kürzere Arbeitszeiten für Schichtarbeiter\*innen oder eine Entgeltsicherung für Ältere auch außerhalb von Leistungslohn usw. durchgesetzt. Zusätzlich existieren in vielen Tarifbereichen Tarifverträge zur Altersteilzeit, durch die Beschäftigte finanziell abgefedert früher aus dem Berufsleben aussteigen können. In Branchen ohne stabile Tarif- und Machtstrukturen dürfte die Durchsetzung vergleichbarer Regelungen sehr schwer bis unmöglich sein.

- Zu überlegen wäre, den Zugang zu einer (vollen) Erwerbsminderungsrente zu erleichtern, indem die Stundengrenze bei der Definition von „Erwerbsfähigkeit“ von derzeit drei Stunden am Tag heraufgesetzt wird. Dies hätte aber negative Auswirkungen auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende/SGB II, die das Kriterium der „Erwerbsfähigkeit“ ebenfalls an diese Grenze von drei Stunden bindet. Wenn das gewollt wird, käme es zu einem Ausschluss dieser Personen aus dem Leistungs- und Förderungsspektrum des SGB II. Zudem ist die Gefahr nicht zu übersehen, dass die Betriebe weniger „leistungsfähige“ Beschäftigte schnell in eine Erwerbsminderungsrente abschieben, statt für altersgerechte Arbeitsbedingungen zu sorgen und Maßnahmen der beruflichen und gesundheitlichen Rehabilitation durchzuführen.
- Zu prüfen wäre, ob ein früherer Zugang zu einer abschlagsfreien Rente (analog zur bisherigen Rente mit 63 für langjährig Versicherte) so erleichtert werden kann, dass nicht nur vorrangig Männer mit ungebrochenen Erwerbsbiografien die Bezugsvoraussetzungen erfüllen – und zudem unabhängig vom Grad ihrer gesundheitlichen Belastung.

Dringend erforderlich war es, die Renten für Erwerbsgeminderte anzuheben. Ebenso dringend notwendig ist es jedoch, diese Verbesserungen auch Erwerbsgeminderten, die zu der Zeit schon im Bezug waren, zukommen zu lassen. Allein in der Grundsicherung befinden sich über eine halbe Million Erwerbsgeminderte. Sie sind in einer Situation, in

## KAPITEL 3

der sie für den Rest ihres Lebens keine realistische Chance mehr haben, dem Grundsicherungsbezug aus eigener Kraft zu entkommen. Erwerbsgeminderte haben ihre gesundheitlichen Einschränkungen regelmäßig nicht selbst zu verantworten. Sie verdienen es deshalb, ebenfalls von der Verbesserung der Zurechnungszeiten zu profitieren.

### *3.6.6 Verbesserung der Anwartschaften von Arbeitslosen*

Um Sicherungslücken zu vermeiden, müssen auch für Menschen, die Leistungen der Grundsicherung/Hartz IV erhalten, Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb, dass während des Bezuges von Arbeitslosengeld II Beiträge in Höhe des halben Durchschnittsentgeltes (entsprechend 0,5 Entgeltpunkten) gezahlt werden. Zeiten des Bezuges von Arbeitslosengeld I und II müssen außerdem künftig als anspruchs begründend auch für die Grund- und Erwerbsminderungsrente gewertet werden.

Die Rentenversicherung erwirbt dadurch kurzfristig in erheblichem Maße zusätzliche Beiträge, gleichzeitig erwerben die Berechtigten eigene Leistungsansprüche. Die Gefahr, dass Beiträge in dieser Höhe zu Verschlechterungen der Gesamtleistungsbewertung führen, ist gering. Sonstige Zeiten der Arbeitslosigkeit gelten in der Regel unverändert als Anrechnungszeiten.

### *3.6.7 Verbesserung der Anrechnung von Bildungs- und Ausbildungszeiten*

Die Anerkennung und Anrechnung von Ausbildungszeiten ist in den vergangenen Jahrzehnten deutlich abgebaut worden. Wurden bis 1991 Schul- und abgeschlossene Fachschulausbildungszeiten bis zu vier Jahre und abgeschlossene Hochschulzeiten bis zu fünf Jahre (insgesamt maximal 13 Jahre) rentensteigernd berücksichtigt, so wurde dies danach schrittweise reduziert. Seit 2009 werden Schul- und Hoch-

schulzeiten rentensteigernd nicht mehr berücksichtigt. Die Rückkehr zu einer rentenrechtlichen Berücksichtigung/Bewertung der allgemeinbildenden Schulzeiten sowie der (Fach-)Hochschulzeiten würde zwar dem Umstand gerecht, dass sich der Erwerbseinstieg zunehmend – vor allem durch die wachsende Akademisierung – nach hinten verlagert. Allerdings erzielen Akademiker\*innen ein deutlich höheres Lebenseinkommen als Nichtakademiker\*innen. Auch das Risiko der Arbeitslosigkeit sinkt mit dem Bildungsabschluss (Piopiunik et al. 2017). Eine Höherbewertung akademischer Ausbildungsgänge würde diese Gruppe weiter privilegieren, da sie durch ihre höheren Einkommen auch höhere Rentenansprüche erwerben und häufig auch privat zusätzlich vorsorgen können.

Nicht nachvollziehbar bleibt hingegen die Schlechterstellung der vollschulischen Berufsausbildung gegenüber der betrieblichen/dualen Ausbildung. Da diese Ausbildung in der Regel nicht vergütet ist, werden entsprechend auch keine Beiträge an die Sozialversicherungen im Allgemeinen und die Rentenversicherung im Speziellen abgeführt, so dass keine Anwartschaften in der GRV generiert werden. Vor allem im Gesundheits-, Pflege- und Sozialsektor dominieren vollschulische Ausbildungsgänge, in denen im späteren Erwerbsleben häufig nur geringe Löhne gezahlt werden. Diese Ungleichbehandlung der beiden Berufsausbildungszweige ist unbedingt aufzulösen, indem äquivalent zur betrieblichen Ausbildung auch in vollschulischen Ausbildungsgängen Leistungen bzw. Anwartschaften in der GRV erworben werden können.

### *3.6.8 Abbau des „gender pension gap“*

Da der „gender pension gap“ wesentlich durch den Arbeitsmarkt und die schwierige Vereinbarkeit von Beruf und Familie verursacht ist, müssen vor allem dort die Voraussetzungen geschaffen werden, dass auch Frauen mit Kindern eigenständige existenzsichernde Rentenansprüche durch Erwerbsarbeit aufbauen können. Dazu gehören u. a.:

## KAPITEL 3

- Keine weitere staatliche Förderung der Versorgungsehe: Schrittweise Streichung des Ehegattensplittings bei Erhalt eines doppelten Grundfreibetrages; Streichung der steuer- und sozialrechtlichen Sonderregelungen für Minijobs. Die so erhöhten Steuereinnahmen müssen gezielt für die Förderung z. B. der öffentlichen Kinderbetreuung eingesetzt werden.
- Eine Re-Regulierung des Arbeitsmarktes, damit alle Erwerbstätigen sich eigenständig stabil versorgen und sozial absichern können: Erhöhung des Mindestlohnes auf 12 Euro, Stärkung der Tarifbindung; Streichung sachgrundloser Befristung usw.
- Geschlechtergerechte Aufteilung von Erwerbsarbeit und Sorgearbeit: Nachdem in den vergangenen Jahrzehnten Kinderbetreuungszeiten rentenrechtlich stärker abgesichert wurden, muss jetzt der Schwerpunkt darauf liegen, dass Eltern die Erwerbs- und die Sorgearbeit in der Familienphase gleichwertig untereinander aufteilen können und dass Erwerbs- und Sorgearbeit für beide vereinbar wird. Nur so kann die „Re-Traditionalisierung“ der Rolle von Frauen und Männern nach der Geburt des ersten Kindes verhindert werden. Dazu muss über die jetzige Elterngeldregelung hinaus in der Familienphase die Reduzierung der Arbeitszeit auf 25 bis 30 Stunden durch Einkommens- und rentenrechtlichen Ausgleich gefördert werden, mit der Auflage, dass beide Elternteile sie gleichrangig in Anspruch nehmen. Beschäftigte müssen einen vollen Rechtsanspruch auf Arbeitszeitreduzierung und die Rückkehr auf Vollzeit gegenüber den Arbeitgeber\*innen erhalten. Parallele Regelungen bei der Pflege von Familienangehörigen müssen verwirklicht werden.
- Zugleich müssen die öffentlichen Angebote an Kinderbetreuungseinrichtungen weiter ausgebaut und die Kita-Gebühren gesenkt/ gestrichen werden. Gleiches gilt für Einrichtungen der Altenpflege, damit die Betroffenen und deren Familienangehörige eine echte Wahl zwischen familiärer Pflege oder Heimpflege einschließlich aller Zwischenformen haben.

All diese Maßnahmen vergrößern die Chancen von Frauen, sich durch stabile Erwerbsarbeit eigenständige existenzsichernde Rentenansprü-

che aufzubauen. Das greift aber nicht mehr für die heutige Generation der Rentnerinnen und der Frauen in rentennahen Jahrgängen. Hier muss das Rentensystem ausgleichen, dass sie vor allem in Westdeutschland mit dem Modell der auch staatlich geförderten Versorgungsehe groß wurden und sich wenig eigene Rentenansprüche erarbeiten konnten. Die Hinterbliebenenrente muss deshalb so lange beibehalten werden, wie die gleichberechtigte Aufteilung von Erwerbs- und Sorgearbeit noch nicht auch für die ältere Generation durchgesetzt werden konnte. Sie verliert bereits jetzt mit der gestiegenen Frauenerwerbstätigkeit zunehmend an Bedeutung.

Viele Frauenorganisationen werben dafür, dass das Rentensplitting im Verhältnis zur Hinterbliebenenrente zum Regelfall wird (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2017, S. 195). Aktuell wird es nur als Option angeboten. Beim Rentensplitting werden die gesetzlichen Rentenansprüche beider Partner\*innen zusammengerechnet und hälftig auf die Partner\*innen aufgeteilt. Im Todesfall erhält der/die Hinterbliebene dann 50 Prozent der gemeinsamen Rente, wenn er/sie dieses Modell wählt. Das kann sich für Hinterbliebene mit niedrigeren eigenen Rentenansprüchen lohnen. Denn im Gegensatz zur Hinterbliebenenrente wird die Rente aus dem Splitting nicht auf die eigenen Rentenansprüche angerechnet. Es stärkt also die Rechte von Frauen aus einer „Dazuverdienerinnen-Ehe“. Als Zukunftsmodell ist es aber ambivalent. Denn es bleibt in der Logik der Ehe als gemeinsame Versorgungsgemeinschaft anstelle des Anspruchs, dass beide Partner\*innen sich eigenständig ökonomisch und sozialrechtlich absichern. Es könnte das Dazuverdiener\*innen-Modell auch für die Zukunft legitimieren. Als großes Problem bleibt zudem die Ungleichbehandlung gegenüber Frauen ohne langjährige Ehen oder Lebenspartnerschaften (vor allem Alleinerziehende). Denn sie konnten Ansprüche auf Hinterbliebenenrente oder Rentensplitting gar nicht oder nur aus einer kürzeren Ehe erwerben. Für eine Übergangszeit, in der viele Frauen aus rentennahen Jahrgängen in der Konstellation der Dazuverdienerinnen-Ehe gelebt hatten, ist das Rentensplitting sicher eine sinnvolle Ergänzung der Hinterbliebenenrente. Aber ein Zukunftsmodell sollte auf eigenständig erworbene Rentenansprüche setzen.

## KAPITEL 3

Abzulehnen ist eine zusätzliche Ausweitung der Kindererziehungszeiten über die jetzigen Zeiten hinaus. Dies würde zu Negativanreizen in Bezug auf die gleichberechtigte Erwerbstätigkeit von Männer und Frauen führen und verhindern, dass Frauen eigenständige Rentenansprüche durch Erwerbstätigkeit erwerben. Allerdings müssen für die Geburtenjahrgänge vor 1992 Erziehungszeiten im gleichen Umfang wie für die nachfolgenden Geburtenjahrgänge anerkannt werden.

### *3.6.9 Grundrente*

Der Bezug der Grundrente sollte erleichtert werden, indem auch Zeiten der Arbeitslosigkeit, in denen Beiträge zur Rentenversicherung gezahlt wurden, und Zurechnungszeiten für Erwerbsgeminderte bei den Grundrentenzeiten anerkannt werden. Bisher werden nur Pflichtbeitragszeiten, Berücksichtigungszeiten und Zeiten des Bezugs von Leistungen bei Krankheit oder Übergangsgeld anerkannt, nicht aber die Anrechnungszeiten während des Bezugs von Arbeitslosengeld. Gerade Menschen, die über viele Jahre hinweg im Niedriglohnbereich tätig waren, sind von Arbeitslosigkeit überproportional betroffen. Diese Zeiten müssen deshalb ebenso Berücksichtigung finden wie Zurechnungszeiten für Erwerbsgeminderte.

Freibeträge sind grundsätzlich ein geeignetes Mittel, um sicherzustellen, dass erworbene Rentenansprüche von Geringverdiener\*innen im Alter nicht vollständig mit nachrangigen Fürsorgeansprüchen verrechnet werden und sich Vorsorge damit auch für sie lohnt. Derzeit sollen Freibeträge jedoch nur für die Menschen gelten, die 33 und mehr Jahre an Grundrentenzeiten aufweisen können. Das führt, gerade in Kombination mit den zusätzlichen Freibrägen für private und betriebliche Altersvorsorge, zu Grundsicherungsberechtigten erster, zweiter, dritter Klasse. Stattdessen sollte die Privilegierung der privaten und betrieblichen Vorsorge durch eigene Freibeträge beseitigt werden, indem auch Leistungen der Rentenversicherung unter diesen Freibetrag fallen, unabhängig von einer bestimmten Zahl von Versicherungsjahren.

### 3.6.10 Erwerbstätigenversicherung

Solidarität in der Alterssicherung heißt, dass alle Menschen im Alter eine angemessene und am erreichten Lebensstandard orientierte Absicherung erhalten. Solidarität heißt aber auch, dass sich alle Menschen an der Finanzierung beteiligen. Realisiert wird dieser Anspruch bis heute nicht. Denn die gesetzliche Rentenversicherung mit ihrer Solidarität im Geben und Nehmen gilt nur für abhängig Beschäftigte. Selbstständige hingegen sind bis auf wenige Ausnahmen von der gesetzlichen Versicherungspflicht ausgenommen. Wenn sie keinem anderen obligatorischen Alterssicherungssystem angehören, unterliegen sie der Gefahr, im Alter Leistungen der Grundsicherung beantragen zu müssen. Die Zahl der ungesicherten Selbstständigen (Solo-Selbstständige, kleine Selbstständige) insbesondere im Dienstleistungssektor nimmt zu. Zudem verwischen die Grenzen zwischen selbstständiger und abhängiger Arbeit.

Dieses Nebeneinander von unterschiedlichen Systemen führt zu sozialen Spaltungen innerhalb der Gesellschaft. Es ist an der Zeit, die Gesamtheit der Erwerbstätigen in die Rentenversicherung aufzunehmen und die Sondersysteme zu überwinden.

Bei den Beamten\*innen besteht kein Absicherungsproblem und erst recht kein Armutsproblem. Die Beamtenversorgung – finanziert allein durch Steuermittel aus den öffentlichen Haushalten – ist beitragsfrei und bietet gleich mehrfach bessere Leistungen als die der Rentenversicherung. Durch die Einbeziehung in die Rentenversicherung kann und muss aber erreicht werden, dass sich auch diese Gruppen solidarisch an der Beitragsfinanzierung beteiligen. Sie sollten sich nicht länger den Anforderungen des sozialen Ausgleichs und den damit verbundenen Kosten entziehen können. Eine solche Reform ist nicht von heute auf morgen zu schaffen. Überfällig sind aber erste Schritte – und zwar ohne Zeitverzögerung.

Übergangsregelungen sind erforderlich, da die laufenden Pensionen und die bereits erworbenen Ansprüche unberührt bleiben müssen. Aber es ist rechtlich möglich, Beschäftigte, die neu ins Beamtenverhältnis übernommen werden oder erst seit kurzer Zeit verbeamtet worden

## KAPITEL 3

sind, in die Rentenversicherung zu übernehmen. Sie müssten dann hinsichtlich ihrer Bruttoeinkommen wie ihrer Renten mit den Beschäftigten im öffentlichen Dienst gleichgestellt werden. Sie benötigen also höhere Bruttoeinkommen und müssen in die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes einbezogen werden. Sonst würden ihre Nettoeinkommen durch die Abführung eigener Rentenbeiträge sinken. Auch ihre gesetzlichen Rentenansprüche lägen ohne Zusatzversorgung deutlich unter den Beamtenpensionen. Das würde die Staatshaushalte zwar kurz- und mittelfristig belasten, langfristig aber nicht, da sie keine Beamtenpensionen aus den öffentlichen Haushalten bestreiten müssten.

Vordringlich ist aber vor allem, die ungeschützten Selbstständigen bei ihrer Altersversorgung besser abzusichern. Die Einbeziehung der Selbstständigen in die Rentenversicherung ist überfällig.

So eindeutig die Zielrichtung ist, so komplex erweist sich im Konkreten die Einbeziehung der Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung. Die in Abschnitt 3.7 folgenden Ausführungen legen dies ausführlich dar. An dieser Stelle formuliert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lediglich vier Grundsätze, die bei der Umsetzung der Einbeziehung der Selbstständigen berücksichtigt werden sollten:

- Es bedarf einer Gesamtlösung. Partikularmodelle für unterschiedliche Gruppen von Selbstständigen wie auch Ausnahmeregelungen vertiefen nicht nur das schon derzeit unübersichtliche Feld der sozialen Sicherung von Selbstständigen. Sie führen auch dazu, dass die nicht betroffenen Selbstständigen ihre Tätigkeit (ohne Sozialversicherungsbeiträge) preiswerter anbieten können als jene Selbstständigen, die der vollen Beitragspflicht unterliegen.
- Zweifelsohne sind (schon aus rechtlichen Gründen) Übergangslösungen notwendig, z. B. für Selbstständige im rentennahen Alter, die bereits ausreichend vorgesorgt haben oder die wegen der Nichterfüllung der Wartezeit keine Anwartschaften in der Rentenversicherung mehr aufbauen können. Zu entscheiden ist auch, ob und – wenn ja – wann und wie die Versorgungswerke der „verkammerten“ Berufe aufzulösen sind.
- Selbstständige dürfen dabei nicht besser und nicht schlechter gestellt

werden als abhängig Beschäftigte. Wenn Letztere (auch mit Niedriglöhnen) verpflichtet sind, von ihren Bruttoentgelten (auch die Arbeitgeberbeiträge zählen dazu) Rentenbeiträge zu zahlen, dann gilt dies auch für Selbstständige. In beiden Fällen müssen deshalb die Bruttoentgelte bzw. Selbstständigeneinkommen ausreichen, um den Lebensunterhalt nicht nur in der Erwerbsphase, sondern auch im Krankheitsfall oder im Ruhestand finanzieren zu können.

- Abzulehnen ist eine Versicherungspflicht für Selbstständige in Form einer Wahlmöglichkeit, bei der sie zwischen Pflichtversicherung oder privater Altersvorsorge wählen können. Es käme zwangsläufig zu einer Art „Rosinenpickerei“, die der Rentenversicherung die sogenannten schlechten Risiken zuweist. Und es würde die wachsenden Probleme nicht lösen, die durch den Wechsel zwischen abhängiger und selbstständiger Tätigkeit bzw. deren Vermischung entstehen.

### **3.7 Altersvorsorgepflicht für Selbstständige**

Die Notwendigkeit einer Altersvorsorgepflicht für Selbstständige zur Vermeidung von Altersarmut ist seit über zehn Jahren bekannt. Versuche scheiterten u. a. auch an den Protesten von Betroffenen. Dabei ging es nicht vordergründig um die Verweigerung, in die Pflicht genommen zu werden, sondern vorrangig um die damit verbundene wirtschaftliche Belastung. Im November 2017 proklamierten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission feierlich die europäische Säule sozialer Rechte. Gemäß Grundsatz 12 der Säule haben „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz“ (Europäische Kommission o. J.). Und genau dies ist das Problem: die „vergleichbaren Bedingungen“.

Die Forderung nach einem gleichberechtigten Zugang zu allen Zweigen der Sozialversicherung muss daher verbunden werden mit dem Zusatz „zu bezahlbaren Bedingungen“. Das beinhaltet vor allem die Abschaffung willkürlicher Mindestbeitragsbemessungsgrenzen, eine zeitnahe am Gewinn orientierte Verbeitragung sowie Lösungen

## KAPITEL 3

für den bei abhängig Beschäftigten durch die Arbeitgeber\*innen zu übernehmenden hälftigen Beitragsanteil. Am schwierigsten ist das letztgenannte Problem zu lösen, also wie vor allem bei den Selbstständigen mit niedrigen Einkommen mit dem fehlenden Arbeitgeberbeitrag umzugehen ist. Denn insbesondere viele Solo-Selbstständige wären finanziell überfordert, sollten sie volle Beiträge entrichten, die ihnen später eine auskömmliche Rente sichern (schon von den Krankenversicherungsbeiträgen sind viele überfordert).

Die Festlegung im Koalitionsvertrag vom März 2018, eine „gründerfreundlich ausgestaltete Altersvorsorgepflicht für alle Selbstständigen“ (CDU, CSU und SPD 2018, Kap. VII.1, Zeile 4290) einzuführen, ist daher zunächst einmal zu begrüßen. Aber nicht nur mit dem Begriff „Altersvorsorgepflicht“ (statt „Rentenversicherung“), sondern vor allem durch die dann folgende Einschränkung war unmissverständlich Wasser in den Koalitionswein geflossen: „Grundsätzlich sollen Selbstständige zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und – als Opt-out-Lösung – anderen geeigneten insolvenzsicheren Vorsorgearten wählen können“ (ebd., Zeile 4293ff). Damit war das Tor zur Absicherung über kapitalgedeckte Systeme auf- und das der Orientierung auf eine allgemeine, solidarische Erwerbstätigengesellschaft zugestoßen.

Ein für 2020 angekündigter Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales lag bis Jahresende nicht vor.

Die Altersvorsorgepflicht für Selbstständige kann nicht als singuläres Thema im Sozialsystem betrachtet werden, in zweierlei Hinsicht:

- In vielen Gesprächen während der vergangenen Jahre wurde von Selbstständigen immer wieder versichert, dass es die Akzeptanz einer gesetzlichen Altersvorsorgepflicht deutlich erhöhen würde, wenn auch Beamte\*innen und Abgeordnete einbezogen würden. Der Widerstand nicht nur aus Teilen der Koalition gegen ein solches Modell der Erwerbstätigengesellschaft ist bekannt.
- Insellösungen im Rahmen der Sozialversicherung sind nur bedingt hilfreich. Es ist objektiv nicht erklärbar, warum im SGB V (gesetzliche Krankenversicherung) bzw. SGB XI (Soziale Pflegeversicherung) für Selbstständige andere Regelungen getroffen werden als im

SGB VI (gesetzliche Rentenversicherung), z. B. bei den Mindestbeitragsbemessungsgrenzen. In GKV, GRV und SPV pflichtversicherte Unternehmer\*innen müssen heute nach den aktuellen Beitragssätzen durchschnittlich 37,55 Prozent ihrer Einnahmen (entspricht dem Gewinn) bezahlen. Darin sind weder eine Unfall- noch eine Krankentagegeld- noch eine Arbeitslosenversicherung enthalten.

Seit 2003 sind mehr als die Hälfte aller Selbstständigen in Deutschland Solo-Selbstständige. Das ist das Ergebnis einer bewussten Politik zur Beschönigung der Arbeitslosenzahlen, vor allem unter dem Hartz IV-Regime: „Die Zahl der Solo-Selbstständigen hat dem Trend nach bis 2012 zugenommen. Geprägt wurde die Entwicklung von zwei Schüben. Der erste Schub setzte 1995 ein; maßgeblich war eine starke Ausweitung der Förderung vormals arbeitsloser Existenzgründer durch die Arbeitsverwaltung. Dasselbe traf auch auf den zweiten Schub zu; infolge verstärkter Förderung der sog. ‚Ich-AGs‘ kam es von 2002 bis 2005 zu einer starken Gründungswelle, die danach mehr und mehr abebbte“ (Brenke/Beznoska 2016). Mit der Entspannung der Lage auf den Arbeitsmärkten nahm die Zahl der Solo-Selbstständigen seit 2012 ab.

Das Loblied der Politik auf das Unternehmertum betrifft meist nur Mittelstand und Großindustrie. Die 95 Prozent Kleinunternehmer\*innen sowie Solo-Selbstständigen sind nicht gemeint, aber sie erbringen nicht nur einen erheblichen Teil der Wertschöpfung in Deutschland, sondern leisten z. B. mit der Kultur- und Kreativwirtschaft einen entscheidenden Beitrag zum kulturellen Lebensniveau der Bevölkerung. Die Missachtung dieser Leistungen zeigt(e) sich bei der Ausgestaltung der Corona-Hilfen. Für Aufwendungen zur eigenen sozialen Sicherung dürfen die Mittel bis auf wenige Ausnahmen nicht verwendet werden.

### *3.7.1 Wirtschaftliche Lage*

Eng verbunden mit der Bezahlbarkeit der eigenen Vorsorge ist die Einnahmesituation vieler Solo-Selbstständiger. Die Vergütungen etwa für

bereits jetzt rentenversicherungspflichtige Lehrkräfte sind so niedrig, dass es sich viele nicht leisten können, fast 40 Prozent der Gewinne für Sozialabgaben zu bezahlen. Hier wird ein Problem auf Altersversorgungssysteme – ob gesetzlich oder berufsständisch – abgeladen, das durch unzureichende Einkommen entstand und entsteht. Die Einbeziehung in die sozialen Sicherungssysteme kann daher nicht getrennt von der Verbesserung der Einnahmesituation, z. B. durch branchenspezifische Mindestvergütungen, gesehen werden. Dieses Problem kann nicht gelöst werden, indem die Rentenversicherung zum Ausfallbürgen für zu niedrige Erwerbseinkommen gemacht wird. So wurde bei der Debatte um die Einführung eines Mindestlohns immer argumentiert, dass die Bruttoentgelte (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge) ausreichen müssten, um den Lebensunterhalt nicht nur in der Erwerbsphase, sondern auch im Krankheitsfall oder im Ruhestand zu finanzieren. Das gilt auch für Selbstständige.

### *3.7.2 Personenkreis einer künftigen Altersvorsorgepflicht*

Welcher Personenkreis sollte von einer künftigen Altersvorsorgepflicht erfasst werden? Unbeschadet notwendiger Übergangsregelungen ist eine wie auch immer geartete Ausnahmeregelung hinsichtlich der Einbeziehung in eine Altersvorsorgepflicht aus Wettbewerbsgründen bedenklich. In der gleichen Branche sollten alle mit den gleichen Kosten kalkulatorisch belastet sein, dazu gehören auch gesetzliche oder private Sozialbeiträge. Eine mögliche Ausnahmeregelung wäre – wenn überhaupt – nur bei nebenberuflich Selbstständigen denkbar, die durch ihre hauptberufliche Tätigkeit zumeist als Arbeitnehmer\*innen abgesichert sind. Auch eine Altersgrenze für die Einbeziehung in eine Altersvorsorgepflicht ist nicht zielführend, denn jede Grenze wäre willkürlich. Die einzige Ausnahme ist die Regelaltersgrenze nach § 235 SGB VI. Eine Person, die in eine selbstständige Erwerbstätigkeit wechselt, hat häufig bereits Rentenansprüche aus einer abhängigen Tätigkeit erworben. Diese unterbrochenen Erwerbs- und damit Versicherungsbiografien wurden als ein Grund für Niedrigrenten ausgemacht. Dies sollte durch

eine Ausnahmeregelung bei der Altersvorsorgepflicht nicht noch befördert werden.

### 3.7.3 *Besonderheiten der Beitragsgestaltung*

Auch bei der Beitragsgestaltung ist eine Gleichbehandlung von abhängigen und selbstständigen Erwerbstätigen anzustreben, soweit dies aufgrund der Spezifik schwankender Einkommen (Gewinne) möglich ist. Die Beitragserhebung sollte daher strikt einkommensbezogen erfolgen. Bei der Beitragsbemessung sollte eng an den steuerlichen Begriff der Einkünfte angeknüpft werden, um möglichst auf die von den Finanzämtern ermittelten Bemessungsgrundlagen, z. B. für Steuervorauszahlungen, zurückgreifen zu können.

Wenn ein grundsätzlicher Konsens darüber besteht, auch Existenzgründer\*innen in die Altersvorsorgepflicht einzubeziehen, ist eine Diskussion über temporäre Beitragsbefreiungen nicht zielführend. Unter Anwendung bereits bestehender Regelungen können Lösungen gefunden werden, die zu einer zeitlich befristeten Beitragsreduktion führen. § 165 Abs. 1 SGB VI enthält eine abweichende Beitragsgestaltung in der Gründungsphase. An diese bestehende Regelung ließe sich auch bei einer künftigen Altersvorsorgepflicht anknüpfen. Die Rücknahme dieser 50-prozentigen Beitragsreduktion sollte jedoch schrittweise erfolgen und nicht so abrupt wie derzeit.

#### Paritätische Finanzierung der Beiträge

Die weitestgehend paritätische Finanzierung durch Versicherte und Arbeitgeber\*innen ist bei Unternehmer\*innen generell nicht anwendbar. Wie bereits oben ausgeführt, können viele Selbstständige aus ihrem Gewinn nicht die Kosten für die soziale Absicherung (nicht nur im Alter) decken. Ihre Marktmacht ist offensichtlich zu gering, um angemessene Vergütungen durchzusetzen. Dazu kommen kartellrechtliche Einschränkungen hinsichtlich der Möglichkeit, Vergütungen abzusprechen. Wenn die Rentenversicherung dies durch Steuermittel oder durch Beitragszahlung von abhängig Beschäftigten ausgleichen

müsste, würde das die Konkurrenz zwischen „billigen“ Selbstständigen und „teuren“ abhängig Beschäftigten noch befeuern. Nötig wäre – neben einer noch schärferen Definition abhängiger Beschäftigung und der Zurückdrängung von Scheinselbstständigkeit – auch die Prüfung gesetzlicher Regelungen zu branchenspezifischen Mindestvergütungen, die zu höheren Einkommen führen. In den verkammerten freien Berufen ist dies durch verschiedene Gebührenordnungen gewährleistet.

In die Debatte wird daher des Öfteren das Modell der Auftraggeberabgabe genannt, deren Einführung – wenn überhaupt – nur bei einem klar zu definierenden Kreis der Verwerter der entsprechenden Leistungen und auch nur für einen kleinen zusätzlichen Kreis von Selbstständigen (etwa freiberufliche Lehrkräfte) durchsetzbar erscheint. Eine Übernahme des „Auftraggeberanteils“ durch den Staat – analog zur Künstlersozialkasse – ist dann sinnvoll, wenn der Staat sich diese Beiträge bei den Auftraggeber\*innen von Solo-Selbstständigen zurückholen kann oder selbst der Auftraggeber ist. Das wird aktuell für Crowdworker\*innen diskutiert. Wenn aktiv an einen Steuerzuschuss ähnlich wie für die Künstlersozialkasse oder die Landwirtschaftliche Sozialversicherung gedacht werden sollte, bedürfte es dazu eines Modells in Form einer Umlage wie derzeit zur Finanzierung der Winterbau-Umlage und des Insolvenzgeldes. Diese Umlage könnte jedoch nur aus dem B2B-Bereich erhoben werden.

Eine teilweise Kompensation des „Arbeitgeber\*innen“-Anteils wäre ggf. auch durch eine Änderung im Einkommensteuerrecht denkbar. Die Beiträge für die eigene soziale Absicherung der Unternehmer\*innen sind im Gegensatz zu den Arbeitgeberanteilen für Beschäftigte bisher keine Betriebsausgaben mit Auswirkung auf den Gewinn. Dies würde natürlich nur für Selbstständige Entlastung bringen, die auch zu versteuernde Gewinne erwirtschaften. Für Solo-Selbstständige, die aus ihren Einkünften ihren Lebensunterhalt bestreiten, wäre dies eine wesentliche Entlastung.

### 3.7.4 *Gesetzlich oder privat?*

Der Koalitionsvertrag sieht für die Umsetzung der Altersvorsorgepflicht für Selbstständige eine Opt-out-Lösung vor. Die Versicherungspflichtigen sollen die Möglichkeit erhalten, zugunsten einer privaten Altersvorsorge die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung „abwählen“ zu können. Eine der brennendsten Fragen bei der Ausgestaltung lautet: Woran soll die Äquivalenz einer privaten Altersvorsorge zur gesetzlichen Rentenversicherung gemessen werden – am Leistungsumfang oder am Beitrag? Die Vergleichbarkeit sollte sich nach Auffassung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* dabei vorrangig auf die Beitragshöhe bei mindestens dem äquivalenten Leistungsspektrum der GRV beziehen. Ein Unterbieten der Beitragshöhe in der GRV durch die privaten Anbieter wäre damit nicht möglich. Die vom DIW aufgeführten kapitalgedeckten Vorsorgerücklagen (Brenke 2016) – in welcher Form auch immer: Sparguthaben, Bausparguthaben, Anlagen bei Banken, Aktien, Rentenpapiere, Fondanteile und Sonstige – sichern lediglich das Alter ab, anders als die GRV aber nicht die Kosten im Fall der Erwerbsminderung, für Rehab-Maßnahmen oder die Hinterbliebenenversorgung.

Fazit: Nur ein gemeinsames, umlagefinanziertes System

- schafft einen solidarischen Ausgleich zwischen gut und weniger gut Verdienenden,
- erfordert weniger Bürokratie bei der Prüfung, ob alle vorsorgen,
- macht komplizierte Übergänge zwischen unterschiedlichen Systemen überflüssig,
- gewährleistet allen das umfassende Leistungspaket der gesetzlichen Rentenversicherung,
- ist nicht den Marktrisiken kapitalgedeckter Systeme ausgesetzt.

Nach der Covid-19-Pandemie stellt sich die Frage, wie die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen auf neue Füße gestellt werden. Ist ein „Weiter so“ überhaupt möglich? Wenn nicht, dann gehört das Thema Altersvorsorge auf die Agenda. Selbstständigkeit

## KAPITEL 3

ist nicht mehr immer ein durchgängiges Lebensprojekt. „Gebrochene“ Erwerbsbiografien – wechselnde Phasen von abhängiger Beschäftigung, Selbstständigkeit, Familie, Arbeitslosigkeit – werden zur neuen Normalität. Eine für alle Phasen tragfähige Altersvorsorge muss das berücksichtigen. Sie darf niemanden in Armut zurücklassen und niemanden aus der Solidarität entlassen. Die Bismarck’sche Sozialversicherung muss endlich an die Anforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst werden, und das nicht nur kosmetisch.

## Literatur

- Bach, Stefan/Fischer, Björn/Haan, Peter/Wrohlich, Katharina (2020): Reform des Ehegattensplittings: Realsplitting mit niedrigem Übertragungsbetrag ist ein guter Kompromiss, DIW-Wochenbericht 41/2020, Berlin, S. 785–794.
- Brenke, Karl (2013): Allein tätige Selbständige: starkes Beschäftigungswachstum, oft nur geringe Einkommen, DIW-Wochenbericht 07/2013, Berlin, S. 3–16.
- Brenke, Karl (2016): Die allermeisten Selbständigen betreiben Altersvorsorge oder haben Vermögen, DIW-Wochenbericht 45/2016, Berlin, S. 1071–1076.
- Brenke, Karl/Beznoska, Martin (2016): Solo-Selbständige in Deutschland – Strukturen und Erwerbsverläufe. Forschungsbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB465, Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2019): Die Arbeitsmarktsituation von Frauen und Männern 2018, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2021): Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt – Dezember und Jahr 2020, Nürnberg.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2016 nach § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht), Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b): Gesamtkonzept zur Alterssicherung, Berlin.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020): Rentenversicherungsbericht 2020, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016): Siebter Altenbericht, Bundestags-Drucksache 18/10210.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 18/12840. Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Haan, Peter (2020): Der Einfluss von steuer- und sozialrechtlichen Regelungen auf Erträge aus der gesetzlichen und betrieblichen Altersversorgung. Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 197, Düsseldorf.
- CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode.
- Deutscher Bundestag (2018): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz), Bundestags-Drucksache 19/4668.
- Deutsche Rentenversicherung (2020): Rentenversicherung in Zahlen 2020, Berlin.
- Europäische Kommission (o.J.): Die europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen dargestellt, <https://ec.europa.eu>.
- Geyer, Johannes/Haan, Peter/Harnisch Michelle (2020): Zur Wirkung der Grundrente und der Mütterrente auf die Altersarmut. Arbeitspapier 07/2020, Gutachten für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, [www.sachverständigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverständigenrat-wirtschaft.de).
- Grabka, Markus M./Braband, Carsten/Göbler, Konstantin (2020): Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession, DIW-Wochenbericht 45/2020, Berlin, S. 841–847.
- Grabka, Markus M./Schröder, Carsten (2019): Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen, DIW-Wochenbericht 14/2019, Berlin, S. 245–257.
- Haan, Peter/Kemptner, Daniel/Lüthen, Holger (2017): The rising long-

## KAPITEL 3

- evity gap by lifetime earnings – distributional implications for the pension system, DIW Discussion Papers 1698, Berlin.
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2020): Niedriglohnbeschäftigung 2018 – Erstmals Rückgang, aber nicht für gering Qualifizierte und Minijobber\*innen, IAQ-Report 5/2020.
- Kaphegyi, Tobias (2021a): Äquivalenzprinzip und solidarische Armutsabsicherung im Alter: Garanten einer sensiblen Balance zwischen politischer Demokratie und kapitalistischer Ökonomie, [www.alternative-wirtschaftspolitik.de/memo2021](http://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/memo2021).
- Kaphegyi, Tobias (2021b): Anstieg der Altersarmut und die Renten-Deformpolitik der 2000er Jahre, [www.alternative-wirtschaftspolitik.de/memo2021](http://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/memo2021).
- Piopiunik, Marc/Kugler, Franziska/Wößmann, Ludger (2017): Einkommenserträge von Bildungsabschlüssen im Lebensverlauf: Aktuelle Berechnungen für Deutschland. ifo Schnelldienst 7/2017, S. 19–30.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016): Zeit für Reformen. Jahresgutachten 2016/2017, Paderborn.
- Schmitz-Kießler, Jutta (2020): Corona-Krise: Minijobber\*innen als Verlierer\*innen auf dem Arbeitsmarkt, [www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de).
- Wiethold, Franziska (2021): Wie wirken sich Erwerbsbiographien auf die Rentenhöhe aus?, [www.alternative-wirtschaftspolitik.de/memo2021](http://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/memo2021).

## 4 Gesundheitspolitik: Lehren aus der Corona-Pandemie

*Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat in ihren MEMO-RANDEN immer wieder deutlich gemacht, dass Gesundheit und Pflege als öffentliche Güter zu betrachten sind. Sie den Mechanismen eines Quasi-Marktwettbewerbs auszusetzen, wo nicht die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit von Menschen im Mittelpunkt steht, sondern mit der Gesundheit von Menschen Gewinne erwirtschaftet werden, ist ein Irrweg. Ein extrem teurer zumal. Die USA liefern dafür ein eindrückliches Beispiel. Mit Gesundheitsausgaben von rund 17 Prozent des BIP schafft es das marktgetriebene US-System nicht, für alle US-Bürger\*innen auch nur eine Grundversorgung sicherzustellen.*

*Ein Jahr Erfahrung mit der Corona-Pandemie liefert eine Vielzahl zusätzlicher Belege für die Notwendigkeit, Gesundheitsschutz und Gesundheitsversorgung auf der globalen, der europäischen und der Ebene der Nationalstaaten als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge auszustalten. Dies gilt für die Finanzierung, die Steuerung und die Leistungserbringung. Die nachfolgenden Ausführungen verknüpfen das, was die Krisenerfahrung lehrt, mit Problemstellungen, die schon länger offenkundig waren, eine angemessene politische Bearbeitung aber nicht erfuhren.*

### 4.1 Die Krise hinter der Krise

Bei der Frage nach wirksamer Prävention und echter Vorsorge sind zwei Betrachtungsebenen zu unterscheiden. Die *erste Betrachtungsebene* betrifft den Ursprung des Virus. Wissenschaftler\*innen weisen schon länger darauf hin, dass wir an der Schwelle zu einem Zeitalter der Pandemien stehen, wo die Folgen der Klimakrise und die Folgen des Verlustes von Biodiversität wechselseitig ineinander greifen. Auf

## KAPITEL 4

der einen Seite nehmen nicht nur Wetterextreme nach Häufigkeit und Intensität zu. Die Erderwärmung mündet auch in einer Verschiebung der Klimazonen, was Tropenkrankheiten nach Mitteleuropa bringt und Menschen erheblich unter Stress setzt (vgl. Watts et. al 2019). Auf der anderen Seite steigt aus teilweise den gleichen Gründen – die industrielle Landwirtschaft mit ihren Monokulturen und viel Pestizideinsatz ist eines der Stichworte – das Risiko für die Entstehung von Zoonosen. Bis zur aktuellen Pandemie sah man darin Gefahren, die weit weg sind – Ebola in Afrika, Zika in Südamerika, MERS beispielsweise in Südkorea. Nun jedoch trifft es in besonderer Weise die hochentwickelten westlichen Gesellschaften. Zumaldest für den Moment gerät der Zusammenhang zwischen Pandemie und Naturzerstörung ins Blickfeld von Teilen der Politik (so etwa Bundesumweltministerin Svenja Schulze anlässlich des Biodiversitätstages am 29. Juni 2020, vgl. „Rede von Svenja Schulze zu Biodiversität und Pandemie“, [www.bmu.de](http://www.bmu.de)). Es ist jedoch ähnlich wie bei der Klimakrise: Die Datenlage ist erdrückend, und an Zielformulierungen herrscht kein Mangel. Politische Interventionen, die geeignet sind, die Ziele tatsächlich zu erreichen, bleiben gleichwohl aus. Im Herbst 2020 erschien der *Global Biodiversity Outlook 5*. Danach wurde kein einziges der vor zehn Jahren für 2020 gesetzten Ziele der 196 Vertragsstaaten des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt (CBD) erreicht (vgl. Secretariat of the Convention on Biological Diversity 2020). Auf der Ebene der EU ist der Befund zur Biodiversitätsstrategie 2020 kaum besser. Aufgelegt wurde nun die Biodiversitätsstrategie 2030 mit ambitionierten Zielen wie etwa der Senkung des Pestizideinsatzes in der Landwirtschaft um 50 Prozent. Für die erforderlichen Ausgaben von 20 Milliarden Euro jährlich fehlt freilich die finanzielle Unterlegung. Ein Wille, Produktions- und Konsumweisen so zu organisieren, dass ökologische Krisen beherrschbar bleiben und Pandemien nicht in immer kürzeren Zeitsäten ausbrechen, ist nicht erkennbar.

## 4.2 Die WHO als zentraler Akteur von Global Health: Aufgabenerfüllung nur bei auskömmlicher und verlässlicher Finanzierung

Hier kommt die *zweite Betrachtungsebene* ins Spiel. Je weniger es gelingt, das Risiko für das Entstehen von Zoonosen wirksam zu reduzieren, umso wichtiger wird global wie national der Aufbau einer effizienten Infrastruktur von Public Health. Global geht es um die rasche Identifizierung und Einhegung von Zoonosen am Ort ihrer Entstehung, national um ein effizientes Epidemie-Management. Beides fehlt. Der Weltgesundheitsorganisation (WHO) kommt auf dem Felde der globalen Gesundheit zwar die Federführung zu, sie leidet aber nicht nur an Strukturproblemen, sondern vor allem an den Folgen chronischer Unterfinanzierung. Für ihren Zweijahreshaushalt 2018/2019 verfügte die WHO über finanzielle Mittel in Höhe von nur rund 5,84 Milliarden US-Dollar (rund 4,8 Milliarden Euro). Zum Vergleich: Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in Deutschland beliefen sich 2019 schon im Monatsdurchschnitt auf das Vierfache (19,42 Milliarden Euro). Damit nicht genug: Während die UN-Tochter in den ersten Jahrzehnten ihrer Existenz primär über die Pflichtbeiträge ihrer Mitgliedsländer finanziert wurde, hat sich seit der Einfrierung der Pflichtbeiträge im Jahr 1993 das Verhältnis von Pflichtbeiträgen zu freiwilligen Zuwendungen umgekehrt mit nun einer 80-prozentigen Abhängigkeit von freiwilligen Zuwendungen (2018/2019: 3,6 Milliarden US-Dollar, 2020/2021: rund 4,8 Milliarden US-Dollar). Die Spenden kommen einerseits von den Mitgliedsstaaten, andererseits von privaten Stiftungen wie etwa der Gates-Stiftung oder auch von Unternehmen aus der Pharma- oder Lebensmittelbranche. Nicht nur die privaten Spenden, auch die freiwilligen Zahlungen der meisten Länder sind zweckgebunden. Die Abhängigkeit von freiwilligen Zuwendungen ermöglicht es externen Akteuren, Einfluss auf die Ausrichtung der WHO zu nehmen, was ihre Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit untergräbt (vgl. Kruchem 2018, Warsberg 2020). Die während der ersten Welle der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus teilweise heftige Kritik an die Adresse der WHO erweist sich so lange als schein-

heilig, wie es keine Bereitschaft gibt, die Pflichtbeiträge in nennenswertem Umfang anzuheben und zu dynamisieren. Dies muss eine der Konsequenzen aus der Pandemie sein.

### **4.3 Nur die Vorsorge, die wirklich getroffen wird, hilft**

National sind Pandemievorsorge und ein effizientes Pandemiemanagement erforderlich. Es geht dabei nicht nur um die Bevorratung von Schutzmaterialien und technischen Gerätschaften sowie um die Vorrhaltung eines Puffers an Kapazitäten der Krankenversorgung. Nicht minder wichtig ist es, das Infektionsgeschehen durch Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitsschutzes unter Kontrolle zu halten, zum einen durch ausreichendes Testen und die Nachverfolgung der Kontakte infizierter Personen, zum anderen durch die genetische Überwachung des Krankheitserregers und seiner Mutanten. Auch daran fehlt es, obwohl bereits im Jahr 2012 ein Pandemieszenario mit dem hypothetischen Virus „Modi-SARS“ durchgespielt und der Bundestag darüber unterrichtet worden war (Bundestags-Drucksache 17/12051 vom 03.01.2013, S. 55ff.). Konsequenzen zu ziehen war dann aber ins Belieben der für den Infektionsschutz zuständigen Bundesländer gestellt, die untätig blieben. Nur zu stark überhöhten Preisen konnten die Engpässe bei technischen Ausstattungen und Schutzmaterialien beseitigt werden. Die eklatanten Schwächen beim Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) bestehen aber fort. Nur wenige Gesundheitsämter wurden bis Ende 2020 technisch und personell auf die Höhe der Herausforderungen gebracht. Auch fehlen funktionsfähige Strukturen der systematischen genetischen Überwachung des Virus SARS-CoV-2. Um entstandene Mutanten rasch aufzuspüren, werden in Großbritannien ein Fünftel aller per PCR positiv getesteten Proben einer kompletten Genomanalyse unterzogen. Ähnlich verfährt Dänemark. So konnten in beiden Ländern gefährliche Mutationen des Stammvirus – in Großbritannien war es die weit ansteckendere Viruslinie B.1.1.7 – festgestellt und ihr Anteil am aktuellen Infektionsgeschehen rasch ermittelt werden. Diesem systematischen Sequenzieren stand in

Deutschland noch im Januar 2021 nur ein gelegentliches Sequenzieren gegenüber. Bei der Einführung einer genetischen Routinediagnostik war der britische National Health Service (NHS) weltweit führend; die Sequenzierung des gesamten Genoms ist seit 2018 Standard (vgl. Gießelmann 2019). Deutschland dagegen musste im Zusammenhang mit der Entstehung und Ausbreitung von Mutanten international erst in die Kritik geraten, damit die Schließung der Lücke bei der Überwachung des Virus in Gang kam. Das Bundesgesundheitsministerium (BGM) will die überwiegend privaten Labore nun dazu verpflichten, gegen pauschale Vergütungen bei 5 Prozent der per PCR positiv getesteten Proben eine Sequenzierung vorzunehmen. Die Bezahlung soll, so wie bei den PCR-Tests, zulasten des Bundeshaushaltes gehen.

#### **4.4 Auf staatliches Handeln kommt es an: Gutes Management der ersten Welle, Wunschdenken bei der zweiten Welle**

Im Oktober 2019 – und damit in zeitlicher Nähe zum Ausbruch der Pandemie – erschien erstmals der Global Health Security Index (GHS-Index 2019) der Johns-Hopkins-Universität, der Nuclear Threat Initiative (NTI) und der Economist Intelligence. Unter 195 Staaten attestierte der Index den USA das bei weitem beste Sicherheitsniveau, gefolgt von Großbritannien und den Niederlanden. Deutschland schaffte es nur auf Platz 14, Neuseeland sogar nur auf Platz 35, und China landete weit abgeschlagen auf Rang 51 (Johns Hopkins Center for Health Security 2019, S. 20ff.). Konfrontiert man die vom Index vorgenommenen Zuschreibungen mit dem tatsächlichen Verlauf der Pandemie, könnte der Kontrast kaum größer sein. Während bis zum 10. Januar 2021 in den vermeintlich recht sicheren USA und in Großbritannien mehr als 110 Covid-19-Tote auf 100.000 Einwohner\*innen registriert wurden, waren es in Deutschland weniger als 50 und in China sowie in Neuseeland weniger als eine Tote bzw. ein Totter. Die Suche nach den Gründen für die peinlichen Fehleinschätzungen führt zu einem bestimmten Muster verzerrter Wahrnehmungen. Hoch bewertet hat der Index die Verfüg-

barkeit modernster Technologien und erstklassiger wissenschaftlicher Expertise. In ihrer Bedeutung verkannt wurden die kulturellen und politischen Erfolgsfaktoren. Länder mit niedrigen relativen Todeszahlen zeichnen sich durch Strategien des raschen und entschiedenen staatlichen Handelns aus. Da die USA unter der Trump-Administration dazu nicht fähig waren, nutzte der ganze technologische Vorsprung nichts. Auch im Vereinigten Königreich verfolgte die Tory-Regierung von Premier Boris Johnson einen von Zweckoptimismus geprägten erratischen Kurs. Harte Maßnahmen wurden zu spät getroffen und inkonsistent umgesetzt. Nach dem Abflauen der ersten Welle griff auch in Deutschland Wunschdenken um sich. Mit Stand vom 26. Juni 2020 zählte Deutschland auf 100.000 Einwohner\*innen nur 10,8 Personen (absolut: 8.948), die mit oder an Covid-19 gestorben waren; in Frankreich, Italien, Spanien, Belgien, Schweden und Großbritannien lagen die Zahlen vier- bis achtmal, in den Niederlanden, Irland und der Schweiz immerhin noch doppelt bis dreimal so hoch. Nur zu gerne heftete man sich das gute Abschneiden während der ersten Welle als Ausweis der Überlegenheit des deutschen Gesundheitssystems ans Revers. Tatsächlich jedoch kam Deutschland hauptsächlich wegen eines guten Timings bei der Verfügung des ersten Lockdowns glimpflich über den Sommer. Statt die gewonnene Zeit jedoch zu nutzen, um das Gesundheitssystem von den Gesundheitsämtern über die Krankenhauspflege bis zu den Pflegeheimen vor einer Überlastung während der zweiten Welle zu schützen, ruhte man sich auf den vermeintlichen Lorbeeren aus und handelte beim Eintreffen der zweiten Welle zu spät und zu inkonsistent.

Trotzdem: In der Mitte der zweiten Welle konnte sich die deutsche Bilanz immer noch sehen lassen. Die Aufregung um organisatorische Mängel beim Start der Impfkampagne und die wechselseitigen Schuldzuweisungen wegen nicht ausreichend schneller Verfügbarkeit der in der EU bereits zugelassenen Impfstoffe lassen rasch in Vergessenheit geraten, dass die Entwicklung und Zulassung gleich mehrerer Impfstoffe in einem noch nie dagewesenen Rekordtempo gelang. Üblicherweise dauert die Entwicklung von Impfstoffen mehrere Jahre, und auch der Aufbau ausreichender Produktionskapazitäten braucht Monate. Jetzt

aber sind in der EU bereits die Vakzine von BioNTech/Pfizer, Moderna, AstraZeneca und Johnson & Johnson zugelassen; weitere werden bald folgen. Hier allerdings stellen sich grundlegende Fragen. Wenn in einer Pandemie wirksame und sichere Vakzine ein globales öffentliches Gut sein sollen und müssen, wie passt dazu dann, dass die Impfstoffentwicklung und der Aufbau von Produktionskapazitäten mit Milliarden Euro an öffentlichen Geldern gefördert wurden, um danach den Geschäftsinteressen privater Pharmakonzerne gleichwohl wieder Vorrang vor den Interessen des Allgemeinwohls einzuräumen? Zudem verdeckt der Wettstreit um die höchsten Impfquoten, dass sich die Infektionsdynamik nicht parallel zum Anstieg der Impfquote entspannt. Mit Stand von Ende Januar 2021 hat Israel weltweit und Großbritannien in Europa beim Impfen die Nase vorn. Gleichwohl sind die Infektions- und die täglichen Todeszahlen weiter hoch. Rettung allein im raschen Durchimpfen der eigenen Bevölkerung zu suchen, geht fehl.

#### **4.5 Die Pandemie verschärft die verschleppten Probleme des deutschen Gesundheitssystems**

Die Pandemie legt einige der grundlegenden Schwächen in der Struktur, Steuerung, Funktionsweise und Finanzierung des deutschen Gesundheits- und Pflegesystems offen. Die Probleme sind nicht neu, verlangen jetzt aber nach politischen Antworten, die über die bislang praktizierten Kleinstreparaturen hinausgehen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat sich in den MEMORANDEN der vergangenen Jahre sowohl mit der Fehlsteuerung des Systems insgesamt als auch mit Einzelthemen wie dem anhaltenden Notstand in der Krankenhaus- und Altenpflege, der verschlafenen Digitalisierung und den dem Preissystem der Fallpauschalen zuzuschreibenden Fehlsteuerungen im Krankenhaussektor immer wieder kritisch auseinandergesetzt und konkrete Forderungen vorgetragen. Der gemeinsame Nenner bei den Einzelproblemen ist darin zu suchen, dass es bei der Finanzierung, Leistungserbringung und Steuerung zu wenig öffentliche Planung und aktive Gestaltung und zu viel Markt, Wettbewerb und

korporatistische Selbstverwaltung gibt. Die verbockte Digitalisierung (vgl. MEMORANDUM 2020, S. 245ff.), deren Folgen während der Pandemie schmerzlich bewusst wurden, liefert eines der Lehrstücke.

#### **4.6 Defizitäre Datenlage mit großem Dunkelfeld – ohne umfassende und belastbare Daten geht es nicht**

Um das Pandemiegeschehen angemessen beurteilen und nach der Bezwigung des Virus die richtigen Schlüsse für notwendige Veränderungen des Gesundheits- und Pflegesystems ziehen zu können, werden aussagekräftige Daten benötigt. Sie dürfen nicht nur am Wissensbedarf von Virolog\*innen, Epidemiolog\*innen und Gesundheitsökonom\*innen ausgerichtet sein, sondern müssen auch Fragestellungen aus dem Bereich der Pflege- und Sozialwissenschaft abdecken. Derzeit erfasst werden die Anzahl der bestätigten Infektionen zum Zeitpunkt X insgesamt und in der räumlichen und demografischen Verteilung (Landkreise, Städte, Alter, Geschlecht). Relevant sind aber auch Merkmale der sozistrukturellen Verteilung nach Berufen/formalen Qualifikationsniveaus und Einkommensklassen sowie die differenzierte Erfassung der Ausbruchsorte. Hier besteht eine systematische Verzerrung. Dass epidemiologischen Indikatoren wie der Reproduktionszahl und der Sieben-Tage-Inzidenz eine herausragende Bedeutung beigemessen wird, ist berechtigt. So galt für die erste Welle die Faustregel: Nur bis zu einer Sieben-Tage-Inzidenz von maximal 50 auf 100.000 Einwohner\*innen reicht die Kapazität der Gesundheitsämter für eine Nachverfolgung aus und bestehen ausreichend Krankenhauskapazitäten für die intensivmedizinische Versorgung von Covid-19-Patient\*innen. Keineswegs rechtfertigt dies die Ausblendung von Merkmalen, die erhoben werden müssen, um nach der Pandemie Strukturdebatten angemessen führen zu können. Am 19. Dezember 2020 z. B. meldete die Tagesschau, dass ein Viertel aller deutschen Pflegeheime aktuell von Corona-Ausbrüchen betroffen sei, und dies mit schwerwiegenden Folgen. In Berlin sei mehr als jede\*r

zweite Covid-19-Tote Bewohner\*in eines Pflegeheims gewesen; in Schleswig-Holstein seien es sogar fast 89 Prozent (Bericht: Corona und Pflegeheime „Wir brechen zusammen“, [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de)).

Was lässt sich über die Struktur der betroffenen Heime im Vergleich zu der Grundgesamtheit aller Heime sagen? Was über die Trägerstruktur? Dazu gibt es keine belastbaren Daten, weil die Politik kein Interesse daran hat, derartige Daten zu erheben. Dies gestaltet sich in anderen Ländern teilweise anders. Kanada beispielsweise (38 Millionen Einwohner\*innen) zählte bis zum 10. Januar 2021 insgesamt 16.707 Tote und schneidet damit bei den relativen Todeszahlen leicht besser ab als Deutschland (Kanada: 44, Deutschland: 48). Anders als in Deutschland werden die Ausbrüche in Langzeitpflegeeinrichtungen genau erfasst. Sowohl während der ersten als auch während der zweiten Welle entfielen rund 80 Prozent der Fälle von Menschen, die mit oder an Covid-19 verstarben, auf die insgesamt 2.039 Pflegeheime. Eine genauere soziologische Untersuchung ergab nun, dass die Privatheime, auf die ein Anteil von 54 Prozent aller Heime entfällt, überproportional viele Todesfälle aufweisen. Für die Provinz Ontario mit ihren 623 Pflegeheime ergab sich Folgendes: In den For-Profit-Heimen starben während der ersten beiden Wellen 6,5 Prozent der Heimbewohner\*innen, in privaten Non-Profit-Heimen waren es 5,5 Prozent und in den kommunalen Pflegeheimen nur 1,7 Prozent. Die weit geringere Betroffenheit der kommunalen Heime wird auf die dort nach Qualität (Qualifikationsstruktur) und Quantität (Relation von Personal zu den Heimbewohner\*innen) bessere Personalausstattung zurückgeführt. Zwar gab es auch kommerzielle Heime mit guten Ergebnissen; sie waren aber in der Minderzahl, während im öffentlichen Sektor umgekehrt die Heime mit schlechten Ergebnissen in der Minderheit waren. Die Ergebnisse haben in Kanada eine Diskussion darüber ausgelöst, was sich bei den Arbeitsbedingungen des in den Heimen eingesetzten Personals verbessern muss, um den Infektionsschutz der Bewohner\*innen zu erhöhen (vgl. Webster 2021). Eine vergleichbare Debatte kann in Deutschland datengestützt schon deshalb nicht erfolgen, weil auf die Erhebung der entsprechenden Daten verzichtet wird. Dort wiederum, wo Studien die Pflegesituation in den Heimen zum

Gegenstand hatten (vgl. Rothgang et al. 2020), war die Teilnahme freiwillig. Bei Freiwilligkeit aber ist davon auszugehen, dass in der Gruppe der nicht antwortenden Heime solche mit schlechter Personalausstattung deutlich überrepräsentiert sind. Es kann daher bezweifelt werden, ob derartige Studien – bei der genannten Studie lag die Rücklaufquote bei 10,7 Prozent (Heime) bzw. 7,3 Prozent (ambulante Dienste) – überhaupt belastbare Daten liefern.

Nicht nur bezogen auf Pflegeheime, sondern auch insgesamt ist die Datenlage zur gesundheitlichen Versorgung, ihren Strukturen und Ergebnissen vielfach verzerrt. Wichtige Daten werden nicht aus einer übergreifenden Perspektive heraus erhoben und öffentlich zugänglich gemacht, sondern es bleibt dem Belieben und damit der partikularen Interessenlage der Einzelakteure überlassen, welche der anfallenden Daten sie wie verfügbar machen und welche nicht. So veröffentlichen die großen gesetzlichen Krankenversicherungen regelmäßig Pflegeberichte. Die Ergebnisse sind interessant, beziehen sich aber nur auf die Mitglieder der jeweiligen Kasse, und diese weisen höchst unterschiedliche Risiko-profile auf. Rückschlüsse auf die Gesamtpopulation sind daher nur eingeschränkt möglich. Während in Ländern vom Systemtyp „öffentlicher Gesundheitsdienst“ viele Daten über Register erfasst werden, kommt das Instrument der Register in Deutschland nur zögerlich zum Einsatz. So besteht eines der Defizite bei der Ausbildung und Weiterqualifizierung von Pflegepersonal darin, dass die berufliche Anerkennung nicht über ein zentrales Register erfolgt, wie dies in allen skandinavischen, in den angelsächsischen und in verschiedenen westeuropäischen Ländern der Fall ist. Auch ein Register zu den Intensivbetten wurde erst geschaffen, als klar wurde, wie wichtig dies für das Pandemiemanagement ist. Nun wurden die Krankenhäuser staatlich verpflichtet, die Belegung und freie Verfügbarkeit ihrer Intensivbetten tagesaktuell an ein hastig geschaffenes Intensivbettenregister zu melden.

Die Gesundheitsversorgung kann nur dann als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge ausgestaltet werden, wenn Politik und Staat das für die Etablierung eines aktiven Politikmodells erforderliche Wissen überhaupt an die Hand bekommen. Gestaltung nämlich braucht valide und systematisch aufbereitete Daten, die einheitlichen Kriterien folgen und

Licht in die Verästelungen des fragmentierten deutschen Gesundheitssystems bringen. Die international diesbezüglich vorgetragene Kritik (OECD 2019, S. 21) ist berechtigt. Es ist an der Zeit, Konsequenzen zu ziehen.

## **4.7 Applaus ersetzt Aufwertung nicht – warum der Pflegenotstand nur verwaltet wird**

### *4.7.1 Corona-Prämien und ein akzeptabler Tarifabschluss sind zu begrüßen, bringen aber noch keine Aufwertung*

Während der ersten Welle der Covid-19-Pandemie quittierte die Öffentlichkeit den Einsatz des Pflegepersonals mit Applaus. Schlagartig war vielen die wichtige Rolle derjenigen, die Dienste direkt an Menschen erbringen, bewusst geworden. Um den Einsatz zu honorieren, gab es zunächst eine sogenannte Corona-Prämie in Höhe von bis zu 1.500 Euro für die Kräfte in der Altenpflege. Dies mit geteilter Finanzierung: Zwei Drittel trug der Bund über die Pflegeversicherung (§ 150a SGB XI), das weitere Drittel (maximal 500 Euro) sollte steuer- und abgabenfrei über Länder-Zuschüsse zustande kommen, was teilweise ganz gut, in Berlin, Niedersachsen und Thüringen aber erst mit Verzögerung funktionierte (vgl. [www.bundesgesundheitsministerium.de/pflegebonus.html](http://www.bundesgesundheitsministerium.de/pflegebonus.html)). Die Krankenhauspflegekräfte sollten zunächst keine Sonderzahlung erhalten. Erst nach heftigen Protesten verständigten sich der GKV-Spitzenverband und die Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG e. V.) Anfang September 2020 auf eine Teillösung. Nur an Krankenhäusern, in denen zwischen dem 1. Januar und dem 31. Mai 2020 eine Mindestzahl an Corona-Patient\*innen versorgt wurde, sollte es für die in die Behandlung eingebundenen Pflegekräfte eine Sonderzahlung analog zur Altenpflege geben, die zu zwei Dritteln über den Gesundheitsfonds und zu einem Drittel über die Bundesländer refinanziert werden sollte. Im Ergebnis gingen die meisten Klinikpflegekräfte leer aus. Noch im Dezember, als die zweite Welle mit hohen Fallzahlen das Pflegepersonal an zunehmend mehr Kliniken

an die Grenze ihrer Belastbarkeit brachte, ging das unwürdige Gezerre um die Ausweitung des Kreises der Berechtigten und die Finanzierungsfrage weiter. Ein klares Signal der Wertschätzung an die Adresse des Pflegepersonals ist dies nicht.

Immerhin – und dies begrüßt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ausdrücklich – gelang es Ver.di und dem DBB Beamtenbund und Tarifunion im Herbst 2020, bei den Tarifverhandlungen von Bund und Kommunen ein Ergebnis zu erzielen, das für die Beschäftigten in den Gesundheitsämtern sowie in den kommunalen Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen eine respektable Einkommenssteigerung bedeutet. Auf gewerkschaftliche Erfolge bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen von Pflegekräften wurde bereits im **MEMORANDUM 2020** (S. 237ff.) näher eingegangen. Jetzt gelang eine Fortsetzung. Bei einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2022 beträgt die Entgeltsteigerung in der Pflege durchschnittlich 8,7 Prozent. Die Beschäftigten erhalten eine Corona-Prämie, die in den unteren Lohngruppen höher ausfällt als in den oberen Lohngruppen, und als zusätzliche Komponente ab März 2021 eine Pflegezulage von 70 Euro monatlich, die im Folgejahr auf 120 Euro monatlich ansteigt (Ver.di-Pressemitteilung vom 25.10.2020: Tarifeinigung im öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen: Deutliche Anhebung für untere Einkommen und Gesundheitsberufe). Bei den Beschäftigten in den Gesundheitsämtern, die durchweg zum öffentlichen Dienst zählen, schlägt das Ergebnis voll durch. Schon bei den Krankenhäusern jedoch sind Abstriche zu machen, da nur eine Minderheit der Pflegekräfte in Häusern mit Anbindung an den öffentlichen Tarif arbeitet.

Für die Langfristpflege schließlich hat der Tarifabschluss kaum Bedeutung. Nur rund 5 Prozent des Altenpflegepersonals arbeitet bei öffentlichen Trägern. Die in der Altenpflege dominierenden kommerziellen Dienstleister sind weitestgehend tarifungebunden. Folge: Von den Helfer\*innen in der Altenpflege arbeiten bundesweit 58 Prozent, in Ostdeutschland sogar 78,5 Prozent im Niedriglohnbereich (Bundesagentur für Arbeit, Pressemitteilung vom 28.08.2020). Ohne die Durchsetzung eines bundesweit gültigen Tarifvertrages, der sich zumindest perspektivisch am TVöD orientiert, bleibt die Altenpflege im

Niedriglohnsektor gefangen. Eine Chance auf einen bundesweit für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag eröffnete das Pflegelöhneverbesserungsgesetz von 2019 über den Weg der Arbeitnehmerentsendung. Voraussetzung ist, dass Ver.di und die Bundesvereinigung der Arbeitgeber in der Pflegebranche (BVAP) einen Tarifvertrag aushandeln, dem dann auch die kirchlichen Träger zustimmen. Den Tarifvertrag gibt es zwischenzeitlich, er wird aber keine Allgemeinverbindlichkeit erlangen können. Um ihr Geschäftsmodell des sogenannten Dritten Weges durch die indirekte Zustimmung zu einem Tarifvertrag nicht zu gefährden, hat die arbeitsrechtliche Kommission der Caritas dem Tarifvertrag Ende Februar 2021 die Zustimmung verweigert; die Diakonie hat sich dahinter versteckt und keine Entscheidung getroffen. Damit steht nun die Frage einer Änderung bei den Finanzierungsspielregeln im Raum. Denkbar wäre, dass zukünftig nur tarifgebundene ambulante und stationäre Pflegedienste Mittel aus der gesetzlichen oder privaten Pflegeversicherung erhalten.

#### *4.7.2 Finanzielle Fehlsteuerung zu Lasten des Pflegepersonals*

So wichtig Entlohnungsfragen sind, das Kernproblem der Akut- wie der Langfristpflege besteht in zu wenig Personal. In der Krankenhauspflege fehlen mindestens 100.000 Vollkräfte (Simon 2018), in der Langzeitpflege ist die Lücke noch größer. Wie groß sie allein im Heimbereich ist – gemessen an einer Pflege, die dem Bedarf der heute Pflegebedürftigen gerecht würde –, hat eine von der Universität Bremen unter Leitung von Prof. Dr. Heinz Rothgang (SOCIUM) durchgeführte Personalbemessung ermittelt. Grundlage der Studie war ein gesetzlicher Auftrag zur Entwicklung und Erprobung eines einheitlichen Personalbemessungsverfahrens, der mit dem Zweiten Pflegestärkungsgesetz vom 21. Dezember 2015 in das SGB XI aufgenommen worden war. Der im Jahr 2020 vorgelegte Abschlussbericht zeigt auf, dass durchgehend Pflegepersonalmehrbedarfe von bundesweit gut 100.000 Vollkräften bestehen (Näheres siehe Rothgang et al. 2020). Die ambulante Pflege ist dabei noch gar nicht berücksichtigt, und

auch bei den Heimen kommt der ermittelte Zusatzbedarf zu den Personalmehrbedarfen hinzu, die sich alleine aus der Zunahme der Zahl Langzeitpflegebedürftiger errechnen (vgl. Heintze et al. 2020, S. 22). Nimmt man die ambulanten Dienste hinzu, so geht es auf die nächsten zehn Jahre gesehen um die Schließung einer Personallücke, die mehr als eine halbe Million Vollkräfte betragen dürfte.

Die Personalbemessung in der stationären Langzeitpflege kam erst nach einem Vorlauf von 20 Jahren Diskussion zustande. Die Umsetzung hätte im vergangenen Jahr beginnen sollen. Nicht nur wegen der Covid-19-Pandemie ist davon jedoch wenig zu sehen. Es fehlt der Rückenwind durch die Vorabklärung essenzieller Fragen. Sie betreffen die Steigerung der Ausbildungskapazitäten und die Frage, wer die Zusatzkräfte bezahlt, wenn die Beiträge zur Pflegeversicherung nicht angehoben werden sollen. In der Krankenhauspflege gab es mit der Pflegepersonalverordnung von 1993 temporär ein Instrument der Personalbemessung. Während der kurzen Zeit, in der es in Kraft war, hat es immerhin verhindert, dass nach dem Wegfall des Selbstkostendeckungsprinzips die Entfaltung der Logik von Markt und Wettbewerb negativ auf das Pflegepersonal durchschlug. Von 1991 bis 1996 stieg die Besetzung mit Vollkräften des Pflegedienstes um 7,1 Prozent (1991: 326.100; 1996: 349.400), was zwar unter dem Anstieg der Fallzahlen lag (plus 10,9 Prozent), unter Berücksichtigung rückläufiger Liegezeiten jedoch als Stabilisierung interpretiert werden kann. 1996 schaffte die Koalition aus CDU/CSU und FDP die Pflegepersonalverordnung ab. Zur Begründung hieß es, man dürfe den Wettbewerb der Krankenhäuser nicht durch planwirtschaftliche Instrumente behindern, jedes Haus müsse über seine Personalausstattung selbst entscheiden können. Nun war der Weg frei für Kosteneinsparungen zulasten der Pflege. Kliniken, die beim Personalabbau besonders aggressiv vorgingen, erzielten einen Wettbewerbsvorteil. Durch das 2004 verpflichtend etablierte DRG-Preissystem bekam dies eine zusätzliche Dynamik.

Vorreiter beim Abbau von Pflegepersonal war die For-Profit-Fraktion. Sie hatte vor der Ermöglichung der Renditeerwirtschaftung nur eine ergänzende Rolle gespielt. Jetzt wurde sie die treibende Kraft in einem Spiel, bei dem die kommerzielle Krankenhausversorgung zu-

lasten öffentlicher und freigemeinnütziger Versorgung expandierte. Von 1996 bis 2006 stiegen die Fallzahlen um 4,1 Prozent, die Vollkräfte des Pflegedienstes wurden gleichwohl um 14,3 Prozent (minus 50.100 Vollkräfte) abgebaut, während die ärztliche Besetzung um 18,6 Prozent erhöht wurde (plus 19.400). Mit der Verknappung der pflegerischen Personalressourcen wuchs die Arbeitsverdichtung so sehr, dass zunehmend selbst qualitative Mindeststandards nur noch bei einer Minderheit von Krankenhäusern zur Anwendung kommen, von guter Pflege ganz zu schweigen (vgl. Ver.di 2017, Isfort et al. 2017 und Isfort 2017). Bei alledem ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der Alterung der Gesellschaft der Anteil multimorbider Krankenhauspatient\*innen mit häufig auch demenziellen Störungen stark gewachsen ist und weiter wächst. Diese Patient\*innen benötigen intensive Pflege und Rundumversorgung, worauf die Abläufe in den Krankenhäusern und die dürftige pflegerische Personalausstattung nicht ausgerichtet sind (Näheres zu diesen Versorgungslücken siehe Isfort et al. 2014).

#### *4.7.3 Eisernes Festhalten an gescheiterten Konzepten*

Im MEMORANDUM 2018 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Krankenhausentwicklung vor und nach der Einführung eines Quasi-Marktwettbewerbs näher analysiert. Gezeigt werden konnte, dass die proklamierten Ziele einer Beschleunigung beim Abbau von Krankenhäusern und Krankenhausbetten nicht erreicht wurden, wie es auch nicht gelang, das Wachstum bei den Krankenhausausgaben stärker zu dämpfen, als dies in den 1980er-Jahren im Rahmen diskretionärer Kostendämpfungspolitik gelungen war (ebd., S. 142ff.). Simon (2020) kommt zu dem gleichen Befund (S. 167f.). Geändert hat sich nicht das Wachstumstempo der Krankenhausausgaben, sondern die Verteilung. Die lukrativen Bereiche, auf die sich die For-Profit-Krankenhauskonzerne konzentrieren, legten zu; die anderen Bereiche verloren. Dies entspricht der Logik, die dem DRG-Regime der Fallpauschalen inhärent ist. Natürliche Geburten beispielsweise lassen sich in Fallpauschalen schwer abbilden, also ver-

doppelte sich der Anteil gewinnträchtiger Kaiserschnittentbindungen; die Behandlung von Kindern wird im Fallpauschalenregime leicht zu einem Verlustbringer, also trennen sich die an Erlösmaximierung orientierten Häuser von Kinderkliniken zugunsten lukrativer Bereiche wie der Orthopädie oder der Kardiologie. Das Preissystem ist nach Simon (2020) darauf ausgelegt, einem erheblichen Teil der öffentlichen und freigemeinnützigen Häuser die wirtschaftliche Sicherung zu verweigern, um den Weg frei zu halten für die Expansion gewinnorientierter Konzerne.

Pandemiebedingt ist das DRG-System gegenwärtig weitgehend außer Kraft gesetzt. Zu den Einzelheiten und möglichen Alternativen der Krankenhausfinanzierung siehe die Ausführungen im Exkurs auf den Seiten 234–242. Für den Diskurs ist wichtig, dass es die Systemverteidiger\*innen mit den empirischen Fakten nicht so genau nehmen. Bestritten wird z. B., dass der Abbau von Pflegepersonal wesentlich der Logik des neuen Entgeltsystems geschuldet war. Als „Gegenbeweis“ wird angeführt, Deutschland habe im internationalen Vergleich gemessen an der Zahl der Einwohner\*innen nicht wenig, sondern überdurchschnittlich viel Pflegepersonal. Bezug genommen wird auf OECD-Daten (OECD Health Data). Erfasst und auf Einwohner\*innen bezogen sind dabei die Pflegefachkräfte unabhängig von ihrem Beschäftigungsplatz. Über die pflegerische Versorgung der Krankenhauspatient\*innen sagt dies wenig. Auskunft zur Situation in den Krankenhäusern geben die Eurostat-Daten zu den vollzeitäquivalenten Krankenhausbeschäftigten nach Berufs- und Funktionsgruppen. Hier jedoch schneidet Deutschland im Vergleich schlecht ab (vgl. Heintze et al. 2020, S. 19ff. und MEMORANDUM 2019, S. 293f.). Anders als suggeriert, würde eine geringere Anzahl von Krankenhäusern oder Betten daran nichts ändern. Für die Frage, wie viele Patient\*innen eine Pflegekraft pro Schicht zu versorgen hat, ist es irrelevant, ob sich die Patient\*innen auf 1.925 Krankenhäuser gemäß dem Stand von 2018 oder auf weniger als 1.000 Krankenhäuser verteilen, wie es die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina und die Bertelsmann Stiftung (2019) empfehlen.

Auch das seitens der DKG e.V. immer wieder vorgetragene Argu-

ment, es gebe zum Zusammenhang zwischen pflegerischer Personalausstattung und Patientenwohl keine belastbaren Daten, ist zurückzuweisen. Aus dem angelsächsischen und skandinavischen Raum, wo sich schon seit Jahrzehnten eine qualitativ hochstehende pflegewissenschaftliche Forschung etabliert hat, gibt es eine Vielzahl von Studien mit belastbaren Daten. Sie zeigen, dass Relationen von Pflegekraft pro Patient\*in, wie sie in Deutschland üblich sind, mit erhöhten Risiken gesundheitlicher Schäden bis hin zu einer erhöhten Mortalitätsrate verbunden sind (für einen Überblick vgl. Griffiths et al. 2014). Dass diese Erkenntnisse für Deutschland bislang aufgrund des Fehlens entsprechender Studien nicht verifiziert wurden, ist kein Beleg dafür, dass sie nicht zutreffen. Die defizitäre Studienlage resultiert zum einen aus einer Haltung des Nicht-wissen-Wollens seitens der Krankenhäuser mit besonders schlechter Personalausstattung; zum anderen schlägt sich hier nieder, dass Deutschland bei der Entwicklung der Pflegewissenschaft im internationalen Vergleich Schlusslicht ist. Politische Versäumnisse und Blockaden seitens u. a. der ärztlichen Standesorganisationen tragen dafür die Hauptverantwortung. Solange es bei der Pflege nicht zu einer grundständigen Akademisierung mit Lehrstühlen an Universitäten und Fachhochschulen kommt, wird sich daran wenig ändern. Sowohl in den skandinavischen als auch in den angelsächsischen Ländern agieren Pflegeprofis zunehmend auf Augenhöhe mit der Medizin. Es ist nur konsequent, dass die Leitung von Kliniken für RNs (Registered Nurses, d. h. registrierte Pflegekräfte) geöffnet wurde. In Schweden stellten Nursing Professionals bereits 2011 die Hälfte der Klinikdirektor\*innen (vgl. Anell et al. 2012). Mit der Emanzipation der Pflege aus der Subordination unter die Medizin wächst logischerweise sowohl das Interesse an als auch die Befähigung zu qualitativ hochwertigen pflegewissenschaftlichen Studien.

Im Lichte der Pandemieerfahrung wird es in der Krankenhauspolitik wohl einige Nachjustierungen geben, nicht jedoch einen echten Paradigmenwechsel. Welch problematische Rolle der Gemeinsame Bundesausschuss als höchstes Organ der Selbstverwaltung bei der Forcierung einer kalten Strukturbereinigung durch den Quasi-Markt zunehmend spielt, hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in ihrem

MEMORANDUM 2020 dargelegt (S. 251ff.). Krankenhäuser, Gleicher gilt für die anwachsende Zahl Medizinischer Versorgungszentren, sind allerdings ein Teil der kritischen Infrastruktur eines Landes und sollten kein Feld für renditeorientierte Geschäftsmodelle sein. Auch ihre Ausrichtung allein an Effizienzgesichtspunkten erweist sich als fahrlässig. Statt den Wettbewerbskurs fortzusetzen, ist es geboten, die Krankenhauslandschaft länderübergreifend so neu zu gestalten, dass sie als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge leistungsfähig und für außergewöhnliche Gesundheitskrisen gewappnet ist. Je aktiver die hier geforderten Bundesländer werden, umso weniger wird die Strategie der kalten Strukturbereinigung zum Zuge kommen. Noch liegen der Sicherstellungsauftrag und die Kompetenz für die Planung der Krankenhausversorgung bei den Bundesländern, die dieser Aufgabe aber nur unzureichend gerecht werden.

### *4.7.4 Politik der Reparatur und Schadensbegrenzung ist an ihre Grenze geraten*

Die amtierende Koalition aus CDU/CSU und SPD hält sich zugute, Aktivitäten zugunsten der Pflege entfaltet zu haben wie keine Regierung vor ihr. In der Tat: An Aktionismus in Form von Förderprogrammen und Einzelinterventionen herrscht kein Mangel. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat jedoch bereits in ihren MEMORANDEN von 2018 (vgl. S. 162), 2019 und 2020 dargelegt, dass die Vielzahl an Einzelaktionen der Grundlogik des deutschen Gesundheits- und Pflegesystems verhaftet bleibt und daher nicht das Potenzial hat, eine wirkliche Trendwende einzuleiten. Im Care-Klima-Index des Deutschen Pflegerates von 2019 findet dies seinen Niederschlag. Einerseits fühlen sich die Pflegebeschäftigte zwischenzeitlich von der Politik stärker wahrgenommen; andererseits ist die Zahl derjenigen, die die Arbeitsbedingungen in der Pflege als schlecht bewerten, von 51 Prozent (2017) auf 60 Prozent (2019) weiter angestiegen (vgl. „Pflegekrise: Arbeitgeber reagieren träge“ vom 14.01.2020, [www.pflegen-online.de](http://www.pflegen-online.de)).

Der Aktionismus setzt sich großspurig in Szene. Seine Programme

aber enden häufig als Flop, weil sie an den Eigengesetzlichkeiten des korporatistischen Gesundheits- und Pflegesystems zerschellen. Zuletzt widerfuhr dem 13.000-Pflegestellen-Programm dieses Schicksal. Im Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 war es als erster Schritt und Sofort-Maßnahme zur Behebung der Personalnot in den Pflegeheimen angekündigt worden. Gesetzeskraft erlangte es über Artikel 11 des Pflegepersonal-Stärkungsgesetzes (PpSG, BGBl. I Nr. 45, S. 2394) vom 14. Dezember 2018. Im November 2020 zogen Bundesregierung und Verbände eine Bilanz zu den Fortschritten der 2019 ins Leben gerufenen Konzertierten Aktion Pflege (KAP). Es gibt sie nur im Klein-Klein (vgl. den Ersten Umsetzungsbericht vom November 2020, Bundesregierung 2020). Zu der wenig ermutigenden Bilanz gehört, dass das 13.000-Pflegestellen-Programm floppt – bis November 2020 wurden nur knapp 3.000 Stellen (23 Prozent) besetzt. Der leergefegte Arbeitsmarkt liefert nur eine Teilerklärung dafür. Hätte es in den zurückliegenden Jahren entschiedene Signale für eine Aufwertung der Pflege mit einer bedarfsge-rechten Personalausstattung, einer Bezahlung nach Tarif sowie auch der perspektivischen Überführung pflegerischer Ausbildungs- und Studien-gänge in das öffentliche Schul- und Hochschulwesen gegeben, könnten Berufsaussteiger\*innen zurückgeholt und könnte der Arbeitsmarkten-tpass sukzessive durch die Steigerung der Berufsneuzugänge abgebaut werden. Stattdessen beschränkt sich die Bundes- wie Landespolitik auf das Moderieren, das Delegieren und das ständig neue Auflegen kurz-atmiger Förderprogramme. Der „Pflexit“ aus dem Pflegeberuf vollzieht sich derweil schneller, als die Mini-Verbesserungen, zu denen das beste-hende System fähig ist, zum Tragen kommen. Die Pandemieerfahrung tut ein Übriges.

Zusammenfassend kann die auf Schadensbegrenzung gerichtete Po-litik der Bundesregierung als eine Politik-Kaskade beschrieben werden, bei der die Schritte zwar größer werden, aber auch in der Summe keine zukunftsweisende Gesamtstrategie ergeben:

- Als die personelle Unterbesetzung der Krankenhauspflegedienste ihren Höhepunkt erreicht hatte, wurde mit dem Krankenhausstruk-turgesetz von 2015 ein mickriges Programm zur Förderung von

6.000 zusätzlichen Pflegestellen aufgelegt (Volumen: 660 Millionen Euro bis 2018; danach 330 Millionen Euro).

- Im Lichte der nur schleppenden Umsetzung dieses Pflegestellenförderprogramms erteilte die Politik der Selbstverwaltung im Juli 2017 den Auftrag, sich bis zum 30. Juni 2018 in sechs pflegesensiblen Bereichen auf Personaluntergrenzen zu verständigen, die ab 1. Januar 2019 galten (SGB V, § 137i). Mit der Ermittlung der Datengrundlagen beauftragten GKV und DKG dann just die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG, deren Gutachten (vgl. KPMG 2018) über keinerlei pflegewissenschaftliches Fundament verfügt.
- Auf Personaluntergrenzen konnte sich die Selbstverwaltung nicht verständigen. Die Regelung fiel damit an das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), das per Ministerentscheidung vom 23. August 2018 für vier pflegesensible Bereiche eine Pflegepersonal-Untergrenzenverordnung (PpUCV) erließ, die am 1. Januar 2019 in Kraft trat. Die Verordnung sollte außer Kraft treten, sobald die Selbstverwaltung doch noch eine Einigung erzielt. Diese erhielt den Auftrag, bis zum 1. Januar 2020 für weitere pflegesensitive Bereiche Pflegepersonaluntergrenzen zu vereinbaren. Auch hierzu hat die DKG am 11. Oktober 2019 das Scheitern erklärt. Erneut kam es in der Folge zu einer Ersatzmaßnahme durch das BMG, die die Bereiche Herzchirurgie, Neurologie, neurologische Schlaganfalleinheit und neurologische Frührehabilitation betrifft.
- Obwohl die herrschende Politik im Einklang mit der Krankenhausgesellschaft an der Behauptung festhält, dass es zwischen dem Niedergang der Krankenhauspflege und dem DRG-Regime keinen Zusammenhang gibt, entschied sie sich zur Herausnahme der Pflegefinanzierung aus dem DRG-Regime. Die Pflegepersonalkostenvergütung basiert seit 2020 nun auf einem anhand der krankenhaus-individuellen Pflegekosten errechneten Pflegebudget.

Die Pflegepersonal-Untergrenzen bilden keine Sollvorgaben, die auf einer pflegewissenschaftlichen Personalbemessung basieren, sondern haben lediglich die Funktion des Patientenschutzes. Mit der Einhaltung zeigten sich etliche Kliniken gleichwohl überfordert. In der Folge kam

es 2019 zu Bettensperrungen in intensivmedizinischen Abteilungen. Während der Covid-19-Pandemie erhielt die Sicherstellung der Versorgung Vorrang vor der Einhaltung der Personal-Untergrenzen. Ihre Einhaltung wurde daher mit Verordnung vom 25. März 2020 für den Zeitraum vom 1. März 2020 bis zum 31. Dezember 2020 ausgesetzt. Die Chronologie der zurückliegenden Jahre verdeutlicht die Notwendigkeit einer Gesamtstrategie.

#### *4.7.5 Leergefegter Arbeitsmarkt für Pflegefachkräfte, aber was ist mit der Ausbildung?*

Seit Jahren gibt es in der Akut- wie in der Langzeitpflege schon auf dem Papier viel zu wenige Stellen. Diese können häufig nicht zeitnah, sondern erst nach erheblicher Vakanz besetzt werden. Warum aber wird die Nachwuchslücke nicht durch massive Ausweitung der Ausbildungskapazitäten inklusive des Hochfahrens von Studienangeboten geschlossen? Es gibt eine Steigerung bei den Ausbildungszahlen, aber sie bleibt weit hinter dem zurück, was erforderlich wäre. Mit der unzureichenden Attraktivität pflegerischer Berufe lässt sich die Lücke nur teilweise erklären. Hinzu kommen Gründe, die damit tun haben, wie und wo in Deutschland ausgebildet wird und zu welchen Qualifikationen und Kompetenzen die Ausbildung führt. Während in fast allen hochentwickelten Ländern die Aus- und Weiterbildung von Pflegefachkräften grundständig akademisiert und in den regulären Schulstrukturen verankert ist, hält Deutschland an Strukturen fest, die schon lange aus der Zeit gefallen sind. Die Pflegeausbildung findet an überwiegend privaten Schulen mit rechtlicher Sonderstellung statt. Das Schulrecht der Länder gilt für diese Lernorte nicht, was zu Benachteiligungen bei der Finanzierung, der Ausstattung und der Qualifikation des Lehrpersonals führt, die keinen einheitlichen Regeln folgt (BMBF 2014, S. 29f.). Es fehlen klare Verantwortlichkeiten, wie es sie im Dualen System der beruflichen Bildung bei den Berufsschulen oder im Fachschulwesen gibt. Zudem fehlen politische Rahmensetzungen zur Erhöhung der Kapazität und der Qualität der

## KAPITEL 4

Pflegeausbildung gemäß dem erkennbaren zukünftigen Bedarf. Anders auch als in vergleichbaren Ländern steht die Institutionalisierung einer externen Qualitätssicherung und -entwicklung aus. International ist es inzwischen Standard, dass Pflegefachkräfte mindestens über einen Bachelor-, immer mehr sogar über einen Masterabschluss verfügen. Zwar gibt es zunehmend auch in Deutschland pflegewissenschaftliche Studiengänge. Dies jedoch überwiegend abseits der berufsqualifizierenden regulären Ausbildung, weil ein pflegewissenschaftliches Studium im Rahmen der Erstqualifizierung nicht zu einer Berufsanerkennung als Pflegefachperson führt. Die meisten Studiengänge sind als Weiterqualifizierung für Pflegefachkräfte angelegt, die bereits auf einige Jahre Berufstätigkeit zurückblicken. Deshalb und weil bei dem entstandenen Wildwuchs von Studiengängen kirchliche und private Hochschulen eine große Rolle spielen, haben Studiengebühren eine hohe Relevanz.

Die Misere, die die Pflegeausbildung in Deutschland kennzeichnet, ist das Ergebnis einer weitgehend inaktiven Rolle der Bildungs- und Wissenschaftspolitik. Statt im Lichte von 40 Jahren Rückstand gegenüber den Ländern, denen bei der Schaffung eines wissenschaftlichen Fundaments für pflegerische Tätigkeiten eine Vorreiterrolle zukam, endlich entschiedene Schritte zur Konsolidierung der Pflegewissenschaft in Deutschland zu ergreifen, bleibt es bei punktuellen Initiativen. Unter den Flächenländern nimmt dabei Baden-Württemberg eine gewisse Vorreiterfunktion wahr. Anknüpfend an die Tradition der Berufsakademien existieren an der staatlichen Dualen Hochschule Baden-Württemberg duale Studiengänge, die die Erreichung eines Berufsabschlusses mit einer akademischen Qualifizierung verbinden (vgl. [www.heidenheim.dhbw.de](http://www.heidenheim.dhbw.de)). Dies könnte zukunftsweisend sein, fand in anderen Bundesländern aber noch kaum Nachahmer.

Es gibt also ein ganzes Geflecht von Gründen, die erklären, warum die Professionalisierung der Pflege in Deutschland dem Niveau, das vergleichbare Länder längst erreicht haben, immer noch hinterherhinkt. Auch die Pflegeberufereform von 2017, deren Umsetzung im Jahr 2020 startete, bleibt hinter den Notwendigkeiten zurück. So sind neben dem generalistischen Abschluss „Pflegefach-

person“ Abschlüsse in der Altenpflege und der Kinderkrankenpflege weiterhin möglich, obwohl es für diese Berufsabschlüsse keine EU-weite Anerkennung gibt. Die Strukturprobleme bei den „Schulen“, die im schulrechtlichen Sinne gar keine Schulen sind, hat die Reform gänzlich ausgespart. Für eine erfolgreiche Umsetzung der Pflegeberufereform ist dies eine schwere Hypothek.

#### **4.8 Der ÖGD muss zu einer echten dritten Säule des Gesundheitssystems ausgebaut werden**

Wie wichtig in einer Pandemie gut funktionierende Gesundheitsämter sind, die Virenausbrüche so nachverfolgen und eingrenzen, dass das Infektionsgeschehen kontrollierbar bleibt, wurde der Bevölkerung während des zurückliegenden Jahres schlagartig vor Augen geführt. Zugleich wurde deutlich, in welch kläglichem Zustand sich die vielerorts unterfinanzierten und personell ausgedünnten lokalen und regionalen Einrichtungen des ÖGD befinden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat die Misere 2020 anhand der Entwicklung seit Mitte der 1990er-Jahre verdeutlicht, als die Ämter insgesamt besser aufgestellt waren (vgl. Heintze 2020, S. 2–8).

Obwohl während der Pandemie das Bewusstsein dafür gewachsen ist, dass der ÖGD auf Ebene der Länder und Kommunen technisch ertüchtigt und personell gestärkt werden muss, ist von einer nachhaltigen Stärkung eher wenig zu sehen. Immerhin wurde am 29. September 2020 zwischen Bund und Ländern ein „Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst“ (ÖGD-Pakt) beschlossen. Der Bund stellt über diesen Pakt 4 Milliarden Euro für Personal, Digitalisierung und moderne Strukturen zur Verfügung. Der Förderzeitraum beginnt im Jahr 2021 und erstreckt sich über sechs Jahre. Bis Ende 2021 sollen mindestens 1.500 neue Stellen geschaffen und besetzt werden; bis Ende 2022 sollen weitere 3.500 Vollzeitstellen hinzukommen. Ausgebaut werden soll auch die Verbindung zur Wissenschaft, zur Prävention und Gesundheitsplanung.

Das Zeitfenster der Pandemie muss dafür genutzt werden, die lang-

fristige Finanzierung des ÖGD auf eine verlässliche Basis zu stellen. Geschieht dies nicht, drohen die Ämter nach der Pandemie vielerorts ein Opfer kommunaler Finanznot zu werden. Gelingen kann die Etablierung des ÖGD als echte dritte Säule des Gesundheitssystems nur im Wege einer Föderalismusreform, die das Kompetenzgefüge zwischen den staatlichen Ebenen neu ordnet. Die letzten beiden Föderalismusreformen – die Föderalismusreform I des Jahres 2006 und die Föderalismusreform II des Jahres 2009 – waren davon geprägt, die Glaubenssätze des Neoliberalismus mit Verfassungsrang auszustatten. Das Leitbild der Kompetenzneuordnung, das die Föderalismusreform I prägte, bestand in der Zurückdrängung des kooperativen Föderalismus zugunsten einer Stärkung von Wettbewerbselementen. So sollte eine Befreiung aus der Verflechtungsfalle erfolgen, wobei ignoriert wurde, dass die Gestaltung der meisten Politikfelder auf mehreren Ebenen erfolgt. Eine schlichte Trennung der Zuständigkeiten erweist sich daher als nicht zielführend (vgl. Scharpf 2006). Teilweise ist sie regelrecht schädlich; die Zurückdrängung des Bundes aus der Bildungspolitik (sogenanntes Kooperationsverbot) liefert dafür ein eindrückliches Beispiel. Eine wesentliche Lehre der Pandemie besteht darin, dass kooperatives Handeln von der föderalen Kompetenzordnung her eine Stärkung bedarf. In diesem Rahmen sollte der ÖGD Aufnahme in die Gemeinschaftsaufgaben des Grundgesetzes finden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zieht folgende Schlüsse aus diesen Darlegungen:

1. Das Risiko für das Entstehen von Pandemien muss durch die konsequente Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie 2030 reduziert werden. Dafür besteht ein Finanzbedarf von 20 Milliarden Euro jährlich.
2. Die WHO muss gestärkt werden. Sie kann als zentraler Global-Health-Akteur die in sie gesetzten Erwartungen nur erfüllen, wenn ihre chronische Unterfinanzierung ebenso beendet wird wie die seit Anfang der 1990er-Jahre bestehende Abhängigkeit von privaten Zuwendungen. Die Beiträge der Mitgliedsstaaten müssen entsprechend steigen.

3. Um ein Pandemiegeschehen unter Kontrolle zu halten, bedarf es funktionsfähiger Strukturen des systematischen Testens, der Kontaktverfolgung und der laufenden Virus-Überwachung durch Genomanalyse. Diese gehören in die öffentliche Hand und unter öffentliche Kontrolle.
4. Beim Pandemiemanagement nutzen hochstehende Technologie und wissenschaftliche Expertise wenig, wenn das staatliche Handeln nicht schnell und umfassend genug angelegt ist. Das Scheitern des Global Health Security Index erklärt sich über die Verkennung dieser Zusammenhänge.
5. Um die politische Gestaltung von Gesundheitsschutz und Gesundheitsversorgung überhaupt zu ermöglichen, bedarf es übergreifender, nach einheitlichen Kriterien erhobener Daten. Sie sind im deutschen Gesundheitssystem nur bruchstückhaft vorhanden, was geändert werden muss.
6. Trotz der Fortschritte, die Ver.di bei den Gehältern des Pflegepersonals in den zurückliegenden Tarifrunden erzielen konnte, bleibt die Verbesserung der Einkommenssituation eine wichtige Baustelle bei der Aufwertung der Pflege. Im Fokus steht die Altenpflege, die ohne die Durchsetzung eines bundesweiten Tarifvertrages im Niedriglohnsektor gefangen bleibt.
7. Das Kernproblem der Akut- wie der Langfristpflege besteht in einem eklatanten Mangel an Personal. In den Krankenhäusern beträgt die Unterbesetzung geschätzt rund 100.000 Vollkräfte. Für die stationäre Altenpflege kommt eine 2020 abgeschlossene Personalbemessung zu einem noch etwas größeren Personalmehrbedarf. Die Umsetzung der Personalbemessung darf nicht weiter verschleppt werden.
8. In der Krankenhauspolitik genügen Nachjustierungen nicht. Die Krankenhauslandschaft ist als Teil der kritischen Infrastruktur länderübergreifend so neu zu gestalten, dass sie als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge robust genug ist, um für außergewöhnliche Gesundheitskrisen gewappnet zu sein. Eine Verzahnung mit ambulanter Versorgung und Gesundheitszentren, die gemeinnützig und nicht renditeorientiert arbeiten, ist anzustreben.

## KAPITEL 4

9. Um den Bedarf an qualifiziertem Pflegepersonal zu decken, ist die Verankerung der Schulen des Gesundheitswesens in den regulären Schul- und Hochschulstrukturen zwingend.
10. Kooperatives Handeln bedarf von der föderalen Kompetenzordnung her einer Stärkung. In diesem Rahmen sollte der Öffentliche Gesundheitsdienst Aufnahme in die Gemeinschaftsaufgaben des Grundgesetzes finden.

### *Exkurs: Nach Corona die Krankenhäuser anders finanzieren*

Die Klinikfinanzierung ist nicht erst seit der Corona-Pandemie in die Kritik geraten, die Konstruktionsmängel des Systems sind jetzt nur besonders sichtbar geworden. Ein grundsätzliches Umsteuern ist überfällig und wird in den gesundheitsökonomischen Veröffentlichungen breit und kontrovers diskutiert (stellvertretend für viele: Augurzky/Schmidt 2020). Die meisten Autor\*innen wollen dabei Änderungen im bestehenden DRG-System (d. h. der Abrechnung nach diagnosebezogenen Fallgruppen/Diagnosis Related Groups). Eine Minderheit orientiert sich an gesundheitlichen Bedarfen der Bevölkerung und wendet sich gegen die Ökonomisierung von Krankheitsfällen (Krankenhaus statt Fabrik 2020).

### **Das DRG-System in Corona-Zeiten**

Schon zu Beginn der Pandemie war klar, dass auf die Akutkrankenhäuser große Herausforderungen zukommen würden. Kurzzeitig wurde in Deutschland überlegt, für die Zeit der Pandemie die leistungsbezogene Vergütung durch eine Bezahlung der den Krankenhäusern entstehenden Ist-Kosten zu ersetzen, d. h. das DRG-System befristet auf eine Selbstkostendeckung umzustellen. Dieser Plan wurde nicht realisiert, weil die möglichen Finanzbedarfe nicht absehbar und nicht kontrollierbar

schienen. Mehr noch wollte man eine Diskussion vermeiden, nach der Pandemie die vorübergehende Selbstkostendeckung einfach weiterzuführen. Stattdessen verständigte man sich auf ein Vorgehen, bei dem jeweils kurzfristig über zusätzliche und veränderte Finanzierungen befunden werden sollte.

Das begann mit der Beschaffung von Schutzausrüstungen. Bevorratungen für Epidemien und Großschadensereignisse sind im DRG-System nicht vorgesehen. In die fallbezogenen Kalkulationen gehen nur die durchschnittlichen Lagerhaltungskosten aus der Vergangenheit ein, nicht jedoch zukünftig neue und vor allem keine pandemischen Vorratshaltungen.

Dann fehlten genügend freie Betten. Nicht belegte Betten sind für die Krankenhäuser totes Kapital – zu hohe Fixkosten werden über die DRG nicht refinanziert. Betten durch die Verschiebung planbarer Eingriffe frei zu bekommen, kam für die Häuser zunächst nicht in Frage. Bei dem Finanzierungsgrundsatz „Geld folgt Leistung“ hätte das zu unmittelbaren Erlösminderungen und Verlusten geführt. Also wurde eine „Freihaltepauschale“ geschaffen. Für jedes zusätzliche freie Bett wurden 560 Euro pro Bett und Tag über ein Sonderprogramm des Bundes bezahlt. An der DRG-Systematik vorbei gab es jetzt nicht mehr Geld für Leistung, sondern Geld für Nichtleistung. Insgesamt flossen in der ersten Corona-Welle 7,6 Milliarden Euro zusätzlich an die Krankenhäuser. Die Verminderung elektiver Fälle auf den Stationen führte kurzzeitig zu einem Personalüberhang. In einigen Kliniken wurde daher Kurzarbeit angeordnet.

Die einheitliche Freihaltepauschale widersprach der unterschiedlichen Kostenstruktur der einzelnen Krankenhäuser. Für Maximalversorger reichte das Geld nicht aus, sie schrieben Verluste. Kleinere Privatkliniken hingegen konnten mit der Pauschale sogar mehr Geld einnehmen, als wenn sie die Betten belegt hätten.

Nach dem Abklingen der ersten Welle wurde die Pauschale

wieder abgeschafft und der Stau bei den verschobenen Behandlungen sukzessive abgebaut. In der zweiten Welle war eine Neuauflage der Pauschalregelung zunächst nicht vorgesehen. Erst mit dem exponentiellen Wachstum der Infektionszahlen wurde sie mit dem Dritten Bevölkerungsschutzgesetz wieder eingeführt. Um Mitnahmeeffekte wie bei der ersten Welle zu vermeiden, wurde die Zahl der berechtigten Krankenhäuser auf 25 Prozent aller Krankenhäuser vermindert.

Bei den Intensivbetten wiederholte sich das Prozedere: Planbare Operationen wurden verschoben, Betten freigehalten. Die Personalsituation auf den Intensivstationen war schon vor Corona angespannt, und es mussten Intensivbetten geschlossen werden.

Um mehr Intensivbetten zu bekommen, wurde für jedes neu eingerichtete Intensivbett eine Pauschale von 50.000 Euro bezahlt. Damit stieg ihre Zahl von 28.000 vor dem Ausbruch der Pandemie auf über 40.000. Die Pauschale wurde auch dann bezahlt, wenn nicht genügend Personal für den Betrieb vorhanden war.

Im Intensivbereich wurde inzwischen nachgebessert. Nun muss Personal zur Verfügung stehen, was die Zahl der einsetzbaren Intensivbetten um etwa 7.000 verringerte. Ein bundesweites Intensivbettenregister wurde eingeführt (vorher gab es keine Kenntnis über die Zahl der Intensivbetten), freie Intensivbetten müssen gemeldet werden, sodass Covid-Patient\*innen zur regionalen Aussteuerung der Kapazitäten dorthin verlegt werden können, zusätzliches Pflegepersonal wurde nachgeschult. All das waren Elemente einer bedarfsgerechten Steuerung am bestehenden DRG-System vorbei, dem trägerübergreifende Kooperation fremd ist. Es herrscht Konkurrenz um lukrative Fälle. Die eigene Intensivstation soll ausgelastet sein, nicht die des Konkurrenten.

### DRG und Pflegenotstand

Schon vor der Pandemie war deutlich geworden, dass sich die Pflegeproblematik nicht innerhalb des DRG-Regimes lösen lässt, sondern dadurch systematisch verschärft wird. Bei der Bezahlung nach Fallpauschalen handelt dasjenige Krankenhaus rational, das seine Kosten pro Fall unter die für diesen Fall vorgesehene Geldsumme senkt. Höhere Fallkosten erzeugen Defizite. Da bei der vorhandenen Kostenstruktur mehr als 60 Prozent der Kosten auf das Personal entfallen, gibt es bei den Sachkosten nur wenig Spielraum nach unten. Vorrangig muss bei Personal eingespart werden, und am meisten wurde bei der Pflege abgebaut.

Bei stark steigenden Fallzahlen und zunehmender Fallschwere führte das zu mehr Pflegetagen pro Pflegekraft und damit zu einer Arbeitsverdichtung. Dies setzte eine Spirale nach unten in Gang, bei der immer weniger Pflegekräfte eine höhere Arbeitsbelastung zu bewältigen haben. Auch die vergleichsweise schlechte Bezahlung und das Auseinanderklaffen von eigenen Ansprüchen und Wirklichkeit beflogelte die Suche nach individuellen Lösungen – Flucht aus dem Beruf, Abwanderung ins Ausland, freiwillige Teilzeit, vorzeitiger Ruhestand –, die vor kollektivem Handeln rangierten. Inzwischen wächst der Druck, über Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte/Mitarbeitervertretungen zu kollektiven Lösungen, betrieblichen Vereinbarungen, Tarifverträgen und Gesetzen zu kommen.

Entlastungstarifverträge haben inzwischen in einer Reihe von großen Krankenhäusern und Universitätskliniken zu mehr Personal geführt, aber an der DRG-Finanzierung nichts geändert. Die höheren Kosten durch solche Tarifverträge mussten anderweitig eingespart werden, oder die Träger mussten die höheren Defizite ausgleichen.

Die Politik hat inzwischen mit einer Reihe von Einzelmaßnahmen reagiert und tief in das bestehende Finanzierungssys-

tem eingegriffen. 2018 wurden im Rahmen einer Verordnung Pflegepersonaluntergrenzen (PpUGV) geschaffen, z. B. auch in der heute für Covid-Behandlungen wichtigen Intensivpflege. So wurde erstmals den Einsparungen beim Pflegepersonal ein Riegel vorgeschoben.

Mit dem Anfang 2019 in Kraft getretenen Pflegepersonal-Stärkungsgesetz (PpSG) wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2020 ein Pflegepersonalquotient entwickelt, der die Mindestausstattung eines Krankenhauses mit Pflegekräften festlegt. Auch hier wurde in das Direktionsrecht der Klinikleitungen eingegriffen, der Kosteneinsparung wurden Grenzen gesetzt.

Dann geschah der Systembruch: Mit dem PpSG wurden erstmals zusätzlich zur DRG-Finanzierung Gelder aus dem Gesundheitsfonds für die Pflege zur Verfügung gestellt. Tarifsteigerungen (sowohl lineare als auch strukturelle Anhebungen) werden seitdem vollständig refinanziert. Dies gilt für die „Pflege am Bett“, also für Pflegeleistungen mit direktem Patientenkontakt. Im Jahr 2020 folgte die Herausnahme dieses Pflegebereichs aus den Fallpauschalen. Die Pflegekosten werden seitdem aus den DRG herausgerechnet.

Die „Pflege am Bett“ wird jetzt bedarfsgerecht und krankenhausindividuell nach dem Selbstkostendeckungsprinzip verhandelt und bei niedrigeren Rest-DRG zusätzlich vergütet. Damit liegen 20 Prozent der Krankenhausbudgets außerhalb des Fallkosten-Regimes, und es existieren in den Krankenhäusern zwei Finanzierungssysteme nebeneinander.

Der Systemwechsel, der auf eine Besserstellung der Pflege zielt, hat auch bei anderen Berufsgruppen zu Begehrlichkeiten geführt. So will der Marburger Bund die Ärzt\*innen aus der DRG-Finanzierung herausnehmen. Von den DRG-Befürworter\*innen wird die Herausnahme massiv kritisiert. Es werden Tätigkeitsverlagerungen aus DRG-Bereichen hin zur Pflege befürchtet. Der Druck auf die DRG-Bereiche würde zu-

nehmen, da bei der Selbstkostendeckung keine Gewinne realisiert werden könnten.

Das doppelte Finanzierungssystem ist auf die Dauer nicht haltbar. Der Druck hin zu einer Veränderung des Gesamtsystems wird zunehmen.

#### Strukturprobleme des DRG-Systems

Die Krankenhäuser sind der größte Kostenblock im Gesundheitswesen. Mit einem Umsatzvolumen von mehr als 100 Milliarden Euro im Jahr 2018 (Destatis 2020) wirkt sich jede Änderung der Finanzierung nicht nur erheblich auf die Krankenhäuser aus, sondern auch auf die davor liegenden Finanzierungssysteme der Krankenversicherungen und damit auch auf die Lohnnebenkosten. Makroökonomisch hat das Auswirkungen auf die Lohnquote und die Verteilung des Volkseinkommens zwischen Kapital und Arbeit. Ein Ziel der DRG-Einführung war, über wirtschaftlichere Krankenhäuser die Lohnnebenkosten zu stabilisieren.

Auf der Mikroebene, beim einzelnen Krankenhaus, geht es vor allem um Wirtschaftlichkeit bei der medizinischen Leistungserbringung. Mit einer Vielzahl von Instrumenten versucht das Krankenhausmanagement, die Kosten unter die Erlöse zu drücken. Von allen gleichermaßen eingesetzt wirkt sich dies auf den stationären Gesundheitssektor insgesamt aus. Dabei treten unter anderem folgende Fehlsteuerungen auf:

- Es kommt zu Personalabbau, steigender Arbeitsbelastung, Tarifflucht und Outsourcing. Dies wird von den Gewerkschaften und dem linken Spektrum kritisiert und hat zu umfangreichen Aktionen und Forderungskatalogen geführt.
- Mengenausweitung: Dasjenige Krankenhaus handelt rational, das mehr Fälle bei gleichem oder nicht entsprechend erhöhtem Faktoreinsatz generieren kann.
- Verkürzte Verweildauern: Möglichst kurze Liegezeiten ver-

ringern die Kosten, erhöhen aber die medizinische und pflegerische Behandlungsintensität. Es besteht die Gefahr einer zu frühen Entlassung.

- Fallsplit: Bei Multimorbidität ist es lukrativer, mehrere Behandlungen hintereinander durchzuführen als gleichzeitig.
- Stationäre Behandlungen sind lukrativer als ambulante. Im Zweifel wird also lieber entsprechend diagnostiziert.
- Upcoding: Je schwerer ein Fall ist, desto besser wird er bezahlt. Das schafft Anreize zu chirurgischen statt konservativen Behandlungen.
- Im ländlichen Raum, bei kleineren Krankenhäusern mit geringeren Fallzahlen sind die Fixkosten pro Fall höher. Dies wird in den DRG nicht abgebildet. Die Defizite sind dann höher, der Druck auf Schließungen nimmt zu, es entstehen Versorgungslücken.
- Am liebsten sind den Krankenhäusern möglichst homogene Krankheitsfälle mit wenig Nebendiagnosen und schnellen Heilungsverläufen. Dann können getaktete Behandlungen „wie am Fließband“ realisiert werden. Auf solche Fälle mit zudem lukrativen Erlösen versuchen sich die privaten Kliniken zu konzentrieren. Das ist ihr Geschäftsmodell.
- Die nicht ausreichende Finanzierung der Investitionen durch die Bundesländer hat zur Folge, dass die notwendigen Investitionen teilweise aus den Betriebskosten genommen werden. Zinsen und Tilgung der dazu aufgenommenen Kredite werden zulasten des Personals zweckentfremdet.

Gesundheitspolitisch sind dies so gravierende Fehlsteuerungen, dass ein grundsätzliches Umsteuern ansteht.

### Alternativen zum DRG-Regime

Die finanziellen Folgen der Corona-Pandemie, der Pflegenotstand und die genannten Steuerungsdefizite haben zu einer Dis-

kussion über die Krankenhausfinanzierung geführt. Dabei sind mehrere Dimensionen zu unterscheiden.

Den größten Konsens dürfte eine Basisfinanzierung finden, mit der Vorsorgekosten abgedeckt werden können: Lagerhaltung von Schutzausrüstungen, Masken, Beatmungsgeräten, Intensivbetten und deren Ausrüstungen, Medikamentenreserven, Reserven für Notfallrettungen, außerdem Personalreserven für den Betrieb der Lager und für Notfallbehandlungen. Dafür muss es zusätzliche Finanzmittel geben. Dies kann steuerfinanziert geschehen oder aus dem Gesundheitsfonds unter Beteiligung der Privaten Krankenversicherungen erfolgen. Um die Versorgung auch im ländlichen Raum sicherzustellen, kann in die Basisfinanzierung auch ein Sicherstellungszuschlag einfließen.

Die überfällige vollständige Investitionskostenfinanzierung muss kommen. Die Querfinanzierung der Investitionen aus den Betriebskosten muss beendet werden. Im Krankenhausfinanzierungsgesetz sind Sanktionen bei Nichteinhaltung vorzusehen.

Bei den Betriebskosten bieten sich zwei Wege an. Entweder eine Veränderung innerhalb des DRG-Systems: Die Case-Mix-Fälle des einzelnen Krankenhauses werden nicht mehr mit dem Landesbasisfallwert, sondern mit einem für jedes Haus einzeln zu vereinbarenden Krankenhausbasisfallwert multipliziert. Mit diesem Wert könnten krankenhauspezifische Besonderheiten wie regionale oder lokale Lohnhöhe, Tarifbindung, höhere Fixkosten, Gebäudestruktur, bessere Personalausstattung und eine besondere Patientenstruktur einfließen.

Oder eine Wiedereinführung der Selbstkostendeckung, wie sie in der linken Diskussion klar präferiert wird. Jährlich würde diese ex post zwischen Krankenkassen und Krankenhäusern neu verhandelt und angepasst. Um hier den Druck auf die Personalkosten zu senken, müssen parallel Personalbemessungssysteme existieren, insbesondere für die Pflege.

Bei der Selbstkostendeckung gibt es prinzipiell keine Ge-

winnmöglichkeiten. Abgerechnet werden können nur angefallene Kosten, nicht jedoch geplante Gewinne. Der privaten Kapitalanlage im Krankenhaussektor wäre damit der Boden entzogen. Von den privaten Kliniken ist daher der größte Widerstand gegen eine Selbstkostendeckung zu erwarten. Der größte Teil der Privatkliniken müsste wieder in gemeinnützige Trägerschaften umgewandelt werden. Hierfür Übergangslösungen zu finden, ist keineswegs trivial. Nicht realisierte Gewinnerwartungen abzulösen, kann teuer werden.

Längerfristig bedarf es grundlegender Umorientierungen. Dazu gehören der Wegfall der Sektorengrenzen zwischen ambulant und stationär, ein sektorenübergreifendes Vergütungssystem, der Abbau von Doppelstrukturen und regionale Gremien, die das Geld der Beitragszahler\*innen auf die Leistungsanbieter aufteilen. Und es bedarf einer Bürgerversicherung, die die Krankenversicherung auf eine verlässliche und gerechte Finanzierungsgrundlage stellt. Der Gesetzgeber muss handeln. Das wären Reformen, die wirklich an den Bedarfen ansetzen und nicht wie jetzt ständig neue Teillösungen produzieren.

## Literatur

- Anell, Anders/Glenngard, Anna H./Merkur, Sherry (2012): Sweden – Health system review. In: Health Systems in Transition, Vol. 14, No. 5, S. 1–159.
- Augurzky, Boris/Schmidt, Christoph (2020): Nach Corona: Jetzt stabile Krankenhausstrukturen schaffen. RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, RWI Position Nr. 79.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2019): Zukunftsfähige Krankenhausversorgung. Simulation und Analyse einer Neustrukturierung der Krankenhausversorgung am Beispiel einer Versorgungsregion in Nordrhein-Westfalen, Gütersloh.

- BMBF (Hrsg.) (2014): Bestandsaufnahme der Ausbildung in den Gesundheitsfachberufen im europäischen Vergleich. Bd. 15 der Reihe Berufsbildungsforschung, Bonn.
- Die Bundesregierung (2020): Konzertierte Aktion Pflege – Erster Bericht zum Stand der Umsetzung der Vereinbarungen der Arbeitsgruppen 1 bis 5, Berlin, [www.bundesgesundheitsministerium.de](http://www.bundesgesundheitsministerium.de).
- Gießelmann, Kathrin (2019): Genomsequenzierung: Deutschland steht im Abseits. In: Deutsches Ärzteblatt, 116(25): A-1215/B-1004/C-992.
- Griffiths, Peter/Ball, Jane/Drennan, Jonathan et al. (2014): The association between patient safety outcomes and nurse, University of Southampton, <https://healthservice.hse.ie>.
- Heintze, Cornelia (2020): Gesundheitsversorgung auf falschem Pfad: Hohe volkswirtschaftliche Bedeutung bei geringer Effizienz, Effektivität und Transparenz. Langfassung von Kapitel 5 des MEMORANDUM 2020, [www.alternative-wirtschaftspolitik.de](http://www.alternative-wirtschaftspolitik.de).
- Heintze, Cornelia/Ötsch, Rainald/Trost, Axel (2020): Die Beschäftigungslücke in der sozialen Infrastruktur. Ungedeckte Bedarfe für eine gute Versorgung mit öffentlichen und gemeinwohlorientierten Dienstleistungen in Deutschland, RLS-Studie 2-2020.
- Isfort, Michael et al. (2014): Pflege-Thermometer 2014. Eine bundesweite Befragung von leitenden Pflegekräften zur Pflege und Patientenversorgung von Menschen mit Demenz im Krankenhaus. Hrsg. vom Deutschen Institut für angewandte Pflegeforschung, Köln.
- Isfort, Michael/Hylla, Jonas/Gehlen, Danny/Tucman, Daniel (2017): Arbeitsbedingungen und -zufriedenheit auf deutschen Intensivstationen. In: Pflegezeitschrift, Bd. 70, Nr. 5, S. 46–49.
- Isfort, Michael (2017): Kritische Personalsituation. Intensivpflegebefragung 2017. In: Die Schwester, der Pfleger, Bd. 56, Nr. 11, S. 84–89.
- Johns Hopkins Center for Health Security (Hrsg.) (2019): Global Health Security Index 2019 (GHS), unterstützt u. a. von der Bill & Melinda Gates Foundation, [www.ghsindex.org](http://www.ghsindex.org).
- KPMG (2018): Studie zur Pflegepersonalausstattung und „Pflegelast“

## KAPITEL 4

- in pflegesensitiven Bereichen in Krankenhäusern. Abschlussbericht, Auftraggeber: GKV/DKG e.V., [www.gkv-spitzenverband.de](http://www.gkv-spitzenverband.de).
- Krankenhaus statt Fabrik (2020): Das Fallpauschalensystem und die Ökonomisierung der Krankenhäuser – Kritik und Alternativen. 5. Auflage, Maintal, [www.krankenhaus-statt-fabrik.de](http://www.krankenhaus-statt-fabrik.de).
- Kruchem, Thomas (2018): Unabhängigkeit der Weltgesundheitsorganisation. Das Dilemma der WHO. Deutschlandfunk, 17.07.2018.
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2019): Germany. Country Health Profile 2019, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris.
- Rothgang, Heinz et al. (2020): Abschlussbericht im Projekt „Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI“, SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik u.a., Bremen.
- Scharpf, Fritz W. (2006): Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 50 vom 11.12.2006, S. 5ff.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2020): Global Biodiversity Outlook 5 – Summary for Policy Makers, Montréal.
- Simon, Michael (2018): Von der Unterbesetzung in der Krankenhauspflege zur bedarfsgerechten Personalausstattung. Working-Paper der Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 096, Düsseldorf.
- Simon, Michael (2020): Das DRG-Fallpauschalensystem für Krankenhäuser. Kritische Bestandsaufnahme und Eckpunkte für eine Reform der Krankenhausfinanzierung jenseits des DRG-Systems. Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 196, Düsseldorf.
- Ver.di (2017): Nachtdienst-Report. Personalmangel und Versorgungsprobleme in deutschen Krankenhäusern, [www.nachtdienstreport.verdi.de](http://www.nachtdienstreport.verdi.de).
- Warsberg, Anna (2020): Kritik an Geldgebern – Wie finanziert sich die WHO?, ZDF, 18.05.2020, [www.zdf.de](http://www.zdf.de).

- Watts, Nick/Amann, Markus et al. (2019): The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate. In: *The Lancet*, Vol. 394, Issue 10211, S. 1836–1878.
- Webster, Paul (2021): COVID-19 highlights Canada's care home crisis. In: *The Lancet*, Vol. 397, Issue 10270, S. 183.



## 5 Unternehmensbesteuerung: Steuerflucht verhindern

*Dieses Kapitel geht auf den Zusammenhang zwischen Steuersatz und Wachstum ein, diskutiert gängige Modelle der Steuervermeidung, besonders im internationalen Kontext, und leitet daraus konkrete Forderungen zur Bekämpfung von Missbrauch und Vermeidung ab. Zunächst wird festgestellt, dass der effektive Steuersatz für Kapitalgesellschaften deutlich unter dem nominalen Steuersatz liegt, weshalb eine Fokussierung auf Nominalsteuersätze zu kurz greift. Die Auseinandersetzung mit den behaupteten Wachstumsimpulsen einer Nominalsteuersatzsenkung zeigt, dass dieser Zusammenhang nicht eindeutig durch Studien belegt ist, sondern Untersuchungen zu Teilaspekten herausgegriffen und auf einen Gesamtzusammenhang übertragen werden. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik sieht als wesentliches Element für die Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung die Einführung einer Mindestbesteuerung an, möglichst im globalen Maßstab. Daneben hebt sie die Notwendigkeit eines effektiven, effizienten und transparenten Steuervollzugs hervor und bekräftigt die Beibehaltung der Gewerbesteuer als eigenständige Steuer.*

### 5.1 Einführung

Im Jahr der Bundestagswahl und der Corona-Krise sind Unternehmenssteuern verstärkt in der Diskussion. Unternehmensverbände weisen auf den internationalen Steuerwettbewerb und fordern eine Absenkung des Steuersatzes zur Belebung der Wirtschaft. Wirtschaftswissenschaftler\*innen warnen dagegen vor pauschalen Steuersenkungen und plädieren für eine gezielte Innovations- und Investitionsförderung.

Die derzeitige Besteuerung ist ungerecht. International agierende, gewinnträchtige Unternehmen sind – neben vermögenden Privatper-

sonen – immer noch Nutznießer von Steuerschlupflöchern. Die geschätzten Aufkommensverluste aus Steuerflucht und Steuervermeidung liegen zwischen 6 und 20 Milliarden Euro pro Jahr (ifo-Institut 2021, Tørslov et al. 2020, TJN 2018) und damit zwischen 5 und 15 Prozent des gesamten Unternehmenssteueraufkommens von 132 Milliarden Euro im Jahr 2019. Zwar besteht weitgehende Einigkeit, dass weitere internationale Maßnahmen gegen Gewinnverschiebung und Steuervermeidung nötig sind, die Reichweite ist dagegen umstritten.

Der Steuersatz für Unternehmenseinkünfte ist seit 20 Jahren weltweit kontinuierlich gesunken, in Deutschland ist er seit 2008 unverändert geblieben. Es ist jedoch ein Mythos, dass Unternehmenseinkünfte in Deutschland dadurch übermäßig belastet wären. Die bisherigen Untersuchungen ergeben auch keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Steuersatz und Wachstum. Deshalb drohen bei einer Senkung des nominalen Körperschaftsteuersatzes vielmehr ein Anstieg der Ungerechtigkeit der Besteuerung und die weitere Beschränkung des fiskalischen Handlungsspielraums.

Missbrauch muss wirkungsvoll bekämpft werden. Die bisherigen Missbrauchsbekämpfungsmaßnahmen sind zu kompliziert. Daran haben Unternehmen und deren Verbände, die jetzt die Komplexität des Steuerrechts beklagen, einen großen Anteil. Ihre Suche nach Vermeidungsstrategien macht komplexe politische Gegenmaßnahmen nötig, auf deren Ausgestaltung sie jedoch direkt oder über Berater\*innen und Verbände überproportionalen Einfluss in oft sehr technischen Diskussionen zu nehmen versuchen.

Eine Reform, die primär auf Absenkung der unternehmerischen Steuerbelastung abzielt, ist verfehlt. Sinnvoll ist eine Reform, die einen Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit leistet. Kernelemente einer solchen Reform sind:

- effektive Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung, gekoppelt mit einer transparenten Kontrolle;
- ein leistungsfähiger und effizienter Vollzug;
- eine faire Gewerbesteuer.

Dieses Kapitel setzt sich unter 5.2 mit den Eckdaten der Unternehmensbesteuerung und ihrer Auswirkung auf Investitionen und Wachstum auseinander und unter 5.3 mit den Handlungsfeldern mit Reformbedarf.

## 5.2 Steuern, Wachstum und Beschäftigung

### 5.2.1 Besteuerungsprinzipien

Auch für die Besteuerung gilt der Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 3 des Grundgesetzes. Daraus ergibt sich die Verpflichtung einer gleichmäßigen Besteuerung aller Einkünfte, unabhängig von Quelle oder Rechtsform. Besteuert werden soll allein nach der *Leistungsfähigkeit*. Bei der konkreten Ausgestaltung wird zwischen der Besteuerung natürlicher Personen und der Besteuerung von Kapitalgesellschaften unterschieden: Bei Individuen wird für die Feststellung der Leistungsfähigkeit über einen progressiven Steuersatz die individuelle Einkommenshöhe berücksichtigt. Allerdings ist die Progression durch die Einführung von Abgeltungssteuern für Kapitaleinkünfte inzwischen sehr aufgeweicht. Kapitalgesellschaften werden einkommensunabhängig einheitlich mit dem gleichen nominellen Steuersatz besteuert.

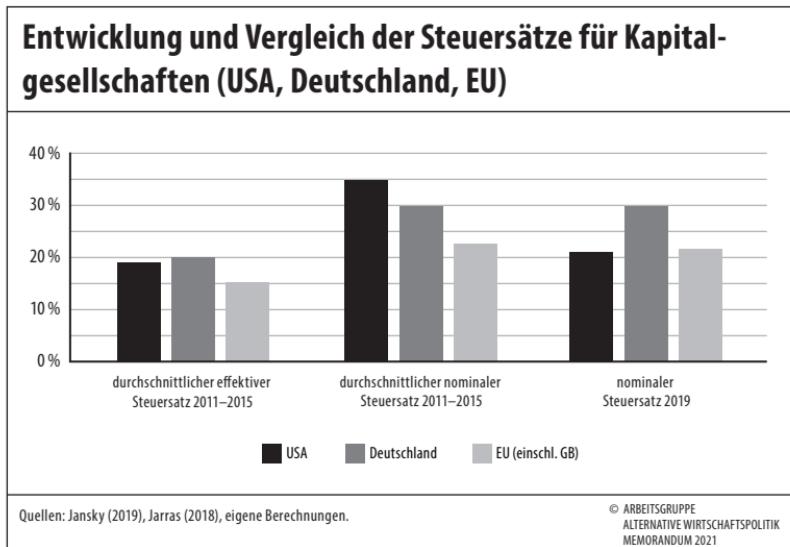
Die Gewerbesteuer dagegen basiert auf dem *Äquivalenzprinzip*, das am Ausmaß der Beanspruchung öffentlicher Leistung anknüpft, für die Nutznießer je nach Inanspruchnahme zu Abgaben herangezogen werden sollen. Als Maßstab dient die objektivierte Ertragsfähigkeit. Bis zum Jahr 1997 wurde daher die Gewerbesteuer auf der Basis eines Mischschlüssels für Kapitaleinsatz und Wertschöpfungsbeitrag erhoben. Mit der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer ab 1997 nähert sie sich in ihrer Berechnung – trotz der Objektivierung durch Hinzurechnungen und Kürzungen – der Körperschaftsteuer an.

#### Internationaler Vergleich

Individuelle Steuersätze für unternehmerische Einkünfte natürlicher Personen sind kaum vergleichbar. Deshalb werden hier nur Körper-

schaftsteuersätze für die Besteuerung von Kapitalgesellschaften verglichen. In den vergangenen zehn Jahren haben insbesondere die USA den nominalen Körperschaftsteuersatz massiv gesenkt. Die EU-Länder haben in ihrer Mehrheit bislang noch nicht nachgezogen, einige haben aber eine Senkung bereits verkündet. Im Zeitverlauf liegt Deutschland dauerhaft im oberen Drittel, wobei der Durchschnitt durch die sehr niedrigen Steuersätze von sogar unter 10 Prozent in einigen osteuropäischen Ländern und Irland mit 12,5 Prozent nach unten getrieben wird.

Zwischen nominalen und effektiven Steuersätzen gibt es aber signifikante Unterschiede (vgl. die Abbildung auf dieser Seite). Bedauerlicherweise liegen detaillierte Untersuchungen zur Höhe der Abweichung nur bis zum Jahr 2015 vor. Deutlich wird, dass die Abweichungen in den USA höher sind als in der EU, wobei sie in Deutschland über dem EU-Durchschnitt liegen. Eine differenzierte Analyse der Ursachen der Abweichungen ist mangels genauer Datengrundlage nicht möglich. Eine



wesentliche Rolle dürften aber steuerliche Freistellungen für Dividenden und Veräußerungsgewinne sowie gezielte Gewinnverlagerungen spielen.

### Nationaler Vergleich

In Deutschland liegt der Körperschaftsteuersatz seit dem Jahr 2008 unverändert bei 15 Prozent, zuzüglich Solidaritätszuschlag (SolZ) bei 15,8 Prozent. Bei einer Spannweite der Gewerbesteuerhebesätze zwischen 200 Prozent (Mindesthebesatz) und 600 Prozent (Höchsthebesatz) lag der bundesdurchschnittliche Hebesatz im Jahr 2019 bei 403 Prozent und führte zu einer durchschnittlichen Gewerbesteuerbelastung von 14,1 Prozent. Die Gesamtbelastung von Kapitalgesellschaften beläuft sich damit durchschnittlich auf 29,9 Prozent, die Spannweite bewegt sich zwischen 22,8 Prozent und 36,8 Prozent. Für die nun folgenden Angaben der Maximalbelastung wird durchgängig mit dem durchschnittlichen Gewerbesteuersatz gerechnet.

Die Gesamtbelastung differiert je nach Anteilseigner\*in. Ist der Anteilseigner oder die Anteilseignerin eine *in- oder ausländische Privatperson, die nicht unternehmerisch tätig ist*, liegt die Belastung maximal bei 48,4 Prozent, bei *Personen, die unternehmerisch tätig sind*, liegt sie mit 49,9 Prozent im Maximum etwas höher. Ausschüttungen an *deutsche Kapitalgesellschaften* bleiben nahezu steuerfrei. Bei Ausschüttungen an *ausländische Kapitalgesellschaften* wird innerhalb der EU keine Quellensteuer erhoben, ansonsten variiert die Quellensteuer je nach Land.

Zum Vergleich: Einkünfte von Arbeitnehmer\*innen werden mit maximal 47,5 Prozent besteuert, Zinseinkünfte dagegen durchgängig mit nur 29,9 Prozent. Der maximale Steuersatz für Unternehmenseinkünfte liegt – einschließlich Gewerbesteuer – bei 49,6 Prozent. Eine durchgängige Gleichbehandlung von Einkünften ist also nicht vollständig gegeben, was insbesondere an der Privilegierung von Zinseinkünften liegt. Die Beseitigung solcher Besteuerungsungleichheiten geht allerdings weit über eine Unternehmenssteuerreform hinaus und ist nur im Rahmen einer Gesamtreform der Steuersätze sinnvoll.

## KAPITEL 5

### 5.2.2 Aufkommensentwicklung

Hier sind einige methodische Vorbemerkungen nötig: Unternehmenseinkommen und die darauf entfallenden Steuern werden statistisch nicht ausgewiesen. Daten liegen nur für einige Bestandteile vor. Der Anteil der Einkommensteuer, der auf Gewinneinkünfte entfällt, muss ebenso hilfsweise ermittelt werden wie die anteilige Aufteilung von Steuern auf Zinsen und Dividenden, die als Abzugssteuern direkt an

Tabelle 3: Vergleich ausgewählter Belastungen

	Maximale Gesamtbelastung (in Prozent)	davon bei Gesellschaft (in Prozent)	davon bei Gesellschafter*in (in Prozent)
<b>Einkünfte von Kapitalgesellschafter*innen</b>			
Ausschüttung an in- oder ausländische Privatperson	48,4	29,9	18,5
Ausschüttung an inländische*n Unternehmer*in	49,9	29,9	20,0
Ausschüttung an inländische Kapitalgesellschaft	31,0	29,9	1,1
<b>Einkünfte von Personen- gesellschaften/ Einzelunternehmer*in</b>	49,6	14,1	35,5
<b>Einkünfte von natürlichen Personen (Inländer*in)</b>			
Arbeitnehmereinkünfte	47,5	–	–
Zinseinkünfte	29,9	3,5	26,4

Quelle: Eigene Berechnungen mit folgenden Annahmen: Spaltensteuersatz Einkommensteuer 45 Prozent, SolZ, Gewerbesteuerhebesatz 403 Prozent und Inanspruchnahme der Thesaurierungsbegünstigung.

der Einkommensquelle erhoben werden und nicht weiter nach Empfängern aufgeteilt werden. Das Unternehmenseinkommen wird ebenfalls nicht als eigenständige Größe ausgewiesen und muss hilfsweise ermittelt werden.

BDI/VCI (2017) beziffern den Anteil der Einkommensteuer auf Gewinneinkünfte für das Jahr 2015 auf 17,6 Prozent, machen aber keine Angaben über die Ermittlung des Anteils. Nach Daten des Statistischen Bundesamtes lag der Anteil der Einkünfte aus Gewerbebetrieb an den Gesamteinkünften im Jahr 2015 nur bei 11,1 Prozent (Destatis 2019, Tabelle 1A). Der Durchschnitt in den Jahren 2011 bis 2016 betrug 11,2 Prozent, für weitere Jahre fehlen die Daten. Mangels Nachvollziehbarkeit der Daten von BDI/VCI wird daher dieser Satz für den Anteil der Abzugssteuern und der Einkommensteuer angewandt, die auf Gewinneinkünfte entfallen.

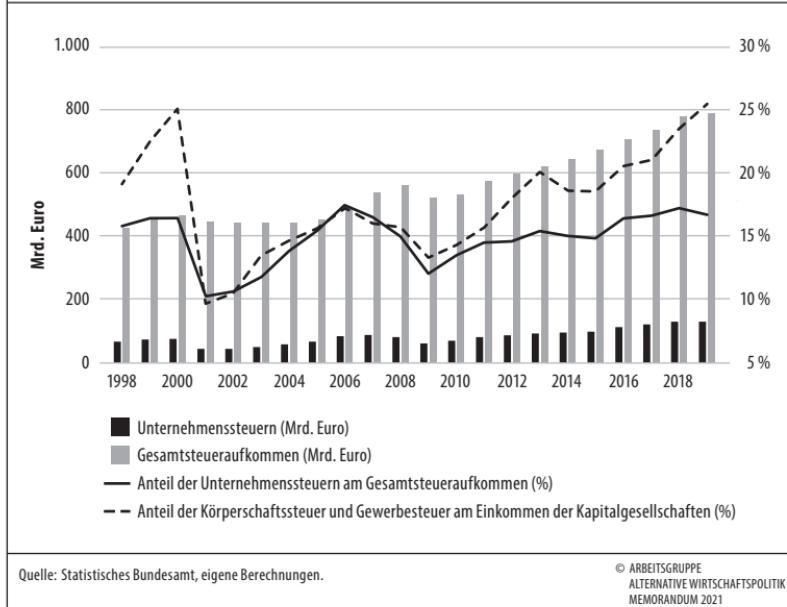
Der Anteil der Abzugssteuern für Kapitalgesellschaften wird aus einer überschlägigen Schätzung des Anteils für das Jahr 2020 für die Vergangenheit zurückgeschrieben. Das Unternehmenseinkommen kann nur für Kapitalgesellschaften auf der Basis von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als bereinigter Nettoüberschuss angegeben werden.

Auf der Basis dieser Berechnungen lagen die Steuern auf unternehmerische Einkünfte von Einzelunternehmer\*innen sowie Personen- und Kapitalgesellschaften im Jahr 2019 mit rund 132,5 Milliarden Euro bei 16,8 Prozent des Gesamtsteueraufkommens von 788,3 Milliarden Euro. Davon entfielen 38,8 Milliarden Euro auf Körperschaftsteuern, 55,4 Milliarden Euro auf Gewerbesteuern und 38,3 Milliarden Euro auf die Besteuerung von Personengesellschaften und Einzelunternehmer\*innen.

Die Abbildung auf Seite 254 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Aufkommens an Unternehmenssteuern, sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zum Gesamtsteueraufkommen sowie bei Kapitalgesellschaften zum Verhältnis der Unternehmenssteuern zu den Einkünften.

Das Verhältnis von Unternehmenssteuern zum Gesamtsteueraufkommen und der Steueranteil der Kapitalgesellschaften an ihrem Ein-

## Unternehmenssteuern im Verhältnis zum Gesamtsteueraufkommen und Anteil der Unternehmenssteuern am Einkommen von Kapitalgesellschaften



kommen laufen tendenziell in die gleiche Richtung. In den Jahren von 1998 bis 2009 verlief die Entwicklung nach der massiven steuerlichen Entlastung von Kapitalgesellschaften im Jahr 2001 weitgehend parallel. Nach der Finanzkrise stieg die Besteuerung von Körperschaften überproportional bis zu einem moderaten Einbruch im Jahr 2014. Anschließend stieg die Besteuerung von Kapitalgesellschaften weiterhin überproportional. Es werden deshalb drei Phasen unterteilt:

**1998–2009:** Der Körperschaftsteuersatz ist mit der großen Steuerreform im Jahr 2001 von 40 Prozent auf 25 Prozent gesenkt worden. Das hat nicht nur zu einer massiven Entlastung von Kapitalgesellschaften geführt, sondern insgesamt ist der Anteil der Unternehmens-

steuern am Gesamtsteueraufkommen fast ebenso stark zurückgegangen. Bis 2006 ist der Unternehmenssteueranteile annähernd gleichermaßen gestiegen wie der Steueranteil am Einkommen der Kapitalgesellschaften. Der Parallellauf hat sich durch die Finanzkrise durchgezogen und ist durch die Körperschaftsteuersatzsenkung im Jahr 2008 auf 15 Prozent nicht wesentlich beeinflusst worden. Es scheint also, dass Körperschaftsteuersenkungen nicht nur Kapitalgesellschaften entlasten, sondern insgesamt zu einem Rückgang des Unternehmenssteueranteils, gemessen am Gesamtsteueranteil, führen.

**2009–2015:** Die Unternehmenssteuern sind im Vergleich zum Gesamtsteueraufkommen leicht angestiegen. Die Besteuerung des Einkommens von Kapitalgesellschaften ist dagegen deutlich gestiegen, was dafür spricht, dass Kapitalgesellschaften nach der Krise schneller in eine Steuerzahlpause gekommen sind als andere Unternehmen. Vermutlich haben die staatlichen Stützungsmaßnahmen hierzu einen guten Teil beigetragen. Weitere Gründe, die vom Institut für Weltwirtschaft für die Entwicklung ab 2015 genannt werden, könnten ebenfalls eine Rolle spielen (Boysen-Hogrefe 2017). Für eine genauere Untersuchung liegen keine öffentlich zugänglichen Daten vor.

**2015–2019:** Nach einem Knick im Jahr 2015, für den es keine eindeutige Erklärung gibt, ist die Entwicklung noch weiter auseinandergefahren: Während sich der Anteil der Unternehmenssteuern am Gesamtsteueraufkommen nur leicht erhöht hat, ist die Einkommensbelastung von Kapitalgesellschaften deutlich gestiegen und hat annähernd das Niveau von vor der Reform im Jahr 2001 erreicht. Ob der leichte Rückgang im Jahr 2019 einen Trend anzeigt oder nur zufällig ist, lässt sich nicht sagen. Insbesondere durch die Corona-Pandemie werden sich die Zahlen für die nächsten Jahre ohnehin ganz anders entwickeln.

Auch hier ist keine Detailanalyse möglich. Das Institut für Weltwirtschaft (Boysen-Hogrefe 2017) nennt einige Erklärungsansätze, die plausibel erscheinen:

- der Anstieg der Gewerbesteuerhebesätze von durchschnittlich 385 Prozent im Jahr 2001 auf 403 Prozent im Jahr 2019;
- größere Steuerehrlichkeit;
- Änderungen bei der Besteuerung bzw. bei Steuererstattungen im Zusammenhang mit Dividendenstripping (Cum-Cum);
- der Verbrauch der Verlustvorträge aus der Finanzkrise;
- ein höherer Anteil der Gewinne mittelgroßer und aufkommensstarker Unternehmen mit wenig Verlagerungsmöglichkeiten;
- eine verbesserte Gewinnsituation in der Niedrigzinsphase;
- höhere Vorauszahlungen für künftige Steuern;
- Fehler in der Quantifizierung und in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Leider ist mangels Daten weder eine Quantifizierung noch eine Gewichtung möglich. So ist das Ergebnis zwar erfreulich aus Sicht der Besteuerungswirkung, aber unbefriedigend, weil sich keine genauen Schlüsse für künftige Maßnahmen ziehen lassen.

### *5.2.3 Wachstum und Beschäftigung*

Die von den Unternehmensverbänden geforderte Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 15 Prozent auf 10 Prozent kostet nach Berechnungen des BMF 17,2 Milliarden Euro und entlastet zu 90 Prozent die profitabelsten 10 Prozent aller Unternehmen (vgl. Bundestags-Drucksache 19/6308 vom 06.12.2018).

Zahlreiche Studien untersuchen den Zusammenhang zwischen Investitionen und Steuern. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2019) bezieht sich auf eine Untersuchung von Heckemeyer/Overesch (2012), wonach die Anhebung des Steuersatzes um einen Prozentpunkt mit einer Reduzierung der ausländischen Direktinvestitionen um 2,55 Prozentpunkte einhergeht, und erhofft sich, dass Steuerausfälle durch inländisches, investitionsinduziertes Wachstum überkompensiert werden.

Das ist jedoch fraglich. Abgesehen davon, dass Steuersatzsenkungen

nicht zwingend die entgegengesetzte Wirkung von Erhöhungen haben, untersucht die Studie nur den Zusammenhang zwischen Steuersatz und Erstentscheidung einer Investition, nicht aber jenen zwischen Steuersatz und Zusatzinvestitionen. Dazu gibt es ebenso wenig Studien wie zum Zusammenhang zwischen Steuersatz und fiktiven Verlagerungen oder zur Frage, inwieweit eine erste Steuersatzsenkung im Inland weitere Senkungen im Ausland induziert und die erhofften Effekte verpuffen.

Es ist also weder eindeutig feststellbar, welche Auswirkungen eine Senkung des Unternehmenssteuersatzes in Deutschland bei gleichbleibenden Steuersätzen im Ausland auf Investitionen im Inland hat, noch, wie die Auswirkungen einer Senkung im Ausland bei gleichbleibenden Steuersätzen im Inland sind. Der Wissenschaftliche Beirat formuliert daher im Text selbst nur sehr vorsichtig: „Empirische Studien deuten auf negative Effekte sinkender Gewinnsteuersätze im Ausland für heimische Investitionen hin.“

### *Ergebnisse*

- Seit 2008 sind die Steuersätze in Deutschland und der EU stabil und in den USA erheblich gesunken.
- Steuersatzsenkungen führen zumeist zu Entlastungen der Unternehmen, im Jahr 2001 geschah dies nachhaltig und im Jahr 2008 temporär.
- Seit 2009 ist die Unternehmensbesteuerung aus verschiedenen Gründen gestiegen.
- Unternehmenseinkünfte werden im Vergleich zu anderen Einkünften im nationalen Vergleich nicht übermäßig belastet.
- Rechtsformabhängige Unterschiede sind vorhanden, aber nicht signifikant.
- Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen Investitionen und Steuersatz lässt sich nicht feststellen.

## 5.3 Handlungsfelder zur Reform der Unternehmensbesteuerung

### 5.3.1 Handlungsfeld 1: Internationale Steuerflucht und Steuervermeidung effektiv bekämpfen

#### Vorbemerkungen

##### Gestaltungsrahmen

Der deutsche Gesetzgeber ist nur begrenzt autonom bei der Ausgestaltung von Regelungen mit grenzüberschreitender Wirkung. Er muss zwingend die EU-Richtlinien umsetzen sowie die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs beachten und ist überdies mit rund 100 Ländern an internationale Vereinbarungen über die zwischenstaatliche Aufteilung des Besteuerungsrechts und -aufkommens durch sogenannte Doppelbesteuerungsabkommen gebunden.

Deutschland spielt aber keine unbedeutende Rolle bei der Vereinbarung internationaler und europäischer Standards und kann entsprechend Einfluss nehmen. Zudem bleibt es Deutschland unbenommen, im Rahmen seines Handlungsspielraums unilaterale Maßnahmen zur Missbrauchsbekämpfung zu ergreifen, wenn die internationalen Standards nicht effektiv sind.

##### Grundzüge der internationalen Aufteilung von Besteuerungsgrundlagen

Es gibt zwei Grundprinzipien der Besteuerung multinationaler Konzerne: Dem Ansässigkeitsstaat der obersten Konzerngesellschaft steht das Besteuerungsrecht für das gesamte, weltweite Einkommen aller wirtschaftlichen Aktivitäten zu (*Welteinkommensprinzip*). Der Quellenstaat, in dem der Konzern mit einer Betriebsstätte oder einem Tochterunternehmen präsent ist (steuerlicher *Nexus*), darf die auf seinem Boden erwirtschafteten Einkünfte besteuern (*Territorialprinzip*).

Der Quellenstaat kann entweder den Empfänger der in seinem Land erwirtschafteten Einkünfte direkt besteuern oder, wenn das zu aufwendig ist, Quellensteuern als Abzugssteuern in Form einer Vorabeinbehäl-

tung auf grenzüberschreitende Zahlungen erheben. In der Regel werden Lizenzzahlungen, Zinsen und Dividenden mit Quellensteuern belegt.

Beide Prinzipien gelten nebeneinander. Damit Einkünfte nicht doppelt im Quellenstaat und im Ansässigkeitsstaat besteuert werden, muss der Ansässigkeitsstaat die ausländische Besteuerung berücksichtigen. Das tut er, indem er Einkünfte, die im Ausland vollständig besteuert wurden, von der inländischen Besteuerung ausnimmt. Einkünfte, auf die im Ausland nur Quellensteuern erhoben werden, darf in der Regel auch der Ansässigkeitsstaat besteuern. Er muss aber die ausländischen Quellensteuern anrechnen, wenn er die Einkünfte nicht ohnehin steuerfrei stellt, wie beispielsweise Dividenden.

Die Berücksichtigung von Quellensteuern ist technisch kompliziert, weil sie nur bis zur Höhe der vergleichbaren inländischen Steuern angegerechnet werden können und Nachweise erforderlich sind. Innerhalb der EU hat man daher weitgehend auf Quellensteuern verzichtet, die Standarddoppelbesteuerungsabkommen schränken Quellensteuern stark ein.

Deutschland erkennt Einkünfte, die formal als ausländische Einkünfte deklariert werden, nur an, wenn im Ausland ausreichend Substanz (Infrastruktur, Personal) nachgewiesen werden kann. Sonst gelten die Gestaltungen als missbräuchlich und werden steuerlich nicht berücksichtigt. Für EU-Gesellschaften gilt das allerdings nicht. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH 2006) muss jede Gestaltung anerkannt werden, für die es neben steuerlichen Gründen auch wirtschaftliche Gründe gibt (sogenannter Motivtest). Wirtschaftliche Gründe lassen sich so gut wie immer finden, sodass für nahezu alle europäischen Gestaltungen die deutschen Missbrauchsvorschriften leerlaufen.

### Steuerflucht, -vermeidung und -oasen

Mit Steuerflucht und Steuervermeidung sind Gestaltungen gemeint, die Unternehmen ohne steuerliche Anreize nicht umsetzen würden. Das betrifft nicht nur rein virtuelle Gestaltungen, sondern auch solche, die zur steuerlichen Anerkennung ein Mindestmaß an realer wirtschaftlicher Tätigkeit erfordern.

## KAPITEL 5

Steueroasen sind Länder, die mit niedrigen Steuern ausländische Gewinne insbesondere über virtuelle Gestaltungen attrahieren. Maßgeblich ist dabei nicht zwingend der nominale Steuersatz, auch Länder mit vergleichsweise hohen Nominalsteuersätzen schaffen Sondertatbestände und reduzieren die effektive Belastung.

### Kosten der internationalen Steuerflucht und Steuervermeidung

Steuerflucht und Steuervermeidung kosten den deutschen Fiskus nach unterschiedlichen Berechnungen jährlich zwischen 6 und 20 Milliarden Euro, also zwischen 5 und 15 Prozent des Gesamtaufkommens an Unternehmenssteuern im Jahr 2019 (ifo-Institut 2021, Tørslov et al. 2020, TJN 2018). Die ifo-Studie, die auf nicht veröffentlichte Daten zur länderbezogenen Besteuerung (CbCR, siehe dazu unten) zurückgreift, kommt zum Ergebnis, dass 87 Prozent der verlagerten Gewinne innerhalb der EU umgeschichtet und außereuropäische Steueroasen ausschließlich von größeren Unternehmen genutzt werden, wobei die Tendenz zur Verlagerung allgemein mit der Größe eines Unternehmens bedeutend zunimmt.

### Stand der internationalen Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerflucht

Seit 2013 befasst sich die OECD mit weiteren, freiwillig assoziierten Ländern im Auftrag der G20-Staaten im Rahmen der sogenannten BEPS-Initiative (Base Erosion and Profit Shifting, d. h. Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung) mit der Bekämpfung von Steuerflucht und Steuervermeidung. Die Diskussion mündete im Jahr 2015 in 15 konkreten Aktionsvorschlägen zur Vermeidung von Steuerverkürzungen, zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft und zu Offenlegungsverpflichtungen sowie in Vorschlägen für multinationale Abkommen. Viele Vorschläge wurden bereits von der EU in Richtlinien übernommen und in nationales Recht der Mitgliedsstaaten umgesetzt.

Aktuell ist die Besteuerung der digitalen Wirtschaft im Fokus der Diskussion der OECD. Die bisher vorliegenden Vorschläge sehen eine Neuauftteilung des Einkommens zwischen Staaten (Pillar 1) und eine globale Mindestbesteuerung (Pillar 2) vor. Die Diskussion dauert an, der

für 2020 vorgesehene Abschluss des Projektes musste wegen des Widerstands der USA und der Pandemie auf 2021 verschoben werden.

Pillar 1 sieht vor, dass ein bestimmter Gewinnanteil großer Digitalunternehmen nicht nach den bisherigen Standards zwischen Quellen- und Ansässigkeitsstaat aufgeteilt wird, sondern den Ansässigkeitsstaaten der (privaten) Endnutzer\*innen nach Umsätzen zugerechnet wird. In Streitfällen soll es ein nicht öffentliches Schlichtungsverfahren geben. Die Regelungen sollen keine der bisherigen Missbrauchsvorschriften ersetzen, sondern zusätzlich gelten. Einen festen Umsetzungszeitplan gibt es noch nicht. Einzelne Länder, denen die Verhandlungen zu lange dauern, darunter Frankreich, haben bereits nationale Vorschriften zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft eingeführt.

Mit dem Aufteilungsmechanismus nach Umsätzen wird steuerlich Neuland betreten. Noch sind viele Details des Diskussionsvorschlags unklar. Die Regelungen wirken kompliziert, enthalten viele einschränkende Ausnahmen und sind streitanfällig. Zudem ist ihre Umsetzung in nationales Recht völlig offen. Außerdem wollen sich die USA bislang nur sehr eingeschränkt beteiligen. Überdies ist das erwartete Mehraufkommen weltweit mit geschätzten 5 bis 12 Milliarden US-Dollar pro Jahr, an dem Entwicklungsländer so gut wie gar nicht partizipieren, nicht nur vergleichsweise gering, sondern auch noch ungleich verteilt. Auf Deutschland entfielen nach diesen Schätzungen pro Jahr rund 600 Millionen Euro.

Pillar 2 soll eine globale Mindestbesteuerung sicherstellen. Die Höhe des Mindeststeuersatzes steht noch nicht fest. Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion zeichnet sich ein Steuersatz zwischen 12,5 Prozent und 15 Prozent ab. Bei einem Mindeststeuersatz von 15 Prozent berechnet die OECD ein jährliches Mehraufkommen zwischen 42 und 70 Milliarden US-Dollar, wovon Deutschland auf der Basis einer Dreisatzrechnung überschlägig 3 Milliarden Euro erhielte. Das entspricht nur einem Bruchteil des Aufkommens, das Deutschland durch Steuerverlagerungen jährlich entgeht.

Auch die Pillar-2-Vorschläge sind technisch hochkompliziert, wenig praxistauglich und enthalten eine Reihe von äußerst kritikwürdigen Vorschlägen:

## KAPITEL 5

- *Zurechnung des Mehraufkommens:* Das Mehraufkommen soll dem Land der Konzernobergesellschaft zugerechnet werden, während andere Länder, die möglicherweise ebenfalls durch unangemessene Gestaltungen benachteiligt werden, keine Gewinne erhalten. Quellensteuern sollen nach Möglichkeit vermieden werden.
- *Berechnung der Niedrigbesteuerung:* Nicht abschließend geklärt ist, ob die Feststellung der Niedrigbesteuerung pro Land oder für den Gesamtkonzern erfolgen soll. Bei zu großen Aggregaten verpufft die Wirkung durch Verwässerungseffekte. Am wahrscheinlichsten ist derzeit eine landesweite Feststellung, was zu begrüßen wäre.
- *Ausnahme für nach US-Regeln besteuerte Einkünfte:* Die USA haben im Jahr 2018 eigene Mindestbesteuerungsregelungen eingeführt, die noch weniger weit gehen als Pillar 2. Die USA wollen Pillar 2 aber nur zustimmen, wenn ihre Regelungen als ausreichend anerkannt werden.

### **Verrechnungspreisgestaltungen und virtuelle Verlagerungen aushebeln**

#### **Verrechnungspreise – Überblick**

Konzerninterne Liefer- und Leistungsbeziehungen machen nach Schätzungen zwischen 60 und 70 Prozent des Welthandels aus. Die interne Preissetzung ist nur für die Aufteilung des Besteuerungsvolumens von Bedeutung. Für die Unternehmenskennzahlen spielt sie dagegen keine Rolle, weil sich hier nur externe Liefer- und Leistungsbeziehungen abbilden. Die Ausgestaltung der Verrechnungspreise ist daher primär steuerlich motiviert. Nach der ifo-Studie entfallen fast 79 Prozent des konzerninternen Handels deutscher Unternehmen auf Steueroasen, was die Bedeutung der Verrechnungspreisgestaltung sehr deutlich macht (ifo-Institut 2021).

Die Bestimmung von Verrechnungspreisen richtet sich nach einer EU-Richtlinie (EU-RL 2016/1164), die weitgehend den OECD-Vorschlägen folgt. Grundlegendes Prinzip für die Überprüfung der Angemessenheit konzerninterner Preise ist der Fremdvergleichsmaßstab, das sogenannte Arms Lengths Principle. Da es in den meisten Fällen

keinen vergleichbaren Marktpreis gibt, wird hilfsweise ein hypothetischer Fremdvergleich auf der Basis wirtschaftlicher Vergleichsdaten angestellt, der insbesondere auf die Verteilung des wirtschaftlichen Risikos abstellt. Die Berechnungen und Angemessenheitsnachweise müssen umfangreich dokumentiert werden.

Dem Gesetzgeber ist zuzugestehen, dass die Anforderungen an Verrechnungspreise sich seit den 1990er-Jahren verschärft haben und die Dokumentations- und Nachweispflichten deutlich ausgeweitet wurden, wodurch die Spielräume geringer geworden sind. Angesichts der Komplexität und Unterschiedlichkeit von Beziehungen innerhalb eines Konzerns ist es aber zweifelhaft, ob Missbräuche durch noch mehr Vorschriften bekämpft werden können oder ob nicht andere Maßnahmen geboten sind.

### Gewinnverlagerungen – Überblick

In Anlehnung an Hebous/Johannesen (2016) lassen sich die verlagerten Aktivitäten in drei Kategorien unterteilen:

1. Verlagerungen immaterieller Wirtschaftsgüter (Patente, Marken und Know-how);
2. Verlagerung konzernweiter Dienstleistungen (Werbung, Beschaffung, Management, Kommunikation);
3. Verlagerung von Finanzierungen.

In allen Fällen geht es darum, Besteuerungsgrundlagen durch weitgehend rein vertragliche Gestaltungen ohne wesentliche Infrastruktur und Personal in Niedrigsteuerländer zu verlagern. Dafür gibt es eine Vielzahl von Strategien. Wenn, wie das ifo-Institut angibt, die wesentlichen Verlagerungsaktivitäten innerhalb von Europa stattfinden, lassen sich ohne Kenntnis weiterer Details nur Vermutungen darüber anstellen, um welche Gestaltungen es sich handeln könnte.

### Maßnahmen nach geltendem Recht

Bis zum Jahr 2008 war die Verlagerung betrieblicher Funktionen und Aktivitäten ohne Besteuerung aus Deutschland möglich. Erst mit den Vorschriften zur Funktionsverlagerung hat der Gesetzgeber dem einen

## *Standardmodelle zur Gewinnverlagerung*

### **Patentboxen**

In der EU gewähren zwölf Länder steuerliche Vorteile auf Einkommen aus der Nutzung von Marken, Patenten und Know-how. Das bekannteste und nach praktischen Erfahrungen am häufigsten genutzte Begünstigungsmodell bieten die Niederlande. Gewinne, die dort aus der Überlassung von „innovativem“ Wissen erzielt werden, werden mit einem reduzierten Steuersatz von 7 Prozent statt mit dem Regelsteuersatz von 25 Prozent besteuert. Darüber hinaus gelten lohnsteuerliche Vorteile für Beschäftigte in Forschung und Entwicklung.

Begründet wurde diese Vorzugbesteuerung mit der Bestrebung, den Forschungsstandort zu stärken. Die 2007 eingeführten Regelungen wurden weltweit häufig genutzt. Wegen ihrer laxen Anforderungen hat die EU die Regelungen als missbräuchlich qualifiziert. Mit Wirkung ab 1. Juli 2016 wurden sie durch die Niederlande modifiziert. Erforderlich ist jetzt ein Mindestmaß an Substanz und Personalausstattung.

Die Hürden sind nach wie vor nicht unüberwindbar. Berater\*innen stellen Unternehmen in der Regel recht detaillierte Anforderungskataloge mit Einzelkriterien zur Verfügung, die zur Erfüllung der Mindestanforderungen ausreichen. Insbesondere bei den Personalanforderungen kommt es in der Praxis zu Situationen, in denen Mitarbeiter\*innen, die in Deutschland wohnen und sich eigentlich der heimischen Organisation zugehörig fühlen, erklärt werden muss, dass sie nun für ein niederländisches Unternehmen arbeiten und sich entsprechend verhalten müssen. Oft ist es nicht einfach, die Einhaltung der entsprechenden Konditionen zu überwachen, weil sie mit der Lebensrealität konfigurieren.

Wenn die formalen Mindeststandards erfüllt sind, erteilen die niederländischen Finanzbehörden eine Unbedenklichkeits-

bescheinigung, mit der Deutschland die Gestaltungen bedingungslos und ohne Anwendung von Missbrauchsvorschriften akzeptiert. Diesen Gestaltungen ist also mit den derzeitigen Vorschriften nicht beizukommen.

### Niederländische Finanzholding

Die Niederlande sind ein attraktiver Holdingstandort. Sie verfügen über ein gut ausgebautes Netz von Doppelbesteuerungsabkommen und niedrige Quellensteuersätze, bieten hohe Rechtssicherheit und stellen ausländische Dividenden großzügig steuerfrei. Deutsche Unternehmen bündeln deshalb ihre ausländischen Beteiligungen gerne unter niederländischen Holdings und leiten Dividendenausschüttungen aus den Niederlanden oftmals nicht nach Deutschland weiter, sondern die niederländische Gesellschaft gibt die einbehaltenen Gewinne an in- und ausländische Konzerngesellschaften als Darlehen weiter.

Die Zinsen aus den konzernweit vergebenen Darlehen werden in den Niederlanden mit 25 Prozent besteuert statt mit 29,9 Prozent wie in Deutschland. Zusätzlich spart der Konzern weitere Steuern, die bei einer Ausschüttung nach Deutschland anfielen, denn diese wäre nur zu 95 Prozent von der Besteuerung freigestellt.

Neben einem Mindestmaß an Ausstattung sind keine weiteren Investitionen notwendig, die Finanzabteilung sitzt in der Regel nach wie vor in Deutschland. Der Konzern profitiert doppelt: Er vermeidet die 5-Prozent-Besteuerung und zahlt einen geringeren Steuersatz auf Zinsen, ohne seine Tätigkeit wesentlich zu ändern.

### Luxemburg

Eine Sonderrolle spielt Luxemburg. Zwar werden nach den Lux-Leaks mittlerweile weniger Steuervorteile durch individuelle Vereinbarungen zwischen Unternehmen und der luxembur-

gischen Finanzverwaltung bekannt. Luxemburg ist aber immer noch ein attraktiver Standort für ausländische Investoren, da wegen der großzügigen Ausnahmen Gewinne weiterhin nahezu unversteuert durchgeschleust werden können und über – häufig undurchsichtige – Gestaltungen letztlich nur sehr gering besteuert bei den Anteilseigner\*innen ankommen. Insbesondere internationale Fondsgesellschaften nutzen Gestaltungen über Luxemburg, um Gewinne aus Deutschland in Form von Zinszahlungen an Zwischengesellschaften steuergünstig an die Fondseigner\*innen zu schleusen. Inwieweit es darüber informelle Vereinbarungen zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigen gibt, ist ungeklärt.

Riegel vorgeschoben. Kern der Regelungen ist die Berechnung und sofortige Besteuerung eines sogenannten Transferpakets, das dem durchschnittlichen Gewinnpotenzial der verlagerten Aktivität aus Sicht des deutschen und des ausländischen Konzernunternehmens entspricht. Das Mittel zwischen beiden Werten gilt als angemessener Preis. Der Gewinn in Höhe der Differenz zwischen Preis und Buchwert wird zum Zeitpunkt der Verlagerung in Deutschland besteuert. Bei gravierenden Abweichungen innerhalb von 10 Jahren wird der Preis rückwirkend korrigiert.

Diese Regelung hat die Verlagerung steuerlich deutlich unattraktiver gemacht. Unternehmen gehen daher teilweise dazu über, neue Funktionen im niedrigbesteuerten Ausland aufzubauen und nichts mehr in bisherige Aktivitäten in Deutschland zu investieren, sodass die deutschen Gewinne oft von selbst im Zeitablauf von Lebenszyklen abschmelzen. Bestehende Patente und Marken werden deshalb nicht mehr unmittelbar ins Ausland transferiert, sondern eher ihre Weiterentwicklung. Der Lizenzgewinn wird aufgeteilt in einen Teil für Altpatente und für Neu- bzw. Weiterentwicklungen, wobei der Teil für Altpatente im Zeitablauf rückläufig ist.

Ähnliches gilt für die Verlagerung anderer Dienstleistungen: Auch hier werden formal neue Leistungen kreiert und aus dem Ausland erbracht. Bei Finanzierungen ist es noch einfacher: Neue Darlehen werden von ausländischen, niedrig besteuerten Konzernköchtern vergeben und lösen alte Darlehen aus Hochsteuerländern ab. Diese Strategie ist allerdings im Rahmen der weltweiten Niedrigzinspolitik deutlich weniger attraktiv als noch vor zehn Jahren.

Ein Ausweis purer fiktiver Gewinne in Niedrigsteuerländern ist dagegen schon seit 1972 nicht mehr möglich. Gewinne, die durch künstliche Gestaltungen in Niedrigsteuerländer verlagert werden, werden im Rahmen der sogenannten Hinzurechnungsbesteuerung dem deutschen Einkommen hinzugerechnet und in Deutschland besteuert. Als niedrig besteuert gelten Länder mit einem Steuersatz von derzeit weniger als 25 Prozent, die Unternehmenslobby will den Satz auf 15 Prozent absenken.

Faktisch wirkt die Hinzurechnungsbesteuerung prohibitiv. Unternehmen haben einen Anreiz, den gesetzlichen Mindestanforderungen an Substanz und Personal zu genügen und den Motivtest zu bestehen, um die steuerlich unvorteilhafte Hinzurechnung zu vermeiden.

### Handlungsbedarf

Die bisherigen singulären Maßnahmen sind nicht ausreichend, und es ist fraglich, welchen Nutzen ihre weitere Verschärfung bringt. Sinnvoller ist es, Einkünfte generell auf einem Mindestniveau zu besteuern. Dabei trägt eine – ausreichend hohe – Mindestbesteuerung auf globaler Ebene vom Grundsatz weiter als eine rein nationale Lösung. Im besten Fall gibt es bei einer globalen Mindestbesteuerung gar keine Steueroasen mehr, deren Steuersatz unter dem Mindeststeuersatz liegt. Allerdings birgt dieser Ansatz die Gefahr, dass der Mindeststeuersatz global zum neuen Höchststeuersatz wird. Forderungen von Unternehmensverbänden, im Gegenzug zur Einführung der Mindestbesteuerung den Steuersatz für die Hinzurechnungsbesteuerung auf 15 Prozent zu senken, gehen in diese Richtung.

Die globale Mindestbesteuerung nach Pillar 2 der BEPS-Maßnahmen ist in der jetzigen Form, wie oben dargestellt, unbefriedigend. Eine

Umstellung auf Quellenbesteuerung, wie sie teilweise diskutiert wird, ist nur bedingt tauglich. Zwar wird die Mindestbesteuerung in diesem Fall recht einfach sichergestellt, und es profitieren dann neben dem Land der Konzernspitze auch andere Länder. Aber die Vermeidung von Doppelbesteuerung ist wegen der Anrechenbarkeit der ausländischen Quellensteuer auf die Besteuerung im Empfängerland kompliziert.

Alternativ wäre es denkbar, das niedrig Besteuerete Einkommen konzernweit festzustellen und nach aktivitätsbasierten Schlüsselgrößen auf die Ansässigkeitsstaaten zu verteilen. Einen solchen Vorschlag für eine globale Mindestbesteuerung, die zu einem in etwa vergleichbaren Mehraufkommen wie Pillar 2 führt, hat kürzlich das Tax Justice Network gemacht. Dabei werden Elemente von Pillar 2 aufgegriffen, die Umsetzung ist aber deutlich einfacher. Nach dem zum Zeitpunkt der Erstellung des Beitrags noch nicht veröffentlichtem Konzept soll das gesamte niedrig Besteuerete Einkommen aus allen Ländern mit Niedrigbesteuerung festgestellt und anschließend nach einem kombinierten Schlüssel auf alle Länder verteilt werden, in denen der Konzern steuerlich aktiv ist, einschließlich der Niedrigsteuerländer. Der Verteilungsschlüssel setzt sich jeweils zu einem Drittel aus Sachanlagevermögen, Gehaltszahlungen und Umsätzen zusammen. Die Länder, denen Einkommen zugewiesen wird, können das Einkommen mit ihrem eigenen Steuersatz besteuern.

Damit wird erstens das komplizierte Nebeneinander von Methoden vermieden, zweitens werden alle Länder gleichmäßig beteiligt, und drittens können die Länder selbst entscheiden, in welcher Höhe sie das zugewiesene Einkommen besteuern. Für die Feststellung der Mindestbesteuerung schlägt das Tax Justice Network einen Steuersatz von 25 Prozent vor. Der Vorschlag besticht durch seine Einfachheit, zumindest einige Entwicklungsländer haben eine Bereitschaft zur Umsetzung erkennen lassen. Es ist aber unklar, inwieweit sich weitere Länder dem Vorhaben anschließen.

In jedem Fall sind deutliche Änderungen der bisherigen Vorschläge erforderlich, damit die neuen Regelungen einfacher umsetzbar sind und für eine fairere Verteilung des zusätzlichen Steuerertrags sorgen. Wenn die globalen Lösungen nicht effektiv sind, sollte Deutschland unilaterale

Regelungen für eine effektive Mindestbesteuerung einführen und ein sichtbares Zeichen zur Bekämpfung von Steueroasen setzen. Denkbar ist hier eine unilaterale Mindestbesteuerung, wie es sie in den USA seit langem gibt. Wenn die um außerordentliche Effekte bereinigte effektive Besteuerung unter der anhand einer fiktiven Bemessungsgrundlage berechneten Steuer liegt, wird statt der tatsächlichen Steuer diese Steuer erhoben. Als Vorbild könnten die bis 2017 geltenden Regelungen in den USA genommen werden. Die jetzigen Regelungen (BEAT) wirken in ihrer Ausgestaltung übermäßig protektionistisch.

Keine der Maßnahmen darf allerdings die Vorschriften der Hinzurechnungsbesteuerung für besonders aggressive Verlagerungen ersetzen.

### **Handlungsempfehlungen:**

- Im Rahmen von Pillar 2 des BEPS-Aktionsplans wird ein globaler Mindeststeuersatz von über 15 Prozent eingeführt und die faire Aufteilung des Steuermehraufkommens gesichert.
- Beim Scheitern effektiver internationaler Maßnahmen wird eine unilaterale Mindestbesteuerung eingeführt.
- Die Hinzurechnungsbesteuerung wird beibehalten.

## **Digitale Gewinne angemessen besteuern**

### **Bedeutung**

Digitale Dienstleistungen werden, wie von Google und anderen bekannt, oft von Gesellschaften mit minimalem Personal und minimaler Infrastruktur aus einem Niedrigsteuerland, oft über Irland, erbracht. Nach den heutigen Besteuerungsgrundsätzen gilt dieses Land als Quellenstaat, dem alle Einkünfte zugerechnet werden. Die USA als Ansässigkeitsstaat der Digitalkonzerne könnten über eine Verschärfung ihrer Missbrauchsvorschriften von ihrem Besteuerungsrecht Ge-

brauch machen und solche Gestaltungen beenden, haben sich aber bislang nicht dazu durchgerungen, effektiv durchzugreifen. Ebenso wenig gelingt es der EU, Gestaltungen über Irland zu beenden. So können große Digitalkonzerne ihre Steuerquote auf ein Minimum drücken.

### Handlungsbedarf

Mit einer globalen Mindestbesteuerung ist diesen Modellen nur beizukommen, wenn die USA als Hauptansässigkeitsstaat von Digitalkonzernen sich beteiligen. Aber auch dann gingen die Marktstaaten nach dem jetzigen Ansatz von Pillar 2 leer aus, weshalb Pillar 1 einen anderen Weg wählt. Der Ansatz von Pillar 1, Besteuerungsrechte nicht mehr konventionell gemäß den Standorten physischer Niederlassungen zu verteilen, sondern mit einer formelhaften Aufteilung auf alle Länder, in denen die Nutzer\*innen des digitalen Markts leben, ist ein richtiger Schritt, auch wenn die Aufkommenswirkung eher symbolisch und die Umsetzung kompliziert ist. Deutschland ist kein Standort für Digitalkonzerne, aber ein großer Markt und würde von den Vorschlägen der Gewinnaufteilung nach Umsätzen profitieren.

Zur Vereinfachung könnte ein neu diskutierter Vorschlag beitragen: Gewinne von Digitalkonzernen, die eine bestimmte Gewinnmarge übersteigen, werden zu einem noch festzulegenden Anteil nach Umsätzen auf die Staaten der Leistungsempfänger verteilt. Aktuell werden zwei Wertepaare diskutiert: 10/10 versus 5/20. Beim 10/10-Ansatz sollen 10 Prozent der Gewinne, die über einer Gewinnmarge von 10 Prozent liegen, nach Umsatzschlüsseln verteilt werden. Beim 5/20-Ansatz sind es 20 Prozent der Gewinne über einer Gewinnmarge von 5 Prozent. Die gleichzeitige Erhebung von Quellensteuern soll ausgeschlossen werden. Berechnungen, um wie viel höher das Gesamtaufkommen beim 5/20-Ansatz im Vergleich zu den bisherigen Vorschlägen liegt, sind bislang nicht vorgelegt worden.

Sollte das Konzept der Mindestbesteuerung des Tax Justice Network umgesetzt werden, würden sich Sonderregelungen für Digitalunternehmen ohnehin erübrigen. In jedem Fall sollten die Vorschläge in ihrer jetzigen Form nicht als Endpunkt einer Neuverteilung von Einkünften gesehen werden, sondern neue Regelungen könnten über

Pilotprojekte in Stufen eingeführt werden, auch um Finanzbehörden nicht zu überlasten. Zusammen mit einer regelmäßigen Wirksamkeitsüberprüfung könnte so schrittweise eine Umgestaltung der Besteuerung von digitalen Konzernen erreicht und mit aktiven Forderungen weiter vorangetrieben werden.

**Handlungsempfehlungen:**

- Ohne globale Mindestbesteuerung nach Vorbild des Tax Justice Networks sollte Pillar 1 des BEPS-Aktionsplans mit dem 5/20-Ansatz in Stufen umgesetzt werden.
- Die Wirksamkeit der neuen Maßnahmen wird jährlich überprüft, die Daten werden veröffentlicht.
- Für den Fall der mangelnden Effektivität der internationalen Regelungen muss das Recht zur unilateralen Besteuerung erhalten bleiben.

**Gewinnabschöpfung über Zins- und Lizenzzahlungen eindämmen**

**Bedeutung**

Zins- und Lizenzzahlungen mindern das steuerpflichtige Einkommen in Deutschland. Konzerngesellschaften werden also versuchen, durch Darlehens- und/oder Lizenzvergabe aus Niedrigsteuerländern die in Deutschland anfallenden Gewinne zu reduzieren und in das – niedriger besteuerte – Ausland zu verlagern. Neben der Frage, wie Verrechnungspreise angemessen berechnet werden können, stellt sich die Frage, in welchem Umfang solche Gestaltungen generell missbräuchlich sind.

**Maßnahmen nach geltendem Recht**

Der deutsche Gesetzgeber hat versucht, die Frage mit der Einführung der Zinsschranke im Jahr 2008 und der Lizenzschranke im Jahr 2018 zu beantworten.

## *Übersicht zu Zins- und Lizenzschränken*

### **Zinsschranke**

Die Zinsschranke verbietet den steuerlichen Direktabzug von Zinsen über 3 Millionen Euro, wenn der Zinsaufwand 30 Prozent des operativen Einkommens (EBIT) übersteigt. Wegen des aktuell niedrigen Zinssatzes wird diese Freigrenze nur bei sehr großen Darlehen überschritten. Die Zinsschranke greift praktisch nur bei stark fremdfinanzierten Unternehmen mit hohem Zinsaufwand und geringem EBIT. Ihren ursprünglichen Zweck, die Fremdfinanzierung zu beschränken, erfüllt sie derzeit kaum.

Eine aus dem BEPS-Aktionsplan abgeleitete EU-Richtlinie (ATAD 2) stellt nur höhere Anforderungen an die Angemessenheit des Zinssatzes, enthält aber keine verbindliche und effektive Abzugsbeschränkung. Inwieweit diese Regelungen zu mehr Aufkommen oder aber nur zu mehr Dokumentation führen, bleibt abzuwarten.

### **Lizenzschränke**

Die Lizenzschranke schränkt den steuerlichen Abzug von Lizenzzahlungen an ausländische Konzerngesellschaften ein, wenn sie mit weniger als 25 Prozent besteuert werden und die Gesellschaft im Ausland gar keine Substanz hat.

Die zuletzt genannte Einschränkung hebt den Anwendungsbericht der Norm weitgehend aus. Denn der Gewinn wird meist innerhalb der EU verlagert. In allen EU-Ländern gelten aber ohnehin Mindeststandards für die steuerliche Anerkennung von Präferenzmodellen (siehe den Abschnitt zu den Patentboxen), sodass die Lizenzschranke hier nie greift. Sie betrifft damit materiell nur die – eher unüblichen – Lizenzzahlungen an Nicht-EU-Länder.

## Handlungsbedarf

Statt der bisherigen, weitgehend wirkungslosen Abzugsbeschränkungen und Verrechnungspreisanforderungen sind verbindliche Richtwerte für Zinssätze einzuführen. Frankreich etwa legt trotz weltweit niedriger Zinssätze einen angemessenen, für konzerninterne Darlehen anzusetzenden Zinssatz fest. Jede Abweichung muss vom Konzern begründet werden. Die Beweislast ist also umgekehrt zu den deutschen Regelungen, wo der Fiskus die Unangemessenheit nachweisen muss.

Die bisherige Zinsschranke ist etabliert und vergleichsweise einfach anzuwenden. Der erhöhte Freibetrag von 3 Millionen Euro, der eigentlich nur temporär nach der Finanzkrise gelten sollte und niemals wieder auf den vorherigen Betrag von einer Million Euro reduziert wurde, ist aber deutlich zu hoch und sollte abgesenkt werden.

Damit die Lizenzschranke auch bei Zahlungen zwischen EU-Gesellschaften zur Anwendung kommt, muss sie ohne Ausnahmen bei effektiver Niedrigbesteuerung zur Anwendung kommen.

### Handlungsempfehlungen:

- Für konzerninterne Finanzierungen wird ein amtlicher Zinssatz festgelegt. Abweichung hiervon müssen begründet werden.
- Der Freibetrag für die Zinsschranke ist auf eine Million Euro abzusenken.
- Die Lizenzschranke wird so geändert, dass sie ausschließlich auf niedrige effektive Besteuerung abstellt.

## Konzernverwaltungskosten zutreffend zuordnen

### Bedeutung

Die Aufwendungen für die Steuerung und Verwaltung eines Konzerns (Finanzen, Rechnungswesen, Strategie, Steuern, Recht, IT) können bei großen, multinationalen Unternehmen mehrere hundert Millionen

## KAPITEL 5

Euro betragen. Bei deutschen Konzernen fallen diese Kosten zum ganz überwiegenden Teil in Deutschland an und mindern daher den steuerpflichtigen, deutschen Gewinn. Nur ein Bruchteil wird an ausländische Konzerngesellschaften verrechnet, sodass die ausländischen Gewinne nicht durch Verwaltungskosten gemindert werden und entsprechend höher sind. Begründet wird der Verbleib dieser allgemeinen Steuerungs- und Verwaltungskosten in Deutschland damit, dass sie sich nur selten eindeutig einem Unternehmen zuordnen lassen und deshalb nicht weiter an ausländische Töchter verrechnet werden können. Nur wenn davon auszugehen wäre, dass ein bestimmter Teil der Verwaltungskosten von einer ausländischen Tochter verursacht worden ist, ist dieser Teil der ausländischen Tochter zu verrechnen.

Faktisch profitieren aber auch die ausländischen Gesellschaften von allen strategischen Maßnahmen, weil auch sie dadurch höhere Gewinne haben. Diese Gewinne werden jedoch niemals in Deutschland besteuert, selbst dann nicht, wenn sie nach Deutschland ausgeschüttet würden.

### **Handlungsbedarf**

Konzerne müssen Kosten verursachungsgerecht ausbelasten, denkbar ist ein EBIT-Schlüssel. Nur derjenige Teil darf in Deutschland steuerlich abgezogen werden, der dem Anteil des deutschen EBIT entspricht.

#### **Handlungsempfehlung:**

- Konzernverwaltungskosten müssen nach einem schlüsselbasierten Verfahren zwischen den Konzerngesellschaften verrechnet werden.

### **Hybride Gestaltungen beschränken**

#### **Bedeutung**

Hybride Gestaltungen sind nach der Definition der EU alle Fälle, in denen es aufgrund von Qualifikationskonflikten zum doppelten Abzug

von Aufwendungen oder zur Keinmalbesteuerung von Einkünften (sogenannte weiße Einkünfte) kommt. Qualifikationskonflikte resultieren aus der unterschiedlichen Behandlung von Einkünften und unterschiedlichen rechtlichen Einordnungen von Gesellschaften sowie aus den sich daraus ableitenden Besteuerungsfolgen.

Hybride Gestaltungen sind Alltag. Sie werden teilweise bewusst gewählt, um Steuervorteile zu erlangen, teilweise sind sie aber auch nur eine Folge unterschiedlicher Rechtsauffassungen.

### Maßnahmen nach geltendem Recht

Eine Reihe von Ländern hat bereits Regelungen zur Vermeidung von Besteuerungslücken eingeführt. Deutschland hat z. B. unilateral Qualifikationskonflikte bei Kapitaleinkünften im Kontext der Freistellung von Dividenden eingedämmt, aber umfassende und eigenständige Regelungen zum Umgang mit hybriden Rechtsformen liegen bislang nicht vor.

### Handlungsbedarf

Die EU-Richtlinie ATAD 2 enthält weitgehende Regelungen zur Vermeidung weißer Einkünfte bei hybriden Gestaltungen. Die Regelungen sind hochkomplex und schwer verständlich, bei konsequenter Umsetzung aber effektiv. Offen ist jedoch, wer die Beweispflicht für eine ausreichende Besteuerung erbringen muss. Unternehmensvertreter\*innen möchten die Nachweisführung auf die Finanzverwaltung abwälzen, die damit aber völlig überfordert wäre, weil sie bei komplexen, grenzüberschreitenden Sachverhalten keinen ausreichenden Zugriff auf Daten hat. Deshalb muss die Nachweispflicht bei den Unternehmen liegen.

#### **Handlungsempfehlungen:**

- Die ATAD 2-Richtlinie muss in nationales Recht umgesetzt werden.
- Dabei werden die Unternehmen verpflichtet, ihre ausreichende Besteuerung selbst nachzuweisen.

## **Austausch zwischen Steuerbehörden verstärken**

Der Abgleich von Daten zwischen Finanzbehörden einzelner Länder ist schwerfällig und ineffizient. Die Digitalisierung steckt hier noch in den Kinderschuhen. Die Umsetzung eines globalen Datenaustauschs ist eine Mammutaufgabe. Sie nicht anzugehen, erschwert alle internationalen Besteuerungsansätze erheblich und nützt vor allem unehrlichen Steuerpflichtigen, die auf Intransparenz setzen.

### **Handlungsempfehlung:**

- Es wird ein globales, international einheitliches Dateninformationssystem zum Austausch besteuerungsrelevanter Daten eingeführt.

## **Transparenz herstellen**

Die Öffentlichkeit muss die Möglichkeit haben, sich selbst ein Bild zu machen, welches Unternehmen wo welche Steuern zahlt. Bislang werden länderbezogene Steuerdaten im Rahmen des im Jahr 2016 eingeführten Country-by-Country-Reporting (CbCR) nur den Finanzverwaltungen vorgelegt. Luxemburg, Irland und Österreich haben sich lange geweigert, die Daten öffentlich zugänglich zu machen. Nun scheint der Weg für ein öffentliches CbCR mit einer informellen Vorabklärung frei zu sein, wobei Deutschland schon erkennen ließ, dass es sich bei einer endgültigen Abstimmung enthalten werde. Details waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Kapitels noch nicht bekannt.

Die Veröffentlichung der Daten ist ein Durchbruch. Jetzt gilt es, konsequent weiter zu gehen und nicht nur die Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen für Lizenzentnahmen im Ausland offen zu legen, sondern auch, welche Gesellschaften in welchen Ländern separate Vereinbarungen mit der Finanzverwaltung geschlossen haben.

Ebenso muss die Öffentlichkeit die Möglichkeit haben, einen Einblick in die internationalen Streitbeilegungsmechanismen zu erhalten, damit ersichtlich wird, zu wessen Gunsten oder Lasten Einigungen erzielt werden.

**Handlungsempfehlungen:**

- Die Inanspruchnahme von Sonderbesteuerungsregelungen für Lizenzen und Spezialvereinbarungen müssen offengelegt werden.
- Die Streitbeilegungsmechanismen müssen öffentlich zugänglich gemacht werden.

### 5.3.2 Handlungsfeld 2: Gewinnkorrekturen anpassen

Wenn steuerlich hinzuzurechnende Aufwendungen zu niedrig oder steuerfreie Erträge zu hoch angegeben werden, wird zu wenig besteuert. Ein zu hoher Ausweis steuerfreier Erträge ist auf legalem Wege kaum möglich. Problematischer ist die Abgrenzung zwischen betrieblich veranlassten und abzugsfähigen Aufwendungen und solchen, die eher privat motiviert sind und steuerlich nicht abgezogen werden dürfen. Nach wie vor versuchen Unternehmen, Aufwendungen möglichst als betrieblich veranlasst zu deklarieren, sodass die Hinzurechnung entfällt. Insbesondere im Zusammenhang mit Lohnsteuer-aussenprüfungen gibt es hierüber immer wieder Diskussionen mit der Finanzverwaltung, beispielsweise bei großen Firmenveranstaltungen, Reisen, Bewirtungen und dem Sponsoring. Da aber die Bereitschaft der Finanzverwaltung zugenommen hat, bei fehlender Hinzurechnung eine Strafanzeige wegen Steuerhinterziehung zu stellen, ist die Risikobereitschaft von Unternehmen, „es darauf ankommen zu lassen“, deutlich gesunken. Solange die Finanzverwaltung hier hart bleibt und genug prüft, gibt es keinen akuten Handlungsbedarf.

Eine andere Frage ist, ob die hinzuzurechnenden Aufwendungen

selbst ausgeweitet werden müssen. Zwar ist die Unternehmenssteuer grundsätzlich keine Lenkungssteuer, sie entfaltet aber Lenkungswirkung über die Abgrenzung zwischen Aufwendungen, die als betrieblich verursacht gelten, und solchen, die dem Privatbereich zugerechnet werden. Das gilt insbesondere für die Kosten von Pkw. Deutschland hat einen sehr großzügigen Abzug für Fahrtkosten, der faktisch die Automobilindustrie subventioniert, denn ein Großteil der Luxuswagen sind Firmen-Pkw. Es ist auch aus ökologischen Gründen nicht nachvollziehbar, warum es keine Abzugsbeschränkungen für Kosten großer und verbrauchsintensiver Dienstwagen gibt.

### **Handlungsempfehlung:**

- Die steuerliche Abzugsfähigkeit für Dienstwagen wird an Verbrauchsobergrenzen geknüpft.

### *5.3.3 Handlungsfeld 3: Vollzug reformieren*

Eine gerechte Besteuerung braucht einen starken, effizienten und transparenten Vollzug.

#### **Personal aufbauen**

Es hilft nichts, Gesetze und Dokumentationsanforderungen zu verschärfen, wenn die Finanzverwaltung nicht in der Lage ist, ihre Einhaltung zu überprüfen. Derzeit ist die Finanzverwaltung personell unterausgestattet und hat zudem Aufholbedarf in der Digitalisierung. In allen Bereichen sind Planstellen unbesetzt (Bundestags-Drucksache 19/10122 vom 14.05.2019, DStG 2019).

Das ist nicht nur aus Aufkommens- und Gerechtigkeitssicht bedenklich. Es führt auch zu zunehmender Frustration bei Finanzverwaltung und Unternehmen. Die Finanzverwaltung fühlt sich alleine gelassen mit der Überwachung von Gesetzen, zu der ihr Instrumente und Personal

fehlen, während sich die Unternehmen fragen, wozu sie Datenmengen sammeln und auswerten sollen, wenn die Finanzverwaltung sie doch nur unvollständig nutzt.

### **Digitalisierung vorantreiben**

Der Austausch von Daten zwischen Finanzverwaltung und Steuerpflichtigen findet nur ansatzweise digital statt. Die Steuerpflichtigen melden zwar ihre Daten im Rahmen der Jahressteuererklärung und Voranmeldungen digital, erhalten jedoch Bescheide in Papierform zurück. Der Abgleich zwischen Bescheid und Erklärung muss also manuell vom Papier nachvollzogen werden.

Bei Betriebsprüfungen haben zwar die Prüfer\*innen elektronischen Zugriff auf Buchhaltungsdaten; Änderungen der Besteuerungsgrundlagen werden jedoch nach wie vor fast ausschließlich in Papierform ausgetauscht, Schnittstellen zwischen den Systemen der Finanzverwaltung und denen der Steuerpflichtigen sind die ganz seltene Ausnahme. Gerade bei großen Konzernen ist der Abgleich zwischen Papier und System sehr aufwendig und fehleranfällig und bindet auf allen Seiten Ressourcen, die in anderen Bereichen sinnvoller eingesetzt werden können.

#### **Handlungsempfehlungen:**

- Das Personal im Vollzug wird aufgestockt.
- Die Digitalisierung wird vorangetrieben, insbesondere durch Schnittstellen zum vollständig digitalen Austausch zwischen Steuerpflichtigen und Finanzverwaltungen.

#### *5.3.4 Handlungsfeld 4: Investitionen in Krisen fördern*

Die Förderung von Forschung und Entwicklung ist sinnvoll und notwendig, sollte aber nicht auf dem Weg von Sonderbesteuerungs-

regimes im Ertragssteuerrecht stattfinden. Wie bereits ausgeführt, ist die Ertragsteuer keine Lenkungssteuer. Eine Ausweitung um Lenkungsfunktionen widerspricht nicht nur dem Grundsatz der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, sondern begünstigt profitable, große Unternehmen und bringt kaum Vorteile für innovative Unternehmen, die in ihrer Startphase fast immer nur Verluste erzielen. Anstelle einer steuerlichen Entlastung sollte die Förderung von Forschung und Entwicklung direkt erfolgen.

In unmittelbaren Krisen wie jetzt in der Corona-Pandemie kann aber eine temporäre steuerliche Begünstigung für Investitionen über eine degressive Abschreibung sinnvoll sein. Zwar werden meistens nur solche Investitionen vorgezogen, die ohnehin anstehen, das Vorziehen hilft aber, konjunkturelle Einbrüche zu vermeiden und Krisen zu entschärfen.

### **Handlungsempfehlung:**

- Die degressive Abschreibung von Investitionskosten wird in Krisenzeiten temporär erlaubt.

#### *5.3.5 Handlungsfeld 5: Gewerbesteuer vereinfachen und ausweiten*

Die Abschaffung der Gewerbesteuer und die Integration in die gewinnorientierte, dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgende Ertragsbesteuerung werden seit Jahren immer wieder gefordert. Die Gewerbesteuer verkompliziere das Steuerrecht, bremse Innovationen und betreffe nur einen kleinen Teil großer Unternehmen, heißt es vielfach. Allerdings wird die an der objektivierten Ertragskraft orientierte Gewerbesteuer durch das Äquivalenzprinzip gerechtfertigt. Sie wirkt außerdem stabilisierend auf das Steueraufkommen.

Zutreffend ist, dass die Gewerbesteuer große Unternehmen stärker belastet. Das ist naheliegend, weil kleinere Unternehmen stärker von

den Freibeträgen profitieren, und folgerichtig, weil die Gewerbesteuer auch an der Ertragskraft anknüpft. Ungerecht ist aber, dass große Unternehmen von Verlagerungen in Niedrigsteuergebiete profitieren, während lokal ansässige Unternehmen dort Steuern zahlen, wo sie ihre Tätigkeit ausüben. Die große Spreizung der Hebesätze bei einem niedrigen Mindeststeuersatz ist eine Einladung für Großkonzerne, Gewinne in nationale Steueroasen zu verlagern, und sie wird auch gerne angenommen. Die technische Kritik ist aber durchaus berechtigt. Die Hinzurechnungsvorschriften sind teilweise kompliziert und schaffen Rechtsunsicherheit.

### **Hinzurechnung vereinfachen**

Die Gewerbesteuer soll an der Ertragskraft anknüpfen, und es soll keine Rolle spielen, ob sich ein Unternehmen aus eigenen Mitteln oder fremd über den Markt finanziert. Deshalb sollen Zinsen und Mieten oder auch Leasingkosten bei Unternehmen, die nicht mit eigenen Geldern oder eigenem Vermögen wirtschaften, hinzugerechnet werden.

Das ist aber in der Praxis ein kompliziertes Unterfangen. So sind z. B. bei der Hinzurechnung von Mietaufwendungen die Kosten für Instandhaltungen hinzuzurechnen, während Kosten für Verbrauchsmaterial von der Hinzurechnung ausgeschlossen sind. In der Praxis werden aber Mieten oft gar nicht detailliert aufgeteilt und in der Buchhaltung als ein Betrag verzeichnet. Die Trennung von Aufwendungen und die Überprüfung einzelner Konten nach hinzurechnungspflichtigen Beträgen verursachen einen erheblichen Aufwand für Unternehmen und Finanzverwaltung, der selten durch ausreichend zusätzliches Aufkommen rechtfertigt wird. Ähnliche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Hinzurechnung von Leasingkosten für Computer usw.

Zur Vereinfachung sollten Hinzurechnungsbeträge nicht jährlich, sondern alle drei Jahre ermittelt werden und in diesem Zeitraum fortgeschrieben werden können. Eine Überprüfung erfolgt dann im Dreijahresrhythmus: Wenn die Abweichungen Schwellenwerte von 10 Prozent nach unten oder oben nicht überschreiten, können die Werte für den vergangenen Dreijahreszeitraum beibehalten werden.

## KAPITEL 5

Die Gewerbesteuer betrifft nur Unternehmer\*innen, während Freiberufler\*innen von ihr befreit sind. Die Unterscheidung wurde von den Nationalsozialisten in 1936 eingeführt, um bestimmte Berufe steuerlich zu privilegieren. Dieses Privileg muss abgeschafft werden.

### **Mindesthebesatz anheben**

Der Mindesthebesatz von 200 Prozent, der eingeführt wurde, um den Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden zu mindern, ist angesichts des durchschnittlichen Hebesatzes von 403 Prozent zu niedrig.

#### **Handlungsempfehlungen:**

- Hinzurechnungsvorschriften sind für mehrere Jahre anzuwenden.
- Die Gewerbesteuer wird auf Freiberufler\*innen ausgeweitet.
- Der Mindesthebesatz wird auf 80 Prozent des Durchschnittssatzes (derzeit 403 Prozent) angehoben und läge dann aktuell bei 320 Prozent.

### **5.4 Fazit**

Eine weltweit koordinierte Vermeidung von Steuerflucht und Steuervermeidung ist wenig effektiv, solange viele Länder ihre Partikularinteressen in den Vordergrund stellen und die Maßnahmen eher symbolisch als tatsächlich wirken. Dennoch ist es sinnvoll, die Ansätze weiter zu verfolgen, weil die bisherigen Vorschriften mit ihrer zunehmenden Komplexität an Grenzen stoßen. Sie müssen aber durch wirkungsvolle, nationale Maßnahmen ergänzt und effektiv und transparent umgesetzt werden, wobei die Gewerbesteuer eine eigenständige Rolle spielt.

## Literatur

- BDI/VCI (2017): Die Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland – Vorschläge für ein wettbewerbsfähiges Steuerrecht 2017/18, Frankfurt am Main.
- DStG (2019): Personalausstattung: 1553 Stellen zum 01.04.2019 unbesetzt, <http://dstg-nrw.de>.
- EuGH (2006): C 196/04 – Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas, Urteil vom 12.09.2006.
- Hebous, Shafik/Johannesen, Niels (2016): At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services, <http://nielsjohannesen.net>.
- Heckemeyer, Jost/Overesch, Michael (2012): Auswirkungen der Besteuerung auf Entscheidungen international tätiger Unternehmen. Ein Überblick zu den empirischen Befunden. In: Die Betriebswirtschaft, Heft 6, S., 451–472.
- Ifo-Institut (2021): Gewinnverlagerung deutscher Großunternehmen in Niedrigsteuerländer – Wie hoch sind die Steueraufkommensverluste?, München.
- Boysen-Hogrefe (2017): Zum starken Anstieg der Gewinnsteuereinnahmen im Jahr 2016, IfW-Box, Nr. 10, Kiel.
- Jansky, Petr (2019): Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU. Report commissioned by the Greens/EFA group in the European Parliament, <https://www.greens-efa.eu>.
- Jarras, Lorenz et al. (2018): USA-Steuerreform 2018: Steuern und Sozialabgaben im Vergleich mit Deutschland. In: Zeitschrift für Internationales Steuerrecht, Heft 4, S. 143–154.
- Netzwerk Steuergerechtigkeit (2017): Stellungnahme zur Gesamtkonzernsteuer, <https://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de>.
- TJN (2018): Illicit Financial Flows Vulnerability Tracker, <https://iff-taxjustice.net>.
- Tørslov, Thomas R. et al. (2020): The Missing Profits of Nations, NBER Working Paper 24701, Cambridge, <https://www.nber.org>.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2019): Stellungnahme des unabhängigen Wissenschaftlichen Beirats beim

## KAPITEL 5

BMF – Zur US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland. In: Monatsberichte des BMF, März 2019, <https://www.bundesfinanzministerium.de>.

## 6 Die Modern Monetary Theory: eine neue Gelddebatte

### 6.1 Vorbemerkung

In der kritisch-alternativen wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion der Finanz- und Geldpolitik hat eine neue Denkschule an Bedeutung gewonnen, die Modern Monetary Theory (MMT). Radikal zugespitzt begründet diese Denkschule, dass ein Staat geldpolitischen Spielraum hat, auch ohne Steuern und unter Verzicht auf die bisherige öffentliche Kreditaufnahme seine Aufgaben zu finanzieren. An die Stelle tritt das ausschließlich vom Staat geschaffene und verantwortete, „gesetzliche Zahlungsmittel“ Geld. International forciert wird diese Theoriebewegung durch die Unterstützung von Akteur\*innen an der Spitze der Demokratischen Partei in den USA (z. B. durch den früheren US-Präsidentenkandidaten Bernie Sanders und die Kongress-Abgeordnete Alexandria Ocasio-Cortez, vgl. Handelsblatt vom 26.03.2019). Allerdings gibt es selbst aus der Gruppe renommierter kritischer Wirtschaftswissenschaftler\*innen in den USA keine nennenswerte Unterstützung, vielmehr ist die Kritik massiv (etwa durch Paul Krugman und Larry Summers, vgl. Krugman 2011, Krugman 2019, Furman/Summers 2019, Yahoo Finance 2019). Großen Einfluss hat die neue monetäre Botschaft mittlerweile auf die Netzwerke der „pluralen Ökonomik“, die dem Ziel dienen, den vorherrschenden Dogmatismus der neoklassischen „Mainstream Economics“ zu durchbrechen.

Während der neuen Monetär-Theorie der Zugang zu den Bastionen der vorherrschenden Lehre und Forschung bis auf wenige Ausnahmen bisher versperrt geblieben ist, hat jenseits des Lehrbetriebs der Einfluss auf die Diskussionen über eine links-alternative Wirtschaftspolitik massiv zugenommen. Es gibt kaum noch eine Veranstaltung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, bei der nicht in der Diskussion die „moderne Geldtheorie“ als möglicherweise überlegenes Konzept zugunsten einer sozial-ökologisch nachhaltigen Entwicklung

hingewiesen wird. Nicht nur wegen dieser Präsenz in den Diskussionen hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* entschieden, im MEMORANDUM 2021 die Diskussion über die „moderne Monetär-Theorie“ aufzunehmen. Damit wird die grundsätzliche Bereitschaft bekundet, den Diskurs über die Ausrichtung einer alternativen Wirtschaftspolitik voranzutreiben. Der nachfolgende Text „Die Modern Monetary Theory und ihre Bedeutung für alternative Finanzpolitik“ (6.2) basiert auf dem von Maurice Höfgen vorgelegten Buch „Mythos Geldknappheit: Modern Monetary Theory oder warum es am Geld nicht scheitern muss“. Bei der darauffolgenden Einordnung (6.3) durch die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* werden weitere Beiträge zur MMT berücksichtigt, vor allem von Dirk Ehnts, einem ihrer Pioniere, der Wert darauf legt, dass es sich bei der MMT um keine „linke Doktrin“ handelt (Ehnts 2019).

## **6.2 Die Modern Monetary Theory und ihr Potenzial für alternative Finanzpolitik**

*Wir müssen raus aus dem Corona-Tief und dringend die ökologische Wende einleiten. Das benötigt Geld, viel Geld. Und das benötigt Staatsschulden, noch mehr Staatsschulden. Die Corona-Krise zeigt: Finanzierung scheitert nicht an knappem Geld, sondern an fehlendem politischem Willen und dysfunktionalen Spielregeln. Hier folgt eine Vorstellung der Modern Monetary Theory – kurz: MMT – und eine Antwort auf die Frage, welchen Beitrag sie zur Ausgestaltung alternativer Finanzpolitik liefern kann.*

Was die MMT von anderen Denkschulen unterscheidet, ist der analytische Ausgangspunkt: die Funktionsweise des Geldsystems. Die MMT ist als Linse zu verstehen, die die Funktionsweise des heutigen Geldsystems und die monetären Zusammenhänge moderner Volkswirtschaften beschreibt. Dabei ist z. B. die Frage „Woher kommt das Geld, das der Staat ausgibt?“ von zentraler Bedeutung. Die MMT an sich ist aber kein politisches Regime, das „angewendet“ oder „umgesetzt“ werden kann. Die Einsichten der MMT können jedoch mit politischen

Überzeugungen kombiniert werden und führen dann zu wirtschaftspolitischen Schussfolgerungen. Die Attraktivität der MMT röhrt daher, dass sie wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zulässt, die anderen ökonomischen Denkschulen verwehrt bleiben, weil sie etwa für nicht „finanzierbar“ gehalten werden. Dazu zählt zum Beispiel der Green New Deal.

### *6.2.1 Steuern und Staatsausgaben: Die Henne-Ei-Frage*

Ein Staat nimmt Steuern ein und tätigt Ausgaben. Was aber passiert zuerst? Muss ein Staat erst Steuern einnehmen, um Ausgaben zu tätigen, wie gemeinhin angenommen? Die Frage gleicht der bekannten Henne-Ei-Frage. Als Könige noch Münzen prägten, ausgaben und ihre eigenen Münzen als Steuereinnahmen einsammelten, war die Antwort auf die Henne-Ei-Frage offensichtlich. Es war klar, dass der König für die Tätigung seiner Ausgaben nicht auf Steuereinnahmen angewiesen war. Erst nachdem er die Währung ausgegeben hatte, waren die Nutzer\*innen der Währung in der Lage, damit ihre Steuern zu zahlen. Die MMT zeigt auf, dass unser heutiges zweistufiges Geldsystem, bestehend aus Geschäfts- und Zentralbanken, zwar komplexer geworden ist, aber sich an der grundsätzlichen Logik nichts geändert hat. Der Währungsherausgeber muss weiterhin seine Währung erst durch Ausgaben oder Zentralbankkredite in den Umlauf bringen, bevor Währungsnutzer\*innen, z. B. Haushalte und Unternehmen, die Währung für Steuerzahlungen oder Staatsanleihenkäufe nutzen können.

Wenn Ausgaben also vor Einnehmen kommt, dann können Steuerzahlungen logischerweise nicht notwendig sein, um Staatausgaben zu tätigen. Ein Währungsherausgeber kann in eigener Währung niemals zahlungsunfähig werden und jederzeit alle fälligen Rechnungen begleichen, die in eigener Währung lauten. Anders verhält es sich bei den Nutzer\*innen einer Währung. Denn Währungsnutzer\*innen, wie Haushalte, Unternehmen und untere Gebietskörperschaften, müssen sehr wohl erst Einkommen generieren oder Kredite aufnehmen, um Ausgaben tätigen zu können.

Im Gegensatz zu einem Privathaushalt sind die Ausgaben eines Währungsherausgebers also nicht durch Einnahmen begrenzt. Stattdessen sind die Ausgaben eines Währungsherausgebers *ökonomisch* durch die verfügbaren realen Ressourcen, z. B. Arbeitskraft oder Rohstoffe, und *politisch* durch selbst auferlegte Spielregeln, z. B. Defizit- oder Schuldengrenzen, beschränkt. Dazu kommt das Risiko der nachfrageseitigen Inflation. Das Risiko besteht, wenn die Gesamtausgaben aller Akteur\*innen – Ausgaben des Staates, Konsum der Privathaushalte und Investitionen der Unternehmen – die Produktionskapazität der Wirtschaft übersteigen. Wenn etwa alle Reinigungsfirmen voll ausgelastet sind, aber der Staat trotzdem noch Reinigungskräfte für ein neu gebautes Regierungsgebäude sucht, dann entsteht ein Wettbieten um knappe Ressourcen, und das Preisniveau wird nach oben getrieben. Das heißt: Selbst wenn ein Staat mit eigener Währung theoretisch unbegrenzt viel Geld ausgeben kann, bedeutet das nicht, dass er das auch immer sollte. Dadurch wird ein gänzlich anderer Ansatz der Fiskalpolitik begründet. Anstatt willkürlicher nomineller Ausgabengrenzen lassen sich aus der MMT Vollbeschäftigung und ein niedriges Inflationsziel als relevante Ausgabengrenzen ableiten.

### *6.2.2 Der künstlich eingeschränkte Handlungsspielraum des Staates*

Die ökonomisch relevante Frage für die Umsetzung von Projekten ist also nicht: „Wie sollen wir das bezahlen?“, sondern vielmehr: „Können wir die benötigten Ressourcen mobilisieren?“ Vereinfacht gesagt: Wenn es Menschen gibt, die Arbeit suchen, und Tätigkeiten, die ausgeführt werden müssen, dann ermöglicht das Geldsystem, beides zusammenzuführen. Schaut man in die Eurozone, erkennt man schnell, dass beides gleichzeitig existiert: hohe Arbeitslosigkeit und hoher Arbeitsbedarf. Wir brauchen z. B. mehr Lehrer\*innen, mehr Pfleger\*innen und ein kräftiges Update unserer Infrastruktur. Die Nettoinvestitionen Deutschlands liegen seit 20 Jahren nahe der Nulllinie.

Das liegt vor allem daran, dass die politischen Ausgabenregeln auf

nationaler und europäischer Ebene nicht sinnvoll sind, weil sie die Ausgabe von Euros künstlich zu stark verknappen. Die Konsequenz: Wir leben ökonomisch gesehen unter unseren Verhältnissen, und diejenigen, die arbeitslos sind, zahlen dafür den höchsten Preis.

Das staatliche Defizit oder die Staatsschuldenquote sind keine hilfreichen Indikatoren, um den Erfolg der Wirtschaftspolitik zu beurteilen. Die Staatsschulden wiederum sind die buchhalterische Quittung über die staatlichen Defizite der Vergangenheit. Sie entsprechen all den Währungseinheiten, z. B. Euros, die der Staat ausgegeben, aber bisher noch nicht über Steuern wieder eingezogen hat. Sie verbleiben solange als Ersparnisse im Privatsektor, bis der Staat sie über Steuern wieder einzieht. Deshalb bezeichnet die MMT die Staatsschulden auch als ausstehende Steuergutscheine. Im Fall von Staatsanleihen kann man sogar von verzinsten Steuergutscheinen sprechen.

### 6.2.3 *Die Bedeutung von Steuern*

Auch durch die Linse der MMT sind Steuern unverzichtbar. Zwar sind sie nicht zur Finanzierung des Währungsherausgebers nötig, aber sie erfüllen unverzichtbare wirtschaftspolitische Funktionen:

1. Steuern führen zur Akzeptanz der Währung durch die Staatsbevölkerung;
2. Steuern sind ein Instrument zur Steuerung der Konjunktur;
3. Steuern sind ein Instrument zur Korrektur von Ungleichheit;
4. Steuern beeinflussen Ausgabe- und Verhaltensentscheidungen.

Insbesondere die Bedeutung von Steuern für die Akzeptanz der Währung ist ein von der MMT vielbeachteter Punkt. Der Wert der staatlichen Währung resultiert nicht aus intrinsischen Wertdeterminanten, sondern aus der Tatsache, dass mit staatlicher Währung – und nur damit – vom Staat auferlegte Steuerverpflichtungen getilgt werden können.

Da fast jede\*r Staatsbürger\*in in irgendeiner Form Steuerzahlungen leisten muss, muss jede\*r Staatsbürger\*in in den Besitz der vom Staat herausgegebenen Währung gelangen. In den Besitz der Währung

## KAPITEL 6

gelangen die Währungsnutzer\*innen, indem sie dem Staat ihre Arbeit, Produkte oder Dienstleistungen gegen Bezahlung in staatlicher Währung verkaufen. Dies verdeutlicht die Motivation des Staates, eine eigene Währung herauszugeben. Der Staat ist zur Erfüllung seiner Aufgaben auf die Arbeitskraft, Produkte oder Dienstleistungen seiner Staatsbürger\*innen angewiesen. Damit er über diese verfügen kann, bezahlt er die Staatsbürger\*innen mit seiner eigenen Währung, die er unbegrenzt erzeugen kann. Um sicherzustellen, dass die Staatsbürger\*innen ihre Arbeitskraft, Produkte oder Dienstleistungen dem Staat auch anbieten, verlangt dieser die Rückführung seiner eigenen Währung in Form von Steuerzahlungen. Die Steuer erzeugt die Nachfrage nach der Währung. Die Währung wiederum ermöglicht es dem Staat, die Ressourcen zu beschaffen, z. B. um Lehrer\*innen anzustellen oder Straßenbauer\*innen zu beauftragen. Da natürlich nicht jede\*r Akteur\*in dem Staat seine bzw. ihre Arbeit, Güter und Dienstleistungen verkaufen kann (oder will), werden auch Geschäfte des Privatsektors in staatlicher Währung abgewickelt, sodass auch diejenigen, die nicht direkt an den Staat verkaufen, an die zur Steuerzahlung nötigen staatlichen Währungseinheiten gelangen. Einzelne nichtstaatliche Akteur\*innen müssen also nicht unbedingt Geschäfte mit dem Staat abschließen, um an die Währung zu gelangen – der nichtstaatliche Sektor als Ganzes hingegen schon.

Anhand der verschiedenen Funktionen lassen sich Steuern über ihre Auswirkungen bewerten. Die progressive Einkommenssteuer ist z. B. gut für die Konjunktur und die Verteilung, weil sie als automatischer Stabilisator agiert und Einkommensunterschiede schmälert. Sie ist aber nicht geeignet, um das Ausgabeverhalten im Sinne ökologischer oder gesundheitlicher Ziele zu beeinflussen und zu lenken. Eine Vermögenssteuer und auch eine Vermögensabgabe wiederum sind gut, um die unsägliche Vermögensungleichheit zu korrigieren, aber kaum brauchbar, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit die Konjunktur zu steuern. Das Steuersystem sollte also so ausgestaltet sein, dass es in seiner Gesamtheit alle eingangs genannten Funktionen erfüllt.

### 6.2.4 Wie hält es die MMT mit der Inflation?

Inflation wird in der MMT vor allem als Verteilungskonflikt verstanden. Wenn Unternehmen Preise erhöhen, dann mit dem Ziel, ihr Stück vom Kuchen zu vergrößern. Das reduziert die Kaufkraft der Lohnbezieher\*innen und deren Stück vom Kuchen. Daraus kann sich eine Lohn-Preis-Spirale ergeben, weil die Lohnbezieher\*innen nun höhere Löhne fordern und die Unternehmen hierauf wiederum mit Preissteigerungen reagieren. Für die Finanzpolitik stellt sich die Frage: Woher kommen die Funken, die die Lohn-Preis-Spirale entfachen? Hier unterscheidet auch die MMT kategorisch zwischen nachfrage- seitig und angebotsseitig begründeter Inflation. Diese Unterscheidung ist wichtig, um das adäquate Mittel zur Bekämpfung der Inflation zu finden.

*Nachfragebedingte* Inflation bezieht sich auf die Situation, in der die Nachfrage schneller wächst, als die Produktionskapazitäten ausgeweitet werden können. Die Nachfrage wird dabei durch das Ausgabeverhalten *aller* wirtschaftlichen Akteur\*innen bestimmt. Egal, ob es der Staat oder die Haushalte und Unternehmen – aus dem In- oder Ausland – sind, die ihre Ausgaben erhöhen: Jede Ausgabenerhöhung trägt ein potenzielles Inflationsrisiko in sich. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung ist die nachfrageseitige Inflation seit Jahren weniger relevant als die angebotsseitige.

Bei der *angebotsseitigen* Inflation können Preiserhöhungen durch marktmächtige Wettbewerbsstellungen und damit verbundene Preissetzungsmacht oder durch höhere Produktionskosten begründet sein. Im ersten Fall versuchen Unternehmen, ihre Profite zu steigern, im zweiten Fall geben sie gestiegene Stückkosten in Form höherer Preise an die Konsument\*innen weiter, um ihre Profite stabil zu halten. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn der Ölpreis steigt, die Stückkosten eines Nahrungsmittels sich wegen eines schlechten Ernteertrags erhöhen oder die Angestellten höhere Löhne durchsetzen.

Während für eine nachfrageseitige Überhitzung eine auslastungsorientierte Ausgabenplanung (ex-ante), eine Ausgabenkürzung (ex-post) oder die Wirkung automatischer Stabilisatoren (z. B. progressive

Einkommenssteuer) geeignete Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung sein können, ist das für eine angebotsseitige Inflation nicht unbedingt der Fall. Hier braucht es andere Lösungen, z. B. industriepolitische Investitionen und Anreize, Wettbewerbsregulierung, Preiskontrollen oder Eingriffe in die Lohnpolitik.

### 6.2.5 Das Spektrum monetärer Souveränität

Natürlich hat nicht jeder Staat den gleichen Handlungsspielraum. Deshalb kategorisiert die MMT Staaten entlang eines Spektrums nach ihrer monetären Souveränität. Je höher der Grad monetärer Souveränität eines Staates ist, desto größer ist der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum. Klar ist dabei: Auch Währungsherausgeber können wirtschaftspolitisch ihre eigenen Hände in Ketten legen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Regierung eine feste Wechselkursstrategie verfolgt, also verspricht, ihre Währung zu einem bestimmten Kurs in eine Fremdwährung oder sogar in ein Edelmetall wie Gold umzutauschen. Während einer monetär souveränen Regierung zwar nicht das eigene Geld ausgehen kann, können ihr jedoch die Devisenreserven oder die jeweiligen Edelmetallvorräte ausgehen und sie zwingen, den Wechselkurs aufzugeben oder Fremdwährungsschulden nicht zu bedienen.

Der Grad an monetärer Souveränität eines Staates hängt dabei im Wesentlichen von vier Faktoren ab:

1. Der Staat gibt seine eigene Währung aus;
2. der Staat ist in der Lage, Steuern in eigener Währung einzutreiben;
3. der Staat geht keine Fremdwährungsverschuldung ein;
4. der Staat gibt kein Versprechen ab, die eigene Währung zu einem fixen Wechselkurs in eine andere Währung oder bestimmte Edelmetalle zu tauschen.

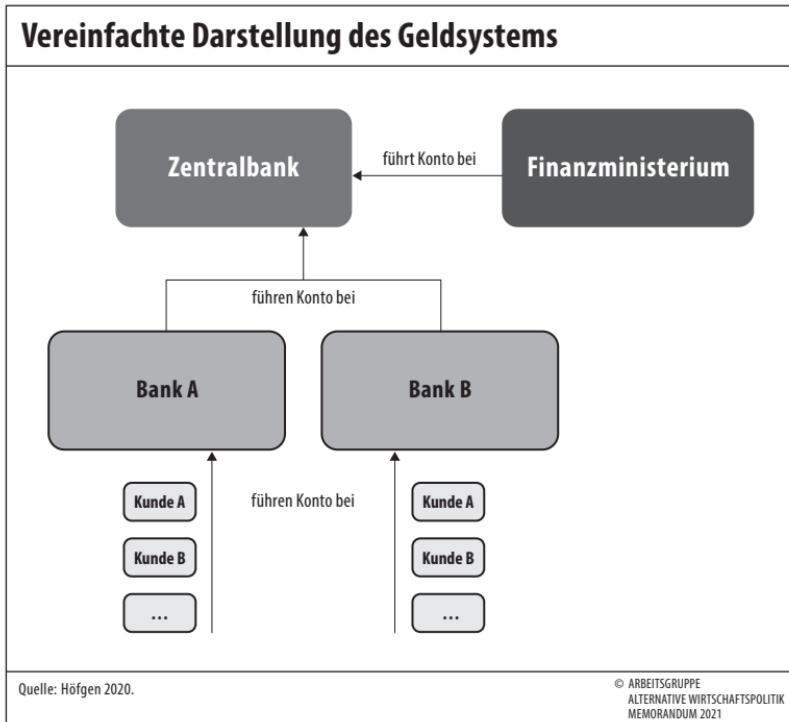
Anhand dieser vier Kategorien lassen sich alle Währungsräume dieser Welt in Sachen monetärer Souveränität einstufen. So auch die Eurozone.

### 6.2.6 *Das windschiefe Währungskonstrukt Eurozone*

Mit dem Eintritt in die Währungsunion haben die Euroländer ihre eigene Währung aufgegeben. Ihre nationalen Zentralbanken wurden zu Zweigstellen der EZB, die jetzt das Monopol über die Schöpfung von Euros hat. Die Euroländer haben damit den Status eines Währungs Herausgebers aufgegeben und wurden zu Währungsnutzern. Dadurch haben sie ihren Grad an monetärer Souveränität herabgestuft. Das windschiefe Konstrukt der Eurozone ist schnell erklärt und wird vor allem im Vergleich zur USA deutlich. Für die Eurozone *als Ganzes* besteht zwar ein hoher Grad an Souveränität, für die einzelnen Mitgliedsländer jedoch nicht. Die Euroländer haben quasi den Status der US-Bundesländer angenommen. Für beide Gruppen gelten recht strenge Fiskalregeln. Allerdings hat der amerikanische Zentralstaat die fiskalische Hoheit und genug Feuerkraft, um die Wirtschaft zu steuern. Genau das fehlt auf europäischer Ebene. Der Euro ist in der gegenwärtigen Ausgestaltung nur eine halbgare Lösung. Die Euroländer sind durch die Fiskalregeln begrenzt, und es gibt keine Euro-Institution, die den dadurch begründeten Mangel an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage kompensieren kann. Es wäre also nur konsequent, die Fiskalregeln zu lockern oder die fiskalische Kapazität auf höhere Ebene in einem Euro-Finanzministerium zu erweitern.

### 6.2.7 *Wie funktioniert Staatsverschuldung in Deutschland?*

Die Debatte über die Staatsverschuldung wird in aufgeregter Weise geführt. Um sie zu versachlichen, lohnt sich ein Blick auf den technischen Prozess. Die Abbildung auf Seite 294 stellt das Geldsystem vereinfacht dar. Privathaushalte und Unternehmen haben Konten bei Geschäftsbanken. Geschäftsbanken wiederum führen Konten bei der Zentralbank, das Finanzministerium tut es ebenso. Die Zentralbank agiert als Bank des Staates. Sie tätigt und empfängt Zahlungen für den Staat. Der Privatsektor agiert demnach im sogenannten Giralgeldkreislauf und der Staat im sogenannten Zentralbankgeldkreislauf.



Grundsätzlich gilt: Bei jeder Staatsausgabe weist das Finanzministerium die Zentralbank an, das Staatskonto bei der Zentralbank zu belasten und den Betrag dem Zentralbankkonto der Bank des Zahlungsempfängers gutzuschreiben. Die Bank wiederum schreibt den Betrag dann ihrem Kunden auf dessen Girokonto gut. Technisch gesehen ist dies eine relativ triviale Aktion, die nicht mehr als ein paar Mausklicks zum Hoch- und Herunterbuchen von Kontoständen erfordert.

Die Regeln der Eurozone verlangen allerdings, dass das Staatskonto bei der Zentralbank zu Beginn eines jeden Arbeitstages einen positiven Saldo aufweist. Das heißt: Olaf Scholz als Finanzminister darf das Zentralbankkonto nicht über den Tag hinaus überziehen, wenn er Ausgaben tätigt. Woher hat er also die Kontoguthaben für

die coronabedingten Zusatzausgaben beschafft? Über den Verkauf von Staatsanleihen!

Wie genau läuft das ab? Das Bundesfinanzministerium verkauft Anleihen üblicherweise über die Deutsche Finanzagentur per Auktion an die sogenannte Bietergruppe. Dieser Bietergruppe gehören 37 lizenzierte und ausgewählte Geschäfts- und Investmentbanken an. Gewinnt eine der 37 Banken die Auktion, muss sie die Anleihe mit Zentralbankguthaben bezahlen. Wichtig: Die Bank bezahlt nicht mit Giralgeld, das sie ja selbst erzeugen kann, sondern mit Zentralbankgeld, das sie sich gegen einen festgelegten Zins und bei entsprechenden Sicherheiten jederzeit von der EZB beschaffen kann.

Der Bund lehnt sich also Zentralbankgeld über den Umweg der Bietergruppe von der EZB. Er lehnt sich *nicht* Ersparnisse von (vermögenden) Privatpersonen, wie häufig fehlerhaft angenommen wird. Das kann er auch gar nicht, weil nur Banken ein Konto bei der Zentralbank haben, Privatpersonen aber nicht. Verfolgt man die Spur der Euros zurück, die der Staat ausgegeben hat, dann landet man letztlich immer bei der EZB bzw. ihren nationalen Einheiten, etwa der Deutschen Bundesbank.

Das Gutachten „129/20 – Verfahren und Wirkungen bei der Emission von Bundeswertpapieren“ der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages bestätigt den hier beschriebenen Prozess. Aus Sicht der MMT ist dieser dabei funktional identisch mit einem Prozess, in dem der Staat seine Anleihen gleich an die EZB verkaufen würde („monetäre Staatsfinanzierung“) und nicht den Umweg über die Banken nimmt. In beiden Fällen erhält der Staat ein Zentralbankguthaben.

Sind die Staatsanleihen erst einmal an die Banken verkauft (Primärmarkt), dann verkaufen diese die Anleihen üblicherweise mit einem Aufschlag auch an private Investoren oder auch an die EZB weiter (Sekundärmarkt). Private Investoren halten die Anleihen zwecks Vermögensbildung, die EZB kauft die Anleihen im Rahmen ihrer Geldpolitik. Hier geht es dann allerdings schon nicht mehr um die Finanzierung des Staates, denn der Staat hat bereits die Gutschrift auf dem Zentralbankkonto erhalten und kann damit seine Ausgaben tätigen.

Die Ausgaben des Staates erhöhen das Einkommen des Privat-

sektors. Die Schulden des Staates erhöhen dessen Finanzvermögen. Anders formuliert: Die roten Zahlen des Staates sind die schwarzen Zahlen des Privatsektors. Sie stellen den Privatsektor also grundsätzlich erst einmal finanziell besser und sind keine Belastung. Welche Personenkreise damit bessergestellt werden, ist natürlich abhängig davon, *wofür* das Geld ausgegeben wird. Im Krisenjahr 2020 stand für den Bund ein staatliches Defizit von 130,5 Milliarden Euro zu Buche. Mit anderen Worten: Der Bund hat 130,5 Milliarden Euro mehr ausgegeben, als er über Steuern eingenommen hat.

### 6.2.8 Ökologische Wende: Der Green New Deal

Die Erkenntnisse der MMT sind relevant für die ökologische Wende. Die MMT macht die Finanzierungsfrage im Gegensatz zur Industriepolitik zum trivialen Teil eines Green New Deals und stellt die industrie-politischen Herausforderungen in den Vordergrund. Genau das hatte auch schon die Besetzung des US-amerikanischen Finanzministeriums während des Zweiten Weltkriegs verstanden, wie die nachfolgenden Zitate zeigen:

- „Die Hauptprobleme liegen auf der realen, physischen Ebene. Wenn diese gelöst werden können, dann sind alle monetären Probleme potenziell lösbar und stehen einer erfolgreichen nationalen Verteidigung sehr unwahrscheinlich im Weg“ (Treasury 1940).
- „Unser Problem ist deutlich schwieriger als das bloße Auftreiben von Geld“ (Morgenthau 1944).
- „Die Hälfte der gesamten Produktion der Verfügung des Staates zuzuführen, birgt Probleme, die nicht mit denen von Finanzierungsfragen in Friedenszeiten zu vergleichen sind. Die erste, unweigerliche Überlegung bei Projekten dieser Größenordnung muss es sein, Inflation zu vermeiden“ (Morgenthau 1945).

Zum Kontext: In Verbindung mit der Umstellung auf Kriegsproduktion stiegen die Staatsausgaben der USA innerhalb weniger Jahre von 10

auf 45 Prozent des Bruttoinlandsprodukts an. Das Staatsdefizit betrug zwischen 1942 und 1945 zwischen 12 und 26 Prozent des BIP – all dies, ohne instabile Zins- oder unkontrollierbare Inflationsverhältnisse zu erzeugen.

Im Kern geht es beim Green New Deal darum, umweltschädliche Industrie herunterzufahren und durch den Aufbau grüner Industrie zu ersetzen, ohne dabei Arbeitslosigkeit, soziale Härten und Inflation zu erzeugen. Dabei bringen der Aufbau grüner Industrien, die großangelegte Modernisierung der Infrastruktur und die umfassenden Projekte im Bereich des Klima- und Umweltschutzes einen massiven Bedarf an realen Ressourcen und realer Arbeitskraft mit sich. Da diese physisch begrenzt sind, kommt es bei der Wirtschaftspolitik auf den Auslastungsgrad und die politischen Prioritäten an. Wie schafft man es also, die für den Green New Deal benötigten Ressourcen zu mobilisieren, ohne soziale und ökonomische Verwerfungen zu erzeugen? Die Akzeptanz der vom Strukturwandel betroffenen Menschen hängt stark davon ab, ob sie einen sozialen Abstieg fürchten müssen. Die Erfahrung in Jahrzehnten des Neoliberalismus gibt ihnen allemal genügend Anlass zu diesen Sorgen. Ein Green New Deal muss also auf einem starken sozialen Sicherungsnetz, einer konsequenten Vollbeschäftigungspolitik und innovativer Industriepolitik fußen.

Besonders knifflig wird es zudem, wenn der Staat für die Umsetzung von Green-New-Deal-Projekten auf Ressourcen angewiesen ist, die bereits anderweitig beschäftigt und ausgelastet sind, denn dann droht nachfrageseitig eine induzierte Inflation. Um diese zu vermeiden, sollte eine ausführliche und sorgfältige Bestandsaufnahme der ungenutzten und unterausgelasteten Ressourcen nach Branche und Region ein zentraler Bestandteil der Planungsphase eines Green New Deals sein. Daraufhin sollte geprüft werden, in welchen Bereichen, durch welche Reformen und in welchem Tempo für den Green New Deal brauchbare Ressourcen freigesetzt und verfügbar gemacht werden könnten. Hierbei kommt dem Steuersystem auch eine tragende Rolle zu – weniger zur Finanzierung, sondern vielmehr zur Lenkung von Konsumverhalten, zur Freisetzung von Ressourcen und zur Steuerung der Konjunktur. All diese wichtigen Fragen stehen im öffentlichen Diskurs bisher im Schat-

ten der Finanzierungsfrage und dysfunktionaler politischer Spielregeln wie der Schuldenbremse.

### 6.2.9 Fazit

Die Einsichten der MMT werfen ein neues Licht auf den finanziellen Handlungsspielraum des Staates. Ob die Höhe der Staatsausgaben angemessen ist, lässt sich nach der MMT nicht an der Staatsbilanz und auch nicht an der Staatsschuldenquote festmachen. Die wichtigen Indikatoren sind vielmehr die Auslastung der Wirtschaft, sozial-ökologische Ziele und die Inflation. Solange keine Vollbeschäftigung herrscht und die Inflation auf niedrigem Niveau ist, gibt es grundsätzlich keinen ökonomischen Grund dafür, die Ausgaben nicht weiter zu erhöhen.

Gleichwohl kann eine Ausgabenerhöhung durch politische Regeln blockiert sein. So soll ab dem Jahr 2022 für den Bund die Schuldenbremse wieder gelten. Damit bremst die Fiskalpolitik die Wirtschaft just in dem Moment aus, in dem sie sich gerade wieder erholen könnte. Zudem ist vorgesehen, die „Corona-Schulden“ über 20 Jahre zu tilgen. Das bedeutet, dass der Bund 20 Jahre lang Staatsüberschüsse erwirtschaften muss, sprich: mehr Geld über Steuern aus der Wirtschaft hinausziehen, als er über Ausgaben hineingibt. Dafür müssten die Steuereinnahmen erhöht oder die Ausgaben gekürzt werden. Dadurch droht der Kürzungshammer für öffentliche Investitionen und Sozialstaat. Um diesen abzuwenden und die Konjunktur zu schonen, bietet sich eine einmalige Vermögensabgabe an. Sie ist aus MMT-Sicht eine sinnvolle Defensivreaktion auf die Schuldenbremse, die dem Bund einen künstlichen Konsolidierungsdruck aufzwingt. In Abwesenheit der Schuldenbremse wäre die Belastung hoher Vermögen zwar nicht zu Finanzierungszwecken notwendig, aber dennoch steuerpolitisch sinnvoll, um die unsägliche Vermögensungleichheit zu korrigieren und damit auch die Demokratie zu schützen. Gleichermaßen gilt für die dauerhafte Besteuerung mittels der Vermögensteuer.

Die Tatsache, dass Olaf Scholz kein Problem damit hatte, die Staats-

ausgaben in der Krise trotz wegbrechender Steuereinnahmen massiv auszuweiten, indem er sein Staatskonto über den Verkauf von Anleihen mit Zentralbankguthaben füllte, kann und sollte eine Blaupause sein. Eine Blaupause dafür, dass Vollbeschäftigungspolitik, ein starker Sozialstaat und ein Green New Deal nicht am Geld scheitern müssen!

### **6.3 Die Moderne Monetäre Theorie (MMT) aus der Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik***

Im Mittelpunkt der kritischen Auseinandersetzung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* mit der MMT steht die gemeinsame Auffassung vom Staat, der über die Geldschöpfung alle seine Aufgaben finanzieren kann. An Detailfragen wie beispielsweise der Rolle des Staats gegenüber der ökonomischen Wertschöpfung sowie der Inflation wird noch gearbeitet. Trotz einiger offener Punkte im Gesamtkonzept lassen sich die Grundzüge zur Ableitung der monetär gesteuerten Staatsausgaben zusammenfassen.

Ein irritierender Widerspruch im Vergleich zwischen der MMT und den Positionen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* reizt zur Auseinandersetzung. Während bei den wirtschaftspolitischen Alternativvorschlägen (beispielsweise öffentliche Investitionsprogramme im Sinne eines „Green Deals“, Vollbeschäftigungspolitik) die Gemeinsamkeiten überwiegen, unterscheiden sich die dahinterstehenden Theorien über die Funktionsweise von Staat und Geldsystem, aber auch der Rolle der Gewinnwirtschaft. Das verlangt eine Klärung: Während sich die Analyse der MMT-Denkschule ausschließlich auf das staatliche Währungsmonopol konzentriert, steht bei der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Anatomie des durch die Finanzmärkte getriebenen Kapitalismus auf der Basis von profitwirtschaftlicher Kapitalmacht im Mittelpunkt.

### 6.3.1 *Die finanzpolitische MMT-Botschaft*

Ausgangspunkt dieser Monetär-Theorie ist die Kritik an dem Tot-schlagargument, selbst dringend erforderliche Staatsausgaben scheiterten im heutigen Steuerstaat an der Finanzierbarkeit. Für dieses Narrativ vom fiskalisch armen Staat steht heute die Schuldenbremse bzw. die zugespitzte Variante der „schwarzen Null“, die den gezielten Einsatz der öffentlichen Kreditfinanzierung bei öffentlichen Investitionen untersagen. Die „Moderne Monetäre Theorie“ kündigt mit der einfachen Behauptung, Geld sei prinzipiell unerschöpflich zur Finanzierung von Staatsausgaben vorhanden, eine kopernikanische Wende an: Der Staat wird verpflichtet, seine nationale Währungssouveränität zur Schaffung von Geld zu nutzen, mit dem eine nachhaltige Politik ohne Grenzen finanziert werden kann. Deshalb ist nicht die Finanzierungsfrage, sondern ein sinnvolles staatliches Konzept zur Stärkung der ökonomisch-ökologischen Entwicklung mit Vollbeschäftigung entscheidend. Denn durch die Spielräume nationaler Geldschaffung hat der Staat die fiskalische Souveränität, seine allokativen, distributiven und stabilisierenden Funktionen ohne Rücksicht auf Finanzierungsgrenzen wahrzunehmen. Hieraus resultiert der immer wieder in der MMT-Literatur zitierte Bezug zur „functional finance“ in der Tradition von Richard A. Musgrave und Abba P. Lerner. Nicht die Suche nach Finanzmitteln, sondern erfolgreiches staatliches Tun ist entscheidend.

Es stellt sich die Frage, was an dieser Theorie der unbegrenzten Geldschöpfung des Staats im Sinne der MMT „modern“ ist und ob damit etwa die Positionen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* als „unmodern“, möglicherweise als konservativ abgetan werden können. Dabei greift die MMT auf das alte, in Vergessenheit geratene Werk von Georg Friedrich Knapp von 1905 mit dem Titel „Staatliche Theorie des Geldes“ zurück. Allein die Tatsache, dass John Maynard Keynes 1924 eine Übersetzung ins Englische veranlasst hat, wird als seine Zustimmung gewertet.

Die Kernaussage dieses Werkes wird immer wieder in den aktuellen MMT-Publikationen wiederholt: „Das Geld ist ein Geschöpf der

Rechtsordnung“. Nach diesem „Chartalismus“ ist der Wert des Geldes als gesetzlich garantiertes Zahlungsmittel nicht durch seinen Materialwert bzw. im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, sondern ausschließlich durch die hoheitliche Rechtssetzung begründet. Und wer diese Macht hat, der kann auch unbegrenzt Geld schöpfen. Der Staat schafft also das Geld, das er braucht, um seine politisch beschlossenen Aufgaben zu finanzieren. Die Notenbank wird zur staatlichen Geldschaffungsinstanz des nationalen Finanzministeriums, verliert also ihre bisherige Kompetenz zur optimalen Geldsteuerung. Das derzeitige zweistufige System der Geldschöpfung über die Notenbanken unter Nutzung der Geschäftsbanken rückt an den Rand. Die zentrale Botschaft „dieser theoretischen Fundierung eines alternativen Gesellschaftsentwurfs“ (Dirk Ehnts) lautet: Am Anfang stehen nicht die Steuern, die bislang die Basis der Finanzierung bilden, sondern die Staatsausgaben. Steuern können erst bezahlt werden, wenn der Staat zuvor die Ausgaben in den Umlauf der Wirtschaft gebracht hat. Die Definition der Steuern, die üblicherweise als hoheitlich verordnete Abschöpfung der ökonomischen Wertschöpfung durch den Staat gelten, wird in der MMT folgenreich verändert. Das „moderne“ Geld, das über den Staat ausgegeben wird, gleicht Steuergutscheinen, die bei der Steuerzahlung eingesetzt werden. In dieser Sicht gelten dann Staatsschulden als in der Privatsphäre befindliche Steuergutscheine. Steuern haben aber auch Systemrelevanz. Denn die gesellschaftliche Akzeptanz und damit das Vertrauen in das Geld werden durch das „das Versprechen des Staates, dieses künftig für Zahlungen an den Staat anzunehmen“ (Dirk Ehnts), zu erzeugen versucht.

Die Botschaft der MMT, alles, was der Staat für eine nachhaltige ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung an Ausgaben einsetzt, sei mit dem Währungsmonopol zur Geldschaffung finanziert, bringt dieser alternativen Geldlehre verständlicherweise viel Sympathie ein. Jedoch zieht die MMT eine ganz andere Grenze ein. Die Grenzen für Staatsausgaben werden durch knappe Produktionsressourcen (Arbeitskräfte, Rohstoffe) gesetzt. Staatsausgaben scheitern nicht an der Finanzierbarkeit. Vorrang hat der Zweck der Staatsausgaben in Richtung einer ökonomisch stabilen und ökologisch fundierten Ent-

wicklung. Allerdings wird die Frage, ob es nach dem Erreichen der gesamtwirtschaftlichen Vollauslastung und der damit verschwundenen Liquiditätslücke über unternehmerische Preiserhöhungen zur Inflation kommen kann, nicht klar beantwortet. Daraus lässt sich der Vorwurf von Paul Krugman, mit der MMT könne gar eine Hyperinflation erzeugt und die Währungsordnung zerstört werden, jedoch nicht ableiten. Dass die Inflation in den hoch entwickelten Realwirtschaften auch wegen der auf den Finanzmärkten bewegten Finanzmassen schon viele Jahre keine Rolle mehr spielt und eher von einer säkularen wirtschaftlichen Wachstumsschwäche auszugehen ist, macht die MMT attraktiv. Denn mit der massiven Ausweitung der staatlichen Nachfrage durch problemlos finanzierte Ausgaben lässt sich derzeit ohne Inflationsgefahren die dringend erforderliche ökonomisch-ökologische Entwicklung stärken.

### *6.3.2 Über die theoretischen Differenzen diskutieren*

Auch die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kritisiert das vorherrschende Paradigma, Alternativpolitik sei nicht finanziert. Geld ist genug da für die Finanzierung gesamtwirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltiger Politik. Es wird allerdings nicht durch Buchungsvorgänge im Finanzministerium erzeugt. Vielmehr müssen die staatlichen Finanzmittel durch Steuern und Staatsschulden mobilisiert werden. Damit rückt der Eingriff in die Verteilung von Einkommen und Vermögen zugunsten einer gerechten Staatsfinanzierung ins Zentrum. Letztlich geht es um die kapitalistischen Produktions- und daraus folgenden Verteilungsverhältnisse. In der Produktionssphäre entscheidet sich unter dem Druck des Kapitals direkt die primäre Einkommensverteilung. Hier setzen die Verteilungskämpfe zwischen Gewinnen und Löhnen an, die infolge der Reduktion auf die Währungssphäre bei der MMT kein Thema sind. Dieser grundlegende Verteilungskonflikt setzt sich auf der Ebene der Finanzierung des Steuerstaats fort. Zugunsten der Dominanz privatwirtschaftlicher Einkommensaneignung bleibt der Staat mit seinen Steuern ohne massive po-

litische Eingriffe in die Verteilung strukturell fiskalisch unversorgt. Dabei entscheidet die Steuerpolitik über die Finanzierungsspielräume für Staatsausgaben.

Die folgende Wirkungskette steht bei der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* im Gegensatz zur MMT im Mittelpunkt: Staatsausgaben werden prinzipiell mit Steuern finanziert. Steuern schöpfen die zuvor in der privatwirtschaftlichen Produktion entstandenen Einkommen ab. Im Steuerstaat steht diese hoheitlich verordnete Abschöpfung immer unter dem Vorbehalt, die unternehmerische Wertschöpfung nicht zu stark zu belasten. In diese Abhängigkeit hinein formuliert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Botschaft: Mehr Geld wäre da, wenn die Einkommensstarken und Reichen stärker in die staatliche Finanzierung einbezogen würden. Dazu dienen die zu reaktivierende Vermögensteuer sowie auch eine einmalige Vermögensabgabe zur Bewältigung der Corona-Krisenkosten. Diese Umverteilung über ein sozial gerechtes Steuereinkommen zur Geldbesorgung für wichtige Staatsaufgaben ist der MMT mit ihrer Konzentration auf die Geldschöpfung fremd. In der MMT werden die alten Machtkämpfe zwischen der Finanzpolitik und den Notenbanken durch die Währungsabteilung beim Finanzministerium obsolet. Auch spielen die Finanzmärkte, die heute von hochkonzentrierten Mega-Fonds machtvoll angetrieben werden, in der MMT-Denkschule praktisch keine Rolle mehr.

Die kontrovers diskutierte Finanzierung von Staatsausgaben mit öffentlichen Krediten spielt bei der modernen Monetär-Theorie systematisch ebenfalls keine Rolle mehr. Denn der Staat finanziert sich – ohne Schulden über die Finanzmärkte auf sich zu nehmen – mit der unbegrenzten Geldschaffung im Rahmen seines Währungsmonopols. Damit bedarf es auch keiner Ableitung des Spielraums der öffentlichen Neuverschuldung im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungs- und Vermögensrechnung. Welche Folgen ergeben sich für die alternative Wirtschaftspolitik aus dem entwicklungsstörenden Trend des Übersparens gegenüber den Sachinvestitionen? Von wem werden die Finanzierungsüberschüsse der privaten Haushalte, seit Jahren auch die der Unternehmen und neuerdings die des Staates abgeschöpft? Bei der staatlichen Geldschaffung nach MMT muss der Umgang mit dem

Phänomen des gesamtwirtschaftlichen Übersparens geklärt werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* setzt sich theoretisch fundiert und empirisch belegt für die Ablösung der schädlichen Schuldenbremse durch die Rückkehr zu „goldenem Regel“ ein, die auf der Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen besteht. Im Unterschied zur MMT, die die Staatsverschuldung nicht mehr braucht, wird das riesige Überangebot an Geldanlagen (S) gegenüber dessen sachinvestiver Verwendung (I) für zukunftsfähige, öffentliche Investitionen (bei niedrigen Zinsen und inflationsfrei) abgeschöpft.

Offen bleibt die Frage, welche Rolle das derzeitige Währungssystem mit der Europäischen Zentralbank als Bank der Banken zusammen mit den für die Geldpolitik genutzten Geschäftsbanken spielt. Das betrifft insbesondere die Rolle der Geschäftsbanken, die innerhalb von zentralbankpolitischen Vorgaben per Kreditvergabe Giralgeld schöpfen können. Die heutige Geldpolitik kennt allerdings nur schwer durchsetzbare Regeln zum Geldmengenziel in Abhängigkeit von der monetär zu unterstützenden (inflationsfreien) wirtschaftlichen Entwicklung: Die Geldmenge hängt vom erwarteten Wachstum des Produktionspotenzials auf der Basis einer für die Gesamtwirtschaft erforderlichen Zielinflationsrate von maximal zwei Prozent und von der Veränderung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes ab. Bei der MMT gibt es keine direkte Regel für die Geldschaffung bei knappen Ressourcen mit den Zielen Sicherung der ökologisch nachhaltigen Produktion und Vollbeschäftigung.

Wie das Konzept innerhalb des Euro-Währungsraums funktionieren soll, bleibt ebenfalls unklar. Noch liegt gegenüber der einheitlichen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank die Finanzpolitik – bis auf die Fiskalregeln zur Schuldenpolitik – ausschließlich in der Kompetenz der derzeit 19 Einzelstaaten. Es bleibt die Aufgabe der MMT-Denkschule zu zeigen, wie beim Eurosysteem die Mitgliedsstaaten ohne nationale Währungssoveränität Geld zur Finanzierung ihrer Staatsausgaben schaffen können. Allerdings werden durchaus Teilespekte der aktuellen EZB-Geldsteuerung von der MMT anerkannt (zu einer ersten Einordnung der Anleihekäufe der EZB in die MMT vgl. Hickel 2020, vor allem Kapitel 5). Im Mittelpunkt stehen die üblichen Anleihekäufe

der EZB (der Bestand infolge des erweiterten Anleiheankaufprogramms der EZB belief sich im Juni 2020 auf rund 2.775 Milliarden Euro) und neuerlich auch des Programms zur Bewältigung der Corona-Krise (das geplante Volumen des „Pandemic Emergency Purchase Programme“, PEPP, beträgt 1,85 Billionen Euro). Hierbei handelt es sich um die Übernahme vor allem von Staatsanleihen von den Geschäftsbanken in die Bilanz der EZB, also um eine indirekte Geldschöpfung mit dem Ziel, Liquidität zu schaffen.

Die vielen offenen Fragen an die MMT-Denkschule, aber auch Unsicherheiten bei der empirisch fundierten Theorie und der vorgeschlagenen Politik der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* machen deutlich: Über die unterschiedlichen Ansätze alternativer Wirtschaftspolitik sollte als Beitrag zu einem konstruktiven Pluralismus kritisch diskutiert werden. Dabei ist jedoch ein systematischer Unterschied nicht wegdiskutieren: Bei der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bilden die durch die Marktmacht des Kapitals dominierten Produktionsverhältnisse, die heute von der Aggressivität der Finanzmärkte überlagert werden, die Basis der Analyse. Alternative Politik kann sich damit nicht nur auf die optimale Geldverfassung konzentrieren. Vielmehr geht es um die grundlegende Demokratisierung der Wirtschaft und eine Entmachtung der Finanzmärkte. Die Zurückdrängung der Kapitalmacht schafft den Spielraum für den Staat, eine demokratisch legitimierte sowie ökonomisch, ökologisch und sozial gerechte Entwicklung durchzusetzen.

## **Literatur**

- Ehnts, Dirk (2019): Warum MMT keine „linke Doktrin“ ist. In: *Makroskop*, 04.03.2019.
- Furman, Jason/Summers, Larry (2019): Further Thinking on the Costs and Benefits of Deficits, <http://larrysummers.com>.
- Hickel, Rudolf (2020): Staatliche Kosten der Covid-19-Krise – Die Rechnung begleichen: Corona-Solidarfonds, Staatsverschuldung und Vermögensabgabe, <http://rhickel.iaw.uni-bremen.de>.

## KAPITEL 6

- Höfgen, Maurice (2020): Mythos Geldknappheit – Modern Monetary Theory oder warum es am Geld nicht scheitern muss, Stuttgart.
- Krugman, Paul (2011): MMT, Again. In: New York Times, 15.08.2011.
- Krugman, Paul (2019): Running on MMT (Wonkisch) – Trying to this debate beyond Calvinball. In: New York Times, 25.02.2019.
- Morgenthau, Henry (1944): Annual report of the Secretary of the Treasury on the state of the finances for the fiscal year ended June 30, 1945. Paper presented at the Addresses by Secretary of the Treasury to conferences of war finance, New Orleans, S. 328–334.
- Morgenthau, Henry (1945). Summary Report of Secretary Morgenthau to the Congress. 21 July 1945. Exhibit 51, H.Doc. 409 (Serial Set Vol. No. 11068, Session Vol. No. 29), S. 397–431.
- Treasury (1940): Some Fundamental Considerations With Respect to Defense Finance. 11 Dec 1940. Henry Morgenthau Jr. Papers, 1866–1953; Diaries of Henry Morgenthau Jr. April 27, 1933–July 27, 1945; Book 338, December 10–11, 1940, S. 355–360.
- Yahoo Finance (2019): Larry Summers: Modern Monetary Theory is „grotesque“, 06.03.2019, <https://finance.yahoo.com>.