

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2016

Europäische Union und Flüchtlingsmigration –
Solidarität statt Chaos

PapyRossa Verlag

© 2016 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: SAFRAN WORKS, Frankfurt/Main
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 978-3-89438-611-5

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des MEMORANDUM	11
II. Langfassung des MEMORANDUM	57
1 <i>Europäische Union – zwischen Zerfall und Zusammenhalt</i>	59
1.1 Ursachen und Folgen der sogenannten Eurokrise: Rückblick und Schlussfolgerungen	62
1.2 Exkurs Griechenland	66
1.3 Expansive Geldpolitik kann die Probleme allein nicht lösen	69
1.4 Schattenbanken: Unreguliert in den nächsten Finanzcrash?	71
1.5 Exkurs: Die bisherigen Kosten der Bankenrettung	74
1.6 Aktive Finanzpolitik der EU mit einem öffentlichen Investitionsprogramm	77
1.7 Institutionelle Reformen für den Ausbau zur Wirtschafts- und politischen Union	79
2 <i>Flüchtlingsmigration – eine Chance zur Stärkung des Gemeinwesens</i>	91
2.1 Flucht ist keine freiwillige Migration	95
2.2 Erneuerung des Sozialstaates	97
2.3 Kapazitätsausbau ist in zahlreichen Aufgabefeldern erforderlich	101
2.4 Bezahlbare Wohnungen für alle	108

3	Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik – zwei dauerhafte Herausforderungen	111
3.1	Arbeitslosigkeit bleibt drängendes Problem	111
3.2	Programm „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“	118
3.3	Weitere Maßnahmen notwendig	122
4	Mindestlohn und Lohnzuwachs – zwei Erfolgsgeschichten	125
4.1	Die Phase von 2000 bis 2007 mit sinkenden Realeinkommen, sinkender Lohnquote und wachsender Einkommensungleichheit	126
4.2	Die Phase ab 2010 mit steigenden Realeinkommen und einer nicht weiter wachsenden Ungleichheit bei den Einkommen	129
4.3	Ein Jahr Mindestlohn – schon jetzt eine Erfolgsgeschichte	134
4.4	Mindestlohn erreicht – und wie weiter?	141
4.5	Transferabhängige Haushalte und Haushalte ohne stabile Vollzeitbeschäftigung bleiben abhängig	143
4.6	Fazit	144
5	Öffentliche Haushalte – wir schaffen das!	151
5.1	Höhere öffentliche Ausgaben für die Revitalisierung des Sozialstaats, für Bildung und Infrastruktur	151
5.2	Die Finanzierung ist möglich	159
5.3	Eine gerechte Steuerpolitik ist dringender denn je	165
6	Bildungspolitik – das Märchen vom Aufstieg durch Bildung	175
6.1	Der Bildungsgipfel – der Masterplan zur Bildungsrepublik?	179
6.2	Erfolg durch Scheitern	182
6.3	Bildung 4.0 – Konservative Bildungsstaatlichkeit 2.0?	184
6.4	Kulturpessimismus und Hierarchien überwinden – gegen neue Stratifikationen im Bildungssystem, für einen sozial gerechteren Zugang zu Bildung und eine gerechtere Verteilung der Einkommen	189

7	<i>Energie- und Klimapolitik – ein gewaltiger Kraftakt</i>	193
7.1	Energiepolitik nach der Klimakonferenz von Paris	193
7.2	Unvollkommene Energiewende	196
7.3	Große Koalition behindert notwendige Ausbaudynamik	199
7.4	Auswirkungen der Energiewende auf Energieversorger und private Haushalte	202
7.5	Ausblick	211
8	<i>Rüstung – neuer Mut zur Konversion</i>	215
8.1	Rüstungsexport	215
8.2	Ökonomische Dimension der Rüstungsindustrie	217
8.3	Struktur der Rüstungsbranche	217
8.4	Rüstungsausgaben	218
8.5	Diversifikation und Konversion	221
8.6	Perspektiven für Diversifikation und Konversion	224
9	<i>Kapitalismuskritik – neue Ideen erforderlich</i>	227
9.1	Untergang des Kapitalismus?	227
9.2	Kurze Geschichte des modernen Kapitalismus	228
9.3	Der „kurze Traum“ von der sozialen Marktwirtschaft	230
9.4	Super-Gau Europas und „Lob der Abwertung“?	231
9.5	Systemische Krise im gegenwärtigen Kapitalismus	234
9.6	Die Transformation des Kapitalismus – eine Herausforderung des 21. Jahrhunderts	238
9.7	Wie könnte sich eine Transformation vollziehen?	241
	Tabellenanhang	249

Vorwort

Das MEMORANDUM 2016, das Ende April auf einer Pressekonferenz in Berlin der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

- I. Die Kurzfassung wurde bis Ende März von über 900 Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, Gewerkschafterinnen und Gewerkschaltern 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 Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern 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 (www.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

Postfach 33 04 47

28334 Bremen

E-Mail: memorandum@t-online.de

Internet: www.alternative-wirtschaftspolitik.de

I. Kurzfassung des MEMORANDUM

Europäische Union und Flüchtlingsmigration – Solidarität statt Chaos

Die Welt ist unsicherer geworden. An den Finanzmärkten sind die Krisenängste zurückgekehrt. Die Volatilität an den Börsen ist enorm gestiegen. Die Schere zwischen Reich und Arm öffnet sich immer weiter. Die Organisation OXFAM veröffentlichte jüngst Zahlen zur ungleichen Verteilung, die alarmierend sind. Das reichste Prozent der Weltbevölkerung verfügt demnach über mehr Vermögen als der Rest der Welt zusammen. 62 Einzelpersonen haben genauso viel wie 3,5 Milliarden Menschen, die ärmeren Hälfte der Weltbevölkerung. Kriege und Konflikte nehmen in vielen Teilen der Welt zu. Staaten zerfallen in Bürgerkriegen und durch religiösen Fanatismus. Das treibt viele Menschen in die Flucht.

Die Armut vieler belastet die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in ganz Europa, der Reichtum weniger destabilisiert auf der Suche nach rentablen Anlagen die Finanzmärkte. Die notwendige Integration von Flüchtlingen wird von einem „schlanken“ Staat kaum bewältigt werden können. Die neoliberalen Weltordnung kann ihr Wohlstands- und Freiheitsversprechen immer weniger umsetzen. Die Eliten reagieren mit Ratlosigkeit. Ein fundamentaler Wechsel des Wirtschaftens und damit des gesellschaftlichen Paradigmas wird immer dringlicher.

Die europäische Idee stand einmal für einen leistungsfähigen Sozialstaat, für eine relativ gut regulierte Variante kapitalistischer Entwicklung. Diese Zeiten sind lange vorbei. Die Verwerfungen neoliberaler Politik und die Migrationsbewegungen haben das Modell der europäischen Integration in eine tiefe Krise gestürzt.

Europäische Union: zwischen Zerfall und Zusammenhalt

Die EU steckt derzeit in der größten Krise seit ihrer Gründung. Was mit einer Krise des Währungssystems begann, hat sich längst zu multiplen Krisen ausgewachsen, die immer mehr Bereiche umfassen. Die EU hat

MEMORANDUM 2016

mit ihrem Krisenmanagement schwere Schäden angerichtet, sowohl in ökonomischer als auch in politischer Hinsicht. Die Flüchtlingsfrage hat die Gräben innerhalb der EU noch einmal vertieft. Gleichzeitig ist aber auch der Handlungsdruck enorm groß, die Europäische Union auf eine neue Basis zu stellen und sie zu demokratisieren.

Die Europäische Union steht vor erheblichen Herausforderungen.

- Erstens ist sie nach wie vor mit den Folgen der internationalen und europäischen Finanzkrise konfrontiert.
- Zweitens hat die Antwort auf die internationale Krise 2007 einen weiteren Abbau der Sozialstaatlichkeit gebracht und somit den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft erhöht.
- Drittens sollten die Austeritätsprogramme helfen, die Kosten der Banken- und Finanzkrise zu schultern. Tatsächlich haben diese Programme jedoch die Krise in den betroffenen Mitgliedsländern verschärft – das sieht inzwischen auch der Internationale Währungsfonds so.
- Viertens hat sich diese Krise verstetigt. Somit ist aus der internationalen Finanzkrise 2007/08, die ihren Ursprung in den USA hatte, eine Krise Europas geworden.
- Fünftens gibt es in etlichen Mitgliedsländern starke nationalstaatliche Bewegungen, die auf die Gemeinschaft zentrifugal wirken. Nicht nur in Großbritannien wird über einen Austritt aus der Wirtschaftsgemeinschaft gesprochen.
- Sechstens sind die Herausforderungen, die sich der EU aufgrund der aktuellen Flüchtlingsbewegung stellen, nicht von einzelnen Mitgliedsländern, sondern nur solidarisch als gesamteuropäische Aufgabe sinnvoll zu bewältigen. Genau diese Gemeinsamkeit in den Politik- und Problemlösungsansätzen aber fehlt über weite Strecken. Vieles spricht dafür, dass das Jahr 2016 zu einem wichtigen Entscheidungsjahr für die Europäische Union wird. Es stellt sich die Alternative, entweder auseinanderzubrechen in Nationalstaaten oder eine Weiterentwicklung der Gemeinschaft anzugehen.

Die Europäische Union ist in ihren Grundsätzen keine Solidargemeinschaft. Sie hat sich in eine Wettbewerbsgemeinschaft transformiert.

Folglich setzen die Lösungsansätze für die zahlreichen Probleme in erster Linie auf der nationalen Ebene an. Die EU ist auch dabei, ihren Anspruch auf eine „Werteunion“ endgültig zu verlieren. In ihrem Mittelpunkt stehen die vier Grundfreiheiten: Freiheit des Güterverkehrs, des Kapitalverkehrs, die Dienstleistungsfreiheit und die grundsätzliche Freiheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger, sich in den Mitgliedsstaaten niederzulassen. An diese Niederlassungsfreiheit werden indes wesentlich mehr Anforderungen gestellt als an die anderen Grundfreiheiten. Sie steht auch in den aktuellen Debatten unter Druck. Derzeit vereint die Europäische Union 28 von ihrer Wirtschaftskraft, ihrer Bevölkerungsgröße, ihrer Geschichte und ihren sozio-kulturellen Bedingungen her höchst unterschiedliche Mitgliedsstaaten. Bei der internationalen Finanzkrise setzten allerdings alle Mitgliedsländer auf die Stützung des überkommenen und maroden renditeorientierten Finanzsystems. Soziale Fragen und soziale Folgen der Unterordnung des Staates unter das Renditekalkül der Konzerne wurden und werden in der EU flächendeckend ausgeblendet – es wurde nicht dem Finanzsektor eine Renditebremse, sondern vielmehr dem Staatshaushalt eine Schuldenbremse („Fiskalpakt“) verordnet.

Ist die EU schon keine Solidargemeinschaft, so ist es die Eurozone noch weniger. Bereits bei ihrer Schaffung wurde eine „No Bailout“-Klausel vereinbart: Mitgliedsstaaten des Währungsraumes „Eurozone“ stehen nicht für die Schulden der anderen Mitgliedsstaaten ein. Eine freiwillige gemeinsame Kreditaufnahme durch alle Länder der Eurozone, die der ab 2009 einsetzenden Destabilisierung hätte entgegenwirken können, wurde gerade von Deutschland kategorisch ausgeschlossen. Realwirtschaftlich hat die Krise den Wirtschaftsraum der Eurozone weiter gespalten: Es gibt Länder wie Deutschland, die relativ zügig aus der Finanz- und Wirtschaftskrise herausgefunden haben; andere Länder dagegen sind mit einer unverändert anhaltenden Krise konfrontiert. Dies liegt auch an dem aufgezwungenen neoliberal motivierten Auflösungsmodell, das nicht nur keinen finanzpolitischen Spielraum zur Ankurbelung der Binnennachfrage lässt. Vielmehr wird dem Staat auch untersagt, stärker als ordnungsgebender Akteur aufzutreten. Das zeigt sich nicht zuletzt in Griechenland, wo der von der Troika seit 2010

erzwungene Personalabbau im öffentlichen Dienst den Kampf gegen Korruption und Steuerhinterziehung erheblich erschwerte.

Die Kosten der internationalen Finanzkrise 2007/08 wurden in allen Ländern der Eurozone vor allem den Beschäftigten, den Rentnerinnen und Rentnern sowie den Empfängerinnen und Empfängern von Sozialleistungen aufgebürdet. Die Arbeitslosigkeit, insbesondere der Jugend, schnellte nach oben und befindet sich in vielen Ländern immer noch auf einem sehr hohen Niveau. In Griechenland und in Spanien liegen die allgemeinen Arbeitslosenquoten immer noch deutlich über 20 Prozent.

Noch höher fallen mit 49 bzw. 46 Prozent die Arbeitslosenquoten bei den Jugendlichen aus. Eine Zwischenbilanz ergibt allein für Deutschland Krisenkosten für die Bankenrettung in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die gesamten Krisenkosten werden auf 200 Milliarden Euro und mehr geschätzt. Die ökonomischen Kosten in den anderen europäischen Ländern dürften aufgrund der brutalen Kürzungspolitik in den Staatshaushalten und der folgenden Rezession noch viel höher ausfallen.

Das Beispiel Griechenland

Besonders in Griechenland zeigen sich die Folgen der fehlgeleiteten Politik. Das Land hat im Zuge der unterschiedlichen Hilfsprogramme weit über 250 Milliarden Euro erhalten. Genutzt hat dieses Geld jedoch nicht der griechischen Bevölkerung, nicht der Infrastruktur und nicht dem Staat, sondern den internationalen Finanzinvestoren, die griechische Staatspapiere hielten. Mit den Milliarden wurden vor allem Umschuldungen und Zinsdienste geleistet. Wieder einmal wurde die renditeorientierte Geldwirtschaft mit den Banken im Zentrum gestützt. Dabei galt das Prinzip Umverteilung von unten nach oben. An die Vergabe der Hilfspakete wurden massiv belastende Bedingungen geknüpft: die Abschmelzung öffentlicher Ausgaben vor allem im Sozialbereich, die Absenkung des Lohnniveaus und der Arbeitnehmerrechte sowie die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Güter.

Dabei ist schon lange klar, dass diese Austeritätspolitik die sozial-ökonomische Krise vertieft.

Zeitgleich mit den wirtschaftlichen Problemen hat die geografische Lage Griechenlands dazu geführt, dass große Teile der nach Europa Flüchtenden buchstäblich dort stranden. Jahrelang hat das niemanden in Europa gestört. Das Dublin-III-Abkommen sorgte dafür, dass diese Flüchtlinge in Griechenland Asyl beantragen mussten. Eine Weiterverteilung der Flüchtlinge in Europa hat nie stattgefunden. Erst als die Zahl der ankommenden Menschen so weit anstieg, dass die Geflüchteten in großer Zahl nach Mitteleuropa weiterzogen, wurde dies als Problem wahrgenommen. Substanzielle Hilfeleistungen von der EU für diese besonderen Belastungen erhält Griechenland bis heute nicht.

Griechenland braucht ein Sofortprogramm gegen Armut sowie ein Ende der Austeritätspolitik. Grundsätzlich sollten solche Programme auf drei Säulen stehen: Armutsbekämpfung und politische Akzeptanz, wirtschaftspolitische Strukturreformen und Modernisierung der Infrastruktur sowie Eingriffe in den Finanzmarkt.

- Erstens sollte ein Sofortprogramm gegen die massenhafte Armut umgesetzt werden. Durch eine armutsbekämpfende Politik und eine unmittelbar den Lebensalltag betreffende Soforthilfe ließe sich die politische Akzeptanz einer künftigen Sanierungspolitik verbessern.
- Zweitens sind für die Bewältigung der Migrationsbewegung finanzielle und organisatorische Hilfen zu leisten.
- Drittens ist gegen die bisherige Austeritätspolitik, der gezielte Aufbau einer nachhaltigen, wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur und öffentlichen Infrastruktur durchzusetzen. Der Aufbau Griechenlands sollte in ein umfassendes Programm zur wirtschaftsstrukturellen Stärkung der Eurozone eingebettet werden.
- Viertens ist ein nachhaltiger Schuldendeal zur dauerhaften Reduzierung des Schuldendienstes erforderlich. Dies ist ansatzweise bereits durch die Streckung der Laufzeiten erfolgt.

Expansive Geldpolitik kann die Probleme allein nicht lösen

Die Europäische Zentralbank (EZB) fährt eine Geldpolitik, die auf allen Ebenen auf „billiges“ Geld setzt. Die Leitzinsen sind extrem gering. Hinzu kommt der Ankauf von Anleihen im Besitz der Banken. Die lehrbuchmäßige Geldtheorie geht davon aus, dass mit einer lockeren Geldpolitik vor allem über billige Liquidität die Realwirtschaft über die Investitionsnachfrage angekurbelt wird. Investitionen sollen attraktiver als die Geldhaltung werden, die bestenfalls einen extrem geringen Zins bringt. Zudem begünstigt die Niedrigzinsphase eine kreditfinanzierte realwirtschaftliche Nachfrage. Alle Aktivitäten der EZB beschränken sich allerdings auf geldpolitische Impulse. Die Übertragung dieser Impulse in die Realwirtschaft ist auch vom Verhalten der Banken abhängig. Die Geldpolitik kann keine originäre, effektive Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen schaffen. Deshalb wurde in der Geldtheorie immer die asymmetrische Wirkung der Geldpolitik postuliert: Sie kann zwar eigenständig die wirtschaftliche Entwicklung bremsen, aber sie kann alleine keine Belebung der wirtschaftlichen Aktivitäten hervorrufen. Eine solche Situation liegt derzeit vor. Die von der EZB geschaffene Liquidität bleibt in der Finanzsphäre und setzt sich nicht über kreditfinanzierte Sachinvestitionen in reale Produktion und reale Investitionen um. Die notwendigen realwirtschaftlichen Impulse bleiben mangels einer zielgerichteten Fiskalpolitik aus. Die Fiskalpolitik in Europa aber hat sich durch den „Fiskalpakt“, der die Schuldenaufnahme irrational einschränkt, selbst politisch die Hände gebunden. Die EU-Regierungen haben sich selbst – und damit ihre Bürgerinnen und Bürger – mit Billigung der EZB einer wichtigen wirtschaftspolitischen Handlungsoption beraubt. Hier zeigt sich ein gewaltiger Unterschied zu den USA, aber auch zu Japan.

„Der Kapitalismus entfaltet seine Dynamik dann, wenn Unternehmen kräftig investieren. In Deutschland und in der gesamten Eurozone sind die Realinvestitionen aber auf einem desaströsen Pfad. Sie liegen derzeit etwa 30 Prozent unter dem Niveau von vor der Finanzkrise. Wenn Firmen kaum neue Fabriken bauen, wenn sie kaum neue Ma-

schinen anschaffen, um ihre Produktivität zu erhöhen, dann entstehen auch kaum neue Arbeitsplätze.“ (Stephan Schulmeister, 2016)

Notwendig sind umfassende öffentliche Investitionen in Europa – nicht nur als fiskalischer Impuls gegen die Krise, sondern auch, weil tatsächlich riesiger Bedarf besteht. Das von der EU-Kommission im Juncker-Plan angepeilte Investitionsvolumen von 300 Milliarden Euro stellt lediglich die Untergrenze des tatsächlichen Investitionsbedarfs dar. Inzwischen werden bereits Investitionsbedarfe von 500 Milliarden Euro als realistisch angesehen.

Die derzeitigen Turbulenzen an den Finanzmärkten zeigen deutlich, dass die Krisengefahren keineswegs gebannt worden sind. Der notwendige Umbau des Finanzsektors lässt auf sich warten. Seit dem Ausbruch der Finanzmarktkrise 2007/2008 wurden zwar die Banken und Finanzmärkte stärker reguliert. Aber manche Maßnahme wie z.B. die Ansiedlung der europäischen Bankenaufsicht bei der EZB weisen in die falsche Richtung. Andere dringend notwendige Maßnahmen wie z.B. die Einführung eines Finanz-TÜV, die durchgängige Regulierung mit der Kontrolle des Investmentbankings sowie die Abschaffung des Hochfrequenzhandels wurden viel zu wenig vorangetrieben oder gleich gänzlich unterlassen. Dagegen wirken die erhöhten Eigenkapitalvorschriften viel zu halbherzig.

Ein großes Risiko auf den Finanzmärkten geht inzwischen vom Sektor der Schattenbanken (Hedge Fonds, Private Equity Fonds, Geldmarkt- und Pensionsfonds etc.) aus. Dieser agiert immer noch weitgehend unreguliert. Mit wachsendem Regulierungsdruck im normalen Finanzsektor weichen Finanzinvestoren zunehmend in den Schattensektor aus. Betrachtet man allein den Geschäftsumfang der Schattenbanken weltweit, so wird das unkalkulierbare Risiko für die Ökonomie sichtbar. Betrug seine Größe im Jahre 2003 noch 31,9 Billionen US-Dollar – das entsprach 93 Prozent des Welt-Bruttoinlandsprodukts (BIP), so stieg er bis zum Ausbruch der Finanzmarktkrise Ende 2007 auf 61,2 Billionen US-Dollar (124 Prozent des Welt-BIP). Die aktuelle Zahl aus dem Jahr 2014 beläuft sich auf 74,5 Billionen Dollar. Die zumeist hochspekulativen Geschäfte der weitgehend unregulierten Fonds steigen jährlich an. Ihr Umfang ist inzwischen deutlich größer

als der Umfang der gesamten Realwirtschaft. Die EU-Kommission hat diese Herausforderung nicht begriffen. Vielmehr wird auch auf positive Funktionen der Schattenbanken hingewiesen. Beim Kampf gegen Schattenbanken darf es jedoch keine Kompromisse geben. Hier besteht dringender Regulierungsbedarf.

Freihandelsabkommen werden weiter vorangetrieben

Ein anderes Politikfeld, auf dem deutlich der Vorrang des Wettbewerbsgedankens vor dem Solidargedanken in der EU zu erkennen ist, sind die Verhandlungen der EU-Kommission über ein Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP). Während die Bewegungs- und die Niederlassungsfreiheit von Menschen immer weiter eingeschränkt wird, sollen für den Austausch von Waren und Kapital die Tore weit geöffnet werden. Hinzu kommt, dass sich die EU aufgrund ihrer institutionellen Krise und politischen Zerstrittenheit selbst in eine schwache Verhandlungsposition gegenüber den USA hineinmanövriert hat.

Weltweit wird diese Form des Freihandels, der vor allem der Absicherung der Profite der großen Konzerne dient, vorangetrieben. Für den asiatischen Raum wurde inzwischen das TPP-Abkommen unterzeichnet. Dieses Abkommen zielt, wenn es von den einzelnen Staaten ratifiziert wird, auf die größte Freihandelszone der Welt. Indem es China von Anfang an ausgeschlossen hat, zeigt sich auch die geostrategische Ausrichtung.

In Europa hat die EU-Kommission auf die Einsprüche der Zivilgesellschaft reagiert und die Verhandlungsgrundlage verändert. Abgesehen davon, dass es völlig offen ist, inwieweit diese Änderungen tatsächlich in den ausgehandelten Vertragstext einfließen werden: Substanzielle Verbesserungen sind dabei nicht herausgekommen. Die weitestgehende Änderung ist die Abkehr von privaten Schiedsverfahren im Rahmen des Investorenschutzes. Doch die jetzt vorgeschlagenen öffentlichen internationalen Handelsgerichte verändern die Zielrichtung nicht. Mit dem Investorenschutz wird faktisch so etwas wie ein Grundrecht auf Rendite geschaffen. Zu den demokratischen Defiziten

auch dieses Vorschlags hat der Deutsche Richterbund klar Stellung bezogen: „Der Deutsche Richterbund lehnt die von der EU-Kommision vorgeschlagene Einführung eines Investitionsgerichts im Rahmen der Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) ab. Der DRB sieht weder eine Rechtsgrundlage noch eine Notwendigkeit für ein solches Gericht. [...] Die Schaffung von Sondergerichten für einzelne Gruppen von Rechtssuchenden ist der falsche Weg.“ (Deutscher Richterbund, 2016)

Die mit absurd Einschränkungen versehenen Rechte auf Einsicht in die Verhandlungstexte für die deutschen Bundestagsabgeordneten belegen die gewollte Intransparenz des Verhandlungsprozesses. Eine Beteiligung der demokratischen Öffentlichkeit wird verhindert. Die in den letzten MEMORANDEN aufgeführten Argumente gegen TTIP haben nach wie vor ihre Gültigkeit. Daher lehnt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* dieses Abkommen ohne Wenn und Aber ab.

Die Zukunft der EU

Die Europäische Währungsunion muss endlich durch eine funktionierende wirtschaftspolitische Steuerung komplettiert werden. Dazu gehören Elemente einer gemeinschaftlichen Fiskal- und Wirtschaftspolitik. Da die Konjunktur in den verschiedenen Mitgliedsstaaten durch nationale Wirtschaftspolitiken und historisch gewachsene Gegebenheiten so stark variieren kann, ist es zwingend notwendig, dass die einzelstaatlichen Ausgabenpolitiken im Verhältnis zur einheitlichen Geldpolitik für den gesamten Währungsraum eine aktive Rolle übernehmen. Damit fällt der Finanzpolitik eine wichtige Gestaltungsverantwortung für den Euroraum zu. Diese Ausgabenpolitiken müssen aufeinander abgestimmt sein, damit es zu einem Mindestmaß an Gleichlauf in einer Währungsunion kommt. Dazu gehören Gemeinschaftsinitiativen etwa im Bereich der Infrastruktur. OECD und IWF fordern seit längerem, dass Staaten mit größeren finanziellen Spielräumen wie Deutschland diese auch tatsächlich nutzen, um der Konjunktur im Euroraum wieder Schwung zu geben.

MEMORANDUM 2016

Um eine notwendige, koordinierte Politik umsetzen zu können, wären folgende Maßnahmen notwendig:

- verbindliche Verfahren zum Abbau von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten – Defiziten wie Überschüssen,
- vergemeinschaftete Kreditaufnahme,
- gemeinsame Fiskalkapazitäten und
- die EZB als „letzter“ Kreditgeber, der für Staatsanleihen aufkommt.

Doch die Herausforderungen an die EU gehen inzwischen weit über den Rahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik hinaus. Die Flüchtlingsfrage hat die Gräben noch einmal vertieft. Gleichzeitig ist aber auch der Handlungsdruck enorm groß, die Union durchgängig zu demokratisieren. Infolge des Siegeszuges des Neoliberalismus hat seit den 1980er Jahren eine Angleichung der wirtschaftspolitischen Orientierung stattgefunden, die sich auch in den Verträgen der EU widerspiegelt. Das Problem ist, dass neoliberale Prinzipien in den Europäischen Verträgen festgezurrt sind und sich die Verträge meist nur gegen größte politische Widerstände und unter härtesten zwischen- und innerstaatlichen Konflikten verändern lassen.

Die Auflösung der Euro-Währungsunion würde nicht helfen, die riesigen wirtschaftlichen Probleme zu lösen. Dagegen stehen zunächst die gravierenden Umstellungsschwierigkeiten. Aber selbst wenn man diese ausblendet, ändert das nichts daran, dass in diesem Fall viele Probleme aus der Vor-Euro-Ära wieder da wären. Das wären vor allem eine dominante D-Mark und spekulative Währungsattacken.

Die Hürden einer erfolgreichen Reform der EU sind sehr hoch. Sie setzen Vertragsänderungen voraus, die in einigen EU-Staaten per Volksabstimmung entschieden werden müssten. Unter der gegenwärtigen Grundstimmung in der EU und den realen Machtverhältnissen sind progressive Reformen der EU – sei es ein Plan A oder ein Plan B oder C – zurzeit kaum durchsetzbar und damit hypothetischer Natur. Doch alle großen Veränderungen galten zuerst als Utopien, bis sie in einem plötzlichen oder stetigen Prozess verwirklicht werden konnten. Und wo sie nicht verwirklicht wurden, dienten sie zumindest als Kris-

tallisationskern, auf den sich Gegenbewegungen fokussieren konnten. Ohne eine breite europäische Bewegung für eine Solidargemeinschaft und gegen die reine Wettbewerbsunion wird es keine Reformen der Institutionen in Europa und keine andere Politik geben. Am Ende wird eine Wettbewerbsunion wegen des politisch-ökonomischen Machtgefülles scheitern. Je näher dieses Scheitern kommt, desto größer ist die Gefahr, dass sich danach nicht ein Modell eines anderen, besseren Europas durchsetzt, sondern ein Modell der national-chauvinistischen Ellenbogen – und Fäuste.

Integration der Flüchtlinge braucht leistungsfähige öffentliche Strukturen

Fast 60 Millionen Menschen sind in dieser Zeit auf der Flucht. Sie flüchten vor Krieg, Terror, religiösem Fanatismus und Not. In den rund 200 Staaten unserer Welt finden mehr als 400 gewalttätige zwischenstaatliche und innerstaatliche Konflikte statt. Menschen fliehen, weil ihnen Lebensgrundlagen genommen wurden oder immer weniger zur Verfügung stehen. Die Fluchtursachen sind mannigfaltig, sie haben in vielen Fällen eine lange Geschichte und historische Gründe, die auch aus kolonialer und wirtschaftlicher Ausbeutung erwachsen sind. Sie entstehen aus gegenwärtiger Not und aus Ängsten vor einer ungesicherten Zukunft. Begründet sind sie durch militärische und terroristische Gewalt, durch die Auswirkungen ökologischer Verwerfungen, durch wirtschaftliche Ausgrenzung und politische oder religiös-fundamentalistische Unterdrückung. Schon die auslösenden Fluchtgründe lassen es nicht zu, den flüchtenden Menschen Aufnahme und Hilfe zu versagen.

Jetzt geht es darum, direkte Hilfe zu gewähren und dazu die erforderlichen politischen und strukturellen Bedingungen in allen zentralen Politikfeldern zu schaffen. Gleichzeitig gilt es neue Wege einzuschlagen, um die Ursachen von Krieg und Elend auf der Welt zu bekämpfen. Eine Debatte um eine Weltfriedensordnung und eine gerechte Wirtschaftsordnung muss militärischer Konfliktlösung und verantwortungslosem

MEMORANDUM 2016

Waffenverkauf entgegengesetzt werden. Abschottung und unmenschliche Grenzbarrieren, die Zerstörung von Fluchtwegen und die Inkaufnahme von Tausenden Toten sind keine Lösungen. Krieg ist nicht mit Krieg zu bekämpfen. Not und Elend, die Zerstörung der natürlichen Lebensbedingungen sowie Armut und ungerechte Verteilung sind nur durch einen konsequenten Bruch mit der immer noch herrschenden Logik neoliberaler Politik im nationalen und europäischen Rahmen sowie weltweit zu überwinden.

Jetzt geht es aber auch darum, nachvollziehbaren Ängsten in großen Teilen der Bevölkerung den realen Boden zu entziehen. Ohne eine Revitalisierung des Sozialstaates und ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen droht der Konkurrenzkampf um zu geringe soziale Leistungen und zu wenige Arbeitsplätze viele zu noch größeren Verlierern zu machen. Auf keinen Fall darf die Lösung der Flüchtlingsfrage mit einem weiteren Sozialabbau einhergehen.

In Deutschland führen die aktuellen Flüchtlingsbewegungen dazu, dass die seit vielen Jahren fehlgeleitete Politik, die zu ungerechter Verteilung und Sozialabbau geführt hat, jetzt unter dem Ansturm der Flüchtlinge zur zusätzlichen Barriere wird. Die Geflüchteten machen die sozialen Ungerechtigkeiten, die in den vergangenen Jahren politisch erzeugt wurden, wie unter einem Brennglas deutlich. Sie unterstreichen, wie nötig die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit langem geforderte Wiedererlangung der sozialstaatlichen Verantwortung mit einem handlungsfähigen Staat auf allen Ebenen ist und wie dringend die Rückgewinnung wirtschaftspolitischer Vernunft und der Ausbau demokratischer Strukturen gebraucht werden. „Der Umbau des Sozialstaates in einen Wettbewerbsstaat hat das Verhältnis der Rechte und Pflichten auf den Kopf gestellt: Jetzt muss der Bedürftige erst Vorleistungen erbringen, bevor ihm der Staat hilft. [...] Gesellschaftliche Risiken sind individualisiert worden. [...] Durch die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wird das Leben entsichert und die Konkurrenz am unteren Rand verschärft. Wie die Inländer, so werden auch die Flüchtlinge dem absoluten Regime des Arbeitsmarktes unterworfen. Dieser ist jedoch ein abgeleiteter Markt. Die Integration der Flüchtlinge ließe sich beschleunigen durch eine offensive Beschäftigungspolitik, die eine Nach-

frage nach Gütern auslöst. Als deren Folge belebt sich die Nachfrage nach Arbeitskräften.“ (Friedhelm Hengsbach, 2016)

Die mit der Integration verbundenen Herausforderungen treffen auf eine planmäßig seit mehr als zwei Dekaden ausgezehrte öffentliche Verwaltung. Der Finanzpolitik von Bund und Ländern geht es schon lange nicht mehr in erster Linie um die zukunftsgerechte Gestaltung des öffentlichen Gemeinwesens, sondern vielmehr um den Rückzug des Staates aus der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Der Preis für das Gemeinwesen ist hoch. Zum einen unterbleiben notwendige öffentliche Investitionen; die Infrastruktur wird seit Jahren auf Verschleiß gefahren. Zum anderen folgt die Personalpolitik dem neoliberalen Leitbild vom subsidiären Gewährleistungsstaat. Der Staat baute soweit Personal ab, dass in weiten Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen die Mängelverwaltung Einzug hielt. Anfang der 1990er Jahre gab es im öffentlichen Dienst bundesweit 6,7 Millionen Beschäftigte, darunter 2,1 Millionen bei den Kommunen. Der Personalabbau erfolgte schwerpunktmäßig in der Zeit bis 2005. Um mehr als zwei Millionen auf nur noch 4,6 Millionen Beschäftigte wurde das Personal des öffentlichen Dienstes bis dahin reduziert. Im OECD-Vergleich hatte Deutschland schon vorher keinen großen öffentlichen Sektor, zählt jetzt aber – nach den Angaben der ILO – zu der Ländergruppe mit den geringsten Anteilen von bei öffentlichen Arbeitgebern Beschäftigten. Für die Arbeitnehmerentgelte wandte die öffentliche Hand Anfang der 1990er Jahre etwas mehr als neun Prozent des BIP auf, was innerhalb der EU schon damals (nach den baltischen Ländern) der viertniedrigste Wert war; im EU-Durchschnitt wurden elf Prozent des BIP ausgegeben. Im Jahr 2014 jedoch bildete Deutschland mit einem Anteil der Personenausgaben von nur noch 7,7 Prozent des BIP innereuropäisch gemeinsam mit Rumänien das Schlusslicht. An drittletzter Stelle folgt die Slowakei mit einem Anteil von immerhin 8,7 Prozent. Das Gerede vom angeblich zu großen öffentlichen Sektor wollte gleichwohl nicht verstummen.

Die Herausforderung, weit über eine Million Flüchtlinge in die deutsche Gesellschaft zu integrieren, trifft also auf einen personell ausgezehrten öffentlichen Sektor. Auch ohne Flüchtlingszuwanderung ächzt

MEMORANDUM 2016

der Staat vielerorts unter der Überlastung. Dabei konzentriert sich der integrationsbezogene Personalbedarf primär auf die Kommunen. Aber auch die Bundesländer und der Bund müssen handeln. Gemessen an der Stellenstärke von Anfang bis Mitte der 1990er Jahre beschäftigen Kommunen heute auf 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner über sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weniger und setzen für Löhne und Gehälter einen halben BIP-Prozentpunkt weniger ein.

Kapazitätsausbauten sind deshalb in folgenden Bereichen erforderlich:

Kinderbetreuung: Zigeausende Plätze in Kitas fehlen, Intensivierung des Kita-Ausbaus nötig — Nach Einschätzung des Familienministeriums vom Herbst 2015 werden kurzfristig rund 68.000 zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten benötigt. Dem liegt eine zurückhaltende Schätzung zugrunde, sowohl was die angenommene Zahl von Flüchtlingen (800.000 im Jahr 2015) als auch was die Betreuungsquote (Bedarf für 30 Prozent der Kinder und Kleinkinder) angeht. Mit einem höheren Bedarf muss gerechnet werden.

Schulen und Hochschulen: Es geht nicht nur um ein Mehr an Lehrkräften — Nach den Schätzungen, die seitens der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im November 2015 publiziert wurden, sind unter den Flüchtlingen derzeit rund 180.000 Kinder im schulpflichtigen Alter und an die 200.000 Jugendliche im Alter von 18 bis 24 Jahren. Für diese Kinder und Jugendlichen, deren Zahl zunehmen wird, werden Plätze an Schulen und Ausbildungsstätten benötigt.

Volkshochschulen und Jugendbildungsarbeit: Finanzielle Austrocknung beenden — Sprachförderung von Anfang an ist un-

abdingbar. Integrationskurse aber gehen darüber hinaus. Schätzungen zufolge werden im Jahr 2016 bis zu 400.000 Kursplätze benötigt – eine Verdoppelung gegenüber 2015.

Familien- und Jugendsozialarbeit: Frühzeitige Intervention baut dem Entstehen von Parallelgesellschaften vor — Nicht wenige Familien werden in den kommenden Jahren Leistungen der Jugendhilfe und Familienfürsorge benötigen. Besonders schutzbedürftig sind unbegleitete Minderjährige. Rechtlichen Änderungen mit dem Ziel, die Betreuung auf Billiglösungen umzustellen, die dem Integrationsgedanken abträglich sind, ist eine Absage zu erteilen.

Gesundheitsdienste: Wiederaufbau funktionsfähiger Strukturen nötig — Knapp 400 Gesundheitsämter gibt es in Deutschland. Die Zahl der dort Beschäftigten wurde von über 20.000 auf jetzt noch rund 17.000 ausgedünnt. Weil die Dienste an ihren Kapazitätsgrenzen angelangt sind, können selbst die gesetzlichen Aufgaben nur noch eingeschränkt erledigt werden. Für Flüchtlingskinder bedeutet dies: Sie müssen über Wochen und Monate auf Untersuchungen (Vorsorgeuntersuchung, schulärztliche Untersuchung) warten.

Integration erschöpft sich nicht im Spracherwerb und in der Eingliederung in den Arbeitsmarkt — Integration erfordert weit mehr als Spracherwerb, einen Platz in Kita und Schule sowie die Integration in den Arbeitsmarkt, nämlich auch Angebote wie z.B. die Teilnahme an Sport- und Kulturaktivitäten, die teilweise über die Zivilgesellschaft bereitgestellt werden können. Aber auch öffentliche Einrichtungen von Bibliotheken über Musikschulen bis hin zu Museen und Theatern sind gefordert. Aus der Forschung ist bekannt, dass öffentlichen Bibliotheken eine wichtige Rolle bei der Integration zukommt.

Einrichtung von Koordinierungs-, Informations- und Beratungsstellen — Alle Gemeinden, die Flüchtlinge aufnehmen, benötigen für die Steuerung – zunächst der Aufnahme und dann der Integration – Anlaufstellen.

Keine weitere Privatisierung der inneren Sicherheit – Polizeistärken — Der Personalabbau machte auch vor der Polizei nicht halt. Wichtige Aufgabenfelder (wie die Bekämpfung der organisierten Kriminalität) gerieten in der Folge in eine Notlage. Über 16.000 Stellen wurden seit Ende der 1990er Jahre bei Bund und Ländern abgebaut. Parallel dazu florieren – von der breiten Öffentlichkeit kaum wahrgenommen – die Geschäfte der organisierten Wirtschaftskriminalität, und es boomt das Geschäft mit privaten Sicherheitsdiensten.

Das Flüchtlings- und Migrationsthema wirft ein ganz neues Licht auf den Wert einer leistungsfähigen öffentlichen Daseinsvorsorge. Diese hat eine völlig neue, zivilgesellschaftliche Dimension bekommen. Ohne das ehrenamtliche Engagement so vieler Personen und Organisationen wäre die Aufnahme der Flüchtlinge in einem organisatorischen und humanitären Desaster geendet. Viele Menschen wollen keine Zuschauer mehr sein, sie wollen gelebte und praktizierte Solidarität gegen eine gnadenlose Wettbewerbsgesellschaft. Dieses Engagement ist aber kein Ersatz für einen revitalisierten Sozialstaat. Dauerhaft geht es gerade auch darum, viele Hilfen zu professionalisieren. Gerade in der Krise erweist es sich als elementar für das Funktionieren eines Gemeinwesens, dass der öffentliche Dienst in den verschiedenen Aufgabenfeldern leistungsfähig sein muss. Davon kann aber keine Rede sein. Mehr Geld und die Schaffung neuer Stellen sind unabdingbar. Dies allein reicht jedoch nicht aus. Benötigt werden effiziente Strukturen und vor allem eine langfristige Personalplanung.

Integration in den Arbeitsmarkt

Um die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, sind umfangreiche Qualifizierungsmaßnahmen notwendig. Je früher diese einsetzen, desto besser wirken sie. Unternehmen nehmen oftmals die mangelnden Sprachkenntnisse zum Anlass, Einstellungen nicht vorzunehmen. Hier erwartet die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* einen aktiveren Beitrag von den Unternehmen zur Integration ins Berufsleben. Derzeit dominiert ein Serviceverständnis in der Art, dass der Staat bzw. die Zivilgesellschaft erst einmal die Qualifizierung sicherstellen solle. Um jedoch Qualifizierungsmaßnahmen sinnvoll durchzuführen, müssen die Bleibeperspektiven gesichert werden. Asylverfahren sind schon vor diesem Hintergrund deutlich zu beschleunigen. Um in den Arbeitsmarkt integriert werden zu können, muss dieser aber auch aufnahmefähig sein, das heißt, die entsprechende Arbeitsnachfrage muss vorhanden sein.

Die Zuwanderung von Flüchtlingen trifft auf einen sich durchaus erholenden Arbeitsmarkt. Ein Wachstum von 1,7 Prozent, verbunden mit einer sehr schwachen ProduktivitätSENTWICKLUNG, also einer niedrigen Beschäftigungsschwelle, führt aktuell zu einer wachsenden Beschäftigung und einer sinkenden Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig konnte der Trend zur weiteren Prekarisierung auf dem Arbeitsmarkt zumindest gestoppt werden. Die Flüchtlingsbewegung hat sich im Jahr 2015 noch wenig auf dem Arbeitsmarkt niedergeschlagen. Zusammen mit den (gegenläufigen) Effekten aus der demografischen Entwicklung ist das Erwerbspersonenpotenzial nur um 100.000 Personen gestiegen.

Die Zahl der Erwerbstätigen ist um 0,8 Prozent auf 43 Millionen gestiegen, die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um zwei Prozent auf 30,8 Millionen. Nachdem er jahrelang zurückging, steigt damit der Anteil der sozialversicherten Beschäftigten an allen Erwerbstätigen wieder an. Mit 71,5 Prozent lag er im Jahr 2015 aber noch deutlich unter dem Anteil von 1995 mit 74,1 Prozent. Ungebrochen ist dagegen der Trend zu wachsender Teilzeitbeschäftigung.

Diese durchaus positiven Tendenzen werden in der öffentlichen Debatte (und in der medialen Darstellung) seit Jahren dazu missbraucht,

MEMORANDUM 2016

das weiter drängende Problem der Massenarbeitslosigkeit auszublenden. Im Durchschnitt des Jahres 2015 waren 2,8 Millionen Menschen offiziell als arbeitslos registriert. Das waren zwar fast 200.000 weniger als noch 2011, aber es bleibt eine große Gruppe von Menschen, die eine Perspektive braucht. Die Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen) betrug 7,1 Prozent (nach 7,5 Prozent im Jahr 2014). In der von der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgewiesenen Unterbeschäftigung waren es 3,6 Millionen Menschen. Rechnet man unerfüllte Wünsche nach längerer Arbeitszeit hinzu, fehlen an die fünf Millionen Arbeitsplätze. Besonders dramatisch ist der weiterhin hohe Bestand von über einer Million Langzeitarbeitslosen.

Angesichts dieser Zahlen wird deutlich, dass ohne weitere Maßnahmen die Flüchtlinge zu einem erheblichen Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt führen werden. Vor allem der Ausbau des prekären Sektors mit „billigen“ Flüchtlingen muss verhindert werden. Der Mindestlohn muss uneingeschränkt auch für Flüchtlinge gelten.

Wichtig sind die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen: Zunächst einmal sorgen alle Ausgaben für die Flüchtlinge und für Integrationsmaßnahmen unmittelbar zu einer Erhöhung der Konsumnachfrage und der Bauinvestitionen. Dies führt zu positiven Beschäftigungs- und Wachstumseffekten. In diesem Sinne wirkt die Aufnahme von Flüchtlingen wie ein klassisches Konjunkturprogramm. Die oben beschriebene und von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geforderte Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zum Ausbau des Sozialstaats und der Organisation der öffentlichen Ordnung im weitesten Sinne sorgt darüber hinaus für einen weiteren erheblichen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften.

Vor dem Hintergrund anhaltender Langzeitarbeitslosigkeit und in Anbetracht der Flüchtlingsbewegung muss darüber hinaus eine breite gesellschaftliche Initiative zur Schaffung von guter öffentlich geförderter Beschäftigung entwickelt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann soziale Teilhabe ermöglichen, aus Armut herausführen und ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen für geringqualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer sein. Sie kann

zugleich jenseits und ergänzend zu bestehenden Beschäftigungsverhältnissen in vielen Bereichen gesellschaftliche Bedarfe aufgreifen und befriedigen. Der Bedarf an gemeinwohlorientierter Arbeit ist groß, vor allem im sozialen und kulturellen Bereich. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb, ein Programm „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ mit einem Umfang von 300.000 Stellen aufzulegen. Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:

- Langzeiterwerbslosen und Flüchtlingen neue Perspektiven eröffnen,
- sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, tariflich bezahlt, mindestens nach Mindestlohn und freiwillig,
- neue Beschäftigung schaffen, Verdrängung verhindern, gute Umsetzung und Kontrolle sicherstellen,
- Finanzierung der öffentlich geförderten Beschäftigung sicherstellen.

Alle diese Maßnahmen reichen angesichts der bestehenden Beschäftigungslücke nicht aus. Auch schon vor dem verstärkten Zustrom von Flüchtlingen hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit gefordert. Angesichts der veränderten Situation wird diese Forderung nur noch dringlicher. Hilfreich sind dabei alle Formen der Arbeitszeitverkürzung: eine schrittweise Verkürzung der Wochenarbeitszeit in Richtung einer allgemeinen 30-Stunden-Woche, flexible Formen der Arbeitszeitverkürzung und eine Herabsetzung des Renteneintrittsalters auf wieder 65 Jahre. Die letztgenannte Maßnahme weist dabei den Vorteil auf, dass sie nicht langfristig in Tarifauseinandersetzungen erkämpft werden muss, sondern relativ schnell vom Gesetzgeber eingeführt werden könnte.

Konsumgetriebenes Wachstum, aber ungleiche Verteilung bremst wirtschaftliche Entwicklung

Jahrelang war die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland von einem stetig wachsenden Außenhandelsüberschuss getrieben. Jetzt

MEMORANDUM 2016

ist das anders. Zwar sind die deutschen Exporte im Jahr 2015 noch einmal um 6,4 Prozent auf den neuen Rekordwert von knapp 1,2 Billionen Euro gestiegen. Auch der Außenhandelsüberschuss erreichte mit 248 Milliarden Euro einen neuen Spitzenwert. Der Überschuss in der Leistungsbilanz fiel mit 249 Milliarden Euro sogar noch etwas größer aus.

Aber trotz dieser neuen Rekorde trägt der Außenhandel mit einem Wachstumsbeitrag von nur noch 0,2 Prozentpunkten kaum noch zur wirtschaftlichen Entwicklung bei. Das reale Wirtschaftswachstum in Deutschland von 1,7 Prozent im Jahr 2015 war fast ausschließlich konsumgetrieben. Dabei stiegen sowohl der private als auch der öffentliche Konsum an. Es waren höhere Einkommen, die bei einer weitgehend unveränderten Sparquote den höheren privaten Konsum ermöglichten. Die Masseneinkommen (Nettolöhne plus Sozialleistungen) legten im zweiten und dritten Quartal 2015 um gut vier Prozent zu. Neben einer leicht zunehmenden Zahl an Erwerbstätigen und wieder stärker steigenden Löhnen wurde diese Entwicklung durch den niedrigen Ölpreis gestützt. Der gesunkene Ölpreis war ein wichtiger Grund dafür, dass die Inflationsrate mit 0,3 Prozent nahe an der Nullzone verlief und die Gefahr der Deflation gegeben war. Die niedrigen Preiserhöhungen haben eine kräftige Reallohnsteigerung ermöglicht. Auf der anderen Seite hat der niedrige Ölpreis dazu geführt, die Exporte von Industrierzeugnissen in ölexportierende Länder zu bremsen. Auch die Konsumausgaben des Staates sind gestiegen. Hier schlagen sich die wachsenden Aufwendungen für die Aufnahme von Flüchtlingen nieder.

Die jüngste Entwicklung bestätigt die Erkenntnis der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*: Ein von der Binnennachfrage und vor allem vom Konsum getragener Aufschwung ist möglich. Dadurch wird die deutsche Konjunkturdevelopment auch gegenüber den Turbulenzen des Weltmarkts unempfindlicher. Immer noch bleibt jedoch die Steigerung der Realeinkommen hinter den ökonomischen Möglichkeiten zurück. Die wieder stärker steigenden Löhne reichen nicht aus, um die in den vergangenen Jahren durchgesetzte Umverteilung zulasten der Arbeitseinkommen zu korrigieren. Die Lohnquote hat ihren Tiefpunkt von 2007 zwar hinter sich gelassen. Sie stagniert aber auf einem Niveau

weit unter dem Stand vom Anfang der 2000er Jahre. Die Schere bei der Einkommensverteilung schließt sich auch in einer Phase stärkeren Wachstums nicht. Die ungleiche Verteilung, die sich vor allem in der ersten Hälfte der 2000er Jahre herausbildete, bleibt nicht nur zwischen Kapital und Arbeit bestehen. Auch unter den Bezieherinnen und Beziehern von Lohneinkommen bleibt die Einkommensschere zwischen den Branchen, den Qualifikationsstufen und zwischen den Geschlechtern hoch.

Schließlich zeigt sich, dass der Reallohnzuwachs auf die Gruppe der Vollzeitbeschäftigten mit stabilen Arbeitsplätzen beschränkt bleibt.



MEMORANDUM 2016

Diejenigen, die z.B. als Rentnerinnen und Rentner, Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende und prekär Beschäftigte auf eine stabile soziale Sicherung angewiesen sind, blieben über einen langen Zeitraum abgehängt. Es ist der Bundesregierung entsprechend ihrer Wettbewerbsideologie und ihrer Ideologie von den „Leistungsträgern“ und der „arbeitenden Mitte“ bisher gelungen, die Einkommensverbesserungen auf die Gruppe der abhängig Beschäftigten in Vollzeitarbeit zu begrenzen. Weder beim Abbau prekärer Arbeitsverhältnisse noch vor allem bei der Existenzsicherung von Erwerbslosen, Rentnerinnen und Rentnern sowie Haushalten ohne Vollzeiterwerbstätige (vor allem Alleinerziehende) sind vergleichbare Verbesserungen zu verzeichnen.

Gegenüber der ungleichen Einkommensverteilung ist die Verteilung der Vermögen noch deutlich ungerechter. Immer weniger Menschen häufen gigantische Vermögen an, während die große Masse der Bevölkerung kein oder nur ein geringes Vermögen ihr Eigen nennen kann. „Die Schätzungen ergeben ein Nettovermögen der deutschen Privathaushalte von 8.600 Milliarden Euro im Jahr 2011. Die Vermögenskonzentration ist beachtlich: Das reichste Prozent der Bevölkerung besitzt 32 Prozent des gesamten Vermögens, die reichsten 0,1 Prozent besitzen 16 Prozent.“ (DIW, 2016) Auf der anderen Seite besitzt die Hälfte der Bevölkerung überhaupt kein Vermögen.

Neben der schiefen Verteilung wird die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland – wie in ganz Europa – vor allem durch die schwachen Investitionen gebremst. Der Wachstumsbeitrag der Bruttoanlageinvestitionen (ohne Berücksichtigung von Vorratsveränderungen) betrug im Jahr 2015 lediglich 0,3 Prozentpunkte. Neben den kurzfristigen Nachfrageeffekten hat eine zu geringe Investitionstätigkeit auch langfristig negative Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung. Infrastruktur und Kapitalstock veralten, im Extremfall verfallen sie sogar. Innovationen bleiben wegen zu geringer Forschungsaufwendungen aus. Die hohen Gewinne der Unternehmen und die schwache Investitionstätigkeit führen dazu, dass die inländische Ersparnisbildung von 302 Milliarden Euro im Jahr 2015 nur zu einem geringen Teil von der Kreditfinanzierung für inländische Investitionen absorbiert wird. Da durch die Politik der „schwarzen Null“ auch der Staat keine weitere

Kreditnachfrage generiert, fließen die Ersparnisse ins Ausland ab und werden dort angelegt.

Einführung des Mindestlohns erfolgreich – aber derzeitige Höhe verhindert die Einkommensarmut nicht

In vielen Jahren sanken in Deutschland die Reallöhne und die Lohnquote. Niedriglöhne und prekäre Beschäftigung breiteten sich aus. Auch Sozialleistungen wie Rente und Arbeitslosenunterstützung wurden gekürzt. Immer mehr Menschen – ob mit oder ohne Arbeit – gerieten deshalb in Armut. Erst ab 2010/11 zeigt sich eine Veränderung: Die Reallöhne und die Lohnquote steigen wieder. Auch auf dem Arbeitsmarkt nehmen das Arbeitszeitvolumen und die Anzahl der Arbeitsplätze zu. Die Prekarisierung auf dem Arbeitsmarkt geht zwar nicht zurück, aber ihr Anstieg ist zumindest gestoppt worden. Dazu trug zuletzt die erfolgreiche Einführung des Mindestlohns bei. Seit dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde für alle abhängig Beschäftigten. Das ist einer der wenigen substanziel len Schritte der Bundesregierung zur Regulierung der Arbeitsverhältnisse. Dadurch wird der Solidargedanke gestärkt und die Niedriglohnkonkurrenz zurückgedrängt.

Die ersten Erfahrungen mit dem Mindestlohn haben alle Drohsszenarien widerlegt: Die Armutslöhne konnten, wenn auch noch unzureichend, reduziert werden. Arbeitsplätze wurden nicht vernichtet. Im Gegenteil, die durch Mindestlöhne gestiegene Kaufkraft hat mit zur Steigerung der Binnennachfrage beigetragen. Bei der Arbeitsplatzentwicklung fällt auf, dass die Zahl der geringfügig Beschäftigten von Oktober 2014 bis Oktober 2015 um 132.600 auf 7,4 Millionen gesunken ist. Bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten beläuft sich der Rückgang sogar auf 200.000 Stellen. Der Rückgang bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist durch einen Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse kompensiert worden. Der „Anteil ehemaliger Minijobber, der sich anschließend arbeitslos gemeldet hat, war hingegen mit 4 Prozent äußerst gering.“ (IMK-Re-

MEMORANDUM 2016

port, 2016) Es wurden also in einem erheblichen Umfang prekäre Arbeitsverhältnisse durch reguläre Arbeitsplätze ersetzt. Das sind genau die erwarteten und gewollten positiven Folgen eines Mindestlohns. Deshalb hatte die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schon lange die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gefordert.

Die von der Politikberatung, etwa vom Sachverständigenrat, häufig vorgebrachten Einschätzungen, der Mindestlohn werde massenhaft Arbeitsplätze vernichten, haben sich als vollkommen haltlos und damit als neoliberalen Ideologie respektive interessengeleitete Falschbehauptung erwiesen. Konsequenzen hat eine solche Fehleinschätzung, für die von Dumpinglöhnen Betroffenen, für die sie weitere Jahre der Armut bedeutete, nicht aber für die entsprechenden Politikberaterinnen und -berater.

Im Jahr 2016 stehen wesentliche Auseinandersetzungen um die Stabilisierung und den Ausbau des Mindestlohns an. Auch muss erreicht werden, alle Ausnahmen für Jugendliche unter 18 Jahren und für Langzeitarbeitslose zurückzunehmen. Die flächendeckende Durchsetzung

Mindestlöhne in Europa

	Absoluter Mindestlohn pro Stunde, in Euro Januar 2016	Relativer Mindestlohn in Prozent des Medianlohns, 2014
Luxemburg	11,12	56,5
Frankreich	9,67	61,1
Niederlande	9,36	47,7
Großbritannien	9,23	48,0
Irland	9,15	43,6
Belgien	9,10	50,5
Deutschland	8,50	47,8

Quellen: WSI-Mindestlohdatenbank 2016; OECD.

des Mindestlohns bleibt eine große Aufgabe, denn viele Unternehmen sind kreativ in der Umgehung dieser gesetzlichen Pflicht. Die Kontrollvorschriften und Dokumentationspflichten dürfen deshalb auf keinen Fall verwässert werden. Die jetzt erhobene Forderung nach Ausnahmeregelungen für Flüchtlinge versucht, die Not der Geflüchteten für Lohndumping zu missbrauchen. Sie ist außerdem verfassungswidrig, da sie dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes widerspricht.

Der jetzige Mindestlohn von 8,50 Euro kann nur ein erster Schritt sein. Er bringt bei einer 38-Stunden-Woche nur ein Monatsentgelt von knapp 1.400 Euro brutto und liegt deutlich unter der Niedriglohnschwelle von 9,30 Euro. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern mit einer ähnlichen Wirtschaftskraft liegt der Mindestlohn im unteren Bereich. Mit 47,8 Prozent vom Medianeinkommen stellt er einen Armutslohn dar. Ein Anteil von 60 Prozent des Medianeinkommens muss das perspektivische Ziel sein. In seiner derzeitigen Höhe reicht der Mindestlohn kaum für ein eigenständiges Leben und vor allem nicht für eine ausreichende Absicherung im Alter aus. Selbst wenn man die zu niedrigen Hartz-IV-Sätze und die Bezugsgrößen für das Wohngeld zugrunde legt, liegen bei einem Entgelt von 8,50 Euro nur allein lebende Vollzeitbeschäftigte in Regionen mit niedrigen Mieten knapp über der Wohngeld- oder Grundsicherungsschwelle. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb, den Mindestlohn in einem ersten Schritt auf zehn Euro pro Stunde anzuheben. Bis die Schwelle von 60 Prozent des Medianeinkommens erreicht ist, sollte der Mindestlohn überproportional angehoben werden und jährlich stärker steigen als die durchschnittlichen Lohneinkommen.

Höhere öffentliche Ausgaben für die Revitalisierung des Sozialstaats, für Bildung und Infrastruktur

Die Bewältigung der großen gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderung der Aufnahme und Integration der Flüchtlinge muss durch eine langfristig ausgerichtete Finanzierung sichergestellt werden. Wegen der schwer abzuschätzenden Entwicklung gibt es erheb-

MEMORANDUM 2016

liche Unsicherheiten allein schon bei der Zahl der für die nächsten Jahre zu erwartenden Flüchtlinge. Auch bei den Kosten für die Integrationsaufwendungen pro Flüchtling gehen die Schätzungen sehr weit auseinander.

Grundsätzlich sind bei der effektiven Belastung der längerfristig die Kosten übersteigende, ökonomische Nutzen und die daraus folgenden Steuermehreinnahmen zu berücksichtigen. Es gibt erste vorläufige Kosten-Nutzen-Analysen, die zeigen, dass selbst bei einem pessimistischen Szenario nach mehreren Jahren die ökonomisch positiven Impulse die Kosten übersteigen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) rechnet unter der pessimistischen Annahme über das Tempo der Integration in die Arbeitsmärkte im Jahr 2025 mit einem positiven Impuls für die Gesamtwirtschaft. Gelingt die Integration schneller, dann übersteigt bereits ab 2017 der ökonomische Nutzen die öffentlichen Kosten.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* erwartet für die Integrationsmaßnahmen von Flüchtlingen im weiteren Sinne (d.h. nicht nur für Unterbringung und Verpflegung, sondern auch für die Qualifizierung, die allgemeine Verwaltung, die Gesundheitsversorgung etc.) zusätzliche Ausgaben des Staates von 25 bis 35 Milliarden Euro jährlich. Finanziert werden sollen diese Ausgaben über einen neu einzurichtenden Fonds. Die Fondslösung ermöglicht eine unbürokratische Verteilung der Mittel, unabhängig davon, ob die Kosten beim Bund, bei den Ländern oder bei den Kommunen anfallen. Dieser Fonds muss sofort eingerichtet werden, da die notwendigen Integrationsmaßnahmen sonst nicht umgesetzt werden können. Noch nicht in diesem Fonds enthalten sind Gelder zur Vermeidung der Fluchtursachen. Vor allem die ausreichende Finanzierung der Flüchtlingslager im arabischen Raum durch das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR ist unverzüglich sicherzustellen.

Die Rückkehr zu einem leistungsfähigen Sozialstaat, wie er im MEMORANDUM 2016 beschrieben wird, erfordert auch finanzielle Aufwendungen für die Verbesserung der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes vor allem für die Bereiche Bildung und Pflege. Die zu finanzierenden Ausgaben sind im nachfolgenden Zukunftsinvestitions-

programm enthalten. Für andere Bereiche des öffentlichen Dienstes – zum Beispiel Polizei und allgemeine Verwaltung – werden zusätzlich fünf Milliarden Euro jährlich benötigt.

Für ein Sonderprogramm zum Bau von preiswertem Wohnraum in Ballungsräumen – der nicht nur für Flüchtlinge dringend benötigt wird – werden noch einmal fünf Milliarden Euro eingeplant. Auch diese Mittel sind relativ kurzfristig aufzubringen. Die zunehmende Wohnungsnot in den Ballungszentren erfordert ein schnelles Handeln.

Neben den anstehenden Integrationsaufwendungen und den Aufwendungen für öffentliche Dienstleistungen entstehen auch Ausgaben zur Überwindung des allgemeinen Investitionsstaus – Investitionen, deren Notwendigkeit seit Jahren von niemandem ernsthaft bestritten wird, die aber trotzdem nicht angegangen werden. In zahlreichen Studien des DIW, im KfW-Kommunalpanel, im Bericht der Fratzscher-Kommission beim Bundeswirtschaftsministerium und in den Berichten der OECD ist dieser Mangel mannigfach dokumentiert.

Diese Investitionslücke ist nicht kurzfristig zu beheben. Es ist eine Mammutaufgabe für viele Jahre. Das seit langem von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geforderte Investitions- und Ausgabenprogramm ist ein konkreter Vorschlag, wie diese Lücke über absehbare Zeiträume geschlossen werden kann. Weil gesellschaftliche Bedarfe oft nur mit zusätzlichen Personalausgaben finanziert werden können, ist eine Begrenzung der Mittel auf Investitionen im engeren Sinne nicht sinnvoll. Der Bau einer neuen Schule ergibt keinen Sinn, wenn keine Lehrerinnen und Lehrer dafür eingestellt werden.

Für den notwendigen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein Investitions- und Ausgabenprogramm von zusätzlich 100 Milliarden Euro jährlich. Sie verteilen sich auf die Bereiche Bildung (25 Milliarden Euro), Verkehrsinfrastruktur (10 Milliarden Euro), Kommunale Ausgaben (10 Milliarden Euro), energetische Gebäudesanierung (5 Milliarden Euro), lokale Pflegeinfrastruktur (20 Milliarden Euro) und zusätzliche Arbeitsmarktausgaben (30 Milliarden Euro).

Ausgangspunkt für ein solches Investitions- und Ausgabenprogramm sind ungedeckte gesellschaftliche Bedarfe. Diese konzentrieren

MEMORANDUM 2016

sich auf: das berechtigte Anliegen nach mehr und qualitativ besserer Bildung, nach einem geringeren Energie- und Ressourcenverbrauch, nach besseren Maßnahmen der Daseinsvorsorge und generell nach einer besseren Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Gleichzeitig zielt dieses Programm darauf, die Beschäftigung und die Masseneinkommen zu steigern. Es geht um den Abbau von Arbeitslosigkeit und zugleich um die Verbesserung der materiellen Lebenslage großer Teile der Bevölkerung. Die Ausgestaltung des Programms ist ausführlich im MEMORANDUM 2014 beschrieben.

Von den Arbeitsmarktausgaben sind 20 Milliarden Euro für die Aufstockung der Leistungen von ALG-II-Bezieherinnen und -Beziehern vorgesehen. Nach wie vor reichen die Mittel nicht aus, um ein Leben in Würde und eine Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Zehn Milliarden Euro der Arbeitsmarktgelder sind für die Finanzierung des Programms „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ vorgesehen.

Das Gesamtprogramm ergibt notwendige jährliche zusätzliche Ausgaben von 130 bis 140 Milliarden Euro. Die schnelle Implementierung eines solchen Programms ist sehr anspruchsvoll. Nicht nur die Bereitstellung der dafür notwendigen Finanzierung ist in vollem Umfang kurzfristig schwer möglich. Auch die notwendigen Produktionskapazitäten sind im entsprechenden Umfang kurzfristig nicht vorhanden. Es werden nicht sofort genügend Lehrkräfte zur Verfügung stehen, um die volle Bedarfsdeckung in den Bereichen Bildung und Integration in Angriff nehmen zu können. Auch die Kapazitäten der Bauindustrie werden, nach erheblichem Kapazitätsabbau in den vergangenen Jahren, nicht sofort alle hier definierten Bedarfe abdecken können. Das Programm wird sukzessive, entsprechend dem zur Verfügung stehenden Finanzierungsrahmen und den vorhandenen Kapazitäten, hochgefahren, bis die jährliche Summe von 130 bis 140 Milliarden Euro zusätzlich erreicht ist.

Eine weitere Forderung betrifft die Evaluierung der Politikberatung. Das Beispiel Mindestlohn hat gezeigt, welche katastrophalen Fehleinschätzungen in der Politikberatung vorkommen. Diese werden im Grunde nie aufgearbeitet. Das ist fatal, weil dadurch aus den Fehleinschätzungen keine Lehren für die Zukunft gezogen werden können. Die

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert, dass alle von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen politikberatenden Studien und Empfehlungen evaluiert werden müssen. Die Ergebnisse der Evaluation sind grundsätzlich zu veröffentlichen.

Die Finanzierung ist möglich

Um die anstehenden gesellschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen und die Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* umzusetzen, ist eine entsprechende Finanzierung notwendig. Die Finanzierung erfolgt auf drei Ebenen:

- Selbstfinanzierungseffekte,
- Kreditaufnahme,
- Steuerpolitik.

Kurzfristig kann auf eine Nutzung der öffentlichen Kreditaufnahme nicht verzichtet werden. Denn Selbstfinanzierungseffekte und die Generierung von Steuermehreinnahmen durch eine andere Steuerpolitik wirken erst mit zeitlicher Verzögerung. Trotz der Schuldenbremse des Bundes bieten sich noch erhebliche Spielräume der verfassungsrechtlich zulässigen öffentlichen Kreditaufnahme. Der Verzicht auf die „schwarze Null“ würde nach den in der Verfassung vorgesehenen Regeln der Schuldenbremse dem Bund eine faktische Netto-Kreditaufnahme von etwa zwölf Milliarden Euro ermöglichen. Diese Finanzierung stünde sofort zur Verfügung. Sie würde zur Speisung des Fonds für die Flüchtlingsintegration genutzt.

Darüber hinaus handelt es sich bei der Finanzierung der erforderlichen Versorgung und Integration der nach Deutschland geflohenen Menschen um eine außergewöhnliche Notsituation. Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes bestimmt für genau solche Situationen, dass Bund und Länder von den ansonsten restriktiven Kreditbeschränkungen abweichen dürfen. Im Interesse des gesellschaftlichen Zusammenhalts und einer zügigen Bewältigung dieser außergewöhnlichen Herausforderungen plädiert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* dafür,

von dieser Möglichkeit vorübergehend Gebrauch zu machen. Auch diese weitere Kreditaufnahme würde ausschließlich zur Finanzierung des Fonds verwendet.

Da eine Abschaffung der Schuldenbremse im Grundgesetz politisch derzeit als nicht durchsetzbar anzusehen ist, würde eine Modifikation der gesetzlichen Ausführungsbestimmungen über die Aufnahme der „Goldenen Regel“ der Finanzwissenschaft die ökonomischen Handlungsoptionen erweitern. Sie schreibt die Finanzierung von öffentlichen Nettoinvestitionen durch Budgetdefizite vor. Denn die öffentlichen Investitionen refinanzieren sich über steigende gesamtwirtschaftliche Erträge, die sich in Steuermehreinnahmen niederschlagen. Zugleich lassen sich mit der „Goldenen Regel“ die Generationengerechtigkeit und die Förderung des Wirtschaftswachstums stärken. Öffentliche Investitionen erhöhen den öffentlichen Kapitalstock und schaffen Wachstumspotenzial zugunsten zukünftiger Generationen. Zugleich profitieren künftige Generationen von den heute vorgenommenen öffentlichen Investitionen. Im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit ist es gerechtfertigt künftige Generationen auch zur Finanzierung über den Schuldendienst heranzuziehen. Der EU-Fiskalpakt und die deutsche Schuldenbremse erweisen sich als ökonomisch kontraproduktiv. Es ist sinnvoll, öffentliche Investitionen ganz oder zumindest teilweise von der Verschuldungsgrenze im europäischen fiskalpolitischen Regelwerk und der deutschen Schuldenbremse auszunehmen.

Über die Kreditaufnahme hinaus wird mittel- und langfristig die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben auch durch Selbstfinanzierungseffekte sichergestellt. Eine Aufstockung der öffentlichen Ausgaben führt bei Staatskonsum (staatliche Käufe von Gütern und Dienstleistungen) und öffentlichen Investitionen über eine Erhöhung des privaten Konsums zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Diese führt dann über Multiplikatorprozesse zu einer zusätzlichen Ausweitung der Nachfrage und damit der Produktion. Mittlerweile scheint sich angesichts zahlreicher neuer empirischer Untersuchungen wieder die Einsicht durchgesetzt zu haben, dass der Multiplikator für staatliche Ausgaben, insbesondere für öffentliche Investitionen tatsächlich bei eins oder sogar spürbar darüber liegt.

Bei einem angenommenen Multiplikator von eins führt eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben um 130 Milliarden Euro zu einer Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts um denselben Betrag. Das höhere Bruttoinlandsprodukt führt zu höheren Staatseinnahmen. Das sind in Deutschland üblicherweise etwa 50 Prozent des zusätzlichen Bruttoinlandsprodukts. Damit löst eine komplett kreditfinanzierte Erhöhung der öffentlichen Ausgaben um 130 Milliarden Euro also nur ein höheres staatliches Defizit von 65 Milliarden Euro aus. Die tatsächliche Höhe des Multiplikators hängt allerdings von vielen Faktoren ab, vor allem von der Art der Ausgaben, der konjunkturellen Situation und dem Grad der Außenverflechtungen einer Ökonomie. Diese Gelder stehen mittelfristig zur Verfügung. Die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen werden ebenfalls vorrangig für den Fonds verwendet.

Seit jeher fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* aber auch Maßnahmen für eine gerechte Steuerlastverteilung durch den stärkeren Einbezug der Einkommens- und Vermögensstarken. Gernade an der Steuerpolitik zeigt sich überdeutlich, ob die Gesellschaft das Solidarprinzip umsetzt. Mit der Steuerpolitik kann auf der Ebene der Sekundärverteilung eine gerechtere Verteilung von Einkommen und Vermögen zur Finanzierung staatlicher Aufgaben durchgesetzt werden.

Die Steuermehreinnahmen fallen langfristig an. Damit kann das Investitions- und Ausgabenprogramm finanziert werden. Dank zunehmender Konzentration des gesellschaftlichen Reichtums verfügen Spitzerverdienerinnen und Spitzerverdiener sowie Vermögende über die ökonomische Leistungsfähigkeit dazu. Sie sind am Ende auch noch ökonomisch die Profiteure einer gelungenen Integration. Doch während mit der Flüchtlingsmisere aller Welt deutlich vor Augen tritt, dass es Hunderttausenden, die sich nach Deutschland retten konnten, am Notwendigsten mangelt, ist es ein Versagen der Politik, die Reichen nicht stärker an der Finanzierung der notwendigen Ausgaben zu beteiligen. Nirgendwo tritt dieser Widerspruch krasser und aktueller hervor als in der Debatte um die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erzwungene Reform des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes. Die weitgehende Privilegierung von Betriebsvermögen ist verfassungsfeind-

lich und ökonomisch durch nichts zu rechtfertigen. Trotzdem weigert sich die Große Koalition, eine weitgehende Reform vorzunehmen.

Für eine gerechtere Steuerpolitik sowie für die langfristige Finanzierung eines leistungsfähigeren Sozialstaates und ausreichender öffentlicher Investitionen fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*:

- Angesichts der vielfältig zu bewältigenden Herausforderungen ist der Solidaritätszuschlag beizubehalten. Bei Bedarf können durch einfachen Gesetzesbeschluss auch Mittel aus dem Solidaritätszuschlag ab 2020 für die Finanzierung des Fonds zur Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme und -integration verwendet werden.
- Die Einführung einer einmaligen und auf zehn Jahre gestreckten Vermögensabgabe für Superreiche ist unvermeidbar. Die Vermögensabgabe kommt ausschließlich dem Bundeshaushalt zugute. Bemessungsgrundlage ist das Nettovermögen, das oberhalb eines persönlichen Freibetrages von einer Million Euro und zwei Millionen Euro beim Betriebsvermögen mit einem faktischen Steuersatz von zwei Prozent belegt wird. Der Freibetrag je Kind sollte 250.000 Euro betragen.
- Die längst überfällige Wiederbelebung der Vermögensteuer wird in Angriff genommen. Dazu gehört nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eine am Verkehrswert ausgerichtete Bewertung des Immobilienvermögens. Der Steuersatz sollte ein Prozent betragen und auf Vermögen von mehr als 500.000 Euro (bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepartnerinnen und Ehepartnern, bis das Ehegattensplitting ausläuft, das Doppelte) erhoben werden. Je Kind sollte ein Freibetrag von 100.000 Euro angewendet werden. Selbst genutztes Wohneigentum wird nicht der Besteuerung unterzogen.
- Die ausgeschütteten Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Unternehmensbeteiligungen werden nicht mehr länger steuerfrei gestellt. Der Körperschaftsteuersatz sollte von derzeit 15 Prozent auf 30 Prozent erhöht werden. Die Möglichkeiten zum unbegrenzten Verlustvortrag müssen zeitlich und der Höhe nach stärker beschränkt werden. Zudem ist die Gewerbesteuer zu einer Gemeindewirtschaftsteuer auszubauen. Eingeschlossen in die Steuerpflicht

sind dann auch die freien Berufe. Bei der Bemessungsgrundlage werden die Entgelte für betrieblich genutztes Kapital (z.B. Mieten, Pachten, Lizenzen) vollständig einbezogen.

- Die Kapitaleinkünfte werden wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert. Dadurch würde die derzeit geltende, ungerechte Abgeltungsteuer auf Zinserträge mit pauschal 25 Prozent aufgelöst.
- Eine zügige Einführung der Finanztransaktionsteuer ist dringlich: Dem Begehrn der Finanzbranche nach Ausnahmen für bestimmte Geschäfte und Sektoren sowie nach noch niedrigeren Steuersätzen als die von der EU-Kommission vorgeschlagenen darf nicht nachgegeben werden.
- Die Personalnot in den Finanzverwaltungen, insbesondere im Bereich der Betriebsprüfung wird durch eine Aufstockung der Beschäftigten entsprechend der Personalbedarfsplanung beendet.
- Um die Besteuerung von Einkommen gerechter zu gestalten, fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, den Tarifverlauf bei der Einkommensteuer (Grenzsteuersatz) oberhalb eines deutlich erhöhten Grundfreibetrages beginnen zu lassen und durchgehend linear bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent festzuschreiben. Das Ehegattensplitting sollte schrittweise in Abhängigkeit von der Höhe des zu versteuernden Einkommens abgebaut und auf die Übertragung des nicht ausgeschöpften doppelten Grundfreibetrages begrenzt werden.

Fazit: Der Problemdruck in Deutschland und Europa hat enorm zugenommen. Der nicht mehr ausreichend funktionierende Sozialstaat und die Mängel in der Organisation von Staatlichkeit insgesamt werden immer deutlicher. Dazu kommt ein lange vor der Flüchtlingszuwanderung durch die staatliche Kürzungspolitik durchgesetzter Verfall der öffentlichen Infrastruktur und des öffentlichen Vermögens. Sozial, ökonomisch und ökologisch wird der neoliberalen Kurs, der jetzt durch die völlig konzeptionslose und unzureichende Finanzierung der Flüchtlingsintegration verschärft wird, zur gesellschaftlichen Bedrohung. Alternativen in der Wirtschaftspolitik sind nicht mehr nur

MEMORANDUM 2016

notwendig, um drängende ökonomische Probleme zu lösen. Ohne eine Umsteuerung in der Wirtschaftspolitik droht eine Erosion des demokratischen politischen Systems.

* * *

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2016 wurde bis zum 31.03.2016 von folgenden Personen unterstützt:

Udo Achten, Düsseldorf
Tom Ackermann, München
Andrea Adrian, Bremen
Susanne Agne, Bad Oldesloe
Michael Ahlmann, Bremen
Jutta Ahrweiler, Oberhausen
Detlef Ahting, Braunschweig
Markus Albrecht, Düsseldorf
Matthias Altmann, Weimar
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
Saverio Amato, Stuttgart
Lutz Apel, Bremen
Horst Arenz, Berlin
Dieter Argast, Erlangen-Buchenhof
Norbert Arndt, Herne
Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden
Sylvia Artzen, Wehrheim
Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld
Hans Aust, Herzogenrath

Erich Bach, Bad Nauheim
Jana Bachert, Freiburg
Dr. Volker Bahl, Pullach
Elisabeth Bahlmann, Hamburg
Bernd Bajohr, Münster
René Balke, Schloß Holte
Robert Bange, Oelde
Ulrich Bange, Essen
Hans Joachim Barth, Wiesbaden
Hagen Battran, Heuweiler
Jochen Bauer, Herne
Peter Baumeister, Peine
Wolfgang Bayer, Berlin
Mechthild Bayer-Serr, Karlsruhe
Helmut Becker, Köln
Dr. Johannes M. Becker, Marburg

Friedrich-Karl Beckmann, Pinneberg
Dr. Peter Behnen, Breitnau
Jan-Patrick Behrend, Marburg
Herbert Behrens, Osterholz-Scharmbeck
Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein Vielen
Dr. Theodor W. Beine, Isselburg
Anke Beins, Ostermunzel
Rüdiger Beins, Ostermunzel
Andreas Beldowski, Lübeck
Dr. Günter Bell, Köln
Michael Bellwinkel, Dortmund
Ralf Beltermann, Hattingen
Andreas Beran, Hamburg
Jochen Berendsohn, Hannover
Tilman von Berlepsch, Berlin
Heinrich Betz, Braunschweig
Wolfgang Bey, Chemnitz
Joachim Beyer, Bochum
Ortwin Bickhove-Swiderski, Dülmen-Rorup
Rainer Bicknase, Langen
Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
Monika Bietz, Nieder-Olm
Dr. Fritz Bilz, Köln
Dr. Detlef Bimboes, Berlin
Thomas Birg, Hattingen
Matthias W. Birkwald, Köln
Heinrich Birner, München
Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
Dr. Reinhard Bispinck, Düsseldorf
Prof. Dr. Arno Bitzer, Dortmund
Andreas Blechner, Burgdorf

Dr. Antje Blöcker, Münstedt
Matthias Blöser, Frankfurt/Main
Dirk Blotevogel, Troisdorf
Karl-Heinz Böhme, Wolfenbüttel
Dr. Hermann Bömer, Dortmund
Manfred Böttcher, Hannover
Matthias Böttcher, Zwickau
Gerd-Uwe Boguslawski, Northeim
Nadine Boguslawski, Stuttgart
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Witten
Rudolf Borchert, Schwerin
Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln
Maren Bracker, Kassel
Giesela Brandes-Steggewertz,
Osnabrück
Franz Brandl, Lam
Klaus Brands, Drolshagen
Eberhard Brandt, Hamburg
Monika Brandt, Dortmund
Prof. Dr. Peter Brandt, Berlin
Lothar Bratfisch, Herford
Dietrich Brauer, Oberhausen
Prof. Dr. Karl-Heinz Braun,
Magdeburg
Peter Braun, Rödinghausen
Leo Braunleder, Wuppertal
Carsten Bremer, Braunschweig
Marlis Bremisch, Ilmenau
Dr. Hans-Peter Brenner, Bonn
Ulrike Breth, Koblenz
Uli Breuer, Frankfurt/Main
Karl-Heinz Brix, Tüttendorf
Dr. Olaf Brockmann, Berlin
Milena Brodt, Heidelberg
Theresa Bruckmann, Worpswede
Ute Brüggenhorst, Bönen
Karin Brugger, Neu-Ulm
Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath
Henning Brüning, Berlin
Nico Brüntler, Chemnitz
Prof. Dr. Margret Bülow-Schramm,
Hamburg
Hans-Ulrich Bünger, Freudenstadt
Helge Brundtland, Hamburg
Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn
Torsten Bultmann, Bonn
Jürgen Burger, Bremen
Günter Burkart, Offenbach
Dr. Sylvia Burkert, Düsseldorf
Kai Burmeister, Stuttgart

Dr. Ulrich Busch, Berlin
Günter Busch, Mühlacker
Veronika Buszewski, Herne
Rainer Butenschön, Hannover
Dr. Carolin Butterwegge, Köln
Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln

Luis Caballero-Sousa, Mainz
Robert Carls, Bad Homburg
Dr. Christian Christen, Berlin
Heinz-Günter Clasen, Duisburg
Astrid Clauss, Mainz
Martine Colonna, Hamburg
Britta Cordes, Koblenz
Liesel Cords, Aachen
Peter-Martin Cox, Frankfurt/Main

Annette Dahms, Nürnberg
Monika Damaschke, Lüneburg
Dr. Klaus Dammann, Hamburg
Fredrik Dehnerdt, Hamburg
Wolfgang Denecke, Leipzig
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
Herbert Derksen, Kleve
Walter Deterding, Hannover
Richard Detje, Ahrensburg
Alexander Deutsch, Schwerin
Karsten Deutschmann, Berlin
Theodor Dickmann, Bad Homburg
Raoul Didier, Berlin
Dr. Andreas Diers, Bremen
Frank Dieterich, Leipzig
Reinhard Dietrich, Bremerhaven
Joachim Dillinger, Berlin
Wolfgang Dincher, Neustadt/W.
Kirsten Dinnebier, Marburg
Helmut Dinter, Wessobrunn
Florian Dohmen, Duisburg
Hans-Peter Dohmen, Remscheid
Jochen Dohn, Hanau
Wolfgang Dohn, Hanau
Prof. Dr. Ulrich Dolata, Stuttgart
Günter Domke, Düsseldorf
Harry Domnik, Bielefeld
Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig
Werner Dreibus, Wagenfeld
Dieter Dressel, Berlin
Dominik Düber, Kirchen
Rolf Düber, Erfurt
Dr. Dietmar Düe, Kassel

MEMORANDUM 2016

Hubert Dünnemeier, Berlin
Jochen Dürr, Schwäbisch Hall

Jochen Ebel, Borkheide
Michael Ebenau, Jena
Claudia Eberhard, Hannover
Roman Eberle, Dortmund
Horst Eberlein, Berlin
Gunter Ebertz, Berlin
Jutta Ehlers, Berlin
Dr. Kai Eicker-Wolf, Marburg
Prof. Dr. Andreas Eis, Berlin
Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
Uschi Eiter, Kirchdorf
Stephan Elkins, Marburg
Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen
Gerhard Endres, München
Michael Endres, Ratingen
Dieter Engel, Wiesbaden
Joachim Ernst, Bremen
Rolf Euler, Recklinghausen
Prof. Trevor Evans, Berlin

Walter Fabian, Hannover
Wolfgang Faissner, Aachen
Annette Falkenberg, Kiel
Gregor Falkenhain, Solingen
Jürgen Falkenstein, Göppingen
Reinhold Falta, Mainz
Frank Fassin, Köln
Nico Faupel, Groß Kreutz
Josef Fehlandt, München
Dr. Peter Fehn, Anklam
Ansgar Fehrenbacher, Lauterbach
Dirk Felkel, Neuss
Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg
Dr. Kurt Fenske, Berlin
Jörg Ferrando, Frankfurt/Main
Herbert Fibus, Übach-Palenberg
Harald Fiedler, Friedrichsdorf
Prof. Dr. Klaus Fiedler, Radeberg
Dr. Ulrich Fiedler, Berlin
Josef Filipppek, Lüdenscheid
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Marion Fisch, Hamburg
Arno Fischer, Peine
Prof. Dr. Dietrich Fischer, Potsdam
Dr. Hans Ulrich Fischer, Mainz
Prof. Dr. Irene Fischer, Berlin
Mark Fischer, Heidelberg

Heiko Fischöder, Herne
Tino Fleckenstein, Aschaffenburg
Hermann Fleischer, Salzgitter
Wolfgang Förster, Speyer
Uwe Foullong, Bottrop
Michael Frank, Hildesheim
Reinhard Frankl, Aschaffenburg
Matthias Frauendorf, Dresden
Otfried Frenzel, Chemnitz
Dr. Joke Frerichs, Köln
Günter Frey, Burgau
Dr. Michael Frey, Berlin
Christoph Freydorf, Berlin
Daniel Friedrich, Hamburg
Klaus Friedrich, Würzburg
Marianne Friemelt, Frankfurt/Main
Rainer Fritzsche, Berlin
Andreas Frohberg, Aachen
Edith Fröse, Duisburg
Richard Funke, Köln

Dr. Philipp Gabsch, Rostock
Ludger Gaillard, Göttingen
Gabriela Galli, Werther
Dr. Irene Gallinge, Berlin
Prof. Dr. Berthold Gasch, Baiersbronn
Sabine Gatz, Hannover
Thomas Gauger, Essen
Claire Gautier, Bremen
Dieter Gautier, Bremen
Elmar Gayk, Trebel
Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin
Jürgen Gebel, Nieder-Olm
Werner Geest, Wedel
Andreas Gehrke, Hannover
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach,
Hagen
Holger Gensicke, Landesbergen
Justin Gentzer, Berlin
Dr. Cord-Albrecht Gercke,
Geilenkirchen
Dr. Klaus-Uwe Gerhardt,
Obertshausen
Renate Gerkens, Hamburg
Prof. Dr. Thomas Gerlinger,
Bielefeld
Axel Gerntke, Wiesbaden
Dr. Sabine Gerold, Leipzig
Lisa Gesau, Northeim
Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf

- Heiko Glawe, Berlin
Marie-Luise Gleiser, Bad Hersfeld
Dr. Sigmar Gleiser, Bad Hersfeld
Christian Gloede, Bremen
Horst Gobrecht, Ober-Flörsheim
Katharina Gölkel, Quierschied
Maik Gößling, Köln
Tobias Götz, Marburg
Dr. Klaus Götzen, Oberursel
Joachim Gogoll, Nottuln
Adi Golbach, Berlin
Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt/Main
Eckart Goldmann, Bremen
Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg
Susanne Gondermann, Hamburg
Manfred Görnik, Gladbeck
Thomas Gorsboth, Bad Orb
Arno Gottschalk, Bremen
Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow
Ralph Graf, Goslar
Stefan Gran, Brüssel
Gerhard Grawe, Ense
Regine Greb, Siegen
Dr. Herbert Grimberg, Hamburg
Herbert Grimm, Dortmund
Henning Groskreutz, Oberursel
Julia Großholz, Erlangen
Christoph Großmann, Salzgitter
Dr. Dr. Rainer Grothusen, Hamburg
Dr. Willem Günemann, Bad Emstal
Dr. Wolfgang Güttler, Halle
Frauke Gützkow, Frankfurt/Main
Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle
- Simon Habermaß, Berlin
Dr. Elsa Hackl, Wien
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
Inga von Hagen, Bremen
Elke Hahn, München
Volker Hahn, Bad Gandersheim
Ellen Hainich, Lindenbergs i. Allgäu
Ulf Halbauer, Ilsenburg
Andreas Hallbauer, Berlin
Antje Hamann, Gladbach
Andreas Hammer, Östringen
Thomas Händel, Fürth
Detlef Hansen, Görmin
Christian Harde, Tübingen
- Rosmarie Hasenkox, Wuppertal
Wolfgang Haupt, Renningen
Rosi Haus, Münster
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt/Main
Lothar Havemann, Leipzig
Helga Hecht, Bielefeld
Alexander Heieis, Itzehoe
Anny Heike, Fürth
Andreas Heil, Dortmund
Michael Hein, Schwelm
Dr. Cornelia Heintze, Leipzig
Dieter Heisig, Gelsenkirchen
Susanne Held, München
Julius Heller, Tübingen
Prof. Dr. Fritz Helmedag, Chemnitz
Jürgen Hennemann, Ebern
Prof. Dr. Peter Hennicke, Wuppertal
Dr. Ralf Henrichs, Münster
Dr. Detlef Hensche, Berlin
Renate Henscheid, Essen
Dr. Frank W. Hensley, Dossenheim
Jürgen Hentzelt, Dortmund
Michael Hermund, Bochum
Prof. Dr. Peter Herrmann, Roma
Philipp Hersel, Berlin
Prof. Dr. Gerhard Heske, Berlin
Dr. Horst Hesse, Leipzig
Karl L. Hesse, Bendorf
Jan-Hendrik Heudtlass, Gütersloh
Andreas Heun, Dieburg
Dr. Ludwig Heuwinkel, Bielefeld
Alexander Herz, Vaterstetten
Olaf Hey, Hamburg
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
Frank Hieber, Saarbrücken
Georg Hiermann, Herzogenaurach
Frank Hinrichs, Kobenhavn S
Nicolaus Hintloglou, Düsseldorf
Lieselotte Hinz, Düsseldorf
Timo Hodel, Mannheim
Jürgen Höllerhoff, Bielefeld
Jonas Christopher Höpken, Oldenburg
Hans-Georg Hötger, Mülheim
an der Ruhr
Beate Hoffmann, Hanau
Bernhard Hoffmann, Eppelheim
Heinz Hoffmann, Gröditz
Dr. Heinz-Gerd Hofschén, Bremen
Sepp Hofstetter, Hattingen
Christine Holzing, Koblenz

MEMORANDUM 2016

Rolf Homeyer, Hannover	Werner Kiepe, Düsseldorf
Guenter Hoof, Wettringen	Dierk Kieper, Bonn
Roland Hornauer, Erlangen	Wolfgang Killig, Hamburg
Frank Hornschu, Kiel	Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
Jürgen Horstmann, Berlin	Bernd Klappenecker, Jagsthausen
Marie-Antoinette Hübner, Lenggries	Peter Kleemann, Löhnerberg
Rainer Hübner, Lenggries	Manfred Klei, Bad Salzuflen
Frank Hühner, Frankfurt/Oder	Dr. Angelika Klein, Segebiet
Doris Hülsmeier, Bremen	Mansfelder Land
Franz Hüwe, Wettringen	Prof. Dr. Hans-Dieter Klein, Segebiet
Gerd Huhn, Friedrichskoog	Mansfelder Land
Martin Huhn, Mannheim	Michael Klein, Regensburg
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim	Sigmar Kleinert, Frankfurt/Main
Tamer Ilbuga, Hamburg	Ansgar Klinger, Krefeld
Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin	Dr. Bernhard Klinghammer, Ronnenberg
Michael Jäkel, Köln	Helmut Klingl, Amstetten
Christoph R. Janik, Wesseling	Lars Klingsing, Garbsen
Dr. Florian Janik, Erlangen	Pat Klinis, Heidelberg
Burkhard Janke, Braunschweig	Hans Klinker, Memmelsdorf
Dr. Dieter Janke, Leipzig	Jürgen Klippert, Hagen
Brigitte Jentzen, Flörsbachtal	Alfred Klose, Hannover
Christian de Jonge, Bremerhaven	Oliver Kloss, Leipzig
Berith Jordan, Lübeck	Prof. Dr. Sebastian Klus, Freiburg
Hermann Jürgens, Hamburg	Jürgen Klute, Herne
Jürgen Jürgens, München	Dieter Knauf, Waiblingen
Regina Jürgens, Hamburg	Detlev Knocke, Bonn
Dr. Heiner Jüttner, Aachen	Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
Michael Jung, Hamburg	Prof. Dr. Helmut Knüppel, Bielefeld
Karin Junge-Kühne, Detmold	Dieter Knutz, Elsfleth
Jörg Jungmann, Wiesbaden	Anton Kobel, Heidelberg
Herbert G. Just, Wiesbaden	Dr. Angelika Kober, Leipzig
Ingrid Kagermeier, Erlangen	Cornelia Koch, Braunschweig
Marko Kampmann, Schönkirchen	Erich Koch, Schwalenberg
Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg	Martin Koch, Hannover
Tobias Kaphegyi, Tübingen	Horst Koch-Panzner, Bruchköbel
Ralf Kapschack, Witten	Michael Kocken, Nürtingen
Susanna Karawanskij, Leipzig	Bernd Köhler, Münchberg
Dr. Bernd Kaßebaum, Frankfurt/Main	Thomas Köhler, Hagen
Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld	Hans König, Dorschhausen
Manfred Kays, Braunschweig	Otto König, Hattingen
Sami Kbaier, Dortmund	Ralf Köppe, Rübeland
Dr. Andreas Keller, Berlin	Dr. Margit Köppen, Penkow
Prof. Erich Kern, Hamburg	Jörg Köther, Peine
Dr. Gunnar Ketzler, HZ Kerkrade	Lydia Kohaus, Nottuln
Thomas Keuer, Duisburg	Roland Kohsieck, Hamburg
Sabine Kiel, Laatzen	Harald Kolbe, Hannover
	Stefan Konrad, Herne
	Wilhelm Koppelman, Bramsche
	Norbert W. Koprek, Hameln

Ina Korte-Grimberg, Hamburg
Michael Kotzian, Bottrop
Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin
Horst Kraft, Düsseldorf
Martin Krämer, Frankfurt/Main
Prof. Dr. Jürgen Kranz, Halle
Oliver Kraps, Waltrop
Lothar Kraschinski, Wuppertal
Dr. Ute Kratzmeier, Bretten
Astrid Kraus, Köln
Dieter Krause, Neustadt
Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
Heike Krause, Dortmund
Prof. Dr. Jürgen Krause, Erfurt
Erika Krauth-Bromm, Sprockhövel
Stefan Kreft, Essen
Jutta Krellmann, Copenbrügge
Peter Kremer, Castrop-Rauxel
Daniel Kreutz, Köln
Walter Krippendorf, Hamburg
Hans Jürgen Kröger, Bremen
Hans Kroha, Seligenstadt
Tobias Kröll, Tübingen
Prof. Dr. Tobias Kronenberg, Aachen
Günter Kronschnabl, Wald
Ulrich Kröpke, Bielefeld
Heinz-Jürgen Krug, Rüsselsheim
Martin Krügel, Hannover
Heinrich Krüger, Berlin
Reinhard Krüger, Hannover
Dr. Stephan Krüger, Berlin
Gerrit Krull, Oldenburg
Stephan Krull, Magdeburg
Prof. Dr. Wolfgang Krumbein, Bühren
Bernd Krumme, Kassel
Werner Krusenbaum, Mülheim
an der Ruhr
Jürgen Kubig, Mülheim an der Ruhr
Ines Kuche, Leipzig
Hajo Kuckero, Bremen
Michael Kuehn, Münster
Hannes Hauke Kühn, Münster
Dr. Wolfgang Kühn, Berlin
Ronny Kühnert, Burgstädt
Gerd Künzel, Dresden
Michael Kugelmann, Neu-Ulm
Lothar Kuhlmann, Bielefeld
Dr. Roland Kulke, Brüssel
Alfons Kunze, Germerring
Peter Kurbjuweit, Hameln

Wilfried Kurtzke, Frankfurt/Main
Prof. Ingrid Kurz, Hamburg
Winfried Lätsch, Berlin
Horst Langmaak, Feldkirchen
Detlev v. Larcher, Weyhe
Markus Lauber, Köln
Bernd Lauenroth, Hattingen
Jörg Lauenroth-Mago, Rätzlingen
Richard Lauenstein, Lehrte
Steven Lavan, Kassel
Dr. Angelika Leffin, Bremen
Rainer Lehmann, Frankfurt/Main
Dr. Steffen Lehndorff, Köln
Bruno Leidenberger, Fellbach
Dr. André Leisewitz, Weilrod
Rolf Lemm, Glava, Schweden
Manfred Lesch, Frankfurt/Main
Dr. Wolfgang Lieb, Köln
Christoph Lieber, Hamburg
Kurt Lieberum, Sprockhövel
Hartmut Limbeck, Wittmund
Hartmut Lind, Bad Münster
Godela Linde, Marburg
Beate Lindemann, Rugensee
Hedi Lindemann, Rugensee
Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz
Ralf Linder, Hamburg
Axel Lippek, Bochum
Wolfgang Lippel, Nienburg
Gerd Lobodda, München
Jürgen Locher, Bad Kreuznach
Jochen Loeber, Übach-Palenberg
Dr. Barbara Loer, Bremen
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt/Main
Walter Lohne, Aachen
Sabine Lorenz, Lemgo
Steffen Lübbert, Schleswig
Barbara Ludwig, Ober-Ramstadt
Ulrik Ludwig, Halstenbek
Prof. Dr. Christa Luft, Berlin
Jürgen Luschberger, Düsseldorf
Sibylle Lust, Frankfurt/Main

Henry van Maasakker, Nimwegen
Dr. Jens Maeße, Mainz
Christiane Makus, Bochum
Burkhard Malotke, Mosbach
Gerd Mankowski, Flensburg
Dr. Cornelia Mannewitz, Rostock

MEMORANDUM 2016

Dr. Sabine Manning, Berlin
Axel W. Marek, Wiesbaden
Manfred Margner, Oldenburg
Heike Marker, Recklinghausen
Jochen Marquardt, Hagen
Dr. Peter Marquardt, Bremen
Prof. Dr. Ralf-M. Marquardt, Lüdinghausen
Wolfgang Marquardt, Solingen
Heico Marschner, Bremen
Heinz Martens, Oberhausen
Dr. Rudolf Martens, Berlin
Dr. Tomas Martin, Karlsruhe
Heike Marx, Straußfurt
Uta Matecki, Klein Vielen
Martin Mathes, Berlin
Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg
Horst Maylandt, Sprockhövel
Frank Mecklenburg, Schwerin
Thomas Mehlin, Nethphen
Klaus Mehrtens, Radolfzell
Christine Meier, Berlin
Michael Meineke, Hamburg
Dr. Heinz-Rudolf Meißner, Berlin
Prof. Dr. Herbert Meißner, Oranienburg
Christa P. Meist, Bischofsgrün
Gerhard Meiwald, Neuenkirchen
Jörg Melz, Hannover
Helmut Menzel, München
Reinhard Meringer, Hof
Jonas Metz, Münster
Thomas Meyer-Fries, München
Andreas Meyer-Lauber, Düsseldorf
Hans-Josef Michels, Köln-Deutz
Manuel Michniok, Erlangen
Jörg Miehe, Göttingen
Dr. Sabine Milde, Schönkirchen
Dr. Hans Mittelbach, Berlin
Dr. Wolfgang Mix, Berlin
Margret Möning-Raane, Berlin
Melanie Mörschen, Hamburg
Prof. Günther Moewes, Dortmund
Peter Mogga, Stolberg
Annegret Mohr, Bonn
Petra Mohr, Hamburg
Gerald Molder, Braunschweig
Manfred Moos, Frankfurt/Main
Florian Moritz, Berlin
Kai Mosebach, Oberursel

Bernhard Müller, Hamburg
Gregor Müller, Kabelsketal
Prof. Dr. Klaus Müller, Lügan
Michael Müller, Berlin
Petra Müller, Hamburg
Werner Müller, Bremen
Klaus Müller-Wrasmann, Hannover
Charles Mündler, Berlin
Uwe Myler, Bonn

Jochen Nagel, Groß-Gerau
Dr. Georg Nagele, Hannover
Martin Nees, Köln
Hans-Georg Nelles, Düsseldorf
Joachim Neu, Berlin
Bernd Neubacher, Lübeck
Peter Neumaier, Wiesbaden
Klaus Neuvians, Dortmund
Dieter Nickel, Oldenburg
Lars Niggemeyer, Hannover
Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin
Laurenz Nurk, Dortmund

Ralf Oberheide, Springe
Dr. Paul Oehlke, Köln
Hans Oette, Neuenstadt
Rainald Ötsch, Berlin
Jürgen Offermann, Wuppertal
Holger Oppenhäuser, Marburg
Brigitte Ostmeyer, Holzgerlingen
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
Stephan Otten, Köln
Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld

Pia Pachauer, Hildesheim
Heinrich Paul, Roth
Dieter Pauly, Düsseldorf
Paul Pawlowski, Wachtberg
Fritz Peckedrath, Detmold
Klaus Pedoth, Recklinghausen
Josef Peitz, Krefeld
Prof. Peter Peschel, Essen
Finn Petersen, Schleswig
Heinz Pfäfflin, Nürnberg
Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn-Jessnitz
Klaus Pickshaus, Frankfurt/Main
Henrik Piltz, Berlin
Fabian Pilz, Hanau
Michael Pilz, Hanau

Rainer Pink, Berlin
Markus Plagmann, Berlin
Achim Plener, Frankfurt/Main
Oskar Pöhlke, Salzgitter
Jörg Pöse, Niedernhausen
Gisa Prentkowski, Frankfurt/Main
Prof. Dr. Rolf Prim, Schlier
Dieter Prottengeier-Wiedmann, Roth
Margitta Protzmann, Hofbieber
Dr. Ralf Ptak, Wankendorf
Hans-Georg Pütz, Enger
Erhard Pusch, Esslingen
Gertrud Putz, Fulda
Prof. Friedrich Putz, Fulda
Dieter Pysik, Walldürn

Gunter Quaißer, Frankfurt/Main
Michael Quetting, St. Ingbert

Mark Rackles, Berlin
Lilo Rademacher, Friedrichshafen
Björn Radke, Bahrenhof
Wolfgang Räschke, Salzgitter
Luthfa Rahman, Wiesbaden
Stefan Robert Rascher, Fulda
Oliver Rath, Hünstetten
Dr. Paul Rath, Münster
Heinz Rech, Essen
Alexander Recht, Köln
Herbert Recker, Hameln
Frank Rehberg, München
Michael Reifhardt, Buchholz
Hans-Joachim Reimann, Bremen
Michael Reimann, Königs Wusterhausen
Jörg Reinbrecht, Hannover
Dr. Sabine Reiner, Kleinmachnow
Christian Reischl, München
Prof. Dr. Jörg Reitzig, Mannheim
Herbert Rensing, Blomberg
Dr. Norbert Reuter, Berlin
Christa Revermann, Berlin
Dr. Gerhard Richter, Buckow
Prof. Dr. Horst Richter, Freital
Dr. Karsten Riedl, Essen
Anne Rieger, Graz
Frank Riegler, Bubenreuth
Michael Ries, Hannover
Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg
Juana Riquelme Ahumada, Bielefeld

Wilhelm Robertz, Windeck
Franz Rockinger, Eichenau
Hermann Römer, Bad Nauheim
Franz-Josef Röwekamp, Münster
Günter Roggenkamp, Moers
Katharina Roloff, Hamburg
Dr. Bärbel Rompeltien, Sudwalde
Sigrid Rose, Bielefeld
Stephanie Rose, Hamburg
Eckart Rosemann, Kaarst
Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin
Dr. Volker Roth, Düsseldorf
Holger Rottmann, Rüthen
Albert Rozsai, Düsseldorf
Anke Rudat, Hagen
Hans-Peter Rudolph, Vellmar
Walter Rüth, Düsseldorf
Arif Rüzgar, Erfurt
Dr. Urs Peter Ruf, Bielefeld

Yvonne Sachtleben, Essen
Robert Sadowsky, Gelsenkirchen
Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
Gert Samuel, Düsseldorf
Bernhard Sander, Wuppertal
Anne Sandner, Münster
Günter Sanné, Eschborn
Christian Saß, Meckenheim
Enzo Savarino, Friedrichshafen
Günther Schachner, Peiting
Manfred F.G. Schäffer, Bad Oeynhausen
Heidi Scharf, Schwäbisch Hall
Karl Scheerer, Ulm
Angela Scheffels, Neuberg
Gerald Scheidler, Bremen
Christoph Scherzer, Düsseldorf
Dr. Egbert Scheunemann, Hamburg
Burkhard Schild, Aachen
Heiner Schilling, Bremen
Dominik Schirmer, Kieferfelden
Michael Schlecht, Berlin
Dr. Andreas Schlegel, Northeim
Gudrun Schlitt, Coesfeld
Thorsten Schlitt, Berlin
Uwe Schlüper, Aachen
Christian Schmidt, Schleiz
Gabi Schmidt, Bochum
Gisbert W. Schmidt, Hamburg
Gudrun Schmidt, Frankfurt/Main
Prof. Dr. Hajo Schmidt, Hagen

MEMORANDUM 2016

Dr. Ingo Schmidt, BC VOX 1L2
Marlis Schmidt, Salzgitter
Prof. Dr. Peter Schmidt, Bremen
Thomas Schmidt, Düsseldorf
Uwe Schmidt, Biebertal
Werner Schmidt, Stuttgart
Horst Schmitthennner, Niedernhausen
Werner Schmitz, Bremen
Frieder G. Schneider, Bietigheim-Bissingen
Gerhard Schneider, Ellwangen
Günter Schneider, Unna
Klaus Schneider, Hamburg
Lino Schneider-Bertenburg, Solingen
Jariv Schönberg, Odenthal
Wilfried Schönberg, Braunschweig
Andreas Schönfeld, Leipzig
Wilfried Schollenberger, Heidelberg
Dieter Scholz, Berlin
Stefanie Marie Scholz, Berlin
Dr. Patrick Schreiner, Bielefeld
Birgit Schröder, Hattingen
Prof. Dr. Mechthild Schrooten, Berlin
Dr. Ursula Schröter, Berlin
Florian Schubert, Hamburg
Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
Katharina Schüler, Marl
Karin Schüller-Mirza, Frankfurt/Main
Bernd Schüngel, Berlin
Andreas Schüßler, Bielefeld
Kevin Schütze, Berlin
Dr. Michael Schuler, Tecklenburg
Matthias Schult, Detmold
Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf
Guido Schulz, Freiburg
Hans-Peter Schulz, Wuppertal
Hartmut Schulz, Neustadt
Thorsten Schumacher, Hannover
Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Berlin
Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen
Sandra Schuster, Berlin
Siegbert Schwab, Neumünster
Ingo Schwan, Kassel
Helmut Schwarz, Münster
Holger Schwarz, Kiel
Helga Schwitzer, Hannover
Reinhard Schwitzer, Hannover
Prof. Dietmar Seeck, Emden

Prof. Dr. Franz Segbers, Kelkheim
Reinhard Seiler, Lemgo
Dr. Friedrich Sendelbeck, Nürnberg
Gerd Siebecke, Hamburg
Thorsten Sieber, Lehrte
Friedrich Siekmeier, Hannover
Regina Siepelmeyer, Schlangenbad
Jutta Simon, Bielefeld
Herbert Sinn, Heidelberg
Dr. Ralf Sitte, Berlin
Harry Skiba, Braunschweig
Gert Söhlein, Kist
Alexander Sohn, Göttingen
Margarete Solbach, Helpsen
Dr. Jörg Sommer, Bremen
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
Thomas Sorg, Altbach
Bernd Spitzbarth, Mülsen
Uwe Spitzbarth, Dortmund
Gabriel Spitzner, Düsseldorf
Sonja Staack, Berlin
Martina Stackelbeck, Dortmund
Jürgen Stamm, Stuttgart
Sybille Stamm, Stuttgart
Enrico Stange, Borna
Siegfried Stapf, Brühl
Alfred Staudt, Schmelz
Theo Steegmann, Duisburg
Lars Stegenwaller, Duisburg
Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
Kurt Stenger, Berlin
Prof. Dr. Brigitte Stieler-Lorenz, Berlin
Hartmut Stinton, Bremen
Volker Stöckel, Osnabrück
Klaus Störch, Flörsheim
Dr. Detlev Sträter, München
Manfred Sträter, Dortmund
Johannes Stremme, Kronshagen
Rita Stuke-Pütz, Bielefeld
Peter Stutz, Oldenburg
Wolfgang Süß, Fürth

Ingo Tebje, Bremen
Ingo Thaidigsmann, Lindenfels
Elke Theisinger-Hinkel, Kaiserslautern
Anneliese Thie, Aachen
Dr. Frank Thiel, Magdeburg
Lydia Thies, Bielefeld
Ulrich Thöne, Berlin
Andreas Thomsen, Bad Zwischenahn

Jan Matthias Threin, Köln
 Wolfgang Thurner, Frankfurt/Main
 Christian Thym, Stuttgart
 Michael Tiemens, Idstein
 Dr. Lothar Tippach, Leipzig
 Ulrike Tirre, Wagenfeld
 Hannelore Tölke, Dortmund
 Dieter Tonn, Neu Wulmstorf
 Rajko Totz, Berlin
 Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, Berlin
 Günter Treudt, Berlin
 Dr. Axel Troost, Leipzig
 Uwe Tschirner, Mülheim
 Hüseyin Ucar, Bochum
 Manfred Ullrich, Dortmund
 Marco Unger, Stollberg
 Sabine Unger, Detmold
 Hermann Unterhinninghofen,
 Frankfurt/Main
 Franz Uphoff, Frankfurt/Main
 Dr. Kai Van de Loo, Bochum
 Reinhard van Vugt, Siegbach
 Thomas Veit, Neu-Anspach
 Mike Venema, Elsdorf
 Prof. Dr. Dieter Viefhues, Worpsswede
 Harry Völler, Kassel
 Wolfgang Vogel, Erlangen
 Stefani Voges, Hamburg
 Willi Vogt, Bielefeld
 Dr. Rainer Volkmann, Hamburg
 Bernd Vorlaeufer-Germer,
 Bad Homburg
 Jan Voß, Altenstadt
 Karl Voßkühler, Mainz
 Andreas de Vries, Hannover
 Jan de Vries, Hannover
 Georg Wäsler, Taufkirchen
 Dr. Alexandra Wagner, Berlin
 Theodor Wahl-Aust, Düsseldorf
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
 Rebecka Sulamith Waldschmidt,
 Mücke
 Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg
 Rolf Walther, Dessau-Roßlau
 Hans-Dieter Warda, Bochum
 Veronika Warda, Bochum
 Dr. Bert Warich, Berlin

Wilhelm Warner, Hannover
 Hugo Waschkeit, Ronnenberg
 Dr. Hans Watzek, Berlin
 Jürgen Wayand, Bremen
 Claudia Weber, München
 Dr. Roberta Weber, Frankfurt/Main
 Marianne Weg, Wiesbaden
 Doris Wege, Frankfurt/Main
 Johannes Wegener, Bielefeld
 Dr. Diana Wehlau, Bremen
 Torsten Weil, Köln
 Dr. Dr. Hagen Weiler, Göttingen
 Harald Weinberg, Berlin
 Dr. Rolf Weitkamp, Köln
 Stefan Welberts, Kleve
 Hans Günter Weller, Wenden
 Michael Wendl, München
 Heinz Georg von Wensiersky,
 Bad Bentheim
 Markus Wente, Melle
 Rainer Wermelt, Coesfeld
 Alban Werner, Aachen
 Dr. Harald Werner, Bestensee
 Markus Westermann, Bremen
 Ulrich Westermann, Frankfurt/Main
 Udo Wickenkamp, Hille
 Jörg Wiedemuth, Berlin
 Roland Wiegmann, Hamburg
 Margarete Wiemer, Frankfurt/Main
 Angelika Wiese, Düsseldorf
 Michael Wiese, Herne
 Franziska Wiethold, Berlin
 Matthias Wilhelm, Kissenbrück
 Gerd Will, Nordhorn
 Sven Wingerter, Wald-Michelbach
 Thomas Winhold, Frankfurt/Main
 Arne Winkelmann, Wülfrath
 Johannes Wintergerst, Queidersbach
 Darijusch Wirth, Nienburg
 Georg Wissmeier, Berlin
 Viktor Wittke, Peine
 Herbert Wöhrl, Abensberg
 Prof. Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin
 Hans-Otto Wolf, Dortmund
 Harald Wolf, Berlin
 Jürgen Wolf, Braunschweig
 Rüdiger Wolff, Berlin
 Monika Wolpert, Frankfurt/Main
 Jürgen Wörner, Berlin
 Stefan Würzbach, Frankfurt/Main

MEMORANDUM 2016

Michael Wüst-Greim, Wiesbaden
Dr. Beatrix Wupperman, Bremen
Lars Wurche, Dortmund

Wilhelm Zachraj, Dorsten
Dennis Zagermann, Bremen
Karl-Friedrich Zais, Chemnitz
Burkhard Zastrow, Tönning

Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw,
Nisdorf
Elke Zetl, Bruchsal
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Wiesbaden
Norbert Zirnsak, Würzburg
Kay Zobel, Rostock-Gehlsdorf
Thomas Zwiebler, Peine

II. Langfassung des MEMORANDUM

1 Europäische Union – zwischen Zerfall und Zusammenhalt

Die EU steckt derzeit in der größten Krise seit ihrer Gründung. Was mit einer Krise des Währungssystems begann, hat sich längst zu multiplen Krisen ausgewachsen. Dem desaströsen Krisenmanagement der EU muss mit einem „Herkulesplan“ für Griechenland und andere krisengeschüttelte Staaten sowie einem europäischen Investitionsprogramm entgegengewirkt werden. Darüber hinaus ist auch eine umfassende Regulierung der Finanzmärkte, insbesondere der Schattenbanken erforderlich. Gleichzeitig ist der Handlungsdruck enorm groß, die Europäische Union auf eine neue Basis zu stellen und sie zu demokratisieren. Für institutionelle Reformen der Europäischen Währungsunion stellt die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik konkrete Vorschläge vor.

Die Europäische Union steht vor erheblichen Herausforderungen.

- Erstens ist sie nach wie vor mit den Folgen der internationalen und europäischen Finanzkrise konfrontiert.
- Zweitens hat die Antwort auf die internationale Krise 2007ff. einen weiteren Abbau der Sozialstaatlichkeit gebracht; der Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft wurde weiter erhöht.
- Drittens sollten die Austeritätsprogramme helfen, die Kosten der Banken- und Finanzkrise zu schultern. Tatsächlich aber haben diese Programme die Krise in den betroffenen Mitgliedsländern verschärft – das sieht inzwischen auch der Internationale Währungsfonds so (IWF 2015).
- Viertens hat sich diese Krise verstetigt – somit ist aus der internationalen Finanzkrise 2007ff., die ihren geografischen Ursprung in den USA hatte, eine Krise Europas, der europäischen Werte und der Eurozone geworden.
- Fünftens gibt es in etlichen Mitgliedsländern starke nationalstaatliche und nationalistische Bewegungen, die auf die Gemeinschaft

KAPITEL 1

zentrifugal wirken. Nicht nur in Großbritannien wird über Möglichkeiten des Austritts aus der Wirtschaftsgemeinschaft gesprochen („Brexit“).

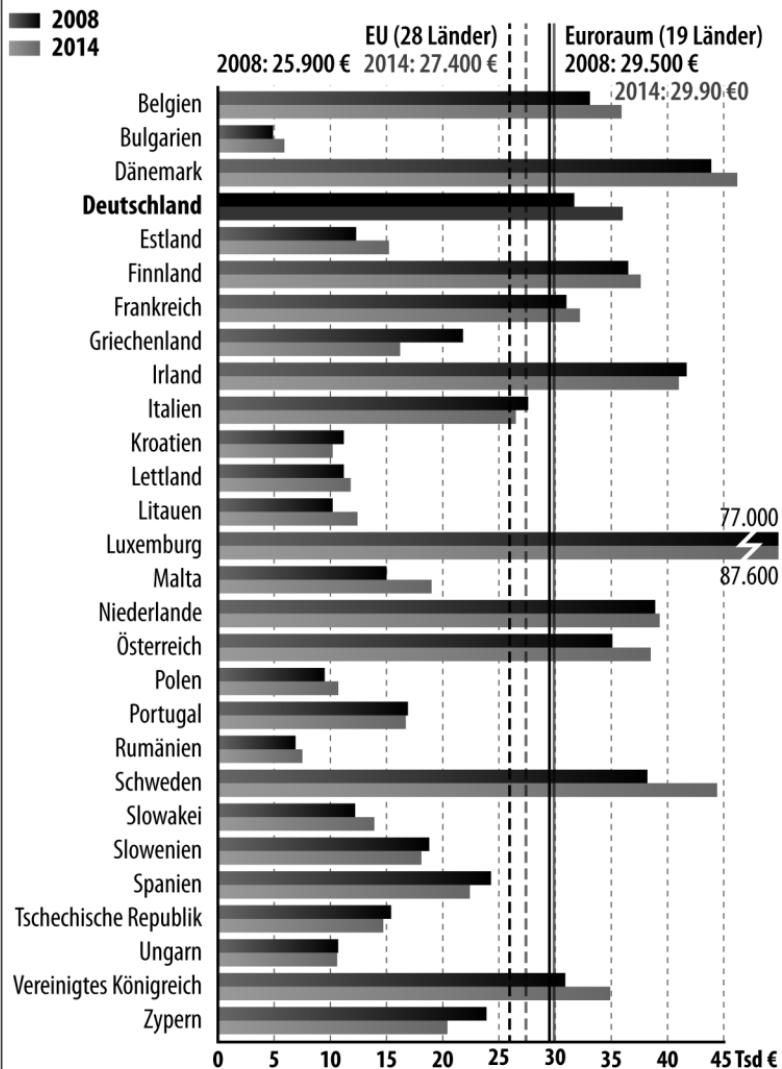
- Sechstens sind die Herausforderungen, vor denen die EU aufgrund der aktuellen Flüchtlingsmigration steht, nicht von einzelnen Mitgliedsländern, sondern nur gemeinsam und als gesamteuropäische Aufgabe sinnvoll zu bewältigen. Genau diese Gemeinsamkeit in den Politik- und Problemlösungsansätzen aber fehlt über weite Strecken. Vieles spricht dafür, dass das Jahr 2016 zu einem wichtigen Entscheidungsjahr für die Gemeinschaft wird. Es stellen sich zwei Alternativen: das Auseinanderbrechen in Nationalstaaten – oder die Weiterentwicklung der Gemeinschaft.

Die Europäische Union ist ihren Grundsätzen keine Solidargemeinschaft. Sie hat sich vielmehr in eine Wettbewerbsgemeinschaft transformiert. Das ist eine Fehlkonstruktion. In der europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbsgemeinschaft setzen die Lösungsansätze für die zahlreichen Probleme in erster Linie auf der nationalen Ebene an. Die Lösungen sind oftmals nicht koordiniert. Daraus erwachsen Spannungen. Trotz der riesigen Probleme der EU wollen weitere Staaten Mitglied dieser Wirtschaftsgemeinschaft werden. Ein Grund für diese Attraktivität ist die EU-Geschichte: In den ersten Jahrzehnten hat das Wirtschaftswachstum dafür gesorgt, dass auch die schwächeren Länder pro Kopf reicher wurden. Außerdem war die EWG eine Art Friedensgarantie. Als Wirtschaftsgemeinschaft mit einem großen Binnenmarkt bietet die EU ebenfalls Vorteile. Die Schaffung eines Binnenmarktes war ein wesentlicher Schritt in der EU-Geschichte; heute leben hier 508 Millionen Menschen.

Die EU ist nun dabei, ihren Anspruch, eine „Werteunion“ zu sein, endgültig zu verlieren. Aber dazu war sie auch niemals geschaffen worden. Heute stehen im Mittelpunkt der Europäischen Union die Freiheit des Güterverkehrs und des Kapitalverkehrs, die Dienstleistungsfreiheit sowie die grundsätzliche Freiheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger, sich in den Mitgliedsstaaten niederzulassen. Allerdings werden an die Niederlassungsfreiheit wesentlich härtere Anforderungen gestellt als

Bruttoinlandsprodukt

2008 und 2014 (in Euro pro Kopf)



Quelle: Eurostat

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2016

KAPITEL 1

an die anderen EU-Freiheiten. Sie steht auch in den aktuellen Debatten unter Druck.

Aktuell vereint die Europäische Union 28 in ihrer Wirtschaftskraft, Bevölkerungsgröße und Geschichte höchst unterschiedliche Mitgliedsstaaten, die bei allen Unterschieden in der nationalen Politik ähnliche Strategien in etlichen Grundsatzfragen der Marktorientierung verfolgen. Besonders deutlich zeigten sich die Gemeinsamkeiten bei der internationalen Finanzkrise, in der alle Mitgliedsländer auf die Stützung des überkommenen, renditeorientierten und maroden Finanzsystems gesetzt haben. So wurde nicht dem krisenverursachenden Bankensektor eine „Renditebremse“, sondern flächendeckend den Staatshaushalten eine Schuldenbremse („Fiskalpakt“) verordnet. Soziale Fragen und soziale Folgen der Unterordnung des Staates unter das Renditekalkül der Unternehmen wurden und werden in der EU, aber auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten weitgehend ausgeblendet. Das Erstarken des nationalistischen Gedankengutes in etlichen Mitgliedsländern lässt große Unterschiede im Staatsverständnis erkennen. Dies zeigt sich in aller Deutlichkeit in den unterschiedlichen Bewertungen und Strategien der einzelnen EU-Mitgliedsländer zur Handhabung der Flüchtlingsmigration.

1.1 Ursachen und Folgen der sogenannten Eurokrise: Rückblick und Schlussfolgerungen

Nur 19 der 28 Mitgliedsländer der EU sind über die Gemeinschaftswährung Euro direkt miteinander verbunden. Staaten, die der EU beitreten wollen, müssen sich dazu bereit erklären, grundsätzlich auch die Gemeinschaftswährung einführen zu wollen. Ein verbindlicher Zeitplan muss indes nicht vorgelegt werden. Die Mitgliedschaft in der Eurozone führt zur Abschaffung der eigenen, nationalen Währung und zur Aufgabe einer nationalen Geldpolitik. Die geldpolitischen Entscheidungen der Eurozone, etwa die Leitzinspolitik, werden von der Europäischen Zentralbank (EZB) in Frankfurt am Main getroffen.

Unmittelbar nach der Einführung der Gemeinschaftswährung profitierten gerade die heutigen Krisenländer besonders von der Zinskonvergenz bei Staatsanleihen. Ihre öffentlichen Haushalte wurden mit der Euro-Einführung deutlich von Zinszahlungen für Staatsanleihen entlastet. Im Zuge der internationalen Finanzkrise wendete sich dieses Blatt. Die Zinsvorteile, die die gemeinsame Währung in den ersten Jahren der Einführung für Länder wie Griechenland, Spanien und Portugal hatte, wurden auf einmal von massiven Zinsaufschlägen abgelöst.

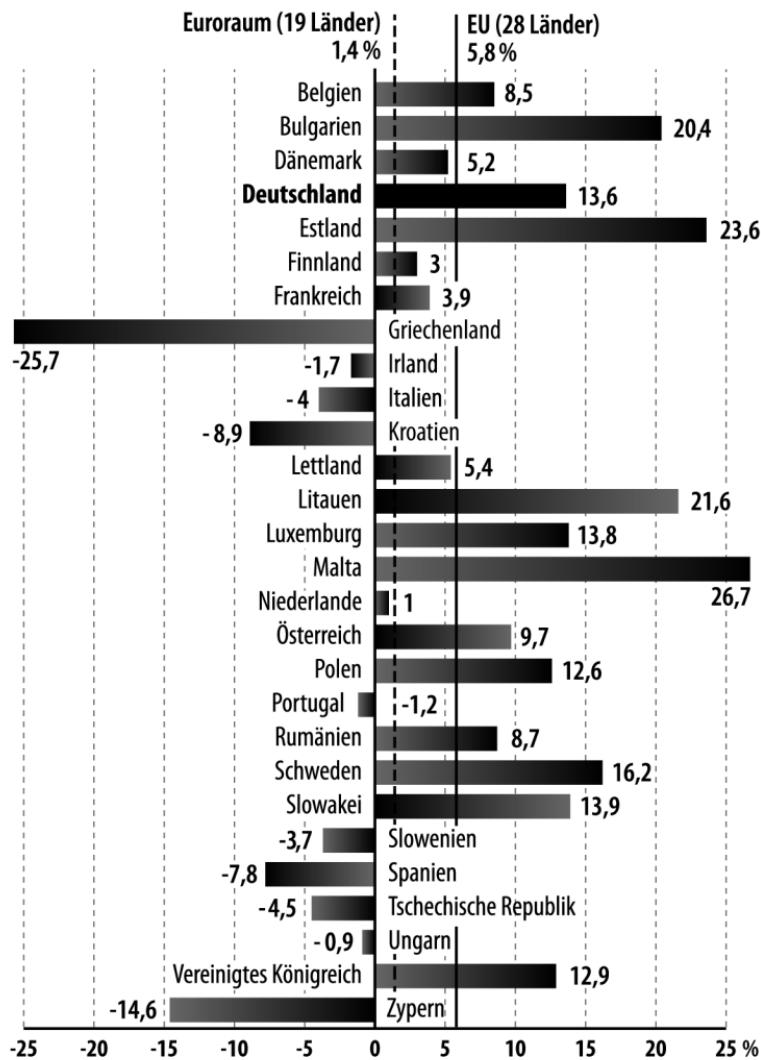
Während Deutschland, die Niederlande, Österreich, Frankreich und Schweden, aber auch Irland inzwischen Zinsen von weniger als einem Prozent für ihre Staatsanleihen zahlen müssen, sieht es am anderen Ende der Skala ganz anders aus. Auf eine solche krisenhafte und krisenverschärfende Entwicklung waren die Verträge der EU und die Spielregeln der Eurozone nicht ausgelegt.

Ist die EU schon keine Solidargemeinschaft, so ist es die Eurozone noch weniger. Bereits bei deren Entstehung wurde eine „No Bailout“-Klausel vereinbart: Mitgliedstaaten des Währungsraums Eurozone dürfen nicht für die Schulden der anderen Mitgliedsstaaten haften. Eine freiwillige gemeinsame Kreditaufnahme durch alle Länder der Eurozone, die der ab 2009 einsetzenden Destabilisierung hätte entgegenwirken können, wurde gerade von Deutschland kategorisch ausgeschlossen. Erst die „No Bailout“-Klausel brachte den Internationalen Währungsfonds als wichtigen Entscheider über die Zukunft einzelner Eurozonen-Länder ins Spiel. Als Antwort auf die spannungsgeladene Krise des Währungssystems wurde ein umfangreicher Maßnahmenkatalog umgesetzt (in großen Teilen außerhalb des EU-Vertragswerks), in dessen Mittelpunkt neben den Kredithilfen für einzelne Euro-Mitglieder der sogenannte Fiskalpakt steht, der eine expansive Finanzpolitik weitgehend unmöglich macht.

Realwirtschaftlich hat die Krise den Wirtschaftsraum der Eurozone weiter gespalten (siehe Abbildung auf Seite 64). Es gibt Länder wie Deutschland, wo die heimische Wirtschaft relativ zügig aus der Krise herausgefunden hat. Andere Länder dagegen sind mit einer Krisenpersistenz konfrontiert. Dies liegt auch an dem aufgezwungenen neoliberal motivierten Austeritätsmodell, das nicht nur keinen finanzpolitischen

Gesamtwirtschaftliche Zuwachsrate in der EU

2014 zu 2008 (prozentuale Änderung des BIP pro Kopf)

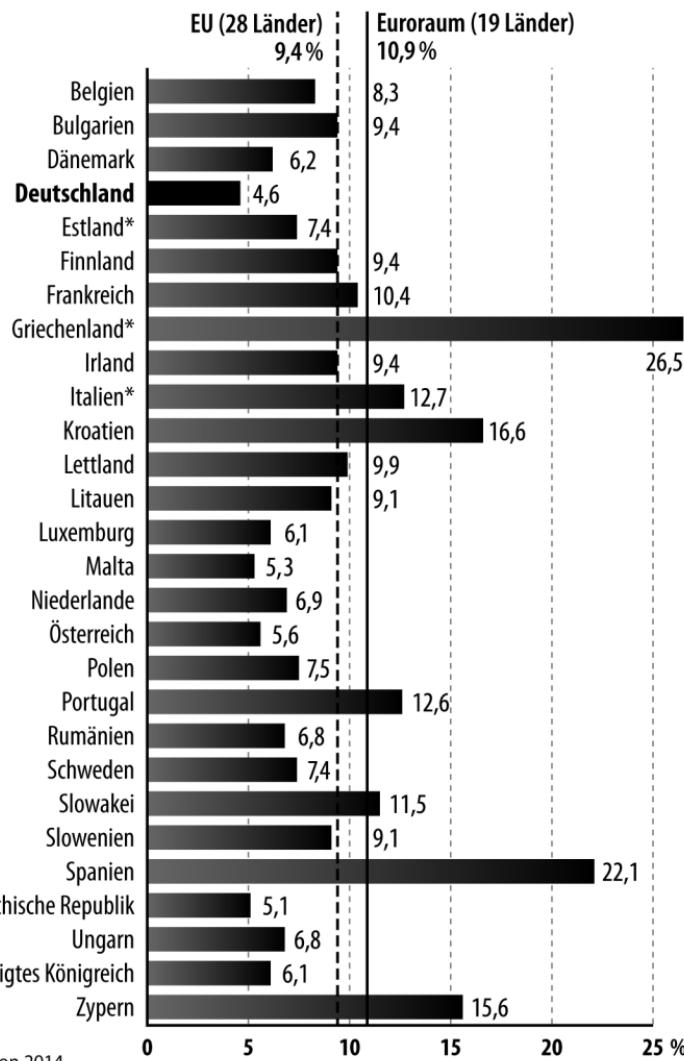


Quelle: Eurostat

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2016

Arbeitslosenquote in der EU

Arbeitslosenquote 2015, insgesamt in Prozent



*Werte von 2014

Quelle: Eurostat

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2016

KAPITEL 1

Spielraum zur Ankurbelung der Binnennachfrage lässt. Vielmehr wird dem Staat auch untersagt, stärker als ordnungsgebender Akteur aufzutreten. Das zeigt sich nicht zuletzt in Griechenland, wo der von der Troika seit 2010 erzwungene Personalabbau im öffentlichen Dienst den Kampf gegen Korruption und Steuerhinterziehung drastisch erschwert.

Die Kosten der internationalen Finanzkrise 2007ff. wurden in allen Ländern der Eurozone vor allem den Beschäftigten, Rentnerinnen und Rentnern sowie den Empfängerinnen und Empfängern von Sozialleistungen aufgebürdet. Die Arbeitslosigkeit, insbesondere der Jugend, schnellte nach oben und befindet sich in vielen Ländern immer noch auf einem sehr hohen Niveau (siehe Abbildung auf Seite 65).

1.2 Exkurs Griechenland

Herkulesplan gefordert

Besonders in Griechenland zeigen sich die Folgen der fehlgeleiteten Politik. Griechenland hat weit über 250 Milliarden Euro im Zuge der unterschiedlichen Hilfsprogramme erhalten. Diese gingen jedoch vor allem in den Schuldendienst, d.h. in Zinszahlungen und das Ablösen alter Kredite durch neue. Gewonnen haben bei diesem Spiel vor allem diejenigen internationalen Finanzinvestoren, die hochverzinste griechische Staatspapiere gehalten haben. Die Vergabe von „Hilfspaket-Geldern“ zur Verhinderung des Staatsbankrotts wurde an harte Bedingungen geknüpft: die Abschmelzung öffentlicher Ausgaben, Maßnahmen zur Senkung des Lohnniveaus sowie die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Die Kürzungsprogramme haben die Wirtschaft des Landes einbrechen lassen. Die Schulden konnten so in kurzer Frist in – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – exorbitante Höhen schnellen. Dabei ist schon lange klar, dass diese Austeritätspolitik die sozial-ökonomische Krise vertieft. Notwendig wären ein Sofortprogramm gegen Armut sowie der Stopp eines großen Teils der Austeritätspolitik. Doch nachhaltige Maßnahmenpakete zur Überwindung

der sozialen Krise sowie zur wirtschaftlichen Stärkung und dadurch erzeugte Steuermehreinnahmen sind nicht in Sicht. Ein „Grexit“ ist es auch nicht, wenngleich dieses Thema 2015 forciert in den Medien aufgegriffen wurde.

Von den Mitgliedsstaaten der Eurozone wurde bislang kein geordneter Mechanismus geschaffen, aus der Gemeinschaftswährung auszutreten. Warum auch? Ökonomisch hat sich der Euro gerade in seiner Funktion als Leitwährung bewährt – auch wenn der Wechselkurs zum US-Dollar unter der Erstnotierung am 1. Januar 1999 liegt (damals entsprach 1 Euro 1,17 US- Dollar). Zudem dürfte die Schaffung eines solchen Mechanismus angesichts der nationalistischen Tendenzen in zahlreichen Mitgliedsländern der Eurozone zu einer breiten Diskussion über Austrittsmöglichkeiten führen und die Spekulationen über die Zahlungsfähigkeit einzelner Eurostaaten an den Finanzmärkten neu befeuern. Das würde die Währung und damit den Wirtschaftsraum extrem schwächen. Die Destabilisierung des Eurosystems wäre die Folge. Auch für Griechenland hätte ein „Grexit“ mangels einer international wettbewerbsfähigen Exportwirtschaft und wegen der Abhängigkeit von Importen keinen Vorteil, sondern würde die Situation aufgrund der bestehenden Ungleichgewichte eher verschärfen.

Gleichzeitig mit den wirtschaftlichen Problemen hat die geografische Lage Griechenlands dazu geführt, dass große Teile der nach Europa Flüchtenden buchstäblich dort stranden. Jahrelang hat das niemanden in Europa gestört. Das Dublin-III-Abkommen sorgte dafür, dass diese Flüchtlinge in Griechenland Asyl beantragen mussten. Eine Weiterverteilung der Flüchtlinge in Europa hat nie stattgefunden. Erst als die Zahl der ankommenden Menschen so weit anstieg, dass die Geflüchteten in großer Zahl nach Mitteleuropa weiterzogen, wurde dies als Problem wahrgenommen. Substanzielle Hilfeleistungen von der EU für diese besonderen Belastungen erhält Griechenland bis heute nicht.

Angesichts dieser Gemengelage scheint es notwendig, für das immer noch notleidende Griechenland – aber auch für andere krisengeschüttelte Länder – einen sinnvollen, tiefgreifenden und sozial sowie politisch akzeptierten Herkulesplan aufzusetzen. Die Zeiten sind günstig – denn es wird immer deutlicher, dass massiver Sozialabbau

KAPITEL 1

das Gesamtkonstrukt Eurozone und die EU gefährden. Grundsätzlich sollten solche Programme auf drei Säulen stehen – Armutsbekämpfung und gesellschaftliche Akzeptanz, wirtschaftspolitische Strukturreformen und Modernisierung der Infrastruktur sowie Eingriffe in den Finanzmarkt:

- Erstens sollte ein Sofortprogramm gegen die massenhafte Armut umgesetzt werden. Durch eine armutsbekämpfende Politik und eine unmittelbar den Lebensalltag betreffende Soforthilfe ließe sich die politische Akzeptanz einer künftigen Sanierungspolitik verbessern und die Binnennachfrage anstoßen. Parallel muss in Griechenland aus innerdemokratischen Gründen ein Beitrag zur „Good Governance“ durchgesetzt werden. Dazu gehört die Bekämpfung der Korruption, der Steuerhinterziehung und der Kapitalflucht, zu der die griechischen Regierung und die internationalen Geldgeber eine Reihe von schnell durchzuführenden Reformmaßnahmen vereinbart haben.
- Zweitens sind für die Bewältigung der Migrationsbewegungen finanzielle und organisatorische Hilfen zu leisten.
- Drittens ist entgegen der bisherigen Austeritätspolitik, die die Troika zugunsten der Geldgeber durchgesetzt hat, der gezielte Aufbau einer nachhaltigen, wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur und einer öffentlichen Infrastruktur mit einem Herkulesplan durchzusetzen. Der Aufbau Griechenlands sollte in ein umfassendes Programm zur wirtschaftsstrukturellen Stärkung der Eurozone eingebettet werden. In Griechenland gibt es aktuell keine wettbewerbsfähige Exportindustrie. Dabei sind die Lohnstückkosten (Arbeitskosten pro Stunde bezogen auf die Produktivität je Arbeitsstunde) in den Jahren 2011 bis 2014 in Griechenland um fast 13 Prozent gesunken. Trotzdem gehen die Exporte zurück. Es sind also nicht die Löhne allein, es ist in erster Linie die Wirtschaftsstruktur – Griechenland braucht dringend eine durch moderne Technologien geprägte industrielle Basis auch mit kleineren und mittleren Unternehmen. Investitionen sind notwendig; das Land steht in der EU völlig abgeschlagen da.
- Viertens ist ein nachhaltiger Schuldendeal zur dauerhaften Reduzierung des Schuldendienstes erforderlich. Dies ist ansatzweise bereits

durch die Streckung der Laufzeiten erfolgt. Eine solche Streckung unterscheidet sich formal deutlich von einem Schuldenschnitt, hat aber teilweise ähnliche Wirkung. Zwar ist der Schuldendienst durch gestundete Zins- und Tilgungszahlungen für den griechischen Staat keines der akut drängenden Probleme. Die hohe Schuldenlast hängt aber dennoch wie ein Damoklesschwert über dem Land, was dringend nötige private Investitionen verhindert.

1.3 Expansive Geldpolitik kann die Probleme allein nicht lösen

Die EZB fährt eine Geldpolitik, die auf allen Ebenen auf „leichtes“ Geld setzt. Die Leitzinsen sind extrem gering. Hinzu kommt der Ankauf von Anleihen im Besitz der Banken. Die lehrbuchmäßige Geldtheorie geht davon aus, dass mit einer lockeren Geldpolitik vor allem über billige Liquidität die Realwirtschaft über die Investitionsnachfrage angekurbelt wird. Die Wirkungsmechanismen sind einfach: Investitionen sollen attraktiver als die Geldhaltung werden, die bestenfalls einen extrem geringen Zins bringt. Zudem begünstigt die Niedrigzinsphase eine kreditfinanzierte realwirtschaftliche Nachfrage. Dazu kommt, dass die steigende Geldmenge auch über die steigende Nachfrage die Preise anziehen lässt, weshalb sich die Zentralbank, die sich der Preisstabilität verpflichtet sieht, wieder zu einer Zinserhöhung entschließt.

Genau diese annahmemäßigen Routinen der Geldpolitik, die sich in jedem Lehrbuch der Volkswirtschaftslehre finden, lassen in der Realität auf sich warten. Offenbar gibt es diese einfachen Wirkungszusammenhänge nicht mehr – in Japan gibt es sie bereits seit mehr als 20 Jahren nicht mehr.

Formal hat die EZB ein zentrales Ziel – die Inflationsorientierung. Darüber hinaus tut sie alles, um das renditeorientierte Geldsystem zu stabilisieren. Inzwischen entsteht auch der Eindruck, dass die EZB eine Wechselkurspolitik betreibt. Im Unterschied zur amerikanischen Zentralbank Fed ist die EZB nicht für die gesamtwirtschaftliche Ent-

KAPITEL 1

wicklung und damit für das Wirtschaftswachstum zuständig. Es geht ihr um die Preise; die Zielinflation liegt unter, aber nahe zwei Prozent. Tatsächlich jedoch sieht sich die EZB derzeit mit dem Problem der Deflation und nicht mit dem Problem der Inflation konfrontiert. Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI), der bei dieser Einschätzung zugrunde gelegt wird, zeigt bestenfalls geringe Preissteigerungen an. Dies liegt zum einen an sinkenden Energiepreisen im Zuge des Ölpreisverfalls, zum anderen aber auch an wichtigen Nachfragekomponenten. Investitionen und teilweise der private Verbrauch, vor allem aber die Nachfrage aus den sogenannten Emerging Economies schwächen. Deflation bedeutet, dass die Unternehmen keinen oder nur einen extrem geringen Spielraum zur Preiserhöhung haben. Folglich trüben sich die Gewinnaussichten ein. Das wiederum hat zur Konsequenz, dass Investitionen als unattraktiv erscheinen.

Die Geldpolitik kann keine originäre, effektive Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen schaffen. Alle Aktivitäten der EZB beschränken sich auf geldpolitische Impulse. Die Übertragung dieser Impulse in die Realwirtschaft ist auch vom Verhalten der Banken abhängig. Deshalb wurde in der Geldtheorie immer die asymmetrische Wirkung der Geldpolitik postuliert: Sie kann zwar eigenständig die wirtschaftliche Entwicklung bremsen, aber sie kann alleine keine Belebung der wirtschaftlichen Aktivitäten hervorrufen. Eine solche Situation ist derzeit gegeben. Die von der EZB geschaffene Liquidität bleibt in der Finanzsphäre und setzt sich nicht über kreditfinanzierte Sachinvestitionen in reale Produktion und reale Investitionen um. Die notwendigen realwirtschaftlichen Impulse bleiben mangels einer zielgerichteten Fiskalpolitik aus. Die Fiskalpolitik in Europa aber hat sich durch den sogenannten Fiskalpakt, der die Schuldenaufnahme irrational einschränkt, selbst politisch die Hände gebunden. Die EU-Regierungen haben sich selbst – und damit ihre Bürgerinnen und Bürger – mit Billigung der EZB einer wichtigen wirtschaftspolitischen Handlungsoption beraubt. Hier zeigt sich ein gewaltiger Unterschied zu den USA, aber auch zu Japan.

1.4 Schattenbanken: Unreguliert in den nächsten Finanzcrash?

Seit dem Ausbruch der Finanzmarktkrise 2007ff. wurden Banken und Finanzmärkte stärker reguliert. In den letzten Memoranden sind die wesentlichen Regulierungsmaßnahmen der EU ausführlich analysiert und bewertet worden. Dabei hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* festgestellt, dass manche Maßnahmen wie z.B. die Übernahme der europäischen Bankenaufsicht durch die EZB in die falsche Richtung weisen, dringend notwendige Maßnahmen wie z.B. die Einführung eines Finanz-TÜV gänzlich unterlassen und Maßnahmen, die in die richtige Richtung weisen wie z.B. die – ungenügend – erhöhten Eigenkapitalvorschriften viel zu halbherzig durchgeführt wurden. Im Folgenden werden die mangelhaften Aktivitäten im Bereich der Schattenbanken analysiert, und es wird eine kurze Zwischenbilanz zur Bankenstabilisierung in Deutschland geliefert.

G-20 zerreden das Problem Schattenbanken

Zu den allenfalls halbherzig durchgeföhrten Maßnahmen gehört die Regulierung der sogenannten Schattenbanken wie z.B. Hedge Fonds, Private Equity Fonds oder Geldmarktfonds. Erst im November 2010, gut drei Jahre nach Ausbruch der Finanzmarktkrise, haben die Regierungen auf dem G-20-Gipfel in Seoul den Financial Stability Board (FSB) – ein internationales Gremium von Aufsehern, Notenbanken, Regierungen sowie Vertreterinnen und Vertretern von IWF und Weltbank – damit beauftragt, Regulierungsvorschläge für Schattenbanken auszuarbeiten. Bis August 2013 hat es gedauert, ehe eine Liste von Empfehlungen ausgearbeitet und vorgelegt wurde. Die Umsetzung ist bis heute ungeklärt. In der Zwischenzeit gab es lediglich Regulierungsmaßnahmen, die bei den Banken und ihrer geschäftlichen Verbindung zum Schattenbankensektor anknüpfen. So wurden im Wesentlichen höhere Eigenkapitalanforderungen für Bankkredite an Schattenbanken, eine etwas höhere Transparenz durch die Schaffung neuer, spezieller Bilanzierungsregeln sowie eine besondere Melde-

KAPITEL 1

pflicht an die Bankenaufsicht über solche Kredite geregelt. Auf die Schattenbanken direkt bezogen konnte man sich bisher nur zu ganz einfachen Maßnahmen durchringen, etwa zu einer notwendigen Zulassung innerhalb der EU, die an allgemein formulierte, nicht schwer zu erfüllende Anforderungen an Managerinnen und Manager hinsichtlich des Kapital-, Risiko- und Liquiditätsmanagements geknüpft sind. Die Halbherzigkeit dieser Regulierung findet insbesondere in der Aufforderung an die EU-Aufsichtsbehörden ihren Ausdruck, die Schattenbanken „intensiver zu beobachten“. Eine intensive Beobachtung wird den Ausbruch einer Krise jedoch nicht verhindern können. Die Schattenbanken sind ein Hochrisikobereich für die Finanzmärkte und die gesamte Ökonomie. So hat die Deutsche Bundesbank in ihrem aktuellen Finanzstabilitätsbericht vom November 2015 Schattenbanken in die Liste der „wichtigsten Schlüsselrisiken“ aufgenommen. Zudem stuft der IWF die Schattenbanken derzeit als die größte Gefahr für die Stabilität des gesamten Finanzsystems ein.

Schattenbanken als Hochrisikofaktor

Auch die jüngste Geschichte belegt die große Gefahr der Schattenbanken für die Ökonomie: Im Jahr 1998 musste Long Term Capital Management (LTCM), ein Fonds, der sich mit europäischen Staatsanleihen verspekulierte, durch eine massive Rettungsaktion der amerikanischen Notenbank Fed sowie aller Großbanken gestützt werden, um einen Dominoeffekt auf die gesamte Finanz- und Realwirtschaft abzuwenden. Was damals somit gerade noch verhindert werden konnte, misslang im Jahr 2007. Die Finanzmarktkrise mit ihren gewaltigen negativen Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft, die bei Weitem noch nicht bewältigt sind, nahm ihren Ausgang mit dem Konkurs zweier Hedge Fonds der US-Bank Bear Stearns. In Deutschland waren es im Wesentlichen die sogenannten Zweckgesellschaften (Conduits), die von Groß- und Landesbanken gebildet wurden, um im Dunkeln, d.h. außerhalb der Bilanz und damit außerhalb der Kontrolle durch Aufsichtsräte und die Bankenaufsicht spekulieren zu können.

Schattenbankensektor wächst kontinuierlich

Betrachtet man den Geschäftsumfang der Schattenbanken weltweit, wird das im Prinzip unkalkulierbare Risiko des Schattenbankensektors für die Ökonomie sichtbar: Betrug seine Größe im Jahr 2003 noch 31,9 Billionen US-Dollar – das entsprach 93 Prozent des Welt-Brutto-inlandsprodukts (BIP) –, kletterte es bis zum Ausbruch der Finanzmarktkrise Ende 2007 auf 61,2 Billionen US-Dollar (124 Prozent des Welt-BIP) und stieg nach leichtem Rückgang im Jahr 2008 wieder auf 71,2 Billionen US-Dollar im Jahr 2012 an (117 Prozent des Welt-BIP) (BdB 2014, S. 9). Die aktuelle Zahl aus dem Jahr 2014 lautet 74,5 Billionen Dollar. Die zumeist hochspekulativen Geschäfte der weitgehend unregulierten Fonds steigen jährlich an. Ihr Umfang ist inzwischen deutlich größer als der Umfang der Realwirtschaft.

Zwei Ursachen sind für diese stetige Expansion verantwortlich. Zum einen werden durch die zunehmende Regulierung des Bankensektors mehr und mehr Geschäfte in den Schattenbankensektor verlagert, zum anderen erhalten die Finanzmärkte immer mehr Nahrung durch die ungerechte Verteilung der Einkommen und Vermögen. Die Einkommen aus Kapitalvermögen steigen deutlich stärker an als die Einkommen aus Löhnen und Gehältern. Da auch die privaten Investitionen insbesondere wegen der mangelnden Nachfrage weiter rückläufig sind, wird von den privaten Investoren immer mehr Kapital im kaum regulierten Schattenbankensektor angelegt – eine für die Finanzstabilität gefährliche Entwicklung.

Regulierung der Schattenbanken zwingend erforderlich

Fast acht Jahre nach der Lehman-Brothers-Insolvenz sind die Finanzmärkte trotz vielfältiger Regulierungsmaßnahmen immer noch fragil, und der Ausbruch einer erneuten heftigen Finanzmarktkrise insbesondere wegen des unkontrollierten Aufbaus enormer systemischer Risiken im sogenannten Schattenbankensystem ist nicht nur keinesfalls ausgeschlossen, sondern sogar sehr wahrscheinlich.

Die EU-Kommission hat diese Herausforderung nicht begriffen.

KAPITEL 1

Vielmehr weist sie auch auf positive Funktionen der Schattenbanken hin. Im Kampf gegen Schattenbanken darf es jedoch keine Kompromisse geben. Deshalb ist es höchste Zeit, den Schattenbankensektor zumindest genauso zu regulieren wie den Banken- und Finanzsektor insgesamt. Hierzu gehören insbesondere klare Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen an die Fonds mit einer entsprechend intensiven Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden. Im Schattenbankensektor werden von den Fonds Finanzgeschäfte durchgeführt, wie sie Banken bisher betrieben haben und teilweise weiter betreiben. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, warum dieser Teil des Finanzsektors weitgehend unreguliert bleiben soll. Es ist für die Stabilität des Finanzsystems unabdingbar, den bisher dunklen Teil der Finanzmärkte auszuleuchten. Wichtiger noch zur Stärkung der Realwirtschaft ist es, diesen überwiegend spekulativen Teil des Finanzsystems durch die Einführung eines Finanz-TÜV, der für die Volkswirtschaft zu riskante bzw. schädliche Finanzprodukte nicht zulässt, sowie durch eine Umverteilung der Einkommen und Vermögen insgesamt zu schrumpfen.

1.5 Exkurs: Die bisherigen Kosten der Bankenrettung

Die Bundesregierung gründete im Herbst 2008 die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung, die den Sonderfonds für Finanzmarktstabilität (SoFFin) managt, der mit der Gewährung von Kapitalhilfen und Garantien für insolvenzgefährdete Banken Konurse mit Dominoeffekten auf die gesamte Wirtschaft verhindern soll. Weiterhin legte die Bundesregierung in den Jahren 2008 und 2009 zwei Konjunkturprogramme auf, um mit der Ankurbelung von Investitionen den massiven Wirtschaftseinbruch von mehr als fünf Prozent zu überwinden. Mit diesem Ausbau öffentlicher Investitionen sowie dem Ausbau der Kurzarbeiterregelung konnte ein deutliches Anwachsen der Arbeitslosigkeit, wie es in anderen europäischen Ländern in Folge der Krise zu beklagen war, verhindert und die deutsche Wirtschaft in den Jahren 2010 und 2011 mit einem Wachstum von mehr als sieben Prozent wieder auf Vorkrisenniveau gebracht werden. Die Politik

von Konjunkturprogrammen und Arbeitszeitverkürzung (hier: Kurzarbeit), wie auch von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* immer wieder vorgeschlagen, führte deutlich spürbar aus der Rezession. Umso erstaunlicher war es, als die Bundesregierung ab 2011 von diesem Kurs abwich und wieder auf Sparen umschaltete, wodurch die Wirtschaft nur noch deutlich kleinere Wachstumsraten von gut einem Prozent, zeitweise sogar von unter einem Prozent erzielte. Begründet wurde der Sparkurs mit den immensen Kosten der Finanzmarktkrise und Bankenrettung, die von den öffentlichen Haushalten getragen wurden und damit die bundesdeutsche Schuldenquote von 65 Prozent vor der Krise im Jahr 2007 auf 80 Prozent im Jahr 2010 hochkatastorierte. Mit der Rettung der Banken wurde vor allem das Vermögen der Reichen und Superreichen gerettet. Diese Nutznießerinnen und Nutznießer wurden aber bis heute nicht an diesen ökonomisch notwendigen Kosten für die Rettungsmaßnahmen beteiligt.

Wie hoch die Krisenkosten insgesamt sind, kann erst in vielen Jahren festgestellt werden, wenn alle Geschäfte der Bad Banks mit den toxischen Wertpapieren, die vom SoFFin gemanagt werden, abgewickelt sind. Eine Zwischenbilanz über die Kosten ergibt, dass die Bankenrettungen in Deutschland bisher fast 50 Milliarden Euro gekostet haben und am Ende durchaus auf 70 Milliarden Euro ansteigen können. Eine von der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlichte Studie von Sebastian Dullien und Christiane von Hardenberg ermittelte Bankenrettungskosten bis 2009 von insgesamt 22,2 Milliarden Euro, insbesondere für die Stützung öffentlicher Banken, der Hypo Real Estate (HRE) und der Commerzbank (Dullien/Hardenberg 2011). Rechnet man die Nettoverluste des SoFFin in den Folgejahren bis 2014 in Höhe von 21,8 Milliarden Euro dazu, ergibt sich eine bisherige Kostenhöhe von 44 Milliarden Euro. Und das sind lediglich die direkten Krisenkosten. Hinzu kommen die indirekt angefallenen Krisenkosten, die sich aus den Defiziten in den Bundeshaushalten 2009 und 2010 wegen geringerer Steuereinnahmen aufgrund des Wirtschaftseinbruchs und höherer Ausgaben z.B. für soziale Maßnahmen wie Kurzarbeitergeld sowie aus den Kosten für die Konjunkturprogramme ergeben haben. Berechnungen des RWI-Institutes dazu haben ergeben, dass diese Kosten in den Jahren

KAPITEL 1

2009 und 2010 insgesamt 164 Milliarden Euro betragen – 53 Milliarden für Mehrausgaben und weniger Steuereinnahmen im Jahr 2009; 29 Milliarden für Mehrausgaben und weniger Steuereinnahmen im Jahr 2010; 32 Milliarden für das Konjunkturpaket I; 50 Milliarden für das Konjunkturpaket II (Döhrn/Gebhardt 2013). Die gesamten Krisenkosten betragen demnach bisher 208 Milliarden Euro – davon sind 164 Milliarden Euro indirekt angefallene und 44 Milliarden Euro direkt angefallene Kosten. Dies entspricht mit knapp 70 Prozent mehr als zwei Dritteln des Bundeshaushaltes. In der FES-Studie von Dullien/von Hardenberg ermitteln der Autor und die Autorin Gesamtkrisenkosten, die bei einem günstigen Szenario 270 Milliarden Euro betragen und bei einem sehr ungünstigen Szenario fast 800 Milliarden Euro, je nach Konjunkturverlauf. Das zeigt die gewaltigen Dimensionen des Finanzcrashes, die nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa festzustellen sind. Dabei sind die ökonomischen Kosten in anderen europäischen Ländern aufgrund des durchgängig brutalen Sparkurses bisher noch dramatisch höher ausgefallen als bisher in Deutschland.

Folgende Schlussfolgerungen sind aus diesen immensen Krisenkosten zu ziehen:

1. Die Politik von Konjunkturprogrammen mit öffentlichen Investitionen sowie Arbeitszeitverkürzungen hat sich, wie man an der deutschen Entwicklung 2010/11 sehen kann, bewährt und muss deshalb wieder aufgenommen werden – europaweit.
2. Die neuen Regeln zur Beteiligung von Eigentümern und Gläubigern an den Verlusten einer Bank sind nur ein sehr schwacher Trost. Denn in der Regel übersteigen die indirekten Kosten einer Finanzkrise (also Steuerausfälle, Kosten für Konjunkturprogramme etc.) die direkten Kosten der Bankenrettungen um ein Mehrfaches. Zudem ist fraglich, inwieweit die Regeln angesichts der großen Verflechtungen, der Komplexität und der Größe vieler Banken überhaupt praktikabel sind.
3. Die durch das Restrukturierungsgesetz im Jahr 2011 eingeführte Bankenabgabe war mit einem jährlichen Aufkommen von durchschnittlich nur 600 Millionen Euro pro Jahr ein Flop. Zudem dienten die Einnahmen nicht zur Tilgung der Krisenkosten, son-

dern zur Vorsorge für künftige Krisen. Mit der Umstellung auf den einheitlichen europäischen Abwicklungsmechanismus SRM ist die deutsche Bankenabgabe inzwischen zwar auf zuletzt 1,6 Milliarden Euro gestiegen. Mit einem Zielvolumen von 55 Milliarden Euro ist der europäische Bankenrettungsfonds jedoch augenfällig viel zu gering dimensioniert, um im Krisenfall wirklich wirksam zu retten. Die Vorschläge der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zur Schrumpfung des (spekulativen) Finanzsektors u.a. durch die Zulassungsprüfung von Finanzprodukten durch einen Finanz-TÜV, der volkswirtschaftlich hochriskante bzw. schädliche Finanzprodukte nicht zulässt, sowie durch eine strenge Regulierung auch der bisher kaum regulierten Schattenbanken bleibt weiterhin aktuell, weil diese Vorschläge krisenvermeidend wirken. Längst überfällig ist auch die Einführung einer Finanztransaktionssteuer. Zwar gibt es dazu auf europäischer Ebene seit Jahren Verhandlungen, doch sie schleppen sich mit unsicherem Ausgang seit langem dahin.

4. Da die Krisenkosten bislang von den öffentlichen Haushalten getragen wurden – mithin die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, also die Bürgerinnen und Bürger in Haftung genommen werden –, ist es gerecht und ökonomisch sinnvoll, wenn endlich die Nutznießerinnen und Nutznießer der Bankenrettungen, also die Vermögenden und ertragsstarken Unternehmen, an den Krisenkosten beteiligt werden, um vor allem auch Mittel für notwendige öffentliche Investitionen zu generieren. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat dazu bereits vor längerer Zeit ein entsprechendes Steuerkonzept ausgearbeitet (vgl. Kapitel 5.3).

1.6 Aktive Finanzpolitik der EU mit einem öffentlichen Investitionsprogramm

Die Investitionen werden als ein Schlüssel für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der EU gesehen. Dies gilt auch weiterhin: „Der Kapitalismus entfaltet seine Dynamik dann, wenn Unternehmen kräftig investieren. In Deutschland und in der gesamten Eurozone sind die

KAPITEL 1

Realinvestitionen aber auf einem desaströsen Pfad. Sie liegen derzeit etwa 30 Prozent unter dem Niveau von vor der Finanzkrise. Wenn Firmen kaum neue Fabriken bauen, wenn sie kaum neue Maschinen anschaffen, um ihre Produktivität zu erhöhen, dann entstehen auch kaum neue Arbeitsplätze.“ (Schulmeister 2016)

Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission bereits Ende 2014 ein EU-Investitionsprogramm angekündigt (Juncker-Plan), dessen Finanzierungsidee allerdings nur als abenteuerlich bezeichnet werden kann. Von der EU soll dabei über die Europäische Investitionsbank in erster Linie eine Anschubfinanzierung geleistet werden, die sich dann über angenommene Multiplikatoreffekte zu der ansehnlichen Investitionssumme von mehr als 300 Milliarden Euro über drei Jahre ausweiten soll. Bislang lässt der Investitionsschub allerdings auf sich warten, denn es wird zunächst nach Mitteln zur Anschubfinanzierung gesucht. So ließ die EU Anfang 2016 verlauten: „Die Europäische Investitionsbank (EIB) schätzt, dass der Europäische Fonds für strategische Investitionen (EFSI) bis Ende 2015 rund 50 Milliarden Euro der Investitionen in Europa generiert hat.“ Die Mittel sollen vor allem in Bereichen wie Infrastruktur, Bildung, Forschung und Innovation eingesetzt werden und dienen der Absicherung des privatwirtschaftlichen Investitionsrisikos. Über diese Risikoabsicherung und die weitere Verbesserung der angebotsseitigen Rahmenbedingungen – hier geht es wieder um Bürokratieabbau und den schlanken Staat – soll ein privatwirtschaftliches Investitionsfeuerwerk entstehen. Eine wesentliche Säule ist in diesem Zusammenhang auch die Übernahme von Bürgschaften. Abgewickelt werden soll das Programm von der Europäischen Investitionsbank (EIB), die damit eine neue Existenzberechtigung erhält.

Der Grundansatz der Investitionsförderung ist zu begrüßen, denn in der EU besteht ein erheblicher Investitionsstau. Dies geht auch auf über lange Zeit rückläufige staatliche Investitionen zurück. Die EU verliert nicht zuletzt aufgrund der schwachen Investitionen – auch in die Infrastruktur – nachhaltig an Wettbewerbsfähigkeit. Problematisch ist indes, dass mit dem staatlich abgesicherten Programm vor allem auf private Investitionen gesetzt wird. Privatwirtschaftliche Investitionsentscheidungen sind Entscheidungen über Renditen. Wenn sich – wie in

jüngster Zeit – gesamtwirtschaftliche und internationale Krisen häufen, steigt das Renditerisiko, und die Investitionsbereitschaft sinkt. Daher greift das Juncker-Programm schon in seiner Konstruktion zu kurz. Notwendig sind umfassende öffentliche Investitionen – hier steckt die Politik aber in einem Dilemma fest. Sie hat sich selbst über die Schuldenbremsen und den Fiskalpakt die Hände gebunden.

Inzwischen gibt es einige Ansätze, dieses Dilemma als ein juristisches oder definitorisches zu begreifen und kreative Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen. Dazu gehört auch der von der EU-Kommission gewählte Ansatz, die Mittel über die EIB abzuwickeln. Transparenter wäre es indes, zu der sogenannten goldenen Regel bei der Staatsverschuldung zurückzukehren und Investitionsausgaben nicht als für die Defizitregel relevante Größe anzuerkennen. Klar ist mittlerweile, dass das von der EU angepeilte Investitionsvolumen von 300 Milliarden Euro die Untergrenze des eigentlichen Investitionsbedarfs darstellt. Inzwischen werden bereits Investitionsbedarfssummen von 500 Milliarden Euro als realistisch angesehen.

Dazu bedarf es eines transparenten öffentlichen Investitionsprogramms, das auf klare Schwerpunkte setzt. Hierzu liefert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit Jahren wichtige Ansatzpunkte.

1.7 Institutionelle Reformen für den Ausbau zur Wirtschafts- und politischen Union

Schon in ihrem MEMORANDUM 1997 warnte die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* davor, dass „die Verwirklichung dieser Währungsunion – wie wir seit langem zeigen – die europäische Einigung nicht voranbringt, sondern bestehende Spaltungen vertieft und neue hervorruft, deren Konfliktpotential kaum kalkulierbar ist“ (S. 248). Tatsächlich zeigt sich die Währungsunion zurzeit als Spaltpilz und nicht als Motor für die Integration Europas. Grund dafür ist aber nicht die Währungsunion an sich, sondern ihre Fehlkonstruktion als Konkurrenzunion anstelle einer Solidarunion.

KAPITEL 1

Um das Wegfallen des Korrekturmechanismus Wechselkurs zu kompensieren, sind in einer Währungsunion zusätzliche supranationale Mechanismen notwendig, die in der Eurozone fehlen. Dadurch drohen, wie die vergangenen Jahre drastisch gezeigt haben, Staaten wirtschaftlich abgehängt und die Union destabilisiert zu werden. Offensichtlich sind die Maastricht-Kriterien wie auch das darauf aufbauende Instrumentarium „Maastricht 2.0“ (Fiskalvertrag, Europäisches Semester etc.) mit dem klaren Fokus auf eine restriktive Politik der Haushaltskonsolidierung nicht dazu geeignet, die Währungsunion dauerhaft zusammenzuhalten. Denn zum einen waren nicht Staatsschulden, sondern private Schulden (spekulierende Banken, Immobilienkredite in den USA, Irland und Spanien etc.) die Haupttreiber der Eurokrise, zum anderen erzwingen die Regeln praktisch zwangsläufig eine Austeritätspolitik mit den bekannten schädlichen Auswirkungen auf die Konjunktur und den Sozialstaat. Selbst das bei der Gründung der Währungsunion besonders hochgesteckte Ziel der Geldwertstabilität kann mit dieser Politik nicht erreicht werden.

Zu den Regeln von Maastricht 2.0 im weiteren Sinne gehören auch die sogenannten Strukturreformen, die Staaten mit zu hoher Verschuldung aufgenötigt werden – bisher sind sie gleichbedeutend mit Lohnsenkungen, Rentenkürzungen, Deregulierung von Märkten, Privatisierungen und ähnlichen Maßnahmen, die nur in der neoliberalen Theorie und nicht in der Praxis funktionieren. Doch es ist nicht nur die Grundlogik, sondern gerade auch ihre asymmetrische Anwendung allein auf wirtschaftlich schwächere Staaten, die zu anhaltenden Unwuchten führt. Während in den Krisenstaaten ein Anpassungsprogramm an das andere gereiht wurde, können die starken Wettbewerber – allen voran Deutschland – nach wie vor ungestraft die Spielregeln zum Schaden aller verletzen. Bei einer Reform der Währungsunion müssen diese Staaten (neben Deutschland auch kleinere Staaten mit ähnlichen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten wie etwa die Niederlande) endlich in die Verantwortung genommen werden. Deutschland muss dafür seine wirtschaftlichen Strukturen (insbesondere die unausgewogene Exportorientierung, die fehlende Binnennachfrage, das mangelhafte Niveau öffentlicher Investitionen und den Ausbau prekärer und

schlecht bezahlter Beschäftigung) reformieren, damit die europäischen Krisenländer überhaupt eine Chance bekommen, innerhalb der Währungsunion neben dem Wirtschaftsriesen Deutschland den eigenen wirtschaftlichen Weg noch mitgestalten zu können. Andernfalls ist das Projekt Währungsunion dem Untergang geweiht, und Visionen für eine Zukunft (oder gar „Vollendung“, wie der ambitionslose Fünf-Präsidenten-Bericht unter der Federführung von EU-Kommissionspräsident Juncker titelt) erübrigen sich. Wie soll das gehen?

Die Auflösung der Währungsunion würde nicht helfen, die riesigen wirtschaftlichen Probleme ihrer Mitgliedsländer zu lösen. Angesichts der laufenden Zerfallsprozesse und der undemokratischen Zustände u.a. in Griechenland sind Überlegungen für eine Zukunft jenseits des Euros zwar verständlich und berechtigt. Eine „Flucht nach hinten“ ist aber keine positive Politikoption – der Euro ist da, und er muss radikal reformiert werden, damit er der wirtschaftlichen und sozialen Stärkung aller seiner Mitgliedsländer dienen kann. Zunächst sind es die gravierenden Umstellungsschwierigkeiten, die eine Auflösung des Euros unattraktiv machen. Aber selbst wenn man den Euro wieder wegzaubern könnte – es würde viele altbekannte Probleme aus der Vor-Euro-Ära zurückbringen, etwa eine dominante D-Mark und spekulativen Währungsattacken. Zwar könnte auch diesen Problemen mit neuen Maßnahmen zuleibe gerückt werden – doch letztlich wären sie unter den bestehenden Kräfteverhältnissen ähnlich unrealistisch wie progressive Politikvorschläge innerhalb des Euros, weil ihnen die europäischen Hauptakteure fehlen, die radikale Änderungen durchsetzen könnten. Der Unterschied zu Reformvorschlägen innerhalb des Euros ist, dass hier die Adressaten zwar unwillig sind, aber wenigstens existieren (ausführlich dazu siehe Lehndorff 2013). Daher empfiehlt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* über die bereits genannten Maßnahmen hinaus folgende konkrete Schritte.

Wirtschaftspolitische Steuerung und Ausgleichsunion

Die spektakulären Fast-Pleiten der Staaten unter dem Eurorettungsschirm haben zur Folge, dass besorgniserregende Tendenzen in ande-

KAPITEL 1

ren Ländern der Währungsunion wenig Aufmerksamkeit bekommen. Dabei zeigen sich auch dort Verfallserscheinungen, die den Nährboden für die Krisen von morgen bilden können. Ein Beispiel dafür ist Frankreich, dessen stetiger wirtschaftlicher Niedergang zu einem Aufstieg der extremen Rechten geführt hat. Dies hat mit einer grundfalsch ausgerichteten Wirtschaftspolitik zu tun.

Die deutschen Bundesregierungen – ob Schwarz-Gelb oder Schwarz-Rot – sahen und sehen die Ursache der Krise vor allem in der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Krisenländer, insbesondere in zu hohen Löhnen und übertriebenen Staatsausgaben. Lohnsenkungen und strikte Sparpolitik sind daher die Rezepte, die Berlin über die europäischen Institutionen und die sogenannte Troika (EU-Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfonds) den Krisenländern aufgezwungen hat.

Die alternative Analyse sieht ganz anders aus: Deutschland hat durch eine repressive Sozial- und Wirtschaftspolitik (Einführung von Hartz IV, Ausbau des Niedriglohnsektors, Senkung des Rentenniveaus, Aufweichung des Kündigungsschutzes etc.) die Löhne und die Binnen-nachfrage in Deutschland praktisch eingefroren. Dazu passt, dass die deutsche Exportwirtschaft schon früh damit begonnen hat, viele Vorleistungen in schlecht bezahlte und prekäre Jobs im Dienstleistungsbe-reich auszulagern. In den meisten anderen Ländern der Europäischen Währungsunion stiegen die Löhne hingegen – wie es in einer gesunden Ökonomie üblich ist – in relativ kontinuierlicher und moderater Weise weiter.

Das französische Wirtschaftsforschungsinstitut OFCE hat im Herbst 2015 errechnet, dass die schwache deutsche Lohnentwicklung für zwei Prozent der Arbeitslosenquote in Frankreich verantwortlich ist (Wupper 2015). Denn während die Löhne in Frankreich gemäß der verteilungsneutralen Lohnregel gestiegen sind, nach der Löhne sich ent-sprechend der Produktivität plus der Inflationsrate entwickeln sollen, sind sie in Deutschland in den ersten zehn Jahren der Währungsunion real gesunken. Wenn aber die veränderte Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr über Wechselkurse ausgeglichen werden kann, sorgt eine Ent-wicklung in einem Land wie Deutschland für steigende Arbeitslosigkeit

und Lohndruck in den Nachbarstaaten. Darunter leidet dann auch die Kaufkraft, die ein Wachstumsmotor ist.

Für die Währungsunion ist ein solches Verhalten insgesamt schädlich. Im Vertrag von Maastricht ist ein moderater Lohnanstieg quasi vorgesehen, denn ohne steigende Löhne ist das europäische Inflationsziel von zwei Prozent praktisch nicht zu erreichen (weshalb selbst die Bundesbank schon höhere Löhne in Deutschland gefordert hat, siehe z.B. Herrmann 2014). Der Aufholprozess der vergangenen Jahre ist zwar ein Anfang, macht die Unterschiede zu den anderen Staaten der Eurozone aber immer noch nicht wett (erst 2014 erreichten die deutschen Reallöhne wieder den Stand des Jahres 2000). Zudem sind sie weniger exorbitanten Lohnabschlüssen hierzulande geschuldet als vielmehr der überaus schwachen Lohnentwicklung in anderen Staaten der Währungsunion, die eng an die deflationären Tendenzen im Euroraum gekoppelt ist.

Derzeit beobachtet die EU im Rahmen der makroökonomischen Überwachung eine Reihe von volkswirtschaftlichen Kennziffern in einem sogenannten Scoreboard. Beim Überschreiten bestimmter Schwellenwerte wird ein Mahnverfahren eingeleitet. Für die Währungsunion ist das ein grundsätzlich sinnvolles Verfahren. In der Praxis ist es jedoch ungeeignet, weil wichtige Indikatoren nur einseitig angelegt sind und ausgelegt werden. So wird beispielsweise einseitig festgelegt, dass die Lohnstückkosten innerhalb von drei Jahren nicht um mehr als neun Prozent steigen sollten. Es gibt aber keine Warnschwelle, wenn sich Löhne unterproportional entwickeln – eine klare Einladung zum Lohn-Dumping. Das sogenannte Scoreboard müsste also dringend angepasst und mit wirkungsvollen Sanktionsinstrumenten ausgestattet werden, damit sich auch Deutschland endlich an die gemeinsamen europäischen Spielregeln halten muss.

Noch wichtiger als ein Normkorridor für die Lohnentwicklung ist ein stringentes Korrekturverfahren für unausgeglichene Leistungsbilanzen. Denn natürlich erklären Lohnstückkosten und ähnliche Indikatoren nur zum Teil den außenwirtschaftlichen Erfolg oder Misserfolg einer Volkswirtschaft. Insofern darf die Diskussion nicht nur auf den Vergleich von Lohnkosten verengt werden. Die Nachhaltigkeit einer

KAPITEL 1

Wirtschaftspolitik spiegelt sich sehr viel besser in der Leistungsbilanz wider. Wachsende Exporte und schwache Inlandsnachfrage haben einen exorbitanten deutschen Leistungsbilanzüberschuss geschaffen, der inzwischen fast acht Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung beträgt. Doch eine Grundregel der Außenwirtschaftspolitik besagt, dass Leistungsbilanzen ausgeglichen sein, also die Ein- und Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen sich die Waage halten sollten. Denn langanhaltende Überschüsse führen auf mittlere Sicht zur Überschuldung von Handelspartnern, was eine häufige Ursache für Finanz- und Wirtschaftskrisen ist. Entsprechend sieht auch das immer noch gültige Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 eine ausgeglichene Leistungsbilanz als eines von vier wirtschaftspolitischen Zielen vor.

Das EU-Scoreboard ist hier auch wieder auf einem Auge blind: Bisher wird bei einem Leistungsbilanzdefizit von vier Prozent der Wirtschaftsleistung ein Verfahren gegen die Defizitländer in Gang gesetzt. Überschüsse werden erst bei einem Wert von sechs Prozent beanstandet, und selbst dann findet wegen eines nur machtpolitisch zu erklärenden, weil ökonomisch widersinnigen Beschlusses der EU-Finanzminister kein automatisches Korrekturverfahren statt. Solange aber Deutschland übermäßige Überschüsse produziert, müssen andere Staaten zwangsläufig Defizite fahren (ohne Euro hätte eine stark aufwertende D-Mark die exorbitanten Exportüberschüsse Deutschlands schon lange zunichte gemacht). Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb schon seit Jahren eine europäische „Ausgleichsunion“, bei der ein mehrstufiges Sanktionsverfahren ausgelöst wird, wenn ein Staat in seiner Leistungsbilanz über einen längeren Zeitraum hinweg bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Etwaige Strafgebühren würden in einen Fonds fließen, der Projekte zum Strukturwandel finanziert, die zum Ausgleich der Leistungsbilanzen in Defizitländern beitragen (Troost/Paus 2011).

Die Sanktionen sollten für Staaten mit Überschüssen bewusst strenger gefasst sein als für Staaten mit Defiziten. Denn Überschussländer befinden sich in einer stärkeren Position und können daher viel einfacher Anpassungsleistungen erbringen als Defizitstaaten. Natürlich

kann ein Staat seine Leistungsbilanz nur indirekt steuern. Der Charme des Verfahrens ist auch, dass es den Staaten viele Spielräume lässt, wie sie das Ziel einer ausgeglichenen Leistungsbilanz erreichen wollen – was angesichts der mangelnden Bereitschaft, die Wirtschaftspolitik von Brüssel aus steuern zu lassen, und der unterschiedlichen Wirtschaftskulturen innerhalb Europas ein großer Vorteil ist.

Wenn nun Deutschland seinen Überschuss von derzeit 240 Milliarden Euro abbauen müsste – was etwa der IWF und die US-Regierung seit langem fordern –, wäre die Bundesregierung zu einer völlig anderen Wirtschaftspolitik gezwungen. Dazu wären in Deutschland Maßnahmen, die Lohnsteigerungen begünstigen, praktisch unumgänglich – etwa die Regulierung von Leiharbeit und Werkverträgen oder die Stärkung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen. Auch Investitionen in den sozial-ökologischen Strukturwandel und ein Ausbau des Sozialstaats würden die Binnen- und damit die Importnachfrage stärken und nebenbei die Ökonomie auch unabhängiger von Finanzmarktschwankungen machen. In dem scheinbar technokratischen Mechanismus steckt daher – eine hohe politische Konfliktbereitschaft anderer Regierungen vorausgesetzt – eine gewaltige politische Sprengkraft für die deutsche Wirtschaftspolitik. Für die Währungsunion verbirgt sich dahinter aber gerade eine Kohäsionskraft – quasi ihr Leim.

Ausbau der Fiskalunion

Eine Währungsunion braucht natürlich noch mehr für eine funktionierende wirtschaftspolitische Steuerung. Zentral sind auch Elemente einer gemeinschaftlichen Fiskalpolitik. Gerade in der Europäischen Währungsunion, wo die Konjunktur in den verschiedenen Staaten durch nationale Wirtschaftspolitiken und historisch gewachsene Gegebenheiten so stark variieren kann, wäre es zur Beeinflussung der Ökonomie zwingend, dass die staatliche Ausgabenpolitik im Verhältnis zur übernationalen Geldpolitik eine noch viel aktiver Rolle übernimmt. Es ist die Aufgabe der Finanzpolitik, gemeinschaftlich den Euroraum zu gestalten, statt eine Kürzungspolitik zu betreiben. Diese Ausgabenpolitiken müssen aufeinander abgestimmt sein, da-

KAPITEL 1

mit es zu einem Mindestmaß an Gleichlauf in einer Währungsunion kommt. Dazu gehören Gemeinschaftsinitiativen etwa in Bereichen der Infrastruktur. OECD und IWF fordern seit längerem, dass Staaten mit größeren finanziellen Spielräumen wie Deutschland diese auch tatsächlich nutzen, um der Konjunktur im Euroraum wieder Schwung zu geben. Insbesondere muss damit Schluss gemacht werden, neben Griechenland, Portugal und Spanien auch Staaten in Krisensituation wie Frankreich und Italien zur austeritären Fiskalpolitik zu zwingen. Insgesamt kann dadurch bestenfalls eine Dauerstagnation des gesamten Wirtschaftsraums herauskommen.

Eine kurzfristige Antwort in diesem Sinne ist das bereits ausgeführte europäische Investitionsprogramm. Da sich die zugrunde liegende Problematik aber immer wieder stellen wird, sollte diese Maßnahme institutionalisiert werden. Insgesamt sollten zur Finanzierung der Investitions-, Nachfrage- und Beschäftigungssteuerung die EU-Eigenmittel, die derzeit 1,2 Prozent des EU-BIP betragen, deutlich erhöht werden. Dies sollte weitgehend durch Umschichtungen von nationalen Steuereinnahmen auf die EU erfolgen (etwa durch weitere Anteile an der Mehrwertsteuer) und von Steuererhöhungen auf nationaler Ebene begleitet werden. Darüber hinaus sollte eine aus den neuen Mitteln gespeiste gemeinsame Euro-Fiskalkapazität gegründet werden, die Teil des EU-Haushalts ist und z.B. von den Europa-Abgeordneten aus den Ländern der Währungsunion verwaltet wird. Um die Flexibilität und Reichweite zu erhöhen, sollte der Fiskalkapazität auch die Möglichkeit der Kreditaufnahme über eigene Anleihen gegeben werden.

Eine Vergemeinschaftung sollte es auch bei der nationalen Kreditaufnahme geben. Denn die unterschiedlichen Finanzierungskosten der Staaten der Eurozone stellen einen strukturellen Nachteil für wirtschaftlich schwächere Staaten dar, der dem Konvergenzgedanken einer Währungsunion entgegenläuft. Deshalb sollten die Eurostaaten in noch näher zu spezifizierendem Umfang gemeinschaftlich verantwortete Eurobonds auflegen können. Um einen Missbrauch zu vermeiden, könnte der Zugang zu Euro-Anleihen an Bedingungen geknüpft werden, ohne dass diese bloß repressiv sein dürfen – beispielsweise an eine Steuersenkungsbremse und an Mindestsätze der Unternehmensbesteuerung.

Ergänzend sollte das Verbot der direkten Staatsverschuldung über die Europäische Zentralbank zugunsten eines je nach Wirtschaftslage zu nutzenden Korridors aufgehoben werden, sodass diese Anleihen der Eurostaaten oder gemeinschaftlicher Institutionen aufkaufen und in begrenztem Umfang direkte Kredite an Staaten vergeben könnte. Damit würden nicht nur Finanzierungskosten gesenkt und Spielräume erweitert, sondern es würde auch die Abhängigkeit von den Launen und der Macht der Finanzmärkte deutlich verringert werden. Die EZB würde damit wie eine vollwertige Zentralbank letztlich auch die Rolle eines Kreditgebers der letzten Instanz („Lender of last Resort“) ausfüllen können.

Eine solche Fiskalunion wäre letztlich mit Finanz-, Risiko- oder Bonitätstransfers verbunden. Transfermechanismen sind aber ohnehin typisch für eine echte Währungsunion (siehe den Länderfinanzausgleich und die Aufbau-Ost-Programme in Deutschland; auch die USA haben großvolumige Finanztransfers zwischen reichen und armen Bundesstaaten). In der Eurozone fehlen solche Elemente fast völlig. Überlegenswert sind daher auch hier nicht weiter berücksichtigte Vorschläge zur teilweisen Vergemeinschaftung sozialer Sicherungssysteme, die auch konjunkturell stabilisierend wirken und länderspezifische Schocks abfedern können. Abgesehen von den vergleichsweise geringen Fördermitteln, die für die gesamte EU zur Verfügung stehen, galt bei allen Krisemaßnahmen die Maxime, den gegenseitigen Beistand auf das absolut notwendige Minimum zu beschränken. Auch für den Europäischen Stabilitätsmechanismus und den Bankenrettungsfonds, die inzwischen als dauerhafte Auffanglösungen konzipiert sind, ist eine Beschränkung auf den äußersten Notfall vorgesehen. Bisher ist die Eurozone mit diesem Ansatz schlecht gefahren. Daher wäre es besser, von vornherein ehrlich zu sein, klarzustellen, dass eine Währung größere und ständige Transfers benötigt, und statt des Ob das Wie zu diskutieren.

Zukunft der EU

Die EU steckt derzeit in der größten Krise seit ihrer Gründung. Diese Krise ist hausgemacht. Die EU hat mit ihrer Krisenpolitik schwere

KAPITEL 1

Schäden angerichtet, sowohl in ökonomischer als auch in sozialer und politischer Hinsicht. Die Flüchtlingsfrage hat die Gräben noch einmal vertieft. Gleichzeitig ist aber auch der Handlungsdruck enorm groß, die Union auf eine neue Basis zu stellen und zu demokratisieren.

Infolge des Durchmarschs des Neoliberalismus hat seit den 1980er Jahren eine Angleichung der wirtschaftspolitischen Orientierung stattgefunden, die sich auch in den Verträgen der EU widerspiegelt. Doch das Problem ist nicht nur, dass neoliberalen Prinzipien in den Europäischen Verträgen festgezurrt sind, die nur gegen größte politische Widerstände und unter härtesten zwischen- und innerstaatlichen Konflikten überwunden werden können. Das Problem ist auch der nach wie vor hegemoniale neoliberalen Grundkonsens, der einer progressiven Auslegung der Europäischen Verträge entgegensteht – denn das Recht ist bei einer geänderten gesellschaftlichen Stimmungslage weniger starr als gemeinhin angenommen.

Die neoliberalen Politik der EU wird im Europäischen Rat geformt und im gegenseitigen Einvernehmen beschlossen. In zentralen Fragen ist Einstimmigkeit vorgesehen. So können praktisch keine Entscheidungen zugunsten starker Staaten getroffen werden, während schwächeren Staaten durchaus die Pistole auf die Brust gesetzt werden kann (wie das Beispiel Griechenland zeigt). Es ist aber wenig überzeugend, der EU und ihren Institutionen die Hauptschuld zuzuschreiben und den Ausweg in einer Auflösung der EU und einer Renationalisierung der Politik zu suchen. Denn der damit verbundene Wegfall der Machtzentrale Europäischer Rat könnte leicht durch andere Zusammenkünfte der nationalen Regierungen kompensiert werden, und dominantes oder unkooperatives Vorgehen in gemeinsamen Fragen wäre noch viel mehr die Regel und nicht die Ausnahme.

Es wäre ausgeschlossen, dass die deutsche Bundesregierung ohne die EU eine Außenwirtschaftspolitik betreiben würde, die es Griechenland, Italien oder Spanien einfacher macht, Waren nach Deutschland einzuführen. Auch die europäische Flüchtlingspolitik wäre ohne die EU sicher kein bisschen liberaler. Zudem wurden wichtige Krisenreaktionsmaßnahmen in der Eurokrise ohnehin über zwischenstaatliche Verträge außerhalb des EU-Rahmenwerks etabliert.

Die Hürden für eine Reform der EU sind sehr hoch. Sie setzen Vertragsänderungen voraus, die in einigen EU-Staaten per Volksabstimmung entschieden werden müssen. Angesichts der gegenwärtigen Grundstimmung in der EU und der realen Machtverhältnisse sind progressive Reformen der EU – sei es ein Plan A oder ein Plan B oder C – zurzeit hypothetischer Natur. Doch alle großen Veränderungen waren Utopien, bis sie in einem plötzlichen oder stetigen Prozess verwirklicht wurden. Und wo sie nicht verwirklicht wurden, dienten sie zumindest als Kristallisierungskern, um den sich Gegenbewegungen formieren konnten. Ohne eine breite europäische Bewegung für eine Solidargemeinschaft und gegen die reine Wettbewerbsunion wird es keine Reformen der Institutionen in Europa und keine andere Politik geben. Am Ende wird eine Wettbewerbsunion wegen des politisch-ökonomischen Machtgefälles scheitern. Je näher dieses Scheitern kommt, desto größer ist die Gefahr, dass sich danach nicht ein Modell eines anderen, besseren Europas durchsetzt, sondern ein Modell der national-chauvinistischen Ellenbogen – und Fäuste.

Eine Ursache für die demokratische Schwäche der EU ist auch in einem fehlenden echten Parlament zu sehen. In vielen Fragen wird das Europaparlament allzu oft auf eine Beobachterrolle reduziert oder sogar ganz umgangen. Trotz einiger Aufwertungen in den letzten Jahren fehlen ihm nach wie vor typische Kompetenzen eines Parlaments, nämlich das Recht, eigene Gesetze einzubringen und in bestimmten Politikbereichen mitzuwirken (Steuerpolitik und Außenpolitik). Auch in Budgetfragen ist es stark beschnitten. Insofern ist die Stärkung des Europäischen Parlaments (in dem es bei progressiven Themen, etwa der Einführung von Eurobonds oder einer Finanztransaktionssteuer, schon klare Mehrheiten gab), ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Stärkung der Demokratie.

Literatur

Bundesverband deutscher Banken (2014): Die Regulierung des Schattenbankensektor, o.O.

KAPITEL 1

- Dullien, Sebastian/von Hardenberg, Christiane (2011): Der Staat bezahlt die Krisenzeche. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Döhrn, Roland/Gebhardt, Heinz (2013): Die fiskalischen Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise. IBES -Diskussionsbeitrag Nr. 198.
- Herrmann, Ulrike (2014): Inflation soll die Wirtschaft retten, in: taz, 21.07.2014, im Internet: <http://www.taz.de/!5037176/>.
- IWF (2015): IMF Assesses Its Experience with Crisis Programs, 16.12.2015, im Internet: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/pol121615a.htm>.
- Lehndorff, Steffen (2013): Euro-Exit nach links? In: transform!, 12-13/2013, im Internet: <http://www.transform-network.net/de/programme/euro-in-diskussion/news/detail/Programm/euro-exit-to-the-left-2.html>.
- Troost, Axel/Paus, Lisa (2011): Eine Europäische Ausgleichsunion – Die Währungsunion 2.0. Schriftreihe Denkanstöße, Nr. 13, Institut für Solidarische Moderne.
- Wüpper, Gesche (2015): Pariser Ökonomen erklären Deutschland zum Sündenbock, in: Die Welt, 02.10.2015, im Internet: <http://www.welt.de/wirtschaft/article147143227/Pariser-Oekonomen-erklaeren-Deutschland-zum-Suendenbock.html>

2 Flüchtlingsmigration – eine Chance zur Stärkung des Gemeinwesens

Im Jahr 2015 sind schätzungsweise gut eine Million Flüchtlinge nach Deutschland gekommen. Deutschland ist von der Wirtschaftskraft gesehen ein reiches Land. Es ist ein Gebot der Menschlichkeit und des im Grundgesetz verankerten Asylrechts (Artikel 16), Menschen aus Bürgerkriegs- und Kriegsgebieten aufzunehmen. Ohne eine Revitalisierung des Sozialstaates und ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen droht der Konkurrenzkampf um zu geringe soziale Leistungen und zu wenige Arbeitsplätze viele zu noch größeren Verlierern zu machen. Auf keinen Fall darf die Lösung der Flüchtlingsfrage mit einem weiteren Sozialabbau einhergehen. Gleichzeitig gilt es neue Wege einzuschlagen, um die Ursachen von Krieg und Elend auf der Welt zu bekämpfen. Auch die Verteilung der Flüchtlinge in Europa muss ein Thema bleiben.

Angesichts der neuen Anforderungen an die Gesellschaft ist in Deutschland eine grundsätzliche und dauerhafte Expansion und Aufwertung des Staates notwendig. Flächendeckender Personalabbau im öffentlichen Dienst hat zu ausgezehrten Verwaltungsstrukturen geführt. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert eine moderne Erneuerung des Sozialstaates. Dazu ist die derzeitige finanzpolitische Situation günstig. Konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen und gleichzeitige Ausgabenentlastungen durch die Niedrigzinsphase haben sogar unter der makroökonomisch kontraproduktiven Schuldenbremse einen nennenswerten finanzpolitischen Handlungsspielraum entstehen lassen. Darüber hinaus muss verteilungspolitischer Spielraum genutzt werden.

Im Jahr 2015 sind schätzungsweise eine Million Flüchtlinge nach Deutschland gekommen. Migration ist Teil der Globalisierung, Flucht hat dagegen immer existenzbedrohende Ursachen. Weltweit waren nach Schätzung des Uno-Flüchtlingshilfswerks UNHCR gegen Ende

KAPITEL 2

des Jahres 2014 insgesamt fast 60 Millionen Menschen auf der Flucht – so viele wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Trotzdem sah die Bundesregierung offenbar wegen der sogenannten Dublin-Verordnung lange Zeit keine besondere Notwendigkeit zum Handeln, da Flüchtlinge in der EU in dem Staat um Asyl nachzusuchen haben, in dem sie zuerst angekommen sind (siehe den Kasten auf Seite 94). Diese Regelung führte dazu, dass es lange Zeit nur wenige Flüchtlinge bis nach Deutschland schafften. Im Herbst 2015 setzte Deutschland die Dublin-Verordnung für syrische Flüchtlinge aus. Damit gelangten unkontrolliert und teilweise unerfasst syrische, aber auch andere Flüchtlinge in die Bundesrepublik.

Deutschland ist von der Wirtschaftskraft gesehen ein reiches Land. Es ist ein Gebot der Menschlichkeit und des im Grundgesetz verankerten Asylrechts (Artikel 16), Menschen aus Bürgerkriegs- und Kriegsgebieten aufzunehmen. Jetzt geht es darum, direkte Hilfe zu gewähren und dazu die erforderlichen politischen und strukturellen Bedingungen auf allen zentralen Politikfeldern zu schaffen. Gleichzeitig gilt es neue Wege einzuschlagen, um die Ursachen von Krieg und Elend auf der Welt zu bekämpfen. Eine Debatte um eine Weltfriedensordnung und eine gerechte Wirtschaftsordnung muss militärischer Konfliktlösung und verantwortungslosem Wettbewerb entgegengesetzt werden. Abschottung und unmenschliche Grenzbarrieren, die Zerstörung von Fluchtwegen und die Inkaufnahme von Tausenden Toten sind keine Lösungen. Krieg ist nicht mit Krieg zu bekämpfen. Not und Elend, die Zerstörung der natürlichen Lebensbedingungen auf der Erde sowie Armut und ungerechte Verteilung sind nur durch einen konsequenten Bruch mit der immer noch herrschenden Logik neoliberaler Politik im nationalen und europäischen Rahmen sowie weltweit zu überwinden.

Gleichzeitig sind aber auch gesellschaftliche Stimmen ernst zu nehmen, die darauf hinweisen, dass sie nach Jahren des Sozialabbaus keine weiteren Belastungen mehr tragen können und wollen. Jetzt geht es also auch darum, nachvollziehbaren Ängsten in großen Teilen der Bevölkerung den realen Boden zu entziehen. Ohne eine Revitalisierung des Sozialstaates und ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen droht der Konkurrenzkampf um zu geringe soziale Leistungen und zu wenige Ar-

beitsplätze viele zu noch größeren Verlierern zu machen. Wenn also das beeindruckende Wort der Kanzlerin – „Wir schaffen das“ – nachhaltig und tatkräftig umgesetzt werden soll, dann muss unstrittig sein, dass die Finanzierung vor allem von jenen zu leisten ist, die jahrelang von der Umverteilung von unten nach oben profitiert haben. Auf keinen Fall darf die Lösung der Flüchtlingsfrage mit einem weiteren Sozialabbau einhergehen. Vielmehr ist jetzt ein starker Staat gefordert, der eine funktionsfähige Infrastruktur und Sozialpolitik für alle bereitstellt.

Erfolgreiche Migrations- und Integrationspolitik erfordert den Ausbau des Sozialstaates, Zugang zu Bildung und die Teilhabe am Arbeitsmarkt. Auch wenn Deutschland seit den 1960er Jahren ein Einwanderungsland ist – jede fünfte Einwohnerin bzw. jeder fünfte Einwohner in Deutschland hat einen Migrationshintergrund –, heißt das noch lange nicht, dass Integration und Migration in jedem Fall gelungen sind. Dabei ist auch zu beachten, dass Arbeit allein keine gelungene Integration in die Gesellschaft garantiert.

Trotz aller Bekenntnisse, Flüchtlingen aufnehmen zu wollen, ist festzustellen, dass die finanziell ausgezehrten Kommunen mit der Aufnahme des Flüchtlingsstroms derzeit überfordert sind. Nur notdürftig wird den geflüchteten Menschen in den Kommunen mit Verpflegung und einer provisorischen Unterbringung in Zelten, Turnhallen, Schulen und Kasernen geholfen. Die menschenverachtenden Exzesse gegen Flüchtlinge und deren Unterkünfte, aber auch die Wahlerfolge rechtsextremer und rechtspopulistischer Parteien, in Deutschland wie in fast allen EU-Staaten, sind hier evident und das Gegenteil einer Willkommenskultur.

Die im Zuge der Flüchtlingsmigration an die inzwischen weniger tragfähigen sozialstaatlichen Strukturen gestellten Anforderungen sind gewaltig. Und dies umso mehr, als die Integration der Flüchtlinge weit komplexer ist als der einfache Ausbau vorhandener Strukturen. In Deutschland ist das miserable Management der Flüchtlingsströme zum Symbol des Staatsversagens geworden. Das Management der Flüchtlingsmigration macht dabei die ohnehin vorhandenen Schwachstellen des Systems überdeutlich – die Folgen eines durch neoliberale Politik ausgedünnten Staates treten deutlich hervor.

KAPITEL 2

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert in dieser Situation von der Bundesregierung ein klares Bekenntnis zu mehr Sozialstaat. In Deutschland ist ein öffentliches Investitions-, Beschäftigungs- und Umbauprogramm nicht nur angesichts der Flüchtlingsmigration überfällig. Der aktuelle Bundeshaushalt sieht Mehrausgaben für Flüchtlinge vor; solche Ausgaben sind auch für die kommenden Jahre zu veranschlagen. Zugleich ist eine grundsätzliche, dauerhafte Expansion und Aufwertung des Staates angesichts der neuen Anforderungen an die Gesellschaft notwendig. Dazu ist die derzeitige finanzpolitische Situation günstig. Konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen und gleichzeitige Ausgabenentlastungen durch die Niedrigzinsphase haben sogar unter der makroökonomisch kontraproduktiven Schuldenbremse einen nennenswerten finanzpolitischen Handlungsspielraum entstehen lassen.

Die Dublin-Verordnungen und das Schengen-Abkommen setzen zusammen auf die Sicherung der EU-Außengrenzen und die Reisefreiheit innerhalb der Schengen-Länder. Mit den Dublin-Verordnungen, die mehrmals verändert wurden, waren Asylanträge vor allem in solchen Staaten zu stellen, die eine EU-Außengrenze haben. Das Schengen-Abkommen setzt auf den kontrollfreien Grenzverkehr zwischen den Mitgliedsländern des Schengen-Raumes. Es gibt also Reisefreiheit innerhalb dieses Raumes, nach außen werden die EU-Grenzen aber gesichert. Die EU ist so gewissermaßen zu einer Festung gegenüber einzelnen Drittstaaten geworden.

Natürlich muss die Verteilung der Flüchtlinge in Europa ein Thema bleiben. Eine öffentliche Diskussion über die entscheidenden Fluchtsachen, die bisher weitgehend im Diskurs ausgeblendet werden, ist dringlich. Kriege und die Verarmung von Staaten aus der „Dritten Welt“ müssen hier in den internationalen Politikfokus gerückt werden. Auch das Versagen der deutschen und europäischen Kli-

maschutz- und Waffenexportpolitik gehört auf die Anklagebank, genauso wie religiöser Fanatismus. Dringend geboten ist auch, dass der UNHCR mit ausreichenden Finanzressourcen ausgestattet wird. Das Flüchtlingshilfswerk hatte für das Jahr 2014 einen Finanzbedarf von 5,3 Milliarden US-Dollar gemeldet – Deutschland, als wichtige Industrienation, hat dieses Projekt mit gerade einmal 139 Millionen US-Dollar unterstützt (UNHCR 2016).

2.1 Flucht ist keine freiwillige Migration

Flucht ist kein Hobby. Die aktuelle Zuwanderung unterscheidet sich deutlich von der klassischen Arbeitsmigration, der traditionellen grenzüberschreitenden Familienzusammenführung und der zielgerichteten Einwanderung. Die Asylsuchenden aus verschiedenen Herkunftsländern haben höchst unterschiedliche Motive für eine Zuwanderung nach Deutschland. In der Literatur wird Flucht vor allem mit sogenannten Push-Faktoren begründet, die das Leben im Heimatland schwierig oder gar unmöglich machen. Tatsächlich führen Bürgerkriege und durch Regime-Changes destabilisierte Staaten, aber auch Armut, ungerechter Welthandel, Umweltzerstörungen, Diskriminierung, religiöse und politische Verfolgung nun schon seit vielen Jahren zu erheblichen Flüchtlingsströmen. Es scheint, als ob die zunehmend militarisierte Außenpolitik nach den Anschlägen des 11. September 2011 (z.B. die Angriffe westlicher Staaten auf Afghanistan, Irak und Libyen) und eine jahrzehntelange neoliberal-ideologische Verschärfung von Deregulierung, Umverteilung nach oben und Wohlfahrtsstaatsabbau die Krisenhaftigkeit befeuern. Dazu kommen die Folgen der Globalisierung, in deren Zuge Industrienationen und besonders die EU-Handelspolitik zu einer weiteren Destabilisierung der ökonomischen Basis beispielsweise in den afrikanischen Staaten beigetragen haben (siehe z.B. Kipping 2016). Dazu dürfte in vielen Fällen auch die interessengeleitete – gewissermaßen imperiale und durch postkolonialen Habitus gekennzeichnete – sogenannte Entwicklungspolitik beigetragen haben (siehe z.B. Easterly 2009). Aus der Sicht

KAPITEL 2

von Individuen ist es rational, sich der facettenreichen strukturellen Gewalt entziehen zu wollen. Tatsächlich sind die jetzt diskutierten Flüchtlingsströme nicht neu. Eine große Gruppe der Bürgerkriegsflüchtlinge landet vor allem in den riesigen Lagern im Vorderen Orient (z.B. in der Türkei, im Libanon oder in Jordanien), eine kleinere Gruppe schafft es bis in die EU und eine noch kleinere Gruppe bis nach Deutschland. Nur das ist neu.

Die Datenlage zur Flüchtlingsmigration nach Deutschland ist dürftig. Unterschiedliche Quellen liefern unterschiedliche Angaben – klar ist nur, 2015 sind viele Menschen nach Deutschland gekommen. In jenem Jahr haben 476.469 Menschen einen Asylantrag in Deutschland gestellt. Das sind mehr als doppelt so viele wie im Jahr zuvor (plus 135 Prozent). Die meisten dieser Menschen kamen aus dem Bürgerkriegsland Syrien (162.510 bzw. 34 Prozent). Die zweitgrößte Gruppe kam aus Albanien (54.762), gefolgt von Menschen aus dem Kosovo (37.095) und Afghanistan (31.902). Die Ausnahmeregelung beim Dublin-Verfahren gilt nur für Menschen aus Syrien. Die Zahl der im Jahr 2015 registrierten Flüchtlinge liegt mit 1.091.894 Menschen mehr als doppelt so hoch wie die Zahl der Asylsuchenden (vgl. Bundesministerium des Innern). Dabei dürfte es auch zu vielen Doppelzählungen gekommen sein.

Nach offiziellen Angaben lebten im Jahr 2014 knapp sechs Millionen Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, etwa die Hälfte davon waren Frauen. Die aktuelle Flüchtlingsmigration lässt einen anderen Geschlechtermix erkennen; es ist davon auszugehen, dass es sich in der überwiegenden Mehrzahl um männliche Flüchtlinge handelt. Das berufliche Bildungs niveau aller „Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer“ lag mit einem Akademikeranteil von 37 Prozent deutlich oberhalb des Bildungsniveaus der deutschen Mehrheitsgesellschaft (21 Prozent) (Brücker u.a. 2015a, S. 4). Obwohl eine belastbare Daten-

lage nicht vorhanden ist, deutet vieles darauf hin, dass sich die Qualifikationsstruktur der aktuell asylsuchenden Flüchtlinge aus Nicht-EU-Ländern weitgehend anders darstellt. Das IAB taxierte im Juni 2015 den Anteil der gemeldeten erwerbsfähigen Personen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung aus „Asylzugangsländern“ auf 58 Prozent. Vor diesem Hintergrund kann von einer größeren Gruppe an Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen ohne abgeschlossene Berufsausbildung ausgegangen werden – dies unterscheidet sie erheblich von EU-Migrantinnen und -Migranten (Brücker u.a. 2015b, S. 8). In der Folge werden erhebliche Qualifizierungsmaßnahmen notwendig sein. Je früher diese einsetzen, desto besser werden sie wirken. Um jedoch Qualifizierungsmaßnahmen sinnvoll durchzuführen, sind Bleibeperspektiven notwendig. Asylverfahren sind schon vor diesem Hintergrund deutlich zu beschleunigen und zu vereinfachen.

2.2 Erneuerung des Sozialstaates

Die Flüchtlingsmigration stellt Staat und Gemeinwesen vor gewaltige Herausforderungen. Keine staatliche Ebene wird sie dadurch bewältigen können, dass das eigene Personal nur in geringem Umfang aufgestockt wird und man sich im Übrigen auf Wohlfahrtsverbände, Fremdfirmen und die stete Verfügbarkeit freiwillig Tätiger verlässt. Die Integration der Flüchtlinge ist eine hochkomplexe Herausforderung. Es geht nicht nur um wirtschaftliche und soziale, sondern auch um kulturelle Integration. Wenn die seit den 1990er Jahren massiv gestiegene Ungleichheit bei Einkommen, Vermögen, Bildung und Gesundheit nicht eingedämmt wird, können Flüchtlinge schnell zur Projektionsfläche für sozialen Frust und soziale Abstiegsängste missbraucht werden. Ein Klima der Aggressivität und von rassistischen Aufwallungen würde dann jedes Bemühen konterkarieren.

KAPITEL 2

Diese Gefahr ist sehr real. Um derartigen Negativspiralen wirksam vorzubeugen, darf Flüchtlingshilfe nicht als isolierte Aufgabe betrachtet werden. Integration kann nur gelingen, wenn von der Kinderbetreuung und der Bildung über kulturelle Angebote bis zur Gesundheitsversorgung Dienste niedrigschwellig so bereitgestellt werden, dass sowohl Flüchtlinge als auch Einheimische gleichermaßen davon profitieren. „Gute öffentliche Dienste für alle“ muss das Motto sein. Alles andere wäre ein Programm zur Beförderung von Ressentiments und von Verteilungskämpfen zwischen den bisher schon sozial Benachteiligten und den neu hinzugekommenen Unterstützungsbedürftigen – ein Programm des Scheiterns also.

Die mit der Integration verbundenen Herausforderungen treffen auf eine seit mehr als zwei Dekaden planmäßig ausgezehrte öffentliche Verwaltung. Prioritär geht es der Finanzpolitik von Bund und Ländern schon lange nicht mehr um die zukunftsgerechte Gestaltung des öffentlichen Gemeinwesens, sondern um eine Politik des Staatsrückzuges aus der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Zu diesem Zweck wurden zunächst die Steuern massiv gesenkt, danach wurde die „Goldene Regel“ der Investitionsfinanzierung durch Kreditaufnahmen verfassungsrechtlich abgeschafft (sogenannte Schuldenbremse). Zu diesem Zweck wurden auch Vermögensbestände, darunter mehr als eine Million Wohnungen, durch Veräußerung dem Privatsektor zugeführt. Das Ziel, so eine Reduktion der Staatsausgabenquote um mehrere BIP-Prozentpunkte zu erzwingen, konnte zwar erreicht werden (Durchschnitt der Dekade 1991–2000: 48,3 Prozent; Durchschnitt der Dekade 2005–2014: 45,0 Prozent des BIP; Quelle: Eurostat). Der Preis für das Gemeinwesen allerdings ist hoch. Zum einen unterblieben notwendige öffentliche Investitionen; die Infrastruktur wird seit Jahren auf Verschleiß gefahren. Zum anderen folgt die Personalpolitik dem neoliberalen Leitbild vom subsidiären Gewährleistungsstaat. Der Staat baute als Arbeitgeber Personal so weit ab, dass in weite Bereiche der öffentlichen Dienstleistungsproduktion Regime der Mängelverwaltung Einzug hielten. Anfang der 1990er Jahre gab es im öffentlichen Dienst bundesweit 6,7 Millionen Beschäftigte, darunter 2,1 Millionen bei den Kommunen. Für Arbeitnehmerentgelte wandte die öffentliche Hand

nur etwas mehr als neun Prozent des BIP auf, was innerhalb der EU schon damals (nach den baltischen Ländern) der viertniedrigste Wert war; im EU-Durchschnitt wurden elf Prozent des BIP aufgewandt. Im Jahr 2014 jedoch bildete Deutschland mit einem Anteil der Personalausgaben von nur noch 7,7 Prozent des BIP innereuropäisch gemeinsam mit Rumänien das Schlusslichtduo. An drittletzter Stelle folgt die Slowakei mit einem Anteil von 8,7 Prozent.

Der Personalabbau erfolgte schwerpunktmaßig in der Zeit bis 2005. Um mehr als zwei Millionen auf nur noch 4,6 Millionen Beschäftigte wurde das Personal des öffentlichen Dienstes bis dahin abgebaut. Im OECD-Vergleich hatte Deutschland schon vorher keinen großen öffentlichen Sektor, zählte jetzt aber erst recht zu der Ländergruppe mit den geringsten Anteilen von bei öffentlichen Arbeitgebern Beschäftigten (Quelle: ILO). Dem Gerede vom angeblich (zu) großen öffentlichen Sektor tat dies jedoch keinen Abbruch. Die Personalplanung der Bundesländer wie auch der allermeisten Kommunen kannte weiter nur eine Richtung: „Die Zahl der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst muss schrumpfen“, so der damalige niedersächsische Ministerpräsident Christian Wulff (CDU) im Frühjahr 2006. Bis 2008 ging der Abbau weiter. Danach stieg die Beschäftigungszahl im Saldo bis 2014 zwar wieder leicht an (plus 75.000 Personen). Dahinter stand jedoch weniger eine Trendwende als vielmehr ein Saldeneffekt. Der Ausbau der Kinderbetreuung wie auch von Ganztagschulangeboten und der Hochschulausbildung erzwang Personalzuwächse bei Lehr- und Erziehungskräften. Diese blieben weit hinter dem Bedarf zurück und erfolgten auch nur zum Teil bei öffentlichen Arbeitgebern, gleichwohl überkompensierte dieser sektorale Personalzuwachs den in anderen Aufgabenfeldern weiter betriebenen Personalabbau.

Die Herausforderung, weit über eine Million Flüchtlinge in die deutsche Gesellschaft zu integrieren, trifft also auf einen personell ausgezehrten öffentlichen Sektor. Umso wichtiger sind daher zivilgesellschaftliche Strukturen. Die Freie Wohlfahrtspflege ist mit ihren etwa 1,5 Millionen haupt- und rund drei Millionen ehrenamtlichen Tätern ein Kernbestandteil der Zivilgesellschaft in Deutschland. Sie agiert jenseits von Markt und Staat. Ihre Mitgliedsorganisationen und Glie-

KAPITEL 2

derungen haben vor Ort gemeinsam mit Hunderttausenden ehrenamtlich Tätigen die Herausforderung des Zustroms Zuflucht Suchender vom ersten Tag an angenommen. Wie auch auf anderen Feldern der sozialen Arbeit bilden die Aktivitäten und Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege auch in der Flüchtlingsfrage ein weitverzweigtes Netz. Die Freie Wohlfahrtspflege ist dabei in den unterschiedlichen Ankunfts- und Integrationsphasen für Flüchtlinge aktiv: Die Arbeitsbereiche reichen von der Erstunterbringung und Versorgung der Flüchtlinge über Sprachkurse, Landeskunde und Wohnungsbeschaffung bis zum Einstieg in Bildung und Ausbildung. Diese Organisationen bemühen sich darum, die Flüchtlinge so früh wie möglich in die eigene Arbeit einzubeziehen. Sie sorgen nach Kräften dafür, möglichst früh und möglichst für jeden einzelnen Flüchtling Wege aus dem „Krisenmodus“ zu finden und Übergänge zur Normalität zu schaffen.

Auch ohne Flüchtlingszuwanderung agierte der Staat vielerorts am Rande der Überlastung. Inzwischen ist er selbst zu einer halbwegs geordneten Flüchtlingsregistrierung kaum in der Lage. Zum Symbol von Staatsversagen wurde das Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales (Lageso). Das Amt war im Jahr 1998 mit einem Bestand von 1.128 Stellen neu organisiert worden. Bis zum Ende der Großen Koalition unter dem Regierenden Bürgermeister Eberhardt Diepgen (CDU) konnte es den gewachsenen Aufgaben entsprechend einen kleinen Stellenzuwachs realisieren; als SPD und PDS/Linkspartei im Jahr 2001 die Regierung übernahmen, verfügte das Amt über 1.179 Stellen. Die in der Folge betriebene Personalpolitik war durch einen radikalen Stellenabbau geprägt. Ein Drittel der Stellen (376) verlor das Amt während der rot-roten Koalitionsdekade. Auf Rot-Rot folgte die jetzige Große Koalition. Unter weiterhin sozialdemokratischer Führung beließ sie es bei den noch etwas mehr als 800 Stellen (Quelle: Lageso, Jahresberichte 2003 bis 2014). Über die Jahre gab es zuhauf Signale der Überforderung. Sie wurden jedoch geflissentlich ignoriert. Auch als sich spätestens ab Ende 2013, Anfang 2014 die Unhaltbarkeit der Zustände kaum noch verbergen ließ, sah der Senat weiter keinen Anlass, um entschlossen gegensteuern. Man ließ es auf den Kollaps ankommen. Erst als das Chaos mit Überstunden und Heerscharen an

freiwilligen Helferinnen und Helfern allein nicht mehr zu bannen war, wurde das Personal aufgestockt. Das überhastet rekrutierte Personal trifft nun aber auf eine teilweise kollabierte Organisation, die die notwendige Personaleinarbeitung ebenso wenig leisten kann wie den zielgerichteten Einsatz der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die massive Austeritätspolitik, für die in der Hauptstadt alle Parteien eine Mitverantwortung tragen, rächt sich bitter.

Der integrationsbezogene Personalbedarf entsteht primär in den Kommunen, in geringerem Umfang auch bei den Bundesländern und beim Bund. Die Stellenstärke von Anfang bis Mitte der 1990er Jahre kann als Anhaltspunkt für das, was nötig wäre, herangezogen werden. Gemessen an ihrer damaligen Personalausstattung beschäftigen Kommunen heute je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner über sechs Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weniger und setzen für Löhne und Gehälter einen halben BIP-Prozentpunkt weniger ein (Stand: 2014).

2.3 Kapazitätsausbau ist in zahlreichen Aufgabefeldern erforderlich

Kinderbetreuung: Zigtausende Plätze in Kitas fehlen, Intensivierung des Kita-Ausbaus ist nötig

Nach Einschätzung des Familienministeriums vom Herbst 2015 werden kurzfristig rund 68.000 zusätzliche Plätze in Kindertagesstätten benötigt (Handelsblatt, 25.09.2015). Dem liegt eine zurückhaltende Schätzung zugrunde, sowohl was die angenommene Zahl von Flüchtlingen (800.000 im Jahr 2015) als auch was die Betreuungsquote (Bedarf für 30 Prozent der Kinder und Kleinkinder) angeht. Mit einem höheren Bedarf muss gerechnet werden. Zum einen, weil die Flüchtlingszahlen höher sind, und zum anderen, weil es der Integration dient, wenn Migrantenkinder nicht erst im Kindergartenalter, sondern schon als Ein- oder Zweijährige eine Kindertagesstätte besuchen.

Da von einer Bedarfsdeckung auch ohne Flüchtlingskinder keine Rede sein kann, liegt der tatsächliche Zusatzbedarf bei über 100.000

KAPITEL 2

Plätzen. Es ist erforderlich, dass Bund und Länder ihre für den Kita-Ausbau bereitgestellten Mittel dem Bedarf entsprechend aufstocken. Die Höherbewertung des Erzieherinnenberufs und die Kosten für die Nachwuchsausbildung sind dabei mit abzubilden. Insgesamt geht es um einige zehntausend zusätzliche Kräfte.

Schulen und Hochschulen: Es geht nicht nur um ein Mehr an Lehrkräften

Nach den Schätzungen, die seitens der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im November 2015 publiziert wurden, sind unter den Flüchtlingen rund 180.000 Kinder im schulpflichtigen Alter und an die 200.000 junge Erwachsene im Alter von 18 bis 24 Jahren. Für sie werden Plätze an allgemeinbildenden Schulen, an Berufsschulen, an Hochschulen und in beruflichen Ausbildungsstätten benötigt. Damit nicht genug: Ein Teil der Flüchtlinge benötigt zur Bearbeitung traumatischer Erlebnisse psychologische Betreuung. Es geht also nicht nur um die Einstellung neuer Lehrkräfte, sondern um die Einstellung auch von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie von Psychologinnen und Psychologen. Vor allem in den letztgenannten Bereichen ist Deutschland jedoch ein Entwicklungsland.

Volkshochschulen und Jugendbildungsarbeit: Finanzielle Austrocknung beenden

Sprachförderung von Anfang an ist unabdingbar. Das ist unstrittig. Integrationskurse aber gehen darüber hinaus. Schätzungen zufolge werden im Jahr 2016 bis zu 400.000 Kursplätze benötigt – mehr als doppelt so viele wie im Vorjahr. Hinzu kommen Angebote der Jugendarbeit nicht nur für die neu nach Deutschland gekommenen und noch kommenden minderjährigen Flüchtlinge, sondern auch für einheimische Jugendliche.

Die Jugendbildungsarbeit gehört zum Aufgabenbereich der weiteren Bildungsarbeit. Ihr Fokus liegt auf der Allgemein- und der Persönlich-

keitsbildung wie auch auf der Entwicklung sozialer Kompetenzen. Im chronisch unterfinanzierten deutschen Bildungssystem hat diese Arbeit, da sie nicht in formale Bildungsabschlüsse mündet, einen schweren Stand – und das mit steigender Tendenz. Den finanziell klammen Kommunen nämlich dient dieser Bereich als Manövriermasse, um für den nicht ausfinanzierten, zugleich jedoch öffentlich stark beachteten Ausbau der Elementarbildung zusätzliche Finanzierungsmittel zu mobilisieren. In der politischen Rhetorik ist zwar viel vom lebenslangen Lernen und vom Wandel zu einer Wissenschaftsgesellschaft die Rede. In der Realität konservativer deutscher Bildungsstaatlichkeit spielt Weiterbildung – zumal dort, wo es um sozial benachteiligte Schichten geht – freilich eine nur bescheidene Rolle. Der reale Mitteleinsatz stagniert nicht nur, sondern ist sogar rückläufig. Nach dem Bildungsförderbericht 2015 wurden die nominalen Ausgaben für den Gesamtbereich der weiteren Bildungsangebote von 6,6 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf 6,4 Milliarden Euro im Jahr 2013 gekürzt. Die kommunalen Ausgaben für Volkshochschulen blieben dabei bei einer Milliarde Euro, die der Jugendbildungsbereich bei 1,7 Milliarden Euro. Sie wurden quasi eingefroren, was real einer Kürzung gleichkommt (Statistisches Bundesamt 2015, Tab. S. 125).

Die in ihrer Leistungsfähigkeit bereits stark geschwächten, zunehmend von Nutzerentgelten abhängigen Volkshochschulen bedürfen einer erheblichen Aufstockung ihrer Eigenmittel, um im gebotenen Umfang Sprach- und verschiedene Arten von Integrationskursen durchführen zu können. Das dafür eingesetzte Personal ist zu verdoppeln. Analoge Herausforderungen stellen sich für die von freien und öffentlichen Trägern geleistete Jugendbildungsbereich.

Familien- und Jugendsozialarbeit: Frühzeitige Intervention baut dem Entstehen von Parallelgesellschaften vor

Nicht wenige Familien werden in den kommenden Jahren Leistungen der Jugendhilfe und Familienfürsorge benötigen. Frühzeitige Intervention ist umso wichtiger, als es gilt, das Entstehen von Parallelgesellschaften, die sich aus Familienclans zusammensetzen, zu verhindern.

KAPITEL 2

Besonders schutzbedürftig sind unbegleitete Minderjährige. Sie müssen an jenen Orten vom jeweiligen Jugendamt in Obhut genommen werden, an denen sie sich bei den Behörden melden oder aufgegriffen werden. Für diese Jugendlichen werden dann Plätze in Gastfamilien und auch in Heimen benötigt. Die Kapazitäten von Plätzen in Heimen und betreuten Wohnungen sind zu verstärken. Rechtlichen Änderungen mit dem Ziel, die Betreuung auf Billiglösungen umzustellen, die dem Integrationsgedanken abträglich sind, erteilt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Absage.

Gesundheitsdienste: Wiederaufbau funktionsfähiger Strukturen nötig

Knapp 400 Gesundheitsämter gibt es in Deutschland. Die Zahl der dort Beschäftigten wurde von über 20.000 auf rund 17.000 ausgedünnt. Seit Jahren befinden sich die öffentlichen Gesundheitsdienste im Zangengriff. Auf der einen Seite werden die wahrzunehmenden Aufgaben (Vorsorgeuntersuchungen von Kindern, Schuleinganguntersuchungen, Gruppen-Zahnprophylaxe, Überwachung der Krankenhaushygiene, Impfschutz usw.) in dem Maße schwieriger, wie sich die Gesellschaft sozial polarisiert; auf der anderen Seite reagiert die Politik nicht mit Personalverstärkung, sondern baut Stellen ab. Mehraufgaben sollen eben, so das zynische Kalkül, im Wege der Effizienzsteigerung erledigt werden. Das Ökonomisierungskalkül geht aber nicht auf. Weil die Dienste an ihren Kapazitätsgrenzen angelangt sind, können selbst die gesetzlichen Aufgaben nur noch eingeschränkt erledigt werden. Für Flüchtlingskinder bedeutet dies: Sie müssen über Wochen und Monate auf Untersuchungen (Vorsorgeuntersuchung, schulärztliche Untersuchung) warten. In Berlin etwa gab es schon Anfang 2014 Alarmrufe, weil über 400 Stellen fehlten. Die notwendige Impfung von Flüchtlingen konnte wegen des Personalmangels nur mit erheblicher Verzögerung durchgeführt werden. Passiert ist seither wenig und die Not in der Folge jetzt noch größer. Trotzdem fehlt weiterhin jeder Wille zum entschlossenen Gegensteuern.

*Integration erschöpft sich nicht im Spracherwerb
und der Eingliederung in den Arbeitsmarkt*

Integration erfordert weit mehr als Spracherwerb, einen Platz in der Kita und der Schule sowie die anschließende Integration in den Arbeitsmarkt. All dies sind Basisaufgaben. Gelingende Inklusion in die deutsche Gesellschaft ist darüber allein jedoch nicht zu bewerkstelligen. Es bedarf weiterer Maßnahmen. Dazu gehören Angebote, die teilweise über die Zivilgesellschaft bereitgestellt werden können, wo aber auch öffentliche Einrichtungen von Bibliotheken über Musikschulen bis hin zu Museen und Theatern gefordert sind. Beispiel öffentliche Bibliotheken: Obwohl das öffentliche Bibliothekswesen in Deutschland bei Weitem nicht den von der UNESCO formulierten Zielen entspricht (Manifest der UNESCO von 1994), regiert seit Jahren der Rotstift mit reduzierten Öffnungszeiten, reduzierten Medienbudgets und einer Prekarisierung und Entprofessionalisierung des seit Jahren schrumpfenden Personalbestands. Auf 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner kommen in Deutschland nur 1,4 rechnerische Vollzeitkräfte verglichen mit etwa acht im skandinavischen Durchschnitt (Heintze 2013). Aus der international vergleichenden Migrationsforschung ist aber bekannt, dass auch den öffentlichen Bibliotheken bei der Integration eine wichtige Rolle zukommt. Während der Lesestoff an Schulen meist fremdbestimmt ist, bieten Bibliotheken die Möglichkeit, in einem breiten Fundus die eigene Lieblingslektüre zu entdecken. In Dänemark – der Betrieb öffentlicher Bibliotheken gehört hier wie in allen nordischen Ländern zu den kommunalen Pflichtaufgaben – werden die bibliothekarischen Angebote von Migrantinnen und Migranten intensiver genutzt als von der einheimischen Bevölkerung (Kern 2007). Statt kommunale Bibliotheken weiter auszuhungern, brauchen diese Mittel, um zielgerichtet integrationsorientierte Angebote auflegen zu können. Die tatsächliche Entwicklung freilich geht in eine andere Richtung: In nahezu einem Drittel der Bibliotheken von Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern werden dauerhafte Stellenstreichungen vorgenommen. In Klein- und Mittelstädten liegt der Anteil zwar niedriger. Dies aber nur, weil es hier man-

KAPITEL 2

gels Masse kaum noch etwas zu kürzen gibt: Professionell betriebene Bibliotheken existieren vielfach gar nicht oder nicht mehr. Zu Recht beklagt der Deutsche Bibliotheksverband: „Innovation, Qualifikation und Zukunftsfähigkeit der Bibliotheken sind aufgrund laufend gekürzter Budgets gefährdet.“ (Bericht zur Lage der Bibliotheken 2015, S. 10) In Mecklenburg-Vorpommern etwa wurde das hauptamtliche Personal der Bibliotheken in kommunaler Trägerschaft im Zeitraum von 1998 bis 2014 um mehr als ein Drittel (von 366 auf 240) und damit dreimal so stark abgebaut, wie im gleichen Zeitraum die Bevölkerung von 1,798 Millionen auf 1,597 Millionen schrumpfte (Fachstelle Öffentliche Bibliotheken Mecklenburg-Vorpommern 2015).

Einrichtung von Koordinierungs-, Informations- und Beratungsstellen

Alle Gemeinden, die einige hundert oder tausend Flüchtlinge aufnehmen, benötigen für die Steuerung zunächst der Aufnahme und dann der Integration Anlaufstellen, zum einen für die Flüchtlinge, zum anderen aber auch für die alteingesessene Bevölkerung und die Koordinierung des Einsatzes freiwillig Tätiger. Die Funktion derartiger Stellen muss es auch sein, Flüchtlinge mit praktischem Alltagswissen zu versorgen. Nur so können sie davor bewahrt werden, aus Unkenntnis Opfer windiger Geschäftemacherinnen und Geschäftemacher zu werden (was bereits geschieht), und lernen, im Alltag zureitzukommen.

Keine weitere Privatisierung der inneren Sicherheit

Die Auszehrung des öffentlichen Dienstes machte auch vor der Polizei nicht halt. Wichtige Aufgabenfelder gerieten in der Folge in eine Notlage. So etwa der gesamte Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, aber auch die für das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wichtigen örtlichen Polizeiwachen.

Über 16.000 Stellen wurden seit dem Ende der 1990er Jahre bei Bund und Ländern abgebaut. Parallel dazu florieren – von der breiten Öffentlichkeit kaum wahrgenommen – die Geschäfte der organisier-

ten Wirtschaftskriminalität, und es boomt das Geschäft mit privaten Sicherheitsdiensten zunehmend auch dort, wo es um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben geht. So sind es meist private Wachdienste mit schlecht ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die seitens der Bundesländer mit der Gewährleistung der Sicherheit von Flüchtlingsunterkünften beauftragt werden.

Eine neue Dimension erfährt die schleichende Privatisierung der öffentlichen Sicherheit durch das Auftreten von Bürgerwehren in immer mehr Städten. Mit dem Argument, eine überforderte Polizei entlasten zu wollen, organisieren sich hier selbsternannte Hilfssheriffs. Dies ist eine gefährliche Entwicklung, der umgehend Einhalt geboten werden muss. Die Länder sind aufgefordert, ihre Personalentwicklungskonzepte mit Blick auf die Schaffung einer leistungsfähigen Polizei grundlegend zu revidieren. Die Anwärterzahlen für den Polizeidienst sind auf der Bundes- wie auf der Länderebene massiv dahingehend aufzustocken, dass mittelfristig im zweistelligen Prozentbereich zusätzliches Personal verfügbar ist.

Das Flüchtlings- und Migrationsthema wirft ein ganz neues Licht auf den Wert einer leistungsfähigen öffentlichen Daseinsvorsorge, sowohl für die Bewältigung neuer Herausforderungen als auch ganz generell für den Zusammenhalt einer Gesellschaft. Gerade in der Krise erweist es sich als elementar für das Funktionieren eines Gemeinwesens, dass der öffentliche Dienst in den verschiedenen Aufgabenfeldern leistungsfähig ist. Davon aber kann keine Rede sein. Mehr Geld und die Schaffung neuer Stellen sind jedoch unabdingbar. Getan ist es damit allein allerdings nicht. Wo Ausbildungskapazitäten ausgedünnt wurden, müssen sie erst wieder aufgebaut werden, um wenigstens mittelfristig über Personal mit den erforderlichen Qualifikationen zu verfügen. Für die Zwischenzeit sind Brückenslösungen zu organisieren. Auch gilt: Es geht nicht bloß um die Aufstockung von Personal; genauso wichtig ist die Schaffung effizienter Strukturen des zielgerichteten Personaleinsatzes und eine Sachmittelausstattung, die sich technisch auf der Höhe der Zeit befindet.

2.4 Bezahlbare Wohnungen für alle

In den vergangenen Jahrzehnten ist der Neubau vor allem preiswerter Wohnungen drastisch zurückgegangen. Der soziale Wohnungsbau wurde so zurückgefahren, dass der Bestand von 2,5 Millionen Wohnungen im Jahr 2002 auf 1,4 Millionen Wohnungen im Jahr 2010 sank. Bund und Länder haben zwischen 2002 und 2010 die Fördermittel um 63 Prozent auf jetzt insgesamt eine Milliarde Euro pro Jahr heruntergefahren. Gleichzeitig stieg vor allem in Ballungsräumen der Bedarf an zusätzlichen Wohnungen, der vor allem im preiswerten Segment u.a. durch stark steigende Grundstückspreise und Immobilien spekulationen nicht gedeckt wurde (vgl. *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* 2015).

Obwohl die Bautätigkeit in den vergangenen Jahren wieder zunahm – 2014 wurden 245.000 neue Wohnungen gebaut und damit 50 Prozent mehr als 2010 –, reicht dies noch nicht einmal aus, um den bisherigen Bedarf vor dem Anstieg der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 zu decken. Eine weitere Verschärfung der Wohnungsnot in Ballungsräumen ist wahrscheinlich. Diese Wohnungsnot wird die Integration der Flüchtlinge gefährden und auch zu erheblichen Spannungen zwischen Flüchtlingen und gering verdienenden Einheimischen bei der Wohnungssuche führen. Selbst wenn von der allein für 2015 geschätzten Zahl von bis zu einer Million Asylsuchender nur die Hälfte dauerhaft oder längerfristig in Deutschland bleibt, ist dafür die Schaffung von ca. 150.000 bis 200.000 Wohnungen nötig. Der Bedarf würde also insgesamt auf jährlich 420.000 bis 500.000 zusätzliche Wohnungen steigen. Um diesen Bedarf zu decken, müssen die Kommunen angesichts der Vorlaufzeiten sofort sowohl mit kurz- als auch mit mittelfristigen Maßnahmen beginnen, für die sie auch entsprechende finanzielle Zusagen von Bund und Ländern brauchen.

Oberstes Prinzip muss es dabei sein, möglichst schnell bezahlbare Wohnungen für alle zur Verfügung zu stellen. Dabei sind die Anforderungen, die an den bezahlbaren Wohnraum gestellt werden, für Flüchtlinge und Einheimische ähnlich. Die Integration in den Arbeitsmarkt und die Partizipation an der Gesellschaft sind vor allem dann

leichter möglich, wenn der Wohnraum infrastrukturell gut angeschlossen ist. Deshalb sind die Wohnungsleerstände in strukturschwachen Gebieten gerade nicht attraktiv. Ebenso wenig dürfen Wohnsiedlungen in Randlagen speziell für Flüchtlinge oder Einkommensschwache „hochgezogen“ werden. Die Beispiele von Frankreich und Großbritannien mit ihren „Ghettos“ zeigen deutlich die negativen Auswirkungen davon.

Damit es zu keinem Zielkonflikt zwischen kurzfristigen Maßnahmen und dem langfristigen Integrationsziel kommt, müssen mehrere Maßnahmen gleichzeitig ergriffen werden:

- Nutzung bestehender Wohnungsmöglichkeiten für Einkommensschwache und Flüchtlinge: Beschlagnahme und Umbau von leer stehenden Immobilien, z. B. Bürohäusern; Förderung der Aufnahme von Wohnungssuchenden in Wohngemeinschaften, Privatwohnungen.
- Neubau von Wohnungen durch Nachverdichtung in Städten, z.B. Bebauung von Flachdächern.
- Temporäre Bauten, wenn gleichzeitig Bauträger mit dem Bau dauerhafter Wohnungen beginnen, damit aus Provisorien kein Dauerzustand wird.
- Neubau von Wohnsiedlungen nur in bestehenden Gegenden mit gemischter Bevölkerung und für Haushalte aus unterschiedlichen Einkommensschichten; bei öffentlicher oder steuerlicher Förderung Auflage, einen Teil der Wohnungen an Einkommensschwache zu vermieten.
- Wiederbelebung öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften durch Erhöhung öffentlicher Fördermittel und preiswerten Verkauf öffentlichen Grundbesitzes an sie.
- Stärkung des Genossenschaftsgedankens im Wohnungsbau.

Literatur

Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales (Lageso): Jahresberichte 2003 bis 2014. Im Internet: <https://www.berlin.de/lageso>. Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Vallizadeh, Ehsan (2015a):

KAPITEL 2

- Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt:
Der Stand im September 2015. IAB, Aktuelle Berichte, Nr. 14.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Trübswetter, Parvati (2015b):
Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland.
IAB, Aktuelle Berichte, Nr. 14.
- Bundesministerium des Inneren (2016): 2015: Mehr Asylanträge in
Deutschland als jemals zuvor, Berlin.
- Deutscher Bibliotheksverband: Berichte zur Lage der Bibliotheken,
fortlaufend bis 2015, im Internet: www.bibliotheksverband.de.
- Easterly, William (2009): Can the West Save Africa? In: Journal of
Economic Literature, Nr. 2.
- Eurostat, Datenbestand von „Government revenue, expenditure and
main aggregates“ [gov_a_main], ab 2005: [gov_10a_main]; Update
22.01.2016.
- Heintze, Cornelia (2013): Die Straße des Erfolgs: Rahmenbedingungen,
Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandi-
navischen Vergleich, Marburg.
- Kern, Patricia (2007): Bibliotheken und Integration von Migranten in
Dänemark, in: Bibliotheksdienst, 41 (2), S. 121–135.
- Kipping, Katja (2016): Nicht immer mehr, sondern ganz anders. Wa-
rum uns die Flüchtlingsbewegung die Systemfrage stellt, in: Blätter
für deutsche und internationale Politik, Nr. 2.
- OECD (2013): Government at a Glance 2013, Paris.
- OECD (2015): Government at a Glance 2015, Paris.
- Schönball, Ralf (2014): Berliner Gesundheitsdienst krankt – Kein Per-
sonal für nötige Polio-Impfungen für Flüchtlinge, in: Tagespiegel,
21.01.2014.
- Statistisches Bundesamt (2015): Bildungsfinanzbericht 2015, Wies-
baden.
- Statistisches Bundesamt: Personalstandstatistik (Fachserie 14, Reihe
6), fortlaufend bis 2015, Wiesbaden.
- UNHCR (2016): Finanzierung, im Internet: <http://www.unhcr.de/unhcr-finanzierung.html>.
- Wulff, Christian (2006): Niedersachsens Ministerpräsident im Inter-
view, in: Focus vom 20.03.2006, S. 25.

3 Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik – zwei dauerhafte Herausforderungen

Die Zuwanderung von Flüchtlingen trifft auf einen sich durchaus erholenden Arbeitsmarkt. Das ändert aber nichts an der weiter bestehenden Massenarbeitslosigkeit. Insgesamt fehlen an die fünf Millionen Arbeitsplätze. Besonders dramatisch ist der weiterhin hohe Bestand von über einer Million Langzeitarbeitslosen. Angesichts dieser Zahlen wird deutlich, dass ohne weitere Maßnahmen die Flüchtlinge zu einem steigenden Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt führen werden. Vor allem der Ausbau des prekären Sektors mit „billigen“ Flüchtlingen muss verhindert werden. Der Mindestlohn muss uneingeschränkt auch für Flüchtlinge gelten.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert eine breite gesellschaftliche Initiative zur Schaffung von guter öffentlich geförderter Beschäftigung. Sie kann soziale Teilhabe ermöglichen und aus Armut herausführen. Eine solche Initiative reicht aber nicht aus. Auch schon vor dem verstärkten Zustrom von Flüchtlingen hat die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ein Investitions- und Ausgabenprogramm sowie Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit gefordert. Angesichts der veränderten Situation werden diese Forderungen nur noch dringlicher.

3.1 Arbeitslosigkeit bleibt drängendes Problem

Die Zuwanderung von Flüchtlingen trifft auf einen sich erholenden Arbeitsmarkt. Ein Wachstum von 1,7 Prozent, verbunden mit einer sehr schwachen Produktivitätsentwicklung (was eine sehr niedrige Beschäftigungsschwelle bedeutet), führt aktuell zu einer wachsenden Beschäftigung und einer sinkenden Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig konnte der Trend zur weiteren Prekarisierung auf dem Arbeitsmarkt zumindest gestoppt werden. Die Flüchtlingsbewegung hat sich im Jahr 2015

KAPITEL 3

noch kaum auf dem Arbeitsmarkt niedergeschlagen. Zusammen mit den (gegenläufigen) Effekten aus der demografischen Entwicklung ist das Erwerbspersonenpotenzial nur um 100.000 Personen gestiegen.

Die Zahl der Erwerbstätigen ist um 0,8 Prozent auf 43 Millionen gestiegen, die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SV-Beschäftigten) um zwei Prozent auf 30,8 Millionen. Nachdem er Jahre lang zurückging, steigt damit der Anteil der SV-Beschäftigten an allen Erwerbstätigen wieder an. Mit 71,5 Prozent lag er im Jahr 2015 aber noch deutlich unter dem Anteil von 74,1 Prozent im Jahr 1995. Ungebrochen ist dagegen der Trend zu wachsender Teilzeitbeschäftigung.

Diese positiven Tendenzen werden in der öffentlichen Debatte (und in der medialen Darstellung) seit Jahren dazu missbraucht, das weiter drängende Problem der Massenarbeitslosigkeit komplett auszublenden. Im Jahr 2015 waren durchschnittlich 2,8 Millionen Menschen offiziell als arbeitslos registriert. Das waren zwar fast 200.000 weniger als noch im Jahr 2011, aber es bleibt ein riesiges Heer von Menschen ohne Perspektiven. Die Arbeitslosenquote (bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen) betrug 7,1 Prozent (nach 7,5 Prozent im Jahr 2014). Die von der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgewiesene Unterbeschäftigung betrug 3,6 Millionen Menschen. Rechnet man unerfüllte Wünsche nach längerer Arbeitszeit hinzu, so fehlen an die fünf Millionen Arbeitsplätze. Besonders dramatisch ist der weiterhin hohe Bestand an Langzeitarbeitslosen.

Im Jahr 2015 waren in Deutschland 1,04 Millionen Personen offiziell bei der BA als langzeitarbeitslos registriert. Diese Menschen waren seit einem Jahr oder länger arbeitslos; dies entspricht einem Anteil von 37,2 Prozent aller 2,8 Millionen Arbeitslosen nach offizieller Zählweise der BA. Hierbei sind nicht diejenigen Arbeitslosen berücksichtigt, die sich in Weiterbildungsmaßnahmen befanden, kurzfristig erkrankt waren oder langzeitarbeitslos und älter als 58 Jahre waren. Ebenfalls nicht berücksichtigt ist hier die stille Reserve von Arbeitslosen, die sich nicht bei der BA melden. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen war im Jahr 2015 nur wenig geringer als im Jahr 2010 (minus neun Prozent) – anders als die Zahl der registrierten Arbeitslosen insgesamt, die seit 2010 deutlicher – um gut 14 Prozent – zurückgegangen ist.

Seit 2012 ist überhaupt kein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit mehr zu verzeichnen. Infolge dieser Entwicklung hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen am Arbeitslosenbestand seit 2010 stetig von 35,2 Prozent auf 37,2 Prozent erhöht.

Dabei wird die Zahl der Langzeitarbeitslosen systematisch unterschätzt. Als Langzeitarbeitslose werden nämlich nur diejenigen gezählt, die durchgehend ein Jahr und länger arbeitslos sind. Nur wenn die Arbeitslosigkeit z.B. wegen Krankheit oder Sperrzeit für weniger als sechs Wochen unterbrochen wird, werden Phasen der Arbeitslosigkeit zusammengerechnet. Bei einer Unterbrechung von mehr als sechs Wochen – egal aus welchem Grund – beginnt die Messung wieder von vorne. Phasen vor und nach einer Unterbrechung werden nicht mehr zusammengezählt, und die Betroffenen gelten zunächst wieder als Kurzzeitarbeitslose.

Obwohl die Hartz-Reformen einmal mit der Begründung eingeführt wurden, die Aussichten gerade von Langzeitarbeitslosen zu verbessern, fehlt ihnen bis heute faktisch jede Perspektive. Nur ein sehr kleiner Teil derjenigen, die Langzeitarbeitslosigkeit überwinden oder unterbrechen können, haben einen neuen Job auf dem regulären Arbeitsmarkt gefunden. Weit über 80 Prozent aller Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit sind auf andere Gründe zurückzuführen, etwa auf einen Rückzug vom Arbeitsmarkt in die sogenannte stille Reserve oder Rente, eine längere Krankheit oder eine Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen. Die Chance auf reguläre Beschäftigung ist für Langzeitarbeitslose sehr gering: In den vergangenen Jahren gelang monatlich etwa neun Prozent aller Kurzzeitarbeitslosen (Arbeitslosigkeit unter einem Jahr) die Aufnahme einer ungeförderten Beschäftigung. Von den Langzeitarbeitslosen überwinden nur 1,4 Prozent je Monat die Arbeitslosigkeit. Dabei hat sich die Abgangsrate dieser Gruppe seit 2010 deutlich verschlechtert, vor fünf Jahren lag sie noch bei zwei Prozent (IAB-Kurzbericht 20/2015).

Aufgrund dieser sehr eingeschränkten Definition von Langzeitarbeitslosigkeit ist die Aussagekraft einer anderen Statistik größer – der Leistungsbezug nach SGB II. Im Jahr 2015 gab es in Deutschland 4,4 Millionen erwerbsfähige ALG-II-(Hartz-IV-)Bezieherinnen und

KAPITEL 3

-Bezieher. Nur knapp die Hälfte der Letztgenannten ist tatsächlich auch als arbeitslos registriert. Die Verbleibenden sind nicht arbeitslos gemeldet, da sie entweder erwerbstätig sind (meist als „Aufstocker“ in Teilzeitbeschäftigung) oder dem Arbeitsmarkt vorübergehend nicht zur Verfügung stehen, z.B. aufgrund von Maßnahmen der BA, von Betreuungsverpflichtungen oder wegen Krankheit.

Von den 4,4 Millionen erwerbsfähigen Hartz-IV-Empfängerinnen und -Empfängern haben 2,8 Millionen seit mindestens zwei Jahren ALG II erhalten. Trotz eines deutlichen Rückgangs der Empfängerinnen und Empfänger von ALG II seit 2010 ist die Zahl der Langzeitbezieherinnen und -bezieher sowohl absolut als auch relativ gewachsen. Inzwischen erhalten 64,4 Prozent aller erwerbsfähigen ALG-II-Empfängerinnen und -Empfänger seit mindestens zwei Jahren Leistungen, im Jahr 2010 waren es noch 55,5 Prozent (2,75 Millionen Betroffene). Ein Ausstieg aus Hartz IV gelingt somit immer seltener – ganz anders, als es die insgesamt leicht rückläufige Entwicklung der Gesamtarbeitslosenzahlen zunächst vermuten lässt. Das mit den Hartz-Reformen verfolgte Ziel, durch mehr Druck auf Erwerbslose Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, hat sich als Illusion erwiesen. Die ausschließliche Orientierung in Richtung erster Arbeitsmarkt ist offensichtlich für viele Arbeitslose nicht erfolgversprechend. Langzeitarbeitslosigkeit kann auch nicht allein auf mangelnde Qualifizierung zurückgeführt werden: Immerhin verfügt die Hälfte der Betroffenen über eine abgeschlossene Ausbildung oder ein Studium.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Flüchtlingstragödie muss eine breite gesellschaftliche Initiative zur Schaffung von guter öffentlich geförderter Beschäftigung entwickelt werden. Sie kann soziale Teilhabe ermöglichen, aus der Armut herausführen und ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen für geringqualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer sein. Sie kann zugleich jenseits und ergänzend zu bestehenden Beschäftigungsverhältnissen in vielen Bereichen gesellschaftliche Bedarfe aufgreifen und ermitteln. Der Bedarf an gemeinwohlorientierter Arbeit ist groß, vor allem im sozialen und kulturellen Bereich.

Auch im Bereich der Wohlfahrtsverbände wird derzeit wieder verstärkt über einen sozialen Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose diskutiert. Der Hochschullehrer Stefan Sell hat in diesem Zusammenhang ein Konzept vorgelegt, das auf große Resonanz beim Paritätischen Wohlfahrtsverband, aber auch bei Teilen von SPD und Grünen stößt. Doch dieses Modell ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive äußerst kritisch zu sehen: Das Sell-Konzept sieht vor, dass bis zu 400.000 Langzeitarbeitslose von Unternehmen auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigt werden sollen. Der Lohn der Betroffenen wird von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern gezahlt, zum großen Teil finanziert durch eine Umwandlung der bisherigen Hartz-IV-Leistungen des Personenkreises in einen Lohnzuschuss („Aktiv-Passiv-Tausch“). Bisher vorhandene Beschränkungen öffentlich geförderter Beschäftigung – die bislang geförderten Arbeitsverhältnisse sollen zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen – sollen entfallen, da sie sich als wenig praxistauglich erwiesen hätten.

Bisher kaum erörtert werden allerdings die ausgesprochen negativen gesamtwirtschaftlichen Folgewirkungen des Konzeptes. Entscheidend ist die Antwort auf folgende Fragen: Warum sind so viele Menschen jahrelang im Hartz-IV-System ohne Chance auf einen regulären Job? Liegt es an mangelnder Qualifikation und persönlichen Problemen der Betroffenen, wie häufig behauptet wird? Nach Ansicht von Sell ist die individuelle Minderleistung der Langzeitarbeitslosen ursächlich. Diese Annahme ist jedoch falsch. Es liegt nicht an den einzelnen Personen, sondern an einem massiven Mangel an Erwerbsarbeit. Die offiziellen Arbeitslosenzahlen von knapp 2,8 Millionen Betroffenen zeigen nur die halbe Wahrheit. Rund eine Million Personen tauchen hier nicht auf, weil sie sich in Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit befinden oder sich aufgrund anhaltender Erfolglosigkeit bei der Arbeitssuche nicht (mehr) arbeitslos melden. Genauso schwerwiegend, aber wenig diskutiert, ist ein weiteres Problem: Inzwischen ist jede bzw. jeder dritte abhängig Beschäftigte in Teilzeit erwerbstätig, insgesamt sind das 14,7 Millionen Personen. Nach belastbaren Umfragen würde gut die Hälfte von ihnen ihre Arbeitszeit gerne ausweiten. Rechnet man alle Wünsche nach mehr Arbeit – der registrierten Arbeitslosen, der Un-

KAPITEL 3

terbeschäftigte und der sogenannten Stillen Reserve – zusammen, so fehlen in Deutschland rund fünf Millionen Vollzeitarbeitsplätze. Die tatsächliche Arbeitslosigkeit ist damit fast doppelt so hoch wie die offiziell ausgewiesene.

Es ist schlicht unmöglich – unter den aktuellen politischen Rahmenbedingungen einer neoliberalen Wirtschaftspolitik –, auch nur annähernd jede und jeden zu beschäftigen. Von dieser Tatsache wird abzulenken versucht, indem die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit individualisiert wird: Die Betroffenen sind angeblich nicht qualifiziert, nicht motiviert oder nicht leistungsfähig genug. Das jedoch ist schlicht Unsinn. Auch wenn die gesamte Erwerbsbevölkerung in Deutschland 30 Jahre alt und topfit wäre sowie ein Studium abgeschlossen hätte – für rund fünf Millionen gäbe es keine Arbeit. Am Arbeitsmarkt findet folglich ein Verdrängungsprozess statt – besser Qualifizierte nehmen auch Jobs weit unterhalb ihrer Qualifikation an. Fast ein Fünftel der Fachkräfte arbeitet hierzulande unter seinem formal erworbenen Qualifikationsniveau. Damit liegen beachtliche Qualifikationsreserven brach, die aktuell von den Betrieben nicht abgerufen werden (DGB Arbeitsmarkt aktuell 2/2014). Höhere Bildungsabschlüsse verbessern somit nur die individuellen Erfolgsaussichten am Arbeitsmarkt, sie sind aber kein geeignetes Mittel, um die Unterbeschäftigung in Deutschland insgesamt zu vermindern.

Die Unternehmen profitieren von dieser Lage: Beschäftigte und Arbeitslose machen sich gegenseitig Konkurrenz, sodass viele Menschen gezwungenenmaßen bereit sind, zu Niedriglöhnen und unter prekären Bedingungen zu arbeiten. Verschärft wird der Konkurrenzdruck noch durch den Zwang für alle Arbeitslosen, zu allen Bedingungen eine Arbeit aufnehmen zu müssen. Eine große Zahl von Beschäftigten muss ergänzend Hartz IV beziehen, weil ihre Löhne zum Leben nicht reichen. Umgekehrt gilt: In Vollbeschäftigungsperioden – in Deutschland zuletzt von 1960 bis 1973 – findet praktisch jede bzw. jeder Arbeit zu guten Bedingungen. Die Unternehmen stellen bereitwillig Ältere, Geringqualifizierte und gesundheitlich Beeinträchtigte ein, weil sie sonst niemanden bekommen können. Dann zeigt sich deutlich: Vermittlungshemmnisse liegen in der Regel nicht in den Personen, sondern im Verhältnis von

Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt begründet. Die zentrale Ursache der Langzeitarbeitslosigkeit ist ein Versagen des Marktes und nicht der betroffenen Menschen.

Eine solche Vollbeschäftigungslage ist derzeit überhaupt nicht absehbar. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist daher notwendig – allerdings nicht nach Sells Modell. Würde dieses umgesetzt, so fände schlicht und einfach eine Substitution von regulärer Beschäftigung durch öffentlich geförderte Beschäftigung statt. Werden 400.000 Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt – also bei privaten Betrieben sowie Unternehmen der Sozialwirtschaft, die Aufträge für reguläre Betriebe ausführen – aus Steuermitteln bezahlt, haben entsprechend viele Langzeitarbeitslose Arbeit. Dafür sind jedoch 400.000 andere Personen arbeitslos. Sie werden entlassen oder gar nicht erst eingestellt, weil sie zu teuer sind – denn sie erhalten ja keine Lohnkostenzuschüsse. Im Ergebnis würde die Zahl der Arbeitslosen gleichbleiben, und die Zahl der Bezieherinnen und Bezieher öffentlicher Transferleistungen würde sich entsprechend erhöhen. Reguläre Jobs wären durch noch mehr Aufstocker ersetzt – ein beschäftigungspolitisch und volkswirtschaftlich katastrophales Ergebnis. Der Trend zur Entlassung der Arbeitgeber aus einer zentralen Verpflichtung – der Zahlung existenzsichernder Löhne – würde drastisch verstärkt. Hier zeigt sich deutlich, wie ein vielleicht gut gemeintes Konzept fatale Folgen haben kann, wenn man gesamtwirtschaftliche Folgewirkungen ausblendet und nur die Perspektive von einzelnen Langzeitarbeitslosen einnimmt.

Stattdessen wird ein sozialer Arbeitsmarkt gebraucht, durch den mehr Arbeit geschaffen wird. Unzweifelhaft gibt es enorme gesellschaftliche Bedarfe zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, vor allem in den Bereichen Erziehung, Bildung, Pflege und Gesundheit. Hier könnten Hunderttausende Arbeitslose sinnvoll bei Kommunen und Wohlfahrtsverbänden auf freiwilliger Basis zu regulären, tariflichen Bedingungen beschäftigt werden. In diesem Zusammenhang ist auch die vorgeschlagene Umwandlung der Transferleistungen in Lohneinkommen wegweisend. Nur: Diese Beschäftigung muss zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein. Somit geht es um sinnvolle Tätigkeiten, für die die öffentliche Hand vor Ort aktuell keine Mittel hat. Dabei darf

es nicht zu einer Verdrängung von öffentlichen Aufgaben durch öffentlich geförderte Beschäftigung kommen. Auch der Sozialstaat mit direkt bei der öffentlichen Hand Beschäftigten muss ausgeweitet werden. Eine Beschäftigung bei privaten Arbeitgebern scheidet komplett aus, da diese automatisch zu Wettbewerbsverzerrungen führt: Ein Unternehmen, das kostenlose Arbeitskräfte vom Staat erhält, kann deutlich günstiger anbieten als seine Wettbewerber.

3.2 Programm „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert seit vielen Jahren, ein Programm „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ im Umfang von 300.000 Stellen aufzulegen. Dabei sind folgende Grundsätze zu beachten:

- 1. Langzeiterwerbslosen und Flüchtlingen neue Perspektiven eröffnen**
 - a) Die öffentlich geförderten Stellen stehen allen Erwerbslosen offen, die seit einem Jahr oder länger arbeitslos sind. Eine weitere Eingrenzung oder ein Auswahlverfahren über Voraussetzungen wie sogenannte Vermittlungshemmnisse findet nicht statt.
 - b) Öffentlich geförderte Beschäftigung richtet sich an den Bedürfnissen der Erwerbslosen und an den regionalen Gegebenheiten aus. Langzeiterwerbslose und Flüchtlinge können sich auf die ausgeschriebenen Stellen im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor bewerben. Allerdings sind Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen vorrangig, wenn sie die Beschäftigungsperspektiven der Betroffenen nachhaltig verbessern. Bei den unter 25-Jährigen steht ausschließlich die Ausbildung und Qualifizierung im Vordergrund, eine öffentlich geförderte Beschäftigung ist ausgeschlossen.
 - c) Besteht bei den Beschäftigten im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor Bedarf an individueller Unterstützung, Begleitung, Beratung und Qualifizierung, so werden diese im Rahmen des Be-

schäftigungsverhältnisses begleitend angelegt. Notwendige Qualifizierungsmaßnahmen sollen dazu beitragen, die Übereinstimmung zwischen Arbeitsplatzanforderungen und persönlichen Arbeitsplatzvoraussetzungen herzustellen bzw. beständig aufrechtzuerhalten sowie Perspektiven für einen Wechsel in den ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen. Wenn nötig, soll passgenaue individuelle, familiäre oder psychosoziale Unterstützung gewährt werden.

- 2. Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, tariflich bezahlt, mindestens nach Mindestlohn und freiwillig**
 - a) Die neu zu schaffenden Arbeitsplätze sind voll sozialversicherungspflichtig, enthalten also auch die Arbeitslosenversicherung. Angesichts der Zielgruppe ist es sinnvoll, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Umfang von ca. 30 Wochenstunden zu beschäftigen. Unter der Annahme eines durchschnittlichen Arbeitnehmerbruttos von 1.500 Euro (entspricht einer 0,75-Stelle TVÖD Entgeltgruppe 3) ergibt sich ein Arbeitgeberbrutto von ca. 1.800 Euro. Die Förderung eines Arbeitsplatzes ergibt damit eine finanzielle Belastung von rund 23.000 Euro pro Jahr (inklusive Jahressonderzahlung). Für Höherqualifizierte erfolgt eine Reduzierung der Arbeitszeit bei gleichem Bruttoentgelt.
 - b) Die Beschäftigungsverhältnisse sind zeitlich begrenzt (auf drei bis fünf Jahre) anzulegen. Verlängerungen müssen bei einer Prüfung des gesellschaftlichen und individuellen Bedarfs möglich sein. Bei älteren Erwerbslosen ist die Tätigkeit so anzulegen, dass der Übergang in eine abschlagsfreie Rente ermöglicht wird. Für die Gruppe der über 55-Jährigen wird der Übergang als Rechtsanspruch verankert.
 - c) Die Beschäftigung ist freiwillig. Um dies sicherzustellen, werden ausdrücklich entsprechende Änderungen im SGB II vorgenommen.
- 3. Neue Beschäftigung schaffen, Verdrängung verhindern, gute Umsetzung und Kontrolle sicherstellen**
 - a) Die Bedarfe und Einsatzfelder öffentlich geförderter Beschäftigung werden vor Ort festgestellt und ermittelt. Es muss sich um neue,

KAPITEL 3

zusätzliche Beschäftigung handeln. Öffentlich geförderte Beschäftigung darf nicht dazu führen, dass staatlich geförderte Langzeitarbeitslose reguläre ungeförderte Beschäftigte ersetzen. Es handelt sich um gemeinwohlorientierte Tätigkeiten bei öffentlichen Arbeitgebern, Wohlfahrtsverbänden und nicht erwerbswirtschaftlich tätigen Einrichtungen. Private Gewinnaneignung im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung ist auszuschließen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass in der Vergangenheit das Kriterium der Zusätzlichkeit häufig zu eng ausgelegt wurde. In Zukunft sollte es nicht um „zusätzliche Arbeiten“, sondern um „zusätzliche Beschäftigung“ gehen. Die Fördervoraussetzung der „zusätzlichen Arbeiten“ führte teilweise zu nicht sinnstiftenden und arbeitsmarktfernen Maßnahmen. Bei einem dauerhaften gesellschaftlichen Bedarf sollte es das Ziel sein, öffentlich geförderte Beschäftigung in regulär finanzierte Arbeitsplätze umzuwandeln.

- b) Um die Verdrängung regulärer Arbeitsplätze sowie Wettbewerbsverzerrung zu verhindern, werden für die Entscheidungen über die förderungsfähigen Maßnahmen Regionalbeiräte gebildet. Die Jobcenter entscheiden dann über die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Langzeiterwerbslose und Flüchtlinge können sich auf die ausgeschriebenen Stellen bewerben. Die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsbedingungen und korrekter Bezahlung ist durch die Jobcenter zu gewährleisten.
- c) Die 300.000 Stellen werden entsprechend dem Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit und dem Anteil der aufgenommenen Flüchtlinge auf die Bundesländer verteilt. 200.000 Arbeitsplätze werden im ersten Jahr nach dem Programmstart, die anderen 100.000 im Folgejahr.

4. Grundfinanzierung sicherstellen

- a) Der Bund stellt eine ausreichende Grundfinanzierung sicher, indem er es ermöglicht, Gelder, die derzeit zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit aufgebracht werden, zur Schaffung gemeinnütziger Arbeitsplätze heranzuziehen und zu bündeln. Dazu zählen insoweit das Arbeitslosengeld II, die Bundesbeteiligung an den Kosten der

Unterkunft und Heizung (KdU) sowie die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge. Diese genannten Gelder der passiven Arbeitsmarktpolitik müssen in Mittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen umgewandelt werden können (Passiv-Aktiv-Transfer) – etwa mit einem Haushaltsvermerk nach der Bundeshaushaltsordnung, der die gegenseitige Deckungsfähigkeit der verschiedenen Mittel der Arbeitsmarktpolitik sicherstellt. Der Bund stellt dann aus Mitteln der sogenannten passiven Leistungen und den Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine Grundfinanzierung von 1.700 Euro pro Arbeitsplatz sowie bei Bedarf die Finanzierung der notwendigen Begleitung der Beschäftigung sicher. Neben den Beschäftigungszu- schüssen hat die Finanzplanung ferner die Kosten für Infrastruktur und Trägerfinanzierung zu beinhalten, sofern dies notwendig ist.

- b) Um das Programm „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ zu finanzieren, ist die finanzielle Ausstattung in der Arbeitsmarktpolitik dahin gehend zu verbessern, dass der Eingliederungstitel von 3,9 Milliarden Euro auf zehn Milliarden Euro erhöht wird.

5. Übergangsmaßnahmen

Solange eine umfassende Reform der öffentlichen Beschäftigung auf Bundesebene nicht erfolgt, kann auch im kleineren Maßstab auf Landes- und kommunaler Ebene gehandelt werden. Vor dem Hintergrund der aktuell zur Verfügung stehenden Förderinstrumente kann für entsprechende Programme auf das SGB-II-Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) zurückgegriffen werden. Mit diesem Instrument können Langzeitarbeitslose mit mindestens zwei weiteren sogenannten Vermittlungshemmnissen sowie Flüchtlinge gefördert werden. Dabei können bis zu 75 Prozent der Lohnkosten durch die Jobcenter bereitgestellt werden, und es ergibt sich ein Kofinanzierungsbedarf für das Land oder die Kommune von 25 Prozent des Arbeitgeberbruttolohnes (einschließlich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung). Gerade für die Kommunen würden durch solche Programme positive Effekte entstehen: Es ergäben sich deutliche Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft (KdU) für SGB-II-Bezieherinnen und -Bezieher. Zudem sind durch

KAPITEL 3

die Förderungen positive Infrastruktureffekte zu erwarten, da Güter und Dienstleistungen angeboten werden können, die es ohne die Förderungen nicht oder nicht in diesem Umfang gegeben hätte. Da das Instrument FAV eine maximale Laufzeit von zwei Jahren pro geförderter Person hat, wäre es sinnvoll, sich auf die Zielgruppen ältere Langzeitarbeitslose ab 55 Jahren und Flüchtlinge zu konzentrieren. Hier sind die Chancen auf reguläre Beschäftigung minimal. Diese Gruppen benötigen dringend ein Angebot zur Integration in Gesellschaft und Arbeit als Übergangsarbeitsmarkt vor dem Renteneintritt.

3.3 Weitere Maßnahmen notwendig

Die weiter bestehende Massenarbeitslosigkeit mit einem hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen, der Umfang der Beschäftigungslücke und die zusätzlich auf den Arbeitsmarkt drängenden Flüchtlinge, die das Arbeitskräftepotenzial vergrößern, erfordern ein ganzes Bündel an beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Nur dann sind die großen Probleme wirklich zu bewältigen. Das Programm für gute öffentlich geförderte Beschäftigung kann nur ein Baustein im Mix notwendiger Handlungen sein.

Zunächst einmal sorgen alle Ausgaben für die Flüchtlinge und für Integrationsmaßnahmen unmittelbar für gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit für Beschäftigungs- und Wachstumseffekte. In diesem Sinne wirkt die Aufnahme von Flüchtlingen wie ein klassisches Konjunkturprogramm. Die oben beschriebene und von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geforderte Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zur Revitalisierung sowie zum Ausbau des Sozialstaats und der Organisation der öffentlichen Ordnung im weitesten Sinne sorgen für einen weiteren erheblichen Bedarf an Arbeitskräften.

Das von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit Jahren geforderte umfassende Investitions- und Ausgabenprogramm hat neben den infrastrukturellen, ökologischen und sozialen Effekten na-

türlich vor allem die Schaffung von Arbeitsplätzen zum Ziel. Durch die darin enthaltenen Ausgaben für Bildung und Pflegeinfrastruktur – die keine unmittelbaren Produktivitätseffekte haben und wenig kapitalintensiv sind – wird neben den unmittelbaren Beschäftigungswirkungen die wirtschaftliche Entwicklung zudem auf einen beschäftigungsintensiveren Pfad einschwenken.

Alle diese Maßnahmen reichen aber zur Erlangung von Vollbeschäftigung nicht aus. Bereits vor dem verstärkten Zustrom von Flüchtlingen hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* deshalb auch Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit gefordert. Angesichts der veränderten Situation wird diese Forderung nur noch dringlicher. Hilfreich sind dabei alle Formen der Arbeitszeitverkürzung: eine schrittweise Verkürzung der Wochenarbeitszeit in Richtung einer allgemeinen 30-Stunden-Woche, flexible Formen der Arbeitszeitverkürzung und eine Herabsetzung des Renteneintrittsalters auf 65 Jahre. Die letztgenannte Maßnahme weist dabei den Vorteil auf, dass sie nicht langfristig in Tarifauseinandersetzungen erkämpft werden muss, sondern relativ schnell vom Gesetzgeber eingeführt werden könnte.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2016): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland – Monatsbericht Dezember und Jahr 2015, Nürnberg.

Sell, Stefan (2010): Die öffentlich geförderte Beschäftigung vom Kopf auf die Füße stellen. Ein Vorschlag für die pragmatische Neuordnung eines wichtigen Teilbereichs der Arbeitsmarktpolitik. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik, Nr. 10, Remagen.

4 Mindestlohn und Lohnzuwachs – zwei Erfolgsgeschichten

Nach der Jahrtausendwende sanken in Deutschland die Reallöhne und auch die Lohnquote. Niedriglöhne und prekäre Beschäftigung breiteten sich aus, die Einkommen der abhängig Beschäftigten wurden immer ungleicher. Auch Sozialleistungen wie Rente und Arbeitslosenunterstützung wurden gekürzt, sodass immer mehr Menschen – ob mit oder ohne Arbeit – in Armut gerieten. Seit 2010 jedoch hat sich etwas verändert: Die Reallöhne und die Lohnquote steigen wieder. Auch auf dem Arbeitsmarkt steigen das Arbeitszeitvolumen und die Anzahl der Arbeitsplätze. Endlich konnte die Binnennachfrage wieder wachsen. Dies trug im Jahr 2015 wesentlich die Konjunktur und bestätigt damit das, was die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik seit Jahren fordert. Die Prekarisierung auf dem Arbeitsmarkt geht zwar nicht zurück, ist aber zumindest gestoppt, nicht zuletzt durch die erfolgreiche Einführung des Mindestlohnes.

Die Bundesregierung feiert den Anstieg von Arbeitsplätzen und Löhnen als ihren Erfolg und letztlich als Ergebnis der Agenda 2010. Die „Leistungsträger aus der arbeitenden Mitte“, so Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel, „können jetzt die Früchte ihrer Arbeit und die Früchte dieser Politik ernten“. Gemäß der Trickle-down-Theorie werden letztlich alle davon profitieren, wenn die „Wettbewerbsfähigkeit“ weiter gestärkt wird. Um zu bestimmen, wer die Gewinnerinnen und Gewinner sind und wer bei dieser Entwicklung auf der Verliererseite zurückbleibt, soll folgenden Fragen genauer nachgegangen werden:

- Konnten die Reallohnverluste in der Vergangenheit wettgemacht werden? Ging die Lohnspreizung zurück?
- Bahnt sich eine nachhaltige Trendwende an? Haben sich die Machtverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit wieder zugunsten der abhängig Beschäftigten verschoben?
- Welche Auswirkungen hat der 2015 eingeführte Mindestlohn?

- Profitieren auch diejenigen davon, die nicht die Chance auf einen Vollzeitarbeitsplatz haben und vor allem auf Transferzahlungen angewiesen sind, wie Rentnerinnen und Rentner, Alleinerziehende oder Erwerbslose?

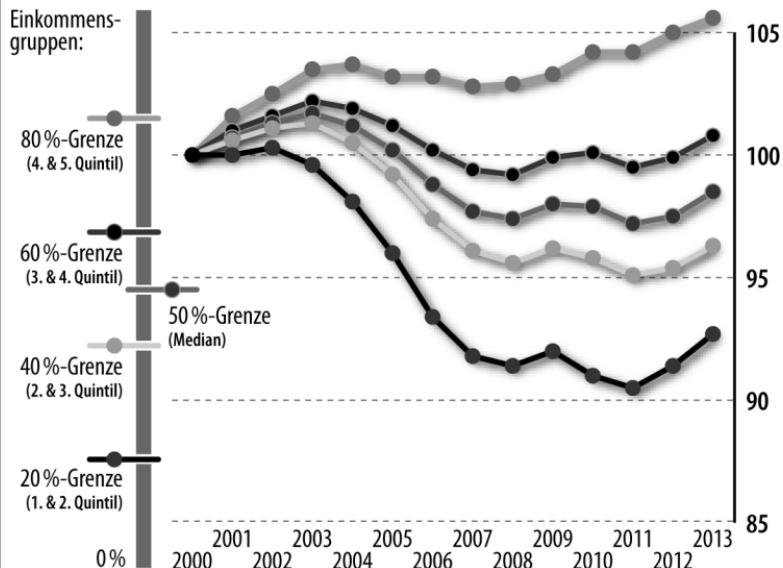
4.1 Die Phase von 2000 bis 2007 mit sinkenden Realeinkommen, sinkender Lohnquote und wachsender Einkommensungleichheit

In den Jahren von 2000 bis 2007 gingen die realen Bruttolöhne der abhängig Beschäftigten in Deutschland um 5,6 Prozent zurück. Deutschland war damit Schlusslicht in der gesamten EU. In allen anderen Ländern stiegen dagegen die Reallöhne. Da in keinem Jahr der verteilungsneutrale Spielraum bei den Lohnerhöhungen ausgeschöpft werden konnte, sank die Lohnquote zwischen 2000 und 2007 von 71,9 Prozent auf 68,3 Prozent. Diese Gesamtentwicklung traf die unteren Einkommensgruppen besonders hart. Teilt man die realen Einkommen der abhängig Beschäftigten nach ihrer Höhe in fünf unterschiedliche Gruppen ein (Quintile) und betrachtet man die Grenzen zwischen den Quintilsgruppen, so sank im Betrachtungszeitraum die unterste Quintilsgrenze (20-Prozent-Linie) auf unter 92 Prozent des Einkommens im Jahr 2000, und die mittleren Einkommen (Medianeinkommen) sanken auf 98 Prozent, während die oberste Quintilsgrenze (80-Prozent-Linie) bis zum Jahr 2007 real sogar zulegte (siehe Abbildung). Zwei Tendenzen werden für die Jahre 2000 bis 2007 sichtbar: Zum einen musste mehr als die Hälfte der sozialversicherungspflichtigen Vollzeiterwerbstätigen Reallohnverluste hinnehmen; zum anderen hat sich die Lohnentwicklung zwischen den Einkommensgruppen aufgefächert, wobei die Einkommensungleichheit wuchs, bei der die Bezieherinnen und Bezieher unterer Einkommen real am meisten verloren.

Auch die Entgeltunterschiede zwischen den Branchen (unabhängig von der jeweiligen Qualifikation) entwickelten sich noch weiter auseinander. Betrugen die durchschnittlichen Bruttonomonaatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2000 im Verarbeitenden Gewer-

Bruttoarbeitsentgelte

Entwicklung der Bruttoarbeitsentgelte (Realwerte) von sozialversicherungspflichtigen Vollzeiterwerbstätigen von 2000 bis 2013.



Quelle: Bundesagentur für Arbeit und eigene Berechnungen;
die Datenreihen sind nur bis 2013 verfügbar.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2016

be 2.702 Euro, im Baugewerbe ca. 2.400 Euro und im Einzelhandel 2.023 Euro, so stiegen die Tarifverdienste nominal zwischen 2000 und 2007 im Baugewerbe nur um 10,2 Prozent und im Handel um 7,2 Prozent, während sie im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe und der Investitionsgüterindustrie um 25,2 bzw. 19,9 Prozent wuchsen. Da in gleichen Zeitraum der Preisindex um 12,1 Prozent anstieg, mussten die abhängig Beschäftigten im Handel und im Baugewerbe Reallohnverluste bei den Tarifverdiensten hinnehmen, wogegen die Einkommen von Beschäftigten im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe real zulegten. Für diese nachteilige Entwicklung der Einkommen vieler abhängig Beschäftigter sind unterschiedliche Gründe verantwortlich.

Durch die anhaltende (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse verschlechterte sich die Durchsetzungskraft der Gewerkschaften auch in tarifgebundenen Betrieben. Die Unternehmen kündigten das früher informell geltende „Geleitzugprinzip“ auf: Die Tarifabschlüsse in der Metallindustrie setzten eine Marke, an der sich auch kampfschwächere Bereiche orientieren konnten. Zudem stimmten die Unternehmerinnen und Unternehmer der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen nicht mehr zu. In der Folge griff in einigen Branchen wie dem Einzelhandel und dem Gaststättengewerbe ein Lohndumping von Außenseitern immer mehr um sich. Die immer schon unterschiedliche gewerkschaftliche Kampfkraft zwischen verschiedenen Branchen wirkte sich nun stärker aus, und im Ergebnis wuchsen die Unterschiede zwischen den Tarifabschlüssen immer mehr an. Stabile Tarifentgelte wurden auch dadurch ausgehebelt, dass in der Industrie vor- und nachgelagerte Betriebe und Betriebsteile in schlechter bezahlte Bereiche ausgegliedert wurden (Logistik, Servicebereiche) oder Leiharbeit und Werkverträge zunehmend eingesetzt wurden. Die Privatisierung und die Markttöffnung ehemals öffentlicher Bereiche (Post, Telekommunikation, Krankenhäuser, Altenpflege) führte häufig zu tariffreien Zonen oder abgesenkten Tarifen, wenn es nicht gelang, neue Branchentarifverträge durchzusetzen.

Politisch wurden die Gewerkschaften mit ihren Flächentarifverträgen und stabilen Arbeitsstrukturen mit Vorbedacht geschwächt. Der damalige Bundeskanzler Schröder drohte den Gewerkschaften bei den Verhandlungen zu Flächentarifverträgen, ihre Vorranggeltung gegenüber betrieblichen Regelungen aufzuheben, sollten sie nicht Öffnungs-klauseln in den Tarifverträgen zulassen. Im Rahmen von „betrieblichen Bündnissen“ konnten und wurden daraufhin Tarifstandards abgesenkt. Zusätzlich wurden die Gewerkschaften durch die Maßnahmen der von der rot-grünen Bundesregierung eingeführten Agenda 2010 geschwächt. Leiharbeit mit der Abkehr vom Equal-Pay-Prinzip wurde bewusst gefördert. Rot-Grün schuf mit den Hartz-IV-Regelungen einen schon lange von der Unternehmerschaft geforderten Niedriglohnbereich, bei dem Arbeitslose gezwungen wurden, jede Arbeit anzunehmen. Hartz IV bedeutete das Ende der sogenannten Zumutbarkeitsregelung.

4.2 Die Phase ab 2010 mit steigenden Realeinkommen und einer nicht weiter wachsenden Ungleichheit bei den Einkommen

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise wirkte sich in Deutschland besonders in den Jahren 2008 und 2009 aus. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zum Erhalt der Beschäftigten stellen eine Sonder-situation dar, die im Folgenden ausgeklammert wird. Ab dem Jahr 2010 wurde der Rückgang der Realeinkommen und der Lohnquo-te gestoppt. Die realen Tarifentgelte stiegen von 2010 bis 2014 um 4,7 Prozent, die realen Bruttostundenentgelte um 4,8 Prozent. Der verteilungsneutrale Spielraum – der allerdings durch die geringe Stei-gerung der Inflation und der Arbeitsproduktivität sehr niedrig lag – wurde in den Jahren 2010 und 2011 zwar noch nicht ausgeschöpft, aber ab dem Jahr 2012 lagen die Tarifabschlüsse in jedem Jahr mit insgesamt drei Prozent darüber. Dieser Trend setzte sich auch im Jahr 2015 mit Tarifabschlüssen um 2,9 Prozent fort.

Von 2010 bis 2015 lag Deutschland mit einem Plus von 7,1 Pro-zent bei den Reallöhnen im Gegensatz zur vorigen Periode im vorde-ren Drittel der EU-Länder, neben einer Reihe osteuropäischer Staaten zusammen mit Irland und Schweden. Die Lohnquote, die Mitte der 1990er Jahre mit 75 Prozent ihren Höchststand hatte und im Jahr 2007 mit 63,6 Prozent ihren niedrigsten Wert aufwies, stieg bis 2015 auf 68,3 Prozent an.

Diese Entwicklung wird auch in der Betrachtung der Realwerte der Bruttoarbeitsentgelte der abhängig Beschäftigten sichtbar (siehe Abbildung auf Seite 127). Im Betrachtungszeitraum von 2000 bis 2007 ergaben sich Reallohnverluste, gleichzeitig wuchs die Einkommens-ungleichheit der abhängig Beschäftigten. Ab dem Jahr 2010 verän-derten sich die Verhältnisse: Die Reallohnverluste unterer bis mitt-lerer Einkommensschichten verminderten sich allmählich, die Ein-kommensungleichheit kam zum Stillstand und vergrößerte sich nicht mehr. Die Ungleichheit zwischen den Lohngruppen und zwischen den Branchen ging allerdings nicht zurück. So stiegen zwar auch in den unteren Einkommensschichten die Realeinkommen, der nach dem Jahr

KAPITEL 4

2000 deutlich gestiegene Abstand verringerte sich zwischen 2010 bis 2014 insgesamt gesehen jedoch nicht. Die Bruttostundenverdienste der Fachkräfte und Ungelernten stiegen in vielen Fällen kräftig an, das Lohngefüge hat sich dadurch aber nicht wesentlich angeglichen; in einzelnen Branchen erlitten Fachkräfte oder auch Ungelernte Reallohnverluste (Tabelle 1).

Offensichtlich hat der relativ schnelle Aufschwung nach der Krise – der starke Exportüberschuss und die leichte Entspannung auf dem Arbeitsmarkt – bewirkt, dass die schon vorher in der Bevölkerung breit verankerte Kritik an der wachsenden sozialen Spaltung und Ungleichheit nicht mehr mit dem Gefühl von Macht- und Alternativlosigkeit verbunden war: Die Bereitschaft, sich für mehr Verteilungsgerechtigkeit einzusetzen, wuchs. Die Zustimmung zu den Aktivitäten der Gewerkschaften und die Streikbereitschaft wuchsen ebenfalls.

Begünstigt wurde dies auch durch kritische Äußerungen internationaler Institutionen wie IWF, OECD und EU an den Leistungsbilanzüberschüssen Deutschlands, die gepaart waren mit der Aufforderung, mehr für die Steigerung der Binnennachfrage und der Einkommen der abhängig Beschäftigten zu tun. Selbst die Volkswirte der Deutschen Bundesbank und der EZB sprachen sich im Jahr 2014 aus Sorge vor einer Deflation für entsprechende Lohnerhöhungen aus. Das Totschlagargument der vergangenen Jahrzehnte, steigende Realeinkommen gefährdeten Arbeitsplätze, wurde zumindest für einen bestimmten Zeitraum „suspendiert“.

Der Sachverständigenrat schwieg in seinem Gutachten des Jahres 2015 zur aktuellen Lohnpolitik. Allerdings hielt er es angesichts der wachsenden Kritik an der Verteilungsgerechtigkeit für nötig, sich damit auseinanderzusetzen und die „Chancengleichheit in den Mittelpunkt zu rücken“ – also anstelle kollektiver Maßnahmen die „individuelle Leistungsfähigkeit“ zu steigern (SVR 2015, S. 259).

Fünf Gründe können die beschriebenen Entgeltabstände erklären:

- Die politisch und medial massiv eingeforderte Politik der Lohnzurückhaltung war verknüpft mit einer gewollten Schwächung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften. Die Drohkulisse der Arbeitslosigkeit und das gewerkschaftliche Ziel, Arbeitsplätze zu

MINDESTLOHN UND LOHNZUWACHS – ZWEI ERFOLGSGESCHICHTEN

Tabelle 1: Entwicklung der Bruttostundenverdienste bei Vollzeit nach Branchen und Leistungsgruppen zwischen 2010 und 2014. Bruttostundenlöhne unterhalb der Preisentwicklung sind mit einem Stern hervorgehoben.

Branchen	Brutto- stunden- lohn 2014 in Euro	Brutto- stunden- lohn 2014 (2010 = 100)	Verhält- nis zu Verarbei- tendem Gewerbe 2014	Brutto- stunden- lohn 2014 in Euro	Brutto- stunden- lohn 2014 (2010 = 100)	Verhält- nis zu Verarbei- tendem Gewerbe 2014
	Leistungsgruppe 3 / Fachkräfte			Leistungsgruppe 5 / Ungelernte		
Verarbeitendes Gewerbe	21,49	110,2	100,0	15,71	108,4	100,0
– Baugewerbe	16,00	107,0	74,5	12,63	*103,4	80,4
Marktbestimmte Dienstleistungen	17,63	*103,0	82,0	11,00	109,2	70,0
– Handel	17,04	*102,5	79,3	12,40	110,1	78,9
– Gastgewerbe	11,62	106,7	54,1	9,67	106,9	61,6
– Finanzdienstleistungen	23,21	110,4	108,4	16,28	*103,4	103,6
Nicht marktbestimmte Dienstleistungen	17,45	109,4	81,2	11,36	*105,9	72,3
– Öffentliche Verwaltung	17,67	110,5	82,2	12,21	110,0	77,7
– Erziehung	17,50	107,6	81,4	10,27	98,0	65,4
– Gesundheits- und Sozialbereich	17,32	108,6	80,6	11,85	107,3	75,4

* Reallohnverluste (der Preisanstieg zwischen 2010 bis 2014 betrug 6,6 Prozent).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Verdienste und Arbeitskosten, Reihe 2.3, 2010 und 2014.

KAPITEL 4

erhalten, führten zu abgesenkten Tarifstandards. Die Hartz-IV-Gesetzgebung hat nicht nur die Zumutbarkeitsregelungen geschleift, sondern auch das Wachsen von Niedriglöhnen und prekärer Beschäftigung befeuert.

- Darüber hinaus wirken vor allem in den überwiegend weiblich besetzten Dienstleistungsbranchen (Einzelhandel, Gastronomie, Care-Ökonomie usw.) immer noch traditionelle kulturelle Normen nach, was die unterschiedliche „Werthaltigkeit“ produzierender und personenbezogener Arbeit betrifft („Männer-/Frauenarbeit“). Obwohl diese diskriminierenden Normen inzwischen massiv kritisiert werden, haben sich die Bedingungen für deren Abbau in den vergangenen Jahren nicht verbessert.
- Die Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge (öffentlicher Dienst, Gesundheit/Pflege, Erziehung) wurden durch die austeritätsbedingte Sparpolitik der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungsträger unter massiven Kostendruck vor allem bei den Lohnkosten gesetzt. Prekäre Beschäftigungsverhältnisse (Befristungen), Ausgliederungen und Tarifflucht sind dort verbreiteter als in den exportorientierten Branchen.
- In weiten Teilen des privaten Dienstleistungsbereiches ist die Durchsetzungskraft aufgrund geringer Betriebsgrößen, vieler prekärer Beschäftigungsverhältnisse und einer geringen Abdeckung durch Betriebsräte (ein wichtiger Anker für den gewerkschaftlichen Zugang) niedriger. So waren im Jahr 2014 zwar 66 Prozent aller Beschäftigten im produzierenden Gewerbe durch Betriebsräte vertreten, aber nur 27 Prozent im Handel, 14 Prozent im Gastgewerbe und 46 Prozent im Gesundheits- und Erziehungsbereich.
- In vielen dieser Branchen ist die Tarifbindung sehr niedrig: Im Jahr 2013 arbeiteten im Einzelhandel und im Gastgewerbe nur 42 Prozent der Beschäftigten in Betrieben mit Tarifvertrag. In vielen Branchen existieren keine stabilen Branchentarifverträge, weil sie neu bzw. durch Privatisierung (Telekommunikation, Callcenter, private Krankenhäuser usw.) entstanden sind und die Unternehmen sich einer Tarifbindung entziehen. Die Gewerkschaften sind hier gezwungen, zunächst über Haustarifverträge Fuß zu fassen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es in den nächsten Jahren gelingt, die Realeinkommen weiter zu steigern, und ob es darüber hinaus gelingt, auch die Entgeltunterschiede zwischen den Branchen und zwischen den Entgeltgruppen abzubauen. Ob es so kommt, ist nicht ausgemacht, denn es mehren sich bereits die Stimmen, die höhere Realeinkommen über den verteilungsneutralen Spielraum hinaus kritisieren. So warnt der Präsident des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall bereits vor weiter steigenden Lohnstückkosten und malt mal wieder das Gespenst einer Deindustrialisierung Deutschlands an die Wand (FAZ.net vom 22.12.2015). Es bedarf also einer großen politischen Kraftanstrengung, um die ersten Erfolge der vergangenen Jahre nicht nur zu bewahren, sondern weiter auszubauen.

Die Einkommensungleichheit kann aber nur dann abgebaut werden, wenn eine weitere Steigerung der Entgelte in der Industrie begleitet wird durch einen Abbau der Entgeltunterschiede zwischen den Branchen auch im Dienstleistungsbereich. Die Dienstleistungsgewerkschaften haben diese Herausforderungen angenommen und kämpfen auch mit öffentlichem und politischem Druck um bessere Bezahlung und stabilere Arbeitsverhältnisse in diesen Branchen. So hat sich der Schwerpunkt der Streikbewegung in den privaten und den öffentlichen Dienstleistungsbereich verlagert – ca. 80 Prozent der Streiks finden inzwischen dort statt.

Aufgrund der zerklüfteten Tariflandschaft findet der Streit häufig in Form regionaler Auseinandersetzungen um Haustarifverträge statt. Die wachsende Konfliktbereitschaft im öffentlichen Dienst (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) hat sich bereits ausgezahlt. Während die Tarifsteigerungen in den 2000er Jahren noch deutlich hinter den allgemeinen Steigerungen zurückblieben, erreichten sie zwischen 2012 und 2014 fast den allgemeinen Durchschnitt. Angesichts der leer gesparten öffentlichen Kassen ist dies keine Selbstverständlichkeit.

Die wachsende Konfliktbereitschaft muss durch öffentliche Kampagnen für eine Aufwertung personenbezogener Tätigkeiten, aber auch durch politische Maßnahmen unterstützt werden. Um die Durchsetzungschancen zu verbessern, sollten prekäre Beschäftigungsverhältnisse abgebaut werden. Des Weiteren werden die Durchsetzungschancen

durch eine deutliche Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes und durch mehr allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge erhöht. Im öffentlichen Dienst und in den anderen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge muss durch eine bessere öffentliche Finanzierung der Kostendruck abgebaut werden, damit mehr und besser bezahltes Personal finanziert werden kann. Der Kita-Streik mit seiner teilweise durchgesetzten Aufwertung von Erziehungstätigkeiten war ein erster Schritt, die Aufwertung von Pflegetätigkeiten muss folgen.

Durch einen Abbau der Verdienstunterschiede zwischen produzierendem Gewerbe und Dienstleistungsbereich können auch die Verdienste im produzierenden Bereich abgesichert werden: Die Strategien der Ausgliederung in schlechter tarifierte Bereiche (wie beispielsweise die Logistik) können am wirkungsvollsten gestoppt werden, wenn durch eine gemeinsame Kraftanstrengung der Gewerkschaften das Lohnniveau auch in diesen Bereichen angehoben wird. Die ersten Erfolge bei der Reregulierung der Leiharbeit und bei der Einführung des Mindestlohnes belegen das. Allerdings müsste dies ergänzt werden durch eine Einschränkung der Werkverträge.

4.3 Ein Jahr Mindestlohn – schon jetzt eine Erfolgsgeschichte

Im Jahr 2014 verabschiedete der Bundestag nach jahrelangen Auseinandersetzungen das Mindestlohngesetz, nach dem ab dem 1. Januar 2015 ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde für alle abhängig Beschäftigten gilt – einer der wenigen substantiellen Schritte der Bundesregierung zur Reregulierung der Arbeitsverhältnisse. Die ersten Erfahrungen haben alle Drohszenarien widerlegt: Die Armutslöhne konnten, wenn auch noch unzureichend, reduziert werden. Arbeitsplätze wurden nicht vernichtet. Im Gegenteil, die durch Mindestlöhne gestiegene Kaufkraft hat mit zur Steigerung der Binnennachfrage beigetragen. Die Auseinandersetzungen werden aber 2016 weitergehen. Es geht um die Ausweitung oder Einschränkung der Ausnahmeregelungen und vor allem um die anstehende Erhöhung des Mindestlohnes

zum 1. Januar 2017. Eine erste Bilanz lohnt sich also, auch wenn viele Zahlen noch vorläufig sind.

Zur Ausgangslage: Der gesetzliche Mindestlohn gilt für alle abhängig Beschäftigten mit den Ausnahmen für Langzeitarbeitslose (länger als ein Jahr arbeitslos) für die ersten sechs Monate ihrer Beschäftigung, für Jugendliche unter 18 Jahren und für Praktikantinnen und Praktikanten im Rahmen einer Ausbildung unter drei Monaten. Für eine Übergangszeit bis Anfang 2017 können allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge den Mindestlohn von 8,50 Euro unterschreiten. Zeitungszustellerinnen und -zusteller haben ebenfalls erst ab 2017 Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn, obwohl es dort keinen Tarifvertrag gibt. Der Arbeitgeberverband konnte aufgrund seiner politischen Macht diese Sonderregelung durchsetzen.

Eine Mindestlohnkommission, die paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern aus Unternehmen, Gewerkschaften und Wissenschaft besetzt ist, wird alle zwei Jahre einen Vorschlag für die Erhöhung des Mindestlohnes erarbeiten. Die Bundesregierung kann den Vorschlag per Rechtsverordnung in Kraft setzen, was erstmals bis zum 30. Juni 2016 für Januar 2017 umgesetzt werden wird. Sie hat dabei, so die Vorgaben des Gesetzes, im Rahmen einer Gesamtabwägung einen angemessenen Mindestschutz für die Beschäftigten, faire Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigungswirkungen zu berücksichtigen. Außerdem hat sie sich an der weiteren Tarifentwicklung zu orientieren.

Der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes ging nicht nur eine langjährige politische Kampagne voraus. Die von Niedriglöhnen besonders betroffenen Gewerkschaften konzentrierten auch ihre Tarifpolitik in den Jahren zuvor darauf, in den entsprechenden Branchen höhere Einstiegsgehälter durchzusetzen bzw. zum ersten Mal Tarifverträge abzuschließen und für allgemeinverbindlich erklären zu lassen. Das gelang erstmals in der Fleischindustrie und im Friseurgewerbe. Aktuell sind in 18 Branchen mit 4,6 Millionen Beschäftigten durch einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag Mindestlöhne festgelegt, die zwischen 7,20 Euro und 14,20 Euro liegen. Gleichzeitig konnten die Gewerkschaften die noch bestehenden tariflichen Vergütungsgruppen unter 8,50 Euro abbauen. Lagen Anfang 2010 noch ca. 16 Prozent aller tariflichen Ver-

KAPITEL 4

gütungsgruppen unter 8,50 Euro, so sank der Anteil bis Januar 2015 auf sechs Prozent.

Mit dem gesetzlichen Mindestlohn reiht sich Deutschland endlich in das schon lange vorher bestehende europäische Mindestlohnregime ein. In 21 von 28 EU-Ländern existierten bereits vorher universelle Mindestlohnregimes entweder über gesetzliche Mindestlöhne oder über allgemeinverbindliche Tarifverträge oder über beides (beispielsweise in Frankreich). In den sieben Ländern ohne solche universellen Regeln legen Branchentarifverträge fast flächendeckend Mindestlöhne fest, die aufgrund der hohen Tarifbindung faktisch die gleiche Wirkung wie gesetzliche oder allgemeinverbindliche Mindestlöhne haben (so in Österreich und den skandinavischen Ländern).

Der deutsche Mindestlohn von 8,50 Euro liegt aber immer noch unter dem Niveau vergleichbarer westeuropäischer Länder (Luxemburg 11,10 Euro, Frankreich 9,53 Euro, Niederlande und Belgien 9,10 Euro, Irland 8,65 Euro). Misst man das Verhältnis des Mindestlohnes zum Medianeinkommen, so liegt der deutsche Mindestlohn bei nur 51 Prozent des Medianlohnes für Vollzeitbeschäftigte. In Frankreich liegt er mit 62 Prozent am höchsten, während er in den Niederlanden, in Irland, Großbritannien und Luxemburg unter 50 Prozent liegt. Der Mindestlohn hat erhebliche Auswirkungen. Auch wenn der Niedriglohnbereich bereits im Vorfeld durch die abgeschlossenen Tarifverträge etwas reduziert werden konnte, hatten im Jahr 2014 noch 16,6 Prozent, entsprechend 5,4 Millionen der abhängig Beschäftigten einschließlich Minijobs, Stundenlöhne unter 8,50 Euro. Im Jahr 2013 lag der Anteil noch bei 18,0 Prozent.

Bereits in den ersten neun Monaten nach seiner Einführung hatte der Mindestlohn deutliche Auswirkungen auf den Niedriglohnbereich (Ungelernte) bei Männern und Frauen, insbesondere bei den besonders niedrigen Löhnen für Ungelernte in Ostdeutschland (Tabelle 2). Die Betrachtung der untersten Leistungsgruppen ist problematisch, da viele Beschäftigte mit Stundenlöhnen unter zehn Euro angelernte oder sogar gelernte Tätigkeiten ausüben (beispielsweise im Friseurgewerbe) und sich deshalb auch in höheren Leistungsgruppen befinden. Solange aber für 2015 noch keine Zahlen nach Einkommensklassen vorliegen, muss

Löhne unter 8,50 Euro

Von der Beschäftigtenstruktur her konzentrierten sich die Löhne unter 8,50 Euro im Jahr 2014 auf

- geringfügig Beschäftigte mit einem Anteil von 59,2 Prozent gegenüber 8,8 Prozent bei den Vollzeitbeschäftigten,
- Frauen mit 22,2 Prozent gegenüber Männern mit 11,0 Prozent,
- befristet Beschäftigte mit einem Anteil von 30,6 Prozent,
- unter 25-Jährige mit einem Anteil von 44,9 Prozent,
- Beschäftigte ohne Berufsausbildung mit 29,0 Prozent,
- Beschäftigte in Ostdeutschland mit 24,8 Prozent gegenüber 14,6 Prozent im Westen.

Von der Branchenstruktur her dominierten

- das Gastgewerbe mit 53,4 Prozent,
- die Landwirtschaft mit 37,3 Prozent,
- der Einzelhandel mit 31,4 Prozent,
- die sonstigen Dienstleistungen mit 21,6 Prozent,
- Verkehr und Logistik mit 19,3 Prozent,
- Gesundheits- und Sozialwesen mit 17,9 Prozent.

mit der Gleichsetzung „Niedriglohn = ungelernt“ zunächst gearbeitet werden. Die Bruttostundenverdienste der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne geringfügig Beschäftigte) in der (untersten) Leistungsgruppe 5 stiegen überdurchschnittlich an, wie das Tabelle 3 zeigt.

Bei der Arbeitsplatzentwicklung fällt auf, dass die Anzahl der geringfügig Beschäftigten von Oktober 2014 bis Oktober 2015 um 133.000 auf 7,4 Millionen gesunken ist, bei den ausschließlich geringfügig Beschäftigten sogar um 200.000. Dies dürfte wesentlich auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zurückzuführen sein, da sich

KAPITEL 4

Tabelle 2: Steigerung der Bruttostundenverdienste bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (2014 zu 2015, jeweils 3. Quartal)

Männer und Frauen	Anstieg der Bruttostundenverdienste (jeweils 3. Quartal 2014 zu 2015)	
	Leitende Angestellte in Prozent	Ungelernte in Prozent
Männer	2,4	3,6
Frauen	2,8	3,7
darunter Ostdeutschland		
Männer	4,2	8,0
Frauen	3,9	8,5

Quelle: WSI-Report, 1/2016, S. 9.

Tabelle 3: Veränderung der Bruttostundenverdienste im 3. Quartal 2015 gegenüber dem 3. Quartal 2014 in ausgewählten Wirtschaftsbereichen in Prozent

Branchen, z.B.	Anstieg der Bruttostundenverdienste (jeweils 3. Quartal 2014 zu 2015) in Prozent		
	Deutschland	West	Ost
Schlachterei, Fleisch- und Fischverarbeitung	5,6	4,2	11,0
Einzelhandel	3,3	2,2	11,0
Verkehr und Lagerei	2,1	1,7	4,2
Gastgewerbe	2,9	2,1	8,6
Wach- und Sicherheitsdienste	4,2	2,8	10,4
Gebäudebetreuung, Garten- und Landschaftsbau	3,8	2,5	7,2
Alle Branchen	2,0	1,7	3,6

Quelle: WSI-Report, 1/2016, S. 10.

diese Beschäftigung nur lohnt, wenn sie – rechtswidrig! – mit einem weit niedrigeren Stundenentgelt vergütet wird, als es sozialversicherungspflichtige Beschäftigte bekommen. Unternehmerinnen und Unternehmer müssen für geringfügig Beschäftigte mit knapp 31 Prozent höhere Lohnnebenkosten (Sozialversicherungsbeiträge und Pauschalsteuer) als für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte abführen. Diesen vermeintlichen Nachteil machen sie durch Dumpinglöhne mehr als wett. Sie rechtfertigen das damit, dass geringfügig Beschäftigte quasi brutto für netto erhielten und deshalb bei einem gleich hohen Bruttoentgelt netto auf ein viel höheres Stundenentgelt als sozialversicherungspflichtige Beschäftigte kämen. Auch nach einer Anhebung auf 8,50 Euro wird die Bezahlung häufig noch weit unter dem Tarif liegen, da viele geringfügig Beschäftigte Tätigkeiten ausüben, die eine Berufsausbildung erfordern – dies betrifft knapp 50 Prozent aller im Niedriglohn Arbeitenden. Der Rückgang bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist offensichtlich durch einen Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse kompensiert worden.

Tabelle 4: Zuwachs sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Oktober 2015 gegenüber dem Vorjahr in Prozent in ausgewählten Branchen

Branchen, z.B.	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (2014 zu Oktober 2015), Anstieg in Prozent		
	Deutsch- land	West	Ost
Gastgewerbe	6,6	6,6	6,7
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	5,7	6,3	3,9
Verkehr und Lagerei	4,0	4,1	3,5
Gesundheitswesen	2,4	2,4	2,1
Handel	1,9	1,9	2,2
Alle Branchen	2,3	2,4	1,9

Quelle: WSI-Report, 1/2016, S. 15.

KAPITEL 4

„Aufstocker“ sind Erwerbstätige, die zusätzlich zum Erwerbs-einkommen Hartz-IV-Leistungen beziehen. Erste Zahlen aus dem ersten Quartal des Jahres 2015 belegen einen Rückgang der Aufstocker um 45.000 auf 1,22 Millionen Personen (Süddeutsche Zeitung, 21.06.2015). Die Zahl der Aufstocker, die einen Mindestlohn erhalten, dürfte wesentlich höher sein, denn im Jahr 2013 verdienten 68 Prozent aller Aufstocker weniger als 8,50 Euro (IAB-Kurzbericht 19/2015). Da die meisten Aufstocker in Teilzeit arbeiten, reicht der Mindestlohn für ein existenzsicherndes Einkommen aber noch nicht aus (nur 18 Prozent aller Aufstocker arbeiten 32 Stunden und mehr pro Woche, fast 40 Prozent arbeiten als Minijobber). Eine Erhöhung des Mindestlohnes ist also eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für ein eigenes existenzsicherndes Einkommen. Trotzdem hat der Mindestlohn offensichtlich einen Teil des staatlich subventionierten Lohndumpings abgebaut.

2016 stehen wesentliche Auseinandersetzungen um die Stabilisierung und den Ausbau des Mindestlohns an. Auch muss erreicht werden, dass alle Ausnahmen für Jugendliche unter 18 Jahren oder für Langzeitarbeitslose zurückgenommen werden. Die flächendeckende Durchsetzung des Mindestlohnes bleibt eine große Aufgabe, denn viele Unternehmen sind kreativ in der Umgehung dieser gesetzlichen Pflicht. Die jetzt erhobene Forderung nach Ausnahmeregelungen für Flüchtlinge versucht, die Not der Geflüchteten für ein Lohndumping zu missbrauchen. Sie ist außerdem verfassungswidrig, da sie dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes widerspricht.

Die von der Bundesregierung angeordneten Kontrollmaßnahmen zur Umsetzung des Mindestlohns (Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten, Einsatz von Kontrolleurinnen und Kontrolleuren des Bundeszollamtes) müssen beibehalten und nötigenfalls ausgebaut werden, zumal der Mindestlohn vor allem in Branchen und Betrieben durchgesetzt werden muss, die nur selten über Betriebs- oder Personalräte verfügen. Der Protest von Unternehmerverbänden gegen die Dokumentationspflicht von Arbeitszeiten zeigt, in welchem Ausmaß offensichtlich gesetzliche Verpflichtungen nicht eingehalten wurden, denn das Arbeitszeitgesetz sah schon bisher die Dokumentation von Arbeitszeiten vor.

In diesem Zusammenhang muss die bestehende Unternehmerhaftung für Subunternehmen („Nachunternehmerhaftung“) auch durchgesetzt werden. Die individuellen Klagemöglichkeiten der Betroffenen müssen ergänzt werden durch ein Verbandsklagerecht der Gewerkschaften, da Betroffene negative Konsequenzen fürchten müssen, wenn sie juristisch gegen ihre Unternehmen vorgehen.

4.4 Mindestlohn erreicht – und wie weiter?

Der jetzige Mindestlohn von 8,50 Euro kann nur ein erster Schritt sein. Er bringt bei einer 38-Stunden-Woche nur ein Monatsentgelt von knapp 1.400 Euro brutto. Damit liegt er deutlich unter der Niedriglohnschwelle von 9,30 Euro (60 Prozent des durchschnittlichen Median-Einkommens von 2013) und reicht kaum für ein eigenständiges Leben und vor allem nicht für eine ausreichende Absicherung im Alter aus. Selbst wenn man die zu niedrigen Hartz-IV-Sätze und die Bezugsgrößen für das Wohngeld zugrundelegt, liegen bei einem Entgelt von 8,50 Euro nur allein lebende Vollzeitbeschäftigte in Regionen mit niedrigen Mieten knapp über der Wohngeld- oder Grundsicherungsschwelle. Der Mindestlohn muss deshalb auf zehn Euro pro Stunde angehoben werden (Forderung von verdi und NGG). Ohne eine solche Anhebung würde ein langjährig bezogener Mindestlohn direkt in die Altersarmut führen.

Dass die Mindestlohnkommission sich mit ihren Erhöhungsvorschlägen an den vergangenen Tariferhöhungen zu orientieren hat, ist janusköpfig: Einerseits wird es für Unternehmen sowie konservative Ökonominnen und Ökonomen schwieriger, Nullrunden beim Mindestlohn durchzusetzen. Zum anderen erschwert dies aber auch die Verringerung des Abstands zwischen Mindestlohn und Durchschnittslöhnen. Das ist jedoch dringend geboten, um in Deutschland den Mindestlohn auf die 60-Prozent-Schwelle (entsprechend 10,67 Euro) anzuheben. Die 60-Prozent-Schwelle gilt allgemein als Niedriglohnschwelle. Diese Auseinandersetzungen müssen deshalb von einer breiten politischen Kampagne begleitet werden, damit sich nicht diejenigen durchsetzen, die sich

KAPITEL 4

zwar mit der Existenz des gesetzlichen Mindestlohnes zunächst abgefunden haben, ihn aber dauerhaft durch eine Ausweitung der Ausnahmeregelungen und durch den Verzicht auf eine Erhöhung der 8,50 Euro schwächen wollen. Zur Unterstützung dieser nationalen Auseinandersetzungen sollte deshalb auf europäischer Ebene als verbindliches Ziel gesetzt werden, in allen Ländern einen Mindestlohn in Höhe von 60 Prozent des jeweiligen Medianlohnes durchzusetzen.

Ein gesetzlicher Mindestlohn kann immer nur eine Untergrenze sein. Schon jetzt gelten in den meisten Tarifverträgen höhere Stundensätze für die untersten Lohngruppen. Gesetzlicher Mindestlohn und Tarifautonomie können und müssen sich ergänzen: Der gesetzliche Mindestlohn schützt Gewerkschaften in schwierigen Branchen vor Lohndumping und Erpressung. Dies sollte genutzt werden, um durch aktive Tarifpolitik auch und gerade gegenüber gesetzlichen Mindestregelungen mehr durchzusetzen – so wie es bei der Arbeitszeit und beim Urlaub schon lange üblich ist. Es ist deshalb zu wünschen, dass sich die von Niedriglöhnen besonders betroffenen Gewerkschaften weiterhin für Tarifanhebungen gerade im unteren Entgeltbereich einsetzen. Dazu gehört auch, dass die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen wieder ausgeweitet wird. Der Bundestag hat zusammen mit der Einführung des Mindestlohnes durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz die Allgemeinverbindlichkeitserklärung erleichtert, bisher allerdings leider nur mit geringem Erfolg. Dieses Instrument muss verstärkt genutzt werden, um in mehr Branchen als bisher verbindliche Mindestlöhne oberhalb der gesetzlichen Ebene durchzusetzen.

Im Jahr 2016 wird sich also nicht nur entscheiden, ob die Realeinkommen insgesamt weiter steigen, sondern vor allem, ob es gelingt, die Einkommensschere zu schließen und Armutslöhne in Deutschland – einem Land, in dem sehr viel Reichtum angehäuft ist – abzubauen.

4.5 Transferabhängige Haushalte und Haushalte ohne stabile Vollzeitbeschäftigung bleiben abgehängt

Der Reallohnzuwachs, der sich nach der Weltwirtschaftskrise ab dem Jahr 2010 abzeichnete, bleibt auf die Gruppe der Vollzeitbeschäftigen mit stabilen Arbeitsplätzen beschränkt. All diejenigen, die als Rentnerinnen und Rentner, Arbeitslose, Alleinerziehende oder prekäre Beschäftigte auf – unzureichende – Existenzminimumleistungen und eine stabile soziale Sicherung angewiesen sind, bleiben abgehängt. Die Existenzminimumleistungen in Form von Hartz IV, Sozialhilfe oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung liegen in der Regel unterhalb der Armutsgrenze (relative Einkommensarmut).

Alleinerziehend zu sein, ist das Armutsrисiko schlechthin. 43 Prozent der Personen in diesen Haushalten sind auf Hartz-IV-Leistungen angewiesen. Bei Paarhaushalten sind dies nur neun Prozent. Insgesamt 1,9 Millionen Kinder unter 18 Jahren leben in Hartz-IV-Haushalten. Von diesen armen Kindern lebt die Hälfte in alleinerziehenden Haushalten. Anders ausgedrückt: Kinderarmut kommt zur Hälfte von der Armut der Alleinerziehenden. Die Armutsquoten alleinerziehender Haushalte waren und sind extrem hoch und betragen 42 Prozent für das Jahr 2014 – der Bevölkerungsdurchschnitt lag bei gerundet 15 Prozent. Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern („kinderreiche Familien“) weisen wie die Alleinerziehendenhaushalte „traditionell“ – seit Anfang der 1990er Jahre – hohe Armutsquoten auf; im Jahr 2014 betrug die Quote 25 Prozent (in Paarhaushalten mit zwei Kindern lag sie dagegen lediglich bei elf Prozent).

Trotz steigender Renten in den vergangenen Jahren bewegen sich die Armutsquoten der älteren Bevölkerung seit der Jahrtausendwende beständig nach oben. Der oft zu lesende Satz „Rentnerarmut ist derzeit kein Problem“ gilt nicht mehr: Im Jahr 2014 lag die Armutsquote der Bevölkerung bei 15 Prozent, die der Rentnerinnen und Rentner bei gerundet 16 Prozent. Mit dem Eintritt in den Ruhestand sinken die Chancen älterer Menschen drastisch, ihre ökonomische Lage zu verbessern. Die Armut der älteren Bevölkerung ist eine neue Heraus-

KAPITEL 4

forderung für den deutschen Sozialstaat – eine Armut, die aufgrund der beschriebenen Einkommensentwicklung und der angewachsenen Einkommensungleichheit weiter wachsen wird, wenn nicht gegengesteuert wird.

Viele Haushalte in Deutschland rutschen bei Arbeitslosigkeit unter die Armutsgrenze. Arbeitslose Personen erreichen schon seit vielen Jahren extrem hohe Armutssquoten von deutlich über 50 Prozent, im Jahr 2014 waren es 58 Prozent. Ein wichtiger Grund war die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Jahr 2005, bei der das Einkommen der Arbeitslosen nach einem Jahr Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfeneuveau gedrückt wird (Hartz IV). Aber auch Berufsanhängerinnen, Berufsanhänger und prekär Beschäftigte weisen als Nicht-Arbeitslose beträchtliche Armutssquoten auf. Der Start in das Berufsleben ähnelt inzwischen einem langen Hindernislauf – eine abgeschlossene Berufsausbildung oder ein erfolgreiches Studium garantiert keinen reibungslosen Übergang in das Berufsleben. Etwa ein Viertel dieser Personengruppe von 18 bis 25 Jahre hat ein Einkommen unterhalb der Armutsschwelle. Gegenüber Vollzeitbeschäftigten in Normalarbeitsverhältnissen verdienen atypisch Beschäftigte ca. ein Drittel weniger. So muss sich etwa die Hälfte der atypisch Beschäftigten mit einem Niedriglohn begnügen. Dies hat unmittelbare Folgen: Mit der Zunahme der atypischen Beschäftigung steigt zugleich die Anzahl einkommensärmerer Beschäftigter an. Die Armutssquoten atypisch Beschäftigter sind zwei- bis dreimal höher als die Armutssquoten von Beschäftigten in Normalarbeitsverhältnissen (Armutssquote abhängig Beschäftigter im Jahr 2014: acht Prozent).

4.6 Fazit

Es ist der Bundesregierung entsprechend ihrer Wettbewerbsideologie und ihrer Ideologie der „Leistungsträger“ und der „arbeitenden Mitte“ bisher gelungen, die Einkommensverbesserungen auf die Gruppe der abhängig Beschäftigten in Vollzeitarbeit zu begrenzen. Weder beim Abbau prekärer Arbeitsverhältnisse noch vor allem bei der Existenz-

sicherung von Erwerbslosen, Rentnerinnen und Rentner sowie Haushalten ohne Vollzeiterwerbstätige (vor allem Alleinerziehende) sind vergleichbare Verbesserungen zu verzeichnen. Eher ist das Gegenteil der Fall.

Die ersten Erfahrungen mit dem Mindestlohn haben alle Drohszenarien widerlegt: Die Armutslöhne konnten, wenn auch noch unzureichend, reduziert werden. Arbeitsplätze wurden nicht vernichtet. Im Gegenteil, der Rückgang bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist durch einen Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse kompensiert worden. Die von der Politikberatung, zum Beispiel vom Sachverständigenrat, häufig vorgebrachten Einschätzungen, der Mindestlohn werde massenhaft Arbeitsplätze vernichten, hat sich als reine Ideologie erwiesen. Konsequenzen hat eine solche Fehleinschätzung, die für die von Dumpinglöhnen Betroffenen weitere Jahre der Armut bedeutet, für die entsprechenden Politikberaterinnen und -berater keine.

Literatur

- Amlinger, Marc/Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (2016): Ein Jahr Mindestlohn in Deutschland – Erfahrungen und Perspektiven. Hans-Böckler-Stiftung, WSI-Report, Nr. 28, Düsseldorf.
- Bispinck, Reinhard (2015a): Tarifpolitischer Jahresbericht 2014: zwischen Mindestlohn und Tarifeinheit, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 2, S. 125–132.
- Bispinck, Reinhard (2015b): Tarifpolitischer Halbjahresbericht – eine Zwischenbilanz der Lohn- und Gehaltsrunde 2015, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 6, S. 436–446.
- Bruckmeier, Kerstin/Eggs, Johannes/Sperber, Carina/Trappmann, Mark/Walwei, Ulrich (2015): Arbeitsmarktsituation von Aufstockern. Vor allem Minijobber suchen nach einer anderen Arbeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht, Nr. 19.
- Herzog-Stein, Alexander/Stein, Ulrike/Zwiener, Rudolf (2014): Deutschlands Lohn- und Arbeitskostenentwicklung wieder zu

KAPITEL 4

- schwach. Analyse der neuesten, revidierten Eurostat-Daten zur Arbeitskostenentwicklung in der EU für 2013 und das erste Halbjahr 2014. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Report Nr.100, Düsseldorf.
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2015): Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau. Institut für Arbeit und Qualifikation, IAQ-Report, Nr. 3, Duisburg.
- Martens, Rudolf (2011): Arme Kinder – arme Eltern. Paritätischer Gesamtverband, Berlin, S. 8–11.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2015): Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt. Jahresgutachten 2015/16. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Schulten, Thorsten (2016): „Living wages“ oder Armutslöhne? Ziele einer europäischen Mindestlohnpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 1, S. 70ff.
- Schulten, Thorsten (2015): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2014/2015, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 6, S. 447–456.
- Schulten, Thorsten (2014): Mindestlohnregime in Europa ... und was Deutschland von ihnen lernen kann. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015): Armutsgefährdungsquote nach soziodemografischen Merkmalen in Prozent gemessen am Bundesmedian, im Internet: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrdungsquoten.html>.
- Statistisches Bundesamt (2011): Verdienste und Arbeitskosten. Arbeitnehmerverdienste 2010. Fachserie 16, Reihe 2.3, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015a): Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales 2015, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015b): Verdienste und Arbeitskosten. Arbeitnehmerverdienste 3. Vierteljahr 2015. Fachserie 16, Reihe 2.1 und 2.3, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015c): Verdienste und Arbeitskosten. Reallohnindex und Nominallohnindex. 2. Vierteljahr 2015, Wiesbaden.
- Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-

Stiftung (WSI) (2015a): Seit 2010 von 16 auf 6 Prozent. Zahl der tariflichen Vergütungsgruppen unter 8,50 Euro erneut zurückgegangen. Pressemitteilung vom 07.05.2015, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) (2015b): Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik 2015. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Generelle Steuerfreiheit des gesetzlichen Mindestlohns?

Im Zusammenhang mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1. Januar 2015 wird die vollständige Befreiung des Mindestlohns von der Einkommensteuer diskutiert. So wird unter Zugrundelegung einer 38,5-Stunden-Woche eine entsprechende Erhöhung des Grundfreibetrages gefordert. Nach geltender Rechtslage wird der steuerliche Grundfreibetrag im Wesentlichen anhand des sächlichen Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern bestimmt. Dieses wird vom sozialrechtlichen Bedarf in der Sozialhilfe abgeleitet, der bei Erwachsenen die Regelsätze (Regelbedarfe) sowie die Wohnkosten umfasst, bei Kindern kommen noch – neben den Regelbedarfen und den anteiligen Wohnkosten – Pauschalen für Bildung und Teilhabe hinzu. Seit dem 1. Januar 2016 gilt ein steuerlicher Grundfreibetrag für Erwachsene in Höhe von 8.652 Euro und von 4.608 Euro für Kinder.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hält es für falsch, die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns mit dem steuerrechtlichen Existenzminimum gleichzusetzen. Bezieherinnen und Bezieher des gesetzlichen Mindestlohns sollten in Lage sein, ihre eigene Existenz zu bestreiten. Darüber hinaus sollten sie Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erwerben, die in ihrer Höhe

existenzsichernd sind. Zu denken ist dabei an die gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung. Auch sollten sie zur Finanzierung des staatlichen Gemeinwesens durch Lohnsteuern beitragen können.

Wohlfahrtsverbände wie der Paritätische oder die Diakonie sowie der DGB haben mehrfach auf die ungenügende Höhe der Regelleistungen und damit auf die ungenügende Höhe des sozialrechtlich bestimmten Existenzminimums hingewiesen. Die von der Regierungsseite entwickelten Rechenmethoden hatten letztlich das politische Ziel, die Regelleistungen möglichst niedrig zu halten, um einen deutlichen Abstand zwischen Bezieherinnen und Beziehern von Existenzminimumleistungen und abhängig Beschäftigten zu erzeugen. Komplett ignoriert wurde die Frage, inwieweit die Ergebnisse den Bedarf in bestimmten Bereichen (beispielsweise Ernährung von Kindern, Bildung) nicht ausreichend abbilden und aufgrund anderer Erhebungen (etwa zur gesunden Ernährung von Kindern) zu korrigieren oder zu ergänzen sind, um eine realitätsgerechte Abbildung des Existenzminimums zu erreichen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hält es wie die Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und andere für notwendig, weitere Studien hinzuzuziehen, um Bedarfe sachgerechter zu ermitteln. Zudem sollte eine mit Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, der Gewerkschaften und der Wohlfahrtsverbände besetzte Expertenkommission dem Gesetzgeber Vorschläge zur Neufestsetzung des sächlichen Existenzminimums unterbreiten. Auch damit wird letztlich nicht das Problem normativer Wertungen zur Größe und zur Zusammensetzung der statistischen Grundlagen aus der Welt geschafft, allerdings ermöglicht dieser Weg die Aussicht auf eine angemessene Ermittlung des tatsächlichen sozio-kulturellen Existenzminimums.

Literatur

- Becker, Irene (2011): Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsmessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts, in: Soziale Sicherheit Extra, September, S. 9–62.
- Bundesfinanzministerium (2015): Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2016 (10. Existenzminimumsbericht). Bundestagsdrucksache 18/3893, Berlin.
- Martens, Rudolf (2014): Expertise zur Fortschreibung der Regelsätze zum 1. Januar 2015. Tabellen zur Aufteilung der Verbrauchspositionen von Regelsätzen (Regelbedarfsstufen) 2008 bis 2015. Paritätischer Gesamtverband, Berlin.
- Roth, Rainer/Schu, Edgar/Weißert, Tobias (2015): Besteuerung des Existenzminimums? Nein – Danke! KLARtext, Frankfurt am Main.

5 Öffentliche Haushalte – wir schaffen das!

Die öffentlichen Haushalte sind seit Jahren strukturell unterfinanziert. Für einen leistungsfähigen Sozialstaat und Investitionen fehlen so die Gelder. Am deutlichsten zeigen sich die bestehenden Defizite auf der Ebene der Kommunen. Zur Stärkung des Gemeinwesens, für Zukunftsinvestitionen in Infrastruktur und Bildung sowie zur Bewältigung der Flüchtlingsströme werden in den nächsten Jahren erhebliche finanzielle Mittel benötigt. Doch das ist zu schaffen. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik schlägt dafür den sukzessiven Einstieg in ein Zukunftsinvestitionsprogramm im Umfang von 130 bis 140 Milliarden Euro vor. Die Gegenfinanzierung ist kurzfristig durch Kreditaufnahme, mittel- und langfristig durch selbstfinanzierende Effekte und höhere Steuereinnahmen sicherzustellen. Da eine Grundgesetzänderung zur Abschaffung der Schuldenbremse unrealistisch ist, sollten die notwendigen Ausgaben durch die Übernahme der Goldenen Regel der Finanzwissenschaft in die gesetzlichen Regelungen zur Schuldenbremse ermöglicht werden. Zur stärkeren Besteuerung von reichen Privatpersonen und Unternehmen schlägt die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik einen Maßnahmenkatalog vor. Vor dem Hintergrund der laufenden Gesetzesnovelle werden auch die Pläne der Bundesregierung zur Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer kommentiert. Die weitgehende Privilegierung von Betriebsvermögen ist aus Sicht der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik verfassungswidrig und ökonomisch durch nichts zu rechtfertigen.

5.1 Höhere öffentliche Ausgaben für die Revitalisierung des Sozialstaats, für Bildung und Infrastruktur

Die Haushalte der verschiedenen staatlichen Ebenen stehen 2016 weiter stark unter Druck. Zum einen sind sie strukturell unterfinanziert, denn die drastischen Steuererleichterungen für Reiche und Unterneh-

KAPITEL 5

men nach der Jahrtausendwende wirken weiter nach. Nun sind die finanziellen Herausforderungen durch die jüngsten Flüchtlingsströme noch einmal deutlich gestiegen. Zum anderen greift seit diesem Jahr die Schuldenbremse für den Bund, und die Länder (sowie indirekt die von ihren Finanzzuweisungen abhängigen Kommunen) müssen sich auf ihr Inkrafttreten 2020 einstellen. Das hat Folgen, die am stärksten auf der kommunalen Ebene spürbar sind. Obwohl die Kommunen ihre Kassenkredite von rund sieben Milliarden Euro im Jahr 2000 auf 51,5 Milliarden Euro im Jahr 2015 gesteigert haben, ließen sich einschneidende Kürzungen sowohl bei den laufenden wie auch bei den Investitionsausgaben nicht vermeiden.

Die Bewältigung der Aufnahme und Integration der Flüchtlinge muss durch eine langfristig ausgerichtete Finanzierung sichergestellt werden. Gleichzeitig müssen aber auch die bestehenden Defizite endlich angegangen werden.

Bewältigung der Flüchtlingsintegration

Wegen der schwer abzuschätzenden Entwicklung gibt es erhebliche Unsicherheiten allein schon bei der Zahl der für die nächsten Jahre zu erwartenden Flüchtlinge. Auch bei den Kosten für die Integrationsaufwendungen pro Flüchtling gehen die Schätzungen weit auseinander.

Grundsätzlich sind bei der Finanzplanung auch der längerfristige ökonomische Nutzen und die daraus folgenden Steuermehreinnahmen zu berücksichtigen. Es gibt erste vorläufige Kosten-Nutzen-Analysen, die zeigen, dass selbst bei einem pessimistischen Szenario nach mehreren Jahren die ökonomisch positiven Impulse die Kosten übersteigen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) rechnet unter der pessimistischen Annahme über das Tempo der Integration in die Arbeitsmärkte im Jahr 2025 mit einem positiven Impuls für die Gesamtwirtschaft. Gelingt die Integration schneller, dann übersteigt bereits ab 2017 der ökonomische Nutzen die öffentlichen Kosten.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* erwartet für die Integrationsmaßnahmen von Flüchtlingen im weiteren Sinne (d.h. nicht nur für Unterbringung und Verpflegung, sondern auch für die

Qualifizierung, die allgemeine Verwaltung, die Gesundheitsversorgung etc.) zusätzliche Ausgaben des Staates von 25 bis 35 Milliarden Euro jährlich. Finanziert werden sollen diese Ausgaben über einen neu einzurichtenden Fonds. Die Fondslösung ermöglicht eine unbürokratische Verteilung der Mittel, unabhängig davon, ob die Kosten beim Bund, bei den Ländern oder bei den Kommunen anfallen. Dieser Fonds muss sofort eingerichtet werden, da die notwendigen Integrationsmaßnahmen sonst nicht umgesetzt werden können. Noch nicht in diesem Fonds enthalten sind Gelder zur Vermeidung der Fluchtursachen. Vor allem die ausreichende Finanzierung der Flüchtlingslager im arabischen Raum durch das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR ist unverzüglich sicherzustellen.

Große Finanzbedarfe auch nach Investitionen und einem leistungsfähigen Sozialstaat

Die Rückkehr zu einem leistungsfähigen Sozialstaat erfordert auch finanzielle Aufwendungen für die Verbesserung der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes vor allem in den Bereichen Bildung und Pflege. Die zu finanzierenden Ausgaben sind im nachfolgenden Zukunftsinvestitionsprogramm enthalten. Für andere Bereiche des öffentlichen Dienstes – zum Beispiel Polizei und allgemeine Verwaltung – werden zusätzlich fünf Milliarden Euro jährlich benötigt.

Für ein Sonderprogramm zum Bau von preiswertem Wohnraum in Ballungsräumen – der nicht nur für Flüchtlinge dringend benötigt wird – müssen noch einmal fünf Milliarden Euro eingeplant werden. Auch diese Mittel sind relativ kurzfristig aufzubringen. Die zunehmende Wohnungsnot in den Ballungszentren erfordert ein schnelles Handeln.

Neben den anstehenden Integrationsaufwendungen und den Aufwendungen für öffentliche Dienstleistungen entstehen auch Ausgaben zur Überwindung des allgemeinen Investitionsstaus – Investitionen, deren Notwendigkeit seit Jahren von niemandem ernsthaft bestritten wird, die aber trotzdem nicht angegangen werden (siehe Kasten auf den Seiten 154–157). In zahlreichen Studien des DIW, im KfW-Kom-

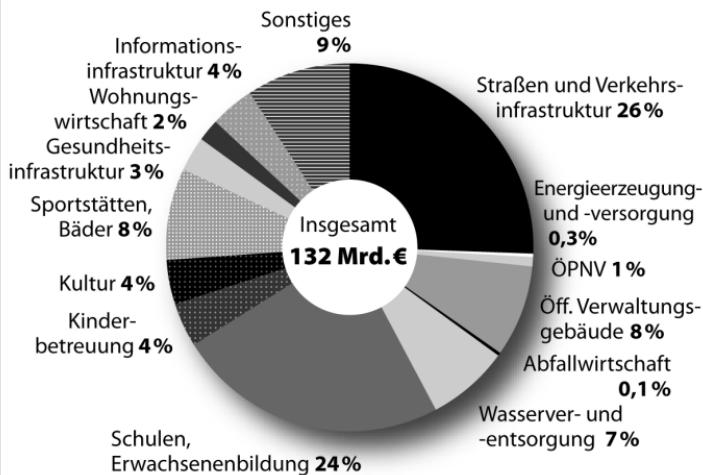
Investitionsbedarfe in Deutschland

Der deutsche Staat fährt seit Jahren auf Verschleiß. Das Nettovermögen aller Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) lag im Jahr 1999 noch bei 20 Prozent des BIP (rund 500 Milliarden Euro) und ist bis heute praktisch auf null gesunken (DIW-Wochenbericht 26/2013).

Allein der kommunale Investitionsstau (definiert als die nötigen Mittel, um die kommunale Infrastruktur in Quantität und Qualität zu erhalten) akkumulierte sich mittlerweile auf schätzungsweise 132 Milliarden Euro (KfW-Kommunalpanel 2015) bzw. 156 Milliarden Euro (BMWi Online-Befragung „Kommunale Investitionen“). Die Bedarfe fächern sich laut KfW auf in die Bereiche Verkehrsinfrastruktur (26 Prozent), Kinderbetreuung und Bildung (28 Prozent), Öffentliche Verwaltungsgebäude (8 Prozent), Sportstätten und Bäder (8 Prozent), die Wasserversorgung (7 Prozent) sowie zahlreiche weitere Posten (siehe Abbildung auf Seite 155).

Vor allem die Verkehrsinfrastruktur stellt einen beträchtlichen Kapitalstock dar (fast 780 Milliarden Euro oder sechs Prozent des Bruttoanlagevermögens aller deutschen Wirtschaftsbereiche; Kunert 2013). Laut Bodewig II-Kommission (2016) haben „die stetige Inanspruchnahme und die unterlassenen Erhaltungsinvestitionen [...] in den vergangenen 30 Jahren dazu geführt, dass der Wert der vorhandenen Infrastruktur um ein Achtel gesunken ist. [...] Aufgrund der nicht ausreichenden Erhaltungsmaßnahmen in der Vergangenheit hat der Verzehr einen Nachholbedarf zur Wiederherstellung der vollen Leistungsfähigkeit von 45 Milliarden Euro verursacht.“ Davon entfallen 17,5 Milliarden Euro auf den Bund, 4,5 Milliarden Euro auf die Länder und 21,5 Milliarden Euro auf die Kommunen, hinzu kommen noch 1,5 Milliarden Euro für den Erhalt von Flughäfen. Zusätzlich stellt die Kommission für den laufenden Erhalt

Investitionsrückstand der Kommunen 2014



Anmerkung: Hochrechnung auf der Basis der Pro-Kopf-Mittelwerte für Gemeinden nach Größenklassen und Landkreise

Quelle: KfW-Kommunalpanel 2014, durchgeführt vom Ifu von Oktober bis Dezember 2014

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2016

und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur eine Finanzierungslücke von jährlich 2,2 Milliarden Euro fest.

Die staatlichen Bildungsausgaben (Länderanteil 71 Prozent, zusammen mit den Kommunen über 92 Prozent), die generell einen stark investiven Charakter haben, erholteten sich in den letzten Jahren nur wieder auf das Niveau von Mitte der 1990er Jahre (Bildungsfinanzbericht 2015). Trotz aller guten Vorsätze (Bildungsgipfel 2008) liegen sie mit derzeit 5,3 Prozent des BIP nach wie vor deutlich unter dem Durchschnitt der OECD-Staaten von 6,2 Prozent.

Um die bestehenden Bedarfe im Bildungssystem (vom Elementarbereich über allgemeine Schulen und die berufliche Bil-

dung bis zu den Hochschulen und der Weiterbildung) zu decken, veranschlagt die GEW jährliche Mehrausgaben von etwa 56 Milliarden Euro (Jaich 2016) (siehe Tabelle). Darüber hinaus besteht ein aufgestauter Nachholbedarf von bis zu 45 Milliarden Euro (Piltz 2011).

Mehrbedarfe für Bildung laut GEW 2016

Bereich	Mrd. Euro
Kindertagesstätten	11,3
Allgemeinbildende Schulen	16,7
Hochschulen	6,2
Berufliche Bildung	6,9
Weiterbildung	1,0
Inklusion	9,6
Integration von Flüchtlingen	4,2
Summe	55,9

Quelle: <http://www.gew-hamburg.de/themen/bildungspolitik/bildungsfinanzierung-mehrbedarf-von-rund-55-milliarden-euro-pro-jahr>

Hoher Bedarf besteht auch bei der Anbindung ans Internet. Hier rangiert Deutschland im europäischen Vergleich weit abgeschlagen. Die SPD-Wirtschaftsminister in Bund und Ländern veranschlagen: „Allein für den Aufbau eines leistungsfähigen Gigabitnetzes für die digitale Breitbandversorgung benötigt Deutschland bis 2025 Investitionen von 100 Milliarden Euro.“ (BMWi 2016)

Literatur

- Abschlussbericht der Kommission Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes (Bodewig II-Kommission) (2016): Gutachten im Auftrag der Bundesländer, 24.02.2016.
- BMWi (2016): Ein Modernisierungspakt für Deutschland 2025. Impulse der SPD-Wirtschaftsminister im Bund und in den Ländern. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Januar.
- DIW (2013): Investitionen für mehr Wachstum – Eine Zukunftsaufgabe für Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 26.
- Jaich, Roman (2016): Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand – Stand und Herausforderungen. Studie im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt am Main.
- KfW (2015): KfW-Kommunalpanel 2015. KfW-Research, Frankfurt am Main.
- Kunert, Uwe/Link, Heike (2013): Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 26.
- Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert. Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Studie im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt am Main.

munalpanel, im Bericht der Fratzscher-Kommission beim Bundeswirtschaftsministerium und in den Berichten der OECD ist dieser Mangel mannigfach dokumentiert.

Diese Investitionslücke ist nicht kurzfristig zu beheben, sondern eine Mammutaufgabe für viele Jahre. Das seit langem von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geforderte Investitions- und Ausgaben-

KAPITEL 5

programm ist ein konkreter Vorschlag, wie diese Lücke über absehbare Zeiträume geschlossen werden kann. Weil gesellschaftliche Bedarfe oft nur mit zusätzlichen Personalausgaben finanziert werden können, ist eine Begrenzung der Mittel auf Investitionen im engeren Sinne nicht sinnvoll. Der Bau einer neuen Schule ergibt keinen Sinn, wenn keine Lehrerinnen und Lehrer dafür eingestellt werden.

Für den notwendigen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein Investitions- und Ausgabenprogramm von zusätzlich 100 Milliarden Euro jährlich. Sie verteilen sich auf die Bereiche Bildung (25 Milliarden Euro), Verkehrsinfrastruktur (10 Milliarden Euro), Kommunale Ausgaben (10 Milliarden Euro), energetische Gebäudesanierung (5 Milliarden Euro), lokale Pflegeinfrastruktur (20 Milliarden Euro) und zusätzliche Arbeitsmarktausgaben (30 Milliarden Euro).

Ausgangspunkt für ein solches Investitions- und Ausgabenprogramm sind ungedeckte gesellschaftliche Bedarfe. Diese konzentrieren sich auf: das berechtigte Anliegen nach mehr und qualitativ besserer Bildung, nach einem geringeren Energie- und Ressourcenverbrauch, nach einer besseren Ausstattung der Daseinsvorsorge und generell nach einer besseren Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Gleichzeitig zielt dieses Programm darauf, die Beschäftigung und die Masseneinkommen zu steigern. Es geht um den Abbau von Arbeitslosigkeit und zugleich um die Verbesserung der materiellen Lebenslage großer Teile der Bevölkerung. Die Ausgestaltung des Programms ist ausführlich im MEMORANDUM 2014 beschrieben.

Von den Arbeitsmarktausgaben sind 20 Milliarden Euro für die Aufstockung der Leistungen von ALG-II-Bezieherinnen und -Beziehern vorgesehen. Nach wie vor reichen die Mittel nicht aus, um ein Leben in Würde und eine Teilhabe an der Gesellschaft zu ermöglichen. Zehn Milliarden Euro der Arbeitsmarktgelder sind für die Finanzierung des Programms „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ vorgesehen.

Das Gesamtprogramm ergibt notwendige zusätzliche Ausgaben von 130 bis 140 Milliarden Euro jährlich. Die schnelle Implementierung eines solchen Programms ist sehr anspruchsvoll. Nicht nur die Bereitstellung der dafür notwendigen Finanzierung in vollem Umfang

ist kurzfristig schwer möglich. Auch die notwendigen Produktionskapazitäten sind kurzfristig nicht im entsprechenden Umfang vorhanden. Es werden nicht sofort genügend Lehrkräfte zur Verfügung stehen, um die volle Bedarfsdeckung in den Bereichen Bildung und Integration in Angriff nehmen zu können. Auch die Kapazitäten der Bauindustrie werden, nach erheblichem Kapazitätsabbau in den vergangenen Jahren, nicht sofort alle hier definierten Bedarfe abdecken können. Das Programm wird daher sukzessive, entsprechend dem zur Verfügung stehenden Finanzierungsrahmen und den vorhandenen Kapazitäten, hochgefahren, bis die jährliche Summe von 130 bis 140 Milliarden Euro zusätzlich erreicht ist.

5.2 Die Finanzierung ist möglich

Um die anstehenden gesellschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen und die Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* umzusetzen, ist eine entsprechende Finanzierung notwendig. Diese Finanzierung muss auf drei Ebenen erfolgen:

- Kreditaufnahme,
- Selbstfinanzierungseffekte,
- Steuerpolitik.

Kurzfristig kann auf eine Nutzung der öffentlichen Kreditaufnahme nicht verzichtet werden. Denn Selbstfinanzierungseffekte und die Generierung von Steuermehreinnahmen durch eine andere Steuerpolitik wirken erst mit zeitlicher Verzögerung. Trotz der Schuldenbremse des Bundes bieten sich noch erhebliche Spielräume bei der verfassungsrechtlich zulässigen öffentlichen Kreditaufnahme. Der Verzicht auf die „schwarze Null“ würde nach den in der Verfassung vorgesehenen Regeln der Schuldenbremse dem Bund eine faktische Netto-Kreditaufnahme von etwa zwölf Milliarden Euro ermöglichen. Diese Finanzierung stünde sofort zur Verfügung. Sie würde zur Speisung des Fonds für die Flüchtlingsintegration genutzt.

Darüber hinaus handelt es sich bei der Finanzierung der erforder-

KAPITEL 5

lichen Versorgung und Integration der nach Deutschland geflohenen Menschen um eine außergewöhnliche Notsituation. Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes bestimmt für genau solche Situationen, dass Bund und Länder von den ansonsten restriktiven Kreditbeschränkungen abweichen dürfen. Im Interesse des gesellschaftlichen Zusammenhalts und einer zügigen Bewältigung dieser außergewöhnlichen Herausforderungen plädiert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* dafür, von dieser Möglichkeit vorübergehend Gebrauch zu machen. Auch diese weitere Kreditaufnahme würde ausschließlich zur Finanzierung des Fonds verwendet.

Die genannten Spielräume reichen für die Finanzierung des umfangreichen Zukunftsinvestitionsprogramms zwar nicht aus. Es kann aber gezeigt werden, dass der zu leistende Nettofinanzierungsaufwand durch selbstfinanzierende Effekte sehr viel geringer ist und außerdem mit der Implementierung der Goldenen Regel der Finanzwissenschaft zusätzliche Spielräume geschaffen werden können.

Zum Ausmaß von Selbstfinanzierungseffekten

Eine Aufstockung der öffentlichen Ausgaben führt beim Staatskonsum (Personalausgaben sowie staatliche Käufe von Gütern und Dienstleistungen) und den öffentlichen Investitionen über eine Erhöhung des privaten Konsums zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Diese führt dann über Multiplikatorprozesse möglicherweise noch zu einer zusätzlichen Ausweitung der Nachfrage und damit der Produktion. Zentral für den Gesamteffekt ist die Höhe des Multiplikators. Keynesianische Ökonominnen und Ökonomen gehen tendenziell von relativ großen Multiplikatoren aus, die über eins liegen, während konservative Ökonominnen und Ökonomen von sehr geringen bis hin zu negativen Multiplikatoren ausgehen. Mittlerweile scheint sich angesichts zahlreicher neuer empirischer Untersuchungen wieder die Einsicht durchgesetzt zu haben, dass der Multiplikator für staatliche Ausgaben, insbesondere für öffentliche Investitionen, tatsächlich bei eins oder sogar spürbar darüber liegt (vgl. Gechert 2015). Solange die Ausweitung der öffentlichen Ausgaben schrittweise erfolgt und nicht

zu einer konjunkturellen Erhitzung mit inflationären Tendenzen führt, kann man auch langfristig Multiplikatoren in dieser Größenordnung annehmen.

Bei einem angenommenen Multiplikator von eins führt eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben um 130 Milliarden Euro zu einer Erhöhung des BIP um denselben Betrag. Das höhere BIP führt zu höheren Staatseinnahmen. Das sind in Deutschland üblicherweise etwa 50 Prozent des zusätzlichen BIP. Damit löst eine komplett kreditfinanzierte Erhöhung der öffentlichen Ausgaben um 130 Milliarden Euro also nur ein höheres staatliches Defizit von 65 Milliarden Euro aus.

Die Staatsquote würde daher wegen des gestiegenen BIP im Nenner auch nicht um 4,3 Prozentpunkte von 43,9 Prozent (im Jahr 2015) auf 48,2 Prozent steigen, sondern lediglich auf 46,2 Prozent. Veränderungen der Staatsquote um einige Prozentpunkte über einen mittelfristigen Zeitraum sind historisch nicht als außergewöhnlich zu betrachten. Insgesamt würde sich also realistischerweise ein sehr erheblicher Teil der zusätzlichen Ausgaben selbst finanzieren, sodass der Teil, der über eine zusätzliche Staatsverschuldung oder höhere Steuern finanziert werden müsste, entsprechend geringer ausfiele.

Die Goldene Regel der öffentlichen Investitionen

Trotz der bedeutenden Selbstfinanzierungseffekte bliebe dennoch eine erhebliche Finanzierungslücke bestehen. Da eine Abschaffung der Schuldenbremse im Grundgesetz politisch derzeit als nicht durchsetzbar anzusehen ist, würde eine Modifikation der gesetzlichen Ausführungsbestimmungen über die Aufnahme der Goldenen Regel der Finanzwissenschaft die ökonomischen Handlungsoptionen erweitern (vgl. hierzu Truger 2015a). Sie schreibt die Finanzierung von öffentlichen Nettoinvestitionen durch Budgetdefizite vor und entspricht damit einem weithin akzeptierten finanzwissenschaftlichen Grundsatz. Die Goldene Regel soll gleichzeitig zur Generationengerechtigkeit und zur Förderung des Wirtschaftswachstums beitragen. Öffentliche Investitionen erhöhen den öffentlichen Kapitalstock und schaffen Wachstum zugunsten zukünftiger Generationen. Deswegen ist es gerecht-

fertigt, dass diese zukünftigen Generationen auch zur Finanzierung über den Schuldendienst herangezogen werden. Andernfalls tragen heutige Generationen über höhere Steuern oder Ausgabenkürzungen eine unverhältnismäßig hohe Last, was zu negativen Anreizen bei der Bereitstellung öffentlicher Investitionen führt. Tatsächlich ist es im Rahmen des gegenwärtigen europäischen Regelwerks ja auch zu einer ernsthaften Vernachlässigung der öffentlichen Investitionen gekommen: Die öffentlichen Investitionen – vor allem in der Peripherie – sind im Zuge der Austeritätspolitik dramatisch eingebrochen (vgl. Truger 2015a, S. 7ff).

Aus diesem Grund wurde das Konzept der Goldenen Regel schon häufig in der Debatte um eine Reform des europäischen fiskalpolitischen Regelwerks gefordert (vgl. etwa Blanchard/Giavazzi 2004; Barbiero/Darvas 2014 und jüngst Truger 2015a) Selbst der neoliberale Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wollte seinerzeit die Nettoinvestitionen von der Schuldenbremse ausnehmen (vgl. SVR 2007).

Zentral für die Umsetzung der Goldenen Regel ist die zu verwendende Definition von öffentlichen Investitionen: Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* spricht sich hier, auch im Interesse einer pragmatischen und möglichst schnellen Umsetzung, für eine traditionelle Definition der öffentlichen Investitionen wie in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) aus. (Allerdings abzüglich der Militärausgaben: Militärische Waffensysteme – nach der jüngsten Änderung der VGR gerade erst einbezogen – sollten wieder ausgeschlossen werden, da sie langfristig kaum wachstumsfördernd sind, von den ethischen Problemen ganz zu schweigen.) Die so abgegrenzten öffentlichen Investitionen werden in der VGR unmittelbar erfasst und könnten für eine sofortige Umsetzung der Goldenen Regel genutzt werden.

Für diese engere Definition der öffentlichen Investitionen sprechen konzeptionell im Wesentlichen zwei Argumente: Erstens kann die Verwendung des hier vorgeschlagenen Investitionsbegriffs aus der VGR aus konjunktur- und wachstumspolitischer Sicht gut begründet werden. Jüngste Schätzungen von Multiplikatoren zeigen besonders

hohe Werte des Multiplikators von öffentlichen Investitionen – in der genannten Abgrenzung – vor allem bei Konjunktureinbrüchen und Rezessionen. Kurzfristig sind die Multiplikatoren für die öffentlichen Investitionen in der VGR deutlich über eins anzusetzen (Horn u.a. 2014 und Gechert 2015). Zudem identifizieren viele Studien öffentliche Investitionen auch langfristig als Wachstumsverstärker (Bom/Lighthart 2014), weshalb die Vernachlässigung öffentlicher Investitionen mit hoher Wahrscheinlichkeit das Wachstumspotenzial des Euroraumes herabsetzen und sich damit als Gefahr für zukünftige Generationen herausstellen wird, sodass selbst bei viel höheren Zinsen als auf dem gegenwärtigen niedrigen Niveau noch eine Vorteilhaftigkeit gegeben ist. Zweitens ist im Rahmen des hier vertretenen umfassenden Konzepts sichergestellt, dass die nicht in der Investitionsdefinition enthaltenen gesamtgesellschaftlich sinnvollen zusätzlichen Staatsausgaben trotzdem getätigten werden können. Sie müssen dann nur im Rahmen der Selbstfinanzierung bzw. durch Steuererhöhungen gedeckt sein.

Die üblicherweise vorgebrachten Argumente gegen eine Goldene Regel sind nicht überzeugend. Erstens sei ihre Umsetzung aufgrund der schwierigen Definition technisch problematisch und manipulationsanfällig, heißt es beispielsweise. Wie erläutert lässt sich jedoch schnell eine technisch leicht umsetzbare Definition finden, wenn man bei der Abgrenzungsfrage pragmatisch vorgeht. Hinzu kommt, dass man bei der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der Schuldensbremse und des Fiskalpaktes viel komplexere und manipulationsanfälliger Verfahren anwenden muss, um das sogenannte strukturelle Defizit zu berechnen (vgl. Truger/Will 2012).

Zweitens könne die Goldene Regel mit der finanzpolitischen Nachhaltigkeit kollidieren, wenn dadurch dauerhaft hohe Defizite und eine steigende Schuldenstandsquote befördert würden. Eine solche Kollision in Form eines Konflikts zwischen der Goldenen Regel und dem Ziel der Stabilisierung der Staatsverschuldung auf unter 60 Prozent des BIP ließe sich leicht vermeiden, indem man eine Obergrenze der abzugsfähigen Netto-Investitionsausgaben in Höhe von z.B. zwei oder drei Prozent des BIP festlegt.

Zur politischen Umsetzung einer Goldenen Regel

Das hier skizzierte Konzept könnte mittelfristig relativ flexibel umgesetzt werden. Es kommt nur darauf an, dass am Ende die zusätzlichen Ausgaben durch eine Mischung aus Selbstfinanzierung, höheren staatlichen Budgetdefiziten und Steuererhöhungen finanziert werden und nicht mit irgendwelchen nationalstaatlichen oder EU-Vorschriften kollidieren.

Die Goldene Regel für öffentliche Investitionen könnte auf europäischer Ebene kurzfristig sogar annähernd ohne irgendwelche Änderungen des aktuellen institutionellen Regelwerks verwirklicht werden, wenn die Europäische Kommission und der Europäische Rat dazu bereit wären, ihren Handlungsspielraum innerhalb dieses Regelwerks auszunutzen. Sie müssten dazu eine etwas weitreichendere Interpretation des von der EU-Kommission in ihrer jüngsten Klärung der Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ohnehin schon erweiterten fiskalpolitischen Spielraumes durchsetzen. Das Gleiche gilt im Rahmen der deutschen Schuldenbremse aufgrund bestehender „Sicherheitsabstände zur Schuldenbremse“ oder aufgrund der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Sonderregel in Notsituationen.

Mittelfristig sollte jedoch am besten eine echte Änderung des finanzpolitischen Regelwerks angestrebt werden. Hierzu bedürfte es auf europäischer Ebene wohl zumindest einer Übereinkunft im Europäischen Rat mit einer entsprechenden Änderung der Ausführungsbestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Eine Vertragsänderung könnte durch ein „Investitions-Protokoll“ mittels des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 des Lissabon-Vertrags erfolgen, um völlige Klarheit zu erreichen. Schließlich müssten ggf. die im Rahmen des Fiskalpaktes beschlossenen nationalen Regelungen wieder geändert werden. In Deutschland müsste das Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse (Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes) entsprechend angepasst werden.

5.3 Eine gerechte Steuerpolitik ist dringender denn je

Auch wenn eine Kreditfinanzierung großer Ausgabenprogramme sinnvoll und möglich ist, spielt auf lange Sicht die Steuerpolitik die entscheidende Rolle bei der Gegenfinanzierung.

Seit jeher fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* Maßnahmen für eine gerechte Steuerlastverteilung durch den stärkeren Einbezug der Einkommens- und Vermögensstarken. Die Notwendigkeit, diese Steuerpolitik durchzusetzen, wird durch die neuen Ausgaben für die Flüchtlingsintegration lediglich noch deutlicher. Gerade an der Steuerpolitik zeigt sich, ob die Gesellschaft das Solidarprinzip umsetzt. Mit ihr kann auf der Ebene der Sekundärverteilung eine gerechtere Verteilung von Einkommen und Vermögen zur Finanzierung staatlicher Aufgaben durchgesetzt werden.

Mit Steuermehreinnahmen lässt sich das Investitions- und Ausgabenprogramm langfristig gegenfinanzieren. Dank der zunehmenden Konzentration des gesellschaftlichen Reichtums verfügen Spaltenverdienerinnen und Spaltenverdiener sowie Vermögende über die ökonomische Leistungsfähigkeit dazu, und auch sie profitieren am Ende von einer gelungenen Integration. Doch während mit der Flüchtlingsmisere aller Welt deutlich vor Augen tritt, dass es Hunderttausenden, die sich nach Deutschland retten konnten, am Notwendigsten mangelt, ist es ein Versagen der Politik, die Reichen nicht stärker an der Finanzierung der notwendigen Ausgaben zu beteiligen. Nirgendwo tritt dieser Widerspruch krasser und aktueller hervor als in der Debatte um die vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erzwungene Reform des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes.

Erbschaftsteuerprivilegien schützen Reiche, keine Arbeitsplätze!

Erwartungsgemäß erklärte im Dezember 2014 das BVerfG die seit 2009 geltende Regelung des Erbschaftsteuergesetzes zur Verschonung von vererbtem oder verschenktem Unternehmensvermögen in wesentlichen Teilen für grundgesetzwidrig. Zwar billigten die Richterinnen und Richter beim Vorliegen gewichtiger Sach- oder Gemeinwohlgrün-

KAPITEL 5

de grundsätzlich die Möglichkeit, betriebliches Vermögen gegenüber anderen Vermögensarten bei der Besteuerung zu bevorzugen. Jedoch monierten sie die pauschale und ungeprüfte Steuerfreistellung für die allermeisten Unternehmen, die uneingeschränkte Begünstigung auch von sehr großen Vermögen sowie die zu ausufernder Gestaltung einladenden Regeln zum sogenannten Verwaltungsvermögen. So gezwungen, legte die Bundesregierung im Juli 2015 zu den beanstandeten Passagen einen Gesetzentwurf vor (Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts). Entgegen der ursprünglichen Planung konnten sich die Koalitionsfraktionen von CDU, CSU und SPD sowie der Bundesrat aber nicht bis Ende 2015 über den Gesetzentwurf einig werden. Laut BVerfG hat die Neuregelung bis Mitte 2016 zu erfolgen.

Das zentrale Element zur Rechtfertigung der weitgehenden, meist vollständigen Erbschaftsteuerbefreiung von Betriebsvermögen bestand bisher darin, die Erbinnen und Erben sowie die Beschenkten auf den Erhalt eines Mindestanteils von Arbeitsplätzen für den Zeitraum von fünf bzw. sieben Jahren zu verpflichten. Doch es darf bezweifelt werden, ob die Anforderungen an diese Pflichten, die unter dem Begriff der „Lohnsummenregel“ zusammengefasst werden, notwendig sind, um Arbeitsplätze in nennenswertem Umfang zu erhalten. Dass diese Frage in der bisherigen Debatte kaum eine Rolle gespielt hat, liegt gewiss auch daran, dass sowohl das seit 2009 geltende Gesetz wie auch der aktuelle Entwurf auf den ersten Blick den Anschein hoher Hürden zur Erlangung der Steuerbefreiungen erwecken. So sind, je nach Betriebsgröße und der angestrebten Steuerfreiheit von 85 oder gar 100 Prozent, von den Unternehmenserben „Mindestlohnsummen“ zwischen 400 und 700 Prozent während einer Zeit von fünf bzw. sieben Jahren (sogenannte Haltefrist) zu halten. Da es sich hierbei aber um addierte Prozentzahlen handelt, bedeuten diese tatsächlich, dass in den ersten Jahren nach dem Eigentumsübergang im Jahresdurchschnitt lediglich zwischen 80 und 100 Prozent der Lohnsumme ausgezahlt werden müssen, die im Jahresdurchschnitt der letzten fünf Jahre vor dem Erb- oder Schenkungsfall ausgezahlt wurde. Aber auch ein Unterschreiten

dieser Mindestlohnsummen führt nicht zum Wegfall der Steuerfreiheit, sondern nur zu einer prozentualen Reduzierung der Steuerbefreiung in dem Umfang, wie die Mindestlohnsumme unterschritten wird. Zu Recht weist der DGB daher in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf darauf hin, dass damit insbesondere in Betrieben mit vier bis zehn Beschäftigten eine Unternehmensfortführung vom Fiskus steuerlich prämiert werden soll, die für die Beschäftigten wegen drastischem Lohn- und Arbeitsplatzabbau eine Katastrophe sein kann (DGB 2015). Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* weist daher bereits dieses tragende Element der ideologischen Rechtfertigung einer steuerlichen Privilegierung von Unternehmenserben als untauglich und ungeeignet für den Erhalt und die Sicherung von Arbeitsplätzen zurück.

Unmissverständlich hatte das BVerfG die pauschal gewährte Steuerverschonung bei der Übertragung größerer Unternehmen als grundgesetzwidrig eingestuft. „Hier erreicht die Ungleichbehandlung schon wegen der Größe der steuerbefreiten Beträge ein Maß, das ohne die konkrete Feststellung der Verschonungsbedürftigkeit des erworbenen Unternehmens mit den Anforderungen an eine gleichheitsgerechte Besteuerung nicht mehr in Einklang zu bringen ist.“ (BVerfG 2014) Die Bundesregierung glaubt, hierauf mit der Einführung einer „Verschöhnungsbedarfsprüfung“ für Fälle, in denen der Wert des übertragenen Betriebsvermögens pro Begünstigten 26 Millionen Euro (in bestimmten Fällen 52 Millionen Euro) nicht übersteigt, angemessen zu reagieren. Bei der Prüfung selbst bleibt dann aber der Wert des erworbenen Betriebsvermögens völlig außer Betracht. Vielmehr müssen Steuerpflichtige im Rahmen dieser Prüfung nachweisen, dass nur die Hälfte ihres Vermögens (welches sowohl das bereits vorhandene als auch das erworbene, aber nicht begünstigte, umfasst) nicht ausreicht, um die Steuerschuld zu begleichen. Das wäre etwa so, als erließe man einer Lohnsteuerzahlerin oder einem Lohnsteuerzahler, die bzw. der eigentlich noch 1.500 Euro Steuern nachzahlen muss, die Steuerschuld, weil sie bzw. er gerade nur über 2.900 Euro auf ihrem bzw. seinem Konto verfügt. Da gerade bei Unternehmensfortführungen eher die sorgfältig gestaltete Schenkung die Regel ist, wird es für viele Unternehmerfamilien ein Leichtes sein, die entsprechenden Voraussetzungen für diese Privilegierung zu schaf-

KAPITEL 5

fen. Damit entpuppt sich die „Verschonungsbedarfsprüfung“ als ein durchsichtiges Manöver, um in formalistischer Manier den Anforderungen des BVerfG nachzukommen, faktisch aber an der weitgehenden bis vollständigen Steuerfreiheit für die Mehrzahl der übertragenen Unternehmensvermögen nichts zu ändern.

Trotz dieser offensichtlich unverhältnismäßigen Begünstigung von Multimillionärinnen und Multimillionären ist die Kritik der Unternehmerinnen und Unternehmer und ihrer Lobby hieran äußerst scharf, weil überhaupt ein Vermögen nachgewiesen werden soll. Obwohl damit lediglich eine Zahlungsunfähigkeit legitimiert werden soll und das durch Schenkung oder Erbe erworbene Vermögen weiterhin als Bemessungsgrundlage für die Höhe der Steuer dient, verstiegen sich diese Kritikerinnen und Kritiker sogar zu der Behauptung, dass es sich hierbei um die „Einführung einer Vermögensteuer durch die Hintertür“ handele. Diese Reaktion zeigt, dass es von den Superreichen und ihren Fürsprecherinnen und Fürsprechern schon als Tabubruch empfunden wird, wenn sich der Staat nur einen Einblick in ihre Vermögensverhältnisse verschaffen will. Damit deutet sich auch in exemplarischer Weise an, auf welche geballten Widerstände eine Steuerpolitik stoßen würde, die es ernsthaft in Angriff nähme, den gesellschaftlichen Reichtum wieder von oben nach unten umzuverteilen.

Aber auch Beschenkte sowie Erbinnen und Erben von Unternehmensvermögen, die mit einem Wert von mehr als 26 bzw. 52 Millionen Euro taxiert werden, müssen dem Novellierungsvorhaben der Bundesregierung zufolge auch in Zukunft nicht um die erbschaftsteuerliche Verschonung ihres Betriebsvermögens fürchten. In diesen Fällen soll alternativ auch auf das neu zu schaffende Instrument des „Verschonungsabschlags“ zurückgegriffen werden können. Hiernach reduziert sich lediglich die Steuerfreiheit in kleinen Schritten, ohne diesen jedoch völlig zu verlieren. Selbst wenn das erworbene Betriebsvermögen also deutlich über dem Schwellenwert liegt, kann es in jedem Fall noch zu einem Fünftel bzw. zu mehr als einem Drittel der Besteuerung entzogen werden, je nachdem, ob die Lohnsummenregel über fünf oder über sieben Jahre eingehalten wird. Insbesondere diese Regelung dürfte bei einer erneuten verfassungsrechtlichen Überprüfung auf tönernen Füßen

stehen. Denn sie hat eben keine „konkrete Feststellung der Verschonungsbedürftigkeit“ zur Voraussetzung, wie sie das BVerfG aber recht unmissverständlich einfordert. Wie aus einer Protokollerklärung der SPD-geführten Bundesministerien hervorgeht, hegten auch sie offenbar Zweifel dieser Art, was sie aber nicht daran hinderte, der Kabinettsvorlage zuzustimmen.

Nachdem das Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz nunmehr seit über 30 Jahren gegen das grundgesetzliche Gleichbehandlungsgebot verstößt, ist es ein gesellschaftspolitischer Skandal, diesen Zustand sehenden Auges auch weiterhin auf unbestimmte Zeit in Kauf zu nehmen. *Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lehnt besondere erbschaftsteuerliche Verschonungsregeln für Vermögen gleich welcher Art, insbesondere aber für Betriebsvermögen, entschieden ab. Da der Anteil von Betriebsvermögen hieran umso größer ist, je größer ein Erbe oder eine Schenkung ausfällt, führen diese Ausnahmen dazu, dass die effektive Steuerbelastung auf Erbschaften und Schenkungen von mehr als 200.000 Euro zunehmend sinkt, die Steuer also regressiv wirkt. Nicht zuletzt der Erbfall Quandt führte im Jahr 2015 deutlich vor Augen, dass die Übertragung sehr großer Vermögen in aller Regel langfristig vorbereitet und gestaltet wird und mitnichten dem Zufall überlassen bleibt. Aus dem gleichen Grund kann daher aber ebenso gut erwartet werden, dass Unternehmen und deren Eigentümerinnen und Eigentümer sich auch langfristig auf die Entrichtung der Erbschaft- und Schenkungsteuer vorbereiten können. Findet die Übertragung des Vermögens nicht im Wege der Schenkung, sondern von Todes wegen statt, kann überdies bereits heute von großzügigen und zinslosen Stundungsregeln Gebrauch gemacht werden. Im Einzelfall dennoch nicht auszuschließende Liquiditätsengpässe können überdies durch die Aufnahme von Bankkrediten oder Darlehen überbrückt werden, wie es auch in unzähligen Fällen des Geschäftslebens alltägliche Praxis ist. Entgegen der Stimmungsmache von Verbänden der Unternehmerfamilien und anderen sind von einer umgehungsfrei ausgestalteten Erbschaftsteuer keine wirtschaftlichen Verwerfungen oder substanzelle Umbrüche in der deutschen Unternehmenslandschaft, durchaus aber eine Verdreifachung ihres Aufkommens von derzeit rund 5,5 Milliarden Euro zu erwarten. Würden daneben,

KAPITEL 5

wie von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit Jahren gefordert, auch die sehr hohen Freibeträge reduziert und würde der Spaltensteuersatz von 30 Prozent (bei Ehegattinnen und Ehegatten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern, Kindern, Stiefkindern, Enkeln sowie bei Eltern und Großeltern im Erbfall) bereits ab einem Vermögen von fünf Millionen statt gegenwärtig 25 Millionen Euro zur Anwendung gebracht werden, könnte das jährliche Aufkommen auf mehr als 20 Milliarden Euro gesteigert werden.

Weitere steuerpolitische Maßnahmen

Für eine gerechtere Steuerpolitik sowie für die langfristige Finanzierung eines leistungsfähigeren Sozialstaates und öffentlicher Investitionen hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in der Vergangenheit einen steuerpolitischen Maßnahmenkatalog entwickelt. Eine detaillierte Darstellung und Begründung findet sich insbesondere im MEMORANDUM 2012.

So fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*:

- Angesichts der vielfältig zu bewältigenden Herausforderungen durch die Flüchtlingsströme und der nach wie vor sehr ungleichen Lebensverhältnisse, die in den verschiedenen Regionen in Deutschland vorherrschen, ist der Solidaritätszuschlag beizubehalten. Seine Progressionswirkung trägt auch zu einer größeren Verteilungsgerchtigkeit bei. Im Gegenzug muss der Bund in gemeinsamer Verantwortung mit den Ländern aber auch dafür sorgen, dass die vor allem von den Kommunen benötigten Gelder dort ankommen, wo sie gebraucht werden. Hierzu ist es nötig, die Finanzströme an Städte und Gemeinden zu verstetigen, anstatt ihnen einmalige und in ihrer Höhe völlig unzureichende Investitionsbeihilfen zu gewähren. Bei Bedarf können durch einen einfachen Gesetzesbeschluss auch Mittel aus dem Solidaritätszuschlag ab 2020 für die Finanzierung des Fonds zur Finanzierung der Flüchtlingsaufnahme und -integration verwendet werden.
- Die Einführung einer einmaligen und auf zehn Jahre gestreckten Vermögensabgabe für Superreiche ist unvermeidbar. Die Vermö-

gensabgabe kommt ausschließlich dem Bundeshaushalt zugute. Bemessungsgrundlage ist das Nettovermögen, das oberhalb eines persönlichen Freibetrags von einer Million Euro und zwei Millionen Euro beim Betriebsvermögen mit einem faktischen Steuersatz von zwei Prozent belegt wird. Der Freibetrag je Kind sollte 250.000 Euro betragen.

- Die längst überfällige Wiederbelebung der Vermögensteuer muss in Angriff genommen werden. Dazu gehört nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eine am Verkehrswert ausgerichtete Bewertung des Immobilienvermögens. Der Steuersatz sollte ein Prozent betragen und auf Vermögen von mehr als 500.000 Euro (bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepartnerinnen und Ehepartnern, bis das Ehegattensplitting ausläuft, das Doppelte) erhoben werden. Je Kind sollte ein Freibetrag von 100.000 Euro angewendet werden. Selbst genutztes Wohneigentum wird nicht der Besteuerung unterzogen.
- Die ausgeschütteten Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Unternehmensbeteiligungen dürfen nicht mehr länger steuerfrei gestellt werden. Der Körperschaftsteuersatz sollte von derzeit 15 auf 30 Prozent angehoben werden. Die Möglichkeiten zum unbegrenzten Verlustvortrag müssen zeitlich und der Höhe nach stärker beschränkt werden. Zudem ist die Gewerbesteuer zu einer Gemeindewirtschaftsteuer auszubauen. Eingeschlossen in die Steuerpflicht sind dann auch die freien Berufe. Bei der Bemessungsgrundlage werden die Entgelte für betrieblich genutztes Kapital (z.B. Mieten, Pachten, Lizzenzen) vollständig einbezogen.
- Die Kapitaleinkünfte müssen wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert werden. Dadurch würde die derzeit geltende, ungerechte Abgeltungsteuer auf Zinserträge mit pauschal 25 Prozent aufgelöst.
- Die zügige Einführung einer allgemeinen Finanztransaktionsteuer ist dringlich. Im laufenden Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit von Deutschland und neun anderen europäischen Staaten zur Einführung dieser Steuer wurden bereits zahlreiche Verwässerungen vorgenommen. Dem Verlangen der Finanzbranche nach

KAPITEL 5

weiteren Ausnahmen für bestimmte Geschäfte und Sektoren sowie nach niedrigeren Steuersätzen darf nicht nachgegeben werden.

- Die Personalnot in den Finanzverwaltungen, insbesondere im Bereich der Betriebsprüfung, muss durch eine Aufstockung der Beschäftigten entsprechend der Personalbedarfsplanung beendet werden.
- Um die Besteuerung von Einkommen gerechter zu gestalten, fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, den Tarifverlauf bei der Einkommensteuer (Grenzsteuersatz) oberhalb eines deutlich erhöhten Grundfreibetrages beginnen zu lassen und durchgehend linear bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent festzuschreiben. Das Ehegattensplitting sollte schrittweise in Abhängigkeit von der Höhe des zu versteuernden Einkommens abgebaut und auf die Übertragung des nicht ausgeschöpften doppelten Grundfreibetrages begrenzt werden. Zugunsten eines höheren Kindergeldes und einer besseren Förderung der Alleinerziehenden ist die gegenwärtige Regelung, wonach ein von der Bemessungsgrundlage abzuziehender Kindergrundfreibetrag für höhere Einkommen zu einer ungleich größeren Entlastung führt, abzuschaffen. Zu bedenken ist weiterhin auch: In dem Maße, wie ein ausreichend finanziert Sozialstaat wieder in die Lage versetzt wird, ausreichende Betreuungs- und Bildungsangebote zu schaffen, den Pflegenotstand zu beseitigen, für eine existenzsichernde Altersvorsorge u.v.a. zu sorgen, erübrigen sich auch eine Vielzahl von weiteren Begünstigungen, die Steuerpflichtigen im Rahmen privater Vorsorge derzeit gewährt werden.

Literatur

Barbiero, Francesca/Darvas, Zsolt (2014): In Sickness and in Health: Protecting and Supporting Public Investment in Europe. Bruegel Policy Contribution Nr. 2.

Blanchard, Olivier J./Giavazzi, Francesco (2004): Improving the SGP through a proper accounting of public investment. CEPR Discussion Papers 4220.

- Bom, Pedro R. D./Lighthart, Jenny E. (2014): What Have We Learned From Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital? In: *Journal of Economic Surveys* 28 (5), S. 889–916.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2015): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“, Berlin.
- EU-Kommission (2015): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Optimale Nutzung der im Stabilitätspakt vorgesehenen Flexibilität. 13.01.2015 COM (2015) 12 final, Straßburg.
- Fratzscher, Marcel/Junker, Simon (2015): Integration von Flüchtlingen – eine langfristig lohnende Investition. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 45, S. 1083–1087.
- Geichert, Sebastian (2015): What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. *Economic Papers* 67 (3), Oxford, S. 553–580.
- Horn, Gustav/Geichert, Sebastian/Rietzler, Katja/Schmid, Kai D. (2014): Streitfall Fiskalpolitik: Eine empirische Auswertung zur Höhe des Multiplikators, in: IMK Report, Nr. 92, IMK in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2007): Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.
- Truger, Achim (2015a): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery. Working Paper-Reihe der AK Wien/Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138.
- Truger, Achim (2015b): Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies within the current EU fiscal framework. IPE Working Paper No. 50, Institute for International Political Economy, Berlin.

KAPITEL 5

Truger, Achim/Will, Henner (2012): Gestaltungsanfällig und prozyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse. In: Hetschko, Clemens/Pinkl, Johannes/Pünder, Hermann/Thye, Marius (Hg.): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II. Eine Zwischenbilanz, Hamburg, S. 75–100.

6 Bildungspolitik – das Märchen vom Aufstieg durch Bildung

Die konservative Bildungsstaatlichkeit in Deutschland hat in Verbindung mit der sich seit den 1970er Jahren vollziehenden neoliberalen Transformation, die sich vor allem in sinkenden Lohnniveaus manifestiert, insbesondere in den mittleren und unteren Einkommensbereichen zu einer steigenden Nachfrage nach Bildung geführt. Die ebenso neoliberalen und empirisch nicht belegte Behauptung, eine Erhöhung des formalen Bildungsniveaus der Kinder werde zu einer Erhöhung der Einkommen führen, wurde vor allem von der absteigungsbedrohten Mittelschicht aufgenommen. Mit dem sogenannten Bildungsgipfel, der 2008 in Dresden stattfand, gab die Politik vor, diesem Bedürfnis die höchste Priorität einzuräumen und bis 2015 das Bildungssystem auszubauen und zu verbessern. Die Tatsache, dass alle bisherigen Daten auf ein Scheitern des Bildungsgipfels hindeuten, scheint allerdings weder von Politik noch von den neoliberalen wie konservativen Eliten als Problem artikuliert zu werden. Stattdessen scheinen diese eigene Pläne für das deutschen Bildungssystem zu haben.

Die konservative Bildungsstaatlichkeit in (West-)Deutschland, die sich – als Teil des typisch deutschen, konservativen Wohlfahrtsstaats – seit der Weimarer Republik bis in die 1970er Jahre ausformte, ist bis heute durch die starke, soziale Vererbung von der Bildungschancen geprägt (vgl. z.B. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2012, S. 214–219 und Schnitzlein 2013). Im internationalen Vergleich zeigt sich dies beispielsweise in der niedrigen Studierendenquote von Kindern aus Nicht-Akademikerhaushalten, einer hohen Homogenität von Bildungsabschlüssen innerhalb von Familien und einem sozial immer noch selektiven Zugang zu Gymnasium und Universität.

Die konservative Bildungsstaatlichkeit unterliegt allerdings seit den 1970er Jahren einer neoliberalen Transformation (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2011, S. 229 f.). Im konservativen Bil-

KAPITEL 6

dungsstaat vollzieht sich die neoliberale Transformation jedoch nicht nur wie in anderen Bildungssystemen als doppelter Angriff der Kapitalseite auf den Wohlfahrtsstaat: zum einen durch die Erosion der zur Finanzierung notwendigen Steuereinnahmen durch Steuersenkungen und zum anderen durch die immer stärkere Überantwortung der zurückgelassenen und profiträchtigen Bereiche des Wohlfahrtsstaats an Privatunternehmen (Rekommodifizierung von Bildungsbereichen). So konnte beispielsweise infolge der Steuersenkungspolitik der vergangenen Dekaden ab Mitte der 1990er Jahre eine Absenkung des Niveaus der Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) beobachtet werden, die bis ins Jahr 2006 anhielt (Statistisches Bundesamt 2015a, S. 43). Für die öffentlichen Grundmittel für allgemeinbildende und berufliche Schulen lässt sich sogar nach einem leichten, krisenbedingten Ansteigen der Ausgaben in Relation zum BIP zwischen 2009 und 2014 wieder ein Rückgang der Ausgaben beobachten (Statistisches Bundesamt 2015c, Tab. 2.2). Nun lässt sich zwar folgerichtig eine Ausweitung des Besuchs von Privatschulen von 4,9 Prozent (1992) auf 9,0 Prozent (Schuljahr 2014/15) aller Schülerrinnen und Schüler beobachten. Diese liegt aber im internationalen Vergleich unter dem OECD-Durchschnitt (Statistisches Bundesamt 2015d, Tab. 2.2). Zugleich sichert der Staat in diesem konservativen Bildungssystem durch das mehrgliedrige staatliche Schulsystem den Mittel- und Oberschichten Distinktionsmöglichkeiten. In diesem System sind Privatschulen hauptsächlich sogenannte Ersatzschulen, die ebenfalls zu annähernd 90 Prozent staatlich finanziert sind. Die Privatisierung im eigentlichen Sinne findet in großen Randbereichen der Bildung statt: Seit 2000 ist ein massiver Anstieg der Nutzung von privater Nachhilfe zu konstatieren (Hille/Spieß/Staneva 2016). Diese Nutzung von Nachhilfe unterscheidet sich jedoch massiv nach dem Einkommen der Herkunfts-familie. In den Familien der beiden oberen Einkommens-Quartile haben bis zu 59 Prozent (bis 2003 nur bis zu 39 Prozent) der Schülerrinnen und Schüler schon einmal eine zusätzliche, privat finanzierte Förderung genossen. In den unteren beiden Einkommens-Quartilen sind es nur um die 40 Prozent (bis 2003 nur bis zu 22 Prozent). Das heißt, die neoliberale Transformation der konservativen Bildungsstaatlichkeit vollzieht

sich in den meisten Bereichen nicht als eine einfache Vermarktlichung von Bildungsstrukturen, sondern typisch sind korporatistische Neuformierungen von Strukturen in direkter Zusammenarbeit zwischen Staat und Kapital, in denen der Staat oftmals „die demokratische Kontrolle und Steuerung abgibt“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2011, S. 253), die Finanzierungslast aber behält und so Finanzierungsverpflichtungen der Kapitalseite übernimmt. Als Beispiel können hier die staatlichen Ausgaben für das sogenannte Übergangssystem angeführt werden, die vor allem aus einem schleichenden Rückzug der Kapitalseite aus der klassischen dualen Ausbildung resultieren. Oder die Investitionen Baden-Württembergs in „Lernfabriken 4.0“, die sich auf über 6,5 Millionen Euro an Berufsschulen innerhalb eines korporatistischen Netzwerks belaufen (Industrie 4.0 Baden-Württemberg). Die Industrie selbst ist hier als Projektpartner beim Aufbau der Labore nur noch mit zehn Prozent der Kosten beteiligt. Auch wenn sich bei der Beurteilung der Reproduktion von Ungleichheit durch das neoliberal transformierte, konservative Bildungssystem auf den ersten Blick verschiedene Ausdifferenzierungen erkennen lassen, so gilt: Die meisten empirischen Ergebnisse weisen darauf hin, dass sich die Reproduktion von Ungleichheit im Bildungssystem durch solche neoliberalen Transformationsprozesse weiter verstärkt hat. Vor allem scheint Bildung in der materiell stark polarisierten deutschen Gesellschaft für die Chancenverteilung immer stärker in den Fokus zu rücken. Und zwar nicht als Aufstiegsgarant – sondern bei zu geringem Abschluss als Abstiegsgarant. Es lassen sich in den Auswertungen der letzten PISA-Daten zwar Verbesserungen beim Zurückdrängen des Einflusses der sozialen Herkunft auf die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler feststellen. Dies hat aber auch teilweise rein statistisch mit den bei PISA gemessenen Verbesserungen der sozioökonomischen Situation von unteren Haushalten zu tun (OECD 2014, S. 83). Spätestens beim Zugang zur Hochschule zeigt sich, dass die Kinder aus Akademikerhaushalten von der massiv erhöhten Bildungsbeteiligung an Hochschulen etwas stärker profitiert haben als die Kinder aus bildungsfernen Haushalten. Die Forscherinnen und Forscher des DIW, die für Deutschland eine ähnlich geringe soziale Mobilität wie in den USA diagnostiziert haben,

KAPITEL 6

sehen für die abnehmende soziale Mobilität vor allem das Bildungssystem als „treibenden Faktor“ in der Verantwortung (Wittenberg 2013). Denn die Bildungsansprüche an die Beschäftigten wachsen, ohne dass die Löhne mit den Qualifikationen entsprechend mitwachsen. So liegen bisher noch keine belastbaren Zahlen zur Entlohnung von Bachelorabsolventinnen und -absolventen der dualen Hochschulen vor. Eigene Befragungen von Gewerkschaftssekretärinnen und -sekretären etwa in Baden-Württemberg ergaben den Verdacht, dass z.B. die duale Ausbildung der Industriekauffrau bzw. des Industriekaufmanns durch den dualen Bachelorabschluss „BWL-Industrie“ verdrängt wird, ohne dass die- oder derjenige dann im Betrieb auch immer in die entsprechende Akademikerentgeltgruppe eingruppiert wird.

Als Folge der neoliberalen Transformation des gesamten Wohlfahrtsstaats (z.B. Agenda 2010) und einer Ideologie, die lieber von „Teilhabechancen“ als von „sozialen Rechten“ spricht, ist ein stetig wachsender öffentlicher Anspruch entstanden, das Bildungssystem auszubauen – vor allem im vorschulischen und tertiären Bereich (Hochschulen). Insbesondere durch die Deregulierung von Arbeitsmärkten, die Abschaffung von sozialen Rechten und die Absenkung von Sozialtransfers unter die Armutsgrenze ist ein massiver Druck auf die Erwerbsbevölkerung aufgebaut worden. Dieser Druck wirkte einerseits auf die Entwicklung des Lohnniveaus, sodass es beispielsweise zwischen 2000 und 2010 für viele Beschäftigengruppen zu realen Einkommensverlusten kam (Brenke/Grabka 2011, S. 11). Andererseits förderte die damit auch verbundene Auflösung des konservativen Ein-Ernährer-Modells die Nachfrage nach Ganztagschulen und flächendeckender Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren – auch weil es zu einer Flexibilisierung von Arbeitszeiten gekommen ist. Verstärkt wurde die Nachfrage nach Kinderbetreuung zudem durch emanzipatorische gesamtgesellschaftliche Veränderungen wie die zunehmenden Forderungen nach Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen.

Darüber hinaus hat das Abrutschen einer immer größeren Anzahl von Erwerbstäigen mit einem beruflichen Abschluss in den sogenannten Niedriglohnsektor zu einer verstärkten Abgrenzungsbewegung

vonseiten der Mittelschichten und des Bildungsbürgertums geführt. So zeigt die letzte Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, dass der Anteil der Kinder aus Akademikerhaushalten, die ein Studium aufnehmen, steigt, von 71 Prozent im Jahr 2007 auf 77 Prozent im Jahr 2009 (Middendorf u.a. 2013, S. 111). Darüber hinaus verdeutlicht die weit verbreitete These vom „Akademisierungswahn“ den immer heftiger werdenden Kampf gegen die Reduzierung der Stratifikation im Bildungssystem. Die Distinktionsbestrebungen von Mittel- und Oberschichten zeigten sich beispielsweise in Hamburg, als die Bürgerschaft sich mit großer Mehrheit dagegen entschied, die Verteilung der Kinder auf die verschiedenen Schultypen erst nach der sechsten Klasse vorzunehmen.

6.1 Der Bildungsgipfel – der Masterplan zur Bildungsrepublik?

Mit dem sogenannten Bildungsgipfel, der im Oktober 2008 in Dresden stattfand, hat die Politik auf die steigende Nachfrage nach Bildung reagiert. Die Bundeskanzlerin und die 16 Ministerpräsidentinnen und -präsidenten der Länder vereinbarten unter dem Titel „Aufstieg durch Bildung – Die Qualifizierungsinitiative für Deutschland“ (Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008), gemeinsam das deutsche Bildungssystem bis 2015 deutlich auszubauen und zu verbessern.

Beschlossen wurde, dass jedes Kind bestmögliche Startbedingungen bekommen soll; der Bildung wurde höchste Priorität zugesprochen (Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008, S. 6f.). Im Vorwort zum Beschluss erklärt der sächsische Ministerpräsident, dass dies unabhängig von der sozialen Herkunft erfolgen solle und dass sich Engagement sowie Leistung lohnen müssten.

Bund und Länder haben sich in diesem Rahmen auf ein umfangreiches Bündel an Maßnahmen geeinigt, die um- oder fortgesetzt werden sollen. Das Maßnahmenbündel umfasst alle Bildungsbereiche von der Kindertagesbetreuung bis zur Weiterbildung und eine Vielzahl unterschiedlicher Förderformen – vom Ausbau von Bildungsangeboten

KAPITEL 6

bis zur individuellen Förderung von Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmern.

Um die Verbesserungen im Bildungssystem messbar darzustellen, wurden sechs zentrale, quantifizierbare Ziele vereinbart, für deren Umsetzung Bund und Länder zusammenarbeiten wollen (Klemm 2014, S. 5f.):

- Ausbau der Kindertagesbetreuung für die unter Dreijährigen (für 35 Prozent der Kinder soll dies Ende 2013 erreicht werden),
- Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung der Erwerbsbevölkerung von 43 auf 50 Prozent,
- Erhöhung der Quote der Studienanfängerinnen und -anfänger auf 40 Prozent eines Altersjahrgangs,
- Halbierung des Anteils der Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Schulabschluss von acht auf vier Prozent,
- Halbierung des Anteils der jungen Erwachsenen ohne eine abgeschlossene Berufsausbildung von 17 auf 8,5 Prozent,
- Steigerung der Ausgaben für Bildung und Forschung auf zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) – sieben Prozent für Bildung und drei Prozent für Forschung.

Aufgrund des Timelags bei den Daten über die Zielerreichung kann der Erfolg oder Misserfolg des Bildungsgipfels bislang nicht endgültig beurteilt werden. Die aktuell verfügbaren Daten zu den einzelnen Indikatoren lassen es jedoch sehr wahrscheinlich erscheinen, dass ein großer Teil der Ziele bis zum Jahr 2015 nicht nur nicht erreicht wurde, sondern die Ziele sogar deutlich verfehlt werden. Ausnahmen stellen jedoch die Studierenden- und Weiterbildungsquoten dar, deren Vorgaben bereits vor 2015 übertroffen oder fast erreicht wurden. Zielversprechungen wurden gerade in den Bereichen nicht eingelöst, in denen die Gefahr eines sozialen Abstiegs aufgrund fehlender Qualifikationen hätte gemindert werden können.

So lag der Anteil der Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Schulabschluss im Jahr 2014 bei 5,8 Prozent (Statistisches Bundesamt 2015b, S. 450). Seit 2008 ist der Anteil damit zwar um rund 2,2 Prozentpunkte gesunken, die angestrebte Absenkung auf vier Prozent bis

Ende 2015 dürfte jedoch nicht erreicht worden sein. Tatsächlich hat sich Anteil der Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Schulabschluss im Jahr 2014 um 0,1 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr erhöht (Statistisches Bundesamt 2014, S. 317).

Der Anteil junger Erwachsener ohne Berufsabschluss lag 2012 immer noch bei 13,8 Prozent (BIBB 2015, S. 294). Eine Absenkung auf 8,5 Prozent erscheint in Anbetracht der bisherigen Erfolge ebenso als wenig realistisch.

Die Ziele für die Betreuung der unter Dreijährigen zum Ende des Jahres 2013 wurde nachweislich nicht erreicht. Die Quote für das gesamte Bundesgebiet betrug am 1. März 2014 lediglich 32,3 Prozent, wobei die Betreuungsquoten regional massiv variieren, von 23,8 Prozent in Nordrhein-Westfalen bis 58,3 Prozent in Sachsen-Anhalt (Statistisches Bundesamt 2015c, S. 8).

Ein ähnlich problematisches Ergebnis lässt sich für die Ausgaben für Bildung und Forschung feststellen. Sie beliefen sich im Jahr 2013 auf gerade einmal 9,2 Prozent des BIP, das war eine Steigerung von 0,6 Prozentpunkten gegenüber dem Jahr 2008. Bis zum Jahr 2015 wäre eine Steigerung der Bildungsausgaben um rund 24 Milliarden Euro oder weitere 0,8 Prozentpunkte des BIP nötig gewesen, um das Zehn-Prozent-Ziel zu erreichen. Eine derart starke Ausweitung der Bildungsausgaben lässt sich jedoch in den Haushalten von Bund und Ländern auch nach den Auswertungen des Statistischen Bundesamtes nicht feststellen (Statistisches Bundesamt 2015a, S. 132).

Darüber hinaus ist zu beobachten, dass das auf dem Bildungsgipfel propagierte Metaziel, den Aufstieg durch Bildung allen Menschen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft zu ermöglichen (Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008, S. 2), verfehlt werden wird. So ist beispielsweise der Anteil der Erwerbslosen, gering Qualifizierten, Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Menschen mit Migrationshintergrund, die an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, deutlich geringer als die angestrebten 50 Prozent (Klemm 2015, S. 12). Diese Menschen bleiben somit „abgehängt“.

So ist auch der Anstieg der Studierendenquote nicht mit einem signifikanten Abbau des Unterschieds bei der Studienbeteiligung von

KAPITEL 6

Kindern aus Akademiker- und Nicht-Akademikerhaushalten verbunden. Kinder aus Akademikerhaushalten nehmen immer noch mehr als dreimal so häufig ein Studium auf wie ihre Altersgenossinnen und -genossen aus Nicht-Akademikerhaushalten (Middendorf u.a. 2013, S. 112). In der Folge hat sich die soziale Zusammensetzung der Studierendenschaft trotz einer steigenden Anzahl von Studienanfängerinnen und -anfängern kaum verändert. Im Jahr 2012 stammte immer noch die Hälfte der Studierenden aus Haushalten, in denen zumindest ein Elternteil über einen akademischen Abschluss verfügt, so wie im Jahr 2006 (Middendorf u. a. 2013, S. 89).

Einer der Gründe für dieses Ergebnis bei der Studienbeteiligung dürfte in der unsicheren Studienfinanzierung zu suchen sein. Die Posse um die Anhebung der BAföG-Fördersätze und -Freibeträge ist ein weiteres Beispiel für den fehlenden Willen, das Bildungssystem für alle zu öffnen. Die verabschiedete Anpassung, die zum Wintersemester 2016 in Kraft tritt, wird nicht einmal die zwischenzeitlich angefallene Inflation ausgleichen. Ebenso wird der für die Wohnkosten vorgesehene Zuschuss immer noch fast 50 Euro unter der für 2012 ermittelten Durchschnittsmiete des „Normalstudierenden“ liegen. Die Ausgrenzung sozio-ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen wird trotz Bildungsgipfel ungebrochen fortgesetzt.

6.2 Erfolg durch Scheitern

Das absehbare Scheitern des Bildungsgipfels kann jedoch nicht als Scheitern der politischen Ideen gewertet werden, die den Ausgangspunkt der auf dem Gipfel vereinbarten Ziele und Maßnahmen darstellen. Denn der Bildungsgipfel kann als Ausdruck des von den Kapitaleignern bereits seit mehr als einer Dekade betriebenen Lobbyismus gewertet werden. Ein Vergleich der im Beschluss des Bildungsgipfels aufgezählten Einzelmaßnahmen mit den Forderungen der Arbeitgeber (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2015, S. 239) zeigt eine deutliche Übereinstimmung. Identisch sind beispielsweise die Forderungen, verstärkt Kinder und Jugendliche für den Bereich Mathema-

tik, Informatik sowie Natur- und Technikwissenschaften zu begeistern und vor allem in diesem Bereich zusätzliche Studienplätze zu schaffen (Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008, S. 13).

Bildung wird vornehmlich unter dem Blickwinkel ökonomischer Zwänge, z.B. eines angeblichen Fachkräftemangels, der Globalisierung sowie des Erhalts der Innovationskraft betrachtet (z.B. Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008, S. 4 f.). Hierzu soll beispielsweise eine Neustrukturierung von Ausbildungsberufen erfolgen, die sich an den Qualifikationserfordernissen des Marktes orientiert (Bundesregierung/Regierungschefs der Länder 2008, S. 10). Der Arbeitgeberlobbyismus nutzt die Wechselwirkung aus dem Rückbau des Sozialstaats, dem lange Zeit sinkenden Lohnniveau sowie der steigenden Nachfrage nach hochwertigen Bildungsabschlüssen und -zertifikaten, um sich zusätzliche Möglichkeiten zur Profitsteigerung zu erschließen. Propagiert wird seit Jahren die Gleichsetzung von steigender Bildungsqualifikation und steigenden Einkommen, ohne dass diese Zusammenhänge für Deutschland tatsächlich jemals belegt worden wären (Kaphegyi/Piltz 2014, S. 124).

Die Kapitaleigner sehen in einer steigenden Nachfrage nach höheren Bildungsabschlüssen vor allem drei bedeutende Vorteile für sich: Erstens ermöglicht ihnen die steigende Anzahl von Studierenden sowie Absolventinnen und Absolventen akademischer Bildungsgänge, sich aus dem dualen Ausbildungssystem zurückziehen. Die Kosten für die Ausbildung von Fachkräften werden immer stärker auf die öffentlichen Haushalte oder die Studierenden und ihre Elternhäuser abgewälzt. So sind die Ausgaben der Unternehmen für die betriebliche Ausbildung im dualen System von 2004 bis 2012 sogar in absoluten Zahlen von 12,5 Milliarden auf 8,7 Milliarden zurückgegangen (BMBF 2008, S. 15 und Statistisches Bundesamt 2015e, S.14). Zweitens ermöglicht die steigende Anzahl von Absolventinnen und Absolventen akademischer Bildungsgänge den Aufbau einer akademisch ausgebildeten „Reservearmee“. Diese ist aufgrund des sich abzeichnenden steigenden Bedarfs an akademisch qualifizierten Menschen nötig (z.B. Brenke/Grabka 2011, S. 5), erzeugt allerdings zugleich Lohndruck auf die eigene Gruppe (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2015, S. 240). Die

KAPITEL 6

Kapitaleigner können die steigende Anzahl von Akademikerinnen und Akademikern nutzen, um diese gegeneinander auszuspielen und den Konkurrenzdruck unter ihnen anzuheizen.

Drittens hat der Bildungsgipfel dabei geholfen, vorgenommene Kürzungen im Sozialsystem in der Öffentlichkeit zu legitimieren und Forderungen nach Steuererhöhungen zur Finanzierung sozialstaatlicher Maßnahmen abzuwehren. Dies wird auch dadurch erreicht, dass angekündigt wurde, die Bildungsbeteiligung zu erhöhen und von der Herkunft abzukoppeln. Gleichzeitig wurde plausibel dargelegt, dass eine Erhöhung des individuellen Bildungsniveaus oftmals mit einer individuellen Einkommensverbesserung verknüpft ist. Leider geht in dieser Betrachtungsweise unter, dass jemand mit einer Ausbildung zwar meistens ein besseres Einkommen hat als jemand ohne Ausbildung, die Löhne von Menschen mit Ausbildung und selbst derjenigen Beschäftigten mit Hochschulabschluss sich aber durch die Ausweitung des Niedriglohnsektors einer massiven Entwertung ausgesetzt sehen (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2015, S. 234ff.).

Dass die beiden großen, derzeit an der Bundesregierung beteiligten Parteien diesen Arbeitgeberlobbyismus bereits vor dem Bildungsgipfel in ihren Parteiprogramme aufgenommen haben (CDU: „Bildungsrepublik“; SPD: „vorsorgender Sozialstaat“), ist ein weiterer Hinweis auf den starken Einfluss dieses Arbeitgeberlobbyismus auf die Bildungspolitik in Deutschland.

6.3 Bildung 4.0 – Konservative Bildungsstaatlichkeit 2.0?

Spätestens seit der Veröffentlichung des Buches „Akademisierungswahn“ von Kulturstatsminister a.D. Julian Nida-Rümelin (SPD) im Jahr 2014 gewinnt ein konservativ-elitär geprägter Kulturpessimismus zunehmend an Boden. Der Abwehrkampf der bestehenden Bildungseliten um ihre Oligopol- bzw. Monopolposition im Bildungssystem (z.B. Münch 2011, S. 236 ff.) hat an Schärfe gewonnen. Statt die Stratifikation durch eine Überwindung des mehrgliedrigen Schulsystems und durch den Zugang zum Hochschulsystem auch ohne Hochschul-

reife abzubauen, wird sie durch die Exzellenzinitiative weiter verstärkt. Diese erneute Verbindung aus neoliberaler Transformation und konservativer Bildungsstaatlichkeit erweist sich in verschiedener Hinsicht als Vorteilhaft für die konservativen Eliten, die Kapitaleigner sowie die ihnen nahestehenden Politikerinnen und Politiker: Die Steigerung der Bildungsausgaben in den vergangenen Jahren ist bei Weitem nicht ausreichend, um die bestehende Unterfinanzierung aufzulösen. Grund für diese unterhalb der Ankündigungen des Bildungsgipfels liegenden Steigerung der Bildungsausgaben ist auch die unzureichende Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte (z.B. Kaphegyi/Piltz/Troost 2014, S. 24–29). Gleichzeitig ist die Anzahl der Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer im Elementar- und im tertiären Bereich angestiegen und der Umfang der Bildungsangebote (Ganztagschulen und -kindergarten) aufgrund des öffentlichen Drucks ausgeweitet worden. Beides zusammen begünstigt den Druck auf die Qualität der einzelnen Bildungsangebote – etwa durch ein unrealistisches Betreuungsverhältnis von Studierenden zu Professorinnen und Professoren. Aus Sicht der Kapitaleigner wie dem Arbeitgeberverband Gesamtmetall stellt dieser Qualitätsaspekt allerdings kein nennenswertes Problem dar (Arbeitgeberverband Gesamtmetall 2015, S. 2). Er stellt fest, dass es gar keiner grundsätzlichen Anhebung der Qualifikation der Beschäftigten bedarf, sondern lediglich veränderter Inhalte und einer veränderten Struktur der Qualifikation. Gleches erklärt auch die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (2015, S. 24 und 51f.).

Die Anpassung der Qualifikation von Arbeitskräften an ein sich veränderndes Umfeld, wie in der Folge der Digitalisierung der Arbeitswelt, soll durch eine zunehmend modularisierte Aus- und Weiterbildung erreicht werden, die auf einer Kernqualifikation aufbaut (Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände 2015, S. 52). Als beispielhaft kann hier die Modularisierung von Studiengängen im Rahmen des Bologna-Prozesses angesehen werden.

Diese Kernqualifikation soll kein hohes theoretisches Niveau umfassen, sondern sich vielmehr, wie im Falle des Bachelors, unterhalb der traditionellen Qualifikationen von Diplom oder Magister bewegen. Sie sollen passgenau für den örtlichen Arbeitsmarkt ergänzt werden –

KAPITEL 6

hier wird in der Regel von Profilbildung gesprochen. Zudem sollen sie durch berufspraktische Kenntnisse erweitert werden, denn dieser Fähigkeitenmix wird von Unternehmen als sehr wichtig angesehen (Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände 2015, S. 32). Die Unternehmen gehen davon aus, dass sie traditionelle Ingenieurinnen und Ingenieure mit einem klassischen Diplomabschluss nur beschränkt benötigen werden.

Ähnliche Entwicklungen lassen sich im Bereich der dualen Ausbildung erkennen, beispielsweise bei der vor kurzem beschlossenen Generalisierung der Pflegeausbildung. Diese sieht eine einheitliche Ausbildung für die bisher gesondert geregelten Ausbildungsberufe in der Gesundheits- und Krankenpflege, Gesundheits- und Kinderkrankenpflege sowie in der Altenpflege vor. Eine Spezialisierung soll erst durch eine entsprechende Weiterbildung in den Betrieben erfolgen (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Pflegeberufe).

Um möglichst passgenaue Beschäftigte zu erhalten, werden ebenso spezielle Ausbildungsgänge angeboten, die von einem oder mehreren kooperierenden Betrieben gemeinsam konzipiert sind. Beispiele hierfür sind der Modellausbildungsgang zur Intensivpflegekraft (Pressemitteilung „ver.di kritisiert Schmalspurausbildung zur Intensivpflegekraft“ vom 24.07.2012) sowie Angebote, die als duale Studiengänge bezeichnet werden, allerdings nicht mit einem akademischen Grad abgeschlossen werden (Wissenschaftsrat 2013, S. 16).

Diese Neustrukturierung von Ausbildungsgängen und Studienprogrammen wirken einem „Aufstieg durch Bildung“ entgegen. Denn diese neuen Muster sind weder mit einer echten Bildungsexpansion verbunden, noch führen sie zu einer signifikanten Verbesserung der Einkommensverhältnisse. Vielmehr sind die „abgespeckten“ Ausbildungs- und Studiengänge eine weitere Möglichkeit, Löhne und Gehälter abzusenken bzw. Druck auf diese aufzubauen.

Verstärkt wird dieser Effekt zum einen durch eine hohe Spezialisierung der Beschäftigten auf ihre Tätigkeit in ihrem speziellen Betrieb bei gleichzeitig geringer Kernqualifikation. Dies steigert die Abhängigkeit der Beschäftigten von ihrem Arbeitgeber, weil ihre Spezialausbildung bei einem Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber entwertet werden

könnte. Zum anderen wird durch die steigende Anzahl von Beschäftigten, die eine bestimmte Kernqualifikation für verschiedene Ausbildungsbereiche aufweisen, die Konkurrenz zwischen diesen erhöht.

In diesem Kontext wirkt die Digitalisierung in der Arbeitswelt, die vor allem zu einer Neuorganisation von Produktionsabläufen führen wird, wie ein Brandbeschleuniger. Denn viele Tätigkeiten, die auch weiterhin von Menschen erbracht werden, lassen sich so noch leichter geografisch verlagern. Den konservativen Bildungseliten bietet sich durch diese Konkursesituation zwischen den Beschäftigten ein neuer Argumentationsstrang, um eine weitere Stratifikation und Verengung von Aufstiegsmöglichkeiten im Bildungssystem zu legitimieren. Die Novellierung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes kann hier als Muster gesehen werden: Aufgrund des Anstiegs der Anzahl von Promovierenden und Habilitierenden infolge der steigenden Studierendenzahlen konnte eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen festgestellt werden. Unterhalb der Professur sind etwa 90 Prozent der wissenschaftlichen Beschäftigten befristet beschäftigt, die Hälfte verfügt über Arbeitsverträge, die eine Laufzeit unter einem Jahr haben; die Quote der Teilzeitbeschäftigte beträgt rund 40 Prozent. Gerechtfertigt wurden diese Arbeitsbedingungen mit dem Argument, dass Karrierewege offen gehalten werden müssten und deshalb keine weiteren unbefristeten Stellen geschaffen werden dürften (vgl. z.B. Plenarprotokoll der 35. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 2937f.).

Nun argumentiert die Bundesregierung in der vorgelegten Novelle, dass die Qualifizierung von wissenschaftlichem Personal insbesondere in der ersten Phase ihres wissenschaftlichen Arbeitens nicht mehr die Promotion sein soll. Begründet wird dies nun wiederum mit der geringen Anzahl an unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen in der Wissenschaft (Bundestags-Drucksache 18/6489, S. 10), die zuvor explizit erwünscht war. Darüber hinaus, so hieß es, benötigten die Unternehmen Personal mit abgeschlossener Promotion gar nicht, sondern lediglich spezielle Fähigkeiten, z.B. im Projektmanagement.

Ziele dieser Maßnahme sind die Förderung der Reproduktion von Statushierarchien und ein Erhalt des bestehenden Bildungsmonopols der derzeitigen Bildungseliten. Mit der Verengung des Zugangs zur

KAPITEL 6

Promotion durch eine weitere Verschlechterung der Finanzierungsmöglichkeiten für Promovierende wird die soziale Selektion auf diesem Qualifikationsniveau weiter erhöht.

Verstärkt wird diese soziale Selektion durch die Exzellenzinitiative. Denn mit der vor allem von der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag geforderten Fortsetzung der Förderung von Exzellenzuniversitäten sowie mit der Reduzierung ihrer Zahl gewinnt der Ausbildungsort erheblich an Bedeutung. Diese Systematik lässt sich bereits im mehrgliedrigen Schulsystem in Deutschland beobachten, in dem der Zugang zu den unterschiedlichen Schulformen vor allem vom sozio-ökonomischen Status des Elternhauses abhängig ist. Die Vereinigung von konservativer Bildungsstaatlichkeit und neoliberalen Transformationsprozess läuft einem Aufstieg durch Bildung eindeutig entgegen.

Allerdings bietet diese neoliberale Ausprägung der konservativen Bildungsstaatlichkeit auch für die Politik Vorteile. In der öffentlichen Verwaltung lassen sich ebenso wie in der Wirtschaft durch den Einsatz von Bachelor-Absolventinnen und -Absolventen sowie durch die gestiegene Konkurrenz zwischen den Beschäftigten Einsparungen bei den Personalkosten erzielen. Dies gilt insbesondere in Bereichen, in denen entsprechende Tätigkeiten durch private Dritte ausgeführt werden, die nicht tarifvertraglich gebunden sind.

Parallel bewirken verkürzte und mit umfangreichen Praxisphasen versehene Studiengänge Kostensenkungen für die öffentlichen Haushalte. Wie bereits angemerkt, stellen die öffentlichen Haushalte nicht genügend Finanzmittel bereit, um ein bedarfsorientiertes Bildungssystem zu finanzieren. Eine Ausweitung von Ausbildungs- und Studienkapazitäten kann auf diese Weise ohne zusätzliche Ausgaben erfolgen. In die Statistik gehen die abgespeckten Ausbildungs- und Studiengänge genauso ein wie alle anderen Ausbildungs- und Studiengänge.

6.4 Kulturpessimismus und Hierarchien überwinden – gegen neue Stratifikationen im Bildungssystem, für einen sozial gerechteren Zugang zu Bildung und eine gerechtere Verteilung der Einkommen

Die Ergebnisse der auf dem Bildungsgipfel vereinbarten Maßnahmen belegen, dass nach sieben Jahren wenig mehr als das Märchen vom Aufstieg durch Bildung verbleibt. Der soziale Aufstieg durch Bildung wird in Deutschland systematisch erschwert. Zur Auf- und Abstiegsmobilität liegen leider nur soziologische Auswertungen bis 2012 vor. Diese bestätigen aber die hier vorgelegten Analysen und Prognosen: Insgesamt lässt sich eine „in der Tendenz abnehmende oder mindestens stagnierende intergenerationale Aufstiegsmobilität feststellen, bei ‚gleichzeitig zunehmenden Absteige[n], insbesondere in den Mittelschichten‘ [...]. Besonders alarmierend ist die abnehmende Aufstiegsmobilität aus Armut, und dies obwohl die aktivierende Sozialpolitik gerade auf diese setzt. Alarmierend ist aber auch die regelrechte Vernichtung von Aufstiegschancen in Ostdeutschland. Die empirischen Befunde legen damit nahe, dass die rasante Verschärfung ökonomischer Verteilungsungleichheiten nicht nur, wie jüngst diskutiert, negative Effekte auf nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum zeitigen, sondern zumindest mittelfristig auch negative Auswirkungen auf die langfristigen Muster intergenerationaler Mobilität haben könnte [...]. Eine Politik zur Erhöhung von Aufstiegschancen, die allein auf Wachstums- oder expansive Bildungspolitik setzt, wird ihr Ziel mit großer Sicherheit verfehlen. Eine gezielte Förderung von Aufstiegsmobilität ist ohne eine Reduktion ökonomischer Verteilungsungleichheiten aller Voraussicht nach nicht zu haben.“ (Groh-Samberg/Hertel 2015, S. 31f.)

Ein emanzipatorischer Aus- und Umbau des deutschen Bildungs- und auch Sozialsystems im Sinne einer wirklichen „Bildungsrepublik“ kann nur durch zusätzliche Mittel und höhere Steuern (z.B. auf Vermögen und Gewinne) finanziert werden. Der Staat sollte die Wirtschaft auch bei der Vorbereitung auf die Bildung 4.0 nicht aus ihrer finanziellen Verantwortung entlassen.

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2011): MEMORANDUM 2011, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2012): MEMORANDUM 2012, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2013): MEMORANDUM 2013, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2014): MEMORANDUM 2014, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2015): MEMORANDUM 2015, Köln.
- Arbeitgeberverband Gesamtmetall (2015): Arbeit 4.0 – Chancen für die Arbeitswelt der Zukunft, Berlin.
- Brenke, Karl/Grabka, Markus (2011): Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 45.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2015): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2015, Bonn.
- Bundesregierung/Regierungschefs der Länder (2008): Aufstieg durch Bildung, Dresden.
- Groh-Samberg, Olaf/Hertel, Florian R. (2015): Ende der Aufstiegsellschaft? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 10, S. 25–32.
- Hille, Adrian/Spieß, C. Katharina/Staneva, Mila (2016): Immer mehr Schülerinnen und Schüler nehmen Nachhilfe, besonders in Haushalten mit mittlerem Einkommen. In: DIW Wochenbericht, Nr. 6, S. 111–120.
- Kaphegyi, Tobias/Piltz, Henrik (2014): Trends in der Bildungsfinanzierung: Paradigmenwechsel oder „innere Landnahme“? In: Kurtzke, Wilfried/Quaißer, Gunter (Hg.): Alternative Wirtschaftspolitik – Tro(o)st in Theorie und Praxis. Marburg.
- Kaphegyi, Tobias/Piltz, Henrik/Troost, Axel (2013): Bildungsfinanzierung im föderalen Magerstaat. In: Sozialismus, Nr. 5/2013.
- Klemm, Klaus (2014): Bildungsgipfel-Bilanz 2014. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008, Berlin.

- KMK (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der BRD) (2013): Allgemeinbildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Statistik 2007–2011, Bonn.
- Middendorf, Elke/Apolinarski, Beate/Poskowsky, Jonas/Kandulla, Marlen/Netz, Nicolai (2013): Die Wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012–20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, Berlin.
- Münch, Richard (2011): Akademischer Kapitalismus. Über die politische Ökonomie der Hochschulreform, Berlin.
- OECD (2014): PISA 2012 Ergebnisse. Exzellenz durch Chancengerechtigkeit (Band II): Allen Schülerinnen und Schülern die Voraussetzungen zum Erfolg sichern, Bielefeld.
- Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert. Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Gefördert durch die Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt am Main.
- Schnitzlein, Daniel D. (2013): Wenig Chancengleichheit in Deutschland. Familienhintergrund prägt eigenen ökonomischen Erfolg. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 4, S. 3–9.
- Statistisches Bundesamt (2014): Bildung und Kultur: Allgemeinbildende Schulen – Schuljahr 2013/14. Fachserie 11 Reihe 1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015a): Bildungsfinanzbericht 2015, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015b): Bildung und Kultur: Allgemeinbildende Schulen – Schuljahr 2014/15. Fachserie 11 Reihe 1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015c): Kindertagesbetreuung regional 2014. Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015d): Bildungsfinanzbericht 2015. Tabelenteil, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2015e): Bildungsausgaben. Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2012/2013, Wiesbaden.
- Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (2015): Bildung 4.0 – für die Arbeitswelt der Zukunft. Wie wir unser Bildungssystem neu ausrichten müssen, Frankfurt am Main.

KAPITEL 6

Wissenschaftsrat (2013): Empfehlungen zur Entwicklung des dualen Studiums, Mainz.

Wittenberg, Erich (2013): Neun Fragen an Daniel Schnitzlein. „In Deutschland ist die Chancengleichheit ähnlich niedrig wie in den USA und deutlich geringer als in Dänemark“. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 4, S. 10.

7 Energie- und Klimapolitik – ein gewaltiger Kraftakt

Nach der Klimakonferenz von Paris gibt es Hoffnung. Was nun aber folgen muss, ist eine nationale Umsetzung der Beschlüsse. Bis spätestens 2020 muss der Paris-Vertrag in nationales Recht gegossen werden. Wie ist Deutschland dabei aufgestellt? Reichen die hier bisher eingeleiteten Klimamaßnahmen mit der sogenannten Energiewende aus, oder muss man eher von einer noch unvollendeten Energiewende sprechen? Zurzeit gewinnt man eher den Eindruck, dass die schwarz-rote Bundesregierung bei der notwendigen Umsetzung auf der Bremse steht. Viel wird im Kontext der Energiewende, bezogen auf den Bereich der Elektrizitätswirtschaft, über die Kosten und Belastungen gesprochen. Diese hätten die Energieversorger vor große Probleme gestellt und sogar in den privaten Haushalten zu einer relativen Elektrizitätsarmut geführt. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik geht dem im Folgenden nach.

7.1 Energiepolitik nach der Klimakonferenz von Paris

Am 12. Dezember 2015 wurde in Paris – ohne Gegenstimme – von 195 Ländern das erste globale Klimaabkommen verabschiedet. Es war ein langer Weg bis dorthin. Seit dem UN-Weltgipfel im Jahr 1992 in Rio de Janeiro, auf dem zum ersten Mal eine Weltklimakonvention verabschiedet wurde, und auch auf den folgenden 19 Weltklimagipfeln vor Paris war allen Beteiligten immer klar, dass der zunehmende weltweite CO₂-Ausstoß, verantwortlich für die Erderwärmung, in Zukunft drastisch zu reduzieren ist. Im Jahr 2010 folgte endlich der Beschluss, die Erderwärmung gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter auf maximal zwei Grad zu begrenzen. Auf dem Klimagipfel in Kopenhagen konnte 2009 diesbezüglich unter den völlig zerstrittenen Teilnehmerländern noch kein Konsens erzielt werden. Der Kongress floppte bzw.

KAPITEL 7

scheiterte an nationalen wirtschaftlichen Egoismen, insbesondere an den USA, Australien, Kanada und China – aber auch, neben China, an anderen Schwellen- und Entwicklungsländern wie u.a. Indien.

Auf den Klimagipfeln zuvor beriefen sich die Schwellen- und Entwicklungsländer immer wieder auf die beim Weltgipfel in Rio verabschiedete Konvention, nach der die Industriestaaten die entscheidende Schuld an der Erderwärmung hätten und damit auch die alleinige Pflicht gegenzusteuern sowie die dafür notwendigen finanziellen Ressourcen bereitstellen müssten. In der Tat stammten in den 1990er Jahren noch rund 80 Prozent aller Treibhausgase in der Atmosphäre aus den Industrieländern. Dies sieht heute jedoch anders aus: Neben den USA an zweiter Stelle sind jetzt an erster und dritter Stelle die größten Emittenten von Kohlendioxidemissionen China und Indien (allerdings liegt der Pro-Kopf-Ausstoß immer noch deutlich unter dem Niveau der Industriestaaten). Von 1990 bis 2012 hat China aufgrund des rasanten Wirtschaftswachstums den CO₂-Ausstoß um 288 Prozent und Indien um 198 Prozent gesteigert. In den USA lag der Anstieg bei vier Prozent, in Deutschland ging er um 21 Prozent zurück. Dies ist übrigens auch eine Folge davon, dass die in der DDR stark eingesetzte Braunkohleverbrennung nach der Wiedervereinigung reduziert wurde.

Das Abkommen von Paris ist von vielen euphorisch gefeiert worden. Frankreichs Staatspräsident François Hollande sprach von einer „friedlichen Revolution gegen den Klimawandel“ und US-Außenminister John Kerry von einer „Zeitenwende“: „Wir senden an die Märkte dieser Welt mit dem Vertrag das Signal: Jetzt kommt der grüne Umbau.“ Auch Deutschlands Umweltministerin Barbara Hendricks (SPD) äußerte sich hochzufrieden: „Wir haben heute alle gemeinsam Geschichte geschrieben.“ Ebenso beurteilen die deutschen Umweltverbände den Vertrag von Paris fast einhellig positiv. Paris gebe „der Welt Hoffnung“ und sende ein klares Signal für die Abkehr von fossilen Brennstoffen, erklärte der Greenpeace-Klimaexperte Martin Kaiser. Die Verbände fordern jetzt von den Staaten ein rasches Handeln beim Umsetzen, um so die gesetzten Ziele auch zu erreichen.

Das beschlossene Hauptziel ist dabei, dass sich die Erde bis zum Ende des Jahrhunderts nur deutlich unter zwei Grad gegenüber dem

vorindustriellen Zeitalter erwärmen darf – und möglichst sogar „nur“ um 1,5 Grad. Dabei ist zu beachten, dass die Erderwärmung aus bisherigen Emissionen bereits 0,8 Grad beträgt und somit für die Zukunft nur noch ein Emissionsbudget für 0,7 bis 1,2 Grad übrig bleibt. Beschlossen wurde auch, dass die Industriestaaten zwischen 2020 und 2025 pro Jahr 100 Milliarden US-Dollar zur Unterstützung der Entwicklungsländer aufbringen müssen und dass Schwellen- und Entwicklungsländer, wenn sie dazu in der Lage sind, sich freiwillig an der Finanzierung beteiligen sollten. Die Finanzierung ab 2026 blieb noch offen. Zudem einigte man sich auf einen Transparenz- und einen Ambitionsmechanismus: Alle Länder müssen über ihren jeweiligen Klimaschutzerfolg nach einheitlich gesetzten Maßstäben berichten, und ab 2018 sollen die (freiwilligen) nationalen CO₂-Ziele überprüft werden. Hier reicht bekanntermaßen aber der bislang von den Staaten versprochene Klimabeitrag zurzeit bei Weitem noch nicht aus, um die Temperaturkurve der Erde nicht über zwei Grad weiter ansteigen zu lassen. Bis spätestens 2020 muss der Paris-Vertrag in nationales Recht umgesetzt werden.

Es gibt aber auch kritische Stimmen. Hier seien nur zwei erwähnt. So schreibt der Energieexperte der „Frankfurter Rundschau“, Joachim Wille: „Der Paris-Vertrag ist zwar historisch. [...] Aber er ist nur der Anfang der Lösung, und das Problem wird die Welt noch Jahrzehnte, wahrscheinlich sogar die nächsten Jahrhunderte, beschäftigen.“ Ulrich Brand von der Universität Wien mit dem Forschungsschwerpunkt Umwelt- und Ressourcenpolitik kritisiert: „Machen wir uns klar: Um zwischen dem Beginn der Industrialisierung und dem Jahr 2100 die Erderwärmung auf 1,5 oder maximal zwei Grad zu begrenzen, müssen zwischen 80 und 90 Prozent der fossilen Energieträger im Boden bleiben. Da geht es um viel Geld und Macht. [...] Im letzten Jahr haben die US-amerikanischen und kanadischen Öl- und Gasförderer 235 Milliarden US-Dollar Gewinn (nicht Umsatz!) gemacht. Wie wird deren Macht eingehetzt? Können die Ansprüche der Investoren auf hohe Renditen in andere Bereiche umgelenkt werden? Diese Fragen wurden in Paris noch nicht einmal gestellt. Die Energie- und Bergbauunternehmen haben so kräftig lobbyiert, dass im gesamten 32-sei-

tigen Abkommen an keiner Stelle überhaupt die Worte Öl, Gas oder Kohle erwähnt werden. Ja mehr noch: Die Atomwirtschaft konnte ihre ‚Nuklearen Lösungen‘ gegen den Klimawandel präsentieren. [...] Schließlich muss Klimapolitik nicht nur mit Fragen politischer und wirtschaftlicher Macht verbunden werden, sondern auch mit solchen der Gerechtigkeit. Denn wenn Menschen Angst vor sozialem Abstieg oder Ausgrenzung haben, wenn sie sehen, dass die Politik zwar große Ziele formuliert, aber dann doch zu sozialer Spaltung und zum Positionserhalt der Eliten beiträgt, dann werden sie kaum den Appellen zu mehr Klimaschutz folgen.“ (Brand 2015, S. 10) Die Hauptschwäche des Pariser Vertrags ist aber letztlich seine mangelnde Verbindlichkeit: Es gibt es keine Institution, die ein Zu widerhandeln sanktionieren kann, und jeder Staat kann – wie einst Kanada beim Kyoto-Protokoll – den Vertrag jederzeit wieder kündigen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in ihrem MEMORANDUM 2010 ausführlich die Entwicklung zu mehr Resourceneffizienz und Klimaschutz für eine nachhaltige Entwicklung eingefordert und in ihrem MEMORANDUM 2014 auf den bisher in Deutschland eingeschlagenen Weg zur Verhinderung einer Klimakatastrophe aufmerksam gemacht sowie die dazu seit 2005 zunehmend (verstärkt) umgesetzte Energiewende als noch unvollendet und weiterzuentwickeln eingestuft. Hiermit schreibt sie im Folgenden ihre energiewirtschaftliche und energiepolitische Position fort.

7.2 Unvollkommene Energiewende

Trotz der in Deutschland noch unvollkommenen Energiewende und ihrer Zielvorgaben (vgl. Tabelle 5) gibt es erste, aber leider völlig unzureichende Erfolge auf dem Weg zum Ziel, das da lautet: Weg von der Atomenergie und den fossilen Brennstoffen, hin zu Erneuerbaren Energien (EE) und einer Steigerung der Energieeffizienz. Der nicht mehr reversible Atomausstieg bis 2022 ist mit der Abschaltung der ersten acht Atommeiler auf den Weg gebracht (Kemfert/Gerbaulet u.a. 2015, S. 1063). Hinsichtlich des Ziels der Treibhausgasreduktion bis

ENERGIE- UND KLIMAPOLITIK – EIN GEWALTIGER KRAFTAKT

Tabelle 5: Zielvorgaben Energiewende, in Prozent

			2020	2025	2030	2035	2040	2050
Oberziel		Reduktion der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990	-40		-55		-70	-80 bis -95
Zwischen-zielebene: Erneuerbare Energien (EE)	Zwi-schen-ziel	EE-Stromerzeugungsanteil am Bruttoendenergieverbrauch	+18		+30		+45	+60
	Unter-ziel	EE-Stromerzeugungsanteil am Bruttostromverbrauch	+35	EEG 2014: +40 bis 45	+50	EEG 2014: +55 bis 60	+65	+80
Zwischen-zielebene: Energieverbrauch	Zwi-schen-ziel	Reduktion des Primärenergieverbrauchs gegenüber 2008	-20		k.A.		k.A.	-50
	Unter-ziel	Reduktion des Stromverbrauchs gegenüber 2008	-10		k.A.		k.A.	-25
	Unter-ziel	Reduktion des Wärmebedarfs (2020) bzw. Primärenergiebedarfs (2050) von Gebäuden	-20		k.A.		k.A.	-80
	Unter-ziel	Reduktion des Endenergieverbrauchs im Verkehr gegenüber 2005	-10		k.A.		k.A.	-40

Quelle: Zusammenstellung Bontrup, H.-J./Marquardt, R.-M. 2015, S. 12.

KAPITEL 7

2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 konnte laut Umweltbundesamt bis heute eine Rückführung um 28 Prozent vermeldet werden (mit zuletzt abnehmenden Erfolgen). Um jedoch das 40-Prozent-Nahziel im Jahr 2020 zu erreichen, müsste sich die jährliche Reduktionsrate gegenüber dem Vorjahr in Höhe von bislang 1,2 Prozent fast verdreifachen. Dies verdeutlicht den hier noch bestehenden großen Verzug und Handlungsbedarf.

Beim Primärenergieverbrauch sind die Erfolge gemessen an den politischen Vorgaben bislang noch bescheidener. Mit konjunkturell bedingten Schwankungen kann die Politik seit 2008 lediglich einen Rückgang um knapp vier Prozent verbuchen. Das Nahziel einer Rückführung um 20 Prozent bis 2020 erweist sich damit als kaum realistisch bzw. fast schon als utopisch. Denn dazu müsste die jährliche Reduktion im Verbrauch bis 2020 schon von bisher 0,8 auf 2,6 Prozent im Vorjahresvergleich zulegen. Das Handelsblatt kommentiert dazu am 25. November 2014 treffend: „Wenn man im Gebäudebereich und im Verkehrssektor nicht konsequent untätig geblieben wäre, würde es heute die Lücke bei der Zielerreichung nicht geben.“ Ähnlich negativ fällt die Beurteilung mit Blick auf den Stromverbrauch aus. Seit 2008 beliefen sich die Einsparungen hier auf nur zwei Prozent, bei einem Zielwert von zehn Prozent für 2020. Auch hier wäre in etwa eine Verdreifachung der Abwärtsdynamik erforderlich, um das gesteckte Ziel noch zu erreichen.

Dafür gestaltet sich aber der Ausbau der EE recht erfolgreich. So hat sich deren Anteil am Bruttoendenergieverbrauch in Form von Strom, Wärme und Kraftstoffen seit 1990 mehr als versiebenfacht. Dabei hat die Dynamik besonders nach der Novellierung des im Jahr 2000 eingeführten Erneuerbaren Energiegesetzes (EEG) in den vergangenen Jahren deutlich zugelegt. 2013 lag der Anteil der EE am Bruttoendenergieverbrauch bereits bei rund zwölf Prozent, sodass das Erreichen des für 2020 postulierten Zielwertes von 18 Prozent durchaus als realistisch eingestuft werden kann. Ebenso erfolgreich ist die Entwicklung des EE-Anteils am Bruttostromverbrauch. Seit 1990 hat sich die Quote mehr als versiebenfacht. Angesichts des drastischen Anstiegs in den vergangenen Jahren und eines Wertes von 25,3 Prozent im Jahr 2013

erscheint die Erwartung gut begründet, den Zielwert von 35 Prozent im Jahr 2020 erreichen zu können.

Wenzel/Nitsch (2010, S. 13) machen für die Erfolgsgeschichte des EE-Ausbau hauptsächlich das EEG verantwortlich: „Das Erneuerbare-Energien-Gesetz hat sich – auf Grund seiner Kernelemente: Anschluss-, Abnahme- und Mindestvergütungspflicht – bisher als das weltweit erfolgreichste Instrument zur Markteinführung erneuerbarer Energien im Strombereich erwiesen. Inzwischen wurde es von etwa 50 Ländern weltweit übernommen.“ Die neusten Zahlen zeigen hier, dass fast ein Drittel (32,5 Prozent) der gesamten deutschen Stromerzeugung mittlerweile aus Erneuerbaren Energien stammt. „2015 kann damit als das Jahr in die Geschichte eingehen, in dem Erneuerbare Energien als mit Abstand wichtigste Energiequelle erstmals das Stromsystem dominierten“, schreiben die Energieexperten der Berliner Denkfabrik Agora Energiewende (zitiert nach Knuf 2016, S. 16). Dieser Erfolg hat aber auch eine Schattenseite: Die bei der deutschen Stromproduktion trotz der Abschaltung von acht Atommeilern immer noch bestehenden Überkapazitäten infolge einer nicht nachfrageadäquaten Drosselung der Produktion in den klimaschädlichen Kohlekraftwerken führen zu einem verstärkten Export von „schmutzigem Strom“. Dieser „drückt die Preise bei den Nachbarn und macht auch dort den Betrieb umweltfreundlicher Gaskraftwerke unrentabel. Deutschlands Ausfuhr von Strom wuchs den Angaben zufolge zuletzt um rund 50 Prozent und erreichte mit knapp 61 Terawattstunden ebenfalls einen neuen Rekordwert. Ein Zehntel des deutschen Stroms geht mittlerweile in den Export.“ (Knuf 2016, S. 16)

7.3 Große Koalition behindert notwendige Ausbaudynamik

Trotz der aufgezeigten unzureichenden Gesamtentwicklung bei der Umsetzung der Instrumente zur Erreichung der Klimaziele tritt die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD auf die Bremse. Schon vor dem Regierungswechsel im Jahr 2013 stand das EEG unter poli-

KAPITEL 7

tischem Druck. Teilweise verstärkt durch eine überdramatisierende Presse, wurde in der Bevölkerung das Bewusstsein geschärft, dass die forcierte Neuausrichtung der Energiewende nicht zum Nulltarif zu erhalten ist. Auslöser für die ab August 2014 geltende rechtliche Neufassung des EEG (zuletzt war es erst 2012 novelliert worden) waren hier insbesondere:

- der wachsende Unmut in Teilen der Bevölkerung und der Industrie über die in der EEG-Umlage angelegte Kostenverteilung der EE-Förderung,
- eklatante Missverhältnisse in der Förderstruktur,
- fehlende systemisch aufeinander abgestimmte Leitplanken für den Ausbau der einzelnen EE-Technologien
- und nicht zuletzt auch ein Beihilfeverfahren der EU-Kommission wegen der gewährten Privilegien insbesondere bei der Festlegung der EEG-Umlage.

Ohne sich explizit von dem zuvor beschriebenen zeitlichen Ausbauplan verabschiedet zu haben, legt das EEG aber in seiner aktuellen Fassung vom August 2014 in § 1, Abs. 2 fest, dass der Bruttostromverbrauch bis zum Jahr 2025 zu 40 bis 45 Prozent und bis zum Jahr 2035 zu 55 bis 60 Prozent durch EE befriedigt werden soll. Dabei soll der Ausbau bis zum unveränderten Finalziel von mindestens 80 Prozent im Jahr 2050 ausdrücklich „stetig und kosteneffizient“ erfolgen. Der Zusatz „kosteneffizient“ stellt dabei eine Neujustierung der Politik dar.

Die neuen Zielwerte eröffnen den Entscheidungsträgerinnen und -trägern – kaschiert durch die Wahl veränderter Referenzzeitpunkte – zudem die Möglichkeit, hinter den bisherigen Vorgaben zurückbleiben zu können. So sollte ursprünglich im Jahr 2020 (bzw. 2030) ein Anteil von mindestens 35 Prozent (bzw. 50 Prozent) und 2030 (bzw. 2040) eine Relation von mindestens 50 Prozent (bzw. 65 Prozent) erreicht werden. Bei linearer Fortschreibung hätte die alte Regel für 2025 (bzw. 2035) einen Wert von mindestens 42,5 Prozent (bzw. 57,5 Prozent) verlangt. Nun würde durch die Korridorkonstruktion zur Zielerreichung im Zweifelsfall auch schon ein Wert von 40 Prozent (bzw. 55 Prozent) ausreichen. Über die Motivation der politischen Entschei-

dungsträgerinnen und -träger – ob also mit der Änderung insgeheim ein Abbremsen des Ausbautempos intendiert ist oder ob lediglich ein von der Operabilität her schwer einzuhaltendes Punktziel durch eine der Unsicherheit im Expansionsprozess geschuldete Intervallvorgabe ersetzt werden sollte – lässt sich nur spekulieren. Der zuvor herausgestellte Zusatz, dass die Expansion nun nicht mehr nur „kontinuierlich“, sondern auch „kosteneffizient“ erfolgen soll, lässt jedenfalls beim Lesen zwischen den Zeilen vermuten, dass die Termintreue gegenüber dem bisherigen Zeitplan in einem Konfliktfall mit dem Kostenziel durchaus auch hintangestellt werden kann. Letztlich betonten auch schon der Koalitionsvertrag (2013, S. 49ff.) und das Eckpunktepapier der Bundesregierung von 2014 in diesem Sinne und in einer „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass“-Semantik, dass zwar die Gleichrangigkeit der drei Ziele des energiewirtschaftlichen Dreiecks (hohes Maß an Versorgungssicherheit, wirksamer Klima- und Umweltschutz, wirtschaftlich tragfähige Energieversorgung) weiter gültig seien. Hinsichtlich der Gewichtung wird aber hervorgehoben, dass „beim weiteren Ausbau der Erneuerbaren Energien [...] der Kosteneffizienz und Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems eine höhere Bedeutung“ als bislang zuzumessen ist (Koalitionsvertrag 2013, S. 50). Der Kostenanstieg des EE-Ausbaus soll im Rahmen des sogenannten EEG 2.0 insbesondere durch eine ausgeweitete Mengensteuerung gebremst werden. Unter Berücksichtigung des Einarbeitens der Managementprämie in die Vergütungssätze sind weitgehende Kürzungen von geplanten Förderbeiträgen und Boni vorgesehen, sodass die durchschnittliche Einspeisevergütung für die EE fällt.

Mit der sogenannten Klimareserve hat die schwarz-rote Bundesregierung dann aber unter Druck der Kohlebundesländer, insbesondere aus NRW, und der Energieversorger RWE und E.ON in Allianz mit der Gewerkschaft IGBCE und den Betriebsräten das eingeführt, was der Bundeswirtschafts- und Energieminister Sigmar Gabriel zuvor noch ein „Hartz IV für Kraftwerke“ genannt und strikt abgelehnt hatte. „Stattdessen sollten die Energiekonzerne über eine Klimaabgabe dafür zahlen, wenn sie alte und besonders CO₂-intensive Kohlekraftwerke länger am Netz lassen. Nun ist genau das Gegenteil passiert“, schreibt

zu Recht die Energieexpertin Claudia Kemfert vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). „Acht Kohlemeiler sollen in eine Klimareserve überführt und für den Fall von Stromengpässen betriebsbereit gehalten werden. Dafür erhalten die Kraftwerksbetreiber Geld. Diese ‚Abwrackprämie‘ für alte Kohlekraftwerke ist unsinnig, teuer und klimapolitisch fragwürdig. In Deutschland gibt es große Stromangebotsüberschüsse, da noch immer alte, ineffiziente Kohlekraftwerke am Netz sind. Sie produzieren Strom, der eigentlich nicht mehr benötigt wird. Aufgrund der Überkapazitäten sinkt der Strompreis an der Börse, was wiederum die Wirtschaftlichkeit aller im Einsatz befindlichen Kraftwerke schmälert. Das Ziel, die CO₂-Emissionen bis 2020 um 40 Prozent zu senken, bleibt damit eine Utopie. Durch das Abschalten ineffizienter und alter Kohlekraftwerke könnte eine doppelte Dividende erzielt werden: Erstens würden die Börsenstrompreise steigen und damit die Wirtschaftlichkeit aller verbleibenden Kraftwerke. Kein Haushalt müsste dadurch mehr zahlen, da ein höherer Börsenstrompreis automatisch eine niedrigere EEG-Umlage zur Folge hätte. Zweitens würden die Klimaziele erreicht werden, weil etwa 22 Millionen Tonnen CO₂ weniger ausgestoßen würden.“ (Kemfert 2015, S. 1116)

Nichtsdestotrotz besteht mittel- und langfristiger Handlungsbedarf. Zur Integration des fluktuierenden Wind- und Solarstroms werden Reservekapazitäten benötigt. Die dafür prädestinierten flexiblen Gaskraftwerke sind jedoch unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen unrentabel. Der Ausbau der Erneuerbaren Energien mit Grenzkosten nahe null wird die Strompreise im Großhandel weiter drücken. Wie in diesem System langfristig Anreize für Investitionen geboten werden sollen, steht in den Sternen.

7.4 Auswirkungen der Energiewende auf Energieversorger und private Haushalte

Schon im MEMORANDUM 2014 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* auf die einzelwirtschaftlichen Auswirkungen der Energiewende auf die Energieunternehmen hingewiesen. Neuere

Daten zeigen hier, dass es ab 1998, dem Jahr der einsetzenden Liberalisierung, zunächst zu einem Rückgang der Energieunternehmen kam. Ab 2002 nahm die Zahl aber schon wieder zu. Dies liegt erstens an den vielen neu gegründeten Stromvertriebsgesellschaften und der Marktentablierung von Stromhändlern und zweitens auch am „Legal Unbundling“ (rechtliche Entflechtung von Stromerzeugung und Netzbetrieb). Außerdem hat es seit 2005 im Rahmen einer Rekommunalisierung 72 Stadtwerke-Neugründungen gegeben (Berlo/Wagner 2013). Im Jahr 2013 (neuere Zahlen liegen nicht vor) wurden in Deutschland 1.402 Energieunternehmen im Bereich der Elektrizitätswirtschaft gezählt. Das war gegenüber 1998 – hier lag die Zahl bei 1.229 Unternehmen – eine Steigerung um 14,1 Prozent.

Erhöhte sich die Anzahl der Energieversorgungsunternehmen (EVU), so ging die Zahl der Beschäftigten von 1998 bis 2013 von 251.709 auf 191.892 drastisch um 23,8 Prozent zurück. Fast jeder vierte Arbeitsplatz in der Elektrizitätswirtschaft wurde demnach abgebaut. Auch die durchschnittliche Zahl der Beschäftigten in einem EVU ging von 205 auf 137 Beschäftigte zurück, also um 33,2 Prozent. Die im Durchschnitt nur geringe Zahl der Beschäftigten in einem Energieunternehmen zeigt dabei die insgesamt kleinteilige, aber zugleich auch stark heterogene Angebotsstruktur der Elektrizitätswirtschaft, die von den „Big Four“ (E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall) über große und kleine Stadtwerke mit und ohne eigene Kraftwerke (viele Stadtwerke haben dabei weniger als 20 Beschäftigte) bis zu kleinsten reinen Stromhändlern mit zwei bis drei Beschäftigten als Elektrizitätsunternehmen reicht.

Der seit der Liberalisierung 1998 und mit der Energiewende ausgebrochene Verteilungskampf zwischen Kapital und Arbeit ist eindeutig zugunsten des Kapitals entschieden worden. Dabei sind drei Befunde evident:

- Erstens sanken die wirtschaftlich entscheidenden Lohnstückkosten in der Strombranche um 82,5 Prozent.
- Zweitens ging die Personalintensität (Personalaufwand in Relation zur Gesamtleistung) von 15,4 auf 2,9 Prozent, also um 12,5 Prozentpunkte, extrem zurück.
- Drittens kam es in der Elektrizitätswirtschaft zu einer enorm ho-

hen Umverteilung der erzielten Wertschöpfungen zum Nachteil der Arbeitseinkommen und zugunsten der Kapitaleinkommen. Die Verteilung war hier nicht annähernd produktivitäts- und preisneutral. So verringerte sich in der Folge die Lohnquote auf der Basis der Nettowertschöpfung zwischen 1998 und 2013 von 67,2 auf 42,7 Prozent, also um 24,5 Prozentpunkte!

Die Fremdkapitalgeber legten mit ihren Zinseinnahmen bezogen auf die Nettowertschöpfung nur leicht von 7,0 auf 7,9 Prozent zu. Die Belastung mit dem Zinsaufwand hat damit trotz eines (vermuteten) höheren Verschuldungsgrades in der Branche, bei aber niedrigen Marktzinssätzen, nicht wesentlich zugenommen. Deutlich gestiegen ist dagegen die Miet- und Pachtquote von 4,4 auf 11,0 Prozent, also um 6,7 Prozentpunkte. Der Hintergrund ist hier eine starke Zunahme an geleasen Investitionsgütern und auch ein Anstieg des Sell-and-lease-back-Verfahrens bei bereits aktiviertem Sachanlagevermögen zur Verbesserung der Unternehmensliquidität.

In Anbetracht nicht vorliegender Daten bezüglich des Kapaleinsatzes in der gesamten Elektrizitätsbranche – bezogen sowohl auf das eingesetzte Eigen- als auch auf das Fremdkapital – können keine branchenbezogenen Rentabilitätsberechnungen vorgenommen werden. Eine Ausnahme bildet hier nur die Umsatzrendite, die den verbleibenden Gewinnbeitrag je Euro Umsatz für die Eigenkapitalgeber (Shareholder) bemisst. Dabei fällt die Umsatzrendite im Vergleich zur Gesamtwirtschaft erstaunlicherweise nicht signifikant höher aus. Sie schwankte in der Elektrizitätswirtschaft zwischen 2,4 Prozent im Jahr 2013 und 7,1 Prozent im Jahr 2008. Aber auch 2009, im schlimmsten Krisenjahr der Bundesrepublik Deutschland mit einem Rückgang des realen Bruttoinlandsproduktes um 5,6 Prozent, lag die Umsatzrendite in der Strombranche noch bei 6,2 Prozent und damit sogar weit über der jahresdurchschnittlichen Rendite zwischen 1998 und 2013 in Höhe von 4,5 Prozent.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in der Elektrizitätswirtschaft seit der Marktliberalisierung 1998 ein u.a. durch internationale Expansion der „Big Four“, durch das Erschließen neuer Ener-

giedienstleistungen und durch mögliche Preissteigerungen im privaten Haushaltsbereich ein beträchtliches Umsatzwachstum zu verzeichnen war. Infolge einer noch höheren Wachstumsrate bei den branchenbezogenen Vorleistungen verblieb die Expansion jedoch nur bedingt als entscheidende (verteilbare) Wertschöpfung in der Strombranche. Die Vorleistungssteigerungen, in erster Linie zurückzuführen auf den Brennstoffeinsatz und die dabei gestiegenen Beschaffungsmarktpreise, konnten nicht voll an den Absatzmärkten der EVU über die Stromherstellungspreise erlöst werden. So stiegen die von den EVU zu verantwortenden Herstellungspreise in den Strompreisen für private Haushalte von 1998 bis 2014 um nur 7,4 Prozent, und die Herstellungspreise für Unternehmen mit mittlerer Stromintensität gingen sogar um 23,5 Prozent zurück. Für Unternehmen mit hoher Stromintensität und großen nachgefragten Stommengen liegen aufgrund sondervertraglicher Vereinbarungen keine veröffentlichten validen Preisentwicklungen vor. Man kann aber davon ausgehen, dass hier die EVUs noch größere Preissenkungen hinnehmen mussten als bei den Unternehmen mit mittlerer Stromintensität.

Dies impliziert dennoch nicht eine wirklich scharfe Wettbewerbssituation in der Elektrizitätsbranche. Das zeigen überdeutlich die hohen, aber nicht in den Strompreisen weitergereichten Produktivitätssteigerungen. Diese haben sich die Shareholder der EVU mehr oder weniger voll einverleibt. Während die Gewinne von 1998 bis 2013 um 180,9 Prozent stiegen, legten die Einkommen der in der Branche verbliebenen Beschäftigten nur um 31,2 Prozent zu. Aber es ist auch zu konstatieren, dass die Wertschöpfungen und Gewinne in den vergangenen Jahren unter Druck geraten sind. Dies zeigen sowohl die rückläufigen Wertschöpfungs- als auch die Gewinnquoten sowie die Umsatzrenditen. Der stetige Ausbau der Erneuerbaren Energien setzt die konventionelle Stromerzeugung sowohl mengen- als auch preismäßig stark unter Druck. Trotz eines Abschaltens von acht Atomkraftwerken sind die Börsenstrompreise 2015 weiter gefallen. Zudem müssen die „Big Four“ seit 2013 die Emissionsrechte für ihre fossilen Kraftwerke an der Börse ersteigern – zuvor hatten sie diese mehrheitlich geschenkt bekommen.

KAPITEL 7

Dennoch steigt der Strompreis für die Endverbraucherinnen und Endverbraucher, was aber nicht nur an der Energiewende bzw. an den Differenzkosten des EEG liegt. Für die privaten Haushalte in Deutschland ist es von 1998 bis 2014 zu keinen Strompreissenkungen gekommen. Im Gegenteil: Die Endkundenpreise sind in Deutschland für einen Drei-Personen-Haushalt mit einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh sogar um 70,2 Prozent oder um 12 Cent/kWh gestiegen. Der allgemeine Verbraucherpreisanstieg belief sich dagegen im gleichen Zeitraum auf nur 27,0 Prozent. Auch im EU-weiten Querschnittsvergleich zahlen die deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher – nach den Däninnen und Dänen – immer noch die höchsten Endpreise für Elektrizität (Bontrup/Marquardt 2015a). Die Preisentwicklung muss aber differenziert betrachtet werden, weil der Strompreis nicht nur durch Markt- und Konkurrenzverhältnisse beeinflusst wird, sondern auch durch vielfältige staatliche Interventionen in den Strommarkt in Form von Gesetzen sowie durch Steuer- und Abgabenerhebungen. Letztverbraucherinnen und -verbraucher begleichen mit ihrem Endkundenpreis deshalb immer mehrere Preiskomponenten, wobei die EVU dabei entlang der Wertschöpfungskette das Inkasso betreiben und die ihnen nicht selbst zustehenden Einnahmen an die jeweiligen Empfänger verteilen.

Sowohl bei den privaten Haushalten als auch bei solchen mittelgroßen Industrieunternehmen, die bei einem jährlichen Stromverbrauch von 20 GWh keine Entlastungsregeln in Anspruch nehmen, belaufen sich die Herstellungspreise nur auf rund die Hälfte des Endpreises (Bontrup/Marquardt 2015b). Die andere Hälfte ist staatlich verordneten Komponenten geschuldet (EEG-Umlage, Stromsteuer, Aufschlag für Kraft-Wärme-Kopplung, Konzessionsabgabe, Mehrwertsteuer etc.). Dabei sind es gerade die staatlich verordneten Preiselemente, die Deutschland sowohl beim Haushalts- als auch beim Unternehmensstrom in die europäische Spitzengruppe bei den Strompreisen katapultieren.

Hat sich unter diesen Bedingungen eine, wie vielfach behauptet wird, relative Elektrizitätsarmut in privaten Haushalten herausgebildet? Die Beantwortung dieser Frage ist äußerst schwierig. Zunächst muss einmal relative „Elektrizitätsarmut“ definiert werden. Anknüpfend an eine bereits etablierte (normative) Vorgehensweise in Großbritannien

und Irland, die auf Boardman (1991) zurückgeht, liegt eine relative Energiearmut dann vor, wenn die Ausgaben für Strom und Wärme zehn Prozent des verfügbaren Nettoeinkommens überschreiten. Wenn – wie in Deutschland – andererseits die Ausgaben für Strom und Wärme im typischen Warenkorb in etwa gleich groß ausfallen, dann kann man analog die relative Elektrizitätsarmut wie folgt definieren:

$$\text{Stromausgabenquote} = \frac{\text{Stromausgaben}}{\text{verfügbares Nettoeinkommen}} \cdot 100 > 5\% \Leftrightarrow \text{"elektrizitätsarm"}$$

Die Bestimmung der relativen Elektrizitätsarmut stützt sich daher mit der Stromausgabenquote auf die Relation zwischen den Stromausgaben, als Produkt aus Preis und Stromverbrauch, und dem verfügbaren Nettoeinkommen eines Haushalts. Die Ursache für eine relative Elektrizitätsarmut ist somit im Prinzip nicht monokausal nur in den Stromausgaben oder nur im verfügbaren Nettoeinkommen zu sehen, sondern aus der Relation abzuleiten. Unklar bei der Bestimmung der Elektrizitätsarmut ist u.a. weiter, wie viele Personen in der Realität in den jeweiligen unterschiedlichen privaten Haushalten überhaupt leben. Damit ist zugleich auch offen, wie hoch der Stromverbrauch und dementsprechend die Stromausgaben in den einzelnen Haushalten tatsächlich sind. Hinzu kommt, dass die Ergebnisse isoliert für die jeweiligen Haushaltsgruppen hergeleitet werden müssen und auch nur innerhalb dieser Gruppenbetrachtung, nicht aber aggregiert relevant sind. Ein Hochrechnen auf die gesamtwirtschaftliche Situation scheitert daher auch daran, dass sich zwischen den Gruppen Überschneidungen ergeben. So kann ein Rentner-Haushalt durchaus auch ein Hartz-IV-Haushalt sein. Denkbar ist zudem, dass in einem Niedriglohnhaushalt zugleich eine weitere Rentnerin bzw. ein weiterer Rentner oder eine weitere Niedriglohnbezieherin bzw. ein weiterer Niedriglohnbezieher lebt.

Um die Relevanz der relativen Elektrizitätsarmut dennoch gesamtwirtschaftlich einschätzen zu können, haben Bontrup und Marquardt auf die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe der laufenden Wirtschaftsrechnung aus dem Jahr 2013 zurückgegriffen. In der repräsentativen Stichprobe wurden dabei knapp 60.000 Haushalte mit einem

KAPITEL 7

Monatsbruttoeinkommen bis 18.000 Euro hinsichtlich unterschiedlicher Merkmale erfasst. Zugrunde gelegt wurden dabei Haushalte, die über eine oder mehrere Einkommensquellen verfügen. Zur Bestimmung des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens wurden alle Einnahmen aus Erwerbstätigkeiten, aus Vermögen, aus öffentlichen und nicht-öffentlichen Transferzahlungen sowie aus Unter vermietungen berücksichtigt und davon die Einkommensteuer, die Kirchensteuer und der Solidaritätszuschlag sowie die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung abgezogen. Nicht erfasst werden in der Nettoeinkommensstatistik – neben den Hochverdienerinnen und Hochverdienern – Obdachlose und landwirtschaftliche Betriebe. Auf der Grundlage der Stichprobe konnte auf die Situation in gut 40 Millionen Haushalten in Deutschland hochgerechnet werden, in denen knapp 80 Millionen Menschen leben. Die Hochrechnung auf die gesamte Volkswirtschaft erfolgte auf der Basis des aktuellen Mikrozensus.

Tabelle 6 veranschaulicht die zugrunde liegenden Modellrechnungen. Für die verschiedenen Haushaltsklassen wird ein typischer Stromverbrauch unterstellt. Dieser determiniert über die monatlichen Stromausgaben die Einkommensschwelle, ab der Elektrizitätsarmut vorliegt. Die Position des Schwellenwerts im jeweiligen Einkommensintervall bestimmt dann annahmegemäß den Anteil an Personen, für die in dieser Einkommensklasse Elektrizitätsarmut vorliegt. Anhand dieses Anteils berechnet sich schließlich die absolute Zahl an Personen. Die Berechnungen werden einmal mit und einmal ohne die Preiskomponenten der Energiewende durchgeführt.

Das Problem der Elektrizitätsarmut wird dabei virulent in den Nettoeinkommensklassen von 0 bis 900 Euro und von 900 bis 1.300 Euro (vgl. Tabelle 6). In der ersten Klasse gibt es 4,9 Millionen Haushalte, in denen im Durchschnitt 1,1 Personen und damit in der Summe etwa 5,4 Millionen Menschen leben. Bei dem für diese Haushaltsgröße unterstellten Verbrauch ergaben sich für das Jahr 2013 monatliche Stromausgaben von knapp 41 Euro. Bezogen auf den Klassenmittelwert von 450 Euro liegt damit der Stromkostenanteil am Nettoeinkommen bei 9,1 Prozent. Aber nicht für alle Haushalte dieser Klasse wird die Fünf-Prozent-Marke (siehe Definition oben) überschritten. Bei den

Tabelle 6: Differenzierte Stromkostenbelastung privater Haushalte 2013

Monatliches Haushaltsnettoeinkommen in Euro	Hochgerechnete Haushalte in 1.000	Personen pro Haushalt	Anzahl Personen in 1.000	Stromverbrauch in kWh pro Jahr ¹	Monatliche Stromausgaben in Euro	Einkommensschwelle zur 5%-Grenze in Euro	Anteil der monatlichen Stromkosten in %		Elektrizitätsarmut: Personen unterhalb der 5%-Grenze in 1.000 ³	
							mit Energiewende	ohne Energiewende	mit Energiewende	ohne Energiewende
bis 900	4.893	1,1	5.382	1.709	40,90	27,90	818	558	9,1%	6,2%
900-1.300	5.634	1,3	7.324	1.898	45,40	30,90	909	619	4,1%	2,8%
1.300-1.500	3.051	1,5	4.577	2.086	49,90	34,00	999	681	3,6%	2,4%
1.500-2.000	6.571	1,7	11.171	2.275	54,50	37,10	1.089	742	3,1%	2,1%
2.000-2.600	6.241	2,2	13.730	2.746	65,70	44,80	1.315	896	2,9%	1,9%
2.600-3.600	6.577	2,6	17.100	3.123	74,80	50,90	1.495	1.019	2,4%	1,6%
3.600-5.000	4.276	2,9	12.400	3.406	81,50	55,50	1.631	1.111	1,9%	1,3%
5.000-8.000	2.599	3,1	8.057	3.594	86,10	58,60	1.721	1.172	1,3%	0,9%
über 8.000	190	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Insgesamt Anteil in %	40.032	-	-	79.741	-	-	-	-	-	-

1) Für die erste Person wurde ein Verbrauch von 1.615 kWh/a unterstellt; für die weiteren Personen wurde der Zuwachs von 1.615 kWh/a (bei einer Person) auf 3.500 kWh/a (bei drei Personen) linear aufgeteilt; als Strompreise wurden dieselben wie für einen Drei-Personenhaushalt angenommen. 2) Strompreis ohne die Energiewendeanteile. 3) Zur Bestimmung wurde eine gleichmäßige, lineare Entwicklung der Personenzahl innerhalb der Klasse unterstellt. Quellen: Statistisches Bundesamt (2013), eigene Berechnungen.

KAPITEL 7

betrachteten Stromausgaben liegt der Schwellenwert dafür bei einem Nettoeinkommen von 818 Euro. Wird eine gleichmäßige Streuung der Beobachtungen innerhalb der Klasse unterstellt, liegen in dieser Klasse knapp 4,9 Millionen Menschen unterhalb der Schwelle und müssen als elektrizitätsarm eingestuft werden (wenn im Intervall von 0 bis 900 Euro die Haushaltseinkommen gleichmäßig verteilt sind, liegen 91 Prozent der Einkommen unterhalb des Schwellenwerts von 818 Euro; 91 Prozent von 5,4 Millionen Personen ergeben die genannten 4,9 Millionen elektrizitätsarmen Personen).

Aber auch in der nachfolgenden Einkommensklasse befinden sich noch elektrizitätsarme Haushalte. Bei nun durchschnittlich 1,3 Personen pro Haushalt nimmt der mittlere Stromverbrauch zu, die monatlichen Stromausgaben steigen auf gut 45 Euro. Dabei liegt der Schwellenwert zum Unterschreiten der Fünf-Prozent-Marke bei einem Nettoeinkommen von 909 Euro an aufwärts. Bei einer linearen Entwicklung innerhalb der Klasse sind hier noch etwa 159.000 weitere Menschen elektrizitätsarm (vgl. Tabelle 6). In allen anderen Einkommensklassen sind die erforderlichen Einkommensschwellenwerte zum Auslösen der Elektrizitätsarmut unter den jeweiligen Klassenuntergrenzen, sodass hier das Problem nicht auftritt. In der Summe waren damit im Jahr 2013 unter den oben beschriebenen Verbrauchs- und Preisprämissen, unter der Annahme einer gleichmäßigen Streuung der Beobachtungen innerhalb der Klassen und unter dem geringen Vorbehalt der Stichprobenrepräsentativität gut fünf Millionen Menschen von Elektrizitätsarmut betroffen. Allerdings zeigt sich, dass auch dann, wenn die Energiewendebestandteile aus den Strompreisen herausgerechnet werden, rund 3,3 Millionen Menschen diesen Armutsstatus hätten. Durch die Energiewende allein sind damit im Jahr 2013 gut 1,7 Millionen Menschen in die Elektrizitätsarmut abgerutscht. Angesichts eines zumindest weiter ansteigenden und vor allem sich schneller als die Niedrigeinkommen entwickelnden Strompreises ist zu erwarten, dass die Betroffenheit von relativer Elektrizitätsarmut noch weiter zunehmen wird. Dies ist dann jedoch eher Ausdruck einer zu bekämpfenden Einkommensarmut und weniger eines hohen Strompreises, der allokativ im Hinblick auf den Klimawandel nicht sinken, sondern weiter steigen muss.

7.5 Ausblick

Die Energiewende hat bisher, wie aufgezeigt, sicherlich zu wirtschaftlichen Belastungen und auch zu Anpassungsprozessen bei den Energieversorgern geführt. Dies hätte in dieser für alle Beteiligten negativen Art und Weise nicht passieren müssen. Der politische Fehler ist diesbezüglich bereits 1998 mit der Liberalisierung der Energiewirtschaft gemacht worden (vgl. dazu ausführlich das MEMORANDUM 2014). Die herrschende Politik wollte dabei von Anfang an das neoliberalen Paradigma einer angeblich vorteilhaften wettbewerblichen Marktsteuerung auch für die so wichtige gesellschaftliche Energiewirtschaft umsetzen. Markt und Wettbewerb sollten es richten. Dies hat bis heute nicht funktioniert, weil nach wie vor ein holistischer politischer Masterplan für die Energiewirtschaft und die Energiewende fehlt. Das Ergebnis des Versagens sind gesamtwirtschaftliche Fehlallokationen und völlig unnötige Zeitverzögerungen bei der Umsetzung. Letztere zeigen sich im Hinblick auf die Klimabeschlüsse von Paris überdeutlich. Deutschland hinkt hier in der Umsetzung bei den entscheidenden Indikationen zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes, mit Ausnahme der Erneuerbaren Energien, weit hinter den Notwendigkeiten zurück. Noch ist viel zu wenig geschehen, und die amtierende schwarz-rote Bundesregierung tritt zur Befriedigung von Partialinteressen zu allem Überfluss auch noch auf die Bremse, anstatt Gas zu geben. Das zeigt die ganze Dramatik, aber auch den Spannungsbogen, und führt uns gleichzeitig die weiter notwendigen Kraftanstrengungen vor Augen. Dabei ist aber auch die Erkenntnis wichtig, dass nur durch einen Ausbau der Erneuerbaren Energien – selbst wenn er weiter forciert wird – die notwendige Klimawende in Richtung einer deutlich unter zwei Grad ansteigenden Erderwärmung bis zum Ende des Jahrhunderts nicht gelingen wird. Außerdem müssen sowohl in der Bauwirtschaft als auch im Verkehrswesen wesentlich mehr Kraftanstrengungen in Bezug auf eine weitere Energieeinsparung unternommen werden. Allein im Verkehrssektor haben zwischen 2009 und 2014 die Treibhausgasemissionen um sieben Prozent zugenommen (Canzler/Creutzig 2016, S. 12). Bei den notwendigen Anpassungsprozessen weiter auf mehr

KAPITEL 7

Markt und Wettbewerb zu setzen – wie in der Elektrizitätswirtschaft –, wird nicht zielführend sein. Die Politik muss daher dringend intervenieren. Auch hier ist für das Verkehrswesen und die Bauwirtschaft im Hinblick auf den Klimawandel ein gesellschaftlicher Masterplan zu entwickeln. Dabei werden jährlich Investitionen in zweistelliger Milliardenhöhe gesellschaftlich zu finanzieren sein.

Literatur

- Canzler, Weert/Creutzig, Felix (2016): Ohne Verkehrswende kein Klimaschutz, in: Frankfurter Rundschau, 07.01.2016.
- Berlo, Kurt/Wagner, Oliver (2013): Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen. Energieversorgung in kommunaler Verantwortung. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal.
- Boardman, Brenda (1991): Fuel poverty. From cold homes to affordable warmth, London/New York.
- Bontrup, Heinz-J./Marquardt, Ralf-M. (2015a): Die Zukunft der großen Energieversorger, Konstanz/München.
- Bontrup, Heinz-J./Marquardt, Ralf-M. (2015b): Die Energiewende. Verteilungskonflikte, Kosten und Folgen, Köln.
- Brand, Ulrich (2015): Gutes Klima für Eliten. Der Vertrag von Paris blendet entscheidende Probleme aus. An den Machtverhältnissen ändert er schon gar nichts, in: Frankfurter Rundschau, 21.12.2015.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (2014): Kabinett beschließt Aktionsprogramm, 03.12.2014, im Internet: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/12/2014-12-03-aktionsprogramm-klimaschutz-2020.html>.
- Eckpunktepapier der Bundesregierung (2014): Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland, Energiewende: Kosten bremsen, Ausbau sichern, Berlin 2014, im Internet: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/01/2014-01-22-eckpunkte-eeg-reform.html;jsessionid=66C40C3C8ECF32FB0D5F79007EC2D94.s6t2>.

- Energie-Agentur.NRW (2014): Das neue EEG 2014 – Was ändert sich?, im Internet: <http://www.energiedialog.nrw.de/das-neue-eeg-2014-was-aendert-sich/>.
- Kemfert, Claudia (2015): Klimareserve: eine unsinnige, teure und klimapolitisch fragwürdige Abwrackprämie für alte Kohlekraftwerke, in: DIW-Wochenbericht Nr. 46.
- Kemfert, Claudia/Gerbaulet, Clemens/von Hirschhausen Christian/Lorenz, Casimir/Reitz, Felix (2015): Europäische Klimaschutzziele sind auch ohne Atomkraft erreichbar, in: DIW-Wochenbericht Nr. 45, S. 1063-1070.
- Knuf, Thorsten (2016): Den Schmutz zu den Nachbarn, in: Frankfurter Rundschau, 08.01.2016.
- Koalitionsvertrag (2013): CDU/CSU/SPD, Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Wenzel, Bernd/Nitsch, Joachim (2010): Entwicklung der EEG-Vergütungen, EEG-Differenzkosten und der EEG-Umlage bis zum Jahr 2030 auf Basis eines aktualisierten EEG-Ausbaupfades. Hg.: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, Institut für Technische Thermodynamik, Fraunhofer Institut für Windenergie- und Energiesystemtechnik und Ingenieurbüro für neue Energien, im Internet: https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/Studien/entwicklung-verguetungen-differenzkosten.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

8 Rüstung – neuer Mut zur Konversion

Die aktuellen gesellschaftspolitischen Verhältnisse lenken zwangsläufig den Blick auf die Friedens- und Rüstungspolitik in der Bundesrepublik und der Welt. Die Zunahme von Kriegen und Flucht hat ihre Ursachen unmittelbar auch im weiterhin fast ungebremsten weltweiten Waffenhandel, an dem die beteiligten Unternehmen gut verdienen. Deutschlands Sicherheitspolitik ist gemäß dem Weißbuch der Bundesregierung von 2006 eingebettet in die strategische Partnerschaft zwischen der NATO und der EU. Die einsatzorientierte Bundeswehr richtet ihre Struktur dementsprechend aus. Das hat strategische Auswirkungen, aber im Wesentlichen Konsequenzen für Material, Ausstattung, Beschaffungen und die Personalstärke der Bundeswehr.

Nach Ansicht etlicher Militärs stellt die aktuelle Sicherheitslage die Bundeswehr vor große Probleme, da in der Vergangenheit fast nur von der Substanz gelebt wurde. Die Bundeswehr ist im Rahmen der NATO und anderer Mitgliedsstaaten an militärischen Auseinandersetzungen in unterschiedlicher Art und Weise beteiligt, beispielsweise in Afghanistan, Pakistan, Irak, Somalia, Jemen, Syrien, Nordirak und Mali. Wachsende politische Krisenentwicklungen und das Engagement der Bundeswehr lassen beim Militär mittlerweile erhebliche Zweifel auftreten, dass es eine funktionierende Streitkraft in Deutschland gibt. Diese Situation wird Konsequenzen haben, denn stimmt diese Annahme, dann ist über kurz oder lang von steigenden Rüstungsausgaben auszugehen.

8.1 Rüstungsexport

Das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) hat kürzlich seine neuesten Zahlen zu den Entwicklungen im weltweiten Handel mit Großwaffensystemen veröffentlicht. Die größten Waffenimporteure zwischen 2011 und 2015 waren demnach Indien, Saudi-Arabien, China, die Vereinigten

KAPITEL 8

Arabischen Emirate und Australien, gefolgt von der Türkei, Pakistan, Vietnam, den USA und Südkorea.

Die fünf größten Exporteure von Großwaffen waren die USA, Russland, China, Frankreich und Deutschland, und das, obwohl die Exporte von deutschen Großwaffensystemen zwischen 2011 und 2015 laut SIPRI sogar um 51 Prozent gesunken sind. Deutschland lieferte an 57 Staaten, wobei die Hauptkunden in diesem Zeitraum die USA, Israel und Griechenland waren. Viele deutsche Großwaffen gingen darüber hinaus nach Südamerika, Asien und Ozeanien sowie in den Mittleren Osten.

Die SIPRI-Daten umfassen nur den Handel mit Großwaffensystemen. Der Handel mit Kleinwaffen oder anderen Rüstungsgütern wird darin nicht berücksichtigt. Der internationale Handel mit Großwaffensystemen ist zwischen 2011 und 2015 im Vergleich zum Zeitraum von 2006 bis 2010 um 14 Prozent gestiegen.

Die Bundesregierung genehmigte im Jahr 2015 so viele Rüstungsexporte wie nie zuvor. Rechnet man Einzelausfuhrgenehmigungen und Sammelgenehmigungen zusammen, dann sind sie auf den Rekordwert von insgesamt 12,8 Milliarden Euro gestiegen. Die Einzelgenehmigungen umfassen dabei 7,9 Milliarden Euro, die Sammelgenehmigungen 5,0 Milliarden Euro.

Demgegenüber ist die Zahl der Kleinwaffensysteme gesenkt worden. Darunter fallen beispielsweise Sturm- und Maschinengewehre – allesamt Massenvernichtungswaffen bei aktuellen kriegerischen Konflikten. Die Lieferung für Teile eines Sturmgewehrs nach Saudi-Arabien wurde gestoppt. Dort befindet sich eine Fabrik, in der dieses Gewehr in Lizenz nachgebaut wird.

Entscheidend ist also der politische Wille, zukünftig viel stärker die gesamten Rüstungsexporte restriktiv zu handhaben, so wie es das Verteidigungsministerium 2015 am Beispiel Rheinmetall praktiziert hat: Ein von Russland bestelltes Gefechtsübungszentrum durfte nicht mehr ausgeliefert werden, obwohl die Vorgängerregierung aus Union und FDP das Zentrum genehmigt hatte.

8.2 Ökonomische Dimension der Rüstungsindustrie

Die deutsche Rüstungsindustrie gliedert sich im Wesentlichen in fünf Segmente:

- die militärische Luftfahrtindustrie,
- die Heeresindustrie mit den Waffensystemen und Dienstleistungen,
- die militärische Schiffsbauindustrie,
- die Militärelektronik und Informationstechnik sowie
- die Kleinwaffen einschließlich der Munition.

In dieser Industrie gibt es ca. 90.000 bis 100.000 direkte Arbeitsplätze bei Systemanbietern und Zulieferunternehmen. Der Konzentrationsprozess in den vergangenen Jahrzehnten hat dazu geführt, dass Umsätze und Beschäftigung auf relativ wenige Unternehmen – in regionalen Schwerpunkten – konzentriert sind. 300 bis 400 Unternehmen sind in diesem Markt aktiv, allein die sechs größten Unternehmen vereinen ca. 30.000 Beschäftigte auf sich, das ist fast ein Drittel der von Rüstungsaufträgen abhängigen Arbeitsplätze.

8.3 Struktur der Rüstungsbranche

Die größten Unternehmen in der deutschen Rüstungsindustrie sind gemessen am Umsatz im Rüstungsbereich das europäische Gemeinschaftsunternehmen Airbus Defence and Space als Teil von Airbus (Luft-/Raumfahrt, Elektronik) sowie die Konzerne Rheinmetall (Artillerie und gepanzerte Fahrzeuge), Thyssen Krupp (Schiffbau), Krauss-Maffei Wegmann (Heerestechnik), Diehl (Lenkflugkörper und gepanzerte Fahrzeuge) und MTU (Triebwerke). Im internationalen Vergleich gehören diese Rüstungsunternehmen mit Ausnahme von Airbus allerdings nicht zu den großen Rüstungsunternehmen. Viele Firmen sind bei militärischen Aufträgen zu bis zu 70 oder 80 Prozent vom Export abhängig.

Die Fusion der Panzerbauer KMW (Krauss-Maffei Wegmann) mit

KAPITEL 8

dem französischen Staatskonzern Nexter verdeutlicht auch die europäischen Konzentrationsbewegungen. Durch den Zusammenschluss würde ein Unternehmen mit ca. zwei Milliarden Euro Umsatz entstehen, das 6.000 Menschen beschäftigt.

Die räumlichen Schwerpunkte der deutschen Rüstungsindustrie gliedern sich in sieben regionale Bereiche der Großräume:

- Hamburg/Kiel, Rostock, Warnemünde,
- Bremen,
- Düsseldorf/Köln,
- Nordhessen,
- Stuttgart/Oberndorf,
- München/Augsburg/Ingolstadt,
- Bodensee.

8.4 Rüstungsausgaben

Die Realisierung der künftigen strategischen Rüstungsplanungen wird im Verteidigungshaushalt der Bundesrepublik abgebildet. Im Jahr 2015 hatte der Einzelplan (EPL) 14 ein finanzielles Volumen von rund 33 Milliarden Euro, das sind fast elf Prozent des gesamten Bundeshaushaltes. Für 2016 sieht der EPL 14 fast 34,4 Milliarden Euro vor. Dazu kommen Kosten, die zwar nicht im EPL 14 enthalten sind, aber für militärische Zwecke ausgegeben werden, wie z.B. Aufwendungen für den Wehrbeauftragten, für NATO-Verteidigungs- und Ausrüstungshilfe, für den NATO-Zivilhaushalt, für die Wehrgerichtsbarkeit, für den Bundeswehrwohnungsbau und für die Militärruhegehälter für Bundeswehrsoldaten. Damit liegen die jährlichen Kosten für Rüstungsausgaben wesentlich höher.

Die militärischen Planungen aber stagnieren nicht: Im Mai 2015 haben die EU-Länder Frankreich, Deutschland, Italien und jetzt auch Spanien die Entwicklung einer kampffähigen Drohne beschlossen. Vor Produktionsbeginn soll in einer Machbarkeitsstudie geklärt werden, wie diese Drohne beschaffen sein soll, wie hoch die Kosten gelistet und die Risiken von Mehrkosten sind. Die auf zwei Jahre angelegte

Machbarkeitsstudie wird 60 Millionen Euro kosten; geplant ist, dass die Drohnen ab 2025 einsatzfähig sind. Deutschland wird mit 31 Prozent der Kostenübernahme auch die Projektführerschaft übernehmen. Neben der Aufklärungsfunktion soll die Drohne auch Raketen tragen und abfeuern können, also eine Bewaffnungsmöglichkeit haben. Die Konzerne Airbus Defence and Space, Dassault Aviation und Finmeccanica sollen die Studie erstellen. Noch ist offen, wer von den drei Firmen als Hauptauftragnehmer ausgewählt wird. Wenn es nach Fertigstellung der Studie an die Entwicklung der Drohne geht, sollen ebenfalls diese drei Konzerne beteiligt sein. Als Übergangslösung will Deutschland israelische oder US-Drohnen mieten oder kaufen.

Gewerkschaftliche Positionen am Beispiel der IG Metall

Auf dem letzten Gewerkschaftstag der IG Metall im Oktober 2015 haben dazu umfangreiche Diskussionen stattgefunden, in deren Verlauf u.a. Anträge der IG Metall Hamburg und Augsburg angenommen wurden. Zwischen Fluchtbewegungen und der Rüstungsproduktion besteht ein Zusammenhang und deshalb wurde der Vorstand der IG Metall aufgefordert, sich bei der Bundesregierung dafür einzusetzen:

- die Rüstungsausgaben deutlich zu senken,
- jegliche direkte oder indirekte Unterstützung von Kriegen oder kriegsähnlichen Handlungen zu unterlassen oder zu beenden,
- keinen Krieg oder kriegsähnliche Handlungen um Rohstoffe zu führen,
- den sofortigen Rückzug der Bundeswehr aus allen Kampfeinsätzen zu vollziehen, soweit sie nicht durch UN-Mandat legitimiert sind,
- den Rüstungsexport in Krisenländer zu unterlassen und
- Projekte der Rüstungskonversion mit einem Konversionsfonds zu unterstützen.

Insbesondere mit Blick auf Umstellungs- und Restrukturierungsprozesse ist der Antrag der IG Metall Augsburg zu verstehen, der gleichzeitig den Versuch unternimmt, mittelfristige betriebswirtschaftliche Perspektiven zu formulieren, ohne die Angst vor einem Arbeitsplatzabbau zu forcieren:

1. Die IG Metall setzt sich dafür ein, dass der vom Bundeswirtschaftsministerium geplante Innovationsfonds für Diversifikationsprojekte angemessen erhöht wird und auch Betriebsräte sowie die IG Metall antragsberechtigt werden. Hierzu müssen die Forschungsaufwendungen staatlich verstärkt und der Know-how-Transfer hin zu zivilen Produkten gefördert werden.
2. Die IG Metall setzt sich dafür ein, den vom Bundeswirtschaftsminister 2014 gestarteten industrielpolitischen Dialog zur Entwicklung der wehr- und sicherheitstechnischen Industrie zu institutionalisieren und hierfür einen Branchenrat einzurichten.
3. Die IG Metall setzt sich aktiv für die Interessen der Beschäftigten ein, damit der Strukturwandel in der wehr- und sicherheitstechnischen Industrie nicht zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geht. Der IG Metall Vorstand unterstützt in Abstimmung mit dem jeweiligen Bezirk Verwaltungsstellen, die Betriebe der wehr- und sicherheitstechnischen Industrie betreuen, um den Strukturwandel in der Branche zu begleiten.
4. Der IG Metall Vorstand begleitet die Konsolidierung der wehr- und sicherheitstechnischen Industrie in Europa und arbeitet hierzu eng mit IndustriALL Europe und den europäischen Schwestergewerkschaften zusammen.
5. Der IG Metall Vorstand entwickelt mit den Vertrauensleuten und Betriebsräten aus wehrtechnischen Betrieben sowie den betroffenen Verwaltungsstellen einen Leitfaden zur Diver-

sifikation und Konversion. Dabei sind die Erfahrungen der 80er- und 90er-Jahre aufzunehmen.

6. Die IG Metall unterstützt eine weltweite Waffenhandelskontrolle und eine restriktive Genehmigungspraxis von Waffenexporten durch die Bundesregierung. Notwendig sind mehr Transparenz sowie eine strikte Endverbleibskontrolle. Die IG Metall fordert die sofortige Einstellung der Lieferung von Kleinwaffen in Krisengebiete, da diese Kleinwaffen gerade auch in Bürgerkriegen zum Einsatz kommen.

Die betrieblichen Akteure müssen sich also offensiv Diversifikations- und Konversionsstrategien stellen, wenn Arbeitsplatzverluste verhindert bzw. minimiert werden sollen. Dabei sind das Management, die gewählten betrieblichen Interessenvertreterinnen und -vertreter und die Belegschaft bei der Erarbeitung solcher Strategien einzubeziehen.

8.5 Diversifikation und Konversion

Der Begriff der Diversifikation kennzeichnet eine Ausweitung der Produktpalette und bezieht sich auf die Entwicklung und Ausweitung ziviler Produkte zugunsten der Rüstungsgüter im Unternehmen. Konversion zielt auf Abrüstung und Rüstungskontrolle, aber insbesondere auch den auf alternativen Einsatz vorhandener Ressourcen. Erfahrungen aus den vergangenen 30 bis 40 Jahren der politischen Bemühungen für Konversionsstrategien und deren Umsetzung zeichnen ein sehr widersprüchliches und teilweise ernüchterndes Bild. Formulierte Zielvorstellungen waren oft sehr weitreichend und teilweise nicht miteinander zu verbinden, wenn Konversion gleichzeitig Abrüstung und Rüstungskontrolle unterstützen und Arbeitsplätze sowie den Umsatz und die Gewinne von Unternehmen absichern soll und wenn darüber hinaus sozial nützliche Produkte hergestellt, Innovationen angeregt

KAPITEL 8

und die Mitbestimmungsmöglichkeiten befördert werden sollen. Es sind dies Zielsetzungen, die weit über übliche Umstellungsprozesse in industriellen Sektoren hinausgehen.

Sich als betriebliche oder regionale Interessenvertreterinnen und -vertreter um das Was, Wie und Wo der Produktion zu kümmern, stößt in aller Regel schon auf den massiven Widerstand des Managements, geht es letztlich doch um einen Eingriff in die wichtigsten Entscheidungsstrukturen des Unternehmens. Die Kernfragen sind allerdings vergleichbar mit anderen Restrukturierungsprozessen:

- Wie funktioniert eine Neuorientierung am Markt – weg von Rüstungsgütern, hin zu zivilen Produkten?
- Gelingt der Strukturwandel ohne erhebliche Beschäftigungsprobleme?
- Können Wachstumsprozesse in der Region eingeleitet und vorhandene Industrieanlagen für die zivile Produktion genutzt werden?
- Sind technische und ingenieurwissenschaftliche Fähigkeiten vom militärischen Bereich auch auf andere zivile Anwendungsfelder zu übertragen?

Darauf gibt es keine einfachen Antworten, wobei politische und wirtschaftliche Unterstützung von außen bei einer Konversion allgemein anerkannt wurde und wird. Als wirtschaftspolitische Konsequenz müsste der Staat in marktwirtschaftliche Prozesse eingreifen, wenn Märkte nicht mehr funktionieren. Bei Rüstungsgütern hat der Staat als Abnehmer eine Monopolstellung, sodass staatliches Eingreifen sinnvoll ist. Zumal positive Beispiele aus den vergangenen Jahrzehnten – auch unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg – vorliegen, bei denen in Betrieben und Regionen die Umstellung von militärischer auf zivile Produktion bzw. zivile Nutzung begonnen und teilweise auch erfolgreich umgesetzt worden ist.

Von Arbeitslosigkeit bedroht, gründeten beispielsweise Ende der 1980er Jahre aktive Metallerinnen und Metaller, IG Metall-Vertragsleute und Betriebsratsmitglieder vor allem in norddeutschen Rüstungsunternehmen Arbeitskreise „Alternative Fertigung“ – bei HDW und Blohm & Voss in Hamburg, bei Krupp MaK in Kiel sowie bei

Daimler Benz Aerospace Airbus und Atlas Elektronik in Bremen. Diese Arbeitskreise setzten sich zum Ziel, Produkte und Produktionsstrukturen zu entwickeln, die gesellschaftlich sinnvoll, ökologisch vertretbar und marktfähig sind. Dabei wurden sie von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern durch Expertisen unterstützt. Innerbetrieblich setzten sie auf eine offene Informationspolitik über die Hintergründe, Strategien und Ziele der Konversion. Damit sollten Arbeitsplatzängste abgebaut werden, und es sollte die Bereitschaft zur Beteiligung an der Erarbeitung von Alternativvorschlägen geweckt werden.

Diese Aktivitäten zeitigten trotz Rückschlägen durchaus auch Erfolge. In Kiel ist es z.B. in den 1980er Jahren gelungen, den Lokomotivbau durch die Initiative des Arbeitskreises Alternative Produktion bei Krupp-MaK zu erhalten und neu zu entwickeln (Schleswig-Holstein-Lok). Das Konversions-Motto „Loks statt Leos“ wurde 2001 realisiert, nachdem die Vossloh Schienenfahrzeugtechnik GmbH die Produktionsstätte von MaK-System übernommen hatte.

Zuvor hatte der Anteilseigner Rheinmetall beschlossen, die Panzerproduktion in Kiel einzustellen. Ein weiteres Konversionsprodukt in Schleswig-Holstein war das Neigesystem für Schienenfahrzeuge der Firma Extel Systems Wedel (ESW). In der ehemaligen Marine-Werft Nordseewerke, die bis 2009 zu Thyssen-Krupp Marine Systems gehörte, wurden zudem von der Schaaf Industrie AG (SIAG) Bauteile für Offshore-Windenergieanlagen produziert.

Aktuelle Beispiele zeigen auch gelungene Diversifikationsprojekte: So ist der Airbus Helikopter sowohl als militärischer als auch als ziviler Hubschrauber nutzbar; bei der Augsburger Firma Renk AG werden nicht nur Getriebe für Militärfahrzeuge montiert, sondern auch Getriebe für Windenergie und für Prüfstände in der Automobilindustrie. Ein Beispiel für den Umbau von vorwiegend militärischen Produkten hin zu zivilen Airbus-Produkten ist die Firma Premium Aerotec.

Im schon erwähnten angenommenen Antrag der IG Metall Augsburg heißt es dazu in Punkt 11: „Erschließung ziviler Märkte muss im Rahmen der Diversifikation, also der Verbreiterung der Produktpalette auf Basis der Technologien, die ein Unternehmen mit seinen Beschäftigten beherrscht und innovativ weiterentwickeln kann, weiter

vorangetrieben werden. Die Entwicklung alternativer Projekte erfordert mittel- und langfristige Strategien, für die verlässliche politische Rahmenbedingungen vereinbart werden müssen. Hier stehen Unternehmen und Regierung in der Verantwortung, um die technologische Kompetenz, das Know-how der Beschäftigten und die industrielle Systemfähigkeit zu sichern und auszubauen. Zudem fordern IG Metall und Betriebsräte aus der wehrtechnischen Industrie eine Aufstockung des Diversifikationsfonds, bei dem sowohl Unternehmen als auch Betriebsräte und die IG Metall antragsberechtigt und alle Beteiligten im Fondsbeirat vertreten sein müssen.“

8.6 Perspektiven für Diversifikation und Konversion

Das Bundeswirtschaftsministerium kündigte im Herbst 2014 an, dass es ein Innovations- und Diversifikationsprogramm für die deutsche Rüstungsindustrie vorbereitet und dafür zunächst 7,5 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden sollen.

Die Erfahrung aus positiven Beispielen lehrt: Vom Management sollte eine Innovations-Technologie und Diversifikationsstrategie eingefordert werden. Dazu muss intensiv für eine möglichst breite Beteiligung der Belegschaft und der Interessenvertretungen an der Erarbeitung solcher Strategien geworben werden.

In einer internen Untersuchung der gewerkschaftlichen Hans-Böckler-Stiftung zu „Perspektiven der wehrtechnischen Industrie in Deutschland“ heißt es:

„Wie die Einleitung solcher betrieblichen ‚Innovationsprozesse‘ für Gewerkschaften und Betriebsräte erfolgreich funktionieren kann, zeigen jenseits der begrenzten Diskussion um Rüstungsproduktion die vielen betrieblichen Beispiele aus anderen Bereichen.“

Man kann sagen, dass die betrieblichen Arbeitskreise ‚Alternative Produktion‘ dazu beigetragen haben, dass es heute in Deutschland in Fällen von Ankündigungen zu Standortschließungen und Personalabbau übliche Praxis ist, dass Betriebsräte und Gewerkschaften bezogen auf die einzelne Maßnahme und ganze Standorte wirtschaftliche Alternativen prüfen.

In der IG Metall ist das Instrument von Mitarbeiter-Workshops im Rahmen von ‚Besser statt billiger‘-Projekten etablierter Teil des Handlungsinstrumentariums.

Intern und mit Hilfe externer Berater wird hier geprüft, welche Prozess- und Produktinnovationen es gibt und wie Arbeitsplätze erhalten werden können.

Ein Schritt für Betriebsräte und Gewerkschaften zur Entwicklung von Alternativvorschlägen können Konzepte wie regelmäßige Innovationsgespräche unter Einbeziehung des Expertenwissens aus dem Kreis der Beschäftigten oder die Arbeit von Produkt- und Projektgruppen sein.“

Dabei muss es darum gehen, glaubwürdig für Frieden und Abrüstung einzutreten und gleichzeitig zusammen mit den Beschäftigten in der Rüstungsindustrie die Produktpalette alternativ zu den Rüstungsgütern weiterzuentwickeln. Frieden, Abrüstung und Völkerverständigung dürfen dem Arbeitsplatzargument nicht untergeordnet werden. In der gesellschaftspolitischen und gewerkschaftlichen Debatte finden solche Überlegungen wieder mehr Gehör und Unterstützung. Beschäftigungssicherung und Rüstungskonversion sind inhaltlich kein Widerspruch – daran gilt es weiter zu arbeiten.

9 Kapitalismuskritik – neue Ideen erforderlich

In der gesellschaftspolitischen Diskussion ist die Frage nach der Perspektive des Kapitalismus wieder in den Fokus gerückt. Deutet die anhaltende systemische Krise des modernen Kapitalismus auf seinen chronischen Niedergang hin, oder gibt es in dieser Gesellschaftsformation Potenziale zur Erneuerung? Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik befasst sich mit dieser Problematik, weil es für die Qualität und die unterschiedlichen Arten der wirtschafts- und sozial-politischen Alternativen sowie für die damit verbundenen Schritte und Richtungen zur Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse wichtig ist. Auch künftig ist ein intensiver Diskussions- und Verständigungsprozess über diese Fragen unverzichtbar.

9.1 Untergang des Kapitalismus?

Eine weit über die Linke hinausgehende These vieler kritischer Sozial- und Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler lautet: „Der Kapitalismus ist nicht das Ende der Geschichte.“ So stellte Wolfgang Streeck, langjähriger Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, fest: „Es wird nicht gut gehen mit dem Kapitalismus.“ Seine Begründung: „Was wir derzeit erleben, erscheint im Rückblick als ein kontinuierlicher Prozess schrittweisen Niedergangs, der sich zwar hinzieht, aber umso unerbittlicher durchsetzt. [...] Was in Anbetracht der jüngsten Geschichte des Kapitalismus zu erwarten steht, ist eine lange und schmerzhafte Periode kumulativen Verfalls, sich verschärfender Friktionen, zunehmender Fragilität und Ungewissheit sowie eine laufende Abfolge ‚normaler Unfälle‘ – nicht zwangsläufig, aber durchaus möglicherweise, von der Größenordnung der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre.“ (Streeck 2015b, S. 120) Streeck ist der Meinung, „dass nirgendwo eine Kraft zu sehen ist, von der eine Umkehr der drei Abwärtstrends – beim Wirtschaftswachstum,

KAPITEL 9

der sozialen Gleichheit und der finanziellen Stabilität – und die Beendigung ihrer wechselseitigen Verstärkung zu erwarten wäre“ (Streeck 2015a, S. 108).

Diese Debatte über den Kapitalismus im Sterben kann nach Ansicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Analysen der weiteren Krisenentwicklung sowie die Auseinandersetzungen um Alternativen nicht ersetzen: Zum einen wird die weitere Entwicklung des Kapitalismus durch eine Zuspitzung und Ausbreitung tiefer, systemischer Krisenprozesse bestimmt, zum anderen sind die Anpassungsfähigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten des Kapitalismus noch nicht erschöpft. Dies gilt es mit dem Ausarbeiten realistischer Alternativen für eine Änderung der gegenwärtigen neoliberalen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik zu nutzen. Gesellschaftspolitische Alternativen müssen von einer umfassenden Analyse den Entwicklungstendenzen des kapitalistischen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems im 21. Jahrhundert ausgehen. Ihre Realitätstauglichkeit und Nützlichkeit wird in hohem Grade davon abhängen, inwieweit sie die gegenwärtigen Krisenprozesse und ihr Konfliktpotenzial richtig zum Ausdruck bringen.

9.2 Kurze Geschichte des modernen Kapitalismus

Die Frage nach der Zukunft des Kapitalismus hat in der Sozialwissenschaft Tradition: Durkheim, Weber, Schumpeter, Keynes sowie weit später viele andere wie Wolfgang Streeck, Immanuel Wallerstein, Slavoj Zizek, David Harvey, Axel Honneth, Stephan Schulmeister, Elmar Altvater und Jörg Huffschmid hatten sich aus unterschiedlichen Sichtweisen und mit unterschiedlichen Begründungen mit dem Ende des Kapitalismus befasst. Ein Rückblick auf diese Debatten veranschaulicht den Bogen der Argumentation: vom Ausgangspunkt entgrenzter Märkte über die finanzmarktkapitalistische Transformation und Unterordnung des Staates bis hin zur Implosion der Strukturen demokratischer Willensbildung.

Der harte Kern der langen Wende zum Neoliberalismus der zurückliegenden Jahrzehnte besteht in der weiter fortschreitenden Deregulie-

rung nicht nur der Wirtschaft, sondern zunehmend aller gesellschaftlichen Bereiche und Verhältnisse auf der Grundlage einer Verabsolutierung der Macht der Märkte. Die wichtigsten Aspekte der Veränderung: Übergang zur flexiblen Massenproduktion, Qualifikation des Arbeitskörpers, weiterer Abbau des Sozialstaats, zunehmende Polarisierung der Einkommensverteilung sowie Übergang vom Managerkapitalismus zur Herrschaft des Shareholder-Value. Diese Transformation erfolgt bei einem bemerkenswert schwachen politisch-sozialen Widerstand der betroffenen sozialen Schichten, aber mit starkem politischen Flankenschutz für den „Ausbruch des Raubtiers aus dem Käfig“. Während sich die keynesianische Nachkriegsordnung allmählich auflöste, also seit das Kapital aus seinem Käfig ausgebrochen ist, haben die Staaten verschiedene Varianten der Beeinflussung ausprobiert. Es begann mit der Inflation der 1970er-Jahre, die von der Staatsverschuldung der 1980er- und 1990er-Jahre abgelöst wurde. Als diese an Grenzen stieß, wurde in vielen Ländern das private Schuldenmachen erleichtert, als Ergänzung zum staatlichen Schuldenmachen und zu den ausbleibenden Einkommenszuwachsen.

Die Verwandlung der Kapitalmärkte in Märkte für Unternehmenskontrolle trieb die Herrschaft der Vermögensbesitzerinnen und -besitzer und ihrer Verwaltungsgesellschaften voran, die von Keynes prognostizierte Selbstaufhebung der Charaktermaske des Rentiers schlägt um in eine neue Herrschaftsform des Kapitalismus. Die Explosion der Inflationsraten und die anlaufende Welle der Staatsverschuldung waren Konsequenzen einer unzureichenden Wirtschaftssteuerung und einer Umverteilungspolitik, die in der Folge das hegemoniale Politik- und Herrschaftsmuster bestimmten. Joan Robinson verwies schon Ende der 1960er-Jahre zurecht darauf, dass der Managerkapitalismus hinter dem Rücken der Akteurinnen und Akteure in ein neues Entwicklungsstadium hinübergerutscht sei (Robinson 1968). Der Nettoertrag der reifen kapitalistischen Gesellschaften gehört mehr und mehr den Aktiönnärinnen und Aktionären und den darauf aufbauenden Verwertungsfonds. Was technischer Fortschritt, Kapitalakkumulation, Lohnarbeit und Geschäftstüchtigkeit an Vermögen schaffen, fällt einer schmalen Schicht von Rentiers in den Schoß.

Die mögliche Reformperspektive dieses reifen Kapitalismus scheitert an einem Demokratieverlust: „Versagt haben Demokratie und demokratische Politik, als sie versäumt haben, die Konterrevolution gegen den Sozialkapitalismus der Nachkriegsära als solche zu erkennen und sich ihr zu widersetzen.“ (Robinson 1968, S. 111)

9.3 Der „kurze Traum“ von der sozialen Marktwirtschaft

Unter den Theoretikerinnen und Theoretikern der Transformation des Kapitalismus nimmt Polanyi eine herausragende Position ein (Polanyi 1944). Er erzählt die Geschichte vom Aufstieg und Niedergang der entfesselten Marktwirtschaft. Seine Analyse zielt darauf, den Kapitalismus vor dem Kapitalismus zu retten – nach seinem Niedergang oder der Zerstörung. Erst wenn die Wirtschaft wieder in das gesellschaftliche und politische Leben eingebettet werde, könne die Entfremdung der Moderne geheilt werden, stellte Polanyi fest.

In der Tat kam es nach dem Zweiten Weltkrieg in vielen kapitalistischen Ländern zeitversetzt und in national unterschiedlichen Ausprägungen zu „gemischten Wirtschaftsordnungen“ mit weitreichenden Dekomodifizierungen („Zurückdrängen des Warencharakters“) auf den Arbeitsmärkten, sozialem und gemeinwirtschaftlichem Wohnungsbau sowie (inter-)national regulierter Geld- und Währungspolitik, kodifiziert im Bretton-Woods-System vom Juli 1944. Für das „Golden Age“ trifft Polanyis Deutung der eingehedten Marktdynamiken im fordristischen Nachkriegskapitalismus zu. Zugleich lässt sich aber die Periode seit dem Ende der 1970er Jahre als erneute Transformation deuten, in der es dann in einem längeren geschichtlichen Prozess wieder zu einer zeitlich und national differenzierten „Entbettung“ kapitalistischer Marktdynamiken mit all ihren Folgewirkungen bis zur Großen Krise von 2007ff. gekommen ist.

Wenn diese jüngste Entwicklung ähnlich wie die Nachkriegsperiode unter dem Aspekt der Doppelbewegung, der sozialen Entbettung und Einbettung der kapitalistischen Marktwirtschaft und -gesellschaft analysiert und bewertet wird, ist das Ergebnis ebenfalls eindeutig. Ins-

gesamt dominiert im Kapitalismus dieser Zeit, die unter der Ägide des Neoliberalismus steht, die Bewegung in Richtung sozialer Entbettung, zunehmender Kommodifizierung und Unterordnung unter die Marktgesetze, Demokratieabbau und Deregulierung. Dabei ist für diese negative Seite der Doppelbewegung charakteristisch, dass sie sich ungeachtet ihres weitgehenden Scheiterns bei der Lösung der großen Probleme unserer Zeit ungebrochen und sogar mit zunehmender Schärfe durchsetzt – „ein Triumph gescheiterter Ideen“ (Lehndorff 2014). Bisher ist auch kein Ende dieser Dominanz erkennbar. Es gibt jedoch auf einzelnen Gebieten neue Entwicklungen, wie im international-globalen Maßstab die Verringerung der Nord-Süd-Polarisierung durch die hohe wirtschaftliche Dynamik in den Schwellenländern, insbesondere in den BRICS-Staaten, und im nationalen Maßstab einzelner Staaten, wie in Deutschland, die Einführung von Mindestlöhnen, die Berücksichtigung der Erziehungszeiten bei der Rentenberechnung, steigende Reallöhne in den vergangenen Jahren sowie Schritte einer gewissen Finanzmarktregelierung. Diese positiven Aspekte haben jedoch bis heute nichts an der bestimmenden negativen Grundtendenz der Doppelbewegung geändert. Diese Grundtendenz äußert sich in mehreren krisenhaften Prozessen und Zusammenhängen, die die Grundprobleme des gegenwärtigen Kapitalismus kennzeichnen und aus denen Konsequenzen für notwendige und mögliche Alternativen für eine Transformation des Kapitalismus abgeleitet werden können und auch müssen.

9.4 Super-Gau Europas und „Lob der Abwertung“?

Viele Jahre nach dem Ausbruch der großen Krise 2007ff. sind alle europäischen Länder von einem „normalen“ Akkumulationsrhythmus weit entfernt. Sie driften ökonomisch und politisch weiter auseinander. Nicht zuletzt wegen der politisch-sozialen Verwerfungen in den Krisen-Kernländern kann ein Super-Gau nicht ausgeschlossen werden, d.h. eine Kettenreaktion in der Zerstörung der Integrationsstrukturen der Europäischen Union.

Das Zauberwort der von den Eliten angestrebten Krisenlösung heißt

KAPITEL 9

„Strukturreformen“. Aber was bedeutet Strukturpolitik, nachdem unter der Hegemonie des Finanzmarktkapitalismus der Akkumulationsprozess – vor allem in den USA, aber auch in Großbritannien und etlichen kleineren Ländern – weg von der industriellen Produktion hin zu einer Expansion des Bauwesens sowie von Finanzdienstleistungen gelenkt worden war – mit dem bösen Erwachen der politischen und wirtschaftlichen Eliten Europas angesichts der fortgeschrittenen De-industrialisierung?

Einige Kritikerinnen und Kritiker des europäischen Kapitalismus flüchten zum Lob der nationalen Währungen. Sie ahnen zugleich, dass im Zeitalter eines reifen Kapitalismus – am Ende von Mangelwirtschaft und angesichts einer enormen globalen Ersparnisschwemme (Überschuss an Geldkapital) – die Möglichkeiten eines Abwertungswettlaufes begrenzt sind. Eine zukunftsfähige Alternative liegt vielmehr in der strukturpolitischen Gestaltung der Binnenökonomien, was freilich Eingriffe in die Verteilungsverhältnisse, ein anderes gesellschaftliches Arbeitsregime und eine demokratische Wirtschaftssteuerung einschließt.

Die dominierende Politik mit Schuldenbremse, Fiskalpakt und Austeritätspolitik manövriert Europa immer stärker in eine Sackgasse. Es gibt realisierbare Alternativen zu diesem gescheiterten Kurs. Aber die Bedingung für den Politikwechsel ist eine Aussetzung der Austeritätspolitik und die umfassende Einbettung von wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Reformansätzen in eine breite Bürgerbeteiligung. Die häufig geforderte Renationalisierung der Wirtschafts- und Geldpolitik würde es den Peripherieländern zwar gestatten, ihre Währungen abzuwerten, doch hätten sie es danach umso schwerer, neue Felder der Produktion zu etablieren und ihre Euro-Schulden zu bedienen. Die Abhängigkeit von den internationalen Kapitalmärkten würde sich verfestigen. Die äußere Abwertung ist kein Patentrezept zur raschen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Schließlich würden die Turbulenzen auf den Finanzmärkten auch für die Mitgliedsländer einen unkalkulierbaren Dominoeffekt auslösen. Auch hier wäre eine Strategie gegen Europas interne Ungleichgewichte und Deutschlands enormen Leistungsbilanzüberschuss sinnvoller. Die Alternative zum Wettkampf um

Wettbewerbsvorteile ist eine Verständigung auf eine zwischenstaatliche wirtschaftliche Arbeitsteilung und eine Industriepolitik, die in den Volkswirtschaften der Peripherie der Europäischen Union die Produktivität und den Export fördert.

Im Unterschied zur Nachkriegskonstellation findet sich heute im bürgerlichen Lager kein trag- oder gar zukunftsfähiges gesellschaftspolitisches Projekt einer Krisenlösung. Das wäre aber die Nagelprobe für das „Kritische“ an sozialwissenschaftlicher Zeitdiagnose.

Insgesamt zeigen die Parteien des „bürgerlichen Lagers“ und der europäischen Sozialdemokratie, die bis dahin die Machtverhältnisse geprägt haben, Symptome konzeptioneller Schwäche, Hilflosigkeit bei der Mängelverwaltung und ein Amalgam von Bereicherungstrieb und offenkundiger Korruption. Parteiapparate erweisen sich als geschlossene Systeme mit verbrauchten Figuren, die angesichts wachsender sozialer Spaltungen den Kontakt mit der gesellschaftlichen Basis verlieren. Beide Parteienfamilien haben kaum überzeugende Antworten auf die schwache wirtschaftliche Dynamik, die wachsende Kluft in den Verteilungsverhältnissen und den Niedergang der öffentlichen Infrastruktur.

Passend zur vorherrschenden Stimmung von Zukunftsangst, Missmut und Unlust ist eine zunehmende Zahl von Wählerinnen und Wählern, die bereit sind, den Rechtspopulisten eine Chance zu geben, zumal wenn diese bei aller Radikalität auch ihre Differenz zu Faschismus und Rechtsextremismus herausstellen.

Die bestimmenden Themen der politische Diskussion sind: Wirtschaftsflaute, Arbeitslosigkeit, zunehmende Polarisierung der Einkommens- und Vermögensverteilung, Fortbestehen von frauendiskriminierenden gesellschaftlichen Lebens- und Arbeitsverhältnissen, insgesamt eine offenkundige Vertiefung aller Phänomene der sozialen Spaltung. Für den chronischen Niedergang des sozialen Status der gesellschaftlichen Mittellagen werden vor allem die Unfähigkeit der Eliten, die unzureichenden Regelungen für eine europäische Zusammenarbeit sowie die Migrantinnen, Migranten und Flüchtlinge verantwortlich gemacht. Insbesondere Europaskepsis, Elitenfeindschaft und Islamfeindlichkeit sind aktuell eine explosive Mischung, auf die rechtspopulistischen Par-

teien in Europa bauen. Ihre politischen Ziele reichen vom Wunsch nach „Ordnung“, „Autorität“ und „Identität“ über die Agitation gegen Minderheiten wie Sinti und Roma bis hin zur Forderung, ein „weißes Europa“ ohne „jüdischen Einfluss“ zu schaffen. Vor allem mit den anwachsenden Fluchtbewegungen nach Europa verstärken sich diese Tendenzen.

9.5 Systemische Krise im gegenwärtigen Kapitalismus

Die gegenwärtige Entwicklung des Kapitalismus – im globalen Maßstab als Weltkapitalismus, im Maßstab der Europäischen Union und der Eurozone als Eurokapitalismus sowie auch als nationale Kapitalismen in den jeweiligen kapitalistischen Staaten – ist durch tief krisenhafte Prozesse und Konflikte gekennzeichnet, die zu grundlegenden Funktionsstörungen im gesellschaftlichen Reproduktionsprozess führen. Diese beziehen sich vor allem auf die Schwächung, Untergrabung und teilweise Zerstörung der Bedingungen für die Fortführung einer dynamischen gesellschaftlichen Produktion und Reproduktion, die auf die Befriedigung der grundlegenden Lebensbedürfnisse der Menschen, auf soziale Sicherheit sowie auf lebenswerte und zukunftsfähige natürliche Umweltbedingungen gerichtet sind.

Die Möglichkeiten einer progressiven Lösung der hiermit verbundenen Probleme, Konflikte und Widersprüche im Interesse der Menschen nehmen im Kapitalismus in der Grundtendenz ab. Dies ist vor allem auf die weltweite Durchsetzung des Finanzmarktkapitalismus und die Dominanz des Neoliberalismus in der nationalen, europäischen und globalen Wirtschaftspolitik zurückzuführen.

Der Finanzmarktkapitalismus ist gekennzeichnet durch die zunehmende Finanzialisierung der gesellschaftlichen Beziehungen, eine rasante Ausweitung der finanziellen Bereiche und Institutionen im Verhältnis zu den produzierenden Bereichen und eine sprunghafte Zunahme der Finanzvermögen im Verhältnis zu den Vermögen in den produzierenden und dienstleistenden Bereichen sowie der Infrastruktur. Damit verbunden sind eine starke Expansion der Finanzmärkte

gegenüber der Realwirtschaft und eine Vergrößerung des überschüssigen Geldvermögens. Das anlagesuchende Geldkapital findet keine Investitionsfelder zu gegebenen Renditeerwartungen, was zu rasant steigenden spekulativen Finanzströmen im globalen Maßstab führt. Das Akkumulationsregime verhindert, dass die erforderlichen größeren materiellen, finanziellen und Arbeitsressourcen dafür eingesetzt werden, Wohlstand und soziale Sicherheit für alle zu erhöhen und die ökologische Zukunftsfähigkeit der menschlichen Gesellschaft zu ermöglichen. Das Überangebot an disponiblem Geldkapital drückt die Zinsraten nach unten; trotz günstiger Kredite bleiben die privatkapitalistischen wie öffentlichen Investitionsraten unzulänglich. Das schwache Wirtschaftswachstum, die sich verschärfende soziale Ungleichheit und internationale Standortkonkurrenz sowie die für den Erhalt und die Weiterentwicklung des gesellschaftlichen Kapitalstocks unzureichenden Investitionen schlagen sich in hohen Schuldenständen nieder (Staats-schulden, Unternehmensschulden, Schulden privater Haushalte). Laut Angaben der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) für die kapitalistischen Hauptländer sind diese Schulden im Jahr 2014 auf 279 Prozent des BIP angestiegen. Niedrige Zinsen begünstigen eine Schuldenfalle, die wiederum durch eine staatliche Austeritätspolitik bekämpft wird, die soziale Sicherheit und öffentliche Zukunftsinvestitionen untergräbt.

Die zunehmende Durchsetzung des Neoliberalismus als dominante Wirtschaftideologie und vor allem als bestimmende Wirtschaftspolitik führt zu weiteren Deregulierungen, weiterer Privatisierung von öffentlichem Eigentum und weiterer Austeritätspolitik zulasten von sozialer Sicherheit, Armutsbekämpfung und öffentlicher Daseinsvorsorge. Hierdurch werden die Kaufkraft und der Binnenmarkt sowie die davon abhängige Wirtschaftsdynamik geschwächt.

Eine lebenswerte Zukunft der Menschheit wird insbesondere durch folgende Funktionsstörungen des Kapitalismus untergraben:

1. Zunehmende Polarisierung in der Verteilung der Einkommen und Vermögen – wachsende Armut und Konzentration des Reichtums beim reichsten Prozent der Bevölkerung – sowohl innerhalb der Nationalstaaten als auch weitgehend global. Es gab hier aber auch

KAPITEL 9

Gegentendenzen. So hat es in den vergangenen Jahrzehnten Wohlstandsgewinne für größere Teile der Weltbevölkerung in Schwellen- und Entwicklungsländern gegeben. Die absolute Anzahl der Menschen, die weltweit unter der Armutsgrenze leben, ist zurückgegangen. Fortschritte gab es bei der Bekämpfung verheerender Krankheiten und bei der Einschränkung des Analphabetentums. Die erreichten Ergebnisse haben jedoch bei Weitem die von der UN festgelegten Millenniumsziele verfehlt.

2. Schwächung der öffentlichen Sphäre durch Unterfinanzierung und Privatisierung öffentlichen Eigentums.
3. Verbreitete Korruption und Wirtschaftskriminalität, zunehmende Ballung ökonomischer und politischer Macht sowie erhöhter Einfluss des Lobbyismus.
4. Zunehmende internationale Anarchie und Konflikte, Standortwettbewerb und Kampf um ökonomische und politische Vorherrschaft.

Zu den Funktionsstörungen des gegenwärtigen Kapitalismus müssten noch weitere Erscheinungen und Prozesse gezählt werden:

- Die von Marx untersuchte Entfremdung der Arbeit – eine grundlegende Eigenschaft der dem Kapitalverhältnis unterworfenen lebendigen Arbeit und der Aneignung des Mehrwerts durch den Kapitalisten (vgl. Marx/Engels 1968, S. 514f.) – prägt sich im gegenwärtigen Kapitalismus stärker und umfassender aus. Die Arbeitsintensität und die Flexibilisierung der Arbeit nehmen zu. Letztere ist für viele abhängig Beschäftigte mit der Forderung verbunden, rund um die Uhr verfügbar zu sein. Die Digitalisierung übt ambivalente Wirkungen auf die Arbeit aus und führt unter kapitalistischen Bedingungen neben positiven Möglichkeiten für eine stärkere Selbstbestimmung zu neuen Erscheinungen der Entfremdung der Arbeit.
- Die weitere Prekarisierung der Arbeit und des Lebens sowie die vorherrschende Ungewissheit und die Angst vor der Zukunft untergraben die Bedingungen für die Entwicklung der Zivilgesellschaft und eine breite demokratische Teilhabe der Menschen am gesellschaftlichen Leben. Dies führt zur Aushöhlung der Demokratie, nicht zuletzt eines ihrer Hauptfelder, der Wirtschaftsdemokratie.

- Die Einwirkung der Menschen auf die Naturverhältnisse unterliegt den verhängnisvollen Wirkungen des Profitstrebens und den spontanen Marktkräften. Ungeachtet ständiger Warnungen vor einer drohende Klimakatastrophe und zahlreicher internationaler, unter der Schirmherrschaft der UN stehender Konferenzen, um diese Gefahren einzudämmen, sind die bisher erzielten Ergebnisse unbefriedigend und bleiben weit hinter den notwendigen Schritten zurück. Für das Erreichen der Ziele ist das Ergebnis der Weltklimakonferenz Ende 2015 in Paris, dem alle 195 teilnehmenden Staaten zugestimmt haben, ein historisch wichtiger Schritt, auch wenn die eigentliche Arbeit der praktischen Umsetzung der Festlegungen noch bevorsteht. Dies betrifft natürlich auch die anderen Umweltprobleme, wie die verschiedenen Formen des Raubbaus an der Natur, die Verringerung der Biodiversität und die gravierende Umweltverschmutzung. Die Bedeutung der Vereinbarung von Paris besteht für die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* auch in dem Beweis, dass eine Verständigung über zukunftsentscheidende Fragen ungeachtet der vorhandenen tiefen Interessengegensätze der Teilnehmerstaaten möglich ist.
- Die EU und besonders die Eurozone sind zunehmend durch schwere und permanente krisenhafte Erschütterungen gekennzeichnet. Bisher bestehen kaum realistische Aussichten, diese Probleme in absehbarer Zeit zu lösen.

Diese Tendenzen, Widersprüche und Konflikte, die die Entwicklung des Kapitalismus im 21. Jahrhundert charakterisieren, machen deutlich, dass es sich hierbei dem Wesen nach nicht nur um konjunkturelle Krisen, krisenhafte Prozesse, Konflikte und Widersprüche in einzelnen Bereichen oder in einigen gesellschaftlichen Beziehungen handelt. Sie sind vielmehr Ausdruck einer systemischen Krise des Kapitalismus, die einen umfassenden Charakter hat und faktisch alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens einbezieht. Sie spiegeln die Widersprüche der kapitalistischen Produktionsweise unter den veränderten Bedingungen des 21. Jahrhunderts wider. Dies betrifft vor allem den Grundwiderspruch zwischen Kapital und Arbeit sowie die ökonomischen und

KAPITEL 9

politischen Machtverhältnisse, insbesondere die weitere Konzentration der ökonomischen Macht bei den großen Konzernen und Banken, nicht zuletzt bei den transnationalen Großunternehmen und den internationalen Finanzmärkten, sowie deren bestimmenden Einfluss auf die Politik.

Daraus erwachsen Anforderungen an eine alternative Wirtschaftspolitik, die sich nicht mit der einen oder anderen Modifizierung der vorgefundenen Verhältnisse begnügt, sondern den Weg zur faktischen Überwindung dieser überholten Verhältnisse sucht.

Diese Prozesse und Zusammenhänge des modernen Kapitalismus sind für die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor allem deshalb wichtig, weil sie eine gemeinsame Grundlage für alternative Wirtschaftspolitik bilden, die an diese zu stellenden Anforderungen in hohem Maße beeinflussen, die Verflechtungen zwischen den Alternativen auf den verschiedenen Politikfeldern deutlich machen sowie die Realisierungschancen der vorgeschlagenen Alternativen weitgehend bestimmen.

9.6 Die Transformation des Kapitalismus – eine Herausforderung des 21. Jahrhunderts

Aus der Analyse der Widersprüche und Krisenprozesse des gegenwärtigen Kapitalismus ergeben sich die Notwendigkeit und auch die Möglichkeit seiner tiefgreifenden und umfassenden Transformation. Polanyi begründet in seinem Buch „The Great Transformation“ zwei mögliche Antworten auf die Systemkrise des Kapitalismus: die faschistische/diktatorische oder autoritäre, undemokratische Sicherung der Kapitalherrschaft als die eine Alternative und die sozialistische Überwindung der Marktgemeinschaft als die andere, entgegengesetzte Alternative (Polanyi 1978).

Im Vordergrund steht im Folgenden die progressive Alternative zur Lösung der Systemkrise des modernen Kapitalismus. Es muss jedoch beachtet werden, dass aus dem zunehmenden Einfluss des Rechtspopulismus und dem Erstarken rechtsextremer Parteien in vielen Län-

dern Europas beträchtliche Gefahren für eine autoritäre, antideokratische Alternative erwachsen.

Die Transformation in eine alternative Gesellschaft zum Kapitalismus ist eine unverzichtbare Bedingung, um den sozialen Zusammenhalt zu erhalten, die Lebens- und Zukunftsfähigkeit der menschlichen Gesellschaft zu ermöglichen, um Demokratie, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit umfassend zu realisieren und die Bedingungen für eine freie, individuelle Entwicklung aller Menschen zu schaffen. Eine solche Transformation des Kapitalismus wird sich nach allen vorliegenden Erfahrungen nur als offener Prozess vollziehen können.

Gesellschaftliche Transformation ist mehr als ein Bündel einzelner Reformen oder Wandlungsprozesse. Transformation kann als ein besonderer Typ des gesellschaftlichen Wandels bezeichnet werden (Reißig 2015, S. 20), der erstens auf eine komplexe Verwirklichung mehrerer miteinander verflochtener Reformen gerichtet ist und der zweitens nicht eine einfache Fortsetzung vorhandener Trends oder lediglich ihre Modifikation bedeutet, sondern einen Pfad- oder Paradigmenwechsel erfordert. Drittens verlangt ein solcher Wandel ein eingreifendes, bewusstes Handeln von Akteurinnen und Akteuren und hierdurch bewirkte Veränderungen in den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Viertens muss er zukunftsorientiert sein – nicht als Verwirklichung eines schon feststehenden Modells oder Masterplans, sondern im Sinne von Visionen oder Vorstellungen, die auf bestimmten Zielen und entsprechenden Leitbildern beruhen. Deren Verwirklichung ist möglich sowohl als eine ständige Suche nach geeigneten Wegen einer Transformation als auch als ständiger Kampf gesellschaftlicher Akteure um ihre Durchsetzung.

Für eine erfolgreiche Transformation ist es unerlässlich, die hierzu vorliegenden vielfältigen positiven und negativen Erfahrungen auszuwerten. Eine Transformation zu einer alternativen Gesellschaft zum Kapitalismus wird eine historisch lange Zeitspanne umfassen und sich nicht als gewaltsame und kurzfristige Veränderung der Eigentums- und politischen Machtverhältnisse vollziehen (Klein 2013).

Die progressive Veränderung muss beginnen mit Alternativen im Kapitalismus. Diese sollten insbesondere dazu beitragen, die Ungleich-

KAPITEL 9

heit in der Einkommens- und Vermögensverteilung einzuschränken, die Massenarbeitslosigkeit abzubauen und Schritte in Richtung guter Arbeit zu gehen, die die Entfremdung der Arbeit einschränken. Sie müssten weiterhin darauf gerichtet sein, die Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeit und auf allen Gebieten des Lebens herzustellen und sämtliche Formen der Diskriminierung zu überwinden, Bedingungen für eine demokratischer Teilhabe der Menschen an den Entscheidungen zu schaffen, die neoliberalen Austeritäts-, Deregulierungs- und Privatisierungspolitik zurückzudrängen und die finanziellen Grundlagen für einen sozialpolitisch und ökologisch handlungsfähigen Staat zu sichern. Schließlich gilt es, die krisenfördernden, unsozialen und undemokratischen Strukturen und Regeln der Europäischen Union und der Währungsunion zu überwinden, die Nord-Süd-Polarisierung zu vermindern und Kriegsgefahren einzudämmen.

Diese im Kapitalismus einsetzende Transformation stützt sich auf vielfältige Reformen in zahlreichen Politikbereichen. Viele von ihnen wurden in den vorstehenden Kapiteln dieses Memorandums sowie in den Memoranden der vergangenen Jahre behandelt (vgl. hierzu die zusammenfassende Darstellung in: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2015, S. 75–105). Die Transformation darf aber bei diesen Reformen nicht stehen bleiben. Sie müsste über den Kapitalismus hinaus fortgeführt werden und die Herausbildung einer alternativen Gesellschaft und Produktionsweise zum Kapitalismus zum Ziel haben. Eine solche Transformation ginge in ihrer Konsequenz über die Bewegungen zur Zurückdrängung der bis heute dominierenden Vermarktlung aller Lebensbereiche hinaus. Sie würde die Überwindung der kapitalistischen Marktdominanz und der Marktgemeinschaft verlangen – nicht jedoch des Markts –, als notwendige Bedingung, damit auch die grundlegenden Widersprüche, Konflikte und negativen Entwicklungstendenzen des Kapitalismus überwunden werden können.

Für die Entwicklung von Strategien zur Transformation des Kapitalismus muss beachtet werden, dass der Kapitalismus in Europa und in der Welt in unterschiedlichen Varianten bzw. Ausprägungen existiert. Die verschiedenen „Kapitalismen“ hängen von vielfältigen Faktoren ab, die hier nicht weiter dargelegt werden können (vgl. hierzu die Ergän-

zung dieses Kapitels auf der Website der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*).

9.7 Wie könnte sich eine Transformation vollziehen?

Bisher gibt es noch keine Beispiele einer attraktiven und lebensfähigen Systemalternative zum Kapitalismus. Auf einzelnen Gebieten gibt es jedoch auch nach dem Scheitern des Realsozialismus Elemente von Alternativen zur kapitalistischen Produktion, wie z.B. alternative Wirtschaftsformen in Richtung gemeinwohlorientierter Solidarökonomie, kommunaler Wirtschaftsformen und Genossenschaften.

Die Menschen befinden sich ständig im Widerspruch zwischen der krisenhaften Entwicklung aller wichtigen Seiten des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses im heutigen Kapitalismus sowie dem Versagen der neoliberalen Ideologie bei der Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit einerseits und der Anpassungs- und auch Ausbreitungsfähigkeit des Kapitalismus sowie der Hegemonie des Neoliberalismus, die mit der Schwäche der linken Bewegungen in den meisten Ländern zusammenfällt, andererseits.

Mögliche Erfolge von Transformationsprozessen setzen vor allem voraus, dass die Subjekte bzw. Akteure und ihre gegenseitige Kooperation sich so entwickeln, dass sie in der Lage sind, notwendige Veränderungen gegen den erbitterten Widerstand der ökonomisch und politisch Herrschenden in langwierigen, schwierigen Kämpfen durchzusetzen. Hierzu gehören auch Schritte zu einem Paradigmenwechsel im Bewusstsein und Denken der Mehrheit der Menschen, weg von der verbreiteten Akzeptanz der Profitorientierung, hin zu einer Denkweise, die das Wohl des Menschen als Sinn des Wirtschaftens begreift.

Die Gewerkschaften entwickelten sich in der Nachkriegszeit zum wesentlichen Faktor der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, des Soziallohns und des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur. Nach dem Zweiten Weltkrieg bauten alle entwickelten Industriestaaten ihre Steuerungs- und Sozialversicherungssysteme aus. Natürlich gab es nationale Unterschiede, aber die allgemeine Entwicklungsrichtung war

KAPITEL 9

in den kapitalistischen Ländern ähnlich. Die Wirtschaftsentwicklung sollte politisch kontrollierbar sein, unliebsame Marktergebnisse sollten nachträglich korrigiert werden. Aktive makroökonomische Steuerung und sozialpolitische Umverteilung erweiterten das Kerngeschäft der Gewerkschaften. Was nicht in direkten Verhandlungen mit der Kapitalseite geregelt werden konnte, erfolgte über die Legislative. In der Wortschöpfung „Keynesianischer Wohlfahrtsstaat“ kam dies plastisch zum Ausdruck.

Trotz ihrer Anstrengungen konnten es die Gewerkschaften in den vergangenen Jahrzehnten nicht verhindern, dass sich die Verteilungsverhältnisse immer stärker zugunsten der Unternehmer- und Vermögenseinkommen verschoben haben. Sie verloren zunehmend an Durchsetzungskraft. Seit Jahren haben sie einen deutlichen Mitgliederschwund zu verzeichnen. Der Niedergang der Gewerkschaften als Mitgliederorganisation ist kennzeichnend für die meisten kapitalistischen Staaten. Er schlägt sich in einer mehr oder minder deutlichen Erosion des Tarifvertragssystems und einer schleichenenden Aushöhlung der Tarifautonomie nieder. Der Abbau von Arbeitnehmerrechten, die Ausweitung von ungeschützten, prekären Beschäftigungsverhältnissen und der Rückbau im Bereich der sozialen Sicherung (Lohnersatzzahlungen, Soziallohn) fassen sich letztlich in einer Tendenz der Senkung des allgemeinen Reallohnneuaus zusammen.

Nach Streeck u.a. ist der Kapitalismus auf Gegenkräfte wie die Gewerkschaften angewiesen, die ihn davor bewahren, gewissermaßen an sich selbst zu zerbrechen (Streeck 2015a, S. 111). Gerade im modernen, finanzgetriebenen Kapitalismus bedarf es einer starken Interessenvertretung aufseiten der Arbeit. Das zeigen die tagtäglichen Konflikte. Die Organisationsformen und -inhalte haben sich für die tarifvertraglich regulierte Erwerbsarbeit in den vergangenen Jahrzehnten stark geändert. Parallel haben die ungeschützten oder prekären Beschäftigungsverhältnisse ein beträchtliches Gewicht an der gesamtgesellschaftlichen Erwerbsarbeit erhalten. Große Bevölkerungsschichten werden aus dem Prozess der marktvermittelten Kapitalverwertung und Produktion ausgesgrenzt oder zum Teil in Erwerbsverhältnisse gezwungen, die objektiv die Funktion des Sozialdumpings gegenüber den „Normalarbeitsver-

hältnissen“ erfüllen. Eine entschiedene Interessenvertretung der wirklichen Produzenten in der gesellschaftlichen Wertschöpfung ist unverzichtbar. Ohne Gegenwehr wäre die Ausbreitung von ungeschützten, prekären Beschäftigungsverhältnissen, die immer unverschämter geforderte Arbeitszeitverlängerung und die Verschlechterung der Arbeits- und Qualifikationsbedingungen die dominierende Tendenz. Gewerkschaften müssen sich immer stärker mit sozialer Sicherheit und deren Gefährdung – Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit – befassen.

Stärker als in den Nachkriegsjahrzehnten wird deutlich: Die Gewerkschaften dürfen sich nicht in einem alltäglichen Kleinkrieg mit dem Kapital verlieren. Die politische Ökonomie der Lohnarbeit zielt nicht nur auf die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten. Eine gerechte Aufteilung des erwirtschafteten gesellschaftlichen Produkts und damit auch der Verteilung der verfügbaren Zeit der Gesellschaft ist an eine Veränderung der Machtverhältnisse in der Wirtschaft, d.h. in den Unternehmen und in der gesamten gesellschaftlichen Ökonomie, gebunden. Das Ziel kann nur sein: die ökonomische Emanzipation der Lohnabhängigen durch die Veränderung der politischen und ökonomischen Machtverhältnisse. Es geht um eine Alternative, die auf einer umfassenden Demokratisierung des gesellschaftlichen Lebens, auf der Einheit und Gleichzeitigkeit von Freiheit und sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit beruht, die darauf gerichtet ist, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen zu verbessern und dies mit einem nachhaltigen, zukunftsfähigen sozial-ökologischen Umbau zu verbinden.

„Als Alternative zu der vorherrschenden einseitigen Machtkultur der Unternehmenseigner und angestellten Manager [...] wird [...] die Forderung nach einer *demokratisierten und partizipativen Unternehmenskultur* erhoben.“ (Bontrup 2013a, S. 27) Gegen die Ausbreitung des autoritären Kapitalismus könnte sich die Stärkung der Wirtschaftsdemokratie als eine die eigenen Kräfte mobilisierende Alternative erweitern, um die höhere Autonomie der Beschäftigten für die Durchsetzung solcher Arbeitsbedingungen zu nutzen, die ein gutes Leben ermöglichen. Bei diesen Kämpfen um soziale Gleichheit, Emanzipation und Demokratisierung kommt der realen Gleichberechtigung und Gleich-

KAPITEL 9

stellung der Frauen in der Gesellschaft eine entscheidende Rolle zu. Ihre Realisierung setzt vielfältige und tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft und in den individuellen Lebensverhältnissen voraus. Hierzu gehören: Überwindung der alten, die Frauen diskriminierenden Arbeitsteilung und Verteilung der Arbeit auf Frauen und Männer in den Bereichen Erwerbsarbeit, Familien- und Carearbeit, ehrenamtliche Arbeit und Freizeit; Aufwertung der sozialen Reproduktion als gleichwertiger, gesellschaftlich und ökonomisch ebenso relevanter Bereich wie die marktvermittelte Erwerbsarbeit; höhere Anteile der Frauen in leitenden Tätigkeiten entsprechend der erworbenen Qualifikation; Überwindung diskriminierender Lohnunterschiede u.a. durch eine höhere Bewertung der Arbeit in den Bereichen der sozialen Dienste; zielgerichteter Ausbau der Bereiche der sozialen Infrastruktur und der öffentlichen Daseinsvorsorge; Verkürzung der Arbeitszeiten bei vollem Lohnausgleich.

Für die Kämpfe um die Verwirklichung von Alternativen muss davon ausgegangen werden, dass es nicht das historische Subjekt als Träger dieser Auseinandersetzungen gibt. Der Kreis potenzieller Akteurinnen und Akteure, die sich für Veränderungen der herrschenden Politik und der dazu geschaffenen Institutionen einsetzen, ist größer und vielfältiger geworden. Die Akteurinnen und Akteure beteiligen sich an den Kämpfen als Individuen und zugleich als Teile von sozialen und politischen Bewegungen, wie Gewerkschaften, Bewegungen für die Emanzipation und Gleichstellung der Frauen sowie zur Überwindung aller Arten der Diskriminierung, von jungen Menschen, zunehmend untereinander in sozialen Netzwerken digital vernetzt, von Friedensbewegungen, Umweltverbänden, Bewegungen für Solidarität mit Entwicklungsländern und politischen Parteien. Dabei nehmen die Anforderungen zu, ein wirksames Zusammengehen von Akteurinnen und Akteuren sowie Akteursgruppen – mithin neue Akteurskonstellationen – herauszubilden, um die Zersplitterungstendenzen der Akteurinnen und Akteure zu überwinden und damit die gesellschaftliche Handlungsfähigkeit zu erhöhen. Dies gilt in hohem Maße auch für die notwendige internationale Verflechtung von Akteurinnen und Akteuren, sozialen Bewegungen und progressiven Parteien verschiedener Länder.

Um die Ziele und Leitbilder einer alternativen Gesellschaft zum Kapitalismus zu erreichen, sind viele gesellschaftliche Veränderungen notwendig. Unter ihnen gibt es einige Grundbedingungen, die unerlässlich für die Realisierung dieser Ziele und Leitbilder sind, die überhaupt erst die Spiel- und Handlungsräume für deren Verwirklichung schaffen, ohne die eine alternative Gesellschaft zum Kapitalismus nur ein Wunschtraum bleibt. Zu diesen grundlegenden Bedingungen einer entwicklungs- und lebensfähigen Alternative zum Kapitalismus, die hier nur sehr grob und knapp skizziert werden (vgl. die ausführlichere Darstellung dieses Kapitels auf der Website der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*), gehören insbesondere:

- Die Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse und der von ihnen weitgehend bestimmten ökonomischen und politischen Machtverhältnisse. Dies muss die Grundlage für eine umfassende Demokratisierung aller gesellschaftlichen Sphären auf den verschiedenen Ebenen sein, global, in der Europäischen Union/Eurozone, gesamtstaatlich, regional in den Ländern und Kommunen sowie in den Unternehmen. Es gilt insbesondere, die reale Partizipation der Beschäftigten an den Entscheidungen zur Entwicklung von Produktionsstrukturen und Investitionen zu erreichen.
- Die Herausbildung und Durchsetzung einer neuen Regulierungsweise der Wirtschaft und aller mit ihr verflochtenen Bereiche der Gesellschaft. Diese sollte auf einer Kombination von gesellschaftlicher Regulierung und Marktregulierung beruhen, die die Einseitigkeiten, Starrheit und Übertreibungen einer allumfassenden zentralistischen Planung ebenso vermeidet wie das absolute, blinde Vertrauen in die Marktkräfte. Dabei kommt es darauf an, negative Effekte beider Regulierungsweisen soweit wie möglich zu vermeiden – etwa durch die Stärkung des Prinzips der Kooperation anstelle von Konkurrenz und durch die Begrenzung einer zentralen Planung auf das Notwendige – und ihre positiven Wirkungen so umfassend wie möglich zu nutzen. Zugleich gilt es, diese gesellschaftliche Regulierung, bei der dem Staat eine wichtige Rolle zukommt, eng mit einer breiten demokratischen Teilhabe der Menschen an Entscheidungen, die ihre Arbeit und ihr Leben betreffen, auf allen Ebenen zu verbinden.

KAPITEL 9

- Eine wirksame Stimulierung und Motivation der Beschäftigten sowie der Unternehmen und Betriebe mit ihrem Management zu einer innovativen und effektiven Herstellung qualitativ guter Gebrauchsgüter und Dienstleistungen in Übereinstimmung mit dem Bedarf und seiner Entwicklung sowie mit den Erfordernissen ökologischer Nachhaltigkeit. Höhere Effizienz darf nicht auf einem stärkeren Arbeitsdruck und erhöhtem Stress beruhen, sondern muss mit guter Arbeit, die die Entfaltung und Nutzung der Fähigkeiten der Individuen fördert, und mit einer Verkürzung der Arbeitszeiten verbunden werden.

Hierfür ist es notwendig, gründlich zu untersuchen, wie Fehlentwicklungen im Staatssozialismus und Entstellungen der sozialistischen Idee – die die Hauptursachen für das Scheitern des sozialistischen Versuchs waren – in Zukunft verhindert werden können. In den realsozialistischen Ländern gab es auch Wirtschafts- sowie Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, die sich mit den Mängeln der Planwirtschaft kritisch auseinandersetzen, insbesondere mit der zentralistischen Planung und Leitung, die den Betrieben, dem Management und vor allem den Belegschaften völlig unzureichende Möglichkeiten für selbstständiges wirtschaftliches Handeln und für eine wirkliche Mitgestaltung und Partizipation gab. Gegenstand der Kritik war auch die unbefriedigende Nutzung der Kategorien und Instrumente des Markts. Hierzu gehörten u.a. Leonid Iwanowitsch Abalkin (UdSSR), Fritz Behrens (DDR), Oskar Lange (Polen), János Kornai (Ungarn) und Ota Šik (CSSR).

Zugleich sollte gezeigt werden, dass und wie wichtige soziale Errungenschaften des Realsozialismus erhalten und entsprechend den neuen Möglichkeiten und Herausforderungen im 21. Jahrhundert weiterentwickelt werden können. Es müssten vor allem Methoden und Instrumente entwickelt werden, mit denen bisher nicht bewältigte Probleme und Herausforderungen durch eine umfassende Demokratisierung und neue Qualität der Regulierung besser gelöst werden können.

In Bezug auf die weiteren Arbeiten zu Problemen und Bedingungen einer erfolgreichen alternativen Wirtschafts- und Transformations-

politik gilt es, verstkt die vielen noch offenen Probleme und Fragen in die Untersuchungen und Diskursprozesse einzubeziehen. Hier können nur einige dieser Fragen erwht werden: Wie sind die Entwicklungs- und Anpassungsmöglichkeiten des Kapitalismus einzuschzen? Worin bestehen „Knotenpunkte“ für den Übergang von Reformen im Kapitalismus zu einer Transformation in Richtung einer alternativen Gesellschaft zum Kapitalismus? Wie knen die auch in einer nichtkapitalistischen Gesellschaft bestehenden Interessenunterschiede zwischen den Belegschaften der Betriebe und der Gesellschaft geltzt werden? Welche Probleme sind für eine sinnvolle Gestaltung der Beziehungen zwischen Marktregulierung und gesellschaftlicher Regulierung zu beachten?

Literatur

- Altvater, Elmar (2005): Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen. Eine radikale Kapitalismuskritik, Münster.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2015): MEMORANDUM 2015. 40 Jahre für eine soziale und wirksame Wirtschaftspolitik gegen Massenarbeitslosigkeit, Köln.
- Bontrup, Heinz-J. (2013a): Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, 5. Auflage, Köln.
- Bontrup, Heinz-J. (2013b): Krisenkapitalismus und EU-Verfall, Köln.
- Durkheim, Emile (1988): ber soziale Arbeitsteilung, Berlin.
- Harvey, David (2015): Siebzehn Widersprüche und das Ende des Kapitalismus, Frankfurt am Main.
- Honneth, Axel (2015): Die Idee des Sozialismus – Versuch einer Aktualisierung, Berlin.
- Huffschmid, Jörg (2002): Politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg.
- Keynes, John Maynard (1930): Wirtschaftliche Möglichkeiten unserer Enkelkinder, in: Reuter, Norbert (2007): Wachstumseuphorie und Verteilungsrealitt. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen, Marburg.

KAPITEL 9

- Keynes, John Maynard (1936): Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Berlin.
- Keynes, John Maynard (1963): Proposals for an International Clearing Union, in: World Monetary Reform, Plans and Issues. Ed. by H.G. Grubel, Stanford (California).
- Keynes, John Maynard (2011): Das Ende des Laissez-Faire. Ideen zur Verbindung von Privat- und Gemeinwirtschaft, Berlin.
- Klein, Dieter (2013): Das Morgen tanzt im Heute. Transformation im Kapitalismus und über ihn hinaus, Hamburg.
- Lehndorff, Steffen (Hg.) (2014): Spaltende Integration: der Triumph gescheiterter Ideen in Europa revisited. 10 Länderstudien, Hamburg.
- Marx, Karl/Engels, Friedrich (1968): Werke, Bd. 40, Berlin.
- Polanyi, Karl (1978): The Great Transformation, Frankfurt am Main.
- Reißig, Rolf (2012): Die „Zweite Große Transformation“. Pankower Vorträge 169, Helle Panke, Berlin.
- Robinson, Joan (1968): Die fatale politische Ökonomie, Frankfurt am Main.
- Schumpeter, Joseph A. (1972): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 3. Auflage, Bern.
- Steinitz, Klaus/Walter, Dieter (2014): Plan – Markt – Demokratie. Prognose und langfristige Planung in der DDR – Schlussfolgerungen für morgen, Hamburg.
- Streeck, Wolfgang (2013): Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Berlin.
- Streeck, Wolfgang (2015a): Wie wird der Kapitalismus enden? In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3, S. 99–111.
- Streeck, Wolfgang (2015b): Wie wird der Kapitalismus enden? In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 4, S. 109–120.
- Wallerstein, Immanuel/Collins, Randall/Mann, Michael/Derlugian, Georgi/Calhoun, Craig (2014): Stirbt der Kapitalismus? Fünf Szenarien für das 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main.
- Weber, Max (2006): Wirtschaft und Gesellschaft, Wien.

Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	Einwohner/-innen	Erwerbstätige			Arbeitsvolumen		
		insgesamt	darunter: abhängig Beschäftigte	der Erwerbs- tätigen	der abhängig Beschäftigten	je Erwerbs- tägigen	je abhängig Beschäftigten
		1.000 Personen		Mio. Stunden			Stunden
1991	79.973	38.790	35.227	60.261	52.089	1.554	1.479
1995	81.308	37.958	34.161	57.999	49.252	1.528	1.442
2000	81.457	39.917	35.922	57.960	48.837	1.452	1.360
2005	81.337	39.326	34.916	55.500	46.215	1.411	1.324
2006	81.173	39.635	35.152	56.467	47.234	1.425	1.344
2007	80.992	40.325	35.798	57.437	48.199	1.424	1.346
2008	80.764	40.856	36.353	57.950	48.698	1.418	1.340
2009	80.483	40.892	36.407	56.133	46.937	1.373	1.289
2010	80.284	41.020	36.533	57.013	47.845	1.390	1.310
2011	80.275	41.577	37.014	57.909	48.665	1.393	1.315
2012	80.426	42.060	37.500	57.845	48.785	1.375	1.301
2013	80.646	42.328	37.869	57.639	48.871	1.362	1.291
2014	80.983	42.703	38.306	58.349	49.726	1.366	1.298
2015	81.563	43.032	38.732	59.025	50.527	1.372	1.305

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Rechenstand Januar 2016.

TABELLENANHANG

Tabelle A 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in Deutschland

Jahr	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Prod. Gewerbe ohne Baugewerbe	Bau- gewerbe darunter: Verarbei- tendes Gewerbe	Handel, Verkehr, Gästegewerbe	Informa- tion und Kommunikation	Finanz- und Versiche- rungsdienst- leister	Grund- stücks- und Woh- nungs- wesen	Unter-nehmens- dienst- leister	Öffent- liche Dienst- leister, Erzie- hung, Gesund- heit	Sonstige Dienst- leister
1.000 Personen											
1991	38.790	1.174	10.968	10.064	2.888	8.814	959	1.206	253	2.308	8.090
1995	37.958	866	8.808	8.040	3.320	8.785	948	1.259	331	2.696	8.541
2000	39.917	758	8.464	7.828	2.894	9.379	1.081	1.288	439	3.810	9.058
2005	39.326	668	7.818	7.243	2.277	9.208	1.149	1.260	444	4.335	9.316
2006	39.635	653	7.734	7.167	2.273	9.262	1.170	1.255	457	4.597	9.357
2007	40.325	667	7.839	7.274	2.312	9.380	1.189	1.231	474	4.866	9.433
2008	40.856	670	8.022	7.458	2.300	9.471	1.207	1.219	477	5.001	9.545
2009	40.892	667	7.844	7.277	2.312	9.481	1.189	1.225	464	4.967	9.761
2010	41.020	661	7.705	7.138	2.331	9.476	1.162	1.214	463	5.172	9.915
2011	41.577	670	7.854	7.285	2.376	9.619	1.176	1.201	463	5.372	9.910
2012	42.060	666	7.993	7.417	2.412	9.710	1.203	1.201	467	5.470	10.005
2013	42.328	641	8.025	7.451	2.428	9.756	1.218	1.202	460	5.535	10.082
2014	42.703	651	8.064	7.491	2.443	9.827	1.227	1.200	463	5.629	10.197
2015	43.032	635	8.080	7.514	2.431	9.906	1.209	1.196	471	5.774	10.325
Entwicklung 2000-2015 (2000 = 100)											
	107,8	83,8	95,5	96,0	84,0	105,6	111,8	92,9	107,3	151,5	114,0
Struktur (Insgesamt = 100)											
1995	100	1,7	19,9	18,4	5,8	23,4	2,9	3,2	1,1	11,0	23,7
2015	100	1,5	18,8	17,5	5,6	23,0	2,8	2,8	1,1	13,4	24,0

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: Januar 2016.

Tabelle A 3: Kernerwerbstätige¹ mit Normalarbeit und atypischer Beschäftigung

Jahr ²	Insgesamt ³	Selbstständige		Normalarbeiter/-innen		Abhängig Beschäftigte			
		Gesamt	Darunter: Solosei- stän- dige	Gesamt	Gesamt	Zusammen	Befristet Beschäf- tigte	Atypisch Beschäftigte	
								Teilzeit- beschäftigte über 20 Wochenstd.	Teilzeit- beschäftigte bis zu 20 Wochenstd.
1991	34.680	2.859	1.284	31.386	26.948	1.751	4.437	1.968	2.555
2000	33.530	3.418	1.697	29.862	23.850	1.720	6.012	2.265	3.944
2005	33.116	3.795	2.110	31.319	22.138	1.979	6.854	2.498	4.673
2010	35.145	3.917	2.169	31.076	23.131	2.571	7.945	2.858	4.942
2013	35.631	3.810	2.091	31.701	24.063	2.873	7.638	2.524	4.969
2014	35.879	3.744	2.047	32.021	24.515	3.226	7.506	2.464	4.868
				Männer					2.335
1991	20.195	2.130	886	18.018	16.791	88	1.227	1.047	154
2000	18.862	2.465	1.139	16.354	14.785	129	1.569	1.201	254
2005	18.159	2.641	1.366	15.463	13.615	173	1.848	1.327	591
2010	18.918	2.669	1.356	16.223	13.821	296	2.402	1.411	670
2013	19.002	2.574	1.284	16.409	17.177	334	2.232	1.240	711
2014	19.095	2.515	1.250	16.562	14.357	349	2.206	1.203	706
				Frauen					533
1991	14.486	729	398	13.368	10.158	1.663	3.210	921	2.401
2000	14.667	952	558	13.507	9.065	1.592	4.442	1.063	3.554
2005	14.956	1.154	743	13.529	8.523	1.806	5.006	1.171	4.082
2010	16.227	1.248	813	14.853	9.309	2.274	5.543	1.447	4.272
2013	16.628	1.235	807	15.291	9.886	2.539	5.405	1.284	4.259
2014	16.783	1.229	797	15.459	10.159	2.877	5.300	1.261	4.162
				2014					215
Früheres Bundesgebiet		2.954	1.572		19.515		6.305	1.912	4.279
Neue Bundes- länder u. Berlin		790	475		5.000		1.202	551	589
									509
									157

1) Nur Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren, nicht in Bildung oder Ausbildung oder in einem Wehr-, Zivil- sowie Freiwilligendienst. 2) Bis 2004 Ergebnisse für eine Berichtswoche im Frühjahr; ab 2005 Jahresdurchschnitteergebnisse sowie geänderte Erhebungs- und Hochrechnungsverfahren. 3) Umfasst auch mittelfristige Familienangehörige, die in der Tabelle nicht gesondert ausgewiesen sind. 4) Zeitliche Vergleichbarkeit wegen des Erwerbsstatus eingeschränkt.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus.

TABELLENANHANG

Tabelle A 4: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Jahr	Registrierte Arbeitslose 1.000 Personen	Arbeitslosenquote *		Erwerbspersonenpotenzial	Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) 1.000 Personen	Stille Reserve, Jahresdurchschnitt 1.000 Personen	Unterbeschäftigung nach BA-Konzept
		insgesamt	darunter Frauen Prozent				
1991	2.602	7,3	8,5	42.706			
1995	3.612	10,4	11,4	43.238			
2000	3.890	10,7	10,9	44.181			
2005	4.861	13,0	12,7	45.019	6.063	922	6.985
2006	4.487	12,0	12,0	44.971	5.788	871	6.659
2007	3.760	10,1	10,4	44.918	4.954	785	5.739
2008	3.258	8,7	8,9	44.768	4.787	423	5.210
2009	3.415	9,1	8,6	45.517	4.913	1.527	6.440
2010	3.238	8,6	8,1	45.236	4.701	1.395	6.096
2011	2.976	7,9	7,6	45.191	4.151	1.215	5.366
2012	2.897	6,8	6,8	45.219	3.844	4.779	
2013	2.950	6,9	6,7	45.598	3.901	1.088	4.989
2014	2.898	6,7	6,6	45.727	3.680	934	4.614
2015	2.795	6,4	6,2	45.829	3.633	960	4.593
				Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			
2005	3.247	11,0	10,7	35.606	4.004		
2010	2.227	7,4	7,1	37.116	3.227		
2011	2.026	6,7	6,5	37.315	2.842		
2012	2.000	5,9	5,9	37.627	2.700		
2013	2.080	6,0	5,9	37.901	2.721		
2014	2.075	5,9	5,9		2.693		
2015	2.021	5,7	5,6		** 2.611		
				Neue Bundesländer und Berlin			
2005	1.614	20,6	19,8	9.414	2.059		
2010	1.011	13,4	12,3	7.602	1.474		
2011	950	12,6	11,8	7.666	1.301		
2012	897	10,7	10,2	7.556	1.227		
2013	870	10,3	9,8	7.508	1.180		
2014	823	9,8	9,3		1.109		
2015	774	9,2	8,7		** 1.022		

* Bezogen auf die abhängig zivilen Erwerbspersonen. **Erwerbspersonenpotenzial wird nicht nach neuen und alten Bundesländern statistisch durch das IAB ausgewiesen. — Das Erwerbspersonenpotenzial ist die Summe aus Erwerbstägigen, Erwerbslosen sowie Stiller Reserve und bildet nahezu die Obergrenze des Angebots an Arbeitskräften. Daten für 2015 sind Schätzungen. Unterbeschäftigung + Stille Reserve (i.e.S.) ist Unterbeschäftigung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit. — Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stichtagszahlen jeweils 31.12., IAB-FB-A2.

Tabelle A 5: Konjunkturdaten

Jahr	Mrd. Euro	Veränderung in Prozent gegenüber Vorjahr preistbereinigt										Kapazitätsauslastung Verarbeitendes Gewerbe, in Prozent
		Bruttoinlandsprodukt	Privater Konsum	Staatskonsum	Ausrüstung	Investitionen Bau	Außenhandel		Exporte	Importe		
1992	1.695	1,5	3,3	5,5	-3,5	10,3	-0,4	-0,4	3,2	83,4	78,8	
1993	1.749	-1,0	0,6	0,5	-14,5	1,9	-5,9	-6,5	-	82,7	82,7	
1994	1.830	2,5	2,0	3,1	-1,5	7,1	7,8	8,2	7,1	84,8	84,8	
1995	1.898	1,8	2,0	2,3	2,1	-1,8	6,6	7,1	7,1	82,5	82,5	
1996	1.925	0,9	1,3	2,5	2,3	-2,8	5,9	4,0	4,0	85,7	85,7	
1997	1.965	1,9	0,8	0,8	4,6	-1,5	12,2	9,1	9,1	86,2	86,2	
1998	2.015	1,8	1,2	2,1	11,5	-0,9	7,7	9,4	9,4	85,4	85,4	
1999	2.062	1,9	2,6	1,1	8,5	1,2	5,3	8,8	8,8	87,1	87,1	
2000	2.116	3,2	2,1	1,4	9,7	-3,1	13,8	10,9	10,9	84,6	84,6	
2001	2.180	1,8	1,6	0,5	-3,1	-4,2	5,7	0,8	0,8	82,1	82,1	
2002	2.209	0,0	-0,8	1,2	-8,0	-6,0	4,3	-2,5	-2,5	81,9	81,9	
2003	2.220	-0,7	0,1	0,5	-0,0	-2,5	1,9	5,7	5,7	83,2	83,2	
2004	2.271	0,7	0,8	-0,8	4,6	-3,9	11,4	7,9	7,9	83,0	83,0	
2005	2.301	0,9	0,4	0,5	6,1	-3,6	6,7	5,8	5,8	85,9	85,9	
2006	2.393	3,9	1,5	1,0	11,9	4,8	12,3	11,1	11,1	87,3	87,3	
2007	2.513	3,4	0,0	1,5	9,1	-0,2	9,3	6,2	6,2	86,5	86,5	
2008	2.562	0,8	0,6	3,4	2,6	-0,6	1,9	2,2	2,2	72,0	72,0	
2009	2.460	-5,6	0,2	3,0	-22,2	-3,4	-14,3	-9,6	-9,6	79,7	79,7	
2010	2.580	3,9	0,4	1,3	10,9	3,2	14,5	12,9	12,9	86,1	86,1	
2011	2.703	3,7	1,3	0,9	6,8	8,1	8,3	7,0	7,0	83,5	83,5	
2012	2.755	0,6	1,0	1,3	-2,6	0,5	2,8	-0,3	-0,3	82,1	82,1	
2013	2.821	0,4	0,6	0,8	2,3	-1,1	1,6	3,1	3,1	83,9	83,9	
2014	2.916	1,6	0,9	1,7	4,5	2,9	4,0	3,7	3,7	83,9	83,9	

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, ifo München, Rechenstand: Januar 2016, Wachstumsrate BIP saison- und kalenderbereinigt.

TABELLENANHANG

Tabelle A 6: Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte

Jahr	Massen- ein- kommen insgesamt	darunter: Nettolöhne und -gehälter	darunter: Monetäre Sozial- leistungen (netto)	Betriebs- über- schuss/ Selbststän- digenein- kommen, Vermö- gensein- kommen	Verfüg- bares Einkom- men	Sparquote
	Mrd. Euro					Prozent
1991	709	491	219	334	1.004	12,6
1995	823	543	280	403	1.190	11,0
2000	923	601	323	428	1.300	9,0
2005	988	627	361	507	1.452	10,1
2006	990	631	359	547	1.482	10,1
2007	1.005	649	356	566	1.507	10,2
2008	1.029	671	358	587	1.541	10,5
2009	1.056	673	383	542	1.525	10,0
2010	1.090	702	388	541	1.562	10,0
2011	1.112	729	383	564	1.608	9,6
2012	1.147	758	389	569	1.642	9,3
2013	1.178	780	398	571	1.672	9,1
2014	1.218	808	410	570	1.710	9,5
2015	1.266	837	429	572	1.758	9,7
Verfügbares Einkommen = 100 *						
1991	70,8	48,9	21,8	33,1	100	
1995	69,3	45,7	23,6	33,7	100	
2000	71,2	46,3	24,9	32,8	100	
2005	68,2	43,3	24,9	34,8	100	
2006	66,8	42,6	24,2	36,8	100	
2007	66,8	43,1	23,7	37,5	100	
2008	66,9	43,6	23,3	38,0	100	
2009	69,5	44,3	25,2	35,3	100	
2010	69,9	45,0	24,9	34,6	100	
2011	68,6	45,0	23,7	35,6	100	
2012	69,4	45,8	23,6	35,1	100	
2013	69,9	46,2	23,7	34,7	100	
2014	70,7	46,8	23,9	33,6	100	
2015	71,2	47,3	24,0	33,3	100	

* Differenz bedingt durch Saldo verschiedener übriger Transferleistungen, wie beispielsweise Schadenersatzleistungen aus Versicherungen oder Überweisungen Erwerbstätiger im Inland an das Ausland. 2015 waren es ca. 60 Mrd. Euro.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Rechenstand: Januar 2016.

Tabelle A 7: Durchschnittliche Bruttonomatsverdienste der abhängig Beschäftigten (Vollzeitbeschäftigte)*

Jahr	Früheres Bundesgebiet			Neue Bundesländer		
	Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer/-innen					
	Insge- samt	Männer	Frauen	Insge- samt	Männer	Frauen
	Euro					
1991	1.987	2.175	1.555	924	966	846
1995	2.358	2.562	1.891	1.652	1.693	1.551
2000	2.652	2.848	2.199	1.929	1.959	1.867
2002	2.806	3.004	2.344	2.077	2.122	2.006
2003	2.889	3.087	2.419	2.141	2.186	2.069
2004	2.954	3.150	2.483	2.191	2.236	2.118
2005	3.009	3.203	2.537	2.239	2.285	2.165
2006	3.060	3.256	2.586	2.279	2.325	2.202
2007	3.134	3.329	2.657	2.344	2.392	2.263
2008	3.213	3.413	2.724	2.431	2.474	2.357
2009	3.248	3.436	2.791	2.486	2.519	2.432
2010	3.338	3.537	2.855	2.547	2.584	2.484
2011	3.426	3.633	2.928	2.609	2.652	2.534
2012	3.517	3.731	3.006	2.639	2.696	2.542
2013	3.577	3.783	3.089	2.691	2.740	2.605
2014	3.652	3.864	3.156	2.760	2.818	2.657
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent					
1991–1995	3,5	3,3	4,0	12,3	11,9	12,9
1995–2000	2,4	2,1	3,1	3,1	3,0	3,8
2000–2005	2,6	2,4	2,9	3,0	3,1	3,0
2005–2014	2,2	2,1	2,5	2,4	2,4	2,3

* Im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich ohne Sonderzahlungen.
Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

TABELLENANHANG

Tabelle A 8: Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten im produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich 2007 und 2014

Art der Beschäftigung	Anteile in Prozent	Bezahlte Wochenarbeitszeit in Std.	Bruttoverdienste in Euro je Jahr			Anteile in Prozent	Bezahlte Wochenarbeitszeit in Std.	Bruttoverdienste in Euro je Stunde			Monat	2007
			Stunde	Monat	Jahr			Stunde	Monat	Jahr		
früheres Bundesgebiet im Jahr 2014												
Männer												
Vollzeitbeschäftigte	85,2	39,2	25,23	4.295	51.526	87,2	39,1	21,91	3.717	44.610		
Teilzeitbeschäftigte	6,1	25,4	19,11	2.112	25.349	4,8	24,5	16,36	1.740	20.881		
Geringfügig Beschäftigte	8,7			301	3.611	8,0				264		3.170
Frauen												
Vollzeitbeschäftigte	42,9	38,8	20,34	3.430	41.166	45,1	38,5	17,34	2.903	34.831		
Teilzeitbeschäftigte	40,3	24,2	18,24	1.916	22.992	36,1	23,3	16,02	1.623	19.474		
Geringfügig Beschäftigte	16,8			314	3.763	18,8				277		3.319
neue Bundesländer im Jahr 2014												
Männer												
Vollzeitbeschäftigte	85,6	39,7	17,44	3.007	36.086	87,8	39,7	14,84	2.560	30.722		
Teilzeitbeschäftigte	7,0	28,7	14,79	1.842	22.105	4,8	28,7	13,21	1.648	19.781		
Geringfügig Beschäftigte	7,4			240	2.877	7,5				188		2.256
Frauen												
Vollzeitbeschäftigte	50,7	39,4	16,36	2.804	33.654	53,9	39,1	14,23	2.416	28.993		
Teilzeitbeschäftigte	39,9	29,1	14,74	1.861	22.336	34,7	28,7	12,83	1.599	19.189		
Geringfügig Beschäftigte	9,4			258	3.094	11,4				193		2.316

Bruttoverdienste für Monat und Jahr einschließlich Sonderzahlungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, eigene Berechnungen.

Tabelle A 9: Reallöhne und Arbeitsproduktivität

Jahr	Bruttolohn	Nettolohn	Verbrauchspreisindex	Reallohn		Arbeitsproduktivität Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde	Geleistete Arbeitsstunden je abh. Beschäftigten	Bruttolohnquote
	monatlich je abhängig Beschäftigten	Euro		brutto	netto			
1991	1.659	1.159	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	69,9
1995	2.001	1.327	114,7	105,2	99,8	107,5	109,3	97,5
2000	2.090	1.398	122,1	103,2	98,8	112,4	120,3	91,9
2005	2.209	1.502	131,8	101,2	98,4	117,4	129,2	89,5
2006	2.225	1.498	133,8	100,3	96,6	120,8	131,7	90,9
2007	2.255	1.513	136,9	99,4	95,4	122,6	133,7	91,1
2008	2.309	1.540	140,5	99,2	94,6	122,3	134,0	90,6
2009	2.308	1.542	140,9	98,8	94,4	115,3	130,5	87,2
2010	2.366	1.603	142,5	100,2	97,0	119,7	133,8	88,6
2011	2.445	1.644	145,4	101,2	97,3	122,4	136,5	88,9
2012	2.513	1.686	148,3	101,9	97,8	121,5	137,2	88,0
2013	2.565	1.718	150,6	102,5	98,1	121,1	138,1	87,3
2014	2.635	1.761	151,9	104,7	100,1	121,9	138,6	87,8
2015	2.709	1.804	152,3	107,3	102,2	123,0	139,4	88,2

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: Januar 2016.

TABELLENANHANG

Tabelle A 10: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten

Jahr	Steuern insgesamt VGR (Steuern der Gebietskörperschaften)	Massensteuern darunter:			Steuern auf Gewinne u. Vermögen darunter:			Steuerquote in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (VGR)	Verschuldung der öffentlichen Haushalte - Gebietskörperschaften
		Insgesamt	Lohnsteuer	Steuern vom Umsatz	insgesamt	Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer		
		Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro		
1991	338	236	110	92	69	21	16	6	22
1995	406	308	145	120	60	7	9	16	22
2000	481	326	136	141	87	12	24	21	24
2005	476	313	119	140	79	10	16	17	21
2006	513	324	123	147	102	18	23	20	22
2007	558	355	132	170	117	25	23	25	23
2008	573	371	142	176	124	33	16	30	23
2009	548	365	135	177	96	26	7	25	23
2010	550	361	128	180	104	31	12	22	22
2011	593	384	140	190	118	32	16	26	23
2012	600	397	149	195	130	37	17	28	23
2013	637	408	158	197	136	42	20	26	23
2014	660	425	168	203	140	46	20	25	23
2015	691	179	210		49	20	26	23	23

Massensteuern: Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Energiesteuer, Tabaksteuer, Steuern auf Gewinne und Vermögen: Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer. Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2013										
Deutschland	Belgien	Dänemark	Frankreich	Italien	Canada	Österreich	Schweden	Spanien	UK	USA
36,7	44,6	48,6	45,0	42,6	30,6	42,5	42,8	32,6	32,9	25,4
22,1	30,6	50,8	28,1	30,5	25,8	28,2	32,8	21,8	26,5	19,8

Quelle: Monatsbericht des BMF Dezember 2015, nach den Abgrenzungsmerkmalen der OECD.

Tabelle A 11: Armutssquoten in Deutschland und in den EU-Ländern

Merkmal	West- und Ostdeutschland				Ostdeutschland				Bundesländer			
	2005	2010	2013	2014	2005	2010	2013	2014	2005	2010	2013	2014
Insgesamt	14,7	14,5	15,5	15,4	20,4	19,0	19,8	19,2	14,7	14,5	15,5	15,4
Männlich	14,3	14,0	14,8	14,8	20,6	19,2	19,6	19,0	13,2	13,8	14,4	14,5
Weiblich	15,1	15,0	16,2	16,0	20,1	18,9	20,1	19,3	20,4	19,0	19,8	19,2
unter 18 Jahre	19,5	18,2	19,2	19,0	29,0	25,1	26,0	24,6	10,6	11,0	11,4	11,4
18 bis unter 25 Jahre	23,3	22,7	24,8	24,6	31,9	31,2	34,4	34,6	11,4	10,8	11,3	11,5
25 bis unter 50 Jahre	14,1	13,3	13,8	22,1	19,6	19,7	18,9	18,9	19,7	19,2	21,4	20,0
50 bis unter 65 Jahre	11,4	12,5	13,0	13,0	17,1	18,7	19,5	18,8	19,2	16,3	17,7	16,9
65 Jahre und älter	11,0	12,3	14,3	14,4	8,9	10,5	12,5	12,4	22,3	21,1	24,6	24,1
Einpersonenhaushalt	23,2	23,8	26,4	25,6	31,3	30,8	32,6	32,2	15,7	13,3	16,9	15,6
Paarhaushalt	8,3	8,7	9,3	9,3	10,1	10,2	10,5	10,3	12,7	12,1	13,7	13,8
Alleinerziehend	39,3	38,6	43,0	41,9	46,8	44,0	49,2	46,1	24,1	22,4	23,6	21,3
Paarhaushalt mit einem Kind	11,6	9,6	9,5	9,6	18,4	13,2	12,3	12,3	15,5	15,3	16,1	15,8
Paarhaushalt mit zwei Kindern	12,0	10,7	10,8	10,6	21,7	17,0	16,4	15,5	14,4	15,4	17,1	17,5
Paarhaushalt mit drei und mehr Kindern	26,3	23,2	24,3	24,6	39,5	32,0	30,9	29,0	14,2	14,8	15,4	15,5
Erwerbstätige insges.	7,3	7,5	7,8	7,6	11,4	11,1	11,2	10,6	15,5	14,3	17,1	17,5
Selbstständige	9,1	8,4	9,1	8,6	13,4	12,2	12,9	11,5	19,2	19,4	18,8	18,5
Abhängig Erwerbstätige	7,1	7,4	7,7	7,5	11,1	11,0	10,4	10,6	22,4	19,8	20,9	21,3
									13,3	13,8	14,0	13,8

Quellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus; Europäische Union: Eurostat, EU-SILC.

Jahr	EU (28)	Belgien	Bulgarien	Cschechien	Dänemark	Deutschland	Estland	Irland	Griechenland	Spanien	Frankreich	Kroatien	Italien	Zypern
2014	17,2	15,5	21,8	9,7	11,9	16,7	21,8	15,3	22,1	22,2	13,3	19,4	19,4	14,4
Lettland	Litauen	Luxemburg	Ungarn	Malta	Niederlande	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Slowakei	Finnland	Schweiz	U.K.	
21,2	19,1	16,4	14,6	15,9	11,6	14,1	17,0	19,5	25,4	14,5	12,6	12,8	15,1	16,8

TABELLENANHANG

Tabelle A 12: Bevölkerung 2014 nach Schulabschluss

Land	Insgesamt	Noch in schulischer Ausbildung	Haupt-(Volks-)schulab-schluss	Abschluss der poly-technischen Oberschule	Realschule oder gleich-wertiger Abschluss	Fachhoch-schul- oder Hochschul-reife	Ohne Angabe zur Art des Abschlusses	Ohne allgemeinen Schul-abschluss
<i>Deutschland</i>	100	3,7	33,8	6,9	22,7	28,8	0,2	3,6
Baden-Württemberg	100	4,0	36,6	0,9	24,8	29,4	0,1	3,9
Bayern	100	3,2	42,3	0,9	23,1	26,8	0,4	2,7
Berlin	100	3,5	18,4	10,9	20,7	41,4		5,1
Brandenburg	100	3,0	16,0	39,0	14,2	25,6		2,1
Bremen	100	4,4	28,4		25,0	34,3		6,2
Hamburg	100	3,6	23,0	0,9	22,7	42,8	0,5	5,8
Hessen	100	4,1	32,2	0,8	26,3	32,3	0,2	3,8
Mecklenburg-Vorpommern	100	2,7	20,6	38,8	14,1	21,0	0,9	2,2
Niedersachsen	100	3,9	35,3	1,0	29,7	25,8	0,3	3,5
Nordrhein-Westfalen	100	4,3	27,7	0,6	21,4	30,6	0,1	5,0
Rheinland-Pfalz	100	3,9	41,5	0,6	23,3	26,9		3,4
Saarland	100	3,4	47,3		20,6	24,4		3,8
Sachsen	100	2,4	21,9	32,6	16,7	25,2		1,3
Sachsen-Anhalt	100	2,5	18,6	40,2	14,7	20,7	1,3	1,6
Schleswig-Holstein	100	4,0	35,0	1,0	28,8	26,8	0,4	3,4
Thüringen	100	2,6	18,9	40,3	14,5	22,0		1,5
früheres Bundesgebiet	100	3,9	36,9	0,8	24,2	29,5	0,2	4,0
neue Bundesländer ¹⁾	100	2,6	18,7	36,1	15,2	25,2	0,3	1,7

1) Ohne Berlin

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus; Personen im Alter von 15 Jahren und mehr.

Tabelle A 13: Europäische Union – Wirtschaftsdaten

Ländergruppe/Land	Wachstum Bruttoinlandsprodukt		Arbeitslosenquote		Außenbeitrag		Öffentlicher Bruttonschuldendienststand	
	2009	2014	2015*	2009	2014	2015	2009	2014
			Prozent		Mrd. Euro		Prozent zum Bruttoin- landsprodukt	
EU(28 Länder)	-4,4	1,4	1,9	9,0	10,2	9,4	117,1	385,7
Euroraum (18 Länder)	-4,5	0,9	1,6	9,6	11,6	10,9	133,9	372,9
Darunter:								
Deutschland	-5,6	1,6	1,7	7,6	5,0	4,6	121,5	196,4
Griechenland	-4,4	0,7	-0,2	9,6	26,5	-23,2	-4,5	-0,3
Spanien	-3,6	1,4		17,9	24,5	22,1	-12,4	26,0
Frankreich	-2,9	0,2	1,2	9,1	10,3	10,4	-27,6	-39,2
Italien	-5,5	-0,4	0,8	7,7	12,7	-10,3	46,9	52,5
Niederlande	-3,3	1,0	1,9	4,4	7,4	6,9	45,3	75,6
Österreich	-3,8	0,4	0,9	5,3	5,6		8,5	12,4
Portugal	-3,0	0,9	1,5	10,7	14,1	12,6	-12,1	0,7
Schweden	-5,2	2,3	4,1	8,3	7,9	7,4	17,8	15,7
Vereinigtes Königreich	-4,3	2,9	2,2	7,6	6,1	-38,9	-42,7	-50,0
Außerdem:								
USA	-2,8	2,4	2,4	9,3	6,2	5,3	-382,7	
Japan	-5,5	0,0	0,4	5,1	3,6	3,4	-99,9	
								89,7
								105,1
								215,3
								246,1
								247,4

* Prognose

Quellen: Datenbank Eurostat, Monatsbericht der Bundesbank.

TABELLENANHANG

Tabelle A 14: Primärenergieverbrauch 2014

Land	Primärenergieverbrauch					Anteil am Primärenergieverbrauch insgesamt			Brutto-stromerzeugung TWh	Brutto-stromverbrauch je Einv. 2011 kWh
	Insgesamt	je Einwohner/-in	Mineralöl	Erdgas	Kohle	Kernenergie	Erneuerbare Energie			
	Mio. t RÖE	tRÖE				Prozent				
Kanada	333	9,4	31,0	28,2	6,4	7,2	27,2	637	15,615	
Norwegen	47	9,1	22,1	9,0	1,4	—	67,4	128	23,658	
Saudi-Arabien	240	8,2	59,3	40,7	—	—	—	250	8,763	
Vereinigte Staaten	2.299	7,2	36,4	30,2	19,7	8,3	5,4	4.350	12,954	
Schweden	52	5,3	27,9	1,6	3,8	28,7	37,9	150	14,290	
Niederlande	81	4,8	48,8	35,6	11,1	1,1	3,2	113	6,871	
Russische Föderation	682	4,7	21,7	54,0	12,5	6,0	5,8	1.055	6,617	
Österreich	33	3,8	38,7	21,5	8,3	—	31,4	66	8,507	
Deutschland	311	3,8	35,9	20,5	24,9	7,1	11,7	609	7,770	
Tschechische Republik	41	3,9	22,4	16,5	39,2	16,8	5,2	87	5,573	
Frankreich	238	3,6	32,4	13,6	3,8	41,5	8,7	562	7,344	
Japan	456	3,6	43,2	22,2	27,7	—	6,9	1.117	7,752	
Schweiz	29	3,5	36,8	9,3	0,5	21,9	31,4	65	7,886	
Vereinigtes Königreich	188	2,9	36,9	31,9	15,7	7,7	7,8	368	5,452	
Slowakei	15	2,8	23,3	22,3	22,6	23,4	8,5	29	5,138	
Iran	252	3,2	37,0	60,8	0,5	0,4	1,4	240	2,752	
Spanien	133	2,9	44,7	17,8	9,0	9,7	18,7	291	5,573	
Italien	149	2,4	38,0	34,3	9,0	—	18,6	302	5,398	
Ukraine	100	2,2	10,1	34,6	33,0	20,0	2,3	195	3,641	
Südafrika	127	2,3	23,0	2,9	70,6	2,9	0,7	263	4,405	
China	2.972	2,2	17,5	5,6	66,0	1,0	9,9	4.716	3,475	
Argentinien	86	2,1	36,0	49,5	1,5	1,5	11,7	130	3,027	
Türkei	125	1,7	27,0	34,9	28,6	—	9,5	229	2,794	
Mexiko	191	1,5	44,5	40,4	7,5	1,1	6,4	296	2,032	
Brasilien	296	1,5	48,2	12,1	5,2	1,2	33,5	532	2,509	
Ägypten	86	1,0	44,9	50,2	0,9	—	4,1	157	1,804	
Indien	638	0,5	28,3	7,1	56,5	1,2	6,8	1.052	760	
Bangladesch	28	0,2	20,4	75,4	3,6	—	0,6	44	280	

RÖE – Rohölseinheiten.— Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2015).

Tabelle A 15: Kohlendioxidemissionen 2013

Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe u. Zementproduktion			Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe u. Zementproduktion		
	2013	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/-in		2013	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/-in
	Mio. t	Prozent	t		Mio. t	Prozent	t
Luxemburg	10,8	-7,60	20,4	Ukraine	303,4	-60,50	6,7
Vereinigte Staaten	5.297,6	6,20	16,6	Italien	389,7	-8,40	6,4
Saudi-Arabien	478,6	189,30	16,6	Frankreich	368,1	-6,30	5,7
Kanada	551,2	23,00	15,7	Spanien	247,4	8,50	5,3
Russische Föderation	1.803,2	-26,10	12,6	Iran	407,4	98,80	5,3
Tschechische Republik	114,1	-31,90	10,7	Argentinien	185,9	74,00	4,5
Japan	1.360,6	-17,00	10,7	Türkei	330,3	121,50	4,4
Belgien	114,3	-0,70	10,3	Mexiko	474,6	52,80	3,9
Deutschland	845,0	-17,30	10,2	Ägypten	213,5	134,70	2,6
Niederlande	161,9	0,40	9,7	Brasilien	512,0	134,20	2,6
Österreich	76,4	21,80	9,0	Indonesien	487,3	207,60	2,0
Polen	323,6	3,80	8,5	Vietnam	172,4	712,10	1,9
Australien	394,8	56,60	8,0	Indien	2.071,5	214,20	1,7
Vereiniges Königreich	475,1	-19,20	7,5	Philippinen	101,9	152,80	1,0
Dänemark	41,5	-21,80	7,4	Pakistan	158,4	154,60	0,9
China	10.281,2	315,70	7,4	Nigeria	78,9	14,10	0,5
Griechenland	79,1	0,80	7,1	Bangladesch	53,8	307,80	0,3
Südafrika	329,8	22,60	6,2	Äthiopien	7,8	362,70	0,1

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2015).