

Neue

Kleine Bibliothek 190

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2013

Umverteilen –
Alternativen der Wirtschaftspolitik

PapyRossa Verlag

© 2013 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 Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

ISBN 978-3-89438-512-5

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des MEMORANDUM	11
II. Langfassung des MEMORANDUM	53
1 <i>Im Schatten der Krise</i>	55
2 <i>Verteilungskrise auf dem Arbeitsmarkt</i>	75
2.1 Seit fast 40 Jahren Massenarbeitslosigkeit in Deutschland	75
2.2 Massenarbeitslosigkeit und immer weniger Normalarbeitsverhältnisse	78
2.3 Arbeitslosigkeit führt zu Lohnverfall	84
2.4 Mystifikation Fachkräftemangel	87
2.5 Ausbildung für alle – gute Arbeit für junge Menschen	89
2.6 Arbeitszeit völlig ungleich verteilt	94
2.7 Arbeitsmarktpolitische Forderung: Kurze Vollzeit für alle	96
3 <i>Armutsproduktion in Deutschland</i>	105
3.1 Das deutsche Armuts-Paradoxon	105
3.2 Alte und neue Armutsgruppen	111
3.3 Strategien gegen die Armutsproduktion in Deutschland	123

4	<i>Schuldenbremse erfordert massive Steuererhöhung</i>	135
4.1	Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik: Von der gestaltenden Politik zum ökonomischen, sozialen und ökologischen Krisenstaat	135
4.2	Krisenverschärfende Austeritätspolitik	140
4.3	Umdenken in der Finanzpolitik: Sozial gerechte Steuermehrereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden	148
5	<i>Mehr Geld für Bildung</i>	169
5.1	Einführung: Problemzonen der deutschen Bildungspolitik	170
5.2	Von der Staatfinanzierungskrise zur Krise der Bildungsfinanzierung	173
5.3	Die Reaktionen der Politik auf der Länderebene auf die staatliche Unterfinanzierung von Bildung	178
5.4	Auswertung der Landtagswahlprogramme im Kontext der Unterfinanzierungskrise der Bildung	181
5.5	Wie könnten alternative Lösungsansätze aussehen?	185
5.6	Ausblick	188
6	<i>Schwelbrand im Euroraum</i>	193
6.1	Eurokrise: Bilanz des Jahres 2012	193
6.2	Notwendige Reformen der Währungsunion	202
6.3	Die Alternative: Wie Island die Krise bewältigt Ein Zwischenbefund	215
7	<i>Regulierungschaos im Finanzsektor</i>	223
7.1	Deutschland: Private Banken können in der Krise ihren Marktanteil ausbauen	223
7.2	Steigende Bilanzsumme – abnehmende Beschäftigung	225
7.3	Eigenkapitalrenditen wieder gestiegen	226
7.4	Europäische Regulierung bleibt hinter den Möglichkeiten zurück	232

7.5	Alternative: neue Finanzmarktarchitektur statt halbherzige Regulierung	242
8	<i>Sozial-ökologische Entwicklung statt Wachstumsmythos</i>	245
8.1	Ausgangspunkte	246
8.2	Die Messung des Wachstums auf der Grundlage des Bruttoinlandprodukts – Probleme, Widersprüche und Lösungswege	255
8.3	Veränderte Bedingungen des Wachstums zu Beginn des 21. Jahrhunderts	261
8.4	Wechselbeziehungen zwischen Wachstum und Umwelt	265
8.5	Wie können bei geringem oder ausbleibendem Wachstum die grundlegenden Ziele der wirtschaftlichen Tätigkeit erreicht werden?	270
	Tabellenanhang	277

Vorwort

Das MEMORANDUM 2013, 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 1.000 Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern 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

1 Konjunktur und Arbeitsmarkt

1.1 Wachstumsschwäche ist zurück

Der Euro als Währung ist fürs Erste gerettet, die Grundprobleme der Eurozone haben sich jedoch verschärft. Auf der politischen Ebene wird wieder dem Mythos von den selbstheilenden Marktkräfte vertraut. Etliche Mitgliedsländer der Europäischen Union setzen auf Lohnsenkungen zur Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Zugleich werden den öffentlichen Haushalten mit dem europäischen Fiskalpakt und damit mit der Schuldenbremse enge Fesseln angelegt. Der Neoliberalismus kann auch in Europa seine Wiederauferstehung feiern.

Die Bundesregierung setzt dabei auf eine Doppelstrategie: Zum einen soll das Gewicht Europas in der Weltwirtschaft gestärkt werden; dies setzt Stabilität in der Europäischen Union voraus. Zum anderen übt Deutschland innerhalb der EU erheblichen Druck zur Stärkung der Marktkräfte, zur Durchsetzung der Schuldenbremse und zur Verschärfung des Lohnwettbewerbs zwischen den einzelnen Mitgliedsländern aus. So sinken derzeit die Lohnstückkosten in den Krisenländern. Damit werden diese Länder innerhalb Europas zwar wettbewerbsfähiger – doch das schafft kein Wirtschaftswachstum. Stattdessen kommt es zu Verdrängungsprozessen. Dieser Logik folgend wird hierzulande bald über eine „Agenda 2020“ und weiteren Sozial- und Lohnabbau diskutiert werden, um eine „schlechtere“ Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber den derzeitigen Krisenländern auszugleichen. Eine endlose Spirale nach unten.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* betont seit Jahren, dass die deutsche Strategie, die auf eine Verstetigung der Umverteilung von unten nach oben setzt, kein nachhaltiges sozial-ökologisches Entwicklungsmodell ist. Wird diese Strategie jetzt als Politikmodell nach Europa exportiert, dann werden die Schwächen und Gefahren der neoliberalen Umverteilungspolitik noch deutlicher zutage treten. Die Zentrifugalkräfte in Europa werden gestärkt, was die Gefahr einer Destabilisierung der EU mit sich bringt. Die deutsche Doppelstrategie ist ein Spiel mit dem Feuer.

Die entscheidenden strukturellen Probleme der deutschen Wirtschaft, die aus der jahrelangen Umverteilung von unten nach oben entstanden sind, wurden in den Jahren 2010/11, als sich die Wirtschaft vom Einbruch des Jahres 2009 erholte, nicht angegangen. Dieses Versäumnis schlägt nun zu Buche. Inzwischen ist klar, dass die weiter zunehmende Ungleichverteilung von Vermögen und Einkommen zu einer Wachstumsbremse wird. Dabei sah zunächst alles gut aus: Die deutsche Wirtschaft hatte sich auf den ersten Blick zügig von den Verwerfungen im Gefolge der internationalen Finanzkrise erholt. Noch zu Beginn des Jahres 2012 gingen die großen Wirtschaftsforschungsinstitute, aber auch die Bundesregierung von einer Fortsetzung des gesamtwirtschaftlichen Aufschwungs aus. Diese zweckoptimistischen Prognosen mussten im Jahresverlauf kräftig nach unten korrigiert werden. Im 4. Quartal 2012 stürzte das BIP bei einem Rückgang um 0,6 Prozent gegenüber dem Vorquartal geradezu ab. Der Abschwung des Jahres 2012 in der größten europäischen Volkswirtschaft hat auch die Wirtschaftsleistung des gesamten Euroraums gedrückt. Insgesamt lag die Zuwachsrate im Jahr 2012 in Deutschland nur bei 0,7 Prozent. Dies ist weniger als ein Viertel des Vorjahreswertes von drei Prozent und damit ein deutlicher Rückschlag. Jetzt geht es darum, nicht in eine Rezession zu rutschen.

Der größte Wachstumsbeitrag kam 2012 wiederum aus den Exportüberschüssen. Die Entwicklung in Deutschland bleibt damit stark vom weltwirtschaftlichen Umfeld abhängig. Dabei wurde die gedämpfte Auslandsnachfrage aus Europa durch die Ausweitung der Ausfuhren in die USA und Japan, aber auch in Schwellenländer wie Brasilien und China mehr als kompensiert. Die Achillesferse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland ist nach wie vor die Binnenwirtschaft. Seit 2005 hat sich der private Konsum vom Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion entkoppelt. Zwar legte der private Verbrauch angesichts von Lohnsteigerungen sowie zunehmender Beschäftigung und abnehmender Arbeitslosenquote leicht zu. Jedoch haben im Jahr 2012 offenbar Unsicherheiten in Bezug auf die künftige wirtschaftliche Entwicklung zum kräftigen Einbruch der privaten Investitionen beigetragen. Dabei konnten auch die derzeit günstigen

Finanzierungsbedingungen mit niedrigen Zinsen nicht stimulierend wirken. Tatsächlich hat sich die Konjunktur im Jahresverlauf deutlich abgeschwächt.

Für 2013 gehen die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Herbstgutachten von einer gesamtwirtschaftlichen Zuwachsrate von einem Prozent aus. Mit einer solch geringen Rate ist die chronische Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft zurück. Die Zeiten, in denen auch von den Konjunkturprogrammen der Handelspartner profitiert werden konnte, sind offenbar vorbei. Vor dem Hintergrund einer unsicheren weltwirtschaftlichen Entwicklung hoffen die Prognoseinstitute auf einen weiteren Anstieg des privaten Konsums in Deutschland. Glaubt man den Vorhersagen der Institute, wird er zum Wachstumsmotor. Dass es dazu kommt, ist jedoch unwahrscheinlich. Denn der private Konsum hängt stark von den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und von der Entwicklung der Einkommen ab. Die Massenarbeitslosigkeit ist aber keineswegs überwunden, und in einer solchen Situation ist die Durchsetzbarkeit von nennenswerten Reallohnsteigerungen erschwert. Vielmehr ist davon auszugehen, dass drohende Arbeitslosigkeit weiterhin als Disziplinierungsinstrument bei Lohnabschlüssen genutzt wird.

Bereits jetzt fahren einzelne Betriebe wieder Kurzarbeit. Kurzarbeit ist aber nichts anderes als eine erzwungene Arbeitszeitverkürzung, deren Kosten vor allem von den Beschäftigten und den öffentlichen Haushalten getragen werden. Ein erneuter Anstieg der Arbeitslosenquote ist wahrscheinlich. Will man eine Rezession ausschließen, müsste jetzt ein Zukunfts- und Investitionsprogramm in Angriff genommen werden.

Alles in allem ist nicht nur die bekannte Wachstumsschwäche wieder zurück; vielmehr zeigt sich am Beispiel Deutschland erneut, dass die Strategie eines dauerhaft exportgetriebenen Wirtschaftswachstums weder sinnvoll noch machbar ist. In Deutschland wird weiterhin wesentlich mehr produziert als verbraucht. Mit dieser Strategie aus der Vorkrisenzeit lässt sich jedoch keine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung absichern. Vielmehr hat diese Rückwärtsorientierung weitreichende negative Konsequenzen. Hintergrund dieser Politik ist auch eine zu kurz greifende Analyse der Krisenursachen. Tatsächlich

wäre das Ausmaß der internationalen Finanzkrise 2007/2008 ohne eine jahrzehntelang politisch gewollte Umverteilung zugunsten von Kapital- und Unternehmereinkünften nicht denkbar gewesen. Wertvolle Zeit zur Umorientierung blieb in den vergangenen Jahren ungenutzt.

1.2 Exportstärke und sinkende Lohnquote

Die geschilderte Entwicklung ist auch deshalb brisant, da in den Jahren des exportgetriebenen Wachstums die soziale Ungleichheit wuchs. Bei der Debatte um Armut und Reichtum geht es nicht allein um Gerechtigkeit. Die ungerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen hat vielmehr weitreichende Konsequenzen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die wachsende Ungleichheit ist eine Wachstumsbremse. Dies gilt umso mehr, als in Deutschland die Armut trotz steigender Beschäftigung ein hartnäckiges Problem darstellt.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat mehrfach nachgewiesen, dass eine solche Wirtschaftspolitik keine Basis für eine nachhaltige, sozial-ökologische Wirtschaftsentwicklung ist. Im Gegenteil sind die massiven Exportüberschüsse in Kombination mit der verteilungspolitischen Schieflage die Basis für das Entstehen weiterer Finanz- und Wirtschaftskrisen – auch im Euroraum.

Langfristig wird es kaum möglich sein, ständig wachsende Exportüberschüsse zu erzielen. Dabei stellt der Export von Waren und Dienstleistungen keineswegs grundsätzlich ein Problem dar. Vielmehr können steigende Exporte als Indikator zunehmender internationaler Arbeitsteilung, wachsender wirtschaftlicher Verflechtung und internationaler Wettbewerbsfähigkeit interpretiert werden. Höchst problematisch wird es allerdings, wenn ein Land ständig mehr Waren und Dienstleistungen aus- als einführt. Denn dem Überschuss des einen Landes steht zwangsläufig ein entsprechendes Defizit anderer Volkswirtschaften gegenüber. 2012 betrug der deutsche Exportüberschuss im Handel mit Waren und Dienstleistungen 152 Milliarden Euro, was einem sehr hohen Wert von etwa sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspricht.

Dauerhafte Exportüberschüsse führen zu immer höheren Forde-

rungen gegenüber dem Rest der Welt. Exporte werden auch durch entsprechende Lieferantenkredite „beflügelt“. Diese Kredite zementieren internationale Schuldner-Gläubiger-Beziehungen. Tatsächlich ist Deutschland als Volkswirtschaft auf dem internationalen Kapitalmarkt ein wichtiger Nettogläubiger bzw. Nettokapitalexporteur.

In der Vergangenheit haben die von den Unternehmen und ihren Verbänden vor dem Hintergrund der Massenarbeitslosigkeit, der Ausweitung des Niedriglohnsektors und eines rückläufigen gewerkschaftlichen Organisationsgrads erzwungene Reallohn-drosselung sowie die Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland die Exportbelebung überhaupt erst ermöglicht. Der negative Lohnwettlauf zusammen mit der Innovationsfähigkeit der Unternehmen und daraus resultierenden hochwertigen Produkten verschaffte deutschen Produzenten auch bei Exporten in die Eurozone kräftige Vorteile. Hier erfolgte keine Wechselkursanpassung mehr; vielmehr wurde die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Produkte durch die Lohnzurückhaltung bei teilweise kräftigen Reallohnsteigerungen in anderen Mitgliedsländern der Eurozone künstlich stimuliert. Mit anderen Worten: Das exportgetriebene Wirtschaftswachstum wurde jahrelang von den Beschäftigten alimentiert – nicht zuletzt durch eine starke Ausweitung des Niedriglohnsektors und von atypischen Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland.

Inzwischen sinken in anderen Ländern der Eurozone – insbesondere in den Peripherieländern – angesichts der stark gestiegenen Massenarbeitslosigkeit die Reallöhne deutlich; vielfach versuchen Mitgliedsstaaten der Eurozone, eine ähnliche wirtschaftspolitische, auf den Export setzende Strategie wie Deutschland durchzusetzen. Innerhalb einer Wirtschafts- und Währungsunion wie der EU kann diese merkantilistische Strategie schon aus logischen Gründen nicht aufgehen – denn es können nicht alle Länder Überschüsse erzielen. Daher wird der außereuropäische Weltmarkt zunehmend das Ziel einer solchen Exportorientierung werden.

Statt Maßnahmen zu ergreifen, die die Binnennachfrage stärken, wird inzwischen auf der EU-Ebene auf das Gegenteil gesetzt. Binnenwirtschaftlich werden oft umfassende Kürzungspakete – euphemistisch

als „Sparpakete“ bezeichnet – geschnürt. Denn durch Schuldenbremse und Konsolidierungspolitik wird der finanzpolitische Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten erheblich eingeengt. Bereits im vergangenen Jahr wurde deutlich, dass die auslaufenden Konjunkturprogramme und die verschärfte gesamtwirtschaftliche Situation in einzelnen Mitgliedsländern der EU die Nachfrage nach deutschen Exportgütern drosselt. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat im MEMORANDUM 2012 darauf hingewiesen, dass die europäische Schuldenbremse zwangsläufig dämpfend auf die deutschen Exportüberschüsse gegenüber einzelnen Mitgliedsländern wirkt. Tatsächlich hat die Bedeutung der Eurozone – wegen der Rezession in den Krisenländern – für die deutsche Exportwirtschaft abgenommen.

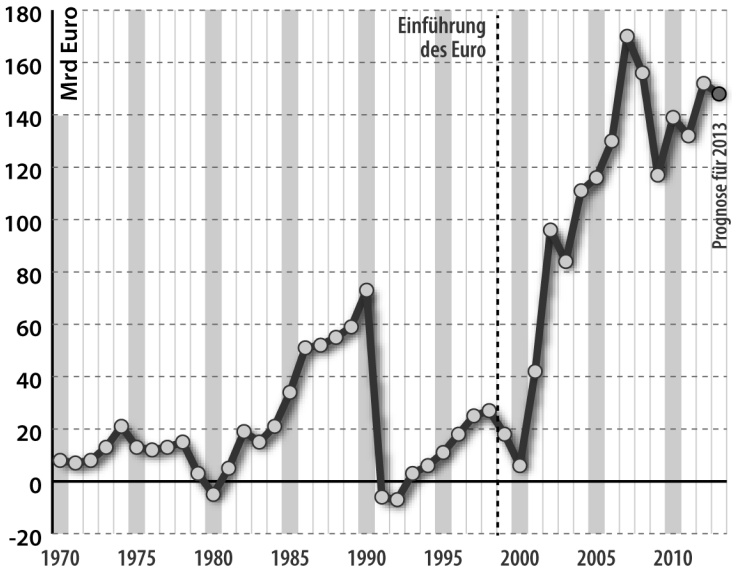
In dieser Situation kommt gerade für die deutsche Exportwirtschaft der Wechselkursentwicklung des Euro gegenüber anderen Leitwährungen eine herausragende Bedeutung zu. Dabei gilt eine einfache Rechnung: Verliert der Euro an Außenwert, so beflügelt dies die Exportwirtschaft; die heimische Wirtschaft wird angekurbelt. Japan und die USA haben einen solchen „Abwertungswettkampf“ der Leitwährungen Anfang 2013 ins Spiel gebracht.

Der Euro hat sich in der Krise als belastbare internationale Währung erwiesen. Der Zerfall der Eurozone konnte erst einmal abgewendet werden; die Gemeinschaftswährung bleibt erhalten. Insofern stimmt der Satz „der Euro ist gerettet“. Eine drastische Abwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar oder dem japanischen Yen fand nicht statt. Seine Leitwährungsfunktion hat der Euro aber nicht aus eigener Kraft stabilisiert. Vielmehr hat hierbei auch das Fehlen von risikoarmen Alternativen geholfen, denn die USA und Japan haben auch mit immensen Defiziten der öffentlichen Haushalte zu kämpfen.

Die so genannte Eurokrise ist folglich keine klassische (mit Abwertung verbundene) Währungskrise. Sie ist vielmehr eine Krise der gesamtwirtschaftlich und fiskalisch nicht flankierten Währungsunion. In den vergangenen Jahren sind wesentliche Konstruktionsschwächen der EU und vor allem der Eurozone offen zutage getreten. Erst durch die Politik der Europäischen Zentralbank und durch die Rettungsfonds konnte die Spekulation gegen einzelne Mitgliedsländer eingedämmt

Deutscher Exportüberschuss

Saldo Waren und Dienstleistungen 1970 bis 2013



Quelle: Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung;
Prognose für 2013: Gemeinschaftsdiagnose vom Herbst 2012.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

und damit die Finanzierung der Krisenstaaten zu vertretbaren Konditionen vorerst gesichert werden. Zur unmittelbaren Krisenbewältigung wurde zunächst auf wenig koordinierte Ad-hoc-Maßnahmen gesetzt. Wenn jetzt die europäische Integration auch in Richtung einer Transferunion und einer koordinierten, solidarischen Wirtschaftspolitik vorangetrieben wird, könnte die Gemeinschaftswährung auf längere Sicht stabilisiert werden. Das Fehlen von Spielregeln im Krisenfall, das Missmanagement der Vergangenheit und die politische Krise in Europa haben hohe fiskalische Kosten verursacht, deren Gesamthöhe noch längst nicht absehbar ist.

Griechenland entwickelte sich zum Waterloo der aus Internationalem Währungsfonds, Europäischer Zentralbank und Europäischer Union bestehenden Rettungstroika. Nach wie vor verhindern Standortkonkurrenz und das Wettbewerbsdogma eine effektive Krisenbewältigung. Dennoch wird auch für die EU als Ganzes zunehmend klar, dass eine Wirtschafts- und Währungsunion ohne eine gemeinsame Fiskal- und Sozialpolitik dauerhaft krisenanfällig ist.

Kaum scheint die Eurokrise bewältigt, folgt die offizielle EU-Politik wieder einer klaren neoklassischen Weltsicht. Die Folge ist eine sich verschärfende Auseinanderentwicklung der Ökonomien. Tendenziell sollen die Märkte richten, was sie in der Vergangenheit zerstört haben. Der Staat als Akteur zieht sich aktiv aus wichtigen Bereichen zurück; eine nachhaltige Wachstums- und Konjunkturpolitik wird dem Konsolidierungsziel der öffentlichen Haushalte untergeordnet. Statt auf fiskalpolitische Gestaltung wird auf Austerität gesetzt. Meilensteine der aktuellen europäischen Politik sind der Fiskalpakt, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) und das Projekt einer Bankenunion. Auffallend ist, dass den staatlichen Akteuren eine Beschneidung des eigenen fiskalpolitischen Handlungsspielraums leichter fällt als etwa die durchgreifende Regulierung des Bankensektors. Unter diesen Umständen wird die Abhängigkeit der öffentlichen Haushalte bei der Schuldenfinanzierung vom Wohlwollen der Kapitalmarktakteure zementiert.

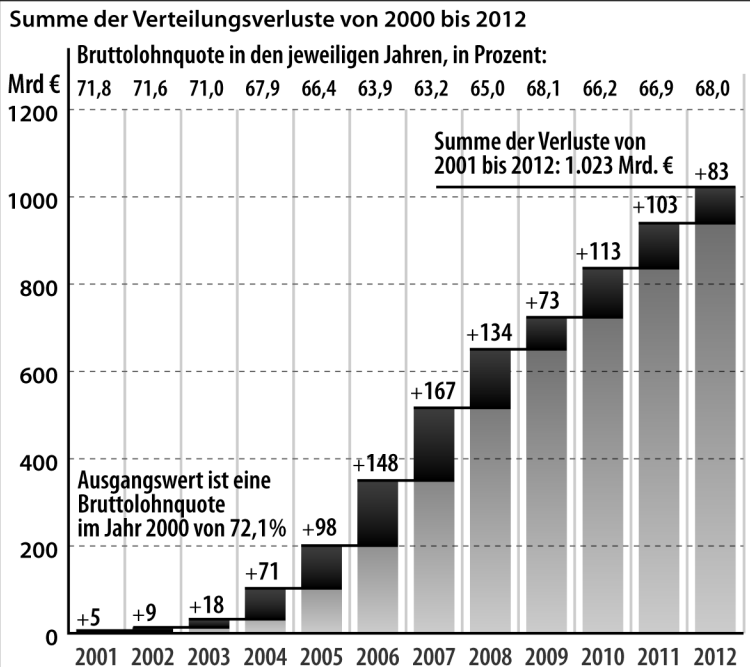
1.3 Paradoxon Arbeit und Armut

Die Beschäftigten haben das exportgetriebene Wirtschaftswachstum in Deutschland über Jahre hinweg durch Lohnverlust alimentiert: Der Verteilungsspielraum wurde nicht ausgenutzt, denn die Verhandlungsposition der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer war angesichts hoher Arbeitslosigkeit und der Deregulierung des Arbeitsmarkts in vielen Bereichen eher schwach. Zeitgleich stieg die Produktivität deutlich. So wurde jahrelang eine Umverteilung zugunsten der Vermögenden und Kapitaleigentümer durchgesetzt. Dieser Prozess spiegelt sich in der deutlich gesunkenen Lohnquote wider, die 2012 – also nach den

Erholungsjahren 2010/2011 – mit 68,0 Prozent noch immer deutlich unter dem Vergleichswert des Jahres 2000 von 72,1 Prozent lag.

Der dramatisch Absturz der Lohnquote führte zu einem Tiefpunkt von 63,2 Prozent im Jahr 2007. In der Krise stieg die Quote zwar wieder etwas an, denn Gewinne „reagieren“ schneller auf eine Krise als Löhne, was automatisch zu einem statistischen Anstieg der Lohnquote führt. Trotzdem ist der Anteil der Gewinne am Volkseinkommen vergleichsweise groß: Die so entstandenen Verteilungsverluste der Arbeit-

Verteilungsverluste der Arbeitseinkommen auf Grund sinkender Lohnquote



Quelle: Statistisches Bundesamt:
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

nehmerinnen und Arbeitnehmer addierten sich im Zeitraum von 2001 bis 2012 auf 1.023 Milliarden Euro (vgl. Abbildung). Zum Vergleich: Diese kumulierte Summe entspricht mehr als der Hälfte des gesamten Volkseinkommens von 2012.

Diese Verteilungsverluste werden längst nicht mehr nur unter dem Gerechtigkeitsaspekt diskutiert. Im Jahr 2008 galten knapp zwei Millionen Erwerbstätige nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes als armutsgefährdet. Eine derartige, massive Ungleichheit ist eine Wachstumsbremse; die Binnennachfrage wird gedämpft.

Dabei deuteten wichtige Indikatoren über längere Zeit auf eine Entschärfung der Situation auf dem Arbeitsmarkt hin. Beschäftigung und Arbeitsvolumen wurden 2012 wiederum ausgeweitet. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg gegenüber dem Vorjahr um 400.000 Personen auf einen Höchststand von 41,6 Millionen und lag um 5,6 Prozent über dem Wert des Jahres 2000. Das Arbeitsvolumen stieg in dieser Zeit jedoch nicht. Entsprechend ging die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit pro Erwerbstätigen von 1.471 Stunden im Jahr 2000 auf 1.397 Stunden im Jahr 2012 zurück.

Dem Normalarbeitsverhältnis kommt heute eine geringere Bedeutung zu. Entsprechend nimmt der Anteil der atypischen Beschäftigungsverhältnisse (und in jüngster Zeit die die Lohnarbeit ersetzende Bezahlung über Werkverträge) zu. Atypische Beschäftigungsverhältnisse sind neben der Leiharbeit auch andere befristete, geringfügige oder Teilzeitbeschäftigungen. Die atypische Beschäftigung wird von Frauen dominiert und bedeutet in der Regel geringe Lohn Einkünfte. Gegenüber „Normalarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern“ verdienen atypisch Beschäftigte etwa ein Drittel weniger. Im Jahr 2011 befanden sich 5,6 Millionen Frauen und 2,3 Millionen Männer in solchen Beschäftigungsverhältnissen. Der Ausbau des Niedriglohnsektors und die Ausweitung atypischer Beschäftigung sind politisch gewollt und mit einem erheblichen Armutsrisiko der Betroffenen verbunden.

Angesichts der schwächelnden Konjunktur hat sich die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt 2012 abgekühlt. Die Arbeitslosenquote (also die Quote der „registrierten Arbeitslosigkeit“) sank im Jahresdurchschnitt nur noch geringfügig auf nunmehr 7,6 Prozent (2011: 7,9 Prozent). Von

einer Vollbeschäftigungssituation war Deutschland mit diesen 2,9 Millionen „registrierten Arbeitslosen“ auch im Jahr 2012 weit entfernt. Nach dem Unterbeschäftigungskonzept der Bundesagentur für Arbeit fehlten insgesamt sogar 4,5 Millionen Arbeitsplätze. Damit hat sich an der seit Mitte der 1970er Jahre bestehenden Massenarbeitslosigkeit nichts geändert.

Das so genannte deutsche Beschäftigungswunder – mit einer selbst im Krisenjahr 2009 kaum steigenden und danach rückläufigen Arbeitslosenquote – scheint zum Stillstand gekommen zu sein. Ohnehin war dieses „Wunder“ mit einem Paradoxon belastet: Mehr Beschäftigung bedeutete nicht weniger Armut! Die allgemeine Armutsquote ist in der vergangenen Dekade im Trend gestiegen und betrug im Jahr 2011 schon 15,1 Prozent. Dabei gilt als arm, wer mit monatlich 848 Euro weniger als 60 Prozent des mittleren (Median-)Einkommens bezieht. Durch den Wettbewerb der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt lässt sich die Spirale von Niedriglohn und atypischer Beschäftigung verbunden mit einem hohen Armutsrisiko nicht durchbrechen. Vielmehr beschleunigen sich Lohnverfall und die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen.

Vor diesem Hintergrund muss auch die Diskussion um einen gesamtwirtschaftlich relevanten Fachkräftemangel als zynisch gelten. Mit den oben genannten Zahlen zur Arbeitslosigkeit ist Deutschland zwar weit von einer Vollbeschäftigung entfernt. Dennoch können auf einzelnen Teilarbeitsmärkten durchaus Knappheiten im Arbeitsangebot bestehen. In einer Marktwirtschaft wird solch ein Knappheitsproblem typischerweise durch Lohnsteigerungen in den entsprechenden Segmenten gelöst. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) hat aber festgestellt, dass es derartige Lohnsprünge, wie sie bei ernst zu nehmenden Arbeitsangebotsknappheiten zu erwarten wären, schlichtweg nicht gegeben hat. Und für die Zukunft ist abzusehen, dass die Arbeitsmigration nach Deutschland angesichts der besonders hohen Arbeitslosigkeit in einzelnen EU-Ländern ansteigen wird.

Durchschnittlich arbeitet jeder und jede Erwerbstätige heute nur etwa 30 Stunden in der Woche. Dabei verteilt sich die Arbeit völlig ungleichmäßig. Während einzelne Beschäftigte regelmäßig lange Arbeits-

zeiten haben und kräftig Überstunden aufbauen, werden in anderen Bereichen geringfügige bzw. Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse verstetigt – und die Arbeitslosen haben eine Arbeitszeit von null Wochenstunden. Längst kann das Arbeitszeitproblem nicht mehr auf der individuellen Ebene gelöst werden. Hierzu sind vielmehr gesamtgesellschaftliche Anstrengungen und das politische Bekenntnis zur Vollbeschäftigung notwendig. Eine faire Verteilung der Arbeit ist wesentlich für eine Stabilisierung der demokratischen Gesellschaftsordnung. Dazu kann der schrittweise und koordinierte Übergang zu einer flächendeckenden, durchschnittlichen 30-Stunden-Woche als Normalarbeitsverhältnis beitragen.

Etliche Studien deuten darauf hin, dass Teilzeitkräfte gern die Arbeitszeit aufstocken, während Vollzeitbeschäftigte ihre Arbeitszeit eher reduzieren möchten. Für einen erfolgreichen Übergang zu einer solchen neuen Arbeitszeitregelung und für die Herstellung von Vollbeschäftigung reichen die Standardinstrumente der Tarifparteien aber nicht aus. Dazu bedarf es vielmehr eines gesellschaftlichen Prozesses wie auch neuer Formen der Arbeitsgestaltung. Zur Erlangung der Vollbeschäftigung genügt dies allerdings nicht. Dafür ist auch eine deutliche Ausweitung der öffentlichen Beschäftigung notwendig.

2 Schuldenbremse statt Fiskalpolitik

Die 2011 ins Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse stand beim EU-Fiskalpakt Pate. Nach diesem Modell wird staatliche Verschuldung mit Verschwendungsverhalten gleichgesetzt. Dabei ist die derzeitige Höhe der Staatsverschuldung in Deutschland maßgeblich auf drei Ursachen zurückzuführen: erstens auf die schuldenbasierte Finanzierung der deutschen Einigung, zweitens auf Steuersenkungen vor allem für die Unternehmen und Einkommensstarken ab dem Jahr 1998 sowie drittens auf die Kreditfinanzierung von Rettungsprogrammen vor allem für die Banken in der jüngsten Finanzkrise.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat bereits im MEMORANDUM 2012 die Grundlagen, Instrumente und Wirkungen

der Schuldenbremse kritisiert: Durch die Begrenzung der strukturellen Verschuldung beim Bund ab 2016 auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und bei den Ländern (und damit zwangsläufig bei den Gemeinden) ab 2020 auf Null wird die Kreditaufnahme zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen (mit positiven Wirkungen für künftige Generationen!) verboten. Durch die künstliche Trennung von strukturellen und konjunkturellen Defiziten werden die automatischen Stabilisatoren im Fall einer konjunkturellen Krise in ihrer Wirkung begrenzt. Schließlich führt eine länger anhaltende Rezession zur Steigerung des strukturellen Defizits. Eine antizyklische Finanzpolitik wird jedoch ausgeschlossen.

Es geht bei der deutschen Schuldenbremse nicht um den Abbau der Altschulden, sondern um das Verbot einer Neuverschuldung der Länder. Um finanzschwachen Bundesländern in Deutschland die Anpassung an die Nullverschuldung zu erleichtern, werden ihnen zwischen 2011 und 2019 insgesamt 7,2 Milliarden Euro an Finanzmitteln (jährlich 800 Millionen Euro) zur Verfügung gestellt. Die betroffenen Bundesländer werden jedoch nach dem Auslaufen dieser Hilfen im Jahr 2020 trotz der Kürzungspolitik nicht in der Lage sein, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Vor diesem Hintergrund ist bereits heute abzusehen, dass das gesamte Vorhaben der Schuldenbremse volkswirtschaftlich viel Unheil anrichten wird. Das zeigen die derzeit vorgesehenen Anpassungspfade zum Abbau der Neuverschuldung. Die Annahmen über die konjunkturelle Entwicklung und damit die Prognosen zu den Staatseinnahmen sind viel zu optimistisch. Schließlich werden viele Länder durch die Altschulden in ihrer Haushaltspolitik eingeschränkt. Deshalb ist die Schaffung eines Altschuldentilgungsfonds für die Länder und Kommunen unverzichtbar.

Gerade die Kommunen leiden bereits heute unter einer stark eingeschränkten finanziellen Handlungsfähigkeit: Wenn sie nach den Finanzierungsdefiziten der Vergangenheit im Jahr 2012 auch erstmals wieder einen Überschuss erwirtschaften konnten, so besteht bei den Kommunalfinzen auch wegen der hohen Altschulden kein Anlass zur Entwarnung. Besorgniserregend ist vor allem die wachsende Ungleichentwicklung zwischen armen und reichen Kommunen.

Investitionsstaus, ungebrochen hohe Sozialausgaben und gestiegene Kassenkredite kennzeichnen die gegenwärtige Situation in vielen Landkreisen, Städten und Gemeinden. Schwindende finanzielle Spielräume gefährden die kommunale Selbstverwaltung, die dort eine Verwaltung des Mangels ist. Dies hat beachtliche Folgen für die Lebensverhältnisse aller Menschen. Insbesondere aber geht eine solche Fehlentwicklung zulasten der Chancengleichheit von sozial Schwachen, Alten, Kindern und Jugendlichen sowie Frauen.

Trotz der offensichtlichen Schwächen dieses Konstrukts haben sich inzwischen 25 Mitgliedsländer der EU zur Einführung einer Schuldenbremse verpflichtet und den so genannten Fiskalvertrag unterzeichnet. Für die nationalen Gebietskörperschaften (also einschließlich der Kommunen) und Sozialversicherungen wird die Neuverschuldung pro Jahr auf 0,5 Prozent – und im Falle einer deutlichen Senkung der Altschulden (unter 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) auf ein Prozent – des Bruttoinlandsprodukts beschränkt. Diese Schuldenbremse wird sich zu einer wirtschaftlichen Wachstumsbremse entwickeln. Dabei ist dieses Konstrukt Ausdruck eines unveränderten neoliberalen Marktfundamentalismus. Der Staat soll zugunsten neuer privater Marktfelder schrumpfen.

Die Einführung von Schuldenbremse und Fiskalpakt demonstrieren, dass defizitfinanzierte Staatsausgaben nicht mehr als ein reguläres und legitimes wirtschaftspolitisches Instrument der Konjunktur- und Investitionspolitik akzeptiert werden. Damit hat sich in der Finanzpolitik ohne Not und unbeeindruckt von der empirisch fundierten Kritik an neoliberalen Paradigmen eine fundamentalistische Reorientierung durchgesetzt.

Die europäische Schuldenbremse (Fiskalpakt) setzt nicht nur auf eine Begrenzung des konjunkturbereinigten Defizits auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, sondern auch auf eine Obergrenze staatlicher Verschuldung gemessen am Bruttoinlandsprodukt von 60 Prozent. Die in den beiden Schuldenbremsen vorgesehene konjunkturelle Komponente ist jeweils unpräzise und wirkt tendenziell prozyklisch. Im Abschwung verschlechtert die Schuldenbremse die Handlungsfähigkeit zum entschiedenen konjunkturellen Gegensteuern. Präventive Politik-

maßnahmen zur Vermeidung von ökonomischen Krisen werden durch das neue Paradigma der Schuldenbremsen praktisch ausgehebelt. Derzeit liegt der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in Deutschland bei etwa 80 Prozent; bei Zugrundelegung der europäischen Regelung sind also radikale Anpassungsleistungen erforderlich.

Die bereits im Maastrichter Vertrag willkürlich festgeschriebene 60-Prozent-Schuldenobergrenze lässt sich wissenschaftlich nicht begründen. Denn der Schuldendienst wird nicht nur von der Schuldenhöhe, sondern auch vom geforderten Marktzins bestimmt. Steigt dieser kräftig, dann kann der Schuldendienst auch bei einem Schuldenstand von unter 60 Prozent zu einer harten Belastungsprobe werden, wenn die Kapitalmärkte die problemlose Kreditvergabe an den Staat aufkündigen. Dann steigt auch in Zeiten eines geringen Leitzinses die veranschlagte Risikoprämie. Unterstützt wurde in Europa die Kalkulation von Risikoaufschlägen bei der Kreditvergabe an Staaten durch Bonitätseinschätzungen der Ratingagenturen. Aus der Sicht der Kreditnehmer steigt so die Zinsbelastung. Aus der Sicht der Kreditgeber steigt die mögliche Rendite. Der Preis für den Schuldendienst wird vom Kapitalmarkt diktiert. Dies stellt für Banken und andere Kreditgeber gerade in Zeiten guter Refinanzierungskonditionen eine attraktive Anlageform dar.

In der Diskussion um die Schuldenbremse spiegelt sich eine Renaissance der Vorstellung wider, dass Wettbewerbswirtschaften zur optimalen Selbststeuerung neigen und nicht auf einen gestaltenden Staat angewiesen sind. Die Erfahrungen mit der internationalen Finanzkrise von 2007 bis 2009 haben allerdings das Gegenteil bewiesen: Ohne staatliche Intervention hätte sich die Krise weiter verschärft. Bereits wenige Jahre nach diesem fundamentalen Schock meldet sich jedoch der Marktoptimismus zurück.

Letztlich geht es beim Thema Schuldenbremse nicht nur um die Rolle des demokratischen Staates und des Parlaments in einer Gesellschaft, sondern auch um Verteilungsgerechtigkeit. Die Schuldenbremsen sind Ausdruck eines Verzichts auf die Anerkennung der gestaltenden Rolle des demokratischen Staates in der Gesamtwirtschaft. Austeritätsprogramme zur Reduzierung der Neuverschuldung und der Altschulden

durch Ausgabenkürzungen und Erhöhungen vom Massensteuern belasten die Binnenwirtschaft. Hier kommen negative Multiplikatoren ins Spiel. Sinken Staatsausgaben um 100 Euro, dann gehen der Volkswirtschaft mehr als 200 Euro an Nachfrage verloren. Der Internationale Währungsfonds musste zugeben, dass die etwa für die Kürzungsprogramme in Griechenland angenommen Schrumpfmultiplikatoren unterschätzt wurden.

Positive wie negative Multiplikatoren sind Ausdruck des umfassenden Wirkens von staatlichem Handeln innerhalb der Gesamtwirtschaft. Empirisch lässt sich zeigen, dass die unter dem Druck von Schuldenbremsen vorangetriebene Reduktion von Staatsausgaben sowie vor allem die den Euro-Krisenländern als Gegenleistung zu Finanzhilfen aus den Rettungsfonds abverlangte Austeritätspolitik zu negativen multiplikativen Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft geführt haben. Darüber hinaus verhindert die Schuldenbremse die Finanzierung langfristiger Zukunftsinvestitionen. Auch wird das Problem der Ungleichgewichte im Euroraum damit nicht gelöst, im Gegenteil: Schon jetzt führt das rigorose Kürzungsdiktat die Krisenländer in die Rezession und zu sozialen Katastrophen. In Spanien z. B. liegt die Jugendarbeitslosigkeit mittlerweile bei nahezu 60 Prozent. Mit zurückgehender Wirtschaftsleistung sinken auch die Steuern, während die Schulden steigen. In der Krise ist zudem die Chance gering, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Krisenländer steigt. Zwar sinken die Löhne, aber auch die Investitionen gehen zurück. Die Fixierung auf die staatlichen Schulden wird in den Krisenstaaten der EU zur selbstgestellten Schuldenfalle. Zugleich wird den einzelnen Mitgliedsländern wichtige wirtschaftspolitische Entscheidungskompetenz entzogen.

Den eigentlichen Ursachen des deutlichen Anstiegs der Staatsverschuldung wurde bei der Einführung der Schuldenbremse nicht nachgegangen. Denn in Europa, aber auch weltweit wurden im Zuge der Bewältigung der internationalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise Bankenrettungs- und Konjunkturprogramme aufgelegt, um den realwirtschaftlichen Einbruch abzumildern. Finanziert wurden diese durch eine Steigerung der öffentlichen Schulden.

3 Europäische Finanzmarktregulierung – ein stumpfes Schwert

Der Euro ist vorläufig gerettet. Dennoch dauert die Integrationskrise in Europa an. Die Fehlkonstruktion der europäischen Verträge ist in den vergangenen Jahren offen zutage getreten. Das bisherige Krisenmanagement in der EU setzt weiterhin auf Marktoptimismus. Der Ausbruch der Finanzmarktkrise 2007/2008 machte überdeutlich, dass das neoliberale Konzept der Deregulierung der Finanzmärkte gescheitert ist. Diese Politik führt zu einer Umverteilung von unten nach oben und von den Arbeits- zu den Besitzeinkommen. Die negativen Folgen einer solchen dauerhaften Umverteilung zugunsten des Kapitals kritisiert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit langem.

Im deregulierten Finanzsektor konnten Vermögende zeitweise Renditen erwirtschaften, die weit über den realwirtschaftlichen Zuwachsraten lagen. Das hat sich auch nach der Krise kaum geändert. Auch heute kommt es bei bestimmten Anlagegütern wie Immobilien, Schiffen und Edelmetallen zu einer Vermögenspreisinflation und dem Aufbau von „Vermögensblasen“, die jederzeit platzen können. Dabei gilt: Ohne einen tiefgreifenden Umbau der Finanzmärkte ist auch die anhaltende Krise des Euro-Währungsraums nicht in den Griff zu bekommen. Inzwischen, fünf Jahre nach Ausbruch der Krise, werden Versuche unternommen, die entfesselten Finanzmärkte zu re-regulieren. Dies kann längst nicht mehr nur auf nationaler Ebene erfolgen; in der Eurozone, aber auch in der EU ist ein koordiniertes Vorgehen erforderlich. In der unmittelbaren Krisenzeit wurde auch auf der internationalen Ebene eine bessere Koordination der Aufsicht und Regulierung gefordert.

Gerade bei der Organisation und dem Aufbau supranationaler Aufsichtsorgane ist es zu erheblichen Blockaden gekommen, die letztlich die Schlagkraft dieser Einrichtungen begrenzen. Besonders deutlich wird dies auf der europäischen Ebene. Zwar wurde 2011 ein europäisches System der Finanzaufsicht installiert; drei an unterschiedlichen europäischen Finanzplätzen (Frankfurt, London und Paris) angesiedelte Einzelaufsichtsbehörden widmen sich jeweils speziellen Geschäftsfeldern (Versicherungen, Banken, Wertpapiere). Darüber hinaus wurde

ein Ausschuss zur Beurteilung von systemischen Risiken geschaffen. Parallel dazu sind die nationalen Aufsichtsbehörden jedoch erhalten geblieben. So kommt die Verzahnung der einzelnen Institutionen nur schleppend voran. Bereits 2012 wurde die europäische Bankenaufsicht erneut restrukturiert. Die Übertragung der Aufsicht über systemrelevante Großbanken auf die EZB gilt seit Dezember 2012 als beschlossene Sache. Dies ist ein Teil der so genannten Bankenunion, mit der die durch Bankgeschäfte entstehenden Risiken in erster Linie vom Bankensektor abgesichert werden sollen. Die Grundidee ist hier Selbstkontrolle. Genau das Versagen der Selbstkontrolle hat aber in der Vergangenheit erheblich zum Entstehen der internationalen Finanzmarktkrise beigetragen. Das ist der Hintergrund für die Idee grenzübergreifender Einlagensicherungssysteme und Bankenstabilisierungsfonds. Tatsächlich wären davon jedoch eher destabilisierende als stabilisierende Impulse zu erwarten – dies gilt insbesondere für den deutschen Bankensektor. Denn die derzeit vorhandenen nationalen Einlagensicherungssysteme basieren auf höchst unterschiedlichen Vorschriften; in den anderen Ländern der Eurozone werden vielfach weit geringere Summen als in Deutschland abgesichert. Auch zeigt die deutsche Erfahrung mit von den Banken gespeisten Krisenrettungsfonds, dass die im Fall des Falles zügig notwendig werdenden Finanzmittel weit über den eher zögerlichen Zuflüssen zu diesen Fonds liegen.

Die eigentlichen Probleme im Finanzsektor werden weder durch die Neuorganisation der Aufsicht noch durch die Idee einer Bankenunion gelöst. Weder wird damit die Eigenkapitalausstattung der Banken erhöht, noch werden risikoreiche Finanzgeschäfte begrenzt. Geschäfte mit Derivaten, komplex strukturierten Finanzprodukten und risikoreichen Papieren haben aber erheblich zur Finanzmarktkrise 2007/2008 beigetragen. Zwar gibt es Ansätze für die Regulierung derartiger Produkte; für die nachhaltige Begrenzung von risikoreichen Geschäften reichen diese Vorschriften jedoch nicht aus. In den vergangenen Jahren wurde es versäumt, einen Finanz-TÜV zu installieren, der Finanzmarktprodukte genehmigen muss. Die in der Finanzkrise 2007/2008 von der Politik erhobene Forderung, die Systemrelevanz einzelner Banken zu beschneiden und Banken zu verkleinern, wurde nicht umgesetzt. Im

Gegenteil wurde die Bilanzsumme des Bankensektors bei einer sinkenden Zahl von Instituten immer größer.

Deutlich wird das anhaltende Regulierungsversagen auch darin, dass die Ratingagenturen nach wie vor über eine erhebliche Marktmacht verfügen. Vor und in der Krise selbst haben viele Marktteilnehmer auf Bonitätseinschätzungen der renditeorientiert operierenden Ratingagenturen gesetzt. Die Marktmacht der Ratingagenturen geht aber in erster Linie darauf zurück, dass in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen auf externe Ratings Bezug genommen wird. Für Fehleinschätzungen indes werden die Ratingagenturen nicht haftbar gemacht. Auch bei der Schaffung einer öffentlichen europäischen Ratingagentur sind in den vergangenen Jahren kaum Fortschritte erzielt worden. Während der Staat für sich selbst Schuldenbremsen implementiert und so seinen eigenen Handlungsspielraum einengt, ist er weit weniger bereit, den Banken- und Finanzsektor mit harten Restriktionen zu konfrontieren.

4 Alternative Wirtschaftspolitik

Das bisher forcierte Wachstumsmodell, das auf eine Umverteilung von unten nach oben und auf steigende Exportüberschüsse setzt, wird scheitern. Die sozialen und ökologischen Anforderungen an eine tragfähige Wirtschaftspolitik steigen. Die Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* orientieren sich seit Jahren an der Bekämpfung der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit und Armut, der Bändigung der Finanzmärkte und einem ausreichend finanzierten öffentlichen Sektor, um so den sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft zu einem gesamtgesellschaftlichen Projekt werden zu lassen. Dies soll durch ein Steuerkonzept finanziert werden, das am Prinzip der Leistungsfähigkeit anknüpft und damit den Gerechtigkeitsgedanken betont.

Inzwischen sind Forderungen zur Bekämpfung der Krise hinzugekommen; auf keinen Fall darf das Modell Deutschland als Blaupause zur Durchsetzung von Umverteilungsprozessen in die einzelnen Mitgliedsländer der EU exportiert werden. Denn dies würde einen Unter-

bietungswettbewerb bei Löhnen und Sozialleistungen in Gang setzen, dessen Kosten letztlich allein die Beschäftigten tragen würden. Zudem werden wirksame Regulierungen zur Eindämmung der Finanz- und Eurokrise ebenso gefordert wie die Demokratisierung der Wirtschaft. Es geht darum, einen möglichen sozial-ökologischen Entwicklungspfad aufzuzeigen, der langfristig deutliche Vorteile gegenüber dem neoliberal organisierten, finanzmarktgetriebenen Bereicherungskapitalismus hat.

4.1 Europa stärken

Die vorherrschende europäische Politik ist im Resultat nichts anderes als Krisenpolitik. Deshalb ist eine tiefere, demokratisch legitimierte europäische Integration vor allem in den Staaten der Währungsunion nötig. Dazu müssen in Zukunft die Wirtschafts-, Fiskal-, Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken der Euro-Mitgliedsländer enger abgestimmt werden, zudem muss der heute vorherrschende Wettbewerb beim Steuer-, Sozial- und Lohndumping unterbunden werden. Europa hat in einzigartiger Weise gezeigt, dass Frieden durch Kooperation gesichert werden kann. Dies darf jetzt nicht leichtfertig aus national-staatlichen Egoismen heraus aufs Spiel gesetzt werden. Dazu gehört ein entschlossenes Handeln.

Zunächst müssen kurzfristig stabilisierende Maßnahmen ergriffen werden, die die langfristige Entwicklungsperspektive einer sozial-ökologisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik in Europa nicht konterkarieren. Der Europäischen Zentralbank (EZB) müssen Möglichkeiten einer pragmatischen Geldpolitik eingeräumt werden. Die Euro-Krise hat die Abhängigkeit der Staatsfinanzierung vom Wohlwollen der Kapitalmärkte schonungslos offengelegt. Diese Abhängigkeit, die den gesamten Währungsraum zum Auseinanderbrechen bringen kann, ist zu beenden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt die Gründung einer Europäischen Bank für öffentliche Anleihen vor, die zu ihrer Refinanzierung Zentralbankkredite aufnehmen kann. Dies soll durch die Vergemeinschaftung der Kreditaufnahme der Euro-Staaten

an den Kapitalmärkten ergänzt werden (Euro-Anleihen) und wäre ein großer, konsequenter Integrationsschritt in der Europäischen Währungsunion. Damit würden die Erfordernisse der europäischen Politik höher bewertet als kurzfristige nationalstaatliche Interessen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert zudem ein sofortiges Ende der krisenverschärfenden Austeritätspolitik, die die Umverteilung von unten nach oben auch in Krisenzeiten verstärkt. Sie plädiert für die Abschaffung der Schuldenbremsen und für eine europäische Vermögensabgabe. Die den Krisenländern vorgeschriebenen umfangreichen Privatisierungen hält die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für einen massiven Fehler. In Griechenland muss derzeit fast das gesamte Staatsvermögen privatisiert werden. Dies engt nicht nur künftigen staatlichen Gestaltungsspielraum ein, sondern bringt gegenwärtig nur Erlöse weit unter dem ökonomischen Wert. Das ist eine Verschleuderung öffentlicher Güter. Privatisierungen sind grundsätzlich zu hinterfragen, da hier – wie etwa zuletzt bei der Trinkwasserversorgung diskutiert – ganze Bereiche der existenziellen Daseinsvorsorge unkontrollierten Marktprozessen ausgeliefert werden.

Bei allen Einzelmaßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung innerhalb der EU und der Eurozone darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass die makroökonomischen Ursachen der Krise ebenso wie die grundlegenden institutionellen Defizite beseitigt werden müssen. Längst schon sind die Eurozone und die EU eine Transferunion. Das politische Bekenntnis dazu fehlt aber noch. In der Folge setzt die Politik eher auf Ad-hoc-Transfers als auf klare Regeln. Dies verursacht erhebliche Transaktionskosten, die teilweise auf chaotische Koordinationsprozesse zurückgehen.

Eine Kernursache für die Krise in der Eurozone sind die seit der Einführung des Euro stetig gewachsenen Leistungsbilanzungleichgewichte. Dies betrifft sowohl die Überschüsse Deutschlands als auch die Defizite der heutigen Krisenländer. Die Verwerfungen haben das Potenzial, die gesamte Eurozone zu sprengen. Auf der einen Seite stehen die Leistungsbilanzdefizite der Defizitländer. Sie sind das Ergebnis gesamtwirtschaftlicher Prozesse und können nicht einfach auf dem Verordnungsweg abgeschafft werden. Das Gleiche gilt auf der anderen

Seite für den deutschen Leistungsbilanzüberschuss. Dennoch können die Staaten Einfluss auf den Außenhandel nehmen. Eine Ausgleichsunion sollte unter Androhung von Sanktionen die Staaten der Eurozone zu ausgeglichenen Leistungsbilanzen zwingen. Deutschland hätte hierzu seine Importe zu erhöhen, insbesondere durch eine gesteigerte Binnen- nachfrage infolge höherer Löhne. Für die krisengeschüttelten Länder mit Leistungsbilanzdefizit bedeutet dies, dass nicht nur die Exporte gesteigert, sondern auch die Importe verringert werden.

Hierbei darf nicht ausschließlich auf die marktwirtschaftlich orientierte Produktionswirtschaft gesetzt werden. Die Zukunft liegt gerade auch für die Krisenländer in einer sozial-ökologisch orientierten Entwicklung. Dies erfordert einen Ausbau des Dienstleistungssektors ebenso wie eine drastische Steigerung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf staatlicher und regionaler Ebene, einen Ausbau der Hochschulen, eine radikale Verbesserung der Berufsausbildung usw. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher die Auflage eines großvolumigen Marshallplans für die Krisenländer. Damit können Investitionen in den ökologischen Umbau der Energiesysteme, in neue Industrien, Dienstleistungen und Verkehrsinfrastrukturen sowie in effizientere Verwaltungen finanziert werden.

4.2 Finanzmärkte wirksam regulieren

Die Eurozone wird ohne massive Regulierung der Finanzmärkte krisenanfällig bleiben. Längst reichen die einfache Erhöhung der Eigenkapitaldecke und die Nachbesserung der Regulierung nicht mehr aus, um hier die Wildwüchse der letzten Jahrzehnte zu beenden. Vielmehr fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, dass der Finanzsektor auf seine Grundfunktionen zurückgeführt wird. Stützpfeiler einer neuen Finanzmarktarchitektur können nicht länger nationale Regulierungsinitiativen sein. Notwendig ist vielmehr eine Regelung im europäischen Kontext. So muss ein europäischer Finanz-TÜV geschaffen werden. Dazu gehört der Mut, schädliche spekulative Finanzprodukte gar nicht erst zuzulassen. Bei „Finanzinnovationen“ muss vor

ihrer Einführung nachgewiesen werden, dass sie der Realwirtschaft nützen. Damit würde der Geschäftsbereich „Investmentbanking“ massiv beschnitten. Zwingend erforderlich ist eine Regulierung von Schattenbanken wie beispielsweise Hedge-Fonds. Finanz- und Bankgeschäfte aller Art gehören unter eine strenge Aufsicht. Hier darf auf keinen Fall auf eine Selbstkontrolle der Akteure vertraut werden. Inzwischen wurde diese Forderung im Kern auch von der Politik übernommen.

Zudem ist die Macht der Ratingagenturen zu beseitigen. Zum einen sollte das weltweite Oligopol dieser in Interessenkonflikten zwischen Beratung und Bewertung agierenden Agenturen durch die Gründung einer unabhängigen öffentlich-rechtlichen Ratingagentur in Europa aufgebrochen werden. Zum anderen – und das ist noch wichtiger – sollte jeder Bezug zu den privat organisierten Ratings in Gesetzen, Verordnungen und Regelwerken (wie dies z. B. bei den Vorschriften für sichere Anlagen in der Versicherungsbranche der Fall ist) gestrichen oder in eine unverbindliche Empfehlung umgewandelt werden. Damit wären die Ratings tatsächlich nur noch Meinungsäußerungen, wie von dieser Branche behauptet. Zur Entmachtung der Ratingagenturen könnte auch eine Verschärfung des Haftungsrechts bei Fehldiagnosen dienen. Absurde Entwicklungen wie der Hochfrequenzhandel müssen eingeschränkt werden. Nicht zuletzt wird die Einführung der Finanztransaktionssteuer das Handelsvolumen auf den Finanzmärkten deutlich verringern.

4.3 Massenarbeitslosigkeit und Armut bekämpfen

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* setzt sich seit langem für die Bekämpfung der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit ein; diese ist längst nicht nur ein deutsches Phänomen. In Europa verfestigt sich das Problem der Unterbeschäftigung zusehends. Zur Bewältigung kann nicht mehr allein auf Einzelmaßnahmen wie etwa die Beschränkung der Einsatzdauer von Leiharbeitenden und die Gleichbehandlung und Gleichbezahlung der Leiharbeitskräfte im Betrieb gesetzt

werden. Vielmehr ist eine gesamtgesellschaftliche Auseinandersetzung mit atypischen Beschäftigungsverhältnissen notwendig. Inzwischen stellen derartige Beschäftigungsverhältnisse bei Neuarbeitsverträgen schon eine gewisse Normalität dar.

Auch wenn die Beschäftigung in Deutschland in den letzten Jahren gestiegen ist, so ist die Armut nicht rückläufig. Dies ist ein Paradoxon, das die anhaltende Umverteilung von unten nach oben belegt. Die Neuordnung des Arbeitsmarktes muss in Zusammenhang mit veränderten Arbeitszeitregimes angelegt werden. Die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns von zunächst zehn Euro pro Stunde ist notwendig, um der zunehmenden Verarmung der arbeitenden Bevölkerung Einhalt zu gebieten. Die niedrigen Löhne und die prekäre Beschäftigung von heute legen die Basis für die Altersarmut von morgen. Auch für die materielle Absicherung von Arbeitslosigkeit müssen neue Regelungen gefunden werden. Dazu ist der Hartz-IV-Satz sofort auf zunächst 500 Euro zu erhöhen. Eine solche Summe ergibt sich für die Existenzsicherung unter Berücksichtigung der Armutsdefinition der EU. Eine Anhebung des Regelsatzes wird von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit langem gefordert und wurde bereits im MEMORANDUM 2005 ausführlich begründet.

In der neoliberalen Entwicklungslogik ist der Rückbau des demokratischen und sozialen Staates ein erstrebenswertes Ziel. Dazu gehört auch und vor allem ein Abbau der öffentlichen Beschäftigung. Dieser Trend muss gestoppt und umgekehrt werden. Der reguläre öffentliche Dienst hat sich wieder an der Sicherstellung einer guten öffentlichen Daseinsvorsorge statt an einem Kürzungsdiktat zu orientieren.

Außerdem kämpft Deutschland immer noch mit einer hohen Langzeiterwerbslosigkeit. Ende 2012 gab es über eine Million Menschen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren. Ihre Zahl hat gegenüber dem Vorjahr um lediglich 12.000 oder ein Prozent abgenommen. Zehn Jahre nach der Ankündigung der Agenda 2010 muss festgestellt werden: Es ist kaum gelungen, Langzeiterwerbslose nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Politik der derzeitigen Regierung verschärft diese Entwicklung – zuletzt durch die Kürzungen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung sowie durch die so genannte

Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Etliche Angebote für Eingliederungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wurden gestrichen und sind gegenwärtig weder quantitativ noch qualitativ ausreichend. Die Chancen von Langzeiterwerbslosen, einen existenzsichernden Arbeitsplatz zu besetzen, werden immer geringer.

Um diese Entwicklung zu stoppen, ist wieder ein Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nötig. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat bereits im MEMORANDUM 1994 einen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt gefordert und diese Forderung in den Folgejahren weiter konkretisiert. Noch im Jahr 2013 sollen durch öffentlich geförderte Beschäftigung zunächst wieder 300.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, die Langzeiterwerbslosen eine persönliche und berufliche Perspektive eröffnen. Gleichzeitig kann damit die Zivilgesellschaft gestärkt und gesellschaftlich sinnvolle Arbeit organisiert werden – z. B. bei Stadtteilzentren, Vereinen, Initiativen und Netzwerken sozialer, kultureller und partizipativer Projekte.

Ein solcher sozialer Arbeitsmarkt braucht erstens wieder eine dauerhafte bundesweite Finanzierung. Hierzu müssen Mittel, die bisher zur Finanzierung von Erwerbslosigkeit genutzt werden (Arbeitslosengeld II, die Kosten der Unterkunft sowie die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge), gebündelt und in Mittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen umgewandelt werden können. Diese derzeit bundesweit durchschnittlich ca. 800 Euro pro Monat müssen mit weiteren Mitteln der Bundesagentur für Arbeit (BA) auf einen Zuschuss in Höhe von 1.200 Euro pro Monat und Beschäftigten aufgestockt werden. Damit ist wieder eine bundesweite Grundfinanzierung gegeben. Um existenzsichernde, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zu schaffen, sind weitere Mittel von Ländern und Kommunen notwendig, die von den neuen Arbeitsplätzen profitieren.

Zweitens muss die Wiederbelebung eines sozialen Arbeitsmarktes gut organisiert werden. Hierzu werden regionale Beiräte für öffentlich geförderte Beschäftigung gebildet, in denen auch die zuständigen Gewerkschaften, Erwerbsloseninitiativen sowie Verbände und Kammern der Unternehmen mitwirken. Die Beiräte legen die konkreten Einsatzfelder gemäß den regionalen Gegebenheiten fest. Eine Konkurrenz

zur Privatwirtschaft und ein Abbau von regulären Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst sind auszuschließen.

Die Entlohnung in der öffentlich geförderten Beschäftigung muss drittens auf tariflicher Basis erfolgen und darf einen Stundenlohn von zehn Euro und ein Arbeitnehmer-Bruttogehalt von monatlich mindestens 1.522 Euro (entspricht einer 35-Stunden-Woche bei zehn Euro Stundenlohn) nicht unterschreiten. Die Bewilligung der Beschäftigungsverhältnisse erfolgt zeitlich begrenzt auf drei bis fünf Jahre und soll bei Personen ab dem 60. Lebensjahr den nahtlosen Übergang in die Rente sichern. Die Beschäftigung im sozialen Arbeitsmarkt beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

4.4 In der Finanz- und Steuerpolitik umdenken

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert ein umfassendes öffentliches Investitions-, Beschäftigungs- und Umbauprogramm für die nächsten zehn Jahre. Schwerpunktinvestitionen sind: das Bildungssystem, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine Konsolidierung der Energiewende zur Stärkung alternativer Energiequellen, der Städtebau, das öffentliche Verkehrsnetz, die soziale Infrastruktur usw. Diese Ausgabenpolitik würde dafür sorgen, dass die Staatsausgaben stärker wachsen als die Gesamtwirtschaft. Infrastrukturinvestitionen zugunsten ökologisch besserer Lebens- und Produktionsverhältnisse für künftige Generationen zahlen sich aber bereits heute aus. Außerdem werden die wirtschaftliche Entwicklung und die Lebensqualität nachhaltig gesteigert.

Diese Investitionen sollen gesellschaftliche Bedarfe decken. In der aktuellen Situation erfüllen sie außerdem eine konjunkturpolitische Funktion. Die Binnennachfrage wird gestärkt und damit eine Abkehr von der starken Exportorientierung vorangetrieben. Das stabilisiert die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in Europa. Gleichzeitig sind der Ausbau sinnvoller öffentlicher Dienstleistungen, aber auch öffentlicher Verkehrssysteme, regenerativer Energien und von Investitionen in die nachhaltigere Nutzung der Energie für einen so-

zial-ökologisch ausgerichteten Entwicklungspfad dringend notwendig. Im MEMORANDUM 2012 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits ausgeführt, dass Deutschland bei sozialen Dienstleistungen im Vergleich nicht nur zu den skandinavischen Ländern, sondern auch zu den mitteleuropäischen und angelsächsischen Ländern im Rückstand ist.

Seit Jahren fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Besteuerung großer Vermögen. Bereits im MEMORANDUM 2012 wurden die Grundsätze einer solchen Besteuerung dargestellt. Sie besteht aus drei wesentlichen Elementen:

- Einführung einer dauerhaften Vermögensteuer mit einem Steuersatz von einem Prozent. Selbst genutztes Wohneigentum wird nicht besteuert, der zusätzliche Freibetrag beträgt 300.000 Euro für Paare und 100.000 Euro je Kind. Die Vermögensteuer fließt den Bundesländern zu. Damit lassen sich zusätzliche Ausgaben, etwa für die Bildung, dauerhaft finanzieren.
- Hinzu kommen muss eine einmalige Vermögensabgabe. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass auch aufgrund der in den letzten zwanzig Jahren fehlenden Besteuerung großer Vermögen die Ungleichheit bei der Vermögensverteilung immer weiter zugenommen hat. Die Vermögensabgabe dient vor allem dem Abbau der Staatsverschuldung. Damit werden große Vermögen, die vorher zum Teil auf den internationalen Finanzmärkten angelegt wurden, wieder in den wirtschaftlichen Kreislauf zurückgeführt. Der Steuersatz beträgt auf zehn Jahre verteilt jeweils zwei Prozent der Bemessungsgrundlage. Die Abgabe ist von privaten Personen sowie von Betrieben auf der Basis des Betriebsvermögens zu erbringen. Vorgesehen sind ein persönlicher Freibetrag von einer Million Euro, ein Kinderfreibetrag über 250.000 Euro und ein Freibetrag auf das Betriebsvermögen von zwei Millionen Euro. Die hier vorgeschlagene Vermögensabgabe erbringt insgesamt ein Volumen von mindestens 300 Milliarden Euro. Die Erhebung der Vermögensabgabe erfolgt zum Stichtag 1.1.2011. Damit werden nachfolgende Ausweichreaktionen ausgeschlossen. Die Erhebungs- und Bürokratiekosten halten sich mit deutlich unter fünf Prozent des Aufkommens in Grenzen. Das Auf-

kommen soll in einen Fonds fließen, aus dem ein Teil der öffentlichen Schulden des Bundes, der Länder sowie der Kommunen nach einem Schlüssel – der etwa der Verteilung bei der Einkommensteuer (42,5/42,5/15 Prozent) entspricht – getilgt werden kann.

- Zur gerechten Besteuerung großer Vermögen ist eine Reform der Erbschafts- und Schenkungssteuer erforderlich. Die von der jetzigen Bundesregierung durchgesetzten Änderungen sind wieder rückgängig zu machen. Der Spitzensteuersatz soll erhöht werden; die Freibeträge sind zu kürzen.

Darüber hinaus fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für ein gerechtes und aufkommensstarkes Steuersystem folgende Maßnahmen (die im MEMORANDUM 2012 bereits genauer beschrieben wurden):

- Der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer wird auf 53 Prozent erhöht, und die Spitzenbesteuerung beginnt ab einem zu versteuernden Einkommen von 67.000/134.000 Euro (alleinstehend/verheiratet).
- Der Eingangssteuersatz setzt mit 14 Prozent bei 8.500/17.000 Euro (alleinstehend/verheiratet) ein. Vom Eingangssteuersatz bis zum Spitzensteuersatz steigt die Steuerbelastung linear an.
- Die derzeit geltende Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte mit 25 Prozent wird abgeschafft; Kapitaleinkünfte unterliegen der Besteuerung mit dem individuellen Einkommensteuersatz.
- Das immer noch geltende Ehegattensplitting, das Alleinverdienerinnen bzw. Alleinverdiener innerhalb der Familie im Bereich des Spitzensteuersatzes bevorteilt, ist nach einer Einrichtung von Übergangsregeln abzuschaffen.
- Der Körperschaftsteuersatz für die Kapitalgesellschaften wird von derzeit 15 auf 30 Prozent erhöht.
- Die derzeitige Gewerbesteuer sollte als wichtigste autonome Einnahmequelle der Kommunen in eine aufkommensstarke und stabile Gemeindefinanzierungssteuer umgebaut werden.
- Die Besteuerung aller Finanztransaktionen muss endlich realisiert werden. Der Entwurf der EU-Kommission sieht einen Steuersatz

von nur 0,2 Prozent auf Anteile und Anleihen sowie von 0,02 Prozent auf Derivatkontrakte vor (wobei Verkäufer und Käufer jeweils die Hälfte der Steuersätze tragen).

- Steuerschlupflöcher und Steueroasen müssen geschlossen werden.
- Bei der Mehrwertsteuer sollen existenzwichtige Güter und Dienstleistungen (etwa Arztleistungen) nicht mehr oder lediglich mit sieben Prozent besteuert werden – statt mit dem Normalsteuersatz von 19 Prozent wie bisher.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2013 wurde bis zum 31.03.2013 von folgenden Personen unterstützt:

Udo Achten, Düsseldorf
Prof. Dr. Eberhard Ackermann,
Lichtenhagen-Dorf
Tim Ackermann, Bochum
Tom Ackermann, München
Hans-Henning Adler, Oldenburg
Andrea Adrian, Bremen
Susanne Agne, Bad Oldesloe
Michael Ahlmann, Bremen
Jutta Ahrweiler, Oberhausen
Detlef Ahting, Braunschweig
Prof. Dr. Erwin Jan Gerd Albers,
Magdeburg
Markus Albrecht, Düsseldorf
Jan-C. Almoslino, Berlin
Matthias Altmann, Nohra-
Obergrunstedt
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
Saverio Amato, Stuttgart
Dr. Werner Anton, Merseburg
Lutz Apel, Bremen
Markus Appel, Leipzig
Horst Arenz, Berlin
Norbert Arndt, Herne
Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden
Sylvia Artzen, Wehrheim
Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld
Hans Aust, Herzogenrath

Erich Bach, Frankfurt
Clarissa Bader, Hattingen
Dr. Volker Bahl, Pullach
Bernd Bajohr, Coesfeld
René Balke, Schloß Holte
Robert Bange, Oelde
Hans Joachim Barth, Wiesbaden
Stephan Bartjes, Fürth
Günter Basten, Grevén
Hagen Battran, Heuweiler
Jochen Bauer, Herne
Herbert Bayer, Frankfurt
Mechthild Bayer, Karlsruhe
Wolfgang Bayer, Berlin
Dr. Johannes M. Becker, Marburg
Helmut Becker, Köln
Prof. Dr. Jörg Becker, Solingen
Stefan Becker, Münster
Friedrich-Karl Beckmann, Pinneberg
Dr. Peter Behnen, Breitnau
Jan Behrend, Marburg

Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein
Vielen
Dr. Theodor W. Beine, Isselburg
Anke Beins, Ostermunzel
Rüdiger Beins, Ostermunzel
Andreas Beldowski, Lübeck
Hartmut Belitz, Freden
Dr. Günter Bell, Köln
Ralf Beltermann, Hattingen
Andreas Beran, Hamburg
Jochen Berendsohn, Hannover
Heike Berger, Ratekau
Prof. Dr. Sabine Berghahn, Berlin
Tilman Berlepsch, Berlin
Tom Berthold, Dresden
Hartmut Bethmann, Braunschweig
Brigitte Bey, Berlin
Wolfgang Bey, Chemnitz
Ortwin Bickhove-Swidorski, Dülmen-
Rorup
Rainer Bicknase, Langen
Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
Monika Bietz, Nieder-Olm
Dr. Fritz Bilz, Köln
Dr. Detlef Bimboes, Berlin
Bernd Binder, Berlin
Karin Binder, Karlsruhe
Thomas Birg, Hattingen
Matthias W. Birkwald, Köln
Norbert Birkwald, Mörfelden
Heinrich Birner, München
Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel,
Hamburg
Dr. Reinhard Bispinck, Düsseldorf
Prof. Dr. Arno Bitzer, Dortmund
Andreas Blechner, Burgdorf
Heinrich Bleicher-Nagelsmann, Berlin
Jürgen Bliefert, Wennigsen
Dr. Antje Bloecker, Muenstedt
Matthias Blöser, Frankfurt
Dirk Blotevogel, Troisdorf
Josef Böck, Großenseebach
Dr. Hermann Bömer, Dortmund
Klaus-Peter Börtzler, Berlin
Manfred Böttcher, Hannover
Matthias Böttcher, Zwickau
Gerd-Uwe Boguslawski, Northeim
Nadine Boguslawski, Darmstadt
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen

Rudolf Borchert, Schwerin
 Volker Borghoff, Oberhausen
 Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
 Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln
 Maren Bracker, Kassel
 Giesela Brandes-Steggewentz,
 Osnabrück
 Klaus Brands, Drolshagen
 Eberhard Brandt, Hamburg
 Monika Brandt, Dortmund
 Prof. Dr. Peter Brandt, Hagen
 Lothar Bratfisch, Herford
 Dietrich Brauer, Oberhausen
 Peter Braun, Rödinghausen
 Prof. Dr. Karl-Heinz Braun,
 Magdeburg
 Leo Braunleder, Wuppertal
 Klaus Brebaum, Münster
 Carsten Bremer, Braunschweig
 Hans-Erich Bremes, Hamm
 Marlis Bremisch, Ilmenau
 Dr. Hans-Peter Brenner, Bonn
 Ulrike Breth, Koblenz
 Dr. Oskar Brilling, Schwelm
 Karl-Heinz Brix, Tüttendorf
 Dr. Olaf Brockmann, Berlin
 Fritz Brodrick, Lünen
 Theresa Bruckmann, Worpsswede
 Dr. Oliver Brüchert, Frankfurt
 Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath
 Karin Brugger, Neu-Ulm
 Michael Buchholz, Minden
 Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn
 Wolfgang Buckow, Berlin
 Hans-Ulrich Bünger, Baiersbronn
 Klaus Bullan, Hamburg
 Torsten Bultmann, Bonn
 Jürgen Burger, Bremen
 Dr. Sylvia Burkert, Düsseldorf
 Dr. Ulrich Busch, Berlin
 Günter Busch, Mühhlacker
 Rainer Butenschön, Hannover
 Dr. Carolin Butterwegge, Köln
 Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln

 Luis Caballero-Sousa, Mainz
 Elwis Capece, Karlsruhe
 Robert Carls, Bad Homburg
 Dr. Christian Christen, Berlin
 Heinz-Günter Clasen, Duisburg
 Astrid Clauss, Mainz
 Martine Colonna, Hamburg
 Liesel Cords, Aachen
 Peter-Martin Cox, Frankfurt
 Dr. Gregor Czisch, Kassel

Annette Dahms, Nürnberg
 Holger Dankers, Stade
 Onno Dannenberg, Delmenhorst
 Hans Decruppe, Bergheim
 Wolfgang Denecke, Leipzig
 Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
 Friedel Deppe-Wortmann, Bochum
 Herbert Derksen, Kleve
 Walter Deterding, Hannover
 Richard Detje, Ahrensburg
 Karsten Deutschmann, Berlin
 Theodor Dickmann, Bad Homburg
 Raoul Didier, Berlin
 Norbert Diebold, Münster
 Dr. Andreas Diers, Bremen
 Reinhard Dietrich, Bremerhaven
 Joachim Dillinger, Berlin
 Kirsten Dinnebie, Marburg
 Helmut Dinter, Wessobrunn
 Martina Ditzell, Northeim
 Florian Dohmen, Duisburg
 Hans-Peter Dohmen, Remscheid
 Jochen Dohn, Hanau
 Wolfgang Dohn, Hanau
 Rudolf Dohnal, Frankfurt
 Prof. Dr. Ulrich Dolata, Stuttgart
 Günter Domke, Düsseldorf
 Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig
 Werner Dreibus, Wagenfeld
 Dieter Dressel, Berlin
 Dominik Düber, Köln
 Rolf Düber, Erfurt
 Dr. Dietmar Düe, Kassel
 Hubert Dünnebie, Berlin
 Jochen Dürr, Schwäbisch Hall
 Michael Dunst, Hannover
 Ferdinand Dworsky, Roth

 Helga Ebbes, Bremen
 Jochen Ebel, Borkheide
 Michael Ebenau, Jena
 Claudia Eberhard, Hannover
 Roman Eberle, Dortmund
 Horst Eberlein, Berlin
 Dirk Ebert, Radebeul
 Gunter Ebertz, Oranienburg
 Raimund Echterhoff, Wuppertal
 Jürgen Egner, Willich
 Jutta Ehlers, Berlin
 Christoph Ehlscheid, Neuwied
 Dr. Kai Eicker-Wolf, Frankfurt
 Dr. Joachim Eisbach, Drochtersen
 Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
 Uschi Eiter, Kirchdorf
 Stephan Elkins, Marburg

MEMORANDUM 2013

Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen
Gerhard Endres, München
Michael Endres, Ratingen
Dieter Engel, Wiesbaden
Walter Erb, Darmstadt
Joachim Ernst, Bremen
Prof. Trevor Evans, Berlin

Walter Fabian, Hannover
Werner Fack, Fürth
Thomas Fahsl, Nürnberg
Wolfgang Faissner, Aachen
Annette Falkenberg, Kiel
Gregor Falkenhain, Solingen
Jürgen Falkenstein, Göppingen
Reinhold Falta, Mainz
Frank Fassin, Köln
Nico Faupel, Werder
Hinrich Feddersen, Hamburg
Melanie Fefczak, Recklinghausen
Josef Fehlandt, München
Dr. Peter Fehn, Anklam
Ansgar Fehrenbacher, Lauterbach
Dennis Feise, Braunschweig
Dirk Felkel, Neuss
Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg
Maria Fernandes do Vale Hort,
Frankfurt
Jörg Ferrando, Frankfurt
Herbert Fibus, Übach-Palenberg
Dr. Ulrich Fiedler, Berlin
Harald Fiedler, Friedrichsdorf
Prof. Dr. Klaus Fiedler, Radeberg
Bernd Fiegler, Köln
Dr. Fritz Fiehler, Husum
Adrijana Filehr, Neckargemünd
Josef Filipppek, Lüdenscheid
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Arno Fischer, Peine
Daniel Fischer, Taubenheim
Dr. Hans Ulrich Fischer, Mainz
Prof. Dr. Dietrich Fischer, Potsdam
Prof. Dr. Irene Fischer, Berlin
Volker Fischer, Berlin
Claudia Fleisch, Marl
Hermann Fleischer, Salzgitter
Wolfgang Förster, Speyer
Uwe Foullong, Bottrop
Mathias Frank, Bad Kreuznach
Michael Frank, Hildesheim
Otfried Frenzel, Chemnitz
Dr. Joke Frerichs, Köln
Günter Frey, Burgau
Daniel Friedrich, Berlin
Klaus Friedrich, Würzburg

Prof. Dr. Gerd Friedrich, Berlin
Marianne Friemelt, Frankfurt
Rainer Fritsche, Berlin
Edith Fröse, Duisburg
Andreas Frohberg, Aachen
Günter Froschauer, Düsseldorf
Alexander Fucker, Mannheim
Richard Funke, Köln
Kurt Fussangel, Bremen

Philipp Gabsch, Rostock
Ludger Gaillard, Göttingen
Gabriela Galli, Werther
Dr. Irene Gallinge, Berlin
Prof. Dr. Berthold Gasch, Lauenburg
Thomas Gauger, Essen
Claire Gautier, Bremen
Dieter Gautier, Bremen
Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin
Jürgen Gebel, Nieder-Olm
Werner Geest, Wedel
Andreas Gehrke, Ronnenberg
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach,
Hagen
Holger Gensicke, Landesbergen
Justin Gentzer, Dortmund
Roman George, Diez
Dr. Cord-Albrecht Gercke,
Geilenkirchen
Dr. Klaus-Uwe Gerhardt,
Obertshausen
Renate Gerkens, Hamburg
Axel Gerntke, Frankfurt
Lisa Gesau, Liebenburg
Rainer Girndt, Bochum
Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf
Heiko Glawe, Berlin
Dr. Sigmar Gleiser, Bad Hersfeld
Maria-Luise Gleiser, Bad Hersfeld
Christian Gloede, Bremen
Horst Gobrecht, Ober-Flörsheim
Ulrike Göking, Neumünster
Dr. Klaus Götzen, Oberursel
Joachim Gogoll, Nottuln
Adi Golbach, Berlin
Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt
Eckart Goldmann, Bremen
Prof. Dr. Werner Goldschmidt,
Hamburg
Andreas Gora, Ahlen
Manfred Gornik, Gladbeck
Arno Gottschalk, Bremen
Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow
Ralph Graf, Goslar
Prof. Dr. Michael Graff, Bremen

Regine Greb, Siegen
 Gert Greiner, Frankfurt
 Dr. Herbert Grimberg, Hamburg
 Herbert Grimm, Dortmund
 Thomas Grobe, Hannover
 Julia Großholz, Hamburg
 Christoph Großmann, Salzgitter
 Edith Großpietsch, Offenbach
 Prof. Dr. Dr. Rainer Grothusen,
 Hamburg
 Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen
 Walter Gruber, Salzgitter
 Rainer Gryschko, Mainz
 Dr. Willem Günnemann, Bad Emstal
 Dr. Wolfgang Güttler, Halle
 Frauke Gützkow, Frankfurt
 Gerrit Guit, Bremen

Gerold Haag, Hannover
 Simon Habermas, Heidelberg
 Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
 Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
 Inga von Hagen, Bremen
 Eberhard Hahn, Bielefeld
 Elke Hahn, München
 Volker Hahn, Bad Gandersheim
 Ulf Halbauer, Ilsenburg
 Andreas Hallbauer, Berlin
 Antje Hamann, Gladenbach
 Andreas Hammer, Östringen
 Detlef Hansen, Clermont
 Christian Harde, Tübingen
 Jürgen Hartmann, Wolfenbüttel
 Michael Hartwig, Hamburg
 Rosmarie Hasenkox, Wuppertal
 Rüdiger Hauff, Stuttgart
 Wolfgang Haupt, Renningen
 Rosi Haus, Münster
 Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
 Helga Hecht, Bielefeld
 Angelika Hecker, Moers
 Andreas Heil, Dortmund
 Stefan Heimlich, Falkensee
 Michael Hein, Schwelm
 Dr. Cornelia Heintze, Leipzig
 Klaus-Dieter Heise, Teltow
 Dieter Heisig, Gelsenkirchen
 Uwe Heissler, Hamburg
 Julius Heller, Tübingen
 Malah Helman, Berlin
 Prof. Dr. Fritz Helmedag, Chemnitz
 Klaus Helmerichs, Berlin
 Jürgen Hennemann, Ebern
 Prof. Dr. Peter Hennicke, Wuppertal
 Dr. Detlef Henschel, Berlin

Dr. Frank W. Hensley, Dossenheim
 Heinz Hercher, Brüggem
 Michael Hermund, Bochum
 Prof. Dr. Peter Herrmann, Rom
 Philipp Hersel, Berlin
 Alexander Herz, Vaterstetten
 Hans-Jürgen Herzberg, Aken
 Dr. Gerhard Heske, Berlin
 Dr. Horst Hesse, Leipzig
 Karl L. Hesse, Bendorf
 Andreas Heun, Duisburg
 Dr. Ludwig Heuwinkel, Bielefeld
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
 Günter Hieber, Marburg
 Klemens Himpele, Wien
 Nicolaus Hintloglou, Düsseldorf
 Lieselotte Hinz, Düsseldorf
 Jörg Hobland, Unterschleißheim
 Timo Hodel, Rodenbach
 Dr. Barbara Höll, Leipzig
 Jürgen Hölterhoff, Bielefeld
 Heinz-Rudolf Hönings, Solingen
 Jonas Christopher Höpken, Oldenburg
 Iris Höppner, Bremen
 Frank Hörnig, Fulda
 Hans-Georg Hötger, Mülheim/Ruhr
 Beate Hoffmann, Hanau
 Bernhard Hoffmann, Eppelheim
 Heinz Hoffmann, Nauwalde
 Dr. Heinz-Gerd Hofsch, Bremen
 Helmut Holtmann, Bremen
 Christine Holzing, Koblenz
 Klaus Horn, Söhrewald
 Roland Hornauer, Erlangen
 Frank Hornschu, Kiel
 Prof. Dr. Martin Thomas Horsch,
 Lauterecken
 Marie-Antoinette Hübner, Lenggries
 Rainer Hübner, Lenggries
 Frank Hühner, Frankfurt (Oder)
 Doris Hülsmeier, Bremen
 Gerd Huhn, Dortmund
 Martin Huhn, Mannheim
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster,
 Pohlheim

Horst Ihssen, Seelze
 Tamer Ilbuga, Hamburg
 Bodo Irrek, Berlin
 Maike Irrek, Halle
 Frank Iwer, Stuttgart

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
 Michael Jäkel, Köln
 Christoph R. Janik, Wesseling

Dr. Florian Janik, Erlangen
 Burkhard Janke, Erkerode
 Dr. Dieter Janke, Leipzig
 Marisa Janson, Berlin
 Helmut Janßen-Orth, Hamburg
 Jascha Jaworski, Kronshagen
 Brigitte Jentzen, Flörsbachtal
 Christian de Jonge, Bremerhaven
 Berith Jordan, Lübeck
 Jürgen Jürgens, München
 Regina Jürgens, Hamburg
 Dr. Heiner Jüttner, Aachen
 Michael Jung, Hamburg
 Karin Junge-Kühne, Detmold
 Jörg Jungmann, Wiesbaden
 Herbert G. Just, Wiesbaden

Ingrid Kagermeier, Erlangen
 Prof. Dr. Gisela Kahl, Jena
 Dr. Ute Kalbitzer, Berlin
 Armin Kaltenbach, Ludwigsburg
 Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg
 Tobias Kaphegyi, Tübingen
 Ralf Kapschack, Witten
 Prof. Dr. Anastasios Karasavoglou,
 Kavala
 Bernd Kaßbaum, Frankfurt
 Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld
 Manfred Kays, Braunschweig
 Sami Kbaier, Dortmund
 Dr. Andreas Keller, Berlin
 Hermann Kemper, Brake
 Dr. Gunnar Ketzler, Kerkrade
 Thomas Keuer, Duisburg
 Sabine Kiel, Laatzen
 Dierk Kieper, Bonn
 Wolfgang Killig, Hamburg
 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
 Bernd Klappenecker, Jagsthausen
 Christian Klaus, Bielefeld
 Manfred Klei, Bad Salzuffen
 Dr. Angelika Klein, Seegebiet
 Mansfelder Land
 Prof. Dr. Hans-Dieter Klein, Seegebiet
 Mansfelder Land
 Ansgar Klinger, Krefeld
 Helmut Klingl, Amstetten
 Lars Klingsing, Garbsen
 Pat Klinis, Heidelberg
 Hans Klinker, Memmelsdorf
 Dr. Larissa Klinzing, Berlin
 Jürgen Klippert, Hagen
 Jürgen Klute, Herne
 Dieter Knauß, Waiblingen
 Detlev Knocke, Bonn

Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
 Prof. Dr. Helmut Knüppel, Bielefeld
 Dieter Knutz, Elsfleth
 Dr. Angelika Kober, Leipzig
 Erich Koch, Schieder-Schwalenberg
 Hajo Koch, Dortmund
 Klaus Thomas Koch, Bad Nenndorf
 Maria Koch, Bochum
 Horst Koch-Panzner, Bruchköbel
 Michael Kocken, Nürtingen
 Thomas Köhler, Hagen
 Hans König, Dorschhausen
 Otto König, Hattingen
 Ralf Körber, Berlin
 Norbert Koesling, Essen
 Jörg Köther, Peine
 Roland Kohsiek, Hamburg
 Stefan Konrad, Herne
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel
 Wilhelm Koppelman, Bramsche
 Norbert W. Koprek, Hameln
 Prof. Dr. Thomas Korenke, Vettweiß
 Marion Koslowski-Kuzu, Söhlde
 Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin
 Martin Krämer, Frankfurt
 Ralf Krämer, Berlin
 Horst Kraft, Düsseldorf
 Prof. Dr. Jürgen Kranz, Halle
 Oliver Krap, Waltrip
 Lothar Kraschinski, Wuppertal
 Dr. Ute Kratzmeier, Bretten
 Dieter Krause, Neustadt
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
 Prof. Dr. Jürgen Krause, Erfurt
 Dr. Johannes Krebs, Zeuthen
 Stefan Kreft, Essen
 Jutta Krellmann, Coppenbrügge
 Peter Kremer, Dortmund
 Daniel Kreutz, Köln
 Hans Jürgen Kröger, Bremen
 Tobias Kröll, Tübingen
 Ulrich Kröpke, Bielefeld
 Prof. Dr. Tobias Kronenberg, Aachen
 Martin Krügel, Hannover
 Dr. Stephan Krüger, Berlin
 Heinrich Krüger, Berlin
 Lothar Krüger, Leipzig
 Reinhard Krüger, Hannover
 Heinz-Jürgen Krug, Rüsselsheim
 Gerrit Krull, Oldenburg
 Stephan Krull, Hannover
 Prof. Dr. Wolfgang Krumbein, Bühren
 Bernd Krumme, Kassel
 Thomas Krumscheid, Herzogenrath
 Werner Krusenbaum, Mülheim

Klaus Kubig, Lübeck
 Werner Kubitz, Salzgitte
 Hajo Kuckero, Bremen
 Michael Kuehn, Münster
 Dr. Hagen Kühn, Stendal
 Dr. Wolfgang Kühn, Berlin
 Stefanie Kümmel, Neuss
 Michael Kugelman, Neu-Ulm
 Marianne Kugler-Wendt, Heilbronn
 Lothar Kuhlmann, Bielefeld
 Dr. Roland Kulke, Brüssel
 Manfred Kunstlewe, Nottuln
 Alfons Kunze, München
 Peter Kurbjuweit, Hameln
 Wilfried Kurtzke, Frankfurt
 Prof. Ingrid Kurz, Hamburg

Winfried Lätsch, Berlin
 Horst Langmaak, Feldkirchen
 Helga Last, Bremen
 Markus Lauber, Köln
 Bernd Lauenroth, Hattingen
 Jörg Lauenroth-Mago, Rätzlingen
 Richard Lauenstein, Lehrte
 Rainer Lehmann, Frankfurt
 Dr. Steffen Lehnendorff, Köln
 Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul
 Bruno Leidenberger, Fellbach
 Dr. André Leisewitz, Weilrod
 Rolf Lemm, Glava, Schweden
 Manfred Lesch, Frankfurt
 Dr. Wolfgang Lieb, Köln
 Prof. Dr. Eberhard Liebau, Hamburg
 Uwe Liebe, Oldenburg
 Christoph Lieber, Hamburg
 Georg Liebl, Leidersbach
 Hartmut Limbeck, Wittmund
 Godela Linde, Marburg
 Beate Lindemann, Rugensee
 Hedi Lindemann, Rugensee
 Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz
 Johannes Linn, Marburg
 Axel Lippek, Bochum
 Wolfgang Lippel, Nienburg
 Hauke Lippert, Bad Oldesloe
 Erik Lippold, Jena
 Gerd Lobodda, München
 Jürgen Locher, Bad Kreuznach
 Jochem Loeber, Übach-Palenberg
 Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
 Dr. Barbara Loer, Bremen
 Walter Lohne, Aachen
 Sabine Lorenz, Lemgo
 Barbara Ludwig, Ober-Ramstadt
 Ulrik Ludwig, Halstenbek

Steffen Lübbert, Kiel
 Prof. Dr. Christa Luft, Berlin
 Walter Lukas, Leonberg
 Jürgen Luschberger, Düsseldorf
 Sibylle Lust, Frankfurt
 Lothar Lux, Herten

Dr. Gerd Maas, Wettengel
 Henry van Maasakker, Nijmegen
 Wolf Mache, Meerbusch
 Gerd Mack, Ulm
 Dr. Jens Maeße, Mainz
 Karl Mai, Halle
 Christiane Makus, Bochum
 Peter Malcherek, Göttingen
 Burkhard Malotke, Mosbach
 Annette Malottke, Koblenz
 Walter Malzkorn, Lohmar
 Frank Mannheim, Hannover
 Dr. Sabine Manning, Berlin
 Axel W. Marek, Wiesbaden
 Manfred Margner, Oldenburg
 Heike Marker, Recklinghausen
 Dr. Peter Marquard, Bremen
 Jochen Marquardt, Hagen
 Prof. Dr. Ralf-M. Marquardt, Lüdinghausen
 Wolfgang Marquardt, Solingen
 Heico Marschner, Bremen
 Christa Martens, Dortmund
 Heinz Martens, Oberhausen
 Dr. Rudolf Martens, Berlin
 Dr. Tomas Martin, Karlsruhe
 Uta Matecki, Klein Vieln
 Martin Mathes, Berlin
 Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg
 Klaus Mehnert, Radolfzell
 Christine Meier, Berlin
 Lars Meier, Bonn
 Marieluise Meier-Scholz, Bremen
 Uwe Meinhardt, Stuttgart
 Dr. Heinz-Rudolf Meißner, Berlin
 Gerhard Meiwald, Neuenkirchen
 Jörg Melz, Hannover
 Helmut Menzel, München
 Xaver Merk, Senden
 Gerhard Mette, Curau
 Jonas Metz, Münster
 Thomas Meyer-Fries, München
 Hans-Josef Michels, Köln-Deutz
 Manuel Michniok, Erlangen
 Jörg Miehe, Göttingen
 Dr. Wolfgang Mix, Berlin
 Prof. Günther Möwes, Dortmund
 Peter Mogga, Stolberg

MEMORANDUM 2013

Annegret Mohr, Bonn
Gerald Molder, Braunschweig
Manfred Moos, Frankfurt
Bernhard Müller, Hamburg
Gregor Müller, Kabelsketal
Norbert Müller, Oberhausen
Petra Müller, Hamburg
Prof. Dr. Klaus Müller, Erlbach-
Kirchberg
Waldemar Müller, Rüsselsheim
Werner Müller, Bremen
Siegfried Müller-Maige, Frankfurt
Marc Mulia, Duisburg
Uwe Myler, Bonn

Jochen Nagel, Groß-Gerau
Dr. Georg Nagele, Hannover
Mike Nagler, Leipzig
Burkhard Naumann, Dresden
Martin Nees, Köln
Hans-Georg Nelles, Düsseldorf
Joachim Neu, Berlin
Bernd Neubacher, Lübeck
Roland Neuhaus, Kiel
Peter Neumaier, Wiesbaden
Dr. Gerd-Erich Neumann, Stralsund
Dieter Nickel, Oldenburg
Wolfgang Niclas, Erlangen
Manfred Nieft, Bremen
Lars Niggemeyer, Hannover
Andreas Nolte, Braunschweig
Fred Nothdurft, Rottweil
Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin

Ralf Oberheide, Springe
Dr. Paul Oehlke, Köln
Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
Rainald Ötsch, Berlin
Hans Oette, Neuenstadt
Jürgen Offermann, Wuppertal
Tobias Orfgen, Helmenzen
Gabriele Osthusenrich, Hannover
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
Stephan Otten, Köln
Alexander Otto, Köln
Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld
Walter Otto-Holtey, Groß-Gerau

Pia Pachauer, Hildesheim
Benjamin Pankow, Duisburg
Heinrich Paul, Schwabach
Dieter Pauly, Düsseldorf
Fritz Peckedrath, Detmold
Klaus Pedoth, Recklinghausen
Josef Peitz, Berlin

Prof. Peter Peschel, Essen
Dr. Emanuel Peter, Rottenburg
Finn Petersen, Schleswig
Ulrich Petri, Stuttgart
Heinz Pfäfflin, Nürnberg
Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn
Dr. Helmut Pfister, Erlangen
Bartholomäus Pfisterer, Öbing
Klaus Pickshaus, Frankfurt
Norbert Pietsch, Oranienburg
Roswitha Pigors-Schumann,
Bremerhaven
Henrik Piltz, Berlin
Fabian Pilz, Hanau
Michael Pilz, Hanau
Rainer Pink, Berlin
Achim Plener, Frankfurt
Dennis Poß, Schmelz
Gisa Prentkowski, Frankfurt
Prof. Dr. Rolf Prim, Schlier
Dieter Prottegeier-Wiedmann, Roth
Dr. Ralf Ptak, Wankendorf
Hans-Georg Pütz, Enger
Erhard Pusch, Esslingen
Dieter Pysik, Walldürn

Gunter Quaißer, Frankfurt
Michael Quetting, St. Ingbert

Silke Raab, Berlin
Mark Rackles, Berlin
Lilo Rademacher, Friedrichshafen
Wolfgang Räsche, Salzgitter
Luthfa Rahman, Wiesbaden
Jens Rannenber, Magdeburg
Dr. Paul Rath, Münster
Oliver Rath, Hünstetten
Heinz Rech, Essen
Alexander Recht, Köln
Matthias Regenbrecht, Stuttgart
Hans-Joachim Reimann, Bremen
Michael Reimann, Königs Wasterkamp
Jörg Reinbrecht, Hannover
Dr. Sabine Reiner, Kleinmachnow
Christian Reischl, München
Prof. Dr. Jörg Reitzig, Mannheim
Carmen Remus, St. Wendel
Herbert Rensing, Blomberg
Thomas Ressel, Kelkheim
Dr. Norbert Reuter, Berlin
Christa Revermann, Berlin
Dr. Edelbert Richter, Weimar
Harald Richter, Alsdorf
Dr. Rainer Riedel, Neustadt

Dr. Karsten Riedl, Essen
 Anne Rieger, Graz
 Siegfried Riemann, Bruchköbel
 Michael Ries, Hannover
 Monika Rietze, Hannover
 Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg
 Juana Riquelme Ahumada, Bielefeld
 Mark Roach, Hamburg
 Wille Robertz, Windeck
 Franz Rockinger, Eichenau
 Marc Rodermund, Köln
 Franz-Josef Röwekamp, Münster
 Günter Roggenkamp, Moers
 Sebastian Rohde, Koblenz
 Katharina Roloff, Hamburg
 Dr. Bärbel Rompeltien, Sudwalde
 Sigrid Rose, Bielefeld
 Stephanie Rose, Hamburg
 Eckart Rosemann, Kaarst
 Michaela Rosenberger, Hamburg
 Dieter Rosner, Erlangen
 Dr. Volker Roth, Düsseldorf
 Holger Rottmann, Rüthen
 Albert Rozsai, Düsseldorf
 Anke Rudat, Hagen
 Hans-Peter Rudolph, Vellmar
 Hajo Rübsam, Homberg
 Walter Rüth, Düsseldorf
 Dr. Urs Peter Ruf, Bielefeld

Hermann Sabel, Berlin
 Robert Sadowsky, Gelsenkirchen
 Prof. Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
 Dr. Marion Salot, Bremen
 Bernhard Sander, Wuppertal
 Anne Sandner, Münster
 Günter Sanné, Eschborn
 Michael Sauer, Hamburg
 Ruth Sauerwein, Hagen
 Enzo Savarino, Friedrichshafen
 Zbigniew Sawicki, Voerde
 Günther Schachner, Peiting
 Birgit Schäfer, Berlin
 Ruth Schäfer, Wuppertal
 Dietmar Schäfers, Gelsenkirchen
 Manfred F.G. Schäffer,
 Bad Oeynhausen
 Karl Scheerer, Ulm
 Angela Scheffels, Neuberg
 Gerald Scheidler, Bremen
 Ellen Scherbaum, Lindenberg/Allgäu
 Dr. Egbert Scheunemann, Hamburg
 Dr. Bettina Schewe, Oldenburg
 Werner Schieder, Berlin
 Burkhard Schild, Aachen

Dominik Schirmer, Kiefersfelden
 Dr. Andreas Schlegel, Varel
 Heidi Schlender, Hattingen
 Peter Schlender, Hattingen
 Gudrun Schlett, Groß-Gerau
 Thorsten Schlitt, Berlin
 Uwe Schlüper, Aachen
 Dr. Josef Schmee, Wien
 Dr. Ingo Schmidt, New Westminster, BC
 Gabi Schmidt, Bochum
 Gudrun Schmidt, Frankfurt
 Marlis Schmidt, Salzgitter
 Martina Schmidt, Bremen
 Monika Maria Schmidt, Wissen
 Prof. Dr. Hajo Schmidt, Hagen
 Prof. Dr. Peter Schmidt, Bremen
 Thomas Schmidt, Düsseldorf
 Uwe Schmidt, Biebertal
 Werner Schmidt, Stuttgart
 Horst Schmitthenner, Niedernhausen
 Dr. Olaf Schneider, Stuttgart
 Eberhard Schneider, Bruchsal
 Gerhard Schneider, Ellwangen
 Gottfried Schneider, Hallerndorf
 Günter Schneider, Unna
 Michael Schnitker, Großkarolinenfeld
 Dr. Wolfgang Schober, Bremen
 Andreas Schönfeld, Leipzig
 Wilfried Schollenberger, Heidelberg
 Dieter Scholz, Berlin
 Stefanie Marie Scholz, Berlin
 Christian Schreiner, Oberursel
 Dr. Patrick Schreiner, Hannover
 Birgit Schröder, Hattingen
 Dr. Ursula Schröter, Berlin
 Prof. Dr. Mechthild Schrooten, Berlin
 Florian Schubert, Hamburg
 Katharina Schüler, Marl
 Bernd Schüngel, Berlin
 Andreas Schußler, Bielefeld
 Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf
 Kevin Schütze, Berlin
 Manuel Schuhböck, Burgharhen
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
 Dr. Michael Schuler, Tecklenburg
 Matthias Schult, Detmold
 Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf
 Prof. Dr. Helga Schultz, Berlin
 Hans-Peter Schulz, Wuppertal
 Hartmut Schulz, Neustadt
 Thorsten Schumacher, Hannover
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,
 Berlin
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann,
 Bremen

MEMORANDUM 2013

Sandra Schuster, Berlin
Ingo Schwan, Kassel
Prof. Dr. Jürgen Schwark, Bocholt
Helmuth Schwarz, Münster
Michael Schwarz, Tübingen
Helga Schwitzer, Hannover
Reinhard Schwitzer, Hannover
Prof. Dietmar Seeck, Emden
Prof. Dr. Franz Segbers, Kelkheim
Reinhard Seiler, Lemgo
Gerd Siebecke, Hamburg
Thorsten Sieber, Lehrte
Elke Sieger, Frankfurt
Reinhold Siegers, Mönchengladbach
Friedrich Siekmeier, Hannover
Dr. Ralf Sitte, Berlin
Harry Skiba, Braunschweig
Gert Söhnlein, Kist
Alexander Sohn, Göttingen
Margarete Solbach, Helpsen
Dr. Jörg Sommer, Bremen
Michael Sommer, Hamburg
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
Thomas Sorg, Altbach
Siegfried Späth, Ulm
Georg Sperber, Sulzbach-Rosenberg
Bernd Spitzbarth, Mülsen
Uwe Spitzbarth, Dortmund
Gabriel Spitzner, Düsseldorf
Ralf Spörkel, Freiburg
Götz Spriewald, Köln
Martina Stackelbeck, Dortmund
Andreas Stähler, Niedernhausen
Britta Staffel, Marl
Enrico Stange, Borna
Siegfried Stapf, Brühl
Alfred Staudt, Schmelz
Theo Steegmann, Duisburg
Lars Stegenwaller, Duisburg
Stepan Steiger, Prag
Detlef Steinbach, Hagen
Ellen Steinbach, Hagen
Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
Kurt Stenger, Berlin
Prof. Dr. Brigitte Stepanek, Greifswald
Joh. Renatus Stephani, Aalen
Michael Stier, Düsseldorf
Hans-Dieter Stimpfig, Kassel
Hartmut Stinton, Bremen
Wilfried Stockhaus, Dortmund
Gerd Stodollick, Arnsberg
Volker Ewald Stöckel, Osnabrück
Dr. Ursula Stöger, München
Klaus Störch, Flörsheim
Rüdiger Stolzenberg, Marburg

Dr. Detlev Sträter, München
Manfred Sträter, Dortmund
Johannes Stremme, Kronshagen
Dr. Peter Strutynski, Kassel
Peter Stutz, Oldenburg
Ferdinand Süwolto, Lünen
Prof. Dr. György Széll, Osnabrück

Ingo Tebje, Bremen
Claudia Temps, Klein Grenz
Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig
Ingo Thaidigsmann, Lindenfels
Elke Theisinger-Hinkel, Kaiserslautern
Erika Thiel, Stuhr
Hubert Thiermeyer, München
Ulrich Thöne, Berlin
Andreas Thomsen, Bad Zwischenahn
Frank Thomsen, Wallsbüll
Jan Matthias Threin, Köln
Wolfgang Thurner, Hanau
Michael Tiemens, Idstein
Brigitte Timmer, Duisburg
Dr. Lothar Tippach, Leipzig
Hannelore Tölke, Dortmund
Zayde Torun, Dortmund
Dr. Jutta Träger, Gießen
Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, Berlin
Günter Treudt, Berlin
Albrecht Triller, Eberswalde
Dr. Axel Troost, Leipzig
Antje Trosien, Hersbruck
Uwe Tschirner, Mülheim
Manfred Tybussek, Mülheim/Main

Hüseyin Ucar, Bochum
Alfred Uhing, Muggensturm
Manfred Ullrich, Dortmund
Detlef Umbach, Hamburg
Marco Unger, Stollberg
Sabine Unger, Detmold
Hermann Unterhinninghofen,
Frankfurt
Franz Uphoff, Frankfurt
Dr. Hans-Jürgen Urban, Frankfurt

Dr. Kai Van de Loo, Bochum
Prof. Dr. Fritz Vilmar, Berlin
René Vits, Dresden
Wolfgang Vogel, Erlangen
Willi Vogt, Bielefeld
Dr. Rainer Volkmann, Hamburg
Prof. Dr. Edeltraud Vomberg, Aachen
Bernd Vorlaeufer-Germer,
Bad Homburg v.d. Höhe
Jan Voß, Altenstadt

Karl Voßkühler, Mainz
 Andreas de Vries, Hannover
 Jan de Vries, Hannover
 Reinhard van Vugt, Siegbach

Rainer Wacker, Statensee
 Georg Wäsler, Taufkirchen
 Dr. Alexandra Wagner, Berlin
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
 Gisela Walk, Hamburg
 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
 Dr. Roberta Weber, Frankfurt
 Jan S. Weber, Köln
 Marita Weber, Offenbach
 Werner Weck, Linnich
 Marianne Weg, Wiesbaden
 Doris Wege, Frankfurt
 Ralf Weggenmann, Frankfurt
 Dr. Diana Wehlau, Bremen
 Martin Weick, Rehburg-Loccum
 Benedikt Weihmayr, Hamburg
 Dr. Dr. Hagen Weiler, Göttingen
 Harald Weinberg, Berlin
 Dr. Rolf Weitkamp, Köln
 Hans Günter Weller, Siegen
 Michael Wendl, München
 Klaus Wendt, Heilbronn
 Heinz Georg von Wensiersky,
 Bad Bentheim
 Dr. Dieter Werblow, Dresden
 Alban Werner, Aachen
 Markus Westermann, Bremen
 Ulrich Westermann, Frankfurt
 Prof. Dr. Manfred Wettler, Hannover

Gerhard Wick, Geislingen
 Jörg Wiedemuth, Berlin
 Roland Wiegmann, Hamburg
 Margarete Wiemer, Frankfurt
 Angelika Wiese, Düsseldorf
 Michael Wiese, Herne
 Franziska Wiethold, Berlin
 Matthias Wilhelm, Kissenbrück
 Klaus Willkomm-Wiemer, Frankfurt
 Sven Wingerter, Wald-Michelbach
 Thomas Winhold, Frankfurt
 Arne Winkelmann, Wülfrath
 Günter Winkler, Bamberg
 Burkhard Winsemann, Bremen
 Johannes Wintergerst, Queidersbach
 Darijusch Wirth, Nienburg
 Sabrina Wirth, Nienburg
 Carsten Witkowski, Offenbach
 Prof. Dr. Gerhard Wittich, Berlin
 Viktor Wittke, Peine
 Herbert Wöhlrl, Abensberg
 Bianca Wohlfart, Frankfurt
 Hans-Otto Wolf, Dortmund
 Harald Wolf, Berlin
 Jürgen Wolf, Braunschweig
 Prof. Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin
 Rüdiger Wolff, Berlin
 Petra Wolfram, Hattingen
 Susanne Wrona, Marburg
 Stefan Würzbach, Frankfurt
 Michael Wüst-Greim, Wiesbaden
 Dr. Beatrix Wupperman, Bremen

Wilhelm Zachraj, Dorsten
 Karl-Friedrich Zais, Chemnitz
 Elke Zetl, Gauting
 Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
 Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Wiesbaden
 Norbert Zirnsak, Obertheres
 Kay Zobel, Lälendorf
 Dietmar Zoll, Rostock
 Thomas Zwiebler, Peine

II. Langfassung des MEMORANDUM

1 Im Schatten der Krise

Angesichts ungelöster Probleme bleibt die weltwirtschaftliche Entwicklung schwach. Vor allem der Euroraum wurde durch eine strikte Austeritätspolitik in die Rezession getrieben. Die Finanzkrise hat die Produktionsökonomie erfasst. Getragen wurde das Wachstum auch 2012 vor allem durch den Außenhandel. Die weltweiten Exporte haben den Nachfrageausfall aus der Eurozone überkompensiert.

Eine von den Wirtschaftsforschungsinstituten erwartete leichte Belebung im Verlauf des Jahres 2013 setzt eine Stärkung der privaten Konsumnachfrage voraus. Eine solche Entwicklung ist keineswegs sicher, und sie würde zu keinem nennenswerten Abbau der Arbeitslosigkeit führen. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert einen anderen Entwicklungspfad zur Stabilisierung der Konjunktur: ein kräftigeres, nachhaltiges Wachstum, das dazu genutzt wird, soziale und ökologische Probleme zu lösen. Das erfordert eine grundlegende Korrektur bei den Verteilungsrelationen des Volkseinkommens.

Ein europaweiter Marshallplan mit öffentlichen Investitionen in eine nachhaltige Energieversorgung, in Bildung und die Modernisierung der Infrastruktur, finanziert aus einem gerechteren und ertragreichen Steuersystem, wäre ein erster Schritt auf einem alternativen Entwicklungspfad.

Die weltweite wirtschaftliche Entwicklung bleibt schwach. Grundlegende Probleme, die 2008 in die Krise geführt haben, sind nicht überwunden. Vor allem die Verteilungsrelation, die Kapitaleinkommen und Unternehmen begünstigt, schwächt die private Nachfrage. Flossen vor der Krise überschüssige Gewinne, für die keine rentablen Investitionschancen gesehen wurden, in die Finanzmarktsphäre ab, ist dieser Weg heute eingeschränkt. Auch die Finanzmärkte bieten nicht in ausreichendem Maße rentable Anlagemöglichkeiten. Im Zentrum der Krise steht die Eurozone. Die Umwandlung privater Schulden in

öffentliche, Konstruktionsfehler der Währungsunion und eine strikte Austeritätspolitik haben hier die Situation verschärft (vgl. auch Kapitel 6). Auf der Jahrestagung des IWF im Herbst 2012 stand die Sorge, dass die Eurokrise die gesamte Weltwirtschaft massiv belasten könnte, im Mittelpunkt der Debatten. Derzeit ist weltweit allerdings kurzfristig nicht mit einer Zuspitzung der Krise zu rechnen.

Die Lage stellt sich aber in den einzelnen Weltregionen sehr unterschiedlich dar. Globaler Wachstumstreiber sind nach wie vor die Schwellenländer, auch wenn das Wachstum dort nicht mehr so hoch ist wie in den vergangenen Jahren. Das gilt vor allem für China, wo die Wirtschaftsleistung 2011 um 9,2 Prozent gestiegen war. In den Prognosen für dieses und das nächste Jahr wird zwar eine Abschwächung erwartet, aber die Schwellenländer wachsen weiter sehr dynamisch. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die verringerten Wachstumsraten beispielsweise in China nicht nur den geschrumpften Exporten in die Eurozone geschuldet, sondern auch die Folge einer restriktiveren Wirtschaftspolitik sind. Damit sollte eine Überhitzung der Ökonomie verhindert und die Inflation gebremst werden.

Inzwischen ist in vielen aufstrebenden Volkswirtschaften Asiens und Lateinamerikas die Geld- und Finanzpolitik wieder deutlich expansiver ausgerichtet. Vor allem in China und Brasilien deuten einige Frühindikatoren erneut auf ein stärkeres Wachstum hin. Prinzipiell ist von einer eher stabilen Entwicklung in diesen Ländern auszugehen, da die nachholende Industrialisierung weitergehen wird und konjunkturelle Schwankungen nicht so stark durchschlagen werden. Allerdings nehmen auch die Umweltprobleme zu und verlangen ebenfalls einen nachhaltigen Entwicklungsweg.

Auch die USA zeigen gegenwärtig ein recht robustes Wachstum. Die aktuellen Arbeitsmarktdaten sind besser ausgefallen als erwartet, die industrielle Produktion steigt an und wird von einem starken privaten Konsum und starken Investitionen getragen. Auch auf dem Immobilienmarkt zeigen sich erstmals seit längerer Zeit leichte Erholungstendenzen. Der IWF erwartet für 2013 deshalb ein Wachstum von 2,0 Prozent. Doch diese optimistische Einschätzung steht auf einem politisch schwankenden Grund. Belastungen sind weiterhin aus der

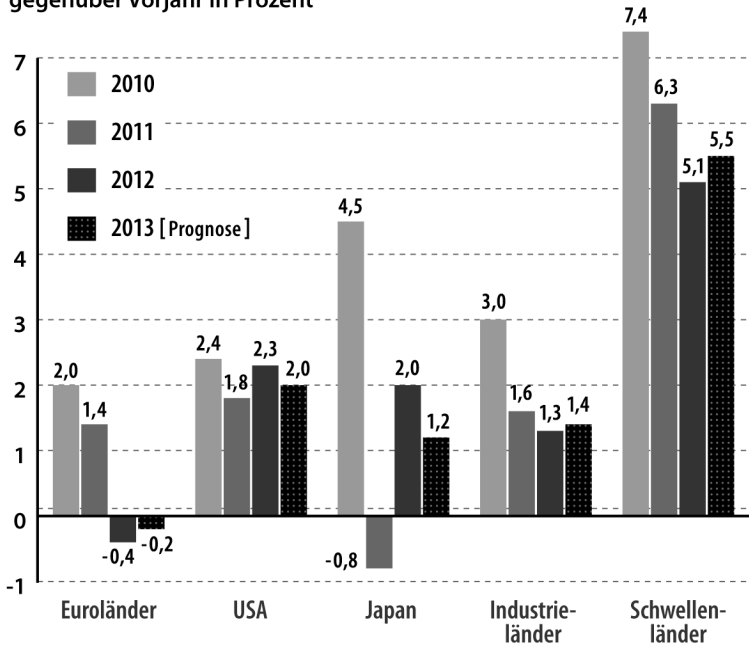
„Fiscal Cliff“ zu erwarten. Zum Jahreswechsel 2012/2013 waren umfangreiche Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen vorgesehen, die zu einem kontraktiven Effekt von vier Prozent des BIP geführt hätten. In einem ersten Kompromiss wurden die Maßnahmen um zwei Monate verschoben. Inwieweit dauerhafte Regelungen die „Fiscal Cliff“ tatsächlich abmildern und was das für die weitere wirtschaftliche Entwicklung bedeutet, bleibt abzuwarten. Die Konjunkturaussichten für die USA sind von erheblicher Unsicherheit geprägt.

Der Wiederaufbau nach der Katastrophe in Fukushima gab der japanischen Wirtschaft einen kurzen, aber kräftigen Wachstumsschub. Davon ist nichts mehr zu spüren, die wirtschaftlichen Aussichten hatten sich im Herbst letzten Jahres dramatisch verschlechtert. Im September 2012 war die Industrieproduktion um über acht Prozent geringer als im September 2011. Die politische Auseinandersetzung mit China um die Hoheitsrechte über eine Inselgruppe kann sich zudem zu einem massiven Handelsstreit ausweiten und die Konjunktur zusätzlich belasten. Die neue japanische Regierung stemmt sich mit Macht gegen diese Entwicklung. Sie hat Anfang Januar 2013 ein Konjunkturprogramm über 87 Milliarden Euro beschlossen. Über Anreize für private Investitionen sollen mit diesem Programm insgesamt 175 Milliarden Euro bewegt werden. Es ist das größte Konjunkturprogramm seit 2008. Die japanische Regierung will damit das Wachstum in diesem Jahr auf zwei Prozent anheben. Um die Deflationstendenzen zu überwinden, hat die Regierung auch erstmals ein Inflationsziel – ähnlich wie die EZB – von zwei Prozent beschlossen.

Das Programm wird zweifellos zu einer wirtschaftlichen Stimulierung führen, es ist aber auch nicht unproblematisch. Das liegt zum einen an seiner Struktur: Außer sinnvollen Ausgaben für die Infrastruktur sieht es auch Subventionen für die Exportindustrie und die Finanzierung von Rüstungsprogrammen vor. Diese Ausgaben haben keine nachhaltigen Effekte für die japanische Ökonomie. Zum anderen ist Japan bereits jetzt mit über 200 Prozent des BIP extrem hoch verschuldet, weit höher als beispielsweise Griechenland. Allerdings ist der japanische Staat vor allem bei Inländerinnen und Inländern verschuldet. Das hat bisher zu extrem niedrigen Zinsbelastungen geführt.

Weltweite Wachstumsraten

Veränderung des Bruttoinlandsprodukts (real)
gegenüber Vorjahr in Prozent



Quelle: IWF, Januar 2013 (2013: Prognose)

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

Aktuell werden zehnjährige japanische Staatsanleihen mit 1,0 Prozent per annum verzinst, dreijährige Anleihen sogar nur mit einem Zinssatz von 0,1 Prozent. Auch die Notenbank hat sich gegen eine drohende Rezession gestemmt. Sie kauft verstärkt Staatsanleihen an. Doch bei einem Zinsniveau von praktisch Null ist es fraglich, ob die zusätzliche Liquidität tatsächlich die wirtschaftliche Entwicklung stimulieren kann. Erklärtes Ziel der expansiven Maßnahmen ist es auch, den Wechselkurs des Yen zu drücken. Das Risiko, damit einen weltweiten Abwertungswettlauf einzuläuten, ist nicht zu übersehen. Das Programm wird aber

zu Wachstumseffekten in diesem Jahr führen. Unter Berücksichtigung der aktuellen Maßnahmen dürfte die Prognose des IWF mit einem Wachstum von 1,2 Prozent zu pessimistisch ausgefallen sein.

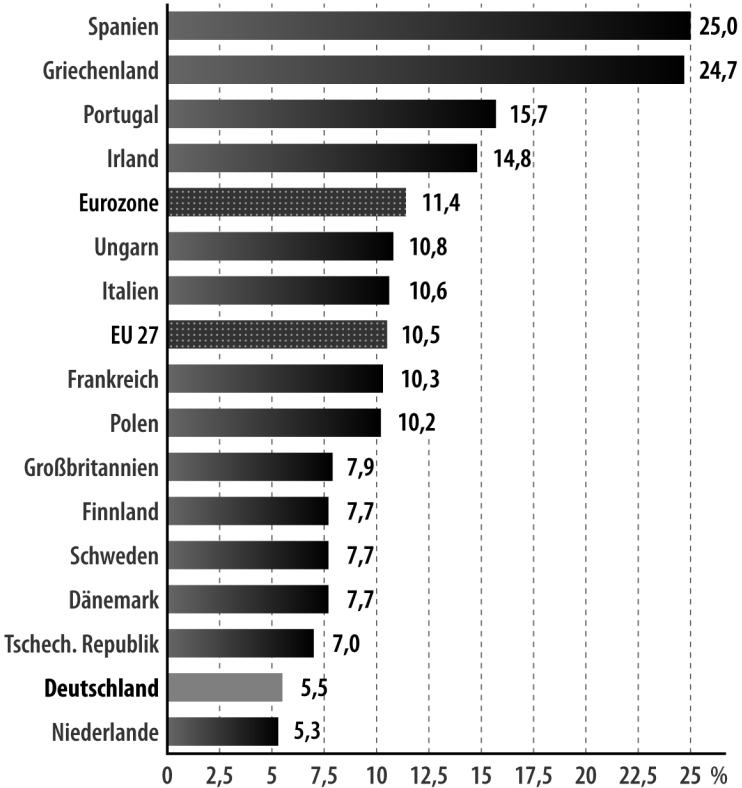
Sorgenkind der internationalen wirtschaftlichen Entwicklung ist Europa und hier vor allem die Eurozone, die sich in der Rezession befindet. Vor allem die südeuropäischen Krisenländer haben mit einer stark schrumpfenden wirtschaftlichen Leistung zu kämpfen. Nach dem Herbstgutachten der Gemeinschaftsdiagnose sollte das BIP im Jahr 2012 in Griechenland um 6,5 Prozent schrumpfen, in Portugal um 2,9 Prozent, in Italien um 2,3 Prozent und in Spanien um 1,5 Prozent. Vor allem in Griechenland ist seit dem Beginn der Krise das BIP um ein Fünftel zurückgegangen. Die Euro- und Finanzmarktkrise hat in diesen Ländern die Realökonomie erfasst. Die Politik der Krisenbekämpfung über Kürzungen bei öffentlichen Ausgaben, Löhnen und Sozialausgaben hat die Krise sogar noch massiv verschärft. Dabei werden auch die Kernländer der Eurozone in Mitleidenschaft gezogen: Die französische Wirtschaft stagniert, auch Finnland ist im zweiten Quartal 2012 ins Minus gerutscht.

Die Krise hat zu einer dramatischen Situation auf dem Arbeitsmarkt geführt, die sich weiter verschärft. Im September 2012 stieg die Zahl der Arbeitslosen in den Euroländern auf 18,5 Millionen. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 11,5 Prozent. Vor allem für Jugendliche gibt es in den Krisenländern keine Perspektiven mehr. Trauriger Spitzenreiter ist dabei Spanien, wo die Jugendarbeitslosigkeit auf 54 Prozent gestiegen ist.

Die von der EU den Krisenländern aufgedrückte Austeritätspolitik weist keinen Weg aus dem Teufelskreis von Banken-, Staatsschulden- und makroökonomischer Krise. Eine Troika aus Europäischer Kommission, EZB und IWF wacht über die Einhaltung der Auflagen. Die Binnennachfrage in den Krisenländern wird stranguliert. Angestrebt wird eine Ausrichtung der Ökonomien am deutschen Vorbild mit einer starken Exportorientierung. Die drastische Senkung von Löhnen und Sozialleistungen soll die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Krisenländer verbessern. Da eine solche Strategie in der Eurozone schon rein logisch nicht funktioniert – es können nicht alle Überschüsse erwirt-

Arbeitslosenquoten 2012

in Prozent, standardisierte (international vergleichbare) Werte
nach ILO-Konzept



Quelle: AMECO/EU-Kommission.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

schaften –, zielt die Strategie vor allem auf den weitweiten Export. Langfristig kann ein solches Kalkül nicht aufgehen. Selbst wenn sich entsprechende Exporterfolge einstellen würden, wäre eher eine Gegenreaktion anderer Staaten, auch mit wachsendem Protektionismus, zu

erwarten. Eine Abkehr von der neoliberalen Austeritätspolitik wird gleichwohl nicht einmal in Erwägung gezogen, trotz der desaströsen Ergebnisse dieser Politik.

Einzig die Europäische Zentralbank versucht mit einer großzügigen Liquiditätsversorgung gegenzusteuern. Durchaus mit Erfolg: Schon die Ankündigung, notfalls unbegrenzt Staatsanleihen von Krisenländern zu erwerben, hat die Situation an den Finanzmärkten spürbar beruhigt. Die Zinssätze spanischer und italienischer Staatsanleihen konnten deutlich gesenkt werden. Selbst die Ratingagenturen, die mit ihren Ratings zur Zuspitzung der Krise in Europa erheblich beigetragen haben, erwarten für 2013 eine deutliche Beruhigung der Lage. Solche Einschätzungen sollte man allerdings nicht überbewerten, denn die Fehleinschätzungen der Ratingagenturen haben sich in allen Phasen der Krise gezeigt. Es bleiben Risiken, weil grundlegende Probleme nicht gelöst sind. Doch die Gefahr einer weiteren dramatischen Eskalation der Krise ist derzeit deutlich kleiner als noch vor einem Jahr. Mit der Geldpolitik allein können in der derzeitigen Lage keine Wachstumsimpulse gesetzt werden. Billiges und reichlich zur Verfügung stehendes Geld schafft keine Nachfrage nach Produkten. Auch neue Instrumente der Geldpolitik, das „quantitative easing“, können die asymmetrische Wirkung der Geldpolitik nicht überwinden. Eine restriktive Geldpolitik dämpft die wirtschaftlichen Aktivitäten unmittelbar, eine expansive Geldpolitik kann nur die Rahmenbedingungen verbessern.

Das hat in Europa dazu geführt, dass die Finanzmärkte zwar nicht die grundlegenden Probleme überwunden, sich aber dennoch deutlich stabilisiert haben. Irland wird sich wahrscheinlich in Kürze wieder vollständig über die Kapitalmärkte refinanzieren können. Gleichzeitig hat sich an der realen ökonomischen Krise nichts geändert. Für dieses Jahr erwartet der IWF die Fortdauer der Rezession mit einem Rückgang des BIP von 0,2 Prozent für die Eurozone. Diese Annahme ist eher noch optimistisch. Der Einkaufsmanagerindex für die Eurozone ist zwar in jüngster Zeit wieder gestiegen, er bleibt aber unter der Schwelle von 50 Punkten. Das deutet auf eine anhaltend schwierige wirtschaftliche Lage hin. Eine Wende aus der Krise heraus ist nicht absehbar.

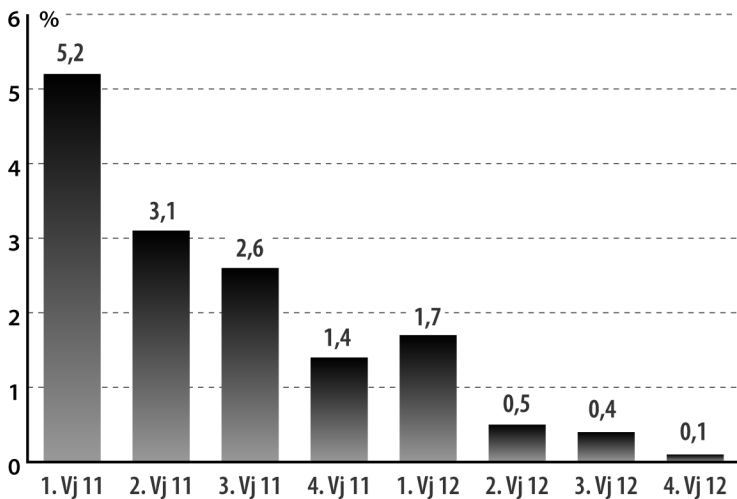
Deutschland trotzt bisher der wirtschaftlichen Krise Europas. Zwar

hat auch hierzulande die wirtschaftliche Dynamik im Verlauf des vergangenen Jahres stark nachgelassen, doch im europäischen Vergleich ist die Lage in Deutschland deutlich stabiler.

Nach einem überraschend starken ersten Quartal 2012 verlief die Entwicklung auch im zweiten und dritten Quartal robust. Die Ergebnisse werden dabei durch Kalenderfaktoren (Schaltjahr, Lage der Osterfeiertage) verzerrt. Kalenderbereinigt lag das reale Wachstum im ersten Quartal bei 1,2 und im zweiten Quartal bei 1,0 Prozent. Im vierten Quartal hat die Wirtschaft faktisch stagniert, gegenüber dem Vorquartal ist das BIP sogar um 0,6 Prozent geschrumpft. Im ganzen Jahr 2012 ist das BIP real um 0,7 Prozent gestiegen.

Abnehmendes Wachstum 2011 und 2012

Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem gleichen Vorjahresquartal in Prozent

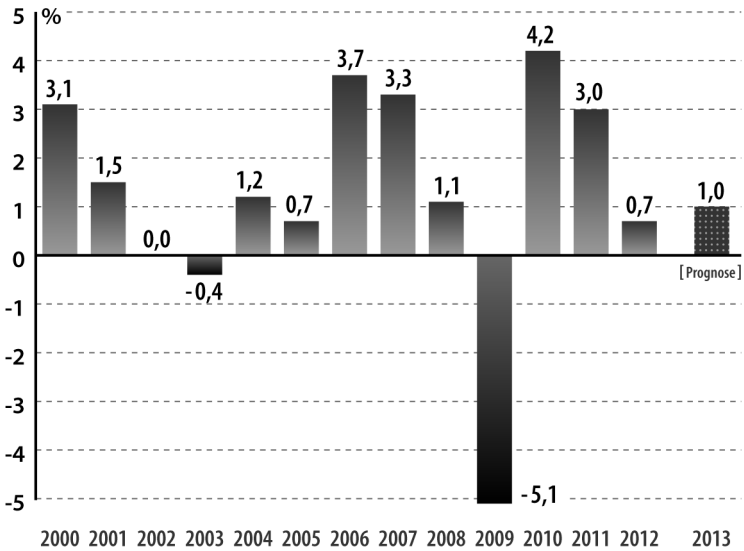


Quelle: Statistisches Bundesamt

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

Wachstumsraten 2000 bis 2013

Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts
gegenüber Vorjahr in Prozent



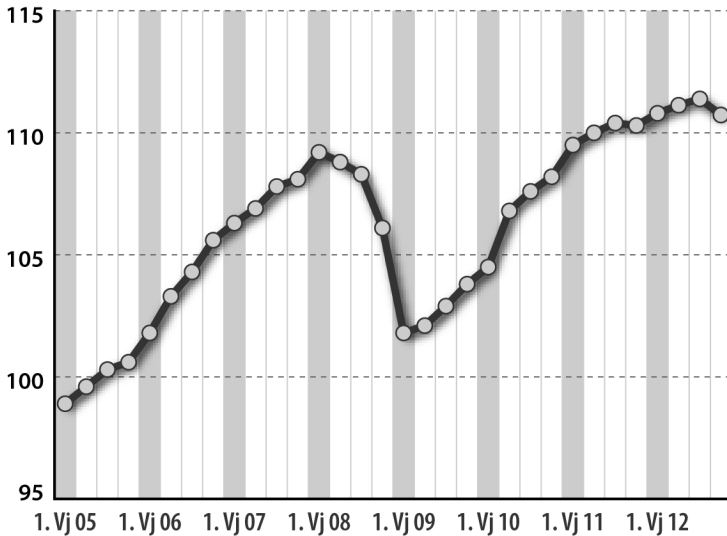
Quelle: Statistisches Bundesamt;
Prognose 2013: Herbstgutachten 2012

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

Das im Vergleich zu den Vorjahren viel schwächere Wachstum stellt eine Normalisierung der Entwicklung dar. Nach dem Kriseneinbruch hatte sich die Konjunktur in einem V-förmigen Verlauf sehr schnell wieder erholt. Dieser Aufholprozess ist abgeschlossen. 2011 übertraf das BIP den höchsten Vorkrisenstand. Seitdem ist die deutsche Ökonomie wieder auf einen niedrigeren Wachstumspfad eingeschwenkt, der eher typisch für die Entwicklung hierzulande ist. Die derzeitige relative Stärke im Euroraum darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der deutsche Entwicklungsweg einer einseitigen Exportorientierung langfristig zu stagnativen Entwicklungen geführt hat. Von 2000 bis 2010 betrug das jährliche BIP-Wachstum durchschnittlich gerade einmal ein Prozent!

Wachstumspfad vor und nach der Krise

Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts; Index: 2005 = 100, Vierteljahre 2005 bis 2012; saison- und kalenderbereinigt



Quelle: Statistisches Bundesamt

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

Ein Blick auf die einzelnen Nachfrageaggregate zeigt, weshalb sich Deutschland in diesem Frühjahr noch gegen den europäischen Trend stemmen konnte und wie groß die Risiken einer länger anhaltenden wirtschaftlichen Flaute sind.

Erstaunlich angesichts der Krise im Euroraum ist zunächst der kräftige Wachstumsbeitrag von 1,0 Prozent der Wirtschaftsleistung durch den Außenbeitrag, also den Saldo von Exporten und Importen. Tatsächlich brachen die Exporte in die Krisenländer (im Vergleich zu 2011, nicht preisbereinigt) kräftig ein: Italien: -9,8 Prozent, Spanien: -10,4 Prozent, Portugal: -11,6 Prozent, Griechenland: -7,5 Prozent. In die übrigen Länder der Eurozone stiegen die Ausfuhren nur verhal-

Wachstum

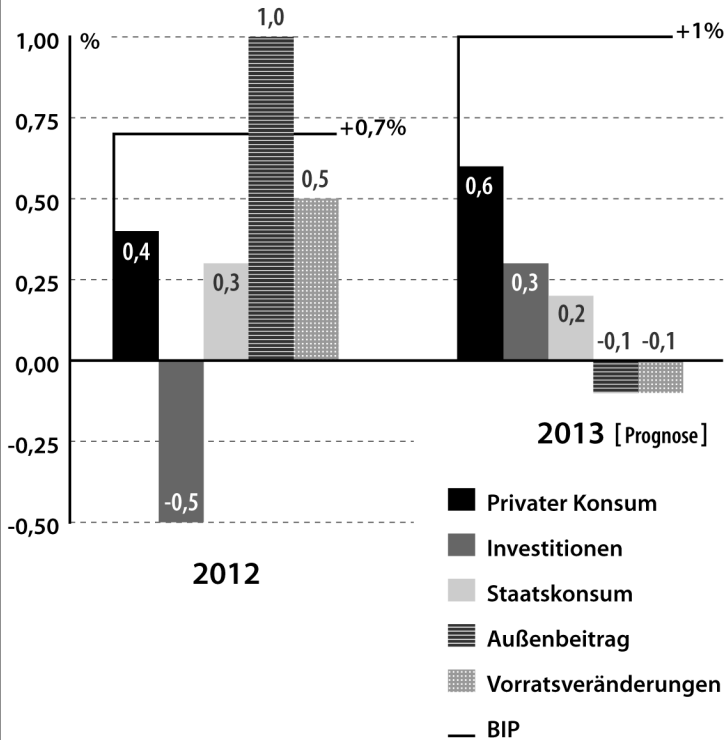
Wachstum ist die Veränderung des Bruttoinlandprodukts im Vergleich zur Vorperiode in Prozent. In der Regel wird dieses Wachstum preisbereinigt als Kettenindex ausgewiesen. Auf der Verwendungsseite der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung setzt sich das BIP aus den Aggregaten Konsum (staatlich und privat), Investitionen (staatlich und privat) und dem Außenbeitrag (Exporte von Waren und Dienstleistungen abzüglich Importe von Waren und Dienstleistungen) zusammen.

Natürlich lässt sich auch das Wachstum (die Veränderung) der einzelnen Aggregate im Zeitablauf bzw. im Konjunkturverlauf beobachten. Doch damit lässt sich nicht erfassen, wie stark die einzelnen Aggregate zum Wachstum (oder zum Rückgang) der gesamten Ökonomie beigetragen haben. Denn die einzelnen Aggregate haben ein sehr unterschiedliches Volumen. Das mit Abstand größte Aggregat sind die privaten Konsumausgaben; 2012 betrugen sie 1,5 Billionen Euro. Im Vergleich dazu war der Außenbeitrag mit 151 Milliarden Euro relativ bedeutungslos. Aussagekräftiger ist es deshalb, die einzelnen Aggregate entsprechend ihrem Umfang zu gewichten. Dann kommt man zu Wachstumsbeiträgen. Diese Wachstumsbeiträge sagen aus, mit wie vielen Prozentpunkten die Veränderung des einzelnen Aggregates zur Veränderung des gesamten BIP beigetragen hat.

ten, sodass die Exporte in die Eurozone im Jahr 2012 insgesamt um 2,2 Prozent zurückgingen. Die große Wachstumsdynamik entstammte den weltweiten Ausfuhren. Die Exporte in die USA stiegen um 17,7 Prozent, nach China um 2,7 Prozent, nach Russland um 10,4 Prozent und nach Japan um 13,1 Prozent. Insgesamt nahmen die Importe schwächer zu als die Exporte, sodass aus dem Außenhandel der kräftige Wachstumsbeitrag von 1,0 Prozentpunkten resultiert. Der Außenhandels-

Wachstumsbeiträge

... der Nachfragekomponenten zum realen Bruttoinlandsprodukt
in Prozentpunkten



Quelle: Statistisches Bundesamt,
Prognose 2013: Herbstgutachten 2012

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

überschuss betrug 188 Milliarden Euro, das ist der zweithöchste Wert (nach 2007) in der Geschichte der Bundesrepublik. Profitiert hat die deutsche Exportwirtschaft dabei kurzfristig von einem sinkenden Eurokurs, der die preisliche Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten verbessert hat. Schon lange sieht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirt-*

schaftspolitik diese Entwicklung kritisch. Langfristig wird es nicht möglich sein, ständig wachsende Exportüberschüsse zu erzielen.

Angesichts der unsicheren internationalen Lage und der rückläufigen Ausfuhren in die Eurozone ist die Entwicklung des Außenhandels unsicher. Ein weiterer Anstieg des deutschen Außenhandelsüberschusses ist gegenwärtig eher unwahrscheinlich. Diese Einschätzung findet sich auch in der Herbstprognose der Gemeinschaftsdiagnose der Forschungsinstitute (GD). Darin wird für 2013 ein negativer Wachstumsbeitrag von 0,1 Prozentpunkten aus dem Außenhandel erwartet. Eurokrise und schwächere Weltkonjunktur drohen der deutschen Exporttralle zumindest ein vorläufiges Ende zu setzen. Sicher ist das aber keineswegs. Nachdem derzeit die konjunkturellen Aussichten für weite Teile der Welt eher wieder besser geworden sind, kann auch dieses Mal der Exportmotor die Triebkraft für die wirtschaftliche Entwicklung werden. Das wäre jedoch nicht unbedingt eine positive Entwicklung. Denn wachsende Ungleichgewichte im Außenhandel führen früher oder später zu krisenhaften Entwicklungen, die nicht wünschenswert sind. Auch bei der Weltwirtschaftskrise 2008 waren die Ungleichgewichte ein wichtiger Teil der Krisenursache.

Der private Konsum war im Jahr 2012 der zweite Wachstumsfaktor für die Konjunktur, wenn auch nicht im gleichen Umfang wie der Außenhandel, sondern nur mit einem Wachstumsbeitrag von 0,4 Prozent. Kräftiger steigende Löhne und Gehälter und eine zunehmende Beschäftigung haben diese Entwicklung ermöglicht. Viele Tarifabschlüsse im letzten Frühjahr, auch in kleineren Branchen, hatten einen Umfang von 3,5 Prozent und mehr. Das hat dazu geführt, dass die Bruttostundenlöhne um 3,2 Prozent gestiegen waren. Ein Lohnanstieg, der höher als der verteilungsneutrale Spielraum lag und damit tatsächlich die Kaufkraft der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gesteigert hat. Die aktuelle Entwicklung kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Lohnquote in Deutschland in der Vergangenheit in einem beispiellosen Umfang zurückgegangen ist. Steigende Löhne und eine tatsächlich steigende Beschäftigung – mit einer leichten Zunahme des Arbeitsvolumens der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer um 0,6 Prozent im Jahr 2012 – haben zu einem realen Anstieg sowohl der Massen-

einkommen als auch des verfügbaren Einkommens geführt. Bei einer konstanten Sparquote hat das zu einer steigenden Konsumnachfrage geführt. 0,4 Prozentpunkte sind bei Berücksichtigung der Tatsache, dass der private Konsum das mit Abstand größte Nachfrageaggregat ist, nur ein sehr bescheidener Anstieg. Darin zeigt sich die langfristig viel zu geringe Dynamik bei der Lohnentwicklung. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat immer wieder die grundsätzliche Bedeutung steigender Masseneinkommen für die konjunkturelle Entwicklung aufgezeigt. Für ein stärkeres, aus der Binnennachfrage gespeistes Wachstum ist die Lohnquote nach wie vor viel zu gering.

Ein weiter zunehmender privater Konsum ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass aus der konjunkturellen Abschwächung im Herbst 2012 keine Rezession wird. In der Herbstprognose der Forschungsinstitute (Gemeinschaftsdiagnose, GD) wird eine solche Entwicklung erwartet. Der Wachstumsbeitrag des privaten Konsums wurde darin für 2012 allerdings – wie schon mehrmals – überschätzt (vgl. zur regelmäßigen Überschätzung des privaten Konsums MEMORANDUM 2011, S. 72 ff.); 2013 soll er 0,6 Prozentpunkte ausmachen. In der Erwartung der GD wird er der wichtigste Wachstumsfaktor im Jahr 2013 und trägt wesentlich dazu bei, dass sich im Jahresverlauf die wirtschaftliche Situation verbessert und auf das Jahr gerechnet ein Wachstum des BIP von einem Prozent erzielt werden kann. Die Bedingungen dafür sind allerdings nicht günstig. Die schwieriger werdende Wirtschaftslage schlägt langsam auf den Arbeitsmarkt durch, die saisonbereinigten Arbeitslosenzahlen steigen wieder an. In den Betrieben werden Arbeitszeitkonten zurückgefahren, teilweise denken Unternehmen an Kurzarbeit. Unter diesen Umständen ist wieder von einem Rückgang des Arbeitsvolumens auszugehen. Auch die Lohnentwicklung dürfte eher wieder schwächer werden. Sollten diese Trends sich verstärken, wäre nicht absehbar, woraus ein weiterer Anstieg der Kaufkraft als Basis für eine Zunahme des privaten Konsums sich speisen sollte.

Ausgesprochen schwach war und ist die Investitionstätigkeit. Sowohl die Bau- als auch die Ausrüstungsinvestitionen gingen 2012 zurück und hatten einen negativen Wachstumsbeitrag. Das drückt die Verunsicherung über die weitere wirtschaftliche Entwicklung aus.

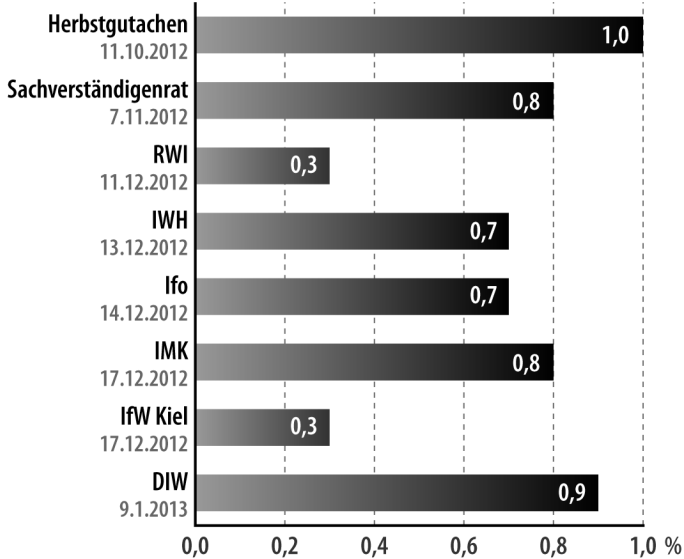
Unternehmen verschieben Investitionsentscheidungen. Das liegt an der unsicheren Situation auf den Finanzmärkten, aber auch an den schrumpfenden Auftragseingängen und der schwächer werdenden Kapazitätsauslastung. In einer solchen Situation sind auch geringe Refinanzierungskosten über niedrige Zinssätze kein ausreichender Anreiz für mehr Investitionen. Rückläufige Ausrüstungsinvestitionen sind ein typischer Krisenindikator. Die GD erwartet für 2013 zumindest eine Stabilisierung des Investitionsniveaus. Ob das erreicht werden kann, hängt auch davon ab, ob die Wachstumserwartungen der Unternehmen wieder zunehmen.

Die Bundesregierung ist nicht bereit, mit fiskalpolitischen Impulsen die Wirtschaftsentwicklung zu stützen. Konjunkturprogramme sind nicht zu erwarten. Aber auch die europaweit aggressiv eingeforderte Kürzungspolitik wird national nicht betrieben. Die derzeit noch kräftig sprudelnden Steuereinnahmen, die nach der neusten Steuerschätzung erstmals das Rekordniveau von mehr als 600 Milliarden Euro erreichen werden, erlauben einen Konsolidierungskurs ohne Einschnitte bei den Staatsausgaben. Im Jahr 2012 leistete der Staatsverbrauch deshalb einen kleinen Wachstumsbeitrag von 0,3 Prozentpunkten. Die GD prognostiziert, dass dies auch 2013 der Fall sein wird. Im Jahr der Bundestagswahl sind kräftige Einschnitte in die Sozialsysteme nicht zu erwarten. Allerdings dürften die Steuereinnahmen sich nicht mehr so günstig entwickeln. Um die Vorgaben der Schuldenbremse, des Fiskalpakts und des Stabilitäts- und Wachstumspakts der EU zu erfüllen, könnte die Bundesregierung sich mittelfristig zu weiteren Konsolidierungsmaßnahmen gezwungen sehen. Dazu könnten auch weitere Ausgaben zur Eurorettung beitragen.

Für 2013 erwarten nur das RWI und das IfW mit einem Plus von 0,3 Prozent eine eher stagnative Wirtschaftsentwicklung. Die meisten Institute sehen nach der schwachen Entwicklung im Winter 2012/2013 eine spürbare Belebung. Über das ganze Jahr gesehen läge das Wachstum dann bei etwas unter einem Prozent, was eine nur mäßig gute Nachricht wäre. Zwar geriete die deutsche Ökonomie nicht in den Krisenstrudel, doch eine solche, wenig dynamische Entwicklung würde nicht reichen, um die Arbeitslosigkeit deutlich zu verringern.

Institutsprognosen für 2013

Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber Vorjahr, in Prozent



Quelle: Prognosen der Institute

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

Die Bedingungen, um zu einer stabileren wirtschaftlichen Entwicklung zu kommen, sind derzeit nicht gegeben. Der Schlüssel zu einem anderen Wachstumspfad liegt in der Verteilung des Volkseinkommens begründet. Bereits Joan Robinson hat in den 1930er und 1940er Jahren in ihrer Wachstumstheorie die sich wandelnde Rolle der Verteilung für den Wachstumsprozess erforscht. In einer Vollbeschäftigungssituation mit ausgelasteten Kapazitäten führt eine möglichst ungleiche Verteilung zu einem hohen Wachstum. Die geringe Massenkaufkraft und eine große Ersparnis ermöglichen viele Investitionen. In einer Situation mit Arbeitslosigkeit und nicht ausgelasteten Kapazitäten dagegen begrenzt eine ungleiche Verteilung das Wachstum. Hohe Einkommen haben eine

große Sparneigung, deshalb fehlt es an kaufkräftiger Nachfrage. Eine gleichere Verteilung der Einkommen steigert dagegen die Einkünfte der Massen, die ihr Geld weitgehend konsumieren.

Inzwischen herrscht seit über 30 Jahren Massenarbeitslosigkeit. Das bedeutet, die Kapazitäten – zumindest die der Arbeitskraft – sind nicht ausgelastet. Zugleich hat diese Situation die Möglichkeiten für Lohnsteigerungen begrenzt (vgl. Kapitel 2, Tabelle 4), was zusammen mit der Deregulierung der Finanzmärkte und einem erheblichen Abbau der Sozialleistungen im Rahmen der Agenda 2010 zu einer Verschiebung der Einkommensverteilung geführt hat. Immer größere Einkommen konzentrieren sich auf einen immer kleineren Teil der Bevölkerung. In der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte wurde dies immer wieder unter sozialpolitischen Gesichtspunkten skandalisiert und als Ungerechtigkeit wahrgenommen. Die ökonomische Bedeutung wurde lange unterschätzt, die Erkenntnisse Robinsons wurden kaum beachtet. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* gehörte immer zu denjenigen, die gegen den ökonomischen Mainstream, der Ungleichheit als Wachstumsfaktor betrachtet, vor den Folgen dieser Entwicklung gewarnt hat. Ungleichheit führt zu einer geringen Konsumnachfrage. Das bremst langfristig auch die Investitionstätigkeit.

Inzwischen erkennen immer mehr Ökonominen und Ökonomen die Folgen einer zu schwachen Entwicklung der Masseneinkommen. „Ich habe [...] gezeigt, dass wir einen hohen Preis für die Ungleichheit zahlen, die unsere Volkswirtschaft in zunehmendem Maße durch ein Nachlassen von Produktivität, Effizienz und Wachstum sowie durch einen Zuwachs an Instabilität belastet [...]. Es wurde deutlich, auf wie vielen Kanälen sich die negativen Auswirkungen der Ungleichheit bemerkbar machen. Doch letztlich geht es immer um eines, wie in einer Reihe von Ländern über längere Zeiträume erhobene empirische Befunde bestätigen: Ein höheres Maß an Ungleichheit geht (wenn alle anderen relevanten Faktoren konstant bleiben) mit niedrigerem Wachstum einher.“ (Stiglitz 2012: Der Preis der Ungleichheit, München, S. 166)

Aber vom Selbstlauf des Marktes ist keine bessere Entwicklung zu erwarten. Im Gegenteil: Unter den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen verschärft sich die Verteilungssituation, und die Wachs-

tumsperspektiven bleiben hinter den objektiven Möglichkeiten zurück. Ganz abgesehen von den strukturellen Problemen dieser Entwicklung. Sie beruht auf einem Wachstum, das nicht dazu genutzt wird, soziale und ökologische Probleme zu lösen.

Ein anderer Entwicklungspfad setzt eine europaweite Abkehr von der Austeritätspolitik voraus. Ein europäischer Marshallplan mit öffentlichen Investitionen in eine nachhaltige Energieversorgung, in Bildung und die Modernisierung der Infrastruktur, finanziert aus einem gerechteren und ertragreichen Steuersystem, wäre der erste Schritt auf einem solchen alternativen Entwicklungspfad. Verbunden mit einer anderen Architektur der Finanzmärkte, einer Ausweitung der sozialen Sicherungssysteme und einer Demokratisierung der Wirtschaft könnte er zur Überwindung der Eurokrise führen und auch der deutschen Konjunktur zu einer völlig neuen Dynamik verhelfen. Gleichzeitig könnte damit der ökologische Umbau der europäischen Industriegesellschaften eingeleitet werden.

Ein neuer Marshallplan?

Die Forderung nach einem Marshallplan zur Überwindung der Eurokrise leitet sich aus dem European Recovery Program (ERP) der USA ab. Landläufig wurde dieses Programm nach dem US-amerikanischen Außenminister George C. Marshall benannt, auf dessen Initiative es zurückging. Von April 1948 bis Dezember 1952 erhielten 16 Westeuropäische Länder für den Wiederaufbau Mittel aus dem Marshallplan. Die Hilfen bestanden aus Krediten, Rohstoffen, Lebensmitteln und Waren. Insgesamt finanzierten die USA Unterstützungsleistungen von knapp 14 Milliarden US-Dollar. Die meisten Mittel flossen nach Großbritannien (3,5 Milliarden US-Dollar), Frankreich (2,8 Milliarden US-Dollar) und Westdeutschland (1,4 Milliarden US-Dollar). Zur Verwaltung der Mittel wurde in Deutschland die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gegründet.

Natürlich gibt es gravierende Unterschiede zwischen der heutigen Idee eines neuerlichen Marshallplans und seinem historischen Vorbild. Das Europa der Gegenwart ist nicht von einem verheerenden Krieg zerstört worden. Das Ziel wiederum, im Kalten Krieg die sozialistischen Länder zurückzudrängen (Containment-Politik), war schon damals kritikwürdig und ist heute natürlich gegenstandslos. Aber auch die Parallelen sind offensichtlich. Es geht auch heute darum, mit finanziellen Hilfen die europäischen Ökonomien, die durch Krise und Austeritätspolitik verheert wurden, wieder aufzubauen. Wie groß die Wachstumseffekte des historischen Marshallplans wirklich waren, ist bis heute umstritten. Aber unstrittig ist, dass er ein Anschubfaktor für die bis zum Ende der 1960er Jahre dauernden Nachkriegsprosperität war.

Einen Marshallplan für Europa fordert auch der DGB. Darin wird ein Mix aus institutionellen Maßnahmen, direkten öffentlichen Investitionen, Investitionszulagen für Unternehmen und konjunkturstabilisierenden Konsumanreizen vorgeschlagen. Im Zentrum des Programms stehen ein Umbau und eine Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften mit dem Ziel, energiearm und ressourcenschonend zu arbeiten und so den CO₂-Ausstoß massiv zu reduzieren. Gleichzeitig können damit Millionen neuer Arbeitsplätze entstehen. Das Programm sieht zusätzliche jährliche Investitionen von 260 Milliarden Euro vor, die über eine europaweite Vermögensabgabe und die Einführung einer Finanztransaktionsteuer finanziert werden können.

2 Verteilungskrise auf dem Arbeitsmarkt

Die Arbeitsmärkte in Deutschland haben in den letzten Jahren mehr abhängig Beschäftigte aufgenommen. Auch gingen die registrierten Arbeitslosenzahlen zurück, und die Beschäftigungslücke nahm ab. Doch das Arbeitsvolumen stieg nur unterproportional. Denn die Arbeitszeiten der Beschäftigten haben sich noch weiter auseinanderentwickelt. Einem Zuwachs an Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten mit Wochenarbeitszeiten von unter 15 Stunden steht eine Abnahme von Vollzeitbeschäftigten gegenüber. Unter qualitativen Aspekten haben sich mit der Agenda 2010 die Arbeitsmärkte in Deutschland dramatisch verschlechtert. Es gibt immer mehr prekär Beschäftigte, auf Kosten von Normalarbeitsverhältnissen. Auch über den dualen Ausbildungsmärkten liegt viel Schatten. Mittlerweile arbeitet fast jeder vierte abhängig Beschäftigte im Niedriglohnsektor. Und trotzdem herrscht weiterhin, wenn auch mit regionalen Unterschieden, Massenarbeitslosigkeit bei einem angeblichen Fachkräftemangel. Für den Einzelnen ist Arbeitslosigkeit „ein Anschlag auf die körperliche und seelisch-geistige Integrität“ (Oskar Negt). Gesamtwirtschaftlich sind hohe fiskalische Kosten und Staatsverschuldung die Folge. Hinzu kommen ein fortgesetzter Verfall der Löhne und eine entsprechende Umverteilung zu den Besitzeinkommen – die entscheidende Ursache für Nachfrageausfall in der produzierenden Realwirtschaft und Spekulationsblasen auf den Finanzmärkten.

2.1 Seit fast 40 Jahren Massenarbeitslosigkeit in Deutschland

Die deutschen Arbeitsmärkte sind seit langem im Ungleichgewicht. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die Erwerbslosenquote in Westdeutschland hoch; Ende der 1950er und in den 1960er Jahren sorgten starkes Wirtschaftswachstum und Arbeitszeitverkürzungen von einer

48- auf eine 40-Stunden-Woche für einen stetigen Abbau der Arbeitslosenzahl. Spätestens mit der Weltwirtschaftskrise von 1974/1975 entwickelten sich die Arbeitsmärkte aber wieder zum Schlechteren. Das unterhalb der Produktivitätsraten liegende reale Wirtschaftswachstum wurde nicht durch adäquate Arbeitszeitverkürzungen aufgefangen, sodass mit dem Arbeitsvolumen auch die Zahl der Beschäftigten zurückging und sich überzyklisch eine immer größere Zahl von Dauerarbeitslosen aufbaute. Fritz Vilmar forderte 1977 zu Recht eine „systematische Verknappung des Arbeitskraft-Angebots“ durch Arbeitszeitverkürzungen. Die nachfolgende Einführung der 35-Stunden-Woche für nur einen Teil der Beschäftigten in den 1980er Jahren reichte aber nicht aus. Die Umsetzung dauerte viel zu lange und musste mit kontraproduktiven Arbeitszeitflexibilisierungen sowie Arbeitsverdichtungen für die Beschäftigten teuer erkaufte werden. Die Wiedervereinigung erhöhte die Arbeitslosenzahlen noch einmal drastisch. Und trotzdem wurde es immer stiller in Sachen Arbeitszeitverkürzung. Die Gewerkschaften setzten in den Tarifverhandlungen alles auf die Karte Lohnerhöhungen. Ein großer Fehler. So muss man heute rückblickend feststellen: Gut 60 Jahre Bundesrepublik Deutschland bedeuten fast 50 Jahre Massenarbeitslosigkeit. Eine vollbeschäftigte Wirtschaft hatte die Bundesrepublik nur für wenige Jahre. Arbeitslosigkeit ist zum unappetitlichen Begleiter der so genannten sozialen Marktwirtschaft geworden. Das marktwirtschaftliche System ist offensichtlich nicht in der Lage, allen, die ihre Arbeitskraft anbieten, auch einen Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. Hierin sah übrigens der britische Ökonom John Maynard Keynes das größte Problem in einer Marktwirtschaft. Schafft sie es nicht, dauerhaft für Vollbeschäftigung zu sorgen, so seine Befürchtung, ist ihr Bestand ökonomisch wie sozial infrage gestellt.

Die Unternehmer können bestens mit Arbeitslosigkeit leben. Sie ist ein Disziplinierungsinstrument sowohl für die Beschäftigten als auch für die Arbeitslosen. Unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit leben die Beschäftigten – auch die mit vermeintlich sicheren Arbeitsplätzen und in Regionen mit nur geringen Arbeitslosenquoten wie beispielsweise in Bayern oder Baden-Württemberg – mit der ständigen Angst, in die Erwerbslosigkeit abzurutschen. Die Arbeitslosen

haben Angst, gar keine neue Beschäftigung mehr zu finden oder nur eine, die nicht die Existenz sichert. Diese Angst dominiert heute den Alltag und das Familienleben vieler lohnabhängig beschäftigter Menschen. In Deutschland leidet inzwischen jeder bzw. jede Sechste unter Angst vor Arbeitsplatzverlust. Angst lähmt die Menschen, mindert ihre Kreativität und Leistungsfähigkeit und treibt sie zum Verzicht auf erworbene Rechte in der bloßen Hoffnung, so ihren Arbeitsplatz sichern zu können. Diese Entwicklung hat die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften gegenüber den Unternehmerverbänden nachhaltig geschwächt. So entstand sukzessive der Nährboden für alle möglichen Zugeständnisse bei der Lohnhöhe, der Arbeitszeit, den Arbeitsbedingungen und den Sozialleistungen. Zudem unterstützt die herrschende Politik einseitig das Interesse der Unternehmer an maximalem Profit. Hierfür stehen besonders die Agenda 2010 und die Hartz-Gesetze, die auf eine dauerhafte Spaltung der Gesellschaft in (noch) Beschäftigte und in Arbeitslose abstellt, in „brave“ und in „faule“, „arbeitsunwillige“ Menschen, die selbst an ihrem Schicksal der Erwerbslosigkeit Schuld seien. Dahinter steht das neoliberale Ziel der Umverteilung von den Arbeits- zu den Besitzeinkommensempfängerinnen und -empfängern. Vom Grundsatz des „Förderns und Forderns“ ist fast nur das Fordern übrig geblieben. Zumutbarkeitskriterien und Sanktionen wurden massiv verschärft. Hochwertige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die den Langzeiterwerbslosen neue berufliche Perspektiven eröffnen, wurden zusammengestrichen. Stattdessen ging es um eine schnelle Vermittlung in Arbeit um fast jeden Preis. Die Politik der derzeitigen schwarz-gelben Regierung verschärft diese ohnehin kontraproduktive Entwicklung noch, nicht zuletzt durch Einsparungen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung sowie durch die so genannte Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Etliche Angebote für Eingliederungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wurden hier gestrichen und sind gegenwärtig weder quantitativ noch qualitativ ausreichend. Die Chancen von Langzeiterwerbslosen, einen existenzsichernden Arbeitsplatz zu besetzen, werden dadurch immer geringer. Aber auch jede dritte Hochschulabsolventin bzw. jeder dritte Hochschulabsolvent findet als erste Anstellung nur eine befristete

Stelle (Böckler impuls 1/2013). Und dies vor dem Hintergrund eines angeblichen Fachkräftemangels!

2.2 Massenarbeitslosigkeit und immer weniger Normalarbeitsverhältnisse

Immer mehr kam und kommt es unter dem Druck der „arbeitslosen Reservearmee“, aber auch durch einen wirtschaftlichen Strukturwandel in Richtung Dienstleistungssektor zu einer Aufspaltung der Arbeitsmärkte. Zwar ist die Lage im Hinblick auf regional nicht gleich verteilte Arbeitslosenquoten sowie auf Berufe und Qualifikationen differenziert zu betrachten. Insgesamt muss man jedoch, entgegen der politisch herrschenden Meinung, von einem katastrophalen Zustand der Arbeitsmärkte in Deutschland sprechen. Der Konjunkturaufschwung von 2006 bis 2008 sowie das 2010 und 2011 außergewöhnlich hohe reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts um 4,0 und 3,1 Prozent – geschuldet den weltweit und auch von der Bundesregierung aufgelegten Konjunkturpaketen in Verbindung mit einer expansiven Geldpolitik zur Bekämpfung der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise – haben an den Arbeitsmärkten zu einer temporären Entlastung geführt. Dazu beigetragen hat auch ein erster demografisch begründeter Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots. In der Folge ist die Arbeitslosenquote von 2005 (dem Jahr mit den höchsten Arbeitslosenzahlen seit 1949) bis 2012 von 13,0 auf 7,6 Prozent bzw. von 4.861.000 registrierten Arbeitslosen auf 2.897.000 gesunken. Die Unterbeschäftigung nach der Definition der Bundesagentur für Arbeit (BA) ging von 6.830.000 auf 4.712.000 zurück, also um knapp ein Drittel (Tabelle A 4 im Anhang). In diesen Zahlen fehlt aber noch die stille Reserve von rund 560.000 Menschen, die die Suche nach Arbeit über die Bundesagentur wegen mangelnder Erfolgsaussichten bereits aufgegeben haben.

Entgegen der rückläufigen Entwicklung bei den Arbeitslosenzahlen hat das für die Beschäftigung entscheidende Arbeitsvolumen der abhängigen Beschäftigten von 2005 bis 2012 nur um 5,3 Prozent zuge-

nommen (Tabelle A 1 im Anhang). Ein Vergleich der konjunkturellen Aufschwungphasen vor und nach den „Hartz-Reformen“ zeigt zudem, dass die Zahl der neu entstandenen Stellen je Prozentpunkt Wirtschaftswachstum gesunken statt gestiegen ist (Logeay/Zwiener 2008; Horn 2011). Ein entscheidender Punkt darf nicht übersehen werden, nämlich dass die Zunahme beim Arbeitsvolumen weitgehend einem Zuwachs an prekärer Arbeit entspricht. In der Summe nahmen atypische (prekäre) Beschäftigungsverhältnisse zulasten des Normalarbeitsverhältnisses stark zu. Im Zusammenspiel mit den „Arbeitsmarktreformen“ (Hartz-Gesetze) des vergangenen Jahrzehnts schlug sich dabei auch der sektorale Strukturwandel in den Arbeitsverhältnissen der abhängig Beschäftigten extrem negativ nieder. Eine Branchenbetrachtung zeigt hier, dass atypische Beschäftigungen in erster Linie im Dienstleistungsbereich anzutreffen sind. In der Abgrenzung von Keller u.a. sind im Gastgewerbe und im Gesundheitswesen 55 bzw. 50 Prozent der Arbeitsverhältnisse atypisch, im Verarbeitenden Gewerbe und in der Bauwirtschaft sind es „nur“ 18 bzw. 15 Prozent. Dem Übergewicht weiblicher Beschäftigter im Dienstleistungssektor entsprechend sind Frauen besonders häufig atypisch beschäftigt. Insgesamt sank die Zahl der Normalarbeitsverhältnisse seit 1991 um zwölf Prozent, die atypische Beschäftigung schnellte um 86 Prozent in die Höhe (Tabelle A 3 im Anhang). Damit standen 2011 den knapp 24 Millionen normal Beschäftigten rund 7,7 Millionen befristet Beschäftigte, Teilzeitarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer mit weniger als 15 Wochenstunden sowie geringfügig oder in Leiharbeit Beschäftigte gegenüber (vgl. Tabelle 2). Zwischen diesen vier Grundformen gibt es zudem Überschneidungen, etwa die befristeten Teilzeitjobs. Ein Viertel der abhängig Beschäftigten befindet sich heute in einem atypischen Arbeitsverhältnis. Dabei sind Auszubildende, Schülerinnen und Schüler, Studierende sowie Rentnerinnen und Rentner nicht berücksichtigt.

Und selbst wenn die Menschen Arbeit haben, reicht die Bezahlung zum Leben oft nicht aus. Laut Statistischem Bundesamt bezog 2010 die Hälfte aller atypisch Beschäftigten in Betrieben ab zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Niedriglohn. Bei abhängig Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis war es „nur“ etwas mehr als jeder bzw.

Tabelle 1: Differenzierte Arbeitsmarktdaten

	Erwerbs- tätige	Arbeitnehmer/ innen	Selbst- ständige
	41.586.000	37.041.000	4.545.000
Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)	58.073	48.774	9.299
Jahresarbeits- stunden (in Std.)	1.396	1.317	2.046
Wochenarbeits- stunden (in Std.)	32,0	30,1	46,8

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2011, eigene Berechnungen

Tabelle 2: Gespaltene Arbeitsmärkte

	Abhängig Beschäftigte*	davon mit Normalarbeit	davon Teilzeit und geringfügig Beschäftigte
	31.592.000	23.674.000	7.698.000
Arbeitsvolumen (in Mio. Std.)		41.666	4.981
Jahresarbeits- stunden (in Std.)		1.760	647
Wochenarbeits- stunden (in Std.)		40,0	14,7

* Ohne Zeit- und Berufssoldaten und ohne sich in Ausbildung befindliche Personen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2011, eigene Berechnungen

jede Zehnte. Insgesamt lag der Verdienst von knapp 21 Prozent der Beschäftigten unter der Niedriglohnschwelle von 10,36 Euro pro Stunde (zwei Drittel des Medianverdienstes). Vier Jahre zuvor war die Niedriglohnquote noch zwei Prozentpunkte niedriger (Statistisches Bundesamt 2012). Laut Eurostat lag 2012 der Anteil der Niedriglohnempfängerinnen und -empfänger in Deutschland bei 22,2 Prozent. Dies ist gegenüber 2010 noch einmal ein Anstieg um 1,2 Prozentpunkte. In der Folge waren im Juni 2012 1,3 Millionen Beschäftigte auf ergänzende SGB-II-Leistungen (Hartz IV) angewiesen, darunter über 300.000 Vollzeitbeschäftigte (Bundesagentur für Arbeit 2012). Trotzdem existiert in Deutschland noch immer kein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn, den die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in Höhe von zunächst zehn Euro brutto je Stunde einfordert.

Hohe fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit

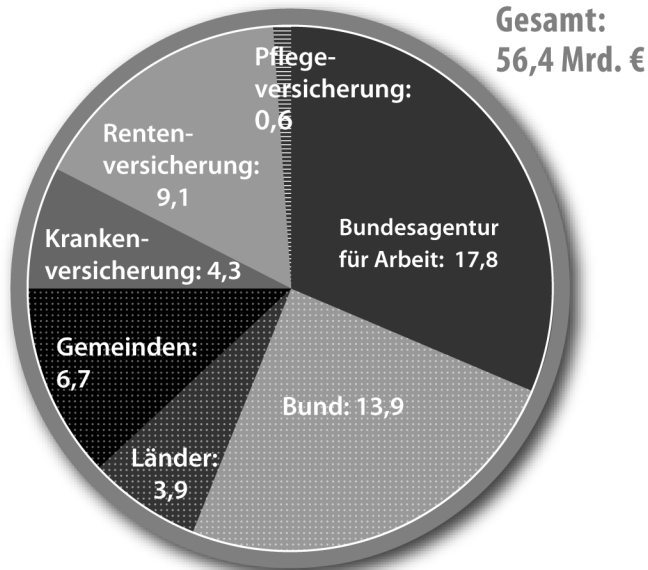
Arbeitslosigkeit bedeutet für den Einzelnen einen „Gewaltakt, ein(en) Anschlag auf die körperliche und seelisch-geistige Integrität“ (Oskar Negt). Arbeitslosigkeit ist die Missachtung von Kenntnissen und Fähigkeiten, die der Mensch in Familie, Schule, Ausbildung oder an einer Hochschule über Jahre erworben hat. Bei längerer Arbeitslosigkeit droht das erworbene Arbeitsvermögen zu verkümmern. Es kommt zu einer Dequalifizierung der Arbeitskraft. Gleichzeitig ist es ein Beleg für die Unfähigkeit eines Systems und der herrschenden Politik, wenn Millionen von Menschen und deren produktives Potenzial ins gesellschaftliche Abseits geschoben werden. Die Lasten der Arbeitslosigkeit treffen aber nicht nur den Einzelnen und die Einzelne, sondern die Gesellschaft als Ganzes: Arbeitslosigkeit bedeutet nicht nur, dass der Einsatz menschlicher Arbeit begrenzt wird und Teile eines möglichen gesellschaftlichen Reichtums vergeudet werden, da die Gesamtwirtschaft bei Arbeitslosigkeit unter ihren Möglichkeiten lebt. Es wird weniger als möglich konsumiert und investiert. Hinzu kommt, dass Arbeitslosigkeit mit einer enormen Belastung der öffentlichen Haushalte einhergeht. Diese resultiert sowohl aus Mehrausgaben unmittelbar für Einkommensersatzleistungen (Arbeitslosengeld I und II) und mittelbar aus Mindereinnahmen durch Steuerausfälle und den

Rückgang des Sozialbeitragsaufkommens (Martens/Hofmann 2006). Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit lagen laut Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2011 bei rund 74 Milliarden Euro pro Jahr. Die gesellschaftlichen Kosten pro Arbeitslosen schwankten dabei zwischen 17.100 und 19.200 Euro in den einzelnen Jahren.

Die Bundesagentur für Arbeit hat 2011 mit fast 18 Milliarden Euro von insgesamt gut 56 Milliarden Euro fiskalischer Kosten ca. ein Drittel und damit den größten Teil der Kosten der Arbeitslosigkeit getragen. Der Bund war mit rund 14 Milliarden Euro dabei und die Kommunen mit immerhin rund sieben Milliarden Euro. Erhebliche Summen ent-

Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit 2011

Mrd. Euro



Quelle: IAB-Kurzbericht 8/2012, S. 3 f.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

gingen auch der Kranken- und Rentenversicherung mit vier bzw. neun Milliarden Euro. 57 Prozent oder 32 Milliarden Euro der staatlichen Ausgaben und Mindereinnahmen mussten Bundesagentur und die Arbeitslosenversicherung tragen, die restlichen Kosten – 43 Prozent bzw. 24 Milliarden Euro – entfielen 2011 auf die Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen.

Vergleicht man die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit mit der Staatsverschuldung, die jahresdurchschnittlich von 2001 bis 2011 um 56,7 Milliarden Euro gestiegen ist, so kommt man zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die viel gescholtene Verschuldung der öffentlichen Haushalte ohne die bestehende Massenarbeitslosigkeit nicht nur nicht angefallen wäre, sondern der Staat in seinen Haushalten (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) im Zeitraum von 2001 bis 2011 in allen außer den Krisenjahren 2009 und 2010 einen Haushaltsüberschuss realisiert hätte – und zwar im Durchschnitt einen Überschuss von 17,3 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Vergleich der Kosten der Arbeitslosigkeit mit der Staatsverschuldung (jeweils in Mrd. Euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ø
Fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit	76,7	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,4	74,0
Finanzierungssaldo	-64,7	-82,0	-89,1	-82,6	-74,1	-37,9	5,8	-1,9	-73,2	-103,4	-20,2	-56,7
Finanzierungssaldo ohne Arbeitslosigkeit	12,0	1,7	2,4	9,6	13,6	44,3	73,0	54,0	-13,4	-43,2	36,2	17,3

Quellen: Deutsche Bundesbank, diverse Monatsberichte, Deutsche Bundesbank Finanzierungsrechnung (Datenstand März 2013), IAB-Kurzberichte 14/2008 und 8/2012, eigene Berechnungen.

2.3 Arbeitslosigkeit führt zu Lohnverfall

Es ist offensichtlich: Statt einer Machtbalance zwischen Kapital und Arbeit und einer zumindest neutralen Verteilung der Wertschöpfungen sollte unter dem neoliberalen Paradigma ein Machtgefälle zugunsten der Kapitaleseite als Dauerzustand geschaffen werden. Statt Tarifverhandlungen auf Augenhöhe zu führen, sollten Unternehmer und ihre Verbände in die Lage versetzt werden, den Gewerkschaften ihre Handlungsfähigkeit – das wichtigste Gut, das sie im Kapitalismus besitzen – schleichend zu nehmen und ihnen sogar die Ziele bei Tarifverhandlungen zu diktieren. Die Gewerkschaften wurden so in die Defensive gedrängt und in ihrer Möglichkeit eingeschränkt, als wichtige gesellschaftliche Gestaltungskraft zu wirken und die Interessen der Lohn- und Gehaltsabhängigen wirkungsvoll wahrzunehmen. Die markttheoretische Binsenweisheit, dass der Preis einer Ware bei Überangebot (Überproduktion) sinkt, gilt auch für den Arbeitsmarkt: Je größer das Angebot an Arbeitskraft (Arbeitslose) und je geringer die Nachfrage (offene Stellen), desto niedriger der Preis der Ware Arbeitskraft (Löhne). Es kommt sogar zu einer anormalen Arbeitsangebotsreaktion der abhängig Beschäftigten: Mit sinkendem Lohn weiten sie notgedrungen ihr Arbeitsangebot aus (Suche nach Zweitjobs, Bereitschaft zu Überstunden etc.), sodass das Angebot an Arbeit noch weiter steigt. Die Folge ist ein immer stärkerer Lohnverfall. Unter diesen Bedingungen sind die Gewerkschaften kaum in der Lage, produktivitätsorientierte Reallohnsteigerungen durchzusetzen. Die strukturbereinigte Bruttolohnquote sank von 2000 bis 2012 (1. Halbjahr) von 71,6 auf 64,2 Prozent, d.h. um 7,4 Prozentpunkte. Auf Basis der Lohnquote von 2000 bis 2012 belaufen sich die absoluten Verteilungsverluste für die abhängig Beschäftigten auf insgesamt 1.023 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 4).

Der verteilungsneutrale Spielraum wurde seit der Wiedervereinigung zwischen 1991 und 2012 um jahresdurchschnittlich 0,9 Prozentpunkte zulasten der abhängig Beschäftigten verfehlt (vgl. Tabelle 5). Auch die Nettolohnquote nach staatlicher Umverteilung durch Steuern und Sozialabgaben ging von 1991 bis 2012 (1. Halbjahr) von 49,3 auf

Tabelle 4: Verteilungsverluste der Arbeitseinkommen aufgrund sinkender Lohnquote

Jahr	Brutto-lohn- quote	Arbeit- nehmer- entgelt	Arbeit- nehmer- entgelt bei Lohnquote von 2000	Vertei- lungs- verluste Arbeit- nehmer/ innen im Jahr	Vertei- lungs- verluste Arbeitneh- mer/innen (kumuliert)
	Prozent	Mrd. Euro			
2000	72,1	1.111			
2001	71,8	1.132	1.137	5	5
2002	71,6	1.139	1.148	9	14
2003	71,0	1.142	1.160	18	32
2004	67,9	1.145	1.216	71	103
2005	66,4	1.138	1.236	98	201
2006	63,9	1.156	1.304	148	350
2007	63,2	1.187	1.354	167	516
2008	65,0	1.230	1.363	134	650
2009	68,1	1.233	1.307	73	724
2010	66,2	1.271	1.384	113	837
2011	66,9	1.328	1.431	103	940
2012	68,0	1.376	1.459	83	1.023

Quelle: Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.

42,9 Prozent, also um 6,4 Prozentpunkte zurück (Schäfer 2012). Zieht man, um die Kaufkraft zu ermitteln, von den Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten noch die Preissteigerungsrate ab, so blieb von den realen Nettolohn- und -gehaltssteigerungen von 1991 bis 2012

Tabelle 5: Entwicklung des Verteilungsspielraums (Veränderungsraten zum Vorjahr in Prozent)

Jahr	Produktivität*	Inflation**	Verteilungsspielraum	Bruttolohn***	Verteilungsposition Beschäftigte
1992	2,5	5,1	7,6	9,5	1,9
1993	1,4	4,4	5,8	5,8	- 0,0
1994	2,7	2,8	5,5	2,3	- 3,2
1995	2,4	1,8	4,1	4,3	0,2
1996	2,0	1,4	3,4	2,5	- 0,9
1997	2,3	1,9	4,2	0,7	- 3,5
1998	1,1	1,0	2,1	1,3	- 0,8
1999	0,9	0,6	1,4	1,9	0,5
2000	2,7	1,4	4,2	2,7	- 1,5
2001	2,5	1,9	4,4	3,0	- 1,4
2002	1,4	1,5	2,9	2,0	- 0,9
2003	0,9	1,0	1,9	1,5	- 0,4
2004	0,9	1,7	2,5	0,6	- 1,9
2005	1,2	1,5	2,7	0,7	- 2,0
2006	3,6	1,6	5,2	1,0	- 4,2
2007	1,7	2,3	3,9	1,3	- 2,6
2008	- 0,1	2,6	2,5	2,3	- 0,2
2009	- 2,5	0,4	- 2,1	3,4	5,5
2010	1,8	1,1	2,9	0,2	- 2,7
2011	1,6	2,3	4,0	3,2	- 0,8
2012	0,4	2,0	2,4	3,2	0,8
Ø	1,5	1,9	3,4	2,5	- 0,9

* Reales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigenstunde

** Verbraucherpreisindex für die Lebenshaltung

*** Je abhängig Beschäftigten im Jahresdurchschnitt auf Stundenbasis

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

nichts mehr übrig. Jahresdurchschnittlich gingen die realen Nettolöhne und -gehälter um 0,1 Prozent zurück.

Die Folgen des Systems der Umverteilung von unten nach oben liegen auf der Hand: sinkende Massenkaufkraft auf der einen und Kapitalüberschüsse auf der anderen Seite. Dies führt in der produzierenden Realwirtschaft einerseits zu einem Nachfrage- und Beschäftigungsausfall und andererseits angesichts des überschüssigen und funktionslosen Kapitals zu Finanzspekulationen und schweren Finanzkrisen, wie sich jüngst überdeutlich gezeigt hat.

2.4 Mystifikation Fachkräftemangel

Trotz Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigungsverhältnisse sowie der infolgedessen sinkenden Lohnquote sprechen neoliberale Protagonisten von einer „guten Entwicklung“ an den Arbeitsmärkten und zu allem Überfluss auch noch von einem „Fachkräftemangel in Deutschland“, der schon in Teilbereichen wachstumshemmend sei. Die Bundesregierung beschloss deshalb 2011 ein „Fachkräftekonzept“, das seit Juni 2012 durch die Kampagne „Fachkräfteoffensive“ und die Initiative „Make it in Germany“ unterstützt wird. Ausländische Arbeitskräfte sollen damit verstärkt nach Deutschland geholt werden, vor allem aus den krisengebeutelten südeuropäischen EU-Ländern mit gigantisch hohen Arbeitslosenquoten. Wie kann es aber angesichts von Massenarbeitslosigkeit in Deutschland einen Mangel an Fachkräften geben? (Vgl. dazu auch MEMORANDUM 2011, S. 97 und MEMORANDUM 2012, S. 82 ff.) Gesamtwirtschaftlich stehen jeder offenen Stelle in Deutschland acht registrierte Arbeitslose gegenüber. Zählt man zu den offiziell registrierten Arbeitslosen noch die Unterbeschäftigten hinzu, so verschlechtert sich die Relation weiter beträchtlich.

Die zum generellen Fachkräftemangel bisher vorgelegten Untersuchungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) und der Bundesagentur für Arbeit (BA), die Gemeinschaftsstudie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) mit der Osnabrücker Gesellschaft für Wirtschaft-

liche Strukturforschung (GWS) und dem Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnologie (FIT) sowie die Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW) kommen trotz unterschiedlicher Methodik und Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands zum selben Schluss: Es gibt in Deutschland derzeit keinen generellen Fachkräftemangel. Was natürlich nicht ausschließt, dass es in einzelnen Regionen (z.B. mit starkem Wachstum) oder auch in bestimmten Berufen, wie in der Informatik oder bei Ingenieurinnen und Ingenieuren, zu Mangelsituationen kommen kann.

Aber auch hier ist Vorsicht geboten. So gibt der Verein Deutscher Ingenieure e.V. (VDI) seit etlichen Jahren einen „Ingenieurmonitor“ heraus. Diese Untersuchungen, die in Kooperation mit dem IW entstanden sind, sprechen zwar immer wieder von einem „Mangel“ oder einer „Lücke“ bei den Ingenieurinnen und Ingenieuren. Glaubhaft ist dies aber nicht. So hält das DIW den Untersuchungen von VDI und IW die Anwendung von problematischen Methoden vor. Der wesentliche Kritikpunkt sind gesamtwirtschaftliche Hochrechnungen mit der Begründung, nicht alle offenen Stellen würden der BA von den suchenden Unternehmen gemeldet. Tatsächlich schreiben die Betriebe einen Großteil ihrer offenen Ingenieurstellen in Zeitungen, auf ihrer Webseite oder in Online-Stellenportalen aus. Wie eine Unternehmensbefragung aus dem Jahr 2009 belegt, meldeten Unternehmen nur etwa jede siebte Stelle für Ingenieure bei der BA (Erdmann/Koppel 2009). Zur Korrektur der daraus folgenden Untererfassung der offenen Ingenieurstellen rechnen VDI und IW die gemeldeten Stellen mit dem Faktor sieben – seit kurzem mit Faktor fünf – hoch (VDI-Ingenieurmonitor 3/2011). Dazu schreibt das DIW: „Nach den verfügbaren Daten ist für die kommenden Jahre nur ein etwa halb so großer Ersatzbedarf an Ingenieuren zu erwarten, wie vom VDI berechnet (rund 20.000 anstelle von 40.000). [...] Um den gesamten jährlichen Bedarf an Ingenieuren zu decken, reicht schon jetzt die Zahl der Studienabgänger, die aus den Hochschulen strömen, weit mehr als aus. Es ist zu erwarten, dass angesichts des Runns auf die Universitäten gerade bei den ingenieurwissenschaftlichen Fächern die Zahl der Studienabsolventen weiter wächst und somit ein Überangebot entsteht. Das hätte natürlich Konsequenzen für den Arbeitsmarkt. Der

Berufseinstieg könnte für junge Ingenieurinnen und Ingenieure schwierig werden, und es könnte zu einer Verdrängung – etwa der älteren Fachkräfte – kommen.“ (Brenke 2012, S. 8). Auch allgemein ist unter demografischen Aspekten wegen einer weiter steigenden Produktivität und hoher Arbeitslosigkeit sowie Unterbeschäftigung nicht mit einer generellen Fachkräftelücke zu rechnen. Allein etwa zwei Millionen Frauen würden gerne 30 Stunden pro Woche qualifiziert und ihrer Ausbildung entsprechend arbeiten. Sie werden jedoch wegen fehlender Arbeitsplätze häufig unfreiwillig auf eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von unter 15 Stunden gedrückt.

Dafür liegt aber eindeutig ein anderer Befund vor: In Deutschland wurde in der Vergangenheit zu wenig in Ausbildung investiert. Wenn auch die privaten Bildungsausgaben im internationalen Vergleich auf einem hohen Niveau sind, so fallen die öffentlichen Bildungsausgaben gemessen am Bruttoinlandsprodukt bescheiden aus. Darunter leiden seit langem sowohl die frühkindliche Erziehung und das duale Ausbildungssystem wie auch der gesamte Hochschulbereich. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in ihren letzten Memoranden immer wieder darauf hingewiesen und eine massive Steigerung der öffentlichen Bildungsausgaben eingefordert. Passiert ist aber so gut wie nichts. Bildung muss als öffentliches Gut gesehen werden! Sie darf nicht länger vom privaten Einkommen und Vermögen abhängig sein. Denn dies führt zu einer weiteren Verschärfung der ohnehin schon stark ausgeprägten sozialen Selektivität des deutschen Bildungssystems und zu kontraproduktiven ökonomischen und sozialen Ergebnissen (Schnitzlein 2013). Sollen Beschäftigungsengpässe auf bestimmten Teilarbeitsmärkten wie dem Pflegebereich beseitigt werden, so müssen hier kurzfristig die Arbeitsbedingungen wesentlich verbessert werden, wozu auch kräftig steigende Löhne gehören.

2.5 Ausbildung für alle – gute Arbeit für junge Menschen

Obwohl die herrschende Politik allenthalben über die Auswirkungen des demografischen Wandels in einer alternden Gesellschaft fabuliert

und Katastrophenszenarien eines drohenden Fachkräftemangels an die Wand malt, hat sich die Lage auf dem Ausbildungsmarkt im dualen System nur sehr bedingt verbessert. Nach Erhebungen des Deutschen Gewerkschaftsbunds haben weiterhin rund 300.000 Jugendliche erhebliche Probleme beim Übergang von der Schule in die Ausbildung. Sie bilden eine seit Jahren aufgebaute „Bugwelle“ der Unversorgten. Nur etwa die Hälfte der Jugendlichen, die eine Ausbildung anstreben, findet nach der Schule den Weg ins duale System aus betrieblicher und berufsschulischer Ausbildung. Nach offiziellen Daten gehen weitere 21 Prozent ins „Schulberufssystem“, und mehr als 28 Prozent werden im so genannten Übergangssystem unproduktiver und frustrierender Warteschleifen geparkt. Dabei sollten die Fähigkeiten der jungen Menschen im Übergangssystem ganz andere Perspektiven eröffnen. Immerhin verfügen hier mehr als 75 Prozent über einen ersten Schulabschluss im sekundären Bereich, 52 Prozent haben einen Hauptschul- und knapp 25 Prozent einen Realschulabschluss vorzuweisen. Als Folge des politischen Versagens in den letzten zwanzig Jahren bei der Aufgabe, an den Ausbildungsmärkten für einen Ausgleich zwischen angebotenen Lehrstellen und nachfragenden Jugendlichen zu sorgen, haben allerdings zurzeit mehr als zwei Millionen junge Menschen oder rund 15 Prozent der 20- bis 34-Jährigen keinen Berufsabschluss. Ihnen droht damit ein Leben in Arbeitslosigkeit oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen – und in der Folge Altersarmut.

Viel Schatten auf dem Ausbildungsmarkt

Im Jahr 2010 konnte ein Drittel der Jugendlichen, die einen Ausbildungsplatz gefunden hatten, seinen Ausbildungswunsch nicht realisieren (BIBB 2011). Eine Bewerberbefragung von BA und BIBB zeigt, dass jeder fünfte Ausbildungsplatzsuchende keine zufriedenstellende Lösung im vorhandenen System gefunden hat. Zudem verweist die Shell-Studie von 2010 darauf, dass 62 Prozent der Jugendlichen Angst davor haben, keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu finden bzw. diesen zu verlieren. Die Angst vor Armut bzw. einer schlechten Wirtschaftslage ist die zweitgrößte Befürchtung der jungen Generation. Die damit ausgelöste Verunsicherung führt nicht zuletzt dazu, dass Jugendliche

eine hohe Bereitschaft entwickeln, atypische Beschäftigungsangebote anzunehmen. Bei den Unter-25-Jährigen ist der Anteil an den abhängig Beschäftigten innerhalb von zehn Jahren um die Hälfte angestiegen. Inzwischen sind knapp 55 Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse bei den Unter-20-Jährigen und gut ein Drittel bei den 20- bis 25-Jährigen atypischer Art (Mikrozensus 2009). So verwundert es auch nicht, dass, nach Altersgruppen differenziert, die Armutsquote in Deutschland bei den 18- bis Unter-25-Jährigen mit 23,4 Prozent am größten ist (Mikrozensus 2011). Dabei liegt sie in Westdeutschland bei 21,3 und in Ostdeutschland bei 32,2 Prozent (vgl. auch Kapitel 3 in diesem MEMORANDUM). Die Armut in jungen Jahren bedeutet gleichzeitig auch niedrigste Rentenzahlungen und damit Altersarmut. Obwohl diese katastrophalen empirischen Daten allen Verantwortlichen im System der Aus- und Berufsbildung bekannt sind, werden regelmäßig Berichte über die angeblich „erfolgreiche Entwicklung“ auf dem Ausbildungsmarkt veröffentlicht. Unter Negierung der Realitäten wird der Eindruck vermittelt, es bestünden Besetzungsprobleme in den Unternehmen. Und anstatt endlich Druck auf die Unternehmer zu machen, damit diese ihre Verantwortung im dualen System wahrnehmen, wird das Problem politisch verdrängt.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat vor diesen Fehlentwicklungen in Wirtschaft und Politik in vielen Memoranden immer wieder gewarnt. Wir haben darauf aufmerksam gemacht, dass für nicht ausbildende Unternehmen dringend drastische Ausbildungsplatzabgaben erhoben, für die nicht an die Hochschulen strebenden Jugendlichen verstärkt Bildungsmaßnahmen bereitgestellt und für chronisch unterfinanzierte Berufsschulen adäquate staatliche Ausgaben zur Verfügung gestellt werden müssen. Außer Sonntagsreden ist diesbezüglich jedoch von der verantwortlichen rot-grünen, schwarz-roten und schwarz-gelben Politik nichts gekommen. Speziell die Forderung nach einer Ausbildungsplatzabgabe muss auf der Tagesordnung bleiben und ist um eine Übernahmegarantie nach der Lehre zu ergänzen und durchzusetzen. Hier sind sowohl die Unternehmen als auch die Politik in der Verantwortung. Die vorhandenen tariflichen Absicherungen durch die Gewerkschaften müssen auf alle Ausstellungsverhältnisse

ausgedehnt werden. Die entscheidende Aufgabe besteht darin, für jede Jugendliche und jeden Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zu schaffen und darüber hinaus für Auswahlmöglichkeiten zu sorgen. In einem Zwischenschritt können Ausbildungsgarantien eine Brückenfunktion übernehmen. Laut einer Bertelsmann-Studie aus dem Jahr 2012 entstünde dadurch bundesweit ein Mehraufwand von 1,5 Milliarden Euro, der im Verlauf von 35 Jahren eine Investition von 11.000 Euro je Jugendlichen bedeuten würde. Über den genannten Zeitraum käme es aber zu Einsparungen durch höhere Einnahmen aus Lohnsteuern und Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung wie durch sinkende Ausgaben für Arbeitslosengeld und andere Sozialleistungen von 22.000 Euro pro Person (Klemm 2012).

Demografischer Wandel ist zu relativieren

Trotz der demografisch bedingt sinkenden Zahl junger Menschen, die sich um einen Ausbildungsplatz bewerben, zeichnen sich für die kommenden Jahre keine signifikanten Verbesserungen ab. Das Bundesinstitut für Berufliche Bildung (BIBB) hat unterschiedliche Szenarien zu den Entwicklungen im Übergangsbereich bis zum Jahr 2025 entworfen. Dabei wird deutlich, dass selbst bei einem Anstieg um jährlich 10.000 Verträge – der im Berufsbildungsbericht von 2012 aber als unrealistisch beschrieben wird – auch im Jahr 2025 rund 100.000 junge Menschen in den so genannten Übergangsbereich einmünden, mithin ohne Lehrstelle bleiben. Aus der quantitativen Erhebung des BIBB ist allerdings nicht zu ersehen, wie viele Jugendliche ihren Wunsch-Ausbildungsplatz und gute Ausbildungsbedingungen finden werden. Dass dies oft nicht gelingt, ist übrigens der häufigste Grund für das frühzeitige Abbrechen der Lehre.

Von der verfassungsrechtlich vorgegebenen Quote von 112,5 Prozent anzubietender Lehrstellen (bezogen auf die jungen Menschen auf Ausbildungssuche) ist das tatsächliche Angebot jedenfalls nicht nur heute weit entfernt, sondern wird es auch künftig sein. Doch anstatt gegen diesen gesetzlichen Verstoß vorzugehen, begeht die herrschende Politik lieber Rechtsbeugung und bedient sich eines Kunstgriffs: Den jungen Menschen werden durch die Bank „Orientierungslosigkeit“ und

„fehlende Ausbildungsreife“ unterstellt. Und den Schulen werden Berufsorientierungskurse vorgegeben, die sich lediglich an den jeweiligen Unternehmerinteressen in den Regionen ausrichten und nicht, wie es nötig wäre, an den Funktionsweisen und Erfahrungsperspektiven der Arbeitswelt in Bezug auf die einzelnen Berufsbilder im dualen System, um die Jugendlichen bereits in der Schule tatsächlich an die Arbeitswelt und die daraus abzuleitenden Berufsorientierungen heranzuführen. Dazu müsste das Themenfeld „Berufs- und Arbeitsweltorientierung“ vor allem in der Aus- und Fortbildung von Lehrerinnen und Lehrern verpflichtend werden und Teil des Studiums sowie der Lehrerbildung sein. Von besonderer Bedeutung ist es, die Vorstellung arbeitsweltlicher und beruflicher Orientierungen aus der unsäglichen Verengung auf neoliberale und betriebswirtschaftliche Funktionalitäten zu befreien. Außerhalb von und ergänzend zu den schulischen Aufgabenstellungen müssen zudem die Unterstützungs- und Beratungsstrukturen für Jugendliche weiter ausgebaut und gleichzeitig wesentlich zielgenauer gebündelt und besser vernetzt werden. Ein vielversprechender Zugang können die von der DGB-Jugend geforderten Jugendberufsagenturen sein, die sowohl für die schulpflichtigen Jugendlichen als auch für Altbewerberinnen und Altbewerber sowie junge Erwachsene einzurichten sind. Unabhängig hiervon besteht sicher kein Dissens darüber, dass vielen jungen Menschen heute eine fundierte Bildung fehlt – nicht nur beim Hochschulzugang, sondern auch für den Zugang zum dualen System. Dies ist aber zumeist kein individuelles Versagen der Jugendlichen, sondern es hat viele Gründe. Dazu zählen ein in Deutschland völlig unterfinanziertes Schulsystem und auch grundlegend veränderte Familienbedingungen, gerade in bildungsfernen Schichten, bis hin zu einer dramatischen Zunahme armer privater Haushalte.

Unternehmen und Politik in der Pflicht

Gerade einmal 22,5 Prozent der Unternehmen bieten Ausbildungsplätze an. Das ist nicht einmal die Hälfte der Unternehmen, die über eine entsprechende Ausbildungsberechtigung verfügen. Ein Zustand, der angesichts der erforderlichen Fachkräfteentwicklung und -sicherung unverantwortlich ist. In diesem Kontext wendet sich die *Arbeitsgrup-*

pe Alternative Wirtschaftspolitik gegen den immer stärkeren Ausbau von – beispielsweise zweijährigen – Kurzausbildungen, die weder den Interessen der Jugendlichen gerecht werden noch die notwendige Qualität einer zukunftsfesten Ausbildung und beruflichen Perspektiven im Zusammenhang mit guter Arbeit und den beruflichen Zukunftsherausforderungen des Erhalts dauerhafter Beschäftigungsfähigkeiten gewährleisten.

Entscheidend für eine positive Entwicklung und die Schaffung von ausreichend Ausbildungsplätzen ist es auch, das Einstellungsverhalten der Betriebe zu verändern. Die Unternehmen müssen mehr eigene Verantwortung für ihre Perspektiven und die damit verbundene Sicherung der Fachkräfte übernehmen. Sie stehen in der Verantwortung sowohl für ihre unternehmerischen Entscheidungen in Bezug auf ausgebildete und qualifizierte Beschäftigte wie auch für eine gesellschaftliche Sicherung der Lebensperspektiven der jungen Generation über gute Arbeit und faire Arbeitsbedingungen unter weiter zunehmenden komplexen Herausforderungen der Wirtschaft.

2.6 Arbeitszeit völlig ungleich verteilt

Die beste Aus- und Weiterbildung ist an den Arbeitsmärkten aber immer nur eine notwendige Voraussetzung. Sie ist und bleibt ausschließlich angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik. Gesamtwirtschaftlich hinreichend wird es erst durch die Nachfrageseite, durch die zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze. Hier fehlt es in Relation zum Arbeitsangebot an adäquaten Arbeitsplätzen bzw. an hinreichender Arbeitsnachfrage. Nach dem neoliberal-marktradikalen Dogma müssen die Reallöhne und -gehälter bei einem Überschussangebot nur fallen bzw. hinter der Entwicklung der Produktivität zurückbleiben, damit der Markt wieder ins Gleichgewicht kommt. Realiter sind die Löhne jedoch gefallen, ohne dass das Arbeitsvolumen zugenommen hätte. Letztlich ist, wie alle empirischen Befunde zeigen, ein Niedriglohnsektor mit prekärer (Teilzeit-)Arbeit entstanden. Eine anormale Arbeitsangebotsfunktion führt zu noch stärkerem Lohnverfall und

Kaufkraftverlusten bzw. Nachfragerückgängen auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten. Am Ende wird weniger Ware Arbeit nachgefragt. Hinzu kommen – davon weitgehend unabhängig – ein arbeitsparender technischer Fortschritt sowie Unternehmenskonzentrationen, die immer mehr Arbeitskräfte freisetzen und bei nur schwachem Wirtschaftswachstum unterhalb der Produktivitätsraten ebenfalls zu einem rückläufigen Arbeitsvolumen führen, was ohne entsprechende Arbeitszeitverkürzungen die Arbeitslosigkeit verfestigt.

Schon seit den 1960er Jahren konnte deshalb die Lücke zwischen realem (preisbereinigtem) Wirtschaftswachstum und der Produktivität nicht mehr geschlossen werden. In jüngster Vergangenheit, von der deutschen Wiedervereinigung bis 2012, ist die jahresdurchschnittliche Rate des realen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigenstunde (Produktivität) um 1,5 Prozent gestiegen. Das reale Bruttoinlandsprodukt stieg dagegen nur um 1,3 Prozent. Dadurch ging das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen von 1991 bis 2012 um 0,2 Prozentpunkte pro Jahr zurück. Reagierten Wirtschaft und Politik in den 1960er Jahren noch mit einer Arbeitszeitverkürzung von einer 48- auf eine 40-Stunden-Woche zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, so stieg die Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise von 1974/1975 ohne Arbeitszeitverkürzung kräftig an. Erst zu Beginn der 1980er Jahre versuchten die Gewerkschaften die 35-Stunden-Woche einzuführen um damit das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen zu verknappen. Die Arbeitszeitverkürzungen waren aber zu gering. So konnte die bestehende Arbeitslosigkeit, trotz durch Arbeitszeitverkürzungen herbeigeführter positiver Beschäftigungseffekte, nicht entscheidend abgebaut werden. Auch wurde kein hinreichender Lohn- und Personalausgleich im Rahmen des Verteilungsspielraums in den Tarifverhandlungen durchgesetzt, sodass die vollzogenen Arbeitszeitverkürzungen von den Beschäftigten weitgehend selbst finanziert wurden.

Seit Mitte der 1990er Jahre wurden die Arbeitszeiten gesamtwirtschaftlich wieder auf eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 40 Stunden erhöht. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* weiß dabei um die schwierigen Bedingungen in den Betrieben, in denen die Beschäftigten sich gegen Arbeitszeitverlängerungen wehren,

nachdem der Kampf um die 35-Stunden-Woche ins Stocken geraten ist. Es gibt sicher auch viele Fälle, in denen Beschäftigte negative Erfahrungen sammeln mussten, weil bisherige Arbeitszeitverkürzungen ohne Einstellungen von Arbeitslosen oftmals mit steigendem Arbeitsdruck und steigender Arbeitshetze sowie Arbeitszeitflexibilisierungen bezahlt werden mussten, die fast ausschließlich zum Vorteil des Kapitals gereichen. Hier müsste dringend Aufklärungsarbeit in den Betrieben im Rahmen einer betriebsverfassungsrechtlich erzwingbaren Personalplanung nach § 92 BetrVG geleistet werden, die auch eine überzogene Überstundenpolitik (ein eindeutiges Indiz für eine mangelhafte Personalplanung) in den Betrieben verhindern kann. Stattdessen wirkte die Politik kontraproduktiv, indem sie mit der Rente ab 67 und einer Verkürzung der Schulzeit von 13 auf 12 Jahre in den Gymnasien das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot erhöhte.

2.7 Arbeitsmarktpolitische Forderung: Kurze Vollzeit für alle

Die Zahl der Erwerbstätigen (abhängig Beschäftigte plus Selbstständige) stieg zwischen 1991 und 2012 von 38,7 auf 41,6 Millionen, mithin um 2,9 Millionen oder um 7,5 Prozent. Dies ist jedoch nicht auf ein höheres Arbeitsvolumen, sondern auf eine Reduzierung der Arbeitszeit von 1.552 auf 1.396 Stunden (minus 10,1 Prozent) je Erwerbstätigen zurückzuführen. Betrachtet man von den Erwerbstätigen nur die abhängig Beschäftigten, so stieg die Zahl zwischen 1991 und 2012 von 35,1 auf 37,0 Millionen (+ 5,4 Prozent). Die jahresdurchschnittliche Arbeitszeit reduzierte sich dabei von 1.473 auf 1.317 Stunden je abhängig Beschäftigten. Dies entsprach einem Rückgang der Arbeitszeit um 10,6 Prozent (Tabelle A 1 im Anhang).

Geht man von 44 Arbeitswochen im Jahr aus, so betrug die jahresdurchschnittliche Wochenarbeitszeit je abhängig Beschäftigten im Jahr 2012 nur noch 29,9 Stunden. 1991 waren es 33,5 Stunden. Hinter dem Rückgang verbirgt sich aber keine kollektive, gleich verteilte Arbeitszeitverkürzung. Im Gegenteil: die Arbeitszeiten haben sich aufgrund

der gigantischen Zunahme von Teilzeitbeschäftigung und geringfügiger Beschäftigung immer mehr zwischen den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auseinanderentwickelt. Die Teilzeit nahm dabei von 1991 bis 2011 um fast 97 Prozent, nämlich von gut 2,5 auf 5 Millionen, und die geringfügige Beschäftigung sogar um 286 Prozent von knapp 0,65 auf fast 2,7 Millionen zu (vgl. Tabelle A 3 im Anhang). Von den abhängig Beschäftigten (ohne Zeit- und Berufssoldatinnen und -soldaten und ohne Personen in Ausbildung), dies waren im Jahr 2011 gut 31,5 Millionen, kamen nur knapp 23,7 Millionen auf eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 40 Stunden. Dafür mussten sich 7,7 Millionen Beschäftigte mit einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 14,7 Stunden begnügen (vgl. Tabelle 2). Zumeist trifft dies Frauen. Die geringe Arbeitszeit reicht natürlich zur Bestreitung des Lebensunterhalts nicht aus. Frauen sind oft nur so genannte Zuverdienerinnen. Ganz hart trifft es die alleinerziehenden Frauen, die ohne zusätzliche staatliche Alimentierung nicht überleben könnten.

Während viele Menschen unter psychologischen Folgen der Arbeitslosigkeit in Form von Depressionen, Minderwertigkeitsgefühlen etc. leiden, müssen Beschäftigte in den Betrieben länger arbeiten und die Folgen auf sich nehmen. Wie etliche wissenschaftliche Studien belegen, nehmen Stress, Burnout, psychosomatische und chronische Erkrankungen dramatisch zu. Mehr als 40 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland klagen über zunehmenden Stress (Stressreport 2012). In den letzten 15 Jahren haben die Arbeitsunfähigkeitsmeldungen als Folge psychischer Erkrankungen um 80 Prozent zugenommen; psychische Erkrankungen kosten 5,9 Millionen Arbeitstage. Außerdem haben die Beschäftigten Angst, den eigenen Arbeitsplatz zu verlieren. Diese Angst vor dem Arbeitsplatzverlust wird von Unternehmen häufig ausgenutzt, um beträchtliche Zugeständnisse (weniger Lohn, längere Arbeitszeiten, steigende Arbeitsverdichtung, mehr Flexibilität etc.) durchzusetzen. Daraus resultiert auch eine Schwächung der Position der Gewerkschaften – nicht nur bei Tarifverhandlungen. Massenarbeitslosigkeit führt somit zu einem ruinösen Wettbewerbs unter den Beschäftigten. Sie fördert die Entstehung des Niedriglohnsektors und diskriminierende Arbeitsformen wie Leihar-

beit und Werkverträge ohne gewerkschaftliche Interessenvertretung. Ähnlich oder noch schlimmer sind die Bedingungen in den meisten anderen Staaten der Europäischen Union.

Dringend notwendig ist eine Umverteilung von Arbeit. Bereits heute wird im Durchschnitt 30 Wochenstunden gearbeitet, doch die sind höchst ungleich verteilt. Wenn es gelingt, die Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten, die heute oftmals weit über der tariflichen Arbeitszeit liegt, spürbar zu verringern, können bei gleicher Wirtschaftsleistung Menschen, die unterbeschäftigt sind, mehr arbeiten und Arbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dies kann über alle denkbaren kollektiven Arbeitszeitverkürzungsformen erfolgen. So kann es außer zu Wochenarbeitszeitverkürzungen auch zu einer Verlängerung des Urlaubs, unterschiedlichen Arbeitszeiten in verschiedenen Lebensphasen, einem früheren Ausstieg aus dem Erwerbsleben, Sabbaticals oder auch zu Schulzeitverlängerungen kommen. Dabei muss die Forderung nach kollektiver Arbeitszeitverkürzung – bei 26 Millionen registrierten Arbeitslosen in der Europäischen Union (die Dunkelziffer liegt noch weit höher) – für alle EU-Staaten zu einer wirtschaftspolitischen Pflichtaufgabe werden. Eine solche Arbeitszeitverkürzung reicht aber keineswegs aus, um zu einer Vollbeschäftigungssituation zu kommen. Vielmehr bedarf es weiterer Maßnahmen, die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit Jahren gefordert werden.

Dazu gehört ein umfassendes öffentliches Investitions-, Beschäftigungs- und Umbauprogramm für die nächsten zehn Jahre. Schwerpunktinvestitionen sind: das Bildungssystem, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine Konsolidierung der Energiewende zur Stärkung alternativer Energiequellen, der Städtebau, das öffentliche Verkehrsnetz, die soziale Infrastruktur usw. Ein solches Programm erfüllt mehrere Aufgaben. Zunächst entsteht in erheblichem Umfang zusätzliche Beschäftigung. Gleichzeitig werden gesellschaftliche Bedarfe – nach mehr und besseren öffentlichen Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Pflege) und nach einer ökologischen Umgestaltung der Gesellschaft – befriedigt. In der aktuellen konjunkturellen Situation ist das Programm außerdem ein Element aktiver Konjunkturpolitik. Gleichzeitig ist ein Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

nötig. Noch im Jahr 2013 sollten durch öffentlich geförderte Beschäftigung zunächst wieder 300.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, die Langzeiterwerbslosen eine persönliche und berufliche Perspektive eröffnen.

Die faire Teilung der Arbeit trägt sowohl den Interessen der Beschäftigten Rechnung als auch denen der Arbeitslosen. Sie spart gesamtfiskalische Kosten und ist auch ein wichtiger Schritt zur Gleichstellung von Mann und Frau im Beruf bzw. eine sinnvolle familienpolitische Maßnahme. Hinzu kommt, dass kürzere Arbeitszeiten Belastungen reduzieren und damit tendenziell dem Gesundheitsschutz dienen. Insofern kann die vorgeschlagene gesellschaftspolitische Initiative zur durchschnittlichen 30-Stunden-Woche mit der Betriebspolitik der Gewerkschaften zu mehr Zeitsouveränität, einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Belastungsreduzierungen und mehr Gesundheitsfürsorge verknüpft werden. Im Kern gehört die 30-Stunden-Woche zwingend zur von den Gewerkschaften geforderten „Guten Arbeit“ dazu.

Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohn- und Personalausgleich

Ökonomisch ergibt Arbeitszeitverkürzung aber nur einen Sinn bei einem vollen Lohn- und Personalausgleich. Der Verteilungsspielraum besteht dabei immer aus der Produktivitäts- und der Preissteigerungsrate. Wird dieser Verteilungsspielraum nicht ausgeschöpft, so sinkt die Lohnquote mit allen negativen gesamtwirtschaftlichen Implikationen noch weiter. Erfolgt der Lohnausgleich aber so, dass die Lohnsätze die Höhe der Inflationsrate erreichen und der Produktivitätsfortschritt in eine Arbeitszeitverkürzung umgesetzt wird, wäre das aus Sicht der Unternehmer nicht stückkostenerhöhend und damit im internationalen Wettbewerb kein Nachteil. Gesamtwirtschaftlich würde die Verteilungsneutralität zwischen Kapital und Arbeit nicht verletzt. Lohn- und Profitquote würden sich nicht verändern. Die Beschäftigten erhielten ihre reale Kaufkraft und müssten bei einer produktivitätsorientierten Arbeitszeitverkürzung weniger arbeiten. Dafür könnten dann, zu gleichen Einkommens- und Arbeitszeitbedingungen, Arbeitslose eingestellt werden. Eine faire Umverteilung der Arbeit müsste

selbstverständlich auch den Schwierigkeiten Rechnung tragen, die bei der Stellenbesetzung entstehen. Nachgefragte und vorhandene Qualifikationen werden anfänglich nicht übereinstimmen. Auch wird es regionale Probleme der Anpassung geben. Um den veränderten Bedarfen gerecht zu werden, sind deshalb parallel zur Arbeitszeitverkürzung umfassende Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen notwendig. Dabei wird der Staat helfen müssen, vor allem kleinen und mittelgroßen Unternehmen sowie bisher nur schlecht ausgebildeten Arbeitslosen.

Neue Beschäftigung im öffentlichen Sektor

Zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung müssen zunächst größere jährliche Arbeitszeitverkürzungen um die fünf Prozent in Richtung einer 30-Stunden-Woche vorgenommen werden. Dafür ist aber mit Produktivitätsraten von ca. zwei Prozent der neutrale Verteilungsspielraum zu eng. Dies verlangt nach einer Umverteilung zulasten der Besitzeinkommen. Das heißt, die gesamtwirtschaftliche Profitquote muss sinken, was den positiven Nebeneffekt hat, dass dadurch nicht mehr wie bisher die funktionslos gewordenen Profite zu Spekulationszwecken auf die Finanzmärkte gespült werden. Aber selbst eine Arbeitsverkürzung von jährlich fünf Prozent in den nächsten fünf Jahren würde die Geißel Massenarbeitslosigkeit in Deutschland immer noch nicht vollständig beseitigen. Es wäre noch ca. eine Million Menschen ohne Arbeit (Bontrup/Massarrat 2011). Durch den Verzicht auf eine an die Produktivität gekoppelte Arbeitszeitverkürzung baute sich in der Vergangenheit über beinahe vier Dekaden Jahr für Jahr immer mehr eine „Sockelarbeitslosigkeit“ auf. Umso größer sind daher heute die Herausforderungen, die Versäumnisse der Vergangenheit zu bewältigen.

Neue Rahmenbedingungen für öffentlich geförderte Beschäftigung

Da Arbeitszeitverkürzung und -umverteilung zur Beseitigung von Massenarbeitslosigkeit aber nicht mehr genügen, muss es zusätzlich zu einem Ausbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor kommen.

Noch immer kämpft Deutschland mit einer hohen Langzeiterwerbslosigkeit. Ende 2012 gab es über eine Million Menschen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren. Ihre Zahl hat gegenüber dem Vorjahr um lediglich 12.000 oder ein Prozent abgenommen. Zehn Jahre nach der Ankündigung der Agenda 2010 muss festgestellt werden: Es ist kaum gelungen, Langzeiterwerbslose nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Politik der derzeitigen Regierung verschärft diese Entwicklung – zuletzt durch die Kürzungen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung sowie durch die so genannte Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Etliche Angebote für Eingliederungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wurden gestrichen und sind gegenwärtig weder quantitativ noch qualitativ ausreichend. Die Chancen von Langzeiterwerbslosen, einen existenzsichernden Arbeitsplatz zu besetzen, werden immer geringer.

Um diese Entwicklung zu stoppen, ist wieder ein Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nötig. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat bereits im MEMORANDUM 1994 einen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt gefordert und diese Forderung in den Folgejahren weiter konkretisiert. Noch im Jahr 2013 sollen durch öffentlich geförderte Beschäftigung zunächst wieder 300.000 zusätzliche Arbeitsplätze entstehen, die Langzeiterwerbslosen eine persönliche und berufliche Perspektive eröffnen. Gleichzeitig kann damit die Zivilgesellschaft gestärkt und gesellschaftlich sinnvolle Arbeit organisiert werden – z.B. bei Stadtteilzentren, Vereinen, Initiativen und Netzwerken sozialer, kultureller und partizipativer Projekte.

Ein solcher sozialer Arbeitsmarkt braucht erstens wieder eine dauerhafte bundesweite Finanzierung. Hierzu müssen Mittel, die bisher zur Finanzierung von Erwerbslosigkeit genutzt worden sind (Arbeitslosengeld II, die Kosten der Unterkunft sowie die entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge), gebündelt und in Mittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen umgewandelt werden können. Diese derzeit bundesweit durchschnittlich ca. 800 Euro pro Monat müssen mit weiteren Mitteln der Bundesagentur für Arbeit (BA) auf einen Zuschuss in Höhe von 1.200 Euro pro Monat und Beschäftigten aufgestockt werden. Damit ist wieder eine bundesweite Grundfinanzierung gegeben. Um existenz-

sichernde, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zu schaffen, sind weitere Mittel von Ländern und Kommunen notwendig, die von den neuen Arbeitsplätzen profitieren.

Zweitens muss die Wiederbelebung eines sozialen Arbeitsmarktes gut organisiert werden. Hierzu sind regionale Beiräte für öffentlich geförderte Beschäftigung zu bilden, in denen auch die zuständigen Gewerkschaften, Erwerbsloseninitiativen sowie Verbände und Kammern der Unternehmen mitwirken. Die Beiräte legen die konkreten Einsatzfelder gemäß den regionalen Gegebenheiten fest. Eine Konkurrenz zur Privatwirtschaft und ein Abbau von regulären Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst sind auszuschließen.

Die Entlohnung in der öffentlich geförderten Beschäftigung muss drittens auf tariflicher Basis erfolgen und darf einen Stundenlohn von zehn Euro und ein Arbeitnehmer-Bruttogehalt von monatlich mindestens 1.522 Euro (entspricht einer 35-Stunden-Woche bei zehn Euro Stundenlohn) nicht unterschreiten. Die Bewilligung der Beschäftigungsverhältnisse erfolgt zeitlich begrenzt auf drei bis fünf Jahre und soll bei Personen ab dem 60. Lebensjahr den nahtlosen Übergang in die Rente sichern. Die Beschäftigung im sozialen Arbeitsmarkt beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

Literatur

- Bontrup, Heinz-J./Massarrat, Mohssen (2011): Manifest zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit, in: Ossietzky (Sonderdruck), Mai.
- Bontrup, Heinz-J./Massarrat, Mohssen (Hrsg.), (2013): Arbeitszeitverkürzung jetzt! 30-Stunden-Woche-fordern!, Bergkamen.
- Böckler impuls (2013): Im ersten Job häufig ohne Sicherheit, Heft 1/23, Januar.
- Brenke, Karl (2010): Fachkräftemangel kurzfristig nicht in Sicht, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 46.
- Brenke, Karl (2012): Hochschulabgänger decken den Bedarf, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 11.

- Bundesagentur für Arbeit (2012): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt 2012, Monatsbericht Oktober 2012.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) (2012): Ein Marshallplan für Europa. Krise bekämpfen, Europa zukunftsfähig machen, Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) (2010): Expertise zur Struktur und Entwicklung des Übergangsbereichs, Berlin.
- Horn, Gustav (2011): Des Reichtums fette Beute – Wie die Ungleichheit unser Land ruiniert, Frankfurt/New York.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2008): IAB-Kurzbericht 14/2008.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2012): IAB-Kurzbericht 8/2012.
- Keller u. a. (2012): Entwicklungen und Strukturmerkmale der atypisch Beschäftigten in Deutschland bis 2010, in: WSI-Diskussionspapier Nr. 182, Düsseldorf.
- Klemm, Klaus (2012): Die Arbeits- und Lebensbedingungen der jungen Generation – Arbeitspapier 260 der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Logeay, Camille/Zwiener, Rudolf (2008): Deutliche Realeinkommensverluste für Arbeitnehmer: Die neue Dimension eines Aufschwungs, in: WSI-Mitteilungen 8/2008.
- Lohmann-Haislah, Andrea (2012): Stressreport Deutschland 2012. Psychische Anforderungen, Ressourcen und Befinden, Dortmund/Berlin/Dresden.
- Martens, Rudolf/Hofmann, Tina (2006): Wahre Kosten der Arbeitslosigkeit, in: arbeitsdruck, Nr. 43, S. 8-9.
- Schäfer, Claus (2012): Wege aus der Knechtschaft der Märkte – WSI-Verteilungsbericht 2012, in: WSI-Mitteilungen, Heft 8/2012, S. 589-600.
- Schmeißer u. a. (2012): Atypische Beschäftigung in Europa 1996-2009, Berlin: WZB Discussion Paper P 2012-001.
- Schnitzlein, Daniel D. (2013): Wenig Chancengleichheit in Deutschland: Familienhintergrund prägt eigenen ökonomischen Erfolg, in: DIW-Wochenbericht 4/2013, S. 3-10.

Statistisches Bundesamt (2012): Niedriglohn und Beschäftigung 2010. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 10. September 2012 in Berlin, Wiesbaden.

Vilmar, Fritz (1977): Systematische Verknappung des Arbeitskraft-Angebots: Unverzichtbare Strategie erfolgreicher Vollbeschäftigungspolitik, in: Karl Georg Zinn (Hg.): Strategien gegen die Arbeitslosigkeit, Frankfurt/Main.

3 Armutsproduktion in Deutschland

Seit Ende der 1990er Jahre ist die deutsche Wirtschaft in manchen Feldern außerordentlich erfolgreich. Gleichzeitig wächst die Armut in Deutschland. Neben den bestehenden Armutsgruppen wie beispielsweise Kindern, Arbeitslosen und Migranten bilden sich neue: Junge Erwachsene sind als Berufsanfängerinnen und -anfänger besonders gefährdet, Bildung schützt nicht vor Niedriglohn und späterer Altersarmut. Aber auch die ältere Bevölkerung steht vor einem Umbruch, Altersarmut ist für viele unausweichlich.

3.1 Das deutsche Armuts-Paradoxon

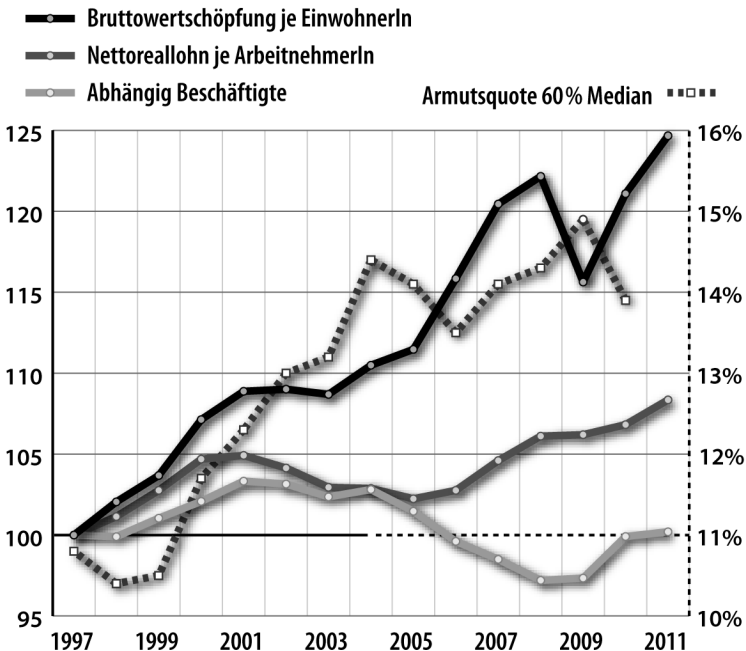
Armut ist seit einem Vierteljahrhundert ein hartnäckiges Problem der deutschen Gesellschaft: Seit Jahren beklagen Wohlfahrtsverbände, Kirchen und Gewerkschaften die hohen Armutszahlen. Trotz eines stetigen Wirtschaftswachstums und mehr Menschen in Arbeit sinkt die Armut nicht. Dabei wäre eigentlich das Gegenteil zu erwarten: Die Armutsquoten sollten sinken, wenn Wirtschaft und Beschäftigung wachsen. Nicht nur im Vergleich mit den EU-Mitgliedstaaten fällt das deutsche Paradoxon namens „Beschäftigungswunder und Armut“ (Seils 2010) auf.

Wirtschafts- und Armutsphasen

Das geschilderte Paradoxon weist schon auf den wesentlichen Punkt hin: Das erzielte Erwerbseinkommen ist der entscheidende Faktor für die Armutsentwicklung der letzten Jahre. Aus der Abbildung auf Seite 106 ergeben sich wichtige Aspekte des Wirtschaftens hierzulande, die deutlich machen, warum sich die Armutsverhältnisse in spezifischer Weise entwickelt haben. In der Grafik ist das Einkommen (Nettolöhne) bezogen auf die Bruttowertschöpfung zwischen 2007 und 2011 relativ zur Basis im Jahr 1997 dargestellt. Die Größen sind deflationiert

Deutsches Armuts-Paradoxon

Entwicklung der Bruttowertschöpfung (Realwerte pro EinwohnerIn) und relative Entwicklung der Armutsquoten in Deutschland zwischen 1997 und 2011 zusammen mit der Entwicklung der abhängig Beschäftigten und den Nettoreallöhnen



Quelle: Statistisches Bundesamt, GENESIS-Datenbank, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes, Sozio-ökonomisches Panel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, eigene Berechnungen

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

bzw. als Realwerte aufgetragen. Den Wirtschaftsverlauf, der sich in den Kurven abbildet, kann man in vier Zeiträume unterteilen:

- **1997 bis 2001:** Die Zeit vor der Jahrtausendwende ist gekennzeichnet durch die Einführung des Euro. Danach konnten die Währungen zwischen den wichtigsten Handelspartnern Deutschlands in der

Europäischen Union nicht mehr schwanken. Von 1997 bis 2001 war ein kräftiges Wirtschaftswachstum zu verzeichnen; zudem nahm die Zahl der Beschäftigten auf dem Arbeitsmarkt zu, nicht zuletzt befeuert durch den „Dotcom“-Boom der „New Economy“. Die Zahl der abhängig Beschäftigten stieg, und die Armutsquoten sanken zunächst, um dann ab 1999 wieder zu steigen. Allerdings wuchs das Nettoeinkommen bezogen auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht im gleichen Maße wie die Bruttowertschöpfung. Dies war politisch gewollt und entsprach dem damaligen „Bündnis für Arbeit“. Ab 1998 tagten regelmäßig Vertreterinnen und Vertreter der rot-grünen Bundesregierung, der Unternehmerseite und der Gewerkschaften. Von der „moderaten Lohnpolitik“ versprach sich der Deutsche Gewerkschaftsbund einen Abbau der Arbeitslosigkeit und die Bundesregierung zudem eine Stärkung der Wirtschaft. Den Gewerkschaften war dabei durchaus klar, dass sie damit einen tarifpolitischen Sonderweg einschlugen. Kommunikationspolitisch sprach man nur von einer „Entlastung des Faktors Arbeit“ durch eine Senkung der Versicherungsbeiträge einschließlich einer Senkung der Rentenversicherungsbeiträge. Das Bündnis für Arbeit scheiterte 2003 (siehe den Kasten „Gesetzliche Rentenversicherung im Dauerstress der ‚Reformen‘“ auf Seite 130 ff.).

- **2001 bis 2005:** Zwischen 2001 und 2005 wuchs die Bruttowertschöpfung nur geringfügig. Im selben Zeitraum stagnierten die Nettorealeinkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und zeigten erste Tendenzen nach unten; zugleich sank die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Armutsquoten stiegen sehr stark und erreichten 2005 ca. 14 Prozent. In dieser Zeit nach Einführung der Währungsunion war die deutsche Wirtschaft vom Wechselkursrisiko bzw. Aufwertungsdruck der D-Mark befreit, und dies befeuerte – zusammen mit der Stagnation der Nettoreallöhne – ganz offensichtlich den deutschen Export, der sich zusätzlich immer mehr steigerte, was 2005 zu einem Exportüberschuss von 118 Milliarden Euro führte.
- **2005 bis 2008:** Im Januar 2005 wurde die Grundsicherung für Arbeit eingeführt. Eines der Hauptmerkmale der neuen Gesetze

im Sozialgesetzbuch II war, dass Langzeitarbeitslose nun gezwungen waren, unabhängig von ihrer Qualifikation jegliche Arbeit anzunehmen. Dies erhöhte den Druck auf die Langzeitarbeitslosen enorm und hatte darüber hinaus den Effekt, den Niedrigeinkommensbereich bzw. die atypische Beschäftigung auszuweiten. Dieser politisch gewollte Effekt ist in deutlicher Weise an der Entwicklung der Nettoreallöhne in der Abbildung auf Seite 106 abzulesen („Hartz-IV-Knick“): Ab 2005 sanken die Nettoreallöhne pro Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer deutlich – obwohl die Wirtschaft kräftig wuchs, wie am starken Anstieg der Bruttowertschöpfung und der Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erkennen ist. Zugleich bewegten sich die Armutsquoten um 14 Prozent, und der deutsche Exportüberschuss stieg auf über 160 Milliarden Euro an, was die Presse als „Exportweltmeisterschaft“ feierte.

- *2008 bis 2011:* Ab 2008 kam die Weltwirtschaftskrise auch in Deutschland an; die Bruttowertschöpfung und der Exportüberschuss zeigten eine starke „Delle“ nach unten. 2009 stagnierte die Zahl der abhängig Beschäftigten, um dann wieder leicht zu steigen. Die Nettoreallöhne wuchsen aufgrund von Lohnsteigerungen, die 2008 vereinbart worden waren; allerdings stagnierte diese Entwicklung wieder ab 2010. Die Armutsquote sank zwischen 2009 und 2010 auf knapp unter 14 Prozent. Die Werte des Sozio-ökonomischen Panels sind nur bis 2010 verfügbar, was eine Tendaussage erschwert. Die Daten des Mikrozensus sind bis 2011 verfügbar; diese deuten auf keine Trendumkehr hin.

Wirtschaft und Beschäftigung wachsen – die Armut tut es ebenfalls

Vergleicht man die Armutsentwicklung ab der Jahrtausendwende bis zum Jahr 2008, so zeigen die Armutsquoten bemerkenswerte Tendenzen. Ab der Einführung des Euro wuchsen die Bruttowertschöpfung und vor allem der Export und die Exportüberschüsse. Die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stieg über einen längeren Zeitraum betrachtet an. Im gleichen Zeitraum sank aber der reale Nettolohn pro Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer insgesamt. Die

Armutsquoten in Deutschland reagierten darauf in paradoxer Weise: Sie sanken nicht, wie zu erwarten gewesen wäre, sondern sie stiegen teilweise deutlich an. Wenn die Wirtschaft wächst und die Zahl der Beschäftigten zunimmt, wäre normalerweise ein Sinken der Armut zu erwarten gewesen. Dieser Widerspruch lässt sich auflösen, wenn man auf die Entwicklung der Niedriglöhne und der atypischen Beschäftigung im Bereich des Arbeitsmarktes schaut und zugleich nach dem damit verbundenen Armutspotenzial fragt.

Der Gestaltwandel des Arbeitsmarktes

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich der deutsche Arbeitsmarkt sehr stark gewandelt. Traditionell war er – und in gewisser Weise gilt das auch heute noch – von einem „Normalarbeitsverhältnis“ geprägt, verstanden als eine unbefristete und in Vollzeit ausgeübte Beschäftigung. In einem Zehn-Jahres-Vergleich von 1998 und 2008 wird der Gestaltwandel des Arbeitsmarktes deutlich: Der Anteil der Personen in Normalarbeitsverhältnissen ist von 72,6 Prozent auf 66,0 Prozent gefallen, das entspricht einem Rückgang von 6,6 Prozent. Der Anteil der atypisch Beschäftigten ist im gleichen Zeitraum von 16,2 Prozent auf 22,2 Prozent gestiegen, der Anteil der Solo-Selbstständigen von 5,0 auf 6,1 Prozent. Unter atypischer Beschäftigung versteht das Statistische Bundesamt eine Teilzeitbeschäftigung (unter 21 Wochenstunden), geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung und Leiharbeit (d.h. Zeitarbeit).

Im genannten Zeitraum ist die Zahl der Erwerbstätigen um 2,1 Millionen angewachsen, die Zahl der atypisch Beschäftigten um 2,4 Millionen und die Zahl der Selbstständigen um 460.000. Die Zahl der Personen in Normalarbeitsverhältnissen ging dagegen um 780.000 zurück. Mit anderen Worten: Ein Zuwachs bei den Arbeitsverhältnissen fand zwischen 1998 und 2008 im Bereich der atypischen Beschäftigung und im Bereich der Selbstständigen statt.

Gegenüber Normalarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern verdienen atypisch Beschäftigte ca. ein Drittel weniger; so musste sich etwa die Hälfte von ihnen mit einem Niedriglohn bescheiden. Dies hat unmittelbare Folgen: Schaut man auf das Armutsrisiko von Personen in Nor-

malarbeitsverhältnissen und atypisch Beschäftigten, so unterscheiden sich diese beiden Gruppen erwartungsgemäß in deutlicher Weise. Die Verhältnisse werden in Tabelle 6 gezeigt. Der Vergleich von 1998 und 2008 zeigt eine deutliche Zunahme von einkommensarmen Erwerbstätigen insgesamt. Die atypisch Beschäftigten ragen dabei besonders heraus. Durch den Anstieg der atypischen Beschäftigung stieg zugleich die Anzahl einkommensarmer Beschäftigter an. Aber auch abhängig Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen und Selbstständige wiesen höhere Armutszahlen auf.

Tabelle 6: Arme Erwerbstätige („working poor“) nach der Erwerbsform im Zehn-Jahres-Vergleich.

Form der Erwerbstätigkeit	1998		2008	
	in 1.000	Prozent	in 1.000	Prozent
Erwerbstätige insgesamt*	1.260	4,6	1.990	6,2
Abhängig Beschäftigte	1.080	4,4	1.720	6,0
Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen	630	3,1	690	3,2
Atypische Beschäftigte insgesamt**	450	9,8	1.030	14,3
– befristet Beschäftigte	180	10,8	420	16,5
– Teilzeitbeschäftigte***	300	9,9	690	15,3
– geringfügig Beschäftigte	170	13,0	550	23,2
– Leiharbeit	k.A.	k.A.	50	8,5
Selbstständige insgesamt	160	6,7	240	7,7
– Solo-Selbstständige	110	9,3	180	10,3

* Personen im Alter von 15 bis 64 Jahren, die sich nicht in Bildung oder Ausbildung bzw. Weiterbildungsmaßnahmen befanden.

** Z.T. Mehrfachzählungen.

*** Mit weniger als 21 Wochenstunden.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertung Mikrozensus 1998 und 2008) nach Wingerter (2009).

Es waren wohl die stets demonstrativ präsentierten Exporterfolge und deren verschwiegene Kosten, die eine Politik der konsequenten Armutsbekämpfung – durch eine existenzsichernde Grundsicherung und eine Einkommenspolitik zugunsten der abhängig Beschäftigten – entbehrlich erscheinen ließen. Und es war politische Absicht, einen Niedriglohnsektor zu schaffen. Das Ergebnis ist das deutsche Paradox: Im Zeitraum zwischen 2005 und 2010 hat sich die Armutsquote trotz wachsender Wirtschaft kaum verändert und zwischen 14 und 15 Prozent bewegt.

3.2 Alte und neue Armutsgruppen

Die Armut konzentriert sich auf bestimmte Personengruppen und Haushaltstypen. Schon seit zwei Jahrzehnten wissen die sozialpolitischen Akteure von den gegenüber dem Bundesdurchschnitt hohen Armutsquoten von Kindern und Jugendlichen. Bewegen sich seit 2005 die Armutsquoten insgesamt zwischen 14 und 15 Prozent, so liegen die entsprechenden Zahlen bei Kindern und Jugendlichen (unter 18 Jahren) zwischen 18 und 19 Prozent. Es kann jedoch keine armen Kinder ohne arme Eltern geben: Schon seit den ersten Armutsberichten Anfang der 1990er Jahre ist bekannt, dass Haushalte von Alleinerziehenden und Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern besonders hohe Armutsquoten haben. Bei Alleinerziehenden weisen sie eine Größenordnung von 40 Prozent auf, bei Paarhaushalten mit drei und mehr Kindern liegen sie bei 24 Prozent. Ebenfalls konstant hohe Armutsquoten gibt es bei Personen mit Migrationshintergrund sowie bei Arbeitslosen. Bei Letzteren ist die Armutsquote inzwischen auf deutlich über 50 Prozent angestiegen, während die Armutsquoten bei Menschen mit Migrationshintergrund konstant bei etwa 26 bis 27 Prozent liegen.

Armutsberichte wenig wirksam

Die genannten Gruppen wurden bereits Anfang der 1990er Jahre als typische Armutsgruppen identifiziert und in unterschiedlichsten

Armutsberichten analysiert. Diejenigen, die Armutsberichte forderten oder erstellten, folgten dem unausgesprochenen Kalkül, die politischen Akteure durch eine Darstellung und Analyse der Armut zu einem besseren sozialpolitischen Handeln zu bringen. Dieses Kalkül ist offensichtlich nicht aufgegangen. Das Problem wachsender Armut wird in Armutsberichten zwar dargestellt; was bleibt, ist jedoch das grundsätzliche Problem bisheriger Armutsberichterstattung: Der politische Entscheidungsprozess verläuft nach eigenen Regeln, und die Politik wartet zuletzt auf die Fakten in den Berichten. Nachhaltige politische Handlungen als Reaktion auf die vorgelegten Armutsberichte sind jedenfalls nicht erkennbar. Insofern waren die Erwartungen, die mit diesen Berichten verknüpft waren, höchst illusionär. Zudem besteht die Gefahr, dass das Problem wachsender Armut sozialpolitisch in Armuts- oder Armuts- und Reichtumsberichten „zuständigkeitshalber“ entsorgt wird. Es ist durchaus verlockend für einzelne Politikerinnen und Politiker oder auch Verbände, Armutsberichte an die Stelle energischer Sozialpolitik zu setzen. Die Armut wird plakatiert, und Armutsberichte ersetzen Politik durch Public Relations. Die Frage nach den tieferen Ursachen – dem Wirtschaftsmodell Deutschland mit seinem Armuts-Paradoxon – wird nicht gestellt.

So verwundert es nicht, dass sich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine neue Armutsgruppe entwickeln konnte: die Gruppe der jungen Erwachsenen zwischen 18 und 30 Jahren. Deren Armutsquote liegt inzwischen bei 22 bis 23 Prozent und übersteigt damit noch die Armutsquoten von Kindern und Jugendlichen. Die Übergänge im Alter von 18 bis 30 Jahren – wie der Auszug aus dem Elternhaus, die Bildungs- und Berufsabschlüsse sowie der Beginn der Familienphase – sind demnach mit zunehmenden Einkommens- und damit Armutsrisiken verbunden (14. Kinder- und Jugendbericht 2013, S. 91 ff.). Des Weiteren ist im langjährigen Vergleich die Altersgruppe ab 65 Jahren auffällig geworden: Bislang wies die ältere Bevölkerung deutlich niedrigere Armutsquoten auf als der Bundesdurchschnitt; seit Jahren steigen ihre Armutsquoten jedoch beständig an. Es ist absehbar, dass sich eine neue Altersarmut entwickeln wird. In den folgenden beiden Abschnitten wird zunächst die neue Armutsgruppe der jungen Erwachsenen

sowie der Berufsanfängerinnen und -anfänger betrachtet und danach die ältere Bevölkerung.

3.2.1 Armut von jungen Erwachsenen

Armut hat sich in der Bundesrepublik zu einem generationsübergreifenden Phänomen entwickelt. Der Start in das Berufsleben ähnelt inzwischen einem langen Hindernislauf – eine abgeschlossene Berufsausbildung oder ein erfolgreiches Studium garantieren jedenfalls keinen reibungslosen Übergang in das Berufsleben. Drastische Belege dafür liefert dazu der 2010 veröffentlichte Bildungsbericht des Bundesministeriums für Forschung und Bildung. Danach haben ein Jahr nach dem erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung nur sieben von zehn Personen einen vollwertigen Arbeitsplatz erhalten. Zwölf Prozent dieser Personen waren entweder geringfügig beschäftigt, oder sie waren arbeitslos und erhielten Sozialleistungen.

Bildung schützt nicht vor Niedriglohn

Selbst der erfolgreiche Abschluss an einer Universität oder Fachhochschule garantiert in der Bundesrepublik gegenwärtig keinen sicheren Arbeitsplatz. Dem aktuellen Bildungsbericht zufolge startet in den ersten drei Monaten nach dem erfolgreichen Abschluss etwa die Hälfte aller Absolventinnen und Absolventen von Universitäten und Fachhochschulen ihr Berufsleben *nicht* mit dem Status einer regulären Beschäftigung. So genannte zeitweilige Werk- und Honorartätigkeiten und Jobs oder auch Praktika und Arbeitslosigkeit gehören zum Alltag vieler Absolventinnen und Absolventen im ersten Jahr nach ihrem Studienende (Bildungsbericht 2012). Ein mit der Zeit zunehmender Teil der Absolventinnen und Absolventen fängt wieder an zu studieren. Bei den Fachhochschulen ist es jede elfte Absolventin bzw. jeder elfte Absolvent, bei den Universitäten fast jede bzw. jeder dritte. Es ist bezeichnend für die Bundesrepublik, dass nicht vorrangig private Institutionen, sondern Einrichtungen der öffentlichen Hand eine derartige Entlohnungspolitik für junge Akademikerinnen und Akademi-

ker forciert haben. Diese Praxis ist letztendlich eine Konsequenz der Kürzungspolitik.

Den derzeit holprigen Übergang in das Berufsleben bestätigt auch ein langfristiger Vergleich der Erwerbstätigenquoten von Frauen und Männern im Alter zwischen 20 und 25 Jahren. Von 100 Männern im genannten Alter waren im Jahr 2000 noch 69 berufstätig, im Jahr 2011 nur noch 67. Frauen in der gleichen Altersgruppe erreichten 2011 eine Erwerbstätigenquote von lediglich 63 Prozent; diese Quote war in den Jahren 2004 und 2005 sogar auf 57 Prozent zurückgegangen. Das ist

Tabelle 7: Erwerbstätige 1999 und 2009 nach Erwerbsformen und Alter in Prozent

Altersgruppen	zusammen	Abhängig Beschäftigte						Solo-selbstständige
		Normalbeschäftigung	atypisch Beschäftigte					
			zusammen	darunter				
				befristete Beschäftigung*	Teilzeitbeschäftigung*	geringfügige Beschäftigung*	Zeitarbeit*	
2009								
15 – 20	97,9	43,2	54,8	41,1	17,8	20,5	/	/
20 – 25	97,4	63,4	34,0	24,7	9,3	7,8	3,4	1,7
25 – 30	94,5	69,3	25,2	15,8	9,0	5,7	3,0	3,8
30 – 35	90,9	67,8	23,1	10,4	12,4	6,6	21,1	5,8
15 – 65	88,3	66,4	21,9	7,6	14,2	7,4	1,6	6,2
1999								
15 – 20	98,4	58,9	39,5	33,2	8,9	6,8	–	/
20 – 25	97,7	76,0	21,7	17,2	5,5	3,3	–	1,4
25 – 30	94,8	77,9	16,9	10,3	7,4	3,9	–	2,9
30 – 35	91,4	73,5	17,9	7,5	11,2	5,1	–	4,5
15 – 65	89,1	71,5	17,6	6,5	11,6	5,3	–	5,0

* Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus), Wingerter 2011.

jedoch nicht, wie vielfach angenommen, auf eine steigende Geburtenfreudigkeit dieser Altersgruppe zurückzuführen. Im Gegenteil: Frauen in dieser Altersgruppe haben in diesen Jahren weniger Kinder zur Welt gebracht als zuvor. Die Chancen auf einen frühzeitigen Berufseintritt bleiben vielen in der Altersgruppe zwischen 20 und 25 Jahren verwehrt. Bestätigt wurden diese Verhältnisse ebenfalls durch den letzten Bildungsbericht. Danach hat ein Drittel der Ausbildungsabsolventinnen und -absolventen nach einem Jahr keine Beschäftigung im jeweiligen Ausbildungsberufsfeld gefunden. Männer sind dabei deutlich häufiger als Frauen ausbildungsinadäquat beschäftigt (Bildungsbericht 2012, S. 117).

Für die folgenden Jahrgänge der 25- bis 30-Jährigen verläuft der Einstieg ins Berufsleben ebenfalls nicht komplikationslos. Im Verlauf des letzten Jahrzehnts sind bis 2004/2005 zunächst die Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen gesunken, um in den Folgejahren wieder etwas anzusteigen. Allerdings wurden die früheren Höchstwerte von 2001 mit mehr als 80 Prozent bei den Männern bis 2011 nicht wieder erreicht. Etwa ein Fünftel der Männer und etwa 35 Prozent aller Frauen dieser Altersgruppe waren im Jahr 2011 noch nicht in das Berufsleben einbezogen, obwohl vom Alter her ihre reguläre Ausbildung hätte abgeschlossen sein können.

Berufseinsteigerinnen und -einsteigern droht Altersarmut

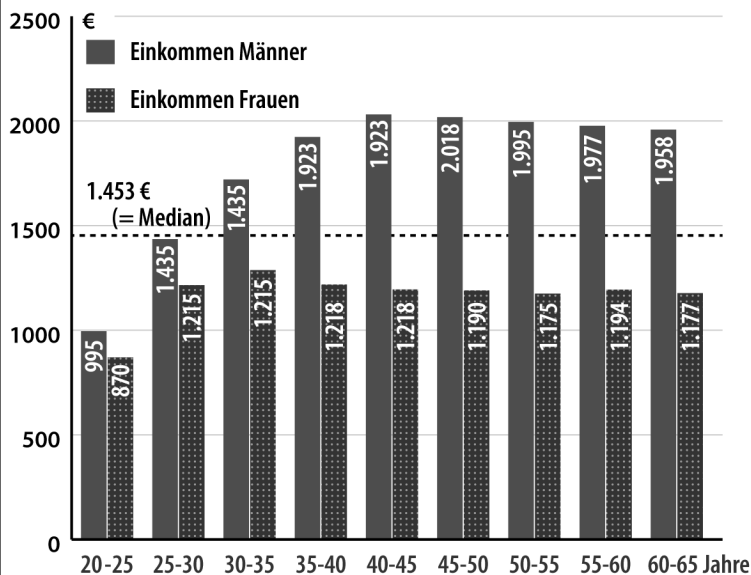
Es ist ein großer Widerspruch, dass das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre ansteigen soll, dabei aber übersehen wurde, dass in der Bundesrepublik ein erheblich höheres Beschäftigungspotenzial in der Altersgruppe der 20 bis 30-Jährigen brachliegt. Und hat eine Angehörige bzw. ein Angehöriger der jüngeren Generation dann einen Arbeitsplatz gefunden, kann sie bzw. er trotzdem keineswegs mit einem ausreichenden Einkommen rechnen. In Tabelle 7 findet sich ein Vergleich der Erwerbstätigen in den Jahren 2009 und 1999, geordnet nach Erwerbsformen und Altersgruppen. Oft müssen sich die Jüngeren mit einer atypischen Beschäftigung bescheiden und unterliegen damit mit einem hohen Armutsrisiko. Bei der atypischen Beschäftigung ragt besonders die befristete Beschäftigung heraus. Insgesamt hat im Zehn-

Jahres-Vergleich zwischen 1999 und 2009 die atypische Beschäftigung deutlich zugenommen, am stärksten in der Altersgruppe zwischen 15 und 25 Jahren. Anders ausgedrückt: Gerade die jungen Erwachsenen sind die Hauptbetroffenen des Gestaltwandels des Arbeitsmarktes mit allen negativen Folgen für die Einkommensverhältnisse sowie in Bezug auf das Risiko von Armut und später von Altersarmut.

Das Statistische Bundesamt publiziert anhand des Mikrozensus regelmäßig Daten zum monatlichen Nettoeinkommen der Erwerbstätigen nach Altersgruppen. Für das Jahr 2011 wurde ein mittlerer Wert (Median) in Höhe von 1.453 Euro für alle Erwerbstätigen ermittelt. Das heißt: Die eine Hälfte aller Erwerbstätigen verfügt über ein

Mittleres Nettoeinkommen (Median)

je Erwerbstätigen in Euro nach Altersgruppen und Geschlecht 2011



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, eigene Berechnungen.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

Nettoeinkommen, das niedriger als 1.453 Euro ist, während die andere Hälfte mehr als 1.453 Euro bezieht. Dabei sind zwei Tendenzen in der Abbildung auf Seite 166 deutlich erkennbar:

- Erst im Altersbereich von 35 bis 40 Jahren stabilisieren sich die Nettoeinkommen der männlichen Erwerbstätigen mit etwa 2.000 Euro. Mit anderen Worten: Viel zu spät werden Einkommen erzielt, die aus Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung Altersarmut vermeiden. Viele Erwerbstätige werden nicht in der Lage sein, diesen Rückstand in ihrem weiteren Erwerbsverlauf wieder aufzuholen. Unter diesen Bedingungen ist das zunächst attraktive deutsche Rentenmodell mit dem so genannten Eckrentner – einer Person, die die Regelaltersgrenze erreicht hat und vorher 45 Jahre lang Beiträge in der jeweiligen Höhe eines Durchschnittsentgelts in die gesetzliche Rentenversicherung eingezahlt hat – zu einer Illusion geworden. Dieser Rentnertyp ist in der Bundesrepublik selten geworden – nicht, weil er viel früher als ursprünglich geplant eine Rente bezieht, sondern weil seine Erwerbsbiografie besonders in den Anfangsphasen seines Berufsleben durch Arbeitslosigkeit und prekäre Arbeitsverhältnisse mit Niedriglöhnen erheblich vom gewünschten Normalmaß des „Eckrentners“ abdriftete.
- Erwerbstätige Frauen in allen Altersgruppen bleiben mit ihren Nettoeinkommen deutlich hinter den Einkommen ihrer männlichen Kollegen zurück. Ihr mittleres Arbeitseinkommen verharrt in allen Altersgruppen um den Wert von 1.200 Euro. Das ist eine Folge der unter Frauen ausufernden Teilzeitarbeit und der hohen Zahl von Frauen in geringfügig entlohnerten Beschäftigungsgruppen. 2011 waren 6,4 Millionen Frauen in derartigen Arbeitsverhältnissen beschäftigt, gegenüber lediglich 1,3 Millionen Männern.

Das vorhandene Bildungsniveau der jungen Generation der Bundesrepublik wird nur unzureichend für die gegenwärtige gesellschaftliche Wertschöpfung genutzt. Damit sind weitere Verwerfungen im Sozialleben dauerhaft programmiert. Noch die 25- bis 30-Jährigen müssen sich mit geringeren Einkommen bei Erwerbstätigkeit begnügen. Die Ursachen dafür sind klar: prekäre Arbeitsverhältnisse, unbezahlte Ar-

beit („Generation Praktikum“), gestückelte Erwerbsbiografien. Einer aktuell niedrigen Einzahlung in die Rentenkassen folgt zwangsläufig der Weg in die Altersarmut der heutigen jungen Generation. Das gilt besonders für die vielen Frauen, die schließlich in der künftigen Rentnergeneration die Mehrheit bilden.

3.2.2 Künftige Altersarmut unausweichlich

Altersarmut ist eine besonders schwerwiegende Form der Armut: Jüngere Menschen haben eine gewisse Chance, sich aus einer Armutsposition buchstäblich herauszuarbeiten. Dieser Weg ist der älteren Bevölkerung fast immer versperrt, zusätzliche Rentenanwartschaften werden kaum erzielt. Mit dem Eintritt in den Ruhestand steht in der übergroßen Mehrzahl der Fälle die ökonomische Lage der Rentnerhaushalte fest – und zwar endgültig. Mit anderen Worten: Wenn ein Rentnerhaushalt unter die Armutsgrenze gefallen ist, wird dieser Haushalt kaum eine Chance haben, die Armutsgrenze zu überwinden.

Vorausschau in die 2020er Jahre

Geyer und Steiner haben im Jahr 2010 eine Studie über die künftigen Altersrenten vorgelegt. Grundlage war das Sozio-ökonomische Panel. In der Studie wurden die Erwerbsbiografien über den Lebenszyklus fortgeschrieben, und anhand der simulierten Erwerbsbiografien wurden die individuellen Entgeltpunkte bestimmt. Daraus ergaben sich die individuellen Rentenansprüche beim Renteneintritt. Bei der individuellen Rentenberechnung wurden entsprechend dem simulierten Rentenzugangsalter zusätzlich Rentenabschläge vorgenommen, um den Effekt der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters abzubilden. Des Weiteren ging in die Rentenberechnung der Nachhaltigkeitsfaktor ein, der bei der Fortschreibung des Rentenwerts wichtig ist. Von der so berechneten Bruttorente wurden der Eigenanteil an der gesetzlichen Krankenversicherung und der Beitrag zur Pflegeversicherung abgezogen; so wurde der Rentenzahlungsbetrag bestimmt. Geyer und Steiner haben mit den Geburtsjahren zwischen 1967 und 1971 sehr weit in die

Zukunft vorausgerechnet. Diese Altersgruppe erreicht zwischen 2032 und 2036 das 65. Lebensjahr, Interpretationen müssen entsprechend vorsichtig und mit Vorbehalten erfolgen. Die folgenden Interpretationen nehmen nur auf die Altersgruppe mit den Geburtsjahren 1957 bis 1961 Bezug, die zwischen 2022 und 2026 65 Jahre alt werden.

In Tabelle 8 sind die Auswirkungen der Rentenreformen ab 2004 zu erkennen. Berechnet wurden zwei Varianten: zum einen die Absenkung

Tabelle 8: Veränderung der Rentenzahlungsbeträge durch die Rentenreformen nach 2004*

Altersgruppen	Altersgrenze 65				Altersgrenze 67		
	ohne Absenkung GRV in Euro	mit Absenkung GRV in Euro	Differenz		mit Absenkung GRV in Euro	Differenz	
			in Euro	in Prozent		in Euro	in Prozent
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1937-1941	1.141	1.139	-2	-0,2	1.140	-1	-0,1
1942-1946	1.126	1.099	-27	-2,4	1.104	-22	-2,0
1947-1951	1.178	1.111	-67	-5,7	1.124	-54	-4,6
1952-1956	1.251	1.155	-96	-7,7	1.189	-62	-5,0
1957-1961	1.170	1.051	-119	-10,2	1.091	-79	-6,8
1962-1966	1.208	1.054	-154	-12,7	1.102	-106	-8,8
1967-1971	1.210	1.039	-171	-14,1	1.090	-120	-9,9

* In Spalte 2 Rentenbeträge ohne weitere Reformen mit der Altersgrenze 65 Jahre, in Spalte 3 mit Reformen und der Altersgrenze 65 Jahre. Spalte 6 zeigt den aktuellen Reformstand mit sämtlichen Kürzungen und der Altersgrenze 67 Jahre.

Quelle: Geyer/Steiner 2010, S. 120.

des Rentenniveaus mit der Altersgrenze 65 Jahre und zum anderen die Absenkung mit der Altersgrenze 67 Jahre. Mit anderen Worten: Hier werden der Effekt der Rente mit 67 Jahren und der Effekt des Nachhaltigkeitsfaktors dargestellt. Gegenüber der Situation vor der Rentenreform verliert die Jahrgangsgruppe 1957 bis 1961 ca. zehn Prozent der Rentenhöhe (Spalte 5) durch den Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rente mit 65 Jahren. Durch das höhere Zugangsalter bei der Rente mit 67 Jahren schwächt sich dieser Effekt mit einem Rückgang auf rund sieben Prozent ab (Spalte 8). Allerdings wird bei der Simulation vorausgesetzt, dass ein steigender Anteil der Beschäftigten die höhere Altersgrenze erreicht.

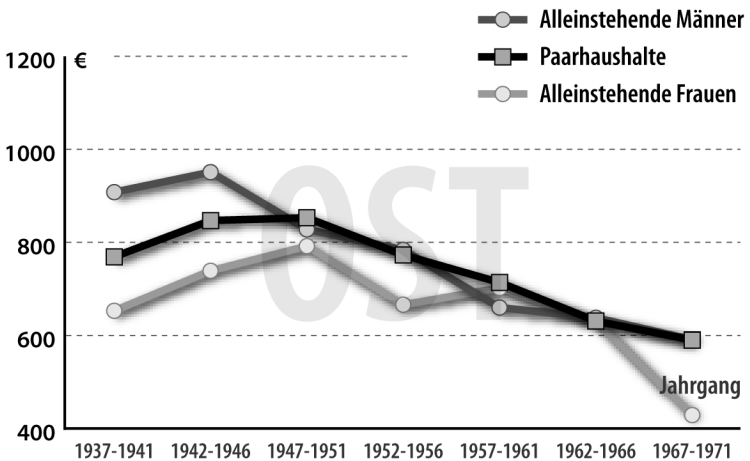
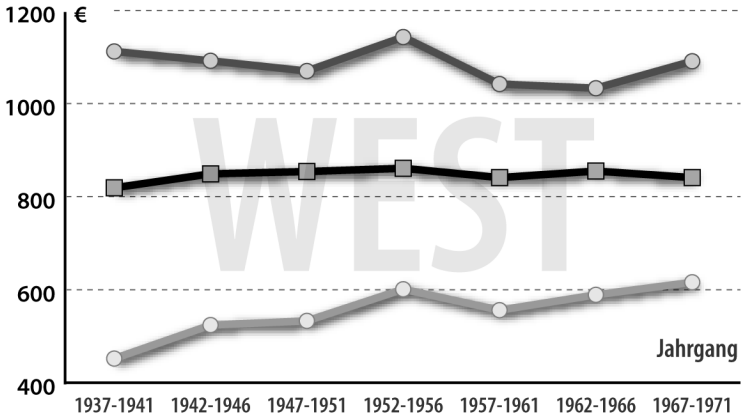
Rentenreformen befördern Altersarmut

Das Hauptergebnis ist: Ohne die Rentenreformen nach 2004 würde in der Tendenz die Rentenhöhe bei den jüngeren Jahrgängen steigen; die Rentenreform führt aber dazu, dass die Renten für die jüngeren Jahrgänge ab dem Geburtsjahr 1957 sinken werden. Außer dem Arbeitsmarkt sind demnach die Abschlüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung ein wichtiger Faktor bei der Entwicklung der künftigen Rentenhöhe und der Altersarmut. Bei der auf eine freiwillige Basis gestellten Riesterrente zeigt sich, dass eher diejenigen vorsorgen können, die höhere Einkommen und damit bereits höhere Rentenanwartschaften besitzen. Wegen dieser selektiven Wirkung ist die Riesterrente kein wirksamer Schutz gegen Altersarmut, denn sie begünstigt gerade nicht die Beschäftigten im Niedriglohnbereich oder Beschäftigte mit langen Phasen der Arbeitslosigkeit.

Die Simulationsergebnisse bei der Entwicklung der künftigen Rentenhöhe in West- und Ostdeutschland sowie für verschiedene Haushaltsformen sind in den Abbildungen auf Seite 121 dargestellt. Bei alleinstehenden westdeutschen Männern sinken die Rentenanwartschaften bis zur Altersgruppe der Jahrgänge 1957 bis 1961 tendenziell leicht ab. Dies entspricht der mit einem späteren Renteneintritt kombinierten Rentenabsenkung. Die Paarhaushalte bleiben in allen Altersgruppen stabil (Rentenhöhe der gesetzlichen Rentenversicherung als Pro-Kopf-Betrag).

West- und ostdeutsche Renten im Vergleich

Rentenzahlungsbeträge der gesetzlichen Rentenversicherung in West- und Ostdeutschland für alleinstehende Männer und Frauen sowie für Paarhaushalte.



Quelle: Geyer und Steiner (2010), S. 137.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2013

Dagegen legen die westdeutschen Frauen deutlich zu, allerdings ist das Ausgangsniveau sehr niedrig, und die Altersgruppe der zwischen 1957 und 1961 geborenen Frauen erreicht nur etwas mehr als die Hälfte des Rentenniveaus der alleinstehenden Männer. Einerseits ist dafür die gestiegene Erwerbsneigung von Frauen verantwortlich, andererseits erlangen Frauen zunehmende höhere berufliche Qualifikationen und können so in besser bezahlte Berufe aufsteigen.

Anzahl der Minirenten explodiert in Ostdeutschland

Der untere Teil der Abbildung auf Seite 121 zeigt die Rentenverläufe der gesetzlichen Rentenversicherung in Ostdeutschland. Ab der Altersgruppe der zwischen 1947 und 1951 Geborenen sinken die Renten für Männer, Frauen und Paarhaushalte mit ähnlicher Tendenz, und zwar von rund 800 bis 850 Euro auf rund 700 Euro bei der Altersgruppe der zwischen 1957 und 1961 geborenen Personen – insgesamt ein starker Rückgang der Rentenhöhen. Verantwortlich dafür sind in erster Linie die gegenüber Westdeutschland erheblich höhere Arbeitslosigkeit und die in Ostdeutschland zunehmenden Niedrigeinkommen. In Westdeutschland können bei Paarhaushalten geringe Rentenhöhen oft durch die Partnerin bzw. den Partner ausgeglichen werden; davon profitieren insbesondere die Frauen. Durch den starken Rückgang der durchschnittlichen Renten in Ostdeutschland, der Männer wie Frauen gleichermaßen trifft, kommt es zu einem deutlichen Rückgang der durchschnittlichen Rentenhöhen auch bei den Paarhaushalten. Die Berechnungen zeigen, dass dies auch bei einer sehr günstigen Arbeitsmarktentwicklung der Fall wäre.

Im Vergleich der Geburtenjahrgänge 1937 bis 1951 und 1952 bis 1971 zeigt sich die ganze Dramatik für Ostdeutschland: Von den älteren zu den jüngeren Jahrgängen verdoppelt sich der Prozentsatz der Frauen im Rentenbereich zwischen 300 und 600 Euro auf fast 50 Prozent. Bei den ostdeutschen Männern steigt der Wert auf das Neunfache an und beträgt dann mehr als 30 Prozent – allerdings ist der Ausgangswert mit 3,5 Prozent fast so gering wie in Westdeutschland. Der Anteil bei den Männern im Westen ist mit 2,5 Prozent klein und bleibt es auch bei den jüngeren Jahrgängen. Bei den Frauen in Westdeutschland steigt der

Anteil von unter 40 Prozent auf über 40 Prozent etwas an. Altersarmut ist so für einen Teil der älteren Bevölkerung unausweichlich.

3.3 Strategien gegen die Armutsproduktion in Deutschland

Das Armuts-Paradoxon – Wirtschaftswachstum und fortdauernde Armut – zeigt, dass Armut in Deutschland mit den klassischen Mitteln der Sozialpolitik gemildert, aber nicht bekämpft werden kann.

- Zur Überwindung des deutschen Armuts-Paradoxons muss zunächst der Niedriglohnsektor durch Mindestlöhne zurückgedrängt werden. Die Höhe der Mindestlöhne hat sich daran zu orientieren, wie Beitragslücken in der Rentenversicherung zu vermeiden sind. Des Weiteren dürfen die Nettoeallöhne nicht mehr stagnieren, vielmehr müssen sie entsprechend der Produktivität und der Preisentwicklung steigen. Beide Maßnahmen führen aber nur zu einem Stopp der bisherigen Armutsentwicklung. Ein Abbau der Armut ist nur möglich, wenn sich die bisherigen Verhältnisse zwischen Erwerbseinkommen und Kapitaleinkommen zugunsten der abhängig Beschäftigten umkehren.
- Zur Vermeidung von Altersarmut muss der systematische Bruch der Rentenversicherung mit der Rentenreform 2001 rückgängig gemacht werden. Das „Drei-Säulen-System“ der Rente hat nur in der politischen Rhetorik funktioniert; betriebliche Altersversorgung und private Vorsorge können die Rentenkürzungen nicht ausgleichen. Es muss wieder das Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung gelten, den Lebensstandard der älteren Bevölkerung zu sichern. In diesem Zusammenhang sollte das durch Arbeitslosigkeit und Niedriglohn verursachte Problem der Beitragslücken gelöst werden.
- Das bestehende Existenzminimum ist als „Hartz IV“ zu einem Synonym für ein Leben in Armut verkommen. Die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz ist aber nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 ein Verfassungsrecht, bei dem es nicht um politische Opportunität und die Kassenlage gehen

kann. Vorbehaltlich einer weiteren gesellschaftlichen Diskussion heißt das: Der aktuelle Regelsatz von 382 Euro für Erwachsene muss auf über 400 Euro mehr als deutlich angehoben werden. Nur so kann das Existenzminimum (Regelsatz plus Wohnkosten gleich Existenzminimum) im Sinne einer Soforthilfe bzw. eine Milderung der bisher angerichteten sozialpolitischen Schäden bei Langzeitarbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit und Niedrigrente wirken.

Literatur

14. Kinder- und Jugendbericht (2013): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/12200 vom 30.01.2013.
- Bontrup, Heinz-J. (2009): Demografiewandel benötigt keine Privatisierung – sondern Verteilungssolidarität, in: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Heft 1/2009.
- Buntenbach, Annelie (2011): Die sozialpolitische Bedeutung der Rentenversicherung aus Sicht der Gewerkschaften, in: Eichenhofer, Eberhard u.a. (Hg.): Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung SGB VI, S. 1115–1141.
- Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum (2012): Ein menschenwürdiges Leben für alle – das Existenzminimum muss dringend angehoben werden, http://www.menschenwuerdiges-existenzminimum.org/wp-content/uploads/broschuere_existenzminimum.pdf
- Deutscher Gewerkschaftsbund/Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hg.) (1994): Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbands, Reinbek.
- Geyer, Johannes/Steiner, Viktor (2010): Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel – eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Politikberatung kompakt, Nr. 55/2010.

- Grabka, Markus M./Frick, Joachim (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen, in: DIW-Wochenbericht, Heft 7/2010, S. 2–11.
- Martens, Rudolf (2010): Der Armutsbericht ist tot – es lebe die Armutsrechnung! Armut als Folge der Wirtschaftspolitik, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 2/2010, S. 63-67.
- Martens, Rudolf (2012): Einkommensverhältnisse und Armut von Familien – eine Skizze, in: Haerendel, Ulrike (Hg.): Gerechtigkeit im Sozialstaat. Analysen und Vorschläge, Baden-Baden, S. 193-208.
- Nationaler Bildungsbericht (2012): Bildung in Deutschland und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/11465 vom 09.11.2012.
- Seils, Eric (2012): Beschäftigungswunder und Armut. Deutschland im internationalen Vergleich, in: WSI-Report, Ausgabe 7/2012.
- Wingerter, Christian (2009): Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 11/2009, S. 1080–1098.
- Wingerter, Christian (2011): Der Eintritt junger Menschen in das Erwerbsleben. Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung 2009, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 2/2011, S. 98–117.

Datenquellen zur Armutsmessung

Die „kleine Volkszählung“ Mikrozensus

Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder veranlassen seit 1957 jedes Jahr eine umfangreiche Befragung bei einem Prozent aller Haushalte in Deutschland (seit 1991 inklusive Ostdeutschland). Das sind heute ca. 390.000 Haushalte mit 830.000 Personen, darunter in Ostdeutschland 160.000 Personen in 70.000 Haushalten. Die Teilnahme am Mikrozensus ist im „Mikrozensusgesetz“ geregelt und für jeden ausgewählten Haushalt verpflichtend. Seit 2005 werden von den statistischen

Ämtern Armutsquoten ausgewiesen. Wegen der gesetzlichen Auskunftspflicht sind Armutsanalysen mithilfe des Mikrozensus besonders vorteilhaft gegenüber freiwilligen Erhebungen. Durch die hohe Haushalts- und Personenzahl sind tiefe regionale Analysen möglich, beispielsweise bis unterhalb der Ebene der Bundesländer.

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Die EVS ist die wichtigste amtliche Statistik über die Lebensverhältnisse privater Haushalte in Deutschland. Sie ist eine Grundlage der Verbraucherpreisstatistik und für die Verwendungsrechnung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Die EVS wird alle fünf Jahre erhoben, aktuelles Erhebungsjahr ist 2013. Etwa 0,2 Prozent aller Privathaushalte nehmen auf freiwilliger Basis teil, das sind rund 60.000 Haushalte, darunter 13.000 in Ostdeutschland. In Westdeutschland wird die EVS seit 1962/1963 erhoben, in Ostdeutschland seit 1993. Erfasst werden die Wohnsituation, die Ausstattungsverhältnisse sowie alle Einnahmen und Ausgaben und das Vermögen. Die EVS-Ergebnisse sind u.a. sozialpolitisch wichtig für die Bemessung des Existenzminimums in Hartz IV, Grundsicherung und Sozialhilfe.

Sozio-ökonomisches Panel (SOEP)

Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung, die bereits seit 1984 in Westdeutschland durchgeführt wird und seit 1990 auch in Ostdeutschland. Im Auftrag des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin (DIW) werden jedes Jahr über 20.000 Personen in Deutschland aus rund 11.000 Haushalten befragt. Die Daten geben Auskunft über Einkommen, Erwerbstätigkeit, Sparverhalten, Vermögen, Bildung, Gesundheit und vieles mehr (wie beispielsweise politische Einstellungen). Das SOEP nimmt in Deutschland und im internationalen Vergleich eine herausragende Stellung ein. Aufgrund der Tatsache,

dass jedes Jahr dieselben Personen befragt werden, lassen sich langfristige soziale und gesellschaftliche Trends anhand der gewonnenen Längsschnitsdaten besonders gut verfolgen und analysieren.

EU-Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC)

EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions) wird vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) bereitgestellt und dient als Bezugsquelle für vergleichende Statistiken über Einkommensverteilung und soziale Eingliederung in der Europäischen Union. EU-SILC wurde 2003 erstmals durchgeführt und 2005 auf alle damaligen Mitgliedstaaten der EU sowie Norwegen und Island ausgeweitet, bis 2007 kamen Bulgarien, Rumänien, die Schweiz und die Türkei hinzu. In Deutschland werden 26.000 Personen ab 16 Jahren in etwa 14.000 Haushalten befragt. EU-SILC liefert Querschnitsdaten über Einkommen, Armut, soziale Ausgrenzung und weitere Lebensbedingungen sowie Längsschnitsdaten aus Wiederholungsbefragungen, die über vier Jahre durchgeführt werden.

Relative Armut, Median und Äquivalenzeinkommen

Armut liegt immer dann vor, wenn eine Person ein sozio-kulturelles Existenzminimum nicht erreicht, oder anders ausgedrückt: wenn die Person keine angemessene Teilhabe an der Gesellschaft hat und so ausgegrenzt ist. Im Falle eines Sozialstaats ist ein Existenzminimum gemeint, das sich eher an einer „mittleren“ Lebensweise orientiert und auch den Aufwand für eine Mindestversorgung in den Bereichen Wohnen, Gesundheit, Erziehung und Bildung, Transportmöglichkeit, Information, kulturelle

Beteiligung, Rechtsschutz, soziale Kontakte und soziale Integration umfasst. In einer kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Gesellschaft ist für viele Lebenslagedimensionen das verfügbare Einkommen die wichtigste Voraussetzung. Anders formuliert: Der Mangel an monetären Ressourcen ist ein eindeutiger Indikator für Benachteiligung und soziale Ausgrenzung. Die meisten Armutsuntersuchungen gehen daher vom Einkommen als der zentralen Ressource aus. Die inzwischen vier Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung orientieren sich an einem relativen Einkommensbegriff.

Die Armutsgrenze wird entsprechend dem EU-Standard mit 60 Prozent eines mittleren Äquivalenzeinkommens definiert. Das mittlere Einkommen bzw. Medianeinkommen ist nicht identisch mit dem Durchschnittseinkommen. Das Medianeinkommen liegt genau in der Mitte einer Einkommensverteilung, die nach der Höhe der Einkommen geschichtet ist. Beispielsweise definiert bei fünf Einpersonenhaushalten der dritte Haushalt den Medianwert; bei sechs Haushalten definiert den Median der Mittelwert aus dem dritten und dem vierten Haushalt. Das Äquivalenzeinkommen ist ein auf der Basis des Haushaltsnettoeinkommens berechnetes bedarfsgewichtetes Einkommen je Haushaltsmitglied. Die Bedarfsgewichte oder Äquivalenzziffern berücksichtigen den Umstand, dass unterschiedlich große Haushalte nicht ohne Weiteres miteinander vergleichbar sind. Größere Haushalte haben Einspareffekte gegenüber Einpersonenhaushalten, beispielsweise durch die gemeinsame Nutzung von Wohnraum oder Haushaltsgeräten. Dies wird durch Äquivalenzziffern ausgeglichen. Ein Beispiel: Im Jahr 2011 betrug der deutschlandweite Median des Nettoäquivalenzeinkommens 1.413 Euro im Monat, daraus errechnete sich eine Armutschwelle (60 Prozent) von 848 Euro (Armutsquote: 15,1 Prozent). Diese 848 Euro entsprachen der Armutsschwelle eines Einpersonenhaushalts. Nach den geltenden Äquivalenzziffern

geht der erste Erwachsene eines Haushalts mit dem Faktor 1,0 in die Gewichtung ein, alle anderen Mitglieder im Alter von 14 und mehr Jahren mit 0,5 und alle jüngeren Mitglieder mit dem Faktor 0,3. Entsprechend beträgt die Summe der Äquivalenzziffern eines Paarhaushalts mit einem Kind unter 14 Jahren: $1,0 + 0,5 + 0,3 = 1,8$. Daraus berechnet sich eine Armutsschwelle für diesen Haushaltstyp in Höhe von: $1,8 \times 848 = 1.526$ Euro.

In ihren bislang vier Armuts- und Reichtumsberichten sprach die Bundesregierung stets von einer *Armutsrisiko*quote bzw. *Armutsrisiko*grenze. Ein *Armutsrisiko* ist aber noch keine *Armut*: Mit dieser sprachlichen Unterscheidung soll den hohen Armutsquoten die politische Brisanz genommen werden. In der politischen Diskussion wird oft auch auf die Unterschiede in den Ergebnissen der verschiedenen Datenquellen hingewiesen, um hohe Armutszahlen zu relativieren. Wie nicht anders zu erwarten, unterscheiden sich die im Kasten „Datenquellen zur Armutsmessung“ aufgeführten Datenquellen zur Armutsmessung innerhalb einer Fehlergrenze von etwa einem Prozentpunkt, jedoch zeigen sie gleichartige Armutsentwicklungen. Größere Unterschiede ergeben sich bei der Messung der Armutsschwellen. So sind Äquivalenzeinkommen auf der Basis von Monatseinkommen systematisch kleiner als Jahreseinkommen, da hierbei noch Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld und weitere Sonderzahlungen in die Messung eingehen. Ein Beispiel: Das Sozio-ökonomische Panel gibt für 2010 eine Armutsquote von 13,9 Prozent an (Basis: das Jahreseinkommen sowie die Anrechnung von selbst genutztem Wohneigentum), die Armutsschwelle beträgt 993 Euro; die Armutsquote auf der Basis des Monatseinkommens beträgt 14,0 Prozent, die Armutsschwelle 828 Euro. Der Mikrozensus hat im Jahr 2010 auf der Basis der Monatseinkommen eine Armutsquote von 14,5 Prozent bei einer Armutsschwelle von 826 Euro gemessen (Mikrozensus 2011: 15,1 Prozent und 848 Euro, siehe Beispielrechnung oben).

Gesetzliche Rentenversicherung im Dauerstress der „Reformen“

Im Jahr 1957 wurde die noch heute bestehende Umlagefinanzierung und Lohnbezogenheit der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt (im Folgenden siehe Buntentbach 2011). Nach dem Ausbau der gesetzlichen Rentenversicherung seit dem Ende der 1950er Jahre begann in den 1980er Jahren ein Umschwung hin zu einer Politik der Kostendämpfung. Die Rentenreform von 1992 hatte das Ziel, eine vorgebliche Kostenexplosion abzuwenden. Befürchtet wurde ein Beitragssatz von 40 Prozent im Jahr 2030 – dies galt es zu verhindern. Insgesamt haben die gesetzlichen Eingriffe der 1980er und 1990er Jahre das Rentenniveau nicht verschlechtert. Abgebaut wurden jedoch die Leistungen bei den sozialen Ausgleichsinstrumenten. Erst nach Ausschöpfung dieser Kürzungsmöglichkeiten wurde das Rentenniveau angegangen, um weitere Ausgabenkürzungen zu erzielen.

Nach dem Rentenreformgesetz von 1992 wurde eine Reihe kurzfristiger Gesetze zur Dämpfung der Ausgaben verabschiedet. Die politische Begleitmusik bestand aus dem Lied von den „Rentnerbergen“, gleichzeitig wurde eine ausufernde Diskussion um vermeintlich explodierende „Lohnnebenkosten“ losgetreten. Bundesminister Blüm wollte 1997 für die schwarz-gelbe Bundesregierung ein Rentenreformgesetz mit einem „Demografiefaktor“ einführen. Dazu kam es letztlich nicht mehr, stattdessen wurde im Jahr 2000 unter einer rot-grünen Bundesregierung der Zugang zur Erwerbsminderungsrente deutlich erschwert, und es wurden spürbare Abschlüsse für den Bezug der Erwerbsminderungsrente vor dem 63. Lebensjahr eingeführt.

Bundesminister Riester entwickelte in der Rentenreform des Jahres 2001 schließlich eine neue Rentenformel. Dabei wird der fiktive Aufwand der Versicherten für die zusätzliche private Vorsorge berücksichtigt – und zwar rentenmindernd –, auch

bekannt als „Riestertreppe“. Der Blümsche „Demografiefaktor“ wurde so in veränderter Gestalt wieder eingeführt. Die Rentenreform ging aber noch weiter; mit ihr wurde ein Beitragsziel für 2020 und 2030 eingeführt: Der Rentenversicherungsbeitrag sollte nicht mehr als 20 bzw. 22 Prozent betragen. Im Zuge dieser Reform wurde 2003 eine Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung eingeführt, um Altersarmut abzuwenden. Allerdings ist die Grundsicherung im Alter identisch mit dem Leistungsniveau der Sozialhilfe bzw. mit dem Leistungsniveau des ab 2005 gültigen Arbeitslosengeldes II und Sozialgeldes („Hartz IV“). Mit der Rentenreform des Jahres 2001 wurde eine umfangreiche staatliche Förderung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge verknüpft. Allerdings waren betriebliche und private Altersvorsorge auf eine freiwillige Basis gestellt.

Das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitgesetz führte 2004 den Nachhaltigkeitsfaktor ein. Dabei wird das Verhältnis von Rentenbezieherinnen und -bezieher sowie Beitragszahlerinnen und -zahlern in die Rentenformel eingerechnet. Durch die demografische Entwicklung führt dies zu einer weiteren Kürzung des Rentenniveaus. Der Reformeifer war damit jedoch immer noch nicht erschöpft. Im Alterseinkünftegesetz von 2004 werden die Rentenversicherungsbeiträge bis 2025 in Jahresschritten von der Steuer freigestellt. Spiegelbildlich dazu werden die Renten bis 2040 schrittweise voll versteuert. Für die abhängig Beschäftigten ist dies während der Erwerbszeiten zwar vorteilhaft, denn so fallen weniger Steuern an. Jedoch werden die späteren Nettorenten durch die dann fälligen Steuern weiter gesenkt.

Auch die schwarz-rote Bundesregierung konnte nicht von Rentenreformen lassen. Das Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz erhöht das gesetzliche Rentenalter schrittweise auf 67 Jahre. Darüber hinaus wurde ein „Ausgleichsfaktor“ eingeführt. Dieser hat die Aufgabe, nicht erfolgte Kürzungen künftig nachzuholen. Auf diese Weise können die rentenpolitischen

Erleichterungen von 2008 und 2009 – in diesen beiden Jahren wurde der Riesterfaktor ausgesetzt – durch den Ausgleichsfaktor nach 2012 rentenmindernd nachgeholt werden.

Die Sozialpolitik hat mit der Rentenreform von 2001 einen systematischen Bruch vollzogen. Galt bis dahin der Anspruch, dass die gesetzliche Rente den Lebensstandard sichern soll, so wurde dieses Ziel nun aufgegeben. Als neues Ziel wurde die Stabilität der Rentenversicherungsbeiträge ausgegeben. Ab 2001 wurde eine zusätzliche betriebliche und private Vorsorge unabdingbar für ein auskömmliches Alterseinkommen. Politisch wurde das „Drei-Säulen-System“ der Rente propagiert. Die (geschwächte) gesetzliche Rentenversicherung plus die betriebliche Altersversorgung plus die private Vorsorge sollten den Lebensstandard der älteren Bevölkerung sichern. Dies war ein hochfiktionales Konstrukt, denn schon damals war klar, dass kaum alle abhängig Beschäftigten von allen drei Säulen ausreichend partizipieren können werden. Im Ergebnis dieser Reformen steigt das Risiko der Altersarmut für alle, die nicht privat vorsorgen können bzw. keine betriebliche Altersversorgung haben.

Die wirtschaftlichen Entwicklungen seit 2001 gefährden zusätzlich die Alterssicherungssysteme. Das ab 2001 verstärkt wirkende Äquivalenzprinzip zwischen Beitrag und gesetzlicher Rentenzahlung verhindert einen Ausgleich zwischen hohen und niedrigen Einkommen. Anders formuliert: Die Verfasstheit des Arbeitsmarktes schlägt unmittelbar auf die (spätere) Rente durch. Der starke Anstieg der atypischen Beschäftigung alias Niedriglohn mit befristeter Beschäftigung, geringfügiger Beschäftigung, Leiharbeit und (unfreiwilliger) Teilzeitbeschäftigung schmälert die Höhe der gesetzlichen Rentenversicherung. Zugleich sind Niedriglohnbezieherinnen und -bezieher kaum in der Lage, eine ausreichende private Vorsorge aufzubauen. Dieses „Drei-Säulen-System“ wird zusätzlich bedroht durch

eine Langzeitarbeitslosigkeit, die nicht vorübergehen will. Lange Zeiten der Arbeitslosigkeit bergen zudem ein hohes Risiko, auch danach nur geringe Erwerbseinkommen zu erzielen. Das Äquivalenzprinzip sorgt dann für drastische Verluste bei der gesetzlichen Rente. In gleicher Richtung wirkt die Kombination von Langzeitarbeitslosigkeit und vorzeitigem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben, die in gleicher Weise mit der besonderen Gefahr drastischer Rentenverluste verbunden ist.

Insgesamt gesehen bedrohen zwei Entwicklungen die Alterssicherung der abhängig Beschäftigten: zum einen die geschilderte Arbeitsmarktentwicklung und zum anderen die Rentenreformen seit 2001, die nicht mehr das Ziel haben, für ein auskömmliches Alterseinkommen zu sorgen.

4 Schuldenbremse erfordert massive Steuererhöhung

Die deutsche Schuldenbremse und der europäische Fiskalpakt sind zentrale Bestandteile einer krisenverschärfenden Austeritätspolitik. Staatliche Ausgabenkürzungen führen über den so genannten Minusmultiplikator zu einer noch größeren Absenkung des Sozialproduktes, mit der Konsequenz sinkender Steuereinnahmen sowie ansteigender Arbeitslosigkeit und Armut. Notwendig ist ein Umdenken in der Finanzpolitik mit sozial gerechten Steuermehreinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden. Die drohende Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes bei der Mehrwertsteuer ist entschieden abzulehnen, weil ärmeren Haushalten noch stärkere Belastungen drohen. Reformen sind notwendig – bei der Einkommensteuer, bei einer einheitlichen und konsequenten Besteuerung transnationaler Konzerne sowie bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung mit mehr Personal, multilateralen Abkommen und höherem Druck auf die Banken. Darüber hinaus müssen die kommunalen Finanzen gestärkt und private Haushalte mit hohem Nettovermögen durch eine dauerhafte Vermögensteuer und eine zeitlich befristete Vermögensabgabe stärker zur Finanzierung des Gemeinwesens herangezogen werden.

4.1 Paradigmenwechsel in der Finanzpolitik: Von der gestaltenden Politik zum ökonomischen, sozialen und ökologischen Krisenstaat

In der Finanzpolitik hat sich, unbeeindruckt von empirisch fundierter Kritik am Neoliberalismus, ein fundamentaler Paradigmenwechsel vollzogen. Ein Beleg dafür ist die Konzentration auf die Schuldenbremse in Deutschland sowie bei den Vorgaben für die Euroländer durch den „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ und den durch 25 Mitgliedsländer unterzeichneten Fiskalvertrag. Diese Schuldenbremsen

haben die Politik der öffentlichen Haushalte auf den Kopf gestellt. Die Ausgaben- und Einnahmeplanungen stehen unter dem Diktat, die Neuverschuldung abzubauen.

Dabei ist der Paradigmenwechsel hin zum verabsolutierten Ziel des öffentlichen Schuldenabbaus durch die vorherrschende Finanzwissenschaft vorangetrieben worden. Damit wurde das jahrzehntelang geltende Wissen in Bezug auf das Wechselspiel von Staat, gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, Märkten und Gesellschaft schlichtweg gestrichen. Die großen Theorien über die ökonomischen Funktionen sind mittlerweile aus dem akademischen Betrieb und den Mehrheitsforschungsinstituten ausgegrenzt worden. Eine offene Kritik der „Schuldenbremsen-Mainstream-Economics“ wird nicht zugelassen.

In der dringend zu führenden Kontroverse um die Schuldenbremse reproduziert sich die Bewertung der Rolle des Staates innerhalb der Gesamtwirtschaft. Die vor dem Paradigmenwechsel über Jahrzehnte dominierende Finanzpolitik, die auch in den Lehrbüchern der Finanzwissenschaft festgeschrieben war, betont die strategische Rolle des Staates für die ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung. Die zentralen Aufgaben des ordnenden Interventionsstaates, die sich vor allem aus den systemischen Defiziten kapitalistischer Vergesellschaftung ableiten, sind klar definiert: Regulierungen gegen selbstzerstörerische Kräfte der kapitalistischen Märkte, Sicherstellung der Produktion öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, Führungsrolle zur Vermeidung und Überwindung konjunktureller und struktureller Krisen, Abbau der sozialen Ungleichheiten und Verhinderung von Armutspotenzialen. Hinzu kommt die übergreifende Aufgabe des ökologischen Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft. Aus der finanziellen Sicherstellung dieser öffentlichen Aufgaben leiten sich der Umfang und die Struktur der angemessenen Finanzierung ab. Im Mittelpunkt stehen die Steuern. Dabei lohnt der Hinweis auf die Legaldefinition der Steuern (§ 3 Abs. 1 Abgabenordnung): Steuern sind allgemeine Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Neben-

zweck sein. Das unterscheidet Steuern (ohne Gegenleistung) von weiteren Einnahmequellen: Beiträge, die von einigermaßen abgrenzbaren Gruppen zur speziellen Finanzierung erhoben werden, sowie Gebühren als spezielles Entgelt für eine spezielle Leistung.

Die Staatsverschuldung ist allerdings nicht nur ein Finanzierungs-, sondern auch ein Steuerungsinstrument in der öffentlichen Finanzpolitik. Der Einsatz von staatlichen Einnahmen aus der öffentlichen Nutzung der Finanzmärkte wird funktional mit spezifischen Aufgaben begründet. Dazu gehört zum einen die Verantwortung für die konjunkturelle Stabilisierung in krisenanfälligen kapitalistischen Wirtschaften; im abgeschafften, früheren Art. 115 GG wurde dem Staat die Aufgabe zugewiesen, gegen gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte vorzugehen. Zum anderen gehörte bis zur Einführung der Schuldenbremse die „goldene Regel“, das heißt, bislang stand die intertemporale Wirkung staatlicher Ausgaben für öffentliche Investitionen im Mittelpunkt: Soweit „werbende Zwecke“ gelten, also für künftige Generationen positive Auswirkungen erzeugt werden, ist die Kreditfinanzierung dieser Art von Ausgaben rational. Zum einen sorgt die Steigerung der künftigen Wirtschaftskraft für die jährliche Refinanzierung der Kreditaufnahme. Zum anderen sollen künftige Generationen als Nutznießer dieser Investitionen an der Finanzierung beteiligt werden (Prinzip „pay-as-you-use“). Denn mit heutigen öffentlichen Investitionen wird künftigen Generationen ein positives Erbe hinterlassen. Für diese Generationen bleibt die Aufgabe, die Umverteilung durch Zinszahlungen des Staates an die Zinsbezieherinnen und Zinsbezieher zu finanzieren (vgl. ausführlich MEMORANDUM 2012, S. 105ff.).

Die „goldene Regel“ sowie die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Staates zur Vermeidung von ökonomischen Krisen werden durch das neue Paradigma der Schuldenbremse praktisch ausgehebelt. Das Leitziel ist nicht mehr die stabilisierende Rolle der öffentlichen Hand, sondern der verabsolutierte Abbau der Neuverschuldung und die Begrenzung der öffentlichen Schuldenstände. Auf eine explizite Begründung der staatlichen Ausgabe- und der darauf abgebildeten Einnahmepolitik wird durch diese Zielvorgabe verzichtet. Diese schulden gedeckelte Finanzpolitik löst allerdings negative Rückwirkungen aus,

die am Ende die öffentlichen Haushalte wieder belasten und den Druck zur öffentlichen Kreditaufnahme erhöhen. Dafür steht die oftmals beobachtete Schuldenparadoxie: Der Abbau der Neuverschuldung durch Ausgabenreduktion lässt im Umfeld einer konjunkturellen Krise die Gesamtwirtschaft derart sinken, dass am Ende durch fehlende Steuereinnahmen die Schulden netto steigen.

Die neue Finanzpolitik im Dienste der Schuldenbremse erweist sich als eine Variante der vom Neoliberalismus hochgehaltenen Reduktion staatlichen Handelns. Staatliches Handeln wird aus dem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang und den damit verbundenen Wechselwirkungen gerissen. Am Ende dominiert die Vorstellung, kapitalistische Wettbewerbswirtschaften seien wegen ihrer Befähigung zur optimalen Selbststeuerung nicht auf den gestaltenden Staat angewiesen. Insoweit ist das Konzept der Schuldenbremse eine Variante der neoliberalen Ideologie vom Staat, der sich aus der profitwirtschaftlichen Wirtschaft herauszuhalten habe.

Die heutige Schuldenbremse wird auch durch die stark neoklassisch ausgerichteten Behauptungen zu rechtfertigen versucht, denen zufolge eine öffentliche Kreditaufnahme negative Wirkungen habe. Diese Behauptungen lassen sich jedoch weder analytisch begründen noch empirisch belegen. Unterstellt wird beispielsweise die Richtigkeit der so genannten Verdrängungsthese (Crowding-out). Die öffentliche Kreditaufnahme, so wird behauptet, treibe die Zinssätze nach oben und verteuere dadurch die Kreditfinanzierung der privaten Unternehmenswirtschaft. Am Ende würden Investitionen verdrängt. Nach dieser Verdrängungsthese hätte es durch den massiven Anstieg der Staatsschulden zu steigenden Kapitalmarktzinsen kommen müssen. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Die Zinssätze auf den Finanzmärkten bewegen sich trotz hoher Staatsschulden auf einem historischen Tiefststand. Trotz der billigen Fremdfinanzierung sind in Deutschland die Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 2012 deutlich geschrumpft. Das zeigt: Private Investitionen werden durch die Erwartung künftiger Erträge und damit einer hohen Nachfrage bestimmt. Auch die Behauptung, eine hohe Staatsverschuldung treibe die Inflation nach oben, hält einer analytischen und empirischen Überprüfung nicht stand.

Die Einführung der Schuldenbremse wird mit der Unterstellung zu begründen versucht, in der bisherigen exzessiven Ausweitung der Staatsschulden zeige sich eine staatliche Verschwendungssucht. Diese Unterstellung verstellt den Blick auf die eigentlichen Triebkräfte für die exzessive Kreditaufnahme des Staates auf den Finanzmärkten. In Deutschland hatte sich die Staatsverschuldung allein infolge der Finanzierung der deutschen Einigung seit 1990 verdreifacht. Auch sind die öffentlichen Schulden durch massive Steuersenkungsprogramme für die Wirtschaft ab dem Jahr 2000 nach oben getrieben worden. Die von 2000 bis 2011 kumulierten, steuerreformbedingten Ausfälle aller Gebietskörperschaften (ohne Kindergelderhöhungen und Erhöhungen des Grundfreibetrages in der Einkommensteuer) belaufen sich auf über 235 Milliarden Euro (vgl. Höll/Pitterle/Troost 2013). Diese Steuerausfälle haben bis auf die Ebene der Kommunen zur kompensierenden Aufnahme von öffentlichen Krediten gezwungen. Schließlich waren es die fiskalischen Kosten für Konjunktur- und Rettungsprogramme zugunsten der Banken, die beim Staat zu wachsenden Kreditverpflichtungen geführt haben. Um den exzessiven Anstieg der Staatsschulden zu bremsen, bedarf es nicht der Kürzung ökonomisch, sozial und ökologisch wichtiger Staatsausgaben. Vielmehr ist eine Steuerpolitik erforderlich, die für eine angemessene, ordentliche Finanzierung der notwendigen Staatsausgaben sorgt. Darüber hinaus trägt die Verhinderung künftiger Bankenkrisen durch wirksame Regulierungen dazu bei, steigende öffentliche Schulden als Folge der Finanzierung von Rettungsprogrammen zu vermeiden.

Eine schonungslose Analyse der Ursachen der Staatsverschuldung und die hieran ansetzende Bekämpfung dieser Fehlentwicklungen schafft entscheidende Voraussetzungen dafür, die öffentliche Kreditaufnahme nach ökonomisch rationalen Kriterien einzusetzen. Auch lässt sich, wie gezeigt, mit den Behauptungen, die Staatsschulden verdrängten private Investitionen und trieben die Inflation an, die Schuldenbremse nicht rechtfertigen. Im Gegenteil lenkt die falsch begründete Schuldenbremse von den eigentlichen Aufgaben der Inflationsvermeidung sowie der Stärkung privatwirtschaftlicher Investitionen innerhalb eines ökologisch begründeten Wirtschaftssystems ab. Die Schulden-

bremsen Deutschlands und der EU blockieren am Ende die Verantwortung des Staates für die gesamtwirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung. Soweit der dadurch erzeugte, irrationale Schrumpfkurs durch Ausgabenkürzungen auf Widerstand stößt, nimmt der Druck, die Steuern zu erhöhen, zu. Daher sollte die Schulden- durch eine Steuer-senkungsbremse (Bofinger) abgelöst werden. Zukunftswichtige, durch den Staat zu stärke Handlungsspielräume werden künftig eingeschränkt, die konjunkturelle Vorsorge wird verpasst, die soziale Spaltung weiter vertieft und der ökologische Reformbedarf unterschätzt. Unmittelbar zu spüren sind die Auswirkungen der Austeritätspolitik in den Krisenländern der EU, die auf Hilfen aus dem ESM-Rettungsfonds angewiesen sind. Schließlich manövriert der Fiskalpakt die EU in eine Schrumpfunion. Die weitere Vergemeinschaftung der EU wird dadurch gefährdet.

4.2 Krisenverschärfende Austeritätspolitik

Die Schuldenbremsen: Folgen einer neoliberalen Ideologie

Der mit einer „Ewigkeitsklausel“ ausgestattete Fiskalvertrag, der von 25 Mitgliedsländern zur Umsetzung in nationales Recht unterzeichnet worden ist, schreibt im Normalfall eine Begrenzung der öffentlichen Nettoneuverschuldung aller Gebietskörperschaften (also auch der Gemeinden) und Sozialversicherungen auf 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vor. Davon weicht die vor der Durchsetzung des EU-Fiskalpakts fixierte deutschen Schuldenbremse im Grundgesetz ab. Der Bund muss ab 2016 die über die Anschlussfinanzierung auslaufender Kredite hinausgehende Neuverschuldung auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beschränken. Die Länder sind verfassungsrechtlich verpflichtet, ab 2020 auf eine Neuverschuldung bei der Finanzierung von Ausgaben zu verzichten. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat frühzeitig auf die analytisch und empirisch nicht haltbaren Grundlagen der Schuldenbremse sowie vor allem auf deren ökonomische, soziale und ökologische Krisenwirkungen hingewiesen. In diesem MEMORANDUM stehen auf der Basis der wichtigsten

Grundlagen die Folgen für Deutschland, die EU und vor allem für die Euro-Krisenländer im Vordergrund (vgl. Hickel 2013).

- Die in der Verfassung eingeführte Unterscheidung zwischen strukturellen und konjunkturellen Defiziten ist methodisch höchst umstritten und damit manipulationsanfällig. Da alle Methoden zur Separierung zwischen Trend- und konjunktureller Entwicklung Mängel aufweisen, ist eine objektive Auswahl kaum machbar. Die heute angewendete Outputlücke – also die Abweichung der faktischen gesamtwirtschaftlichen Produktion von der mit dem Produktionspotenzial möglichen – unterschätzt den Handlungsbedarf bei lang anhaltenden Rezessionen. Es lässt sich zeigen, dass im Falle tiefer Rezessionen, aber auch anhaltender Stagnation das strukturelle Defizit nach oben getrieben wird. Nach der Logik der Schuldenbremse müssen diese als strukturell ausgewiesenen Defizite, die jedoch durch die wirtschaftliche Wachstumsschwäche entstanden sind, dann abgebaut werden. Die Folgen dieses Entzugs von Staatsausgaben zeigen sich am Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Vor diesem Hintergrund wird die geforderte Symmetrie – Neuverschuldung im Abschwung und deren Abbau im Abschwung – brüchig. Angesichts der mittelfristigen kapitalistischen Entwicklungsschwäche ist die Forderung nach einem Ausgleich über den Zyklus hinweg zweifelhaft.
- Während mit dem konjunkturellen Defizit wenigstens die automatischen Stabilisatoren bei konjunkturbedingten Mindereinnahmen berücksichtigt werden, wird im Prinzip ein antizyklisches Defizit nicht anerkannt. Dabei geht es um den Einsatz öffentlicher Kredite zur Finanzierung eines auch konjunkturell wirksamen Zukunftsinvestitionsprogramms. Die recht erfolgreichen Konjunkturprogramme gegen den gesamtwirtschaftlichen Absturz 2009 wären unter der heutigen Schuldenbremse auf der Basis des jetzt geltenden Art. 115 GG nicht mehr zulässig. Gegensteuerndes, antizyklisches Handeln ist von der Agenda des gesamtwirtschaftlichen staatlichen Handelns gestrichen worden.
- Die Schuldenbremse verbietet die Nutzung der Staatsverschuldung zugunsten künftiger Generationen. Heute dominiert die Ideologie,

der zufolge mit Staatsschulden nur fiskalische Lasten an künftige Generationen vererbt werden. Das ist Unfug, der auch nicht dadurch richtig wird, dass er in der Politik und an den Stammtischen beständig wiederholt wird. Denn zum einen werden nicht nur die heutigen Staatsschulden, sondern auch die Vermögen in Form von Staatsanleihen bei den Gläubigern künftigen Generationen vererbt. Die kommenden Generationen erben einen Verteilungskonflikt. In der jeweiligen Periode müssen Zinsen, die die Gläubiger als Vermögenseigentümer erhalten, vom Kredite besitzenden Staat bezahlt werden. Diese Umverteilung vollzieht sich auf der Basis der Bruttoinlandsproduktion in der jeweiligen Periode. Zum anderen profitieren künftige Generationen von staatlich vorfinanzierten öffentlichen Infrastrukturinvestitionen. Deshalb muss sich die heutige Generation auf eine nachhaltige Finanzpolitik konzentrieren. Wenn für eine zukünftige bessere Umwelt heute Infrastrukturinvestitionen realisiert werden, dann verbessern sich fortan die Produktions- und Lebensverhältnisse. Wer aber in Zukunft profitiert, kann auch an der Finanzierung beteiligt werden. Die öffentliche Kreditaufnahme ist das einzige Finanzierungsinstrument, mit dem dieser intergenerativen Beteiligung an den Kosten Rechnung getragen werden kann. Die Finanzwissenschaft leitet daraus den Grundsatz „Wer nutzt, der zahlt“ („pay as you use“) ab. Die öffentliche Zukunftsvorsorge durch die finanzielle Beteiligung künftiger Generationen ist mit der Schuldenbremse abgeschafft worden. Schließlich ist der Staat saldenmechanisch gut beraten, die Geldvermögensbildung der privaten Haushalte (jährlich über 160 Milliarden Euro), die binnenwirtschaftlich immer weniger wirksam durch die Aufnahme von Krediten aus der Unternehmenswirtschaft absorbiert wird, abzuschöpfen.

Mit der Schuldenbremse wird generell der Eindruck erweckt, die Zinslasten könnten massiv reduziert werden und der Spielraum für konsolidierte öffentliche Haushalte werde geschaffen. Dies ist jedoch vor allem mit Blick auf die hochverschuldeten Bundesländer eine Illusion. Hier bildet, abgesehen von den gesamtwirtschaftlichen Belastungen,

der Gesamtschuldenberg eine riesige Last, die sich selbst durch eine Reduzierung der Neuverschuldung auf Null nicht auflösen ließe. Deshalb wird beispielsweise für die Notlagenländer in Deutschland ein Altlastschuldentilgungsfonds gefordert: Auf der Basis einer vergemeinschafteten Tilgung der Altschulden sollen die Länder im Zuge der Zinsentlastung erheblichen Spielraum erhalten, um mit einer angemessenen Normalverschuldung starten zu können.

Anstatt die Schuldenbremse vorzuziehen, sollte sich die Bundesregierung auf eine Politik konjunktureller und struktureller Vorsorge konzentrieren. Wegen der aktuellen ökonomischen Entwicklungsschwäche und den wachsenden Defiziten in der öffentlichen Infrastruktur ist ein auch konjunkturell ausgerichtetes Zukunftsinvestitionsprogramm unverzichtbar. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wiederholt unter Berücksichtigung der zu erwartenden ökonomischen Entwicklung ihren Vorschlag, ein Zukunftsinvestitionsprogramm zu erarbeiten. Dieses zielt auch auf einen Abbau der Exportabhängigkeit durch die Stärkung der Binnennachfrage. Denn das Risiko, dass die derzeit stagnative Entwicklung Deutschlands etwa durch eine erneute Finanzmarktkrise sowie Belastungen im Euroraum in eine Rezession umschlägt, ist nicht auszuschließen. Schließlich lässt sich mit der mittelfristigen Steuerung der Konjunktur die öffentliche Infrastruktur gerade auch im Bereich dringend erforderlicher Erneuerungen durch Reparaturen und den Ersatz maroder Bestände stärken.

Die Kritik an der deutschen Schuldenbremse lässt sich auf die für die EU geschaffene Schuldenbremse im Rahmen des von 25 Mitgliedsländern unterzeichneten Fiskalpakts übertragen. Durch die Fixierung auf das Ziel des Schuldenabbaus wird den Mitgliedsstaaten die gesamtwirtschaftliche Steuerungskompetenz entzogen. An die Stelle der Gestaltung auch für künftige Generationen tritt das Entschuldungsdiktat. Mit der krisentreibenden Schrumpf-EU nehmen die gesamtwirtschaftlichen Risiken zu, die öffentlichen Aufgaben auch im Bereich des ökologischen Umbaus werden vernachlässigt, und die soziale Spaltung durch Sozialabbau und Arbeitslosigkeit vertieft sich. Dagegen richtet sich eine koordinierte, aktive finanzpolitische Gestaltung der EU bei gleichzeitiger Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung.

Eine extreme Variante der Schuldenreduktion wird den Krisenländern in der EU als Gegenleistung für Finanzhilfen aus dem Rettungsfonds abverlangt. Empirisch unbestreitbar ist belegt, dass diese Austeritätspolitik zum Zusammenbruch der Wirtschaft, steigender Arbeitslosigkeit und sozialer Armut bis in die Mittelschichten hinein führt. Der ökonomische Absturz ist derart groß, dass am Ende die Neuverschuldung und dadurch der Schuldenstand steigen. Wie katastrophal, weil perspektivlos diese Auflagenpolitik ist, die durch die deutsche Bundesregierung vorangetrieben wird, zeigt sich besonders deutlich in Griechenland, wo sich der von einer schweren Wirtschaftskrise gebeutelte Staat in der Schuldenfalle bewegt. Diesem Schuldendiktat der Geldgeber für notleidende Staaten muss eine Politik der ökonomischen Sanierung zum Aufbau und zur Stärkung der Wirtschaftskraft entgegengestellt werden.

Der Minusmultiplikator

Bei der Bewertung von gezielten staatlichen Maßnahmen zur Beeinflussung der Konjunktur stehen die so genannten Multiplikatoren im Mittelpunkt. Ein Multiplikator beschreibt im Prinzip, in welchem Ausmaß ein konjunktureller Impuls das Bruttoinlandsprodukt beeinflusst. Wie der Begriff nahelegt, geht es um die multiplikative Wirkung, d.h. es werden die über die erste Runde hinausgehenden Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Produktion durch staatliche Impulse erfasst. Die Entdeckung der sich in die Wirtschaft hineinmultiplizierenden Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Produktion geht auf die von John Maynard Keynes entwickelte Gesamtwirtschaftslehre zurück. Lange Zeit wurden nur die positiven Multiplikatoren empirisch fundiert abgeleitet. Der Prozess, der diesen (positiven) Multiplikator beschreibt, lässt sich an einem gegen eine konjunkturelle Krise eingesetzten Staatsausgabenprogramm demonstrieren.

Ein Beispiel: Der Staat gibt 100 Euro für Investitionen zum Bau von Energiestrassen aus. In der ersten Runde steigt die Produktion und damit das zu verteilende Bruttoinlandsprodukt um 100 Euro. Der Impuls bleibt jedoch nicht auf diese Erstwirkung beschränkt. Den Beschäftigten des mit dem Bau beauftragten Unternehmens fließen Arbeitsein-

kommen zu. In der Höhe ihrer (marginalen) Konsumquote, die auf das verfügbare Einkommen bezogen wird, kommt es zu zusätzlicher Nachfrage in der Konsumgüterindustrie. Dadurch entsteht Produktion, die wiederum im Zuge der konsumtiven Ausgaben der dort Beschäftigten eine zusätzliche Nachfrage auslöst. Die Produktionszuwächse pflanzen sich fort, bis schließlich der Impuls versickert. Der gesamte Multiplikator beläuft sich bei einer angenommenen marginalen Konsumquote von 50 Prozent auf zwei. Das ursprüngliche Ausgabenprogramm löst einen doppelt so großen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion aus. Daraus folgt die Regel: Um einen vorgegebenen Produktionszuwachs zu erreichen, müssen die Staatsausgaben nur um die Hälfte erhöht werden. Dabei erfasst der Multiplikator lediglich die nachfolgenden Wirkungen durch die Konsumausgaben der Beschäftigten. Die positiven Effekte in der Zulieferwirtschaft werden erst einmal nicht einbezogen.

Für das Beispiel der öffentlichen Investitionen in die Netztrassen heißt das: Die die Energietrasse bauenden Unternehmen beziehen Vorleistungen etwa durch die Stromkabelindustrie, bei der wiederum über die zusätzlichen Arbeitseinkommen multiplikative Effekte wirksam werden. Das Prinzip des Multiplikators wird heute in fast allen makroökonomischen Untersuchungen berücksichtigt. Die Methoden und die Wirkungen werden jedoch kontrovers diskutiert. Dabei lassen sich für die unterschiedlichen staatlichen Maßnahmen mit dem Ziel, die Konjunktur zu stärken, Multiplikatoren berechnen. Diese Multiplikatoren fallen für investive und konsumtive Ausgaben sowie Steuersenkungen unterschiedlich aus. So sind die multiplikativen Wirkungen staatlicher Investitionen gegenüber Steuersenkungen deutlich größer, und auch im Konjunkturverlauf ändert sich die Größe des Multiplikators.

Multiplikatoren sind Ausdruck und Ergebnis des umfassenden Wirkens staatlichen Handelns innerhalb der vernetzten Gesamtwirtschaft. In der Neoklassik, die gesamtwirtschaftlichen Handlungsbedarf ausschließt, werden sie theoretisch angezweifelt. Denn die gesamtwirtschaftliche Produktion ist das Ergebnis von Marktprozessen, die auch nicht beeinflusst werden können. Ordnungspolitisch wird dem Staat die gesamtwirtschaftliche Verantwortung in dieser sich selbst optimierenden Ökonomie abgesprochen. Im Gegensatz zu den Multiplikatoren

wird politisches Handeln darauf ausgerichtet, die Verdrängung von privaten Investitionen sowie steigende Inflation durch staatliche Aktivitäten zu vermeiden. Dabei fällt allerdings auf, dass auch neoklassisch orientierte Ökonominnen und Ökonomen bei gesamtwirtschaftlichen Analysen die Idee der Multiplikatoren trotz ihrer theoretischen Ablehnung praktisch beachten. Allerdings werden die Multiplikatoren oftmals unterschätzt. Dies hat sich bei Aussagen zu den Folgen der Austeritätspolitik in Euro-Krisenländern besonders eindringlich gezeigt.

Dabei konzentriert sich der Streit auf die Größe der Multiplikatoren. Je marktoptimistischer die Sicht ist, umso niedriger werden die Multiplikatoren eingeschätzt. In einer neuen Studie hat der Internationale Währungsfonds (IWF) auf der Basis des Vergleichs von 28 Industrieländern (unter Berücksichtigung der EU- und G20-Länder) den Multiplikator für Staatsausgabenprogramme auf eine Größe zwischen 0,9 und 1,7 geschätzt (vgl. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf). Steigen die Staatsausgaben im Klima konjunktureller Unterauslastung im Durchschnitt der Euroländer um 100 Euro, dann nimmt das Bruttoinlandsprodukt über die direkte und indirekte Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage maximal um 170 Euro.

Die unter dem Druck der Schuldenbremse vorangetriebene Reduktion von Staatsausgaben sowie vor allem die den Euro-Krisenländern als Gegenleistung zu Finanzhilfen aus den Rettungsfonds abverlangte Austeritätspolitik hat zu empirisch belegbaren multiplikativen Wirkungen geführt (vgl. Hickel 2012). Allerdings handelt es sich um *negative* Multiplikatoren. Im Mittelpunkt steht die Summe der gesamtwirtschaftlichen Produktionsverluste infolge von staatlichen Schrumpfprogrammen zusammen mit der Erhöhung vor allem von Massensteuern. Damit wird auch die empirische Dimension der Schuldenfalle sichtbar. Produktionsverluste führen zu sinkenden Steuereinnahmen, die nicht durch weitere Einsparmaßnahmen aufgefangen werden können und dadurch die Neuverschuldung sowie den Gesamtschuldenstand nach oben treiben. Die negativen Multiplikatoren fallen im Zusammenspiel mit einer rezessiven Wirtschaftslage und bei einer vergleichbaren Politik in anderen Ländern höher aus.

Am Beispiel Griechenlands zeigt sich das Dilemma: In den von der

EU-Kommission verwendeten makroökonomischen Modellen sind die sich multiplizierenden Belastungen der Gesamtwirtschaft durchaus berücksichtigt worden. Allerdings wurden die negativen Multiplikatoren viel zu niedrig angesetzt. Heute lassen sich bereits die folgenreichen Rechenfehler bei der Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Wirkung der Austeritätsprogramme empirisch belegen: Im Frühjahrsbericht 2011 ist infolge des Einspar- und Steuererhöhungspaktes von einem Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung um 3,5 Prozent ausgegangen worden. Faktisch ist die griechische Wirtschaft im Jahr 2011 jedoch um sieben Prozent eingebrochen. 2012 setzte sich mit einem weiteren Einbruch um sechs Prozent die ökonomische Schrumpfung fort. Die Ursache dieser Fehleinschätzung geht auf den mit 0,5 viel zu niedrig angesetzten Multiplikator zurück. Forschungsinstitute, die die Tiefe der griechischen Strukturkrise zu erfassen versuchten, schätzen den negativen Multiplikator in Griechenland auf mehr als drei. Demnach führt das Austeritätsprogramm gegenüber dem staatlichen Kürzungsvolumen zu einem dreifachen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion. Trotz dieser Erfahrungen sind die EU-Kommission und die Europäische Zentralbank nicht bereit, eine angemessene Korrektur des unterstellten negativen Multiplikators vorzunehmen. Es dominiert die Hoffnung auf eine – gemäß der neoklassischen Theorie immer unterstellte – schnelle Überwindung der negativen Folgen, um mittelfristig auf einen stabilen wirtschaftlichen Wachstumskurs zu kommen. Beweise für den Realitätsgehalt dieser Hoffnung werden nicht geliefert. Vielmehr verstärkt der Fehler bei der Berechnung der gesamtwirtschaftlichen Folgen der Austeritätspolitik die Vertrauenskrise.

Mit dieser Politik massiver Einsparungen in den öffentlichen Haushalten sowie der Erhöhung vor allem von Massensteuern lassen sich die Staatsfinanzen nicht sanieren. Die Folge sind tiefe Produktionseinbrüche, eine steigende Arbeitslosigkeit und die soziale Verarmung großer Teile der Bevölkerung. Am Ende steigt die Quote der Neuverschuldung, weil die Produktion stärker einbricht. Die Gesamtschulden erhöhen sich. Diese (Brüningsche) Notverordnungspolitik muss scheitern, wie viele Länderbeispiele belegen.

Schuldenbremsen, EU-Fiskalpakt und Austeritätsprogramme für

Euro-Krisenstaaten setzen insgesamt auf eine Reduktion der öffentlichen Aus- und damit Aufgaben. Auch in Deutschland droht mit der Schuldenbremse bei zurückgehenden Steuereinnahmen ein negativer Multiplikator die wirtschaftliche Entwicklung zu belasten. Die negativen Erfahrungen mit den unterschiedlichen Schuldenbremsen lehren: Der Staat muss auf der Basis einer angemessenen und gerechten Finanzierung gestaltend auf Wirtschaft und Gesellschaft Einfluss nehmen. Dazu gehören eine konjunkturelle und antizyklische Finanzpolitik, die Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, sozialer Ausgleich durch Armutsbekämpfung sowie die Führungsrolle beim ökologischen Umbau.

4.3 Umdenken in der Finanzpolitik: Sozial gerechte Steuermehreinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert den Verzicht auf die Schuldenbremse. Alternativ dazu wird gefordert, die Finanzierung der Staatsausgaben seriös sicherzustellen. Dazu gehört außer einem ökonomisch-funktional begründeten Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme eine angemessene Steuerfinanzierung. Bei der Verteilung der Steuerlast muss das Gerechtigkeitsprinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit gelten. Die wichtigsten steuerpolitischen Instrumente zur Steigerung des Steueraufkommens bei gleichzeitig gerechter Gestaltung des Steuersystems sind:

- die Einkommensteuer mit einer Anhebung des Spitzensteuersatzes auf 53 Prozent,
- die Abschaffung der Abgeltungsteuer für Kapitaleinkünfte zugunsten einer Besteuerung im Rahmen des Einkommensteuertarifs,
- die Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in der EU und die Anhebung der Steuersätze auf die einbehaltenen Gewinne der Kapitalgesellschaften,
- die Ablösung der Gewerbesteuer durch eine Gemeindewirtschaftsteuer,

- eine die unteren Einkommensschichten vergleichbar weniger belastende allgemeine Umsatzbesteuerung,
- eine verteilungsgerechte Erhöhung der Erbschaftsteuer,
- die Wiedereinführung der Vermögensteuer,
- eine zeitlich befristet geltende Vermögensabgabe,
- die Einführung einer wirksamen Finanztransaktionssteuer,
- die Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie die Ausschaltung von Steueroasen.

Die Prinzipien dieser Steuerpolitik sind in den Memoranden der letzten Jahre begründet worden. In diesem MEMORANDUM stehen folgende Schwerpunktthemen im Vordergrund: die Besteuerung von Einkommen und Umsätzen, der Vorschlag einer Vermögensteuer sowie die Einführung einer Vermögensabgabe. Darüber hinaus werden Vorschläge zu einer Verbesserung der kommunalen Finanzsituation und zu einer einheitlichen Besteuerung transnationaler Konzerne vorgeschlagen.

Die allgemeine Umsatzsteuer: Ärmeren Haushalten droht noch stärkere Belastung

Die Umsatzsteuer wirkt bereits heute im oberen Bereich der Einkommenshierarchie stark regressiv. Je höher das verfügbare Einkommen ausfällt und je geringer die Konsumquote zu Buche schlägt, umso stärker sinkt die relative Belastung mit der allgemeinen Mehrwertsteuer. Bei den unteren Einkommen wird der Regressionseffekt durch den Verzicht auf eine Besteuerung (hier fallen vor allem die von der Umsatzsteuer befreiten Mieten ins Gewicht, für die gerade untere Einkommensschichten einen erheblichen Teil ihrer Einkünfte aufbringen müssen) und durch den ermäßigten Steuersatz von sieben Prozent für Güter und Dienstleistungen, die meistens zur Grundversorgung zählen, abgemildert. Dienstleistungen, die bisher üblicherweise ganz oder überwiegend von der öffentlichen Hand bereitgestellt wurden, werden nur mit sieben Prozent (z.B. öffentlicher Nahverkehr, öffentliche Trinkwasserversorgung) oder gar nicht besteuert (bestimmte Gesundheitsdienstleistungen, öffentliche Abwasserentsorgung). Überlegungen

sowohl der EU-Kommission als auch des Bundesfinanzministers sowie des „Parlamentskreises Mittelstand“ der CDU/CSU-Bundestagsfraktion lassen befürchten, dass durch die Einführung eines einheitlichen Normalsteuersatzes der regressive Belastungsverlauf der Umsatzsteuer verstärkt und damit ungerechter wird.

Der Mitteilung der EU-Kommission zur Zukunft der Mehrwertsteuer ist zu entnehmen, dass ihrer Meinung nach viel zu häufig der ermäßigte statt des Normalsteuersatzes zur Anwendung kommt. Dazu betont sie zunächst, dass niedrigere Sätze nicht als optimales Instrument für die Umverteilung zugunsten einkommensschwacher Haushalte gelten können. Hieraus wird der Schluss gezogen, dass dann viel häufiger der höhere Normalsteuersatz zur Anwendung kommen müsse. Dies läuft aber natürlich auf eine massive Mehrbelastung der Einkommensschwächeren hinaus. Allerdings spricht sich die EU-Kommission gerade dort, wo sie mit ihren Überlegungen konkreter wird, eben nicht gegen solch unsinnige Privilegien wie den ermäßigten Umsatzsteuersatz für die Hotelbranche aus, sondern erhöht den Druck auf öffentliche Unternehmen weiter. Antrieb für die Kommission ist dabei die Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen für private Anbieter, die infolge von Privatisierung und Deregulierung verstärkt in Konkurrenz zu öffentlichen Unternehmen treten. Dass das Ergebnis dieses Wettbewerbs sich jedoch allzu oft nicht in niedrigeren Gebühren und besserer Qualität, sondern in höheren Preisen und Profiten bei schlechteren Leistungen niederschlägt, wird ausgeblendet. Währenddessen geht die Bundesregierung bei der durch das EU-Wettbewerbsrecht provozierten Anpassungen des Umsatzsteuerrechts vielfach den Weg des geringsten Widerstandes, indem sie den privaten Unternehmen die gleichen Steuernachlässe wie den öffentlichen gewährt; so zuletzt im Entwurf des Jahressteuergesetzes 2013 für bestimmte von Privaten erbrachte medizinische Dienstleistungen.

Beide Strategien, auf die durch die Marktliberalisierung ausgelösten umsatzsteuerlichen Probleme zu reagieren, lehnt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ab. Der Vorschlag der EU-Kommission erzwingt geradezu eine Erhöhung der Gebühren für durch öffentliche Unternehmen erbrachte Dienstleistungen bzw. eine Absenkung ihrer

Qualität, ohne dass in der Summe für den Staat höhere Einnahmen erzielt würden. Bei dem von der Bundesregierung häufig bevorzugten Weg tritt erschwerend hinzu, dass damit zunehmend auf bisher abzuführende Umsatzsteuern verzichtet wird. Einzig eine am Bedarf nach Leistungen der Daseinsvorsorge orientierte Versorgung durch die öffentliche Hand, finanziert durch solidarische Versicherungssysteme und gerechte Gebührenordnungen, kann hier zu zufriedenstellenden Ergebnissen führen. Ein lediglich an der kaufkräftigen Nachfrage orientiertes Angebot durch Privatunternehmen ist auf Dauer zu teuer, schwächt die Einnahmen des Staates und schließt viele Menschen von einer ausreichenden Versorgung aus.

Noch Schlimmeres ist zu befürchten, wenn die Sympathiebekundungen des Finanzministers und der CDU-Mittelstandsgruppe für eine Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes in politisches Handeln umgesetzt werden sollten. Die konservativen Mittelständler fordern bereits, dass es nur noch einen Umsatzsteuersatz von 17 Prozent geben soll. Dies würde trotz der Absenkung des derzeitigen Normalsteuersatzes um zwei Prozentpunkte im Ergebnis zu einem nochmaligen Anwachsen des Umsatzsteueranteils an den Staatseinnahmen führen. Die Zeche zahlen dabei die Einkommensschwachen, bei denen niedrige verfügbare Einkommen mit einer extrem hohen Konsumquote einhergehen.

Reform der Einkommensteuer: Gegen kalte Progression durch Linearisierung statt Verschiebung des Tarifverlaufs

Die Ignoranz der Bundesregierung gegenüber den Finanznöten der Länder und die in ihren Wirkungen ungerechte Verteilung der Steuerlast führte dazu, dass einige steuerpolitische Vorhaben der Bundesregierung bis zuletzt vom Bundesrat aufgehalten wurden und in den kritikwürdigsten Teilen scheiterten. So blieb vom Gesetzentwurf zum Abbau der kalten Progression kaum mehr übrig als die verfassungsrechtlich durch das Prinzip der Sicherung des Existenzminimums gebotene Anhebung des Grundfreibetrags. Diese fällt zudem mit 8.355 Euro bis zum Jahr 2014 ausgesprochen knapp aus. Dagegen konnte sich der Vermittlungsausschuss nicht auf die dringend erforderliche Anhebung

des Spitzensteuersatzes verständigen, sodass auch diese – für den einzelnen Steuerpflichtigen eher bescheidene – Maßnahme den Druck, staatliche Ausgaben zu kürzen, erhöhen wird. Denn auf eine stärkere Belastung von Hocheinkommensbezieherinnen und -beziehern zur Gegenfinanzierung wird verzichtet.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieht durchaus die Wirkung der kalten Progression zulasten der unteren Lohnsteuerzahlerinnen und Lohnsteuerzahler. Allerdings trifft sie die Steuerpflichtigen – abhängig von der Höhe ihres Einkommens – sehr unterschiedlich. Da der Anstieg des Einkommensteuertarifs in der zweiten Tarifzone (oberhalb des Grundfreibetrags von 14 Prozent bis zu einer Höhe von 13.470 Euro auf 26 Prozent) steil verläuft, wird der Fiskus hier mit jeder Erhöhung der nominalen zu versteuernden Einkommen vergleichsweise stärker als in den darüber liegenden Tarifzonen beteiligt. Anstelle einer stupiden Rechtsverschiebung des Tarifverlaufs ist deshalb die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit Jahren geforderte Linearisierung des Einkommensteuertarifs bei deutlicher Erhöhung des Spitzensteuersatzes auch zur strukturellen Abmilderung der kalten Progression das probatere Mittel. Überdies trägt eine Linearisierung auch zu einer größeren Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern bei. So erzielte nach der Einkommensstrukturstatistik des Statistischen Bundesamtes rund ein Drittel aller abhängig beschäftigten Frauen einen Bruttomonatsverdienst von maximal 1.200 Euro. Im Vergleich dazu betrug der entsprechende Männeranteil gerade einmal ein Siebtel. Und während sich mit 51,1 Prozent aller Frauen bereits mehr als die Hälfte mit einem Bruttoverdienst von höchstens 1.700 Euro abfinden musste, war dies mit 21,6 Prozent nur wenig mehr als ein Fünftel aller männlichen Beschäftigten (vgl. auch Kapitel 3.2). Daraus folgt, dass im Vergleich zu den Männern ein sehr viel höherer Anteil der Bruttomonatsverdienste von Frauen dem vergleichsweise starken Progressionsanstieg der zweiten Tarifzone unterworfen ist. Die steuerpolitische Gestaltung setzt am Ende der Diskriminierung bei der Entlohnung von Frauen an. In der Wirtschaft müssen die Lohnunterschiede endlich abgebaut werden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* unterstreicht aus

diesem Anlass ihre im MEMORANDUM 2012 erhobene Forderung nach einer Anhebung des steuerfreien Grundfreibetrags auf 8.500 Euro. Der Tarifverlauf des Grenzsteuersatzes ist durchgehend linear bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent bei einem zu versteuernden Einkommen von 67.000/134.000 Euro (Alleinstehende/Verheiratete) auszugestalten. Kapitaleinkünfte gleich welcher Art sind wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz zu besteuern. Damit wird die Abgeltungssteuer von derzeit 25 Prozent abgeschafft.

Für eine einheitliche und konsequente Besteuerung transnationaler Konzerne

Mit dem ebenfalls im Bundesrat gescheiterten Vorhaben, in der EU grenzüberschreitend tätigen Unternehmen die doppelte Nutzung von steuermindernden Verlusten zu untersagen, rückte sich die Bundesregierung selbst ins Zwielficht. Einerseits geißelte der deutsche Finanzminister gemeinsam mit seinem britischen Amtskollegen im Vorfeld des G20-Treffens in Mexiko im November 2012 Konzerne wie Google, Amazon und Starbucks wegen ihrer aggressiven Steuergestaltung unter Zuhilfenahme von Steueroasen. Auch die EU-Kommission sah sich veranlasst, einen Aktionsplan für ein effektiveres Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und Steuerumgehung zu erarbeiten. Andererseits sollten den Konzernen im Rahmen der deutschen Gesetzgebung Tür und Tor zur Steuergestaltung geöffnet werden. Danach hätten sie ein und denselben Verlust sowohl im Inland wie auch im europäischen Ausland geltend machen können. Selbst die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), die vielfach der Kapitalverkehrsfreiheit den Vorzug vor den berechtigten fiskalischen Interessen der Mitgliedstaaten gibt, verlangt nicht eine derart weitreichende Gestaltungsfreiheit, wenn eine angemessene Koordination und Verteilung der Besteuerungsrechte zwischen den Staaten sichergestellt ist.

Vergleichbar widersprüchlich ist das Handeln der Bundesregierung auch in anderen Bereichen internationaler Unternehmensbesteuerung. So setzte die Bundesregierung im Oktober 2012 mit der Verdoppelung des Verlustrücktrages für Personengesellschaften und Selbstständige auf eine Million Euro einen Punkt aus dem deutsch-französischen Grün-

buch zur Konvergenz der Unternehmensbesteuerung um und zog an dieser Stelle mit dem französischen Steuerrecht gleich. In der Gesetzesbegründung bekräftigte sie „ihren Willen zu einer Angleichung der europäischen Regelungen zur Unternehmensbesteuerung“. Durch diese Maßnahme erhalten die infrage kommenden Firmen weitere Möglichkeiten, Gewinne klein zu rechnen und die Steuerlast zu minimieren. Die Steuereinnahmen des Staates werden dadurch jährlich um schätzungsweise 70 Millionen Euro verringert.

Als wenige Wochen später einem Urteil des EuGH zur Besteuerung so genannter Streubesitzdividenden (Dividenden aus Unternehmensanteilen von weniger als zehn Prozent) entsprochen werden musste, war von der vorgenannten Willensbekundung allerdings nichts mehr zu entnehmen. Der EuGH monierte, dass ausländische Kapitalgesellschaften beim Bezug der Ausschüttungen aus Deutschland nicht mit deutschen Unternehmen gleichgestellt seien. So hätten nach deutschem Recht nur in Deutschland ansässige Unternehmen die Möglichkeit, die darauf zu entrichtende Kapitalertragsteuer vollständig mit der Körperschaftsteuer zu verrechnen. Dem Urteil hätte auf zweierlei Weise entsprochen werden können: entweder dadurch, dass auch die ausländischen Unternehmen und Fonds von der Kapitalertragsteuer befreit werden, oder indem die faktische Steuerfreiheit für die hier ansässigen Unternehmen beendet wird. Mit Letzterem wären nicht nur zusätzliche Steuermehreinnahmen von jährlich ein bis zwei Milliarden Euro zu erzielen gewesen, sondern es hätte zugleich auch eine vergleichbare Rechtslage wie in Frankreich und anderen europäischen Staaten geschaffen. Tatsächlich aber entschied sich die Regierungskoalition für die rund 500 Millionen Euro teure Lösung: Die im Ausland ansässigen Gesellschaften werden komplett von der Kapitalertragsteuer befreit.

Gemessen an ihrem Bekenntnis zur europäischen Angleichung der Unternehmensbesteuerung gleicht das tatsächliche Agieren der Bundesregierung einem Zick-Zack-Kurs. Die Regierung erweist sich als Erfüllungsgehilfin in Deutschland ansässiger transnational agierender Konzerne. Geht es darum, US-amerikanischen Konzernen die „Steueroptimierung“ ihrer in Europa erzielten Gewinne zu erschweren und diese wegen ihrer aggressiven Steuergestaltung auch öffentlich anzuge-

hen, so ergreift der Finanzminister auf internationaler Ebene gerne und öffentlichkeitswirksam die Initiative, wenn sich durch die Nachahmung ausländischen Steuerrechts ein zusätzlicher Steuervorteil für in Deutschland ansässige Unternehmen erzielen lässt. Selbst wenn die Möglichkeit besteht, Einnahmen in Milliardenhöhe zu erzielen und zugleich mit dem Steuerrecht anderer großer EU-Mitgliedstaaten gleichzuziehen, ist es der Bundesregierung wichtiger, die von deutschen Aktiengesellschaften ausgeschütteten Gewinne steuerfrei zu stellen.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung warnt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor allzu großen Erwartungen an die Initiativen für eine EU-weite Harmonisierung der Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage. Nach Jahren des von der herrschenden Politik gewollten, den Bürgerinnen und Bürgern aber kaum noch vermittelbaren Wettbewerbs um die niedrigsten Steuersätze für Unternehmen kann eine Verständigung auf eine eher schmale Bemessungsgrundlage keinesfalls ausgeschlossen werden. Weitere Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe wären die Folge. Der berechnete und mit einer einheitlichen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage oft verbundene Anspruch auf ein Ende des kontraproduktiven Wettlaufs der Staaten um die niedrigsten Unternehmenssteuern darf nicht zur Durchsetzung des Gegenteils missbraucht werden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert (vgl. auch EuroMemorandum 2013, Kap. 3.3):

- Erstens ist die Steuerfreiheit auf ausgeschüttete Gewinne und Erlöse aus der Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen vollständig zurückzunehmen. Der Steuersatz der Körperschaftsteuer ist von 15 auf 30 Prozent zu erhöhen. Die Möglichkeit, Verluste in die Folgejahre vorzutragen und dadurch erzielte Gewinne in der Steuererklärung klein zu rechnen, ist ähnlich den Regelungen vieler anderer Staaten stärker zu beschränken.
- Zweitens darf die europäische Harmonisierung des Unternehmenssteuerrechts nicht dazu beitragen, das Steuersubstrat eines Mitgliedstaates zu gefährden. Diese Gefahr besteht, wenn nur einige Staaten entsprechende Regeln einführen und andere diesbezüglich Anreizsysteme schaffen und den Steuerwettbewerb neu entfachen.

Ein Wahlrecht für die Unternehmen zwischen einem europäischen und einem nationalen Steuerrecht, wie zuletzt im Entwurf der EU-Kommission geplant, darf auf keinen Fall verwirklicht werden. Anzustreben ist eine breite Bemessungsgrundlage ohne Sonderregelungen für bestimmte Branchen oder Gruppen.

- Drittens muss die Gewerbesteuer als wichtigste Steuerquelle für die Kommunen nicht nur erhalten bleiben, sondern es muss dringend an ihrer Weiterentwicklung zu einer Gemeindewirtschaftsteuer gearbeitet werden.

Steuerhinterziehung bekämpfen mit mehr Personal, multilateralen Abkommen und höherem Druck auf die Banken

Das endgültige Scheitern des im September 2011 unterzeichneten deutsch-schweizerischen Steuerabkommens ist im Kampf gegen alte und neue Steuerhinterzieher ein großer Erfolg. Sowohl die beabsichtigten Regelungen zur nachträglichen Versteuerung zuvor hinterzogener Gelder wie auch die für die Zukunft vorgesehene Abgeltungsteuer waren auch durch punktuelle Nachbesserungen nicht mit dem Anspruch an einen gerechten und gleichmäßigen Vollzug der Steuergesetze zu vereinbaren. Die Regelungen zur nachträglichen Besteuerung hätten gerade für diejenigen den größten Vorteil bedeutet, die die Gesellschaft besonders umfangreich betrogen und bereits mehrere Amnestiemöglichkeiten bewusst und mit krimineller Energie ausgeschlagen haben. Die für die Zukunft geplante Abgeltungsteuer hätte die Ungerechtigkeit der bereits seit 2009 in Deutschland geltenden Abgeltungsteuer noch vertieft, da in der Mehrzahl der Fälle faktisch noch niedrigere Steuersätze zur Anwendung gekommen wären. Dennoch ist das Problem weiterhin nicht behoben: In den Reihen der deutschen Finanzverwaltung wird das im Ausland angelegte Schwarzgeld deutscher Steuerpflichtiger auf wenigstens 300 Milliarden Euro geschätzt, 130 bis 150 Milliarden Euro davon sollen alleine in der Schweiz angelegt worden sein. Dem deutschen Staat entgehen so jährlich viele Milliarden an Steuern. Hinzu kommt, dass die gleichen Umstände, die Steuerhinterziehung erleichtern, auch die Verschleierung von aus Straftaten stammenden Schwarzgeldern erleichtern. Begrüßenswert ist

zwar, dass nun auch weiterhin der Ankauf von Datenträgern mit Informationen über potenzielle Steuerhinterzieher möglich ist, allerdings können die daraus zu gewinnenden – und eher zufälligen – Erkenntnisse alleine nicht zufrieden stellen.

Nach Überzeugung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kommt es nun darauf an, zügig die multilateralen Vereinbarungen zum automatischen Informationsaustausch und zur gegenseitigen Amtshilfe voranzutreiben und zu verbessern. Das Ziel muss es dabei sein, diese Abkommen umfänglich und umgehungsfrei auszugestalten. Ausnahmen in Bezug auf den Austausch von Informationen über bestimmte Einkunftsarten, wie Einkünfte aus Kapitalgewinnen und selbstständiger Arbeit sowie Nutzungsentgelte, sind unverzüglich abzuschaffen. Bilaterale Abkommen, die meist Ausnahmen für bestimmte Sachverhalte oder Erschwernisse für den Informationsaustausch beinhalten, unterlaufen dieses Ziel und dienen anderen Staaten als Vorwand, sich weitergehenden multilateralen Vereinbarungen zu verweigern. Aber nicht nur von multilateralen Abkommen sind Fortschritte bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung zu erwarten. So hat die FATCA-Initiative der USA gezeigt, dass es großen Volkswirtschaften unabhängig von der Kooperationsbereitschaft einzelner Staaten möglich ist, von ausländischen Banken, die Geschäftsbeziehungen zu eigenen Staatsbürgern unterhalten, die Herausgabe von Informationen zu erzwingen: Verweigern Banken die Herausgabe von Daten an die US-Steuerbehörden, dann müssen sie eine 30-prozentige Quellensteuer auf alle Einkünfte aus US-Anlagen bezahlen.

Doch alle diese Ansätze können auch nur dann zum Erfolg führen, wenn die deutsche Finanzverwaltung, insbesondere die Steuerfahndung, endlich mit ausreichend Personal ausgestattet wird. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher, unverzüglich das Personal entsprechend den Personalbedarfsplanungen aufzustocken.

Kommunale Haushaltsdefizite: Mit Gemeindewirtschaftsteuer kommunale Finanzen stärken

Die Krise der Kommunalfinanzen war in den vergangenen Jahren eines der zentralen Themen. Ende 2010 fehlten in den Gemeindekassen

7,7 Milliarden Euro, womit ein neues Rekorddefizit erreicht wurde, das den bisherigen Tiefstand aus dem Jahr 2003 knapp unterbot. Auf den ersten Blick scheint sich die Finanzlage der Kommunen inzwischen entspannt zu haben: Für das Jahr 2012 wird nach 2011 (und einem erreichten Defizit von 1,7 Milliarden Euro) für die Kommunen insgesamt erstmals wieder von einem Überschuss in Höhe von 2,3 Milliarden Euro ausgegangen. Auf der Einnahmeseite ist diese Entwicklung konjunkturell bedingt und zu einem gehörigen Teil auf das gestiegene Aufkommen aus der Gewerbesteuer zurückzuführen, der wichtigsten eigenen Einnahmequelle der Kommunen.

Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer haben um fünf Prozent zugelegt. (Das Aufkommen aus der Gewerbesteuer lag 2012 bei 38,89 Milliarden Euro.) 2011 konnten die Kommunen – diese Gewerbesteuererinnahmen eingeschlossen – Einnahmen in Höhe von insgesamt 183,6 Milliarden Euro erzielen, 2012 wird bei den Einnahmen insgesamt ein weiterer Anstieg auf 189,7 Milliarden Euro erwartet (vgl. Deutscher Städtetag 2012).

Dem standen im Jahr 2012 Ausgaben von insgesamt rund 187,4 Milliarden Euro gegenüber. Trotz der anziehenden konjunkturellen Entwicklung bewegen sich die Kommunalfinanzen auf schmalen Grat. Seitens der kommunalen Spitzenverbände wird unterstrichen, dass selbst bei einer guten oder sehr guten konjunkturellen Entwicklung deutlich positive Finanzierungssalden nur dann möglich sind, wenn keine weiteren Ausgabenbelastungen geschaffen werden. Zudem zeigt das Gesamtbild erhebliche Widersprüche, sodass bei den Kommunalfinanzen keine Entwarnung gegeben werden kann, denn es ist ein deutliches Auseinanderdriften von reichen und armen Kommunen festzustellen. Letzteren gelingt es häufig nicht mehr, ihren Haushalt auszugleichen. Symptomatisch dafür, dass die Schere zwischen armen und reichen Kommunen sich weiter öffnet, ist auch die Entwicklung bei den Kassenkrediten. Diese Kredite, die ähnlich einem „Dispokredit“ zur Deckung des Liquiditätsbedarfs der laufenden Aufgaben und nicht für Investitionen verwendet werden, haben sich im Zeitraum von 2000 bis 2010 verfünffacht. Mitte des Jahres 2012 erreichten sie einen Höchststand von fast 48 Milliarden Euro. Zwar konzentriert sich

ein hoher Bestand der Kassenkredite auf bestimmte (West-)Bundesländer. Doch ungeachtet dieser regionalen Unterschiede sind nahezu alle Kommunen strukturell unterfinanziert. Offenkundig wird die Misere angesichts der vielerorts dringend benötigten, aber bislang zurückgestellten Investitionen, die auf knapp 100 Milliarden Euro beziffert werden (KfW-Kommunalpanel 2011).

Die Ursachen für diese Schieflage liegen größtenteils bei der Politik auf Bundesebene. Nach wie vor wirken die Steuersenkungen und -entlastungen der letzten Jahre fort, in Form von Mindereinnahmen für die öffentliche Hand. Hinzu kommt, dass in der Vergangenheit den Kommunen immer mehr und umfangreichere Aufgaben übertragen wurden, ohne für eine gesicherte Finanzierung zu sorgen. Insbesondere im sozialen Bereich müssen die Kommunen eine Reihe von Aufgaben wahrnehmen, ohne dass sich der Bund in angemessener Weise an den Kosten beteiligt. Dass die stark ansteigenden Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von 2012 an schrittweise und ab 2014 vollständig vom Bund übernommen werden, ist zur finanziellen Entlastung der Kommunen ein Schritt in die richtige Richtung, jedoch keineswegs ausreichend. Unerlässlich ist eine Unterstützung auch beispielsweise bei den Erziehungshilfen für Jugendliche sowie beim Ausbau der Kinderbetreuung, die wie bei den Unter-Dreijährigen den Kommunen von Bund und Ländern übertragen wurde. Viele Kommunen haben Schwierigkeiten, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Sie stehen nicht nur vor Finanzierungsproblemen hinsichtlich ungebrochen steigender Ausgaben bei den sozialen Leistungen (z. B. bei den Kosten der Unterkunft für ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher, den Hilfen zur Erziehung, der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung), sondern sehen außerdem zunehmend ihre Handlungsfähigkeit in Frage gestellt. „Wer wenig Geld zur freien Verfügung hat, kann auch nur wenig gestalten“, lautet eine traurige Maxime, die eine gefährliche Tendenz zum Ausdruck bringt: Wenn finanzielle Engpässe die politischen Entscheidungen vor Ort prägen, besteht die Gefahr, dass bei den freiwilligen Aufgaben gestrichen wird. Nicht selten werden spezifische Bedarfsinteressen gegeneinander ausgespielt, beispielsweise, wenn die Seniorenbetreuung eingeschränkt wird,

um Hallenbäder zu erhalten. Treffen werden derartige Einsparungen sozial Schwächere, die auf öffentliche Leistungen angewiesen sind. Unter Gender-Aspekten kommt dem Angebot von Ganztagsbetreuungsplätzen dabei eine besondere Rolle zu, da deren ausreichende Bereitstellung mehr Chancengleichheit für Frauen in puncto Berufs- und Vollzeiterwerbstätigkeit schafft und gleichzeitig auch die Bildungschancen von Kindern stärken kann. Die Finanzlage der Kommunen trägt somit entscheidend zur sozialen Teilhabe am Gemeinwesen bei, da sich hierüber Möglichkeiten ergeben, am wirtschaftlichen, kulturellen, politischen und gesellschaftlichen Leben gleichberechtigt und aktiv zu partizipieren. Schwindende finanzielle Spielräume zerstören die kommunale Selbstverwaltung, erst recht, wenn diese nur noch in Teilen wahrgenommen wird und einer Verwaltung des Mangels zu weichen droht.

Was leisten kommunale Entschuldungsfonds?

Um der wachsenden Kluft zwischen den Kommunen entgegenzuwirken und insbesondere jene mit strukturellem Haushaltsdefizit zu sanieren, wurden in sieben Bundesländern so genannte Entschuldungsfonds aufgelegt (vgl. Tabelle 9). Festzustellen sind deutliche Unterschiede in der Art und Weise der Finanzierung sowie in deren Höhe. Teilweise (etwa in NRW und Niedersachsen) ist vorgesehen, dass die teilnehmenden Kommunen sich jeweils zu erheblichen Eigenleistungen verpflichten, um die finanzielle Hilfe des Landes zu erhalten. Auch werden Mittel des kommunalen Finanzausgleichs abgeschöpft. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Kommunen einen solchen Anteil realistisch überhaupt stemmen können, aber auch, inwieweit sie unter dem Konsolidierungsdruck die Finanzierung von freiwilligen Aufgaben weiter als Ziel verfolgen. Zwar ist die Teilnahme an den Programmen freiwillig, mit Ausnahme von NRW, wo eine Teilnahmepflicht für aktuell 35 Gemeinden mit Überschuldungssituation besteht. Nichtsdestotrotz stellen die von den Kommunen verlangten „Verpflichtungen zum Haushaltsausgleich“ häufig rechtliche und politische Unwägbarkeiten in Bezug auf das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung (GG Art. 28) dar. Die in Hessen geschaffene Vor-

Tabelle 9: Kurzübersicht kommunale Entschuldungsfonds

Bundesland	Art/Inhalt	Volumen/ Finanzierung	Bedingungen für Kommune
Hessen	Schuldentilgung von 46 Prozent der gemeldeten Kassen- und Investitionskredite	2,8 Mrd. Euro zur Schuldentilgung, 400 Mio. Euro für Zinsverbilligung	Haushaltsausgleich und Konsolidierungsanstrengungen (Abbaupfad, Controlling); ggf. Erhöhung der Grundsteuer
Sachsen-Anhalt	Tilgungszuschuss und Ablösung von Darlehen, Darlehen mit verbilligtem Zinssatz	Ca. 514 Mio. Euro, inklusive Zinsverbilligung; gilt nicht für Kassenkredite	Fortschrittsberichte – bei Verfehlung droht Verlust der Zinsvergünstigung; Restsumme rückzahlbar in fünf oder zehn Jahren
Nordrhein-Westfalen	gerichtet nach strukturellem Defizit zuzüglich Zinslast aus Kassenkrediten	2011-2020 – jährliche Landesanteil: 350 Mio. Euro, Gemeinden ab 2013/14: 310 Mio. Euro	Haushaltsausgleich in fünf Jahren, Programm verpflichtend bei bestehender und drohender Überschuldung
Rheinland-Pfalz	Tilgung von 2/3 der Altkassenkredite bei teilnehmenden Kommunen .	Lastenverteilung: 1/3 Landeshaushalt, 1/3 komm. Finanzausgleich, 1/3 betroffene Kommune	Individueller Konsolidierungsvertrag mit Auflagen
Niedersachsen	Bis zu 75 Prozent der aufgenommenen Kassenkredite als Entschuldungshilfe	Jährlich bis zu 70 Mio. Euro je zur Hälfte von Land und Kommunen	Fusionsbereitschaft, erhebliche Konsolidierungsbemühungen, stärkere Überwachung durch Kommunalaufsicht
Mecklenburg-Vorpommern	Kommunaler Konsolidierungsfonds	100 Mio. Euro: 2012/13	Konsolidierungsvereinbarung
Saarland (geplant)	gemeinsames Zins- und Schuldenmanagement von Land und Kommunen		Kommunale Schuldenbremse, Haushaltsausgleich bis 2019

kehrung zur Erhöhung der Grundsteuer beispielsweise kommt einem Eingriff in die kommunale Steuerhoheit nahe, da die Festlegung des Hebesatzes, durch den die Gemeinden die Höhe der ihnen zustehenden Gemeindesteuern beeinflussen können, eigentlich bei den Gemeinden liegt (GG Art. 28 Abs. 2 Satz 3). Kritik gibt es darüber hinaus an der Höhe der bisher bereitgestellten Mittel der Länder, die zur Lösung der Probleme als zu niedrig erachtet werden.

UmSteuern für zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindewirtschaftsteuer einführen

Die ergriffenen Entschuldungsmaßnahmen mögen als Soforthilfeleistung der Länder eine erste Entlastung für in Not geratene Kommunen mit strukturellem Defizit bringen. Allerdings dürfen sie unter der Wirkung von Konsolidierungs- und Sparauflagen nicht zu einem Knebel für die kommunale Selbstverwaltung werden. Ziel muss es sein, finanziellen Gestaltungsspielraum zurückzugewinnen. Hierzu ist insbesondere zweierlei notwendig: Erstens ist das Konnexitätsprinzip in Sachen Aufgabenübertragung eins zu eins in die Praxis umzusetzen – „wer bestellt, bezahlt“. Zweitens müssen die Kommunen mehr vom gesamten Steuerkuchen bekommen. Zugleich benötigen die Kommunen aber auch mehr eigene Einnahmen, ohne welche die kommunale Handlungsfähigkeit, einschließlich wichtiger Zukunftsinvestitionen in Bildung, Mobilität und sozial-ökologische Infrastruktur, kaum zu finanzieren sein werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt hierzu erneut vor, die Gewerbesteuer zu einer lokalen Wertschöpfungsteuer, einer Gemeindewirtschaftsteuer, weiterzuentwickeln (vgl. dazu auch MEMORANDUM 2011, S. 148). Hierdurch werden die Einnahmen aus der Gewerbesteuer nicht nur erhöht, sondern stabilisiert und damit verlässlicher gestaltet. Dies geschieht einerseits durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage, wodurch alle Schuldzinsen und Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten und Leasingraten mit einzubeziehen sind. Andererseits wird der Kreis der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ausgeweitet, indem auch selbstständig niedergelassene Freiberuflerinnen und Freiberufler (z.B. Steuerberaterinnen und Steuerberater, Ärztinnen und Ärzte, Architektinnen und Archi-

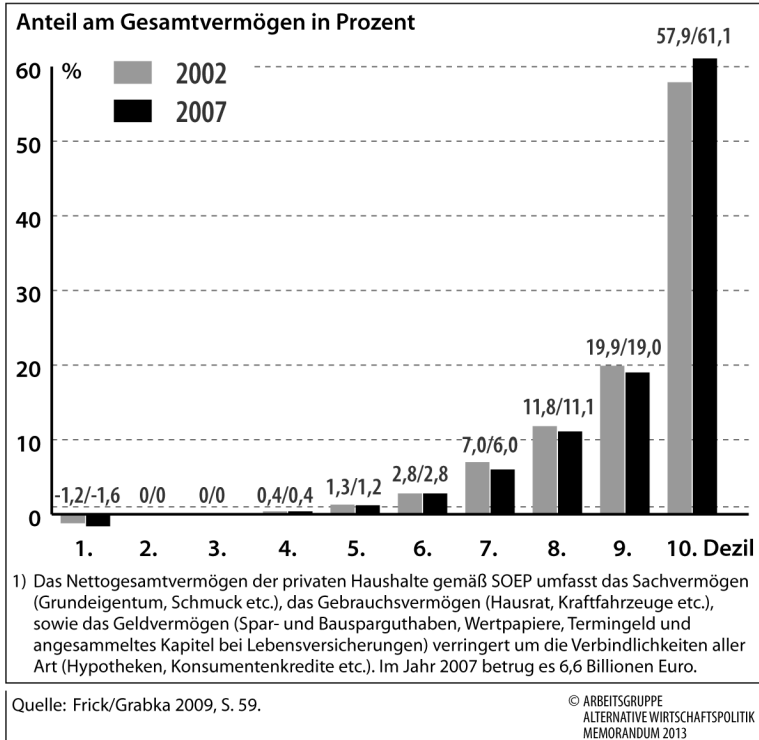
tekten) sowie freiberuflich Tätige – bei erhöhten Freibeträgen von 30.000 Euro – die Steuer zahlen. Die gezahlten Steuerbeträge werden anschließend zum größten Teil bei der zu entrichtenden Einkommenssteuer angerechnet. Außer der Leistungsfähigkeit wird der Grundsatz der Äquivalenz geltend gemacht: Unternehmen nutzen öffentliche Leistungen, etwa Straßen, Feuerschutz oder erschlossene Baugelände, und dafür müssen sie einen steuerlichen Beitrag leisten. Die genannten Gruppen sollten hiervon nicht ausgenommen sein, da sie die Infrastruktur der Kommunen nutzen und von ihnen profitieren.

Die Reichen zur Kasse: dauerhafte Vermögensteuer und zeitlich befristete Vermögensabgabe

Der Ende letzten Jahres heftig diskutierte und immer noch nicht regierungsoffiziell verabschiedete Entwurf des vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bestätigt die fortschreitende Konzentration von Vermögen in der Deutschland.

Die Abbildung auf Seite 164 zeigt, wie sich die Verteilung des Nettogesamtvermögens und der privaten Haushalte in Deutschland nach dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) entwickelt hat. Basierend auf den Daten des SOEP lässt sich nachweisen, dass annähernd der gesamte Vermögenszuwachs (über 92 Prozent) von 2002 bis 2007 ausschließlich den zehn Prozent der privaten Haushalte an der Vermögensspitze zugeflossen ist. Gleichzeitig lassen sich für große Bevölkerungsschichten Vermögensverluste feststellen. Davon sind insbesondere die Gruppen betroffen, die über ein niedriges Vermögen verfügen. Ihr Vermögen ist nicht nur in Relation zum Gesamtvermögen geschrumpft, sondern sogar absolut gesunken. Parallel konnten die zehn Prozent reichsten Haushalte ihr absolutes Vermögen stärker steigern als der gesamte Vermögenszuwachs aller Haushalte in Deutschland betrug. Konkret bedeutet dies, dass die Nettovermögen der 50 Prozent Haushalte mit dem niedrigsten individuellen Nettovermögen im Zeitraum zwischen 1998 und 2008 um fast zwei Drittel geschrumpft sind. Gleichzeitig ist das Vermögen der obersten zehn Prozent der privaten Haushalte um fast ein Drittel angestiegen.

Individuelles Nettovermögen¹ nach Dezilen in Deutschland 2002 und 2007



Diese Vermögenskonzentration rechtfertigt eine deutliche Besteuerung nach dem Prinzip der ökonomischen Leistungsfähigkeit. Unbestritten ist, dass mit wachsendem Vermögen die ökonomische Leistungsfähigkeit steigt. Zugleich lässt sich die Besteuerung äquivalenzbezogen rechtfertigen. Wer mehr Vermögen hat, nutzt auch vermehrt staatliche Leistungen – auch zum Schutz seiner Vermögensbestände.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wiederholt ihre immer wieder begründete Forderung nach einer umgehenden Wieder-

Einführung der Vermögensteuer, die ausschließlich den Bundesländern zufließen soll. Die Behauptung, dadurch käme es zu einer Doppelbelastung der Vermögenden, hält einer Überprüfung nicht stand. Zwar werden die Einkommen auch aus Vermögen bereits im Rahmen der Einkommensteuer belastet. Jedoch entsteht mit den in Vermögen angelegten Einkommen eine zusätzliche ökonomische Leistungsfähigkeit. Bei der Gestaltung der Bemessungsgrundlage, auf die der Vermögenssteuersatz angewendet wird, ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1995 eine auf die Marktwerte bezogene Erfassung der Vermögenswerte im Rahmen des Geld- und Immobilienvermögens zu entsprechen.

- Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wiederholt hier ihren Vorschlag aus dem MEMORANDUM 2012: Die zeitlich unbegrenzte Vermögensteuer wird in Höhe von einem Prozent ab einem Nettovermögen von 300.000 Euro pro Ehepaar und 100.000 Euro pro Kind erhoben. Angemessenes selbst genutztes Wohneigentum unterliegt nicht der Besteuerung.
- Der Spielraum für eine gestaltende Finanzpolitik auf der Basis ausreichender öffentlicher Einnahmen ist seit Beginn dieses Jahrtausends praktisch verloren gegangen. Dafür steht die enorme Verschuldung auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften. Vor allem bei den Kommunen zeigt sich die dramatische Entwicklung in den angestiegenen Kassenkrediten, mit denen laufende Ausgaben mittlerweile dauerhaft finanziert werden. Die gegen diese Belastungen durch Tilgung und Zinszahlungen gerichtete Schuldenbremse, die für die Länder bis 2020 eine Nullverschuldung festschreibt, wird die fiskalische Krise vertiefen. Dagegen bedarf es eines Befreiungsschlags. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wiederholt ihren Vorschlag einer einmaligen Vermögensabgabe, die über mehrere Jahre verteilt aufgebracht wird. Die zu entrichtende Vermögensabgabe beträgt 20 Prozent (über zehn Jahre jeweils zwei Prozent). Die Bemessungsgrundlage bilden die privaten Nettovermögen, die eine Millionen Euro übersteigen. Berücksichtigt werden persönliche Freibeträge für Kinder in Höhe von 250.000 Euro. Beim Betriebsvermögen beträgt der Freibetrag zwei Millionen Euro.

Um Ausweichreaktionen auszuschließen, wird das Nettovermögen zum Stichtag 1. Januar 2011 herangezogen. Der Barwert der Einnahmen aus der Vermögensteuer wird unter Berücksichtigung der Freibeträge auf 300 Milliarden Euro geschätzt. Um alle Gebietskörperschaften an den Einnahmen der Vermögensabgabe zu beteiligen, wird zur Verteilung der Schlüssel der Einkommensteuer angewendet: 42,5 Prozent Bund, 42,5 Prozent Länder und 15 Prozent Gemeinden.

- Die Erbschafts- und Schenkungssteuer, die am durch Tod oder Schenkung veranlassten Vermögenswechsel ansetzt, muss endlich gerecht gestaltet werden. Die durch Steuerrechtsänderungen in den Jahren 2009 und 2010 eingeführten Schonklauseln für bestimmte Gruppen sind abzuschaffen. Dazu zählen die Rücknahme der Absenkung der Erbschafts- und Schenkungssteuersätze, das Abschmelzen der Freibeträge sowie die Streichung des Privilegs, Betriebsvermögen bei einer Weiterführung des Unternehmens durch manipulationsanfällige Sonderregeln häufig von der Steuer auszunehmen.

Modellrechnungen des DIW zeigen, dass diese Besteuerung von Vermögen und Erbschaften/Schenkungen nahezu ausschließlich die reichsten zehn Prozent in Deutschland treffen, die über ein Nettovermögen von mehr als 225.000 Euro verfügen.

Literatur

Deutscher Städtetag (2012): Gemeindefinanzbericht.

EuroMemo Gruppe (2013): EuroMemorandum 2013. Die Krise in der Europäischen Union verschärft sich – Ein grundlegender wirtschaftspolitischer Wandel ist notwendig http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2013_german.pdf.

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M. (2009): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 4/2009.

Hickel, Rudolf (2012): Der Minus-Multiplikator: Im Teufelskreis des Staatsschuldenabbaus (November 2012).

Hickel, Rudolf (2013): Schuldenbremse in die Landesverfassung Bremens – Eine systematische Kritik (Februar 2013). <http://www.iaw.uni-bremen.de/rhickel>.

Höll, Barbara/Pitterle, Richard/Troost, Axel (2013): „Staatsschuldenkrise“ und Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand. Alternativen zur Politik der leeren Kasse. <http://dokumente.linksfraktion.net/download/staatsschuldenkrise.pdf>.

KfW-Kommunalpanel 2011 (2012), Frankfurt/Main, April 2012.

5 Mehr Geld für Bildung

Das deutsche Bildungssystem weist seit Jahrzehnten gravierende Schwächen auf. Es ist beispielsweise sozial extrem selektiv, und die Akademisierung kommt im internationalen Vergleich zu langsam voran. Eine der Ursachen dieser Missstände ist eine starke öffentliche Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems. Erfolgreiche Bildungsreformen im deutschen Föderalismus sind aber auf eine Mitarbeit aller politischen Entscheidungsebenen angewiesen. Kommunen und Länder müssen strukturelle und pädagogische Bildungsreformen verabschieden, um die soziale Selektivität des deutschen Bildungssystems zurückzudrängen, denn sie haben seit der Föderalismusreform die fast ausschließliche, gesetzgeberische Zuständigkeit erhalten. Die Bundesebene wiederum muss eine Finanz- und Steuerpolitik betreiben, die es den Ländern und Kommunen ermöglicht, solche Reformen zu finanzieren. Eine Untersuchung von Wahlprogrammen, Landeshaushalten und gleichzeitiger Landes- und Bundespolitik ergibt aber: Die Parteien, die auf allen Ebenen antreten, stimmen Wahlversprechen und -programme nicht auf diese Anforderungen der Bildungspolitik im Föderalismus ab. Versprochene Reformen auf der Länderebene stehen dabei oftmals im Widerspruch zur real praktizierten Steuer- und Finanzpolitik derselben Parteien auf der Bundesebene (Diktat der „geleerten Kassen“). Diese Politik fördert politische Schaukämpfe vor den Landtagswahlen und die Politikverdrossenheit durch eine einheitliche neoliberale Austeritätspolitik nach den Wahlen. Diese Austeritätspolitik versucht, wichtige Reformprojekte (z.B. Inklusion, „Eine Schule für Alle“) als Sparmaßnahmen durchzusetzen, und diskreditiert diese dadurch nachhaltig bei der Bevölkerung.

5.1 Einführung: Problemzonen der deutschen Bildungspolitik

Das deutsche Bildungssystem ist bereits seit Jahrzehnten eine Dauerbaustelle. Der oberflächliche internationale Vergleich mag zwar momentan durch das austeritätspolitisch bedingte Elend südeuropäischer Bildungs-Infrastrukturen über die Mängel des deutschen Bildungssystems hinwegtäuschen. Ein Blick nach Skandinavien lässt aber nach wie vor die Probleme des deutschen Bildungssystems hervortreten. Diese ungelösten Probleme der deutschen Bildungspolitik sind bereits seit den 1970er Jahren immer wieder erkannt und benannt worden.

Nach wie vor steht das deutsche Bildungssystem für eine im internationalen Vergleich heftige soziale Selektivität. Aktuelle Arbeiten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) unter Verwendung eines neuen Indikators, der untersucht, wie individuell sich Geschwister in Bezug auf Einkommen und Bildungsabschluss entwickeln und wie stark sie in ihrem Erfolg von ihrem Familienhintergrund determiniert werden („Geschwisterkorrelation“), weisen für Deutschland sogar einen größeren Zusammenhang zwischen dem familiären Hintergrund und dem Bildungsergebnis nach als zwischen dem familiären Hintergrund und der (stark genetisch bedingten) Körpergröße (vgl. Schnitzlein 2013).

Schuld daran sind die typischen Entwicklungslinien der deutschen „konservativen Bildungsstaatlichkeit“ in der sich nach wie vor ein „ständisches“ Bildungskonzept erhalten und tief in die deutsche Gesellschaft eingegraben hat. Unter „konservativer Bildungsstaatlichkeit“ wird hier ein idealtypischer Entwicklungspfad der Bildungspolitik eines Landes verstanden, welcher aus den Forschungen zu Wohlfahrtsstaats-typen des dänischen Soziologen Esping-Andersen abgeleitet worden ist.

Als verantwortlich für die Herausbildung dieser idealtypischen Entwicklungspfade sieht die Politikwissenschaft zumeist unterschiedlich verteilte Machtressourcen in einer Gesellschaft an. Sind eher konservative Parteien und Gruppierungen in Politik und Gesellschaft dominant, so entwickelt sich ein konservativer Wohlfahrtsstaatstyp, in den das

jeweilige Bildungssystem natürlich integriert ist. Typische Kennzeichen einer solchen konservativen Bildungsstaatlichkeit sind beispielsweise der bis gegen Ende der 2000er Jahre noch sehr schwach ausgebaute vorschulische Bildungsbereich und der dortige große Anteil nichtstaatlicher Träger (z.B. Kirchen). Weitere Merkmale sind das mehrgliedrige Schulsystem, das duale Ausbildungssystem, geringe öffentliche Bildungsausgaben und hohe private Bildungsausgaben sowie eine gewisse Frauenerwerbsunfreundlichkeit des Sozial- und Bildungssystems. Letztere findet ihren Ausdruck nicht nur in mangelnder Kinderbetreuung oder in der deutschen Halbtagsbeschulung, sondern beispielsweise auch in der Lohndiskriminierung sozialer (häufig so genannter Frauen-) Berufe und dem Ehegattensplitting usw. Genauere Ausführungen und Erklärungen zur konservativen Bildungsstaatlichkeit finden sich in den letzten beiden Memoranden (siehe beispielsweise MEMORANDUM 2012, S. 214-219).

Das Bildungssystem sortiert die Kinder nach wie vor nach ihrer Herkunft auf unterschiedliche Entwicklungspfade mit unterschiedlichen Entwicklungschancen und begründet diese soziale Diskriminierung immer noch „begabungstheoretisch“. Die „konservative Bildungsstaatlichkeit“ steht nicht nur für die ungerechte Zuteilung von Lebenschancen und -freiheiten entsprechend der sozioökonomischen Herkunft von Jugendlichen. Deutschland wird auch immer wieder für die im internationalen Vergleich mangelhafte Akademisierung der Gesellschaft kritisiert (OECD 2012, S. 2 f.). Auch der Zugang zur Hochschule wird durch die Strukturen der „konservativen Bildungsstaatlichkeit“ begrenzt (z.B. mehrgliedriges Schulsystem, noch relativ wenig Durchlässigkeit zwischen akademischer und beruflicher [Aus-] Bildung).

Trotz der großen, sich seit 2008 fortentwickelnden ökonomischen Krise herrscht in Deutschland noch eine relativ gute ökonomische Prosperität vor, die aber kaum dazu genutzt wird, um auf der einen Seite die Akademisierung weiter voranzutreiben und auf der anderen Seite das Zurücklassen einer relativ großen Zahl von Jugendlichen zu verhindern.

Zwar sinkt der Anteil von Jugendlichen ohne Schulabschluss in geringem Maß. Die starke soziale Selektivität des deutschen Bildungs-

systems zeigt sich aber beispielsweise stark in der Selektivität innerhalb des Übergangs in die berufliche Ausbildung: Trotz einer insgesamt abnehmenden Anzahl von Jugendlichen werden Hauptschülerinnen und -schüler ab dem Schulabschluss immer stärker ins repressive, relativ perspektivlose und für seine hohen Kosten zu uneffektive „Übergangssystem“ abgedrängt (und gelten in der Ausbildungsstatistik damit als versorgt) oder verschwinden ganz aus dem Bildungs- und Ausbildungssystem (vgl. Klemm 2012). „Die sozialen Selektionsprozesse [...] sind für den Übergang aus der allgemeinbildenden Schule in die Berufsausbildung in Deutschland bisher besonders stark ausgeprägt [...]. Das duale System ist seit 2000 die Domäne von Schulabsolventen und -absolventinnen mit mittlerem Abschluss und Hochschulreife, die [...] zwei Drittel der Ausbildungsplätze besetzen.“ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2012, S. 103)

Zwar herrschen in anderen europäischen Ländern aufgrund der Krise Jugendarbeitslosenquoten von bis zu über 50 Prozent vor. Doch die hohe soziale Selektivität des deutschen Systems schafft ebenfalls große Probleme, die allerdings vor dem Hintergrund des durch die Austeritätspolitik verursachten Elends der Jugend in Europa leicht zu verharmlosen sind. Die Bertelsmann-Stiftung stellt dagegen fest: „Eine genauere Analyse der Situation in Deutschland zeigt jedoch, dass wir einen Teil der Jugendarbeitslosigkeit verbergen und so ein systemisches Problem hegen und pflegen, durch das auch bei uns eine beachtliche Zahl an Jugendlichen eher auf die Erwerbslosigkeit zusteuert als auf ein reguläres Arbeitsleben. Im Jahr 2011 sind fast 300.000 junge Menschen statt in eine qualifizierte Berufsausbildung in den Übergangsbereich [...] eingetreten.“ (Dräger/Frick 2012, S. 4)

Dieser Übergangsbereich verschafft den Jugendlichen keine Weiterqualifizierung, kostet den Staat aber über vier Milliarden jährlich. In der Maßnahme „Einstiegsqualifizierung“ können die Jugendlichen sogar ohne Weiterqualifizierung als billige Arbeitskräfte eingesetzt werden. Wie solch einer Verfestigung einer perspektivlosen Gruppe von Jugendlichen aufgrund ihrer sozioökonomischen Herkunft entgegengewirkt werden könnte, ist ebenfalls längst bekannt und in der Bildungsforschung immer weniger umstritten.

Hier sollen einige Forderungen genannt werden, die sich inzwischen einer immer größeren Zustimmung erfreuen: Am Ausbau der Kinderbetreuung müsste festgehalten werden; die Abschaffung des mehrgliedrigen Schulsystems sollte endlich realisiert werden; die Öffnung der Hochschulen für breite Bevölkerungsschichten sollte angegangen werden; dem schleichenden finanziellen Rückzug der Wirtschaft aus der dualen Ausbildung sollte mit einer Ausbildungsplatzumlage entgegengewirkt werden. Denn zwischen 2004 und 2009 ging der Anteil der betrieblichen an den privaten Bildungsausgaben weiter um ca. zehn Prozent zurück (Statistisches Bundesamt 2012, S. 12). Es stellt sich die Frage, wie die genannten Reformvorhaben – die nicht zum Nulltarif zu haben sind, sondern immense Investitionen in das Bildungssystem fordern – finanziert werden sollen.

5.2 Von der Staatfinanzierungskrise zur Krise der Bildungsfinanzierung

Der neoliberale Entwicklungspfad hat zu einem massiven Anstieg der Verschuldung in Deutschland geführt. Mehr als zwei Drittel der Staatsverschuldung hierzulande sind nach dem Jahr 1990 entstanden. Etwa die Hälfte dieser Verschuldung entstand direkt durch die Steuerermindereinnahmen infolge der Steuerrechtsänderungen seit 1998 zugunsten von Unternehmen und Vermögenden sowie der Stützung des Bankensektors und der Konjunktur im Rahmen der seit 2009 in Europa andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise (vgl. Troost 2012, S. 5). Auch die Finanzierung der Staatsaufgaben verlagert sich nach immer stärker von Steuern auf Abgaben und somit allein auf die Schultern der Beschäftigten. Die Dienstleistungen des Staates wiederum verlagern sich immer mehr von Sachleistungen zu Transferleistungen, von denen vor allem diejenigen profitieren, die überhaupt Steuern bezahlen (Bormann 2013).

Damit wird die Verbindung zwischen der Krise der Staatsfinanzen und der Krise der Finanzierung des deutschen Bildungssystems deutlich. Mit der Einführung der Schuldenbremse wurden von Bund und Län-

dern große Kürzungsprogramme aufgelegt, um die Neuverschuldung zu reduzieren. Davon ist auch die Bildung betroffen. Kürzungsprogramme im Bildungsbereich werden bereits in mehreren Bundesländern umgesetzt (z.B. in Hessen, Baden-Württemberg, Sachsen und Bremen), die übrigen Bundesländer werden in Kürze nachziehen. In zweien der genannten Bundesländer traten deshalb die Kultusministerinnen bzw. -minister zurück.

Der Anstieg der Bildungsausgaben in Relation zum BIP (siehe Tabelle 10) in den Jahren 2008 und 2009 ist ausschließlich auf Sonderprogramme (Ausbau der Krippenplätze, Ganztagsschulausbau, Hochschulpakt und Konjunkturprogramme) sowie auf den Rückgang des BIP im Jahr 2009 um 5,9 Prozent geschuldet. Es fand – wenn überhaupt – lediglich eine temporäre Ausweitung des Bildungsangebots im vorschulischen Bereich statt. Die Bundesländer werden aufgrund der Schuldenbremsen gar nicht umhin können, ihre Ausgaben und damit auch Bildungsangebote zusammenzuziehen.

Die Qualität des Bildungsangebots hat sich im Gegenzug schon jetzt dramatisch verschlechtert. Ausdruck dieser Verschlechterung ist die angebotsorientierte Umformung des Bildungssystems (vgl. MEMORANDUM 2011, S. 229-260). Bildung wird einer humankapitaltheoretischen Sichtweise untergeordnet und soll der Generierung von zusätzlichem Wirtschaftswachstum dienen. Die Inhalte des Lernprozesses sollen möglichst stark an den ökonomischen Verwertungsprozess gekoppelt werden.

Dieses Verhalten soll den Bildungseinrichtungen die Akquirierung zusätzlicher Mittel aus der Wirtschaft ermöglichen. Insbesondere im Hochschulbereich können durch die entsprechende inhaltliche Ausrichtung von Forschung und Lehre Kooperationen mit Unternehmen ermöglicht werden. Im Zweifel sollen Hochschulen ihre Forschung auch selbst verwerten.

Für einen am Wertschöpfungsprozess orientierten Bildungsabschluss sollen die öffentlichen Bildungseinrichtungen nach der neoliberalen Logik immer teurere Gebühren verlangen, da die Absolventinnen und Absolventen solcher Bildungsgänge – so die Argumentation der Mainstreamökonomie – mit ihrem Abschluss ihre Chancen am

Tabelle 10: Öffentliche Bildungsausgaben als Anteil am Bruttoinlandsprodukt in Prozent

	1995	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belgien	–	5,9	6,1	6,0	6,0	6,0	6,0	6,5	6,6
Dänemark	7,3	8,3	8,3	8,4	8,3	8,0	7,8	7,7	8,7
Deutschland	4,6	4,4	4,7	4,6	4,5	4,4	4,5	4,6	5,1
Finnland	6,8	6,0	6,5	6,4	6,3	6,1	5,9	6,1	6,8
Frankreich	6,3	6,0	5,9	5,8	5,7	5,6	5,6	5,6	5,9
Italien	4,7	4,5	4,9	4,6	4,4	4,7	4,3	4,6	4,7
Niederlande	5,1	5,0	5,1	5,2	5,2	5,5	5,3	5,5	5,9
Norwegen	7,9	5,9	7,6	7,6	7,0	6,6	6,7	9,0	7,3
Österreich	6,0	5,6	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	5,5	6,0
Portugal	5,1	5,4	5,9	5,3	5,4	5,3	5,3	4,9	5,8
Schweden	7,1	7,2	7,5	7,4	7,0	6,8	6,7	6,8	7,3
Schweiz	5,7	5,4	6,0	6,0	5,7	5,5	5,2	5,4	5,5
Spanien	4,6	4,3	4,3	4,3	4,2	4,3	4,3	4,6	5,0
USA	4,7	4,9	5,7	5,3	5,1	5,5	5,3	5,4	5,5
Vereinigtes Königreich	5,1	4,3	5,4	5,3	5,4	5,5	5,4	5,4	5,6

Quelle: OECD.

Arbeitsmarkt verbesserten bzw. grundsätzlich immer höhere Einkommen erzielten. Empirisch fundierte Prognosen zur Entwicklung der Arbeitskräftenachfragen werden dabei ignoriert (Brenke 2010). Immer mehr akademische Abschlüsse gelten inzwischen in der Mainstream-ökonomie und in der Politik als eine Art Perpetuum mobile in Bezug auf Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung (vgl. Kaphegyi 2012, S. 24-29). Natürlich werden die Menschen mit den geringsten Qualifikationen im stärker werdenden Konkurrenzkampf um gute Jobs als erste aussortiert. Es ist aber logisch, dass die Erhöhung der Anzahl der Menschen mit höheren Bildungsabschlüssen auch den Wettbewerb in diesen Arbeitsmarktsegmenten verstärken und die Arbeitsproduktivität insgesamt anheben wird. So schiebt sich ohne eine wirtschafts- und steuerpolitische Wende hin zu mehr Binnennachfrage, anderen Verteilungsverhältnissen und einer Verkürzung der Arbeitszeit die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse von vielen unbeachtet und schleichend immer weiter in die Arbeitsmarktsegmente der gut Ausgebildeten vor. Geht man davon aus, dass zwölf Monate nach dem traditionellen Studienabschluss (Master/Diplom) viele Suchprozesse der Absolventinnen und Absolventen am Arbeitsmarkt beendet sind, so fällt auf, dass im Jahr 2001 87 Prozent der FH- und 83 Prozent der Universitätsabsolventinnen und -absolventen einer regulären Beschäftigung nachgingen. 2009 betrugen diese Werte nur noch 76 und 78 Prozent. Auch die Arbeitslosigkeit der Absolventinnen und Absolventen zwölf Monate nach ihrem Abschluss stagnierte entgegen der neoliberalen Voraussagen zwischen 2001 und 2009 bzw. stieg sogar an (2001: FH fünf und Uni drei Prozent; 2009: FH und Uni jeweils fünf Prozent) (siehe www.bildungsbericht.de, Tab. F4-13.web sowie den Abschnitt „Beruflicher Verbleib“).

Gleichzeitig werden aus der Wirtschaft bekannte Anreiz- und Entlohnungssysteme ins Bildungssystem übernommen, um die Entscheidungsträgerinnen und -träger in den Bildungseinrichtungen und die Verwaltungen zu effizienterem Handeln anzuhalten. Diese so genannte leistungsorientierte Mittelvergabe erzeugt jedoch nur eine neue Überwachungs- und Kontrollbürokratie – zum Vergleich und zur Prüfung der Leistungszahlen.

Darüber hinaus wird durch die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen Druck aufgebaut, beispielsweise Tarifvertrags- und Arbeitszeitregelungen zu unterlaufen, um Kostenvorgaben einzuhalten. Ebenso werden Qualitätsverschlechterungen in Kauf genommen, damit die vorgegebenen Erlöse erzielt werden können – zumindest an den Stellen, an denen die leistungsorientierte Mittelvergabe keine Kontrollen vornimmt.

Anhand dieser Darstellung wird deutlich, dass diese Maßnahmen vor allem einem Zweck dienen: der Verschleierung der Unterfinanzierung im Bildungsbereich. Wie gravierend diese Unterfinanzierung ist, zeigt der internationale Vergleich.

Die öffentlichen Bildungsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sind in Deutschland so gering wie in kaum einem anderen westlichen Industrieland (siehe folgende Tabelle). In den meisten Industrieländern liegen die öffentlichen Bildungsausgaben um mehr als 20 Prozent über dem Niveau Deutschlands, in Skandinavien sogar teilweise um mehr als 50 Prozent.

Die Krise der Bildungsfinanzierung stand bereits während des Bildungsgipfels 2008 in Dresden auf der Tagesordnung. Die Bundeskanzlerin und die Ministerpräsidenten erklärten das Thema damals einmütig zur Chefsache. Zunächst wurde auch – mit der Ausrufung der Bildungsrepublik – der Wille zur Verbesserung bekundet. Ein ambitioniertes Ziel – die Steigerung der Ausgaben für Bildung auf sieben Prozent des BIP – wurde verkündet.

Um sich jedoch in den verschuldeten Bundesländern nicht unter Handlungsdruck setzen zu lassen, wurde offen gelassen, welchen Anteil davon der Staat und welchen Anteil die Bürgerinnen und Bürger selbst erbringen sollten. Aufgrund der durch die Schuldenbremsen erzwungenen Austeritätspolitik in den Bundesländern verwässerte man schließlich die Zugeständnisse, indem man die Berechnungsgrundlage für die Bildungsausgaben änderte und so ohne zusätzliche Mittel das angekündigte Ziel von sieben Prozent des BIP erreichte.

Hier wird das Dilemma der Bildungspolitik im Föderalismus deutlich: Die Kompetenzen und Zuständigkeiten für Bildungsreformen zum Abbau der hohen sozialen Selektivität des deutschen Bildungssystems

liegen spätestens seit der Föderalismusreform bei den Bundesländern. Nur sie können Gesetze verabschieden, die die Situation der Lernenden vor Ort verbessern würden. Gleichzeitig benötigen die Bundesländer für diese Bildungsreformen aber dringend die entsprechenden Mittel, um im internationalen Vergleich mit anderen Ländern in der Bildungsfinanzierung gleichziehen zu können. Steuerrechtlich ist aber für eine Mobilisierung zusätzlicher Steuereinnahmen ausschließlich der Bund zuständig.

Knapp fünf Jahre nach dem Bildungsgipfel stellt sich daher die Frage, ob die (Bildungs-)Politik aus diesem kollektiven Versagen gelernt hat. Was versprechen Parteien heute in Landtagswahlkämpfen, und welche Steuerpolitik verfolgen sie gleichzeitig auf der Bundesebene? Bildung ist das wichtigste Politikfeld auf der Länderebene; Parteien schärfen ihr Profil darüber und können sich hier voneinander unterscheidbar machen. Agieren sie dabei seriös? Folgen also auf das Versprechen einer verbesserten Bildungspolitik auch steuerpolitische Vorschläge und Forderungen an die Bundesebene? Wird gleichzeitig auf Bundesebene und Landesebene zur Verbesserung der Bildungsfinanzierung von der Austeritätspolitik, von der Schuldenbremse und vom neoliberalen Konsolidierungskurs abgewichen? Werden neue Steuern auf Vermögen und hohe Einkommen für nötig befunden?

5.3 Die Reaktionen der Politik auf der Länderebene auf die staatliche Unterfinanzierung von Bildung

Blickt man zunächst einmal exemplarisch nach Baden-Württemberg, so stellt man fest, dass sich dort für die neue grün-rote Landesregierung erhebliche Glaubwürdigkeitsprobleme ergeben haben. So forderten die baden-württembergischen Grünen u.a. 7.500 zusätzliche Stellen für Erzieherinnen und Erzieher im U3-Bereich sowie 1.000 weitere Lehrerinnen und Lehrer für den Ganztagschulausbau (vgl. S. 97 und 109 des Wahlprogramms) – Wahlversprechen, die mehrere hundert Millionen Euro kosten würden.

Die SPD forderte im Wahlkampf unter anderem, den vom Landes-

rechnungshof ermittelten Investitionsstau von fünf Milliarden Euro im Hochschulbau schneller als von der CDU/FDP-Landesregierung unter Stefan Mappus geplant abzubauen. Darüber hinaus sollten die Studiengebühren abgeschafft und gleichzeitig zusätzliche Master-Plätze an den Hochschulen geschaffen werden. Auch diese Forderungen würden mehrere hundert Millionen Euro kosten. Sie bildeten nur einen geringen Teil der Wahlkampforderungen der baden-württembergischen Sozialdemokraten im Bildungsbereich sowie im gesamten Wahlprogramm.

Doch anstatt die neoliberale Ideologie zu durchbrechen, um ein wirklich anderes Bildungssystem mit den hierfür notwendigen Finanzmitteln auszustatten, wird weiterhin die Konsolidierung des Landeshaushalts als vorrangig angesehen. So hat die grün-rote Regierung in Baden-Württemberg zwar tatsächlich mit der Abschaffung der Studiengebühren einen Schritt aus der neoliberalen Transformation der konservativen Bildungsstaatlichkeit gewagt, mit der Schuldenbremse und der Kürzung der Lehrerstellen aber gleich wieder zwei Schritte zurück fabriziert.

Wie unseriös das Vorgehen vieler Landespolitikerinnen und -politiker vor und nach der Wahl ist, soll hier anhand einer exemplarischen Betrachtung der Wahlkampfprogramme zur letzten Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen dargestellt werden. In den folgenden Tabellen werden die in den Landtagswahlprogrammen enthaltenen Forderungen der beiden großen Volksparteien zur Verbesserung des Bildungssystems in Nordrhein-Westfalen dargestellt. Zudem werden deren Vorschläge zur Verbesserung der Finanzsituation dieses Bundeslandes exemplarisch aufgeführt (Einschätzungen zu den Landtagswahlprogrammen weiterer Parteien in weiteren Bundesländern finden sich in Piltz 2013). Um einen Vergleich zu ermöglichen, werden alle zusätzlichen Ausgaben und Einnahmen bzw. Einsparmöglichkeiten geschätzt und gegenübergestellt.

Tabelle 11: Forderungen zur Bildungspolitik der beiden Volksparteien für die Landtagswahlen 2012 in NRW

CDU-Forderungen zur Landtagswahl in NRW 2010 ¹		SPD-Forderungen zur Landtagswahl in NRW 2012	
Forderungen NRW 2010	Kosten (in Mio. Euro)	Forderungen NRW 2012	Kosten (in Mio. Euro)
Erhöhung und Verbesserung des Ganztagsangebots (für 43 Prozent der Schülerinnen und Schüler)	288,48	Qualität in Kitas und Kindergärten verbessern	113,42
Verkleinerung der Schulklassen auf 25 Schülerinnen und Schüler pro Klasse	490,83	Ausbau der Anzahl der Familienzentren	12,50
„Qualitätsoffensive Hauptschule“	k.A.	Gebührenfreie Kitas	490,88
1.250 zusätzliche Familienzentren	12,50	Integration von Kindern mit Behinderung in die Regelschulen	909,00
Erhalt des ortsnahen Schulangebots und der Verkleinerung der Schulklassen	105,81	Erhöhung der Mittel für die Lehrerfortbildung	66,32
Bauliche Modernisierung der nordrhein-westfälischen Hochschullandschaft	300,00	Ausbau des Ganztagsschulbetriebs	865,45
Ausbau NRW-Stipendiensystem	73,96		
Summe²	1.271,58	Summe³	2.457,57
Gegenfinanzierungsvorschläge	Einnahmen (in Mio. Euro)	Gegenfinanzierungsvorschläge	Einnahmen (in Mio. Euro)
„Schlanke Verwaltung“/Bürokratieabbau	k.A.	Einsparungen	k.A.
Abbau von Regulierung/Konzentration auf Kernaufgaben	k.A.	Einnahmeverbesserungen (höhere Besteuerung von großen Vermögen u. Erbschaften, Finanztransaktionssteuer, höhere Besteuerung v. Spitzeneinkommen)	3,64

1 Für die vorgezogenen Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 hat die CDU kein neues Wahlprogramm erarbeitet und verabschiedet.

2 Nicht enthalten sind die einmaligen Kosten für die Büros von Lehrkräften im Ganztagsschulbetrieb in Höhe von 65,3 Millionen Euro.

3 Nicht enthalten sind die einmaligen Kosten für die Büros von Lehrkräften im Ganztagsschulbetrieb in Höhe von 173,88 Millionen Euro.
Quellen: Landtagswahlprogramme und eigene Berechnungen.

5.4 Auswertung der Landtagswahlprogramme im Kontext der Unterfinanzierungskrise der Bildung

In allen untersuchten Wahlprogrammen findet sich das Versprechen, zusätzliche Ressourcen in den Bildungsbereich zu lenken. Gleichzeitig offenbart vor allem die Analyse der Landtagswahlprogramme der beiden Volksparteien, dass parallel zum Versprechen, zusätzliche Ressourcen bereitzustellen, die zwei wesentlichen Blockaden bei der Beseitigung der Bildungskrise fortbestehen:

1. Das Festhalten an der neoliberalen Entstaatlichungsideologie in der Landespolitik

Die Gegenfinanzierungsvorschläge in den Wahlprogrammen fast aller Parteien tragen immer noch deutlich die Handschrift der neoliberalen Entstaatlichungsideologie. Dieser liegt die Behauptung zugrunde, dass Märkte, auf denen Wettbewerb herrscht, immer die beste Form der Produktion und Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen sind. Daher sind staatliche Aktivitäten so gering wie möglich zu halten.

Ein wichtiges Element ist dabei – insbesondere bei der CDU – die Steigerung von Effizienz und Effektivität (in) der Verwaltung. Auf diese Weise wollen die Parteien – ohne zusätzliche Steuern in gleichem Umfang erheben zu müssen – Mittel freisetzen, um weitere Angebote im Bildungsbereich zu schaffen.

Diese Steigerung soll in der Regel erstens durch die Reduzierung der bisher vom Land wahrgenommenen Aufgaben erreicht werden; dabei wird häufig von der so genannten Aufgabenkritik gesprochen. Zweitens sollen durch die Restrukturierung von Behörden sowie durch den Abbau von Organisationseinheiten mittels der Streichung von Regulierungen – also Gesetzen und Verordnungen, die z.B. Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen zu bestimmten Handlungen verpflichten (z.B. Berichts- und Sorgfaltspflichten) – Bürokratiekosten in der öffentlichen Verwaltung und bei Privaten gesenkt werden. Hier wird häufig von Entbürokratisierung gesprochen. Eine dritte Variante zur Steigerung von Effizienz und Effektivität ist die Privatisierung. Hierbei wird die Erfüllung von staatlichen Aufgaben auf private Dritte übertragen.

Bisher haben sich derartige Bemühungen jedoch fast immer als trügerisch erwiesen. Bei Privatisierungen konnten in der Regel entweder höhere Kosten oder schlechtere Qualität nachgewiesen werden (vgl. z.B. Bundesrechnungshof 2009, Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten 2011 und Broß/Engartner 2013). Signifikante Ersparnisse konnten nicht erzielt werden.

Gleiches gilt für die Aufgabenkritik sowie die Entbürokratisierung. Vielleicht können durch den Abbau von gesetzlichen Vorschriften und Regulierungen rein theoretisch große Summen eingespart werden – in den Länderhaushalten sind die Personalkosten schließlich der mit Abstand größte Kostenblock. Am Beispiel Nordrhein-Westfalen kann jedoch verdeutlicht werden, wie unrealistisch die Annahmen über solche Ausgabenkürzungen sind. Der Landeshaushalt 2011 umfasste Einnahmen und Ausgaben von knapp 56 Milliarden Euro. Berücksichtigt werden muss jedoch, dass von den ausgewiesenen Einnahmen allein neun Milliarden Euro den Kommunen zustehen – ihr Anteil an den Gemeinschaftssteuern. Weitere 8,4 Milliarden Euro sind – in der Regel zweckgebundene – Zuweisungen und Zuschüsse, die das Land entweder zur Erfüllung bestimmter Aufgaben erhält oder an die Kommunen weitergeben muss. Abschließend sind mehr als 4,3 Milliarden Euro für Zinszahlungen verausgabt worden (vgl. Haushaltsrechnung des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2011, S. 7 f. und 510 f.).

Es verbleiben maximal noch 34,3 Milliarden Euro, die das Land als „Manövriermasse“ tatsächlich beeinflussen kann und die für andere Zwecke verfügbar wären (variierbare Ausgaben). Hiervon gibt Nordrhein-Westfalen rund 21 Milliarden Euro für den Bereich Bildung (inkl. Kindertageseinrichtungen) aus (vgl. Haushaltsrechnung des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2011, S. 67 ff.). Die variierbaren Ausgaben ohne den Bereich Bildung liegen also bei maximal 13,3 Milliarden Euro.

Um die Forderungen des CDU-Wahlprogramms umzusetzen, müssten etwa zehn Prozent der variierbaren Ausgaben ohne den Bereich Bildung gekürzt werden. Dies entspricht beispielsweise rund der Hälfte der Ausgaben des Landes für die Polizei (Personal- und Sachkosten). An diesem Beispiel wird deutlich: Solche massiven Ausgabenkürzungen

sind auf der Länderebene ohne Einschnitte im Bildungsetat nicht möglich. Und was oft vergessen wird: Sie sind auch deshalb nicht möglich, weil bereits in den vergangenen Jahren „Aufgabenkritik“ und „Bürokratieabbau“ betrieben wurde.

Zudem beeinflussen diese Kürzungen zunehmend die Funktionsfähigkeit des Staates. Ein Beispiel für die gravierenden Folgen solcher Politik ist der Abbau der Zahl der Steuerfahnder (vgl. Kraft 2009). Dieser Personalabbau hat zu massiven Steuermindereinnahmen geführt, die sich in ganz Deutschland je nach Schätzmethode auf bis zu 50 Milliarden Euro summieren. Da die Begünstigten vor allem Gewerbetreibende, Selbstständige und Freiberuflerinnen bzw. Freiberufler mit hohem Einkommen sind, stellt sich hier außerdem die Frage, ob dieser „Bürokratieabbau“ nicht auch Klientelpolitik zugunsten dieser Gruppen darstellt – mit verheerenden Folgen für die Finanzierung der öffentlichen Bildung.

In den allermeisten Zuständigkeitsbereichen der Länder scheint hier also längst das Ende der Fahnenstange erreicht zu sein. Wahrscheinlicher ist daher, dass die geforderten Kürzungsprogramme wie bisher vor allem auch den Bildungsbereich treffen werden und die Qualität des Bildungssystems trotz der versprochenen Verbesserungen nicht steigen wird.

Bisher ist zudem unberücksichtigt geblieben, dass der nordrhein-westfälische Landeshaushalt eine Nettoneuverschuldung von drei Milliarden Euro aufweist. Diese muss zur Einhaltung der Schuldenbremse vollständig abgebaut werden. Dies lässt auch die Forderungen der SPD als unrealistisch erscheinen. Zwar wird in ihrem Wahlprogramm eine Erhöhung verschiedener Steuern in Aussicht gestellt. Deren Umfang wird jedoch nicht ausreichen, um sowohl die Neuverschuldung als auch die zusätzlichen Bildungsausgaben auszugleichen. Ohne drastische Kürzungsmaßnahmen in den anderen Zuständigkeitsbereichen des Landes, die – wie oben schon dargestellt – völlig unrealistisch sind, sind die bildungspolitischen Forderungen nicht zu finanzieren. Aufgrund des zu geringen Umfangs der von der SPD in Aussicht gestellten Steuererhöhungen kann höchstens ein Projekt realisiert werden: die neoliberale Schuldenbremse oder die Investitionen in mehr Bildung.

2. Das Verleugnen des föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik und das Festhalten an einer neoliberalen Steuerpolitik im Bund

Im föderalen System der Bundesrepublik sind die Bundesländer für die Finanzierung, Organisation und Bereitstellung großer Teile des Bildungssystems verantwortlich. Gleichzeitig verfügen sie, wie oben erwähnt, über keine originäre Gesetzgebungskompetenz in Steuerfragen – mit Ausnahme einiger Bagatellsteuern, die knapp fünf Prozent ihres gesamten Steueraufkommens generieren. Eine signifikante Verbesserung der Einnahmesituation der Länder ist nur mit einer Zustimmung des Bundestages möglich.

An diesem Punkt zeigt sich ein perfides doppeltes Spiel der Parteien mit dem Föderalismus: Auf der einen Seite treten beispielsweise die Abgeordneten der SPD und der Grünen in aktuellen Wahlkämpfen wieder mit Forderungen nach höheren Steuern auf Reichtum und Vermögen auf (wenngleich diese viel zu zaghaft ausfallen und beide Parteien zudem selbst für massive Steuersenkungen während ihrer letzten Regierungszeit verantwortlich waren). Diese Mehreinnahmen sollen dann, so vor allem das Versprechen auf Landesebene, im Falle einer zukünftigen rot-grünen Regierung als Bildungsinvestitionen verwendet werden. Auf der anderen Seite stimmen dieselben Abgeordneten im Bundestag und in den verschiedenen Länderparlamenten bzw. die von diesen Länderparlamenten gewählten Landesregierungen der Einführung des Fiskalvertrags und von Schuldenbremsen auf Länderebene zu. Und das sind Instrumente, die beispielsweise in Zeiten wirtschaftlicher Krisen und sinkender Steuereinnahmen zu automatischen Ausgabenreduzierungen führen, weil es den Bundesländern in Zukunft fast unmöglich sein wird, neue Schulden aufzunehmen.

Ebenso bestanden insbesondere die Abgeordneten von SPD und Grünen in der Debatte um den Bundeshaushalt auf einem strikten Konsolidierungskurs auf Bundesebene (vgl. beispielsweise das Protokoll der 206. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 25104 ff.). Und das, obwohl diese Parteien in der Haushaltsdiskussion 2013 selbst angeregt hatten, die von der Regierungskoalition aus FDP und CDU/CSU beschlossenen Mehrausgaben für das Betreuungsgeld für andere Zwecke wie den Ausbau der vorschulischen Infrastruktur zu nutzen

(vgl. z.B. den SPD-Antrag zum Betreuungsgeld, Bundestagsdrucksache 17/9572). Es scheint, als wären die Abgeordneten von SPD und Grünen im Bundestag nicht vorrangig an einer Verbesserung der Einnahmesituation der Bundesländer zur besseren Bildungsfinanzierung interessiert. Ihre obersten Prioritäten sind der Schuldenabbau und eine neoliberale Konsolidierungspolitik. Ob die im Wahlprogramm der SPD angekündigten Steuereinnahmen nach der Wahl tatsächlich realisiert werden würden, ist aufgrund der Steuersenkungspolitik der letzten rot-grünen Bundesregierung ohnehin höchst fraglich.

Die grün-rote-Landesregierung in Baden-Württemberg scheint hier mit schlechtem Beispiel voranzugehen: Statt neue Stellen für Lehrerinnen und Lehrer zu schaffen, wie in den Wahlprogrammen von Grünen und SPD angekündigt, streicht die Landesregierung nun 8.000 Stellen. Dies jedoch nicht, weil die Nettoneuverschuldung des Landes zu hoch ist: 2011 konnte Baden-Württemberg einen annähernd ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Vielmehr will die Landesregierung als Musterschülerin die Neuverschuldung schon deutlich vor dem Greifen der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse im Jahr 2020 auf Null reduzieren.

Die Verankerung einer Schuldenbremse in der baden-württembergischen Landesverfassung wurde nur durch die Weigerung von CDU und FDP verhindert. Mehreinnahmen, die bis 2020 anfallen, sollen nach der Vorstellung der Landesregierung ausschließlich in den Abbau der (Neu-)Verschuldung des Landes fließen, nicht aber in die Finanzierung zusätzlicher Bildungsangebote. Hierzu wurde § 10 des Haushaltsbegleitgesetzes entsprechend modifiziert.

5.5 Wie könnten alternative Lösungsansätze aussehen?

Das föderale System in der Bundesrepublik ist aufgrund seiner derzeitigen Struktur nicht in der Lage, die Krise im Bildungssystem zu lösen. Der Grund hierfür ist weniger die Tatsache, dass eine zentrale Organisation und Bereitstellung des Bildungssystems zu deutlich besseren Ergebnissen führen würde. Vielmehr hat die derzeitige Struktur

des Föderalismus für einzelne Bundesländer den Vorzug, nicht in ihre Bildungssysteme investieren zu müssen und gleichzeitig von den Investitionen der anderen Bundesländer zu profitieren. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat das im MEMORANDUM 2008 (S. 239 ff.) schon ausführlich als „Trittbrettfahrer-Problem“ beschrieben. Um dieses Problem sowie die bestehende Unterfinanzierung des Bildungssystems aufzulösen, sollten folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

1. Die öffentliche Hand muss zusätzliche Finanzmittel erhalten, um die notwendigen Bildungsausgaben dauerhaft finanzieren zu können. In Kapitel 4 wurde ausführlich dargestellt und erklärt, durch welche steuerpolitischen Maßnahmen dies erreicht werden könnte: Erhöhung des Spitzensteuersatzes, Abschaffung der Abgeltung auf Kapitaleinkünfte, die langfristige Abschaffung des Ehegattensplittings (mit Übergangsregelungen), Erhöhung der Körperschaftsteuer, Beibehaltung des Solidaritätszuschlags, Einführung einer Gemeindegewerbesteuer, Rücknahme der Erbschaft- und Schenkungssteueränderungen, Einführung einer Finanztransaktionssteuer, rigorose Bekämpfung der Steuerhinterziehung sowie Einführung einer Vermögensteuer und einer Vermögensabgabe.
2. Eine Aufstockung der öffentlichen Finanzierung des Bildungssystems muss einhergehen mit dem Abbau von Ausschlussgründen und Hürden im Inneren des Systems. Die derzeitige Ausrichtung des Bildungssystems auf die Reproduktion der bestehenden gesellschaftlichen Ungleichheit ist vollkommen inakzeptabel. Wohnortnah müssen „Bildungsangebote in allen biografischen Phasen grundsätzlich zugänglich, gegenseitig durchlässig und miteinander kombinierbar sein. Dies bedeutet den Abbau finanzieller, sozialer, alters-, herkunfts- oder geschlechtsspezifischer Ausschlussgründe.“ (MEMORANDUM 2007, S. 228) Diese offenen Zugangsmöglichkeiten sollten als Grundrecht garantiert werden. Ein Wettbewerb um knappe oder qualitativ stark variierende Plätze auf den verschiedenen Bildungsstufen, wie z.B. Krippen-, Kindergarten-, Schul- oder Studienplätze, vertiefen die soziale Selektion im Bildungssystem weiter. Um diesen Rechtsanspruch in allen Bundesländern zu garan-

- tieren, müssen die Länder zu Mindestausgaben verpflichtet werden, beispielsweise zu einem Bildungsausgabenanteil in der Höhe eines festzulegenden, bestimmten Prozentsatzes des Bruttoinlandsprodukts pro einer Million Schülerinnen und Schüler (vgl. Himpele 2007). Auf diese Weise kann nicht nur das Trittbrettfahrer-Problem gelöst werden, es können zugleich gleichwertige Bildungsverhältnisse in der ganzen Bundesrepublik ermöglicht werden.
3. Um die Mindestausgaben im Bildungsbereich leisten zu können, sind die Bundesländer mit ausreichend Finanzmitteln auszustatten. Dies wird zum Teil bereits durch die geforderte Erhöhung der Finanzmittel erreicht (siehe oben). Die Diskussion um den Länderfinanzausgleich zeigt jedoch, dass gleichwertige Lebensverhältnisse nur geschaffen werden können, wenn die Finanzausstattung der Länder nicht zu stark auseinanderläuft. Es muss auch weiterhin einen Mechanismus geben, der hierfür sorgt.
 4. Trotz einer Nivellierung der Einnahmen der Bundesländer kann es zu Verwerfungen bei den Lebensverhältnissen kommen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Bundesländer durch außergewöhnliche Entwicklungen belastet werden – wie z.B. durch eine hohe Arbeitslosigkeit, die vor allem in den ostdeutschen Ländern eine große Belastung ist. Sie verursacht deutlich höhere Ausgaben als in vielen westdeutschen Bundesländern. Um hier besondere Härten abfedern zu können, darf der Bund nicht aus der Verantwortung entlassen werden. Es muss künftig wieder möglich sein, dass er sich auf allen Ebenen des Bildungssystems finanziell beteiligen kann, ohne dass es der Zustimmung aller Bundesländer bedarf.
 5. Ein gutes Bildungssystem alleine schützt nicht vor Arbeitslosigkeit und Armut. Die neoliberale Maxime, dass sich jedes Angebot seine Nachfrage schafft, ist unrealistisch, weil Nachfragewirkungen und die Erhöhung der Produktivität durch Bildung ignoriert werden. Je höher der Anteil der Hochqualifizierten an der Erwerbsbevölkerung ist, desto stärker ist der Wettbewerb um Arbeitsplätze, die diese Qualifikation erfordern. Wenn ein höheres Bildungsniveau der Bevölkerung gefördert und gefordert wird, sind Bund und Länder in der Pflicht, eine entsprechende Beschäftigungspolitik zu betreiben.

Grundlegend sind hier die Forderungen nach einer radikalen Arbeitszeitverkürzung und einer Erhöhung der Binnennachfrage über höhere Löhne sowie die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und der Ausbau öffentlicher Beschäftigung. Der Markt wird hier keine befriedigende Lösung anbieten können.

5.6 Ausblick

Das Bildungssystem leidet unter einer chronischen Unterfinanzierung. Diese Erkenntnis ist in der deutschen Parteienlandschaft inzwischen fast Konsens. Auch wenn einige wenige Parteien noch auf eine stärkere Beteiligung der Bildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer durch Gebühren drängen, hat sich dieses Modell bisher nur im Weiterbildungsbereich etablieren können. Studiengebühren sind in fast allen Bundesländern wieder abgeschafft worden, Gebühren für Kindertageseinrichtungen werden mittlerweile selbst von Arbeitgeberverbänden kritisiert.

Die Forderungen der Parteien in ihren Landtagswahlprogrammen zeigen, dass eine signifikante Verbesserung im Bildungsbereich nur durch eine Erhöhung der Steuern auf Reichtum und Vermögen im Bund möglich ist. Denn in den Länderhaushalten gibt es einen starken Druck zur Reduzierung der Ausgaben. Eine Aufstockung der Bildungsausgaben ist unter diesen Bedingungen so gut wie ausgeschlossen. Denn die Schaukämpfe, die insbesondere in der Bildungspolitik geliefert werden, sind langfristig betrachtet kontraproduktiv. Zum einen verliert die Politik insgesamt an Glaubwürdigkeit, wenn immer weitergehende Versprechungen gemacht, aber nicht eingehalten werden. Es besteht die reale Gefahr, die Politikverdrossenheit dadurch aktiv zu befördern. Die großen Volksparteien geben vor Wahlen nicht deutlich zu verstehen, dass sie eigentlich weitgehend ähnlichen steuer- und finanzpolitischen Konzepten anhängen, die ihre Realpolitik im Bildungsbereich zur Kürzungspolitik egalisieren.

Zum anderen können ebenso wichtige Reformansätze durch unzureichende Finanzmittel verunmöglicht und nachhaltig diskreditiert

werden. Aktuelle Beispiele sind die Integration von Kindern mit Behinderung in die Regelschule (häufig auch als Inklusion bezeichnet) und die Abwicklung des sozial ungerechten, mehrgliedrigen Schulsystems hin zu „einer Schule für alle“, die in die Lage versetzt werden muss, ihre heterogene Klientel individuell zu betreuen. Viele skandinavische Länder sind hier weit fortgeschritten und bieten sich als Ideengeber an. In den Bundesländern, in denen neue Landesregierungen die Umsetzung der genannten Vorhaben versprochen haben, werden diese Reformen mit sehr wenigen oder ganz ohne zusätzliche Mittel für die Schulen verbunden. Manchmal sollen sie sogar gleichzeitig mit weiteren Kürzungen realisiert werden. In der Folge kann der Unterricht in Klassen mit betroffenen Kindern schwieriger werden. Die vielfältigen neuen Erfahrungen und Aufgaben können zumindest nicht adäquat unterstützt werden. Daher stellen viele Eltern, Lehrerinnen und Lehrer diese Reformen zunehmend infrage. Die verantwortungslosen Versprechungen von FDP, SPD, CDU/CSU sowie Grünen in der Bildungspolitik bei gleichzeitigem Festhalten an einer immer noch neoliberalen Finanz- und Steuerpolitik diskreditieren dringend nötige Reformen der „konservativen Bildungsstaatlichkeit“, leiten deren Scheitern ein und zerstören die momentan günstigen Reformbedingungen auf Jahre hinaus.

Daher ist die von vielen Parteien gewählte Strategie, kurzfristig zum Wahltermin die Anzahl der Wählerstimmen über nicht einfach zu entlarvende populistische Forderungen zu maximieren (z.B. mehr Bildung bei noch weniger Staat), kein tragfähiges Konzept. Die föderale Struktur in der Bundesrepublik erfordert eine bessere Abstimmung der Bundes- und Landeswahlprogramme. Diese Abstimmung ist nicht nur eine Frage der Glaubwürdigkeit. Sie ist notwendig, damit das Bildungssystem und die Demokratie in Deutschland nicht weiter beschädigt werden.

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2007): MEMORANDUM 2007. Mehr und bessere Beschäftigung, ökologischer Umbau

- und soziale Gerechtigkeit – Demokratische Wirtschaftspolitik statt Aufschwungstaumel, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): MEMORANDUM 2008. Neuverteilung von Einkommen, Arbeit und Macht. Alternativen zur Bedienung der Oberschicht, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2010): MEMORANDUM 2010. Sozial-ökologische Regulierung statt Sparpolitik und Steuergeschenken, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2011): MEMORANDUM 2011: Strategien gegen Schuldenbremse, Exportwahn und Eurochaos, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2012): MEMORANDUM 2012: Europa am Scheideweg – Solidarische Integration oder deutsches Spardiktat, Köln.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2012): Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf, Bielefeld.
- Bormann, René (2013): Für einen produktiven und solide finanzierten Staat.
- Einnahmen und Dienstleistungsstaat stärken, in: Abteilung Wirtschaft und Sozialpolitik der FES (Hg.): WISODirekt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn.
- Brenke, Karl (2010): Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 46/2010, Berlin, S. 2-15. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.363684.de/10-46.pdf.
- Broß, Siegfried/Engartner, Tim (2013): Vom Wasser bis zur Müllabfuhr: Die Renaissance der Kommune, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2013, Bonn.
- Bundesrechnungshof (2009): Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau, Bonn.
- Dräger, Jörg/Frick, Frank (2012): Vorwort, in: Klemm, Klaus (2012): Was kostet eine Ausbildungsgarantie in Deutschland? Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

- Himpele, Klemens (2007): Bildungsfinanzierung in Deutschland: Probleme und Lösungsansätze, Berlin.
- Kaphegyi, Tobias (2012): Black Box Bildungsmonitor? Ein Blick hinter den Reiz des Rankings. Analyse und Kritik des Bildungsmonitors der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Frankfurt/Main.
- Piltz, Henrik (2013): Umsetzbarkeit der bildungspolitischen Forderungen in den Landtagswahlprogrammen von CDU, SPD, Grünen, LINKEN und FDP in Zeiten der Schuldenbremse, <http://www2.alternative-wirtschaftspolitik.de/uploads/m0613.pdf>
- Klemm, Klaus (2012): Was kostet eine Ausbildungsgarantie in Deutschland? Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Kraft, Andreas (2009): Deutschland – ein Steuerparadies, in: Frankfurter Rundschau vom 04.08.2009.
- OECD (2012): Länderüberblick. Bildung auf einen Blick 2012: Deutschland. http://www.oecd.org/berlin/EAG2012%20-%20Country%20note%20-%20Germany_with%20KF_Final_GER.pdf.
- Schnitzlein, Daniel D. (2013): Wenig Chancengleichheit in Deutschland: Familienhintergrund prägt eigenen ökonomischen Erfolg, in: DIW-Wochenbericht Nr. 4/2013.
- Statistisches Bundesamt (2012): Bildungsausgaben. Budget für Bildung, Forschung und Wissenschaft 2008/2009, Wiesbaden.
- Troost, Axel (2012): Hintergrund: Staatsverschuldung in Deutschland, Berlin. <http://www.axel-troost.de/article/6191.hintergrund-staatsverschuldung-in-deutschland.html>.

6 Schwelbrand im Euroraum

Europäische Politik ist weiterhin kurzatmige Krisenpolitik. Zwar scheint der Zerfall der Eurozone abgewendet, doch die Staaten der Peripherie leiden unter massiven ökonomischen und sozialen Verwerfungen. Die grundlegende Reform der Währungsunion sowie eine systematische Regulierung des Finanzsektors lasten jedoch weiter auf sich warten. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik benennt Eckpunkte einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik, die Ausgleich und demokratische Teilhabe zum Ziel hat. Dies setzt weitere Maßnahmen zur kurzfristigen Stabilisierung der Eurozone voraus. Eine Mammutaufgabe ist der wirtschaftliche Aufbau der Krisenstaaten, deren Strategie das MEMORANDUM in Grundzügen umreißt.

6.1 Eurokrise: Bilanz des Jahres 2012

EU-Fiskalregime: Daumenschrauben nochmals angezogen

Trotz der schlechten Wirtschaftslage und der heiklen Finanzierungslage von Staaten wie Spanien und Italien haben die europäischen Regierungen ihre Rettungsstrategie nicht revidiert. Das Gegenteil ist der Fall: Vormalig ad hoc beschlossene Maßnahmen werden zusehends durch Verträge kodifiziert. Strikte Fiskaldisziplin wird damit zum Eckpfeiler der neuen Finanzordnung Europas. Dazu wurde bereits 2011 der Stabilitäts- und Wachstumspakt deutlich verschärft. Neben die Maastricht-Kriterien eines Schuldenstands von maximal 60 Prozent des BIP und eines Haushaltsdefizits von maximal drei Prozent des BIP tritt nun auch eine Obergrenze von einem Prozent des BIP für das strukturelle (d.h. um Konjunkturreffekte bereinigte) Haushaltsdefizit. Darüber hinaus müssen Staaten den über 60 Prozent des BIP hinausgehenden Schuldenüberhang jährlich um ein Zwanzigstel abbauen, ein Riesenschritt für die hochverschuldeten Staaten. Ergänzend kann die Kommission im Rahmen des „Europäischen Semesters“ künftig

ationale Haushalts- und Reformentwürfe frühzeitig überprüfen und gegen sie intervenieren.

2012 wurde mit dem Fiskalvertrag nochmals nachgelegt: Auf dem verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakt aufbauend verpflichtet er die Vertragsstaaten, Schuldenbremsen rechtlich verbindlich (d.h. vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar) und möglichst auf Verfassungsebene zu verankern. Das strukturelle Defizit darf nun höchstens 0,5 Prozent des BIP statt vormals ein Prozent betragen. Das Verfahren bei Verstößen läuft jetzt weitgehend automatisch ab: Die Einleitung eines Defizitverfahrens und daraus folgende Sanktionen können nun nur noch mit qualifizierter Mehrheit des Ecofin verhindert werden. Nach dem verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakt folgten im Defizitverfahren zwar auch quasi-automatische Sanktionen, allerdings musste dies zunächst im Ecofin mit qualifizierter Mehrheit eingeleitet werden.

Der Fiskalvertrag wird die Vertragsstaaten effektiv von einer aktiven und antizyklischen Fiskalpolitik abhalten. Angesichts der von der EU zuvor beschlossenen Haushaltsregeln würde es jedoch wenig bringen, allein den Fiskalvertrag abzuschaffen. Die Folge des neuen Fiskalregimes werden weitere Kürzungen der Sozialleistungen sowie im Gesundheitssystem und im Bildungssektor sein. Besonders ärgerlich ist, dass es gleichzeitig versäumt wurde, den schädlichen europäischen Steuerwettbewerb zu beenden und darüber die Einnahmehasis zu verbessern (vgl. EuroMemorandum 2013, Kapitel 3.3).

Wirtschaftspolitische Steuerung

Eine wirtschaftspolitische Überwachung flankiert das neue Haushaltsregime. Die Regeln sind aber schwächer durchsetzbar, und bei wirtschaftsstarken Staaten sind sie faktisch wirkungslos. Nach einer langen Phase sinkender und stagnierender Lohnstückkosten in Deutschland würden deutliche Lohnzuwächse es den anderen europäischen Staaten erlauben, wieder Boden gegenüber der deutschen Wirtschaft zurückzugewinnen. Doch im makroökonomischen „Scoreboard“ (Bewertungsschema) werden nur zu stark wachsende Lohnstückkosten abgemahnt. Bei Leistungsbilanzen werden Defizite bereits bei vier

Prozent im gleitenden Dreijahresdurchschnitt des BIP abgemahnt, während bei Überschüssen selbst bei Überschreitung einer großzügig bemessenen Schwelle von sechs Prozent keine konkreten Maßnahmen ergriffen werden müssen. Kein Wunder: Deutschland hatte entsprechende Regeln verhindert.

Euro-Rettungsschirm

Der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist neben dem Fiskalvertrag der zweite Meilenstein auf dem Weg in ein autoritäres Fiskalreglement. Er ist die permanente Nachfolgeinstitution der befristeten Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) mit einem Volumen von 500 Milliarden Euro und läuft bis Ende Juni 2013 noch neben diesem weiter. Auch er knüpft Finanzhilfen an Strukturanpassungsprogramme, die strikte Austeritätspolitik bedeuten. Der Zugang zu ESM-Mitteln steht nur noch jenen Staaten offen, die den Fiskalvertrag umsetzen.

Spanien sicherte sich im Sommer 2012 Finanzhilfen von bis zu 100 Milliarden Euro aus dem EFSF, um seine maroden Banken zu rekapitalisieren (das Programm wurde Ende 2012 in den ESM überführt). Weil das Programm auf den Finanzsektor beschränkt war, musste Spanien sich nach den Statuten des EFSF keinen allgemeinen Sparauflagen unterwerfen. Die Auflagen waren auf den Bankensektor beschränkt und gingen zwar in die richtige Richtung (u.a. Verkleinerung der Bilanzsumme, Abwicklung bestimmter Geschäftsteile, Deckelung von Vorstandsgehältern). Doch ein grundlegender Eingriff, um den spanischen Bankensektor auf seine Kernaufgaben zu schrumpfen und wieder unter gesellschaftliche Kontrolle zu bringen, wurde versäumt. Insgesamt behalten die Rettungsschirme ihren ambivalenten Doppelcharakter bei: Einerseits wenden sie kurzfristig und schnell eine radikale Zuspitzung von Krisen bis hin zum Zusammenbruch ab und sind daher allgemein, wenn auch nicht in ihrer konkreten Ausformung, unverzichtbar. Andererseits retten sie das Vermögen der Gläubiger auf Kosten des Wachstums der Staatsverschuldung und damit zukünftiger Austeritätspolitik.

Insgesamt ist die Lage in der Eurozone weiterhin prekär. Die trü-

gerische Ruhe liegt vor allem an der Ankündigung der EZB, notfalls Staatsanleihen in unbegrenzter Höhe anzukaufen. Dies kommt insbesondere Spanien und Italien entgegen – beide Staaten würden mit ihrem Finanzbedarf den Euro-Rettungsschirm sprengen. Das Anleihe-Ankaufprogramm der EZB ist zu begrüßen, weil es ein aktiver Eingriff in einen falsch bzw. nicht regulierten Finanzmarkt ist und sich im öffentlichen Interesse auf bezahlbare Zinsen für Euro-Krisenländer richtet. Dennoch ist es eine Notlösung, weil bisher keine politische Lösung für die zugrunde liegenden Probleme der Eurozone gefunden wurde. Besonders problematisch ist, dass die EZB ihr Programm nur dann umsetzt, wenn sich der entsprechende Staat den Auflagen des ESM unterworfen hat. Bereits jetzt haben Spanien und Italien gewaltige Ausgabenkürzungsprogramme auf den Weg gebracht, die jedoch erst nach und nach greifen werden. Wenn Spanien oder Italien ihre Wirtschaft durch eine falsche Kürzungspolitik ruinieren, wird auch die EZB irgendwann die Reißleine ziehen müssen.

Führt die Geldpolitik der EZB zu massiver Inflation?

Die unkonventionelle Geldpolitik der EZB hat wesentlichen Anteil daran, dass die Eurokrise nicht weiter eskaliert ist. Zwei Maßnahmen sind besonders hervorzuheben: die so genannte Dicke Bertha, d.h. die Ausgabe zinsgünstiger Dreijahreskredite im Volumen von über einer Billion Euro an Geschäftsbanken (je zur Hälfte im Dezember 2011 und im Februar 2012), sowie das Programm Outright Monetary Transaction (OMT) vom September 2012, mit dem die EZB notfalls Anleihen von Krisenstaaten in unbegrenzter Höhe aufkaufen will. Droht deswegen Inflation?

Ganz allgemein stellt das Zentralbankgeld nur einen kleinen Teil der Geldmenge dar. Viel entscheidender ist die Geldschöpfung der Geschäftsbanken. Angesichts der schlechten Konjunktur halten sich die Banken aber mit Krediten an Unternehmen

und Privathaushalte zurück. Die Dreijahreskredite wurden von vielen Banken einfach nur bei der EZB geparkt, um im Notfall liquide zu sein. Die breite Geldmenge M3 stagniert deshalb trotz der „Dickten Bertha“. Während der Laufzeit des Programms kann die EZB auch nach Belieben intervenieren. So hat sie die Anleihekäufe aus dem vorangegangenen Securities-Market-Programm sterilisiert, d.h. die zusätzliche Liquidität durch Offenmarktgeschäfte wieder abgezogen.

Beim OMT-Programm hat bereits die Ankündigung den Spekulanten die Lust verdorben. Die EZB musste daher bisher keinen einzigen Euro für den Ankauf von Staatsanleihen aufwenden. Doch selbst wenn: In Japan gingen massive Notenbankinterventionen nicht mit Inflation, sondern sogar mit Deflation einher.

Zur Inflation kann es dagegen nur kommen, wenn die Nachfrage das Angebot deutlich übersteigt, wenn es monopolisierte Märkte gibt, wenn die Importpreise stark steigen, wenn die Geldpolitik unsachgemäß ist, wenn die staatlich administrierten Preise sowie die Mehrwertsteuer deutlich erhöht werden.

Die in Deutschland verbreitete Inflationspanik ist bezüglich der Geldpolitik deshalb unbegründet. Auf mittlere Sicht kann es allenfalls in Teilmärkten (Immobilien, Öl, sonstige Rohstoffe, Aktien) zu Preisblasen kommen (Vermögenspreisinflation). Hier ist wiederum die Zentralbank gefragt.

Im Juni 2012 beschloss der Europäische Rat überraschend, dass der ESM zukünftig direkt Banken rekaptalisieren bzw. auffangen kann, sobald eine gemeinsame europäische Bankenaufsicht errichtet wurde. Staaten wie Spanien und Irland, aber auch Frankreich müssten dann Bankenrettungsmaßnahmen nicht über die jeweilige Staatskasse durchleiten. Denn dies würde die Schuldenquote erhöhen, was wiederum die Zinssätze für Staatskredite hochzutreiben drohte. Eine Rekaptalisierung von Banken durch den ESM könnte den Teufelskreis

zwischen Staats- und Bankenschulden durchbrechen. Die Kommission unterbreitete nach dem Beschluss des Rates einen Vorschlag für eine Bankenunion, die außer der gemeinsamen Aufsicht auch einen gemeinsamen Abwicklungsrahmen für Krisenbanken und eine gemeinsame Einlagensicherung vorsah (siehe auch Kapitel 7). Der umfassende Vorschlag der Kommission wurde jedoch ausgebremsst und aufgeweicht. Dennoch gab es im Dezember 2012 eine weitreichende Verständigung im Europäischen Rat darüber, dass die EZB künftig alle Banken überwachen soll, deren Bilanzsumme 30 Milliarden Euro oder ein Fünftel der Wirtschaftsleistung ihres Heimatlandes übersteigt, also insgesamt 150 Großbanken. Aus jedem Land sollen mindestens drei Banken von der EZB beaufsichtigt werden. Eine solche EZB-Bankenaufsicht wird jedoch frühestens Anfang 2014 die Arbeit aufnehmen können. Deutschland und seine Verbündeten konnten die direkte Bankenrekapitalisierung durch den ESM somit nicht gänzlich verhindern, haben aber mindestens bis Anfang 2014 Zeit für weitere Spardiktate herausgeschunden.

Griechenland entwickelte sich 2012 zum Waterloo der Euro-Rettung. Die Troika hat die negative Wirkung der Sparpolitik auf die Konjunktur (möglicherweise bewusst) völlig unterschätzt: Die griechische Wirtschaft ist unter dem Spardiktat erneut um sechs Prozent geschrumpft. Obwohl die griechischen Schulden Anfang 2012 durch einen Schuldenschnitt für private Gläubiger deutlich gesenkt wurden, kommt das zwangsverwaltete Land weiter nicht auf die Beine. Im November 2012 mussten die Euro-Staaten erneut verhandeln, nach dem der IWF mit dem Ausstieg aus dem Hilfsprogramm drohte. Herausgekommen ist ein magerer Kompromiss mit einem Anleiherückkaufprogramm und einzelnen Erleichterungen für den Schuldendienst, während die Sparprogramme weitergehen. Spätestens nach der Bundestagswahl dürfte ein Schuldenerlass erneut anstehen.

Derzeit belaufen sich die Finanzhilfen von Euro-Rettungsschirm und IWF für Griechenland auf 164,4 Mrd. Euro, für Irland auf 62,7 Milliarden Euro und für Portugal auf 79,5 Milliarden Euro. Spanien hat für die Bankenrettung 41,1 Milliarden der bewilligten 100 Milliarden Euro aufgewendet. Hinzu wird ein Rettungspaket für Zypern – das durch

seine enge Vernetzung mit Griechenland schwer gebeutelt wurde – im Umfang von etwa 18 Milliarden Euro kommen. Damit wären fünf der 17 Euro-Staaten in einem Volumen von etwa 370 Milliarden Euro von externen Finanzhilfen abhängig.

Wachstumsinitiativen bleiben Kosmetik

Im Sommer 2012 verpflichteten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs auf einen europäischen Wachstumspakt als wichtige Ergänzung zur Konsolidierungspolitik. Aus dieser Initiative folgte jedoch wenig Konkretes, denn die Wachstumsinitiativen bestehen im Wesentlichen aus Luftbuchungen im EU-Haushalt, wo z.B. die schon längerfristig geplanten Ausgaben der europäischen Strukturfonds nun einfach zu einem Teil eines europäischen Wachstumspakts umetikettiert werden. Gleichzeitig wurden wachstumsfördernde Investitionen in den Krisenländern stark gekürzt. Die betroffenen Länder sind derzeit weder in der Lage, die von der EU angebotenen Mittel zur Strukturförderung abzurufen, noch dazu, auf Vorschläge zur gezielten Schaffung von Arbeitsplätzen einzugehen.

Wenn es nicht gelingt, die Schere der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den verschiedenen Ländern schrittweise wieder zu schließen, wird die Eurokrise sich bald erneut akut bemerkbar machen. In der sozialen Entwicklung Europas hat sich diese Schere inzwischen so weit aufgetan, dass die EU-Kommission in ihrem EU-Sozialbericht von Januar 2013 selbst zu einem alarmierenden Ergebnis kommt.

Europa driftet auseinander

Infolge der Eurokrise hat sich die Situation in Teilen Europas dramatisch verschlechtert. Die Verlierer sind in erster Linie die Staaten im Süden und Osten Europas. Während in etlichen Staaten Osteuropas der Einbruch sehr bald nach dem Beginn der Finanzkrise erfolgte, entfaltete sich die Krise in Südeuropa erst zusammen mit der ausufernden Austeritätspolitik.

So ist den Daten der Kommission von 2011 und 2012 zufolge die Arbeitslosenquote im Süden inzwischen um etwa 7,5 Prozentpunkte höher als im Norden, obwohl sie 2007 noch fast gleich hoch war. Im Durchschnitt der Eurozone lag sie 2012 bei 10,2 Prozent, wobei Spanien mit 25,0 Prozent und Griechenland mit 19,7 Prozent besonders hervorstechen (Tabelle A 13, Internationale Wirtschaftsdaten). Besonders alarmierend ist die Jugendarbeitslosigkeit: In Spanien und Griechenland liegt sie bei fast 60 Prozent. In Portugal, Italien und der Slowakei ist jeder dritte Jugendliche arbeitslos. In zwei Dritteln der EU-Staaten ist das Haushaltseinkommen von 2009 bis 2011 gesunken. Den stärksten Rückgang gab es in Griechenland (17 Prozent), Spanien (8 Prozent), Zypern (7 Prozent) sowie Estland und Irland (5 Prozent). Die Lohnkürzungen in Griechenland werden sich bis Ende 2013 auf etwa 30 Prozent summieren. Der Mindestlohn wurde um 22 Prozent, für Jugendliche unter 25 Jahren sogar um 32 Prozent gekürzt. In Italien, Portugal und Spanien liegt der Rückgang bei den Löhnen zwischen fünf und zehn Prozent. Darüber hinaus gab es weitere umfangreiche Kürzungen bei Sozialausgaben und öffentlichen Dienstleistungen sowie Steuererhöhungen.

Hinter diesen Zahlen verbergen sich Millionen konkrete Schicksale. So ist das griechische Gesundheitssystem fast kollabiert: Krankenhäuser mit Zahlungsrückständen werden nicht mehr beliefert, Apotheken geben Medikamenten nicht mehr gegen Rezept, sondern nur noch gegen Vorkasse ab. Die Selbstmordrate und die Obdachlosigkeit sind erheblich gestiegen, auch die Kriminalität hat deutlich zugenommen. Suppenküchen schießen aus dem Boden. Schulen können Schulbücher nicht mehr rechtzeitig beschaffen, öffentliche Verkehrsunternehmen kein Benzin mehr für Busse.

Zusammengefasst: „Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und der sich verschlechternden sozialen Lage war 2012 ein

weiteres miserables Jahr für Europa“, kommentierte EU-Sozialkommissar László Andor Anfang 2013 den neuen Bericht zu den Entwicklungen in den Bereichen Beschäftigung und Soziales in Europa.

Daten aus: Tabelle A 13, Eurostat, und Europäische Kommission: „Employment and Social Developments in Europe 2012“, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, November 2012.

Pläne zur Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion

Der Europäische Rat bestellte im Juni 2012 bei EU-Präsident van Rompuy einen Fahrplan zur „Verwirklichung einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“. Der im Dezember 2012 vorgelegte Abschlussbericht enthält drei Stufen. Die erste Stufe besteht im Wesentlichen aus den eben angesprochenen Vorhaben, die zum Abschluss gebracht werden sollen. Die zweite Stufe (2013 und 2014) umfasst eine neue europäische Behörde, die Banken möglichst zulasten der Branche und der Anteilseigner und Gläubiger abwickeln soll. Ferner sollen in Einzelfällen befristete strukturpolitische Maßnahmen aus einem neuen Topf finanziert werden. Nach 2014 wäre dies als Stufe 3 zu einer neuen Fiskalkapazität auszubauen, die länderspezifische wirtschaftliche Schocks abfedern soll oder Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit finanziert. Dazu sollen verbindliche bilaterale Reformverträge zwischen der EU-Kommission und den einzelnen Euro-Mitgliedsländern abgeschlossen werden.

Insgesamt knüpft der Barroso-Rompuy-Bericht an die bisherige autoritäre Euro-Rettungsstrategie an. Progressivere Elemente wie Eurobills (Euro-Anleihen mit kurzer Laufzeit) zur Finanzierung der Fiskalkapazität, ein gemeinsamer Schuldentilgungsfonds für Altschulden oder eine stärker europäisierte Arbeitslosenversicherung werden als Option angedeutet, aber nicht eingefordert. Diese Elemente wurden

von der Bundesregierung abgewehrt und sollen bis Juni 2013 „nochmals überarbeitet werden“. Die im Bericht enthaltenen Vorschläge zur Demokratiefrage bleiben überaus zaghaft, was angesichts des großen Demokratiedefizits der Eurozone inakzeptabel ist.

Die Ergänzungen in Richtung Fiskalkapazität bleiben vage und schwach. Diese Fiskalkapazität soll mehr den Charakter einer Versicherungslösung haben bzw. abgehängte Staaten wieder wettbewerbsfähig und damit konform mit den neoliberalen Zielen der EU-Verträge machen als einen Schritt in Richtung Transferunion darstellen. Dass die Fiskalkapazität eher eine Placebofunktion im symbolischen Instrumentenbündel hat, zeigen die bisherigen Verhandlungen über den EU-Haushalt 2014–2020, der in relativer Höhe noch einmal gegenüber der Periode 2007–2013 abgesenkt wurde, und zwar auf knapp unter ein Prozent des EU-BIPs. Jede seriöse Einschätzung des zentralen Fiskalbedarfs einer Währungsunion geht davon aus, dass dieser Betrag mittelfristig auf fünf Prozent ausgedehnt werden muss (EuroMemorandum 2013; vgl auch Memorandum 2009, Kapitel 8).

6.2 Notwendige Reformen der Währungsunion

Eine Wirtschafts- und Währungsunion ist ohne eine starke gemeinsame Fiskal-, Sozial- und Regionalpolitik nicht überlebensfähig. Die politischen Kräfteverhältnisse werden darüber entscheiden, ob diese stärkere Integration einen progressiven oder wie bisher einen autoritären Charakter haben wird.

Mehr Demokratie

Angesichts der Vetomacht einzelner Regierungen im Europäischen Rat, die nur durch eine radikale Änderung der europäischen Verträge überwunden werden könnte, ist eine Kehrtwende bei der Euro-Rettungsstrategie in absehbarer Zeit so gut wie ausgeschlossen. Die Demokratiedefizite der Europäischen Union (u.a. keine demokratische Gewaltenteilung, fehlende Gesetzesinitiative des Europäischen Parlaments) sind seit langem bekannt und werden immer wieder offen-

sichtlich, wenn die nationalen Parlamente vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Sie wurden jedoch mit der Eurokrise noch deutlich verstärkt. Die Regeln zur haushaltspolitischen Steuerung und der Fiskalvertrag schränken das Haushaltsrecht der nationalen Parlamente massiv ein. Auch das Europäische Parlament wird durch die neue Fiskalordnung weiter marginalisiert, obwohl es in Fiskalfragen bisher ohnehin nur Zaungast war. Stattdessen werden Kompetenzen zunehmend auf unzureichend demokratisch legitimierte Institutionen wie die EU-Kommission oder die EZB übertragen, die zusammen mit dem (ebenfalls kaum demokratisch legitimierten) IWF in der Troika als zentraler Krisenakteur auftreten. Insgesamt erhält die Währungsunion zusehends autoritäre Züge.

Bei aller Kritik sind demokratisch befriedigende und zugleich effektive Alternativen aber schwer zu finden. Es fehlt der EU und der Währungsunion nicht nur an passenden Institutionen und Verträgen, es hapert auch am notwendigen Zusammengehörigkeitsgefühl. Die Parteien und Interessensverbände agieren vorwiegend national, auch die Medien berichten vorwiegend national. Die EU ist bislang leider nur ein Elitenprojekt, zu dem die Bevölkerung auch in guten Zeiten nie ausreichend befragt wurde. Nun muss ihr vermittelt werden, warum sie für die Schulden in anderen Euro-Staaten haften soll. Fehlende Integration soll als Sachzwang nachgeholt werden.

Eine tiefere Integration ist vor allem bei den Staaten der Währungsunion nötig. Die Eurozone hat aber noch nicht einmal ein eigenes Parlament. Ihre Verträge waren ursprünglich in EU-Recht eingebettet. Dies wird nun zusehends durch zwischenstaatliche Verträge wie den Fiskalvertrag, den Euro-Plus-Pakt und den ESM-Vertrag ergänzt. Die ohnehin schon unzureichenden Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente wurden durch dieses Ausweichen in Gesetzgebungsprozesse außerhalb der formalen EU-Institutionen weiter beschnitten.

Für konkrete Integrationschritte fehlt selbst in der Eurozone in der Regel der Rückhalt. So wird etwa die Finanztransaktionssteuer nicht in der gesamten Eurozone umgesetzt, sondern im Rahmen einer „verstärkten Zusammenarbeit“ in einer Koalition der Willigen (derzeit

elf der 17 Euro-Staaten). Es hapert damit an so ziemlich allem, was für eine effektive Politik nötig ist.

Um das derzeitige Durchwursteln im Krisenmanagement zu überwinden, braucht es eine ergebnisoffene, von der Bevölkerung mitgetragenen Debatte in den Mitgliedsstaaten über die Zukunft der EU. Eine solche Debatte wird mehrere Jahre dauern und müsste durch Referenden legitimiert und vollendet werden. Ohne die Bereitschaft der Bevölkerung und der politischen Eliten, sich in Europa auf eine gleichermaßen demokratischere, aber eben auch verbindlichere Koordination nationaler Finanz-, Wirtschafts-, und Sozialpolitiken einzulassen, werden die EU und insbesondere die EWU von ihren inneren Ungleichzeitigkeiten und Widersprüchen zerrieben.

Einstweilen sollten folgende Reformschritte in Angriff genommen werden:

Mehr Rechte für das Europäische Parlament, vertiefte Koordination der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die EU braucht endlich ein vollwertiges Parlament mit dem Recht, Gesetze zu initiieren und die EU-Kommission als europäische Regierung zu bestimmen und zu kontrollieren. Auch wenn in einem vollwertigen Europaparlament immer noch viele Konflikte entlang nationaler Differenzen und nicht entlang von Fraktionszugehörigkeiten entschieden würden, so wäre dies doch ein großer Fortschritt gegenüber dem systematisch national konditionierten Europäischen Rat. Daraus ergäbe sich auch eine neue Kultur in Bezug auf die Frage, wie nationale Politikfelder wie Finanzen, Wirtschaft und Soziales besser koordiniert werden. Bislang haben die beiden Führungsländer Deutschland und Frankreich gemeinsam ihre Position bestimmt, an der sich dann der Europäische Rat abgearbeitet hat. Seit der Finanzkrise formuliert Berlin, Paris presst, und dann kommt der „Rest“. In Zukunft müsste auf europäischer Ebene viel grundsätzlicher und offener an politische Probleme und deren Lösung herangegangen werden. Daran würde eine Diskussion darüber anknüpfen, wie nationale Bedürfnisse und Besonderheiten berücksichtigt oder durch Konvergenz aufgelöst werden könnten.

EU-Haushalt drastisch erhöhen, europäische Transferzahlungen

Öffentliche Haushalte sind immens wichtige Steuerungsinstrumente. Mehr demokratische Kontrolle und Gestaltungskraft für Europa setzen einen deutlich größeren europäischen Haushalt voraus, über den das Europäische Parlament entscheidet. Die im Zuge der Eurokrise offensichtlich gewordenen Finanzbedarfe der Euro-Krisenländer (u.a. für die wirtschaftliche Wiederbelebung) erfordern Transferzahlungen. Diese sollten nicht bilateral erfolgen, sondern über den EU-Haushalt oder einen demokratisch verwalteten Sonderfonds zur Bekämpfung der Krise (z.B. als „Sondervermögen Europäischer Marshall-Plan“). Wenn es unrealistisch ist, diesen Fonds unmittelbar aus Haushaltsmitteln der besser gestellten EU-Länder zu finanzieren, müssten Gemeinschaftsanleihen, also Euro-Anleihen aufgelegt werden, die niedrige Finanzierungskosten (Zinsen) aufweisen.

Seit Jahren lautet der Vorschlag der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, das EU-Budget bis 2020 schrittweise von derzeit ca. einem Prozent auf fünf Prozent des EU-BIP anzuheben. In den Verhandlungen für 2014 bis 2020 ist es dagegen von den so genannten Nettozahlern bei knapp unter einem Prozent festgeschrieben worden (Großbritannien und Deutschland waren die Hauptbremsen). Dies zeigt, dass den politischen Eliten nationale und kurzfristige Interessen wichtiger sind als eine funktionsfähige Wirtschafts- und Währungsunion und dass durch die von der Troika erzwungene interne Abwertung der Krisenstaaten die ökonomische und politische Macht in der EU neu verteilt werden sollte, zur Not auf Kosten einer tiefen Depression der EU-Gesamtwirtschaft.

Keine neuen Privatisierungen, sondern Wiederaneignung öffentlicher Unternehmen

Die Strukturanpassungsprogramme schreiben den Krisenstaaten umfangreiche Privatisierungen vor. In Griechenland muss sogar fast das gesamte Staatsvermögen privatisiert werden. Dies engt nicht nur künftigen staatlichen Gestaltungsspielraum ein, sondern bringt gegenwärtig auch nur Erlöse weit unter dem ökonomischen Wert. Darüber hinaus startet die EU-Kommission regelmäßige Initiativen, um einzelne

Bereiche für Privatisierungen zu öffnen – etwa zuletzt bei der Trinkwasserversorgung.

Öffentliche Unternehmen sind jedoch in vielerlei Hinsicht nützlich und unverzichtbar – etwa im Bereich der Daseinsvorsorge oder in der Bewirtschaftung natürlicher Monopole –, wenn sie zugleich selbst demokratisch strukturiert sind. Ihr Zweck ist in der Regel nicht die Gewinnerzielung, sie können daher in besonderem Maß auf gesellschaftlich gewünschte Ziele verpflichtet werden. Privatisierungen machen diese Vorteile zunichte. Im Rahmen eines groß dimensionierten europäischen Investitionsprogramms muss daher die Privatisierungspolitik (auch in Form von öffentlich-privaten Partnerschaften) gestoppt und in eine Vergesellschaftung und insbesondere in eine Rekommunalisierung von Unternehmen umgekehrt werden. Dies würde wichtige Impulse im Sinne eines sozial-ökologischen Umbaus geben. Würde dies als Ergebnis europäischer Politik wahrgenommen, könnte es die Akzeptanz Europas in vielen Mitgliedsländern deutlich erhöhen.

Kurzfristige Stabilisierung der Eurozone

Um die Chancen für eine grundlegende Reform der Euro-Zone zu wahren, müssen kurzfristig stabilisierende Maßnahmen ergriffen werden, um ein Auseinanderbrechen des Währungsraums und eine ungeordnete Zahlungsunfähigkeit einzelner Länder abzuwenden. Die Eurokrise hat die Abhängigkeit der Staatsfinanzierung vom Wohlwollen der Kapitalmärkte schonungslos offengelegt. Wer Demokratie will, muss daher die Finanzierung der Gemeinwesen zukünftig vor der Willkür und den Erpressungspotenzialen der Finanzmärkte schützen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt dazu zwei Instrumente vor:

- Einerseits müssen Staaten in Zukunft zu denselben Konditionen, aber in begrenztem Umfang und nach ökonomisch und politisch vernünftigen Regeln Zugang zu Notenbankkrediten erhalten, wie sie derzeit die Geschäftsbanken bekommen. Solange der direkte Zugang zu Zentralbankkrediten durch die Europäischen Verträge verwehrt ist, schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zur Umgehung die Gründung einer Europäischen Bank für

öffentliche Anleihen vor, die Zentralbankkredite entsprechend an die Staaten weitergibt.

- Parallel dazu braucht es eine Vergemeinschaftung der Kreditaufnahme der Euro-Staaten an den Kapitalmärkten durch Staatsanleihen in gemeinsamer Haftung (Euro-Anleihen). Euro-Anleihen sind eine einfache und elegante Lösung. Sie wären ein großer Integrations-schritt in der EWU, verlangen allerdings von allen Ländern, dass sie bereit sind, die Erfordernisse der europäischen Politik höher zu bewerten als ihre vermeintlichen nationalstaatlichen Interessen. Der Zugang zu Euro-Anleihen könnte deswegen an Bedingungen geknüpft werden, die nicht repressiv sein dürfen – z.B. eine Steuer-senkungsbremse.
- Die bestehenden sogenannten Euro-Rettungsschirme haben zwar ebenfalls die Aufgabe, kurzfristige Entlastung bei der Refinanzierung der Krisenstaaten zu bringen. Sie tun dies aber nur, wenn sich die Empfängerländer einer sozial verheerenden und ökonomisch kontraproduktiven Sparpolitik unterwerfen, die die Krise noch weiter vertieft. Damit führen sie nicht nur zu einer furchtbaren Verelendung breiter Bevölkerungsteile, sondern durch das Sparen wird die Krise nur noch weiter verschärft.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert ein sofortiges Ende dieser Austeritätspolitik. Die zunächst in Deutschland und nun auch in Europa durchgesetzte Schuldenbremse ist ein Angriff auf das Sozialstaatsmodell, denn sie führt zu Streichungen von Sozialabgaben, statt für mehr Steuereinnahmen von den Reichen und Unternehmen zu sorgen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* plädiert daher für eine Abschaffung der Schuldenbremsen und stattdessen für eine europäische Vermögensabgabe, um die Kosten der Finanzkrise nicht auf dem Rücken der Armen auszutragen. Insgesamt muss es deutliche Einnahmenerhöhungen durch bessere Steuereintreibung und Umverteilung von oben auf den Staat geben.

Wenn, wie im Fall Griechenland, die Krise so weit fortgeschritten ist, dass eine Bedienung der öffentlichen Schulden unrealistisch wird, muss auch ein weiterer Schuldenschnitt durchgeführt werden. Grund-

sätzlich sind aber Einnahmeerhöhungen bei Wahrung der sozialen Gerechtigkeit (durch Vermögensabgaben und -steuern, höhere Spitzensteuersätze und Erbschaftssteuern etc.) zur Bedienung der Annuitäten vorzuziehen, da die Streuwirkung der Verluste bei Schuldenschnitten (gerade bei Anleihegläubigern) weit weniger vorhersehbar ist als die von entsprechenden Abgaben- und Steuererhöhungen z.B. für Reiche und Superreiche.

Perspektivisch ist ein internationales Insolvenzverfahren für Staaten nötig. Dieses sollte einerseits sicherstellen, dass bei Schuldenkrisen die sozialen Belange der Bevölkerung nicht den Interessen der Gläubiger untergeordnet werden und dass das Gemeinwesen – analog zur Verbraucherinsolvenz – ein „Existenzminimum“ zur Sicherstellung seiner sozialen, politischen und wirtschaftlichen Funktionsfähigkeit erhält. Bei Schuldenschnitten sollte ein solches Verfahren zugleich eine nach Verantwortlichkeit und wirtschaftlicher Tragfähigkeit differenzierte Behandlung der Gläubiger ermöglichen: Ein Pensionsfonds, der im Jahr 2000 griechische Staatsanleihen als werthaltige, langfristige Anlage gekauft hat, wäre anders zu behandeln als ein Hedgefonds, der erst 2011 mit erkennbar spekulativen Motiven eingestiegen ist.

Ungleichgewichte in der EWU abbauen

Zur Überwindung der Krise müssen außerdem die makroökonomischen Ursachen der Eurokrise beseitigt werden. Diese Krise folgt nicht in erster Linie aus der nachlässigen Haushaltsführung einzelner Euro-Staaten, sondern ist vielmehr die Folge einer falsch konstruierten Währungsunion. Wenn Staaten sich eine gemeinsame Währung teilen (und damit auf die Abwertung ihrer Währungen und nationale Geldpolitik verzichten), dann müssen sie dafür ein großes Maß an Koordination eingehen. Wenn in den meisten Ländern die Löhne steigen und in einem anderen – wie in Deutschland geschehen – die Löhne von der Politik gedrückt werden, dann gerät eine solche Währungsunion unvermeidlich in eine Krise. Die Waren aus Deutschland werden dann relativ gesehen immer billiger, die der anderen Länder immer teurer. Am Ende steht eine große Auslandsschuldenkrise, die heute vor allem die südeuropäischen Länder in eine tiefe Staatsschulden- und eine

durch die aufgezwungene Austeritätspolitik vertiefte Wirtschaftskrise gestürzt hat. Die internationale Finanz- und Bankenkrise seit 2007 war somit nur der Auslöser und Verstärker, nicht aber der tiefere Grund für die Eurokrise.

Auch wenn die Europäische Währungsunion große Konstruktionsfehler enthält, tritt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nicht für ein Ende des Euro ein. Ganz im Gegenteil: Die Währungsunion muss vom Kopf auf die Füße gestellt und neu ausgerichtet werden, damit sie nicht die Spaltungen vertieft, sondern die Ungleichheiten überbrücken hilft und eine friedliche und fruchtbare Zusammenarbeit in Europa befördert. Dazu müssen in Zukunft die Wirtschafts-, Fiskal-, Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken der Euro-Mitgliedsländer enger abgestimmt werden, und der heute vorherrschende Wettbewerb ist durch Steuer-, Sozial- und Lohndumping zu unterbinden.

Mittels einer Europäischen Ausgleichsunion müssen die Euro-Staaten auf das Ziel ausgeglichener Leistungsbilanzen verpflichtet werden. Dazu müssen verbindliche Obergrenzen für kurzfristige und kumulierte Leistungsbilanzdefizite und -überschüsse in der Eurozone festgelegt werden. Die Grenzen sind mit Strafgebühren zu bewehren. Diese würden einem Fonds zufließen, aus dem Projekte der europäischen Struktur- und Kohäsionsförderung finanziert werden könnten.

Durch eine Ausgleichsunion würden nicht primär Länder mit hohen Lohnzuwächsen bestraft, sondern Länder mit zu niedrigen Lohnzuwächsen und abgesenkten Sozialstandards (Stichworte: Agenda 2010 und Rente mit 67) wie insbesondere Deutschland zu höheren Lohn- und Sozialstandards aufgefordert werden.

In Deutschland ist ein Strukturwandel erforderlich, der weg von der Exportorientierung und hin zu einer deutlichen Stärkung der Binnenwirtschaft mit gut abgesicherten und vergüteten Arbeitsplätzen steuert. Dies würde die Importe erhöhen und somit die Leistungsbilanzüberschüsse geringer werden lassen, ohne die Exporte absolut zu senken. Der Strukturwandel sollte durch anspruchsvolle europäische soziale Mindestlebensstandards mit Rechtsanspruch flankiert werden. Drastische Schritte dazu sind: Mindestlöhne, ein ausreichendes Arbeitslosengeld, den Lebensstandard sichernde Sozialeinkommen

und existenzsichernde Renten. Dazu muss die Ungleichverteilung der Einkommen radikal korrigiert werden. Dies nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit, sondern auch, weil diese Ungleichverteilung ein zentraler Grund für die zunehmende Krisenanfälligkeit des heutigen finanzmarktgetriebenen Kapitalismus ist.

Außer der Reform der Währungsunion ist eine grundlegende Neuordnung des Finanzsektors in Europa erforderlich. Da über die Regulierung der Finanzindustrie inzwischen überwiegend auf europäischer Ebene entschieden wird, muss die europäische Finanzregulierung mit den im MEMORANDUM 2012 genannten Zielen zur Neuordnung des Finanzsektors (massives Zurechtstutzen auf eine der Realwirtschaft dienende Funktion, Konsolidierung auf eine öffentlich-rechtliche und eine genossenschaftliche Bankensäule, Finanz-TÜV u.a.) in Einklang gebracht werden.

Entwicklungspläne für die Krisenländer: ökonomisch effizient, ökologisch und sozial

Eine Kernursache für die Krise ist das seit Einführung des Euro stetig gewachsene Leistungsbilanzdefizit der Krisenländer. Es müssen daher nicht nur ihre Exporte gesteigert, sondern auch die Importe verringert (bzw. in einer wachsenden Wirtschaft relativ verringert) werden. Im Kern läuft dies auf eine Ausweitung der produktiven und möglichst ökologisch orientierten Wirtschaft in den Krisenländern hinaus. Die Expansion der Exporte und die Importsubstitution sind unter den Bedingungen einer einheitlichen Währung nur als wissensbasierte Neustrukturierung möglich. Das heißt, Forschung und Entwicklung, Ausbildung und Qualifikation müssen drastisch gesteigert bzw. verbessert werden, um in den neuen (oder zu modernisierenden alten) Industrien und Dienstleistungssektoren der Konkurrenz aus dem Norden Paroli bieten und neue Unternehmen und Wirtschaftszweige aufbauen zu können.

Am Beispiel der Energiewirtschaft hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* dies im MEMORANDUM 2012 verdeutlicht. Die Substitution der Öl- und Steinkohlekraftwerke durch regenerative Energieerzeugung (Wind, Sonne usw.) sollte über die gesamte Wert-

schöpfungskette entwickelt werden, einschließlich der Forschungs-, Entwicklungs-, Ausbildungs-, Betriebs- und Wartungskapazitäten. Dafür ist die Gründung zahlreicher neuer Unternehmen und Hochschulfachbereiche erforderlich, deren Entwicklung etwa nach dem Vorbild der Universitäten mit technischem Schwerpunkt oder der Technologiezentren und -parks im Ruhrgebiet oder in Ostdeutschland erfolgen könnte (Technopolis-Konzept, vgl. etwa Best 2012, Bömer u.a. 2010 und Porter 1993). Um den industriellen Sektor (und auch die Land- und Lebensmittelwirtschaft) zu regenerieren, ist Folgendes nötig:

1. Kohäsionspolitik und regionale Strukturpolitik

Die Kohäsions- und Regionalmittel – ca. 38 Prozent des EU-Budgets und 0,36 Prozent des EU-BIP – wurden und werden für große Infrastruktursysteme (Autobahnnetze, Hochgeschwindigkeitsbahnen, Brücken und Flughäfen, aber auch Hochschulen) sowie für die Regionalförderung verwendet. Begünstigte sind die Länder und Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts (Ziel-1-Regionen). Dieses Politikfeld war und ist relativ leicht umzusetzen und führt in der Regel in den Empfängerländern und -regionen zunächst zu einer sehr positiven Investitions- und Einkommensentwicklung und in der Bevölkerung zu einer breiten Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft.

Viel schwieriger als die Kohäsionspolitik ist die Ausgestaltung und Umsetzung einer innovationsorientierten Regionalpolitik, die in den schwachen Ziel-2-Regionen (Ländern) ebenso wie in den Krisenregionen der Kernländer (z.B. Ruhrgebiet, neue Bundesländer) Unternehmen durch Gründungsinitiativen, Produkt- und Prozessinnovation usw. so fördert, dass sie neue Arbeitsplätze schaffen, ordentliche Steuerzahler werden und im internationalen Wettbewerb zunehmend mithalten können. Die Regionalpolitik ist deshalb besonders schwierig, weil der gemeinsame Binnenmarkt hemmungslos neoliberal strukturiert ist und dies von der Kommission und dem EuGH als Allerheiligstes vorangetrieben wird (siehe z.B. die Dienstleistungsrichtlinie). In der Phase der hohen Infrastruktur-Investitionen kompensieren die hierdurch geschaffenen Arbeitsplätze in der Bauindustrie und verwandten Bereichen die

Verluste im industriellen Sektor teilweise zu hundert Prozent oder sogar mehr. Erst mit starker zeitlicher Verzögerung werden der Niedergang der Industrie und das ganze Ausmaß der neuen Abhängigkeit von den EU-Führungsländern sichtbar. Dann existieren – wenn überhaupt – oft nur noch industrielle Kerne, die nur mit großem regionalökonomischen Aufwand zu stabilisieren sind.

2. Aufbau neuer Wertschöpfungs- und Produktionspotenziale innerhalb der Krisenregionen der Währungsunion

Erforderlich sind erstens eine drastische Steigerung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf staatlicher und regionaler Ebene, eine Expansion der Hochschulen, insbesondere der Technischen Hochschulen, und eine radikale Verbesserung der Berufsausbildung. Die Kernländer geben für Forschung und Entwicklung das Drei- bis Vierfache der Peripherieländer aus, gemessen als Anteil am BIP. Die F&E-Aktivitäten sollten nicht nur in staatlichen Einrichtungen, sondern auch in Kooperation mit privaten Unternehmen stattfinden. Erforderlich ist für die innovative regionale Strukturpolitik zweitens der Aufbau eines Geflechts von Institutionen, Verbänden und F&E-Einrichtungen unter Einbeziehung der lokalen und regionalen Politik, der Hochschulen und der Zivilgesellschaft einschließlich der Gewerkschaften (Best 2012, Porter 1993).

Länder und Regionen, die in Produktivität und Innovationspotenzial weit von den führenden Staaten und Regionen abgeschlagen sind, können nur dann deutlich aufholen, wenn sie die Ausgaben für F&E sowie für Bildung und Ausbildung drastisch erhöhen, wenn sie (wie Südkorea) längerfristig und selektiv ihre Märkte öffnen, die sie vorher für den Weltmarkt „fit gemacht“ haben, oder wenn (wie in Brasilien) soziale und politische Umwälzungen den ohnehin schon großen Binnenmarkt so erweitert haben, dass mit Innovations- und Industriepolitik ein großer Teil dieser neuen Märkte aus heimischen Quellen bedient werden kann und Kapitalmarktkontrollen die internationale Spekulation in Schach halten.

Die EWU-Regionen verfügen teilweise nicht mehr über derartige Instrumente, insbesondere nicht über eine eigene Wechselkurs- und

Außenhandelspolitik. Abstände können aber auch nicht reduziert werden, wenn nur die Lohnstückkosten gegenüber den starken Regionen und Ländern reduziert werden, also durch „interne Abwertungen“, die derzeit die Hauptstrategie der Troika für die Krisenländer sind. Erstens garantiert dies aber nicht, dass sie exportierbare Produkte anbieten können, weil die hierfür erforderlichen F&E- und Technologiekapazitäten sowie die notwendige Marktmacht fehlen. Zweitens verringert die drastische Reallohnsenkung die Binnennachfrage und lässt zahllose Unternehmen untergehen, die nicht für den überregionalen Markt produzieren. Drittens setzt sie einen starken Braindrain in Gang und entwertet die Qualifikation der hochschnellenden Zahl der Arbeitslosen.

Es führt daher kein Weg an einer langfristigen und schwierigen Strategie des Aufbaus neuer Produktionspotenziale vorbei, wie dies in der Bundesrepublik (mehr schlecht als recht) auf der Basis des GG Art. 72.2 („gleichwertige Lebensverhältnisse“) und des Gesetzes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) sowie mithilfe der Ziel-2-Aktivitäten der EU in den letzten 40 Jahren praktiziert wurde. Es liegt auf der Hand, dass dies umso schwieriger ist, je schärfer die gesamte Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik neoliberal ausgerichtet ist (vgl. hierzu auch das EuroMemorandum 2013, Kap. 4).

Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich das Paradigma der Regionalpolitik mit dem Lissabon-Prozess drastisch verändert hat. Die Mitgliedsländer dürfen die für sie vorgesehenen Regionalmittel auch in die Metropolen investieren, getreu dem neoliberalen Motto der „Trickle-down-Effekte“: Wenn es den Reichen (Regionen) gut geht, fallen ein paar Krümel auch für die Armen (Regionen) ab. Die theoretische Scheinalternative Wachstums- versus Ausgleichsziel wird zugunsten des Wachstums in den Metropolen entschieden, obwohl die Empirie eine ganz andere Sprache spricht (Bade/Eikelpasch 2011). Unter diesen Bedingungen dürfte es so gut wie unmöglich sein, im EWU-Raum die regionalen Disparitäten zu verringern. Zunächst steigen sie jetzt drastisch an. 40 Jahre Angleichungsfortschritte werden durch die aktuelle Krisenpolitik in kürzester Zeit zunichte gemacht.

3. Der Aufbau von Produktionspotenzialen in den osteuropäischen Krisenländern

Der Aufbau in Osteuropa ist theoretisch leichter, weil viele Länder noch nicht Mitglieder der Währungsunion sind und es nur dann werden sollten, wenn sie wirklich wettbewerbsfähig sind. Sie verfügen also noch über das Instrument der Abwertung gegenüber dem Euro. Anders formuliert: Die Länder müssen (gegen den Willen der Kernländer und der Kommission) ihre relative Autonomie dazu nutzen, ihre heimischen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen zu verteidigen und zu entwickeln. Polen und Tschechien sind hierfür im Großen und Ganzen gute Beispiele, Rumänien und Bulgarien dagegen nicht. Slowenien hat gezeigt, dass es nach der Euro-Aufnahme zunächst deutliche Fortschritte erzielt hat, es dann aber zugelassen hat, dass die Banken sich wie in Zypern übernommen haben.

4. Was tun?

Die erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung dieser negativen Entwicklung werden hier nur schlagwortartig benannt:

- Mit dem DGB fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Auflage eines großvolumigen Marshallplans für die Krisenländer (DGB 2012). Damit können Investitionen in den ökologischen Umbau der Energiesysteme, in neue Industrien, Dienstleistungen und Verkehrsinfrastrukturen sowie in effizientere Verwaltungen finanziert werden.
- Die Öffnung der EU-Regionalförderung für die leistungsfähigen Metropolen ist zurückzunehmen.
- Es sind große integrierte Entwicklungs- und Investitionsprogramme im oben beschriebenen Sinn zu entwickeln und zu fördern: Universitäten mit technischem Schwerpunkt, F&E, Bildung, Ausbildung, Technologiezentren und -parks, regionale Struktur- und Entwicklungsprogramme sowie die intensive Förderung und Beratung von KMU sind Kernbestandteile einer solchen Politik.
- Eine drastische Erhöhung der Regionalfonds sowie die Bildung von Stakeholder-Allianzen und schlagkräftigen öffentlichen Wirtschaftsförderungseinrichtungen sind dringend erforderlich.

- Für die Verlierer des Zusammenbruchs und des radikalen Strukturwandels müssen langfristig angelegte Bildungs- und Ausbildungsprogramme aufgelegt werden, ebenso Programme zur Reintegration in die Arbeitsgesellschaft. Immigrantinnen und Immigranten und deren Kinder müssen besonders gefördert werden.
- Ökologische Umbauprogramme in und für die Krisenregionen sind zu entwickeln.
- Für die Krisenländer und -regionen müssen Schuldensenkungsprogramme und die Senkung der Schuldenfinanzierungskosten (etwa durch Euro-Anleihen) organisiert werden.
- Die Krisenländer und -regionen müssen Allianzen bilden, um in der EU ihre Interessen stärker artikulieren zu können.

6.3 Die Alternative: Wie Island die Krise bewältigt Ein Zwischenbefund

Welche Politik taugt als Vorbild für europäische Krisenländer? Die Antwort derjenigen, die in Deutschland für die Vergabe des Karlspreises der Stadt Aachen verantwortlich zeichnen, lautet: Litauen. Der Preis geht 2013 an die litauische Präsidentin Dalia Grybauskaitė in Würdigung des von ihr eisern verfolgten Sparkurses. Keine Frage, bei der Haushaltskonsolidierung kam Litauen gut voran, und nach einem massiven Wirtschaftseinbruch von fast 15 Prozent im Jahr 2009 wurde 2011/2012 wieder ein nominales Wachstum von im Schnitt 4,4 Prozent realisiert. Für die Anhängerinnen und Anhänger der neoliberalen Wirtschaftsdoktrin sind dies die entscheidenden Daten. Tatsächlich jedoch kommt der wirtschaftliche Erholungsprozess bei großen Bevölkerungsgruppen gar nicht an. Wie aus der Tabelle ersichtlich wird, lag die Arbeitslosenquote 2010/2011 bei über 15 Prozent und damit vierfach über dem Vorkrisenniveau (2007: 3,8 Prozent). Noch dramatischer ist es um die Jugendarbeitslosigkeit bestellt: Fast ein Drittel der unter 25-Jährigen war 2010/2011 arbeitslos, gegenüber weniger als sieben Prozent im Jahr 2007. Trotz der dramatisch gestiegenen Arbeitslosigkeit ist der Anteil der „Working Poor“ nicht

etwa zurückgegangen, was naheliegend wäre, da in der Krise üblicherweise die peripheren „Bad Jobs“ als erstes wegfallen. Im Gegenteil: Die Working-Poor-Quote stieg um zwei Prozentpunkte. Schon vor der aktuellen Krise war Litauen ein sozial gespaltenes Land mit einem hohen Niveau an Ungleichheit, Armut und sozialer Ausgrenzung. Das politische Handling der Krise durch die im Oktober 2012 abgewählte Rechtsregierung hat die sozialen Verwerfungen nicht aufgebrochen, sondern vielmehr vertieft.

Die Konsolidierungserfolge, die Litauen mit brachialen Sozialkürzungen erzielt hat, stehen in Irland und den südeuropäischen Ländern weiter aus. Eine Rolle spielt, dass es anders als in Irland und Spanien keine Bankenkrise gibt, die die Staatsschulden explodieren ließ. Einerseits also ist die Situation in jedem Krisenland eine andere; andererseits jedoch gelingt mit neoliberaler Austeritätspolitik nirgends eine wirtschaftliche und finanzielle Gesundung, von der die Bevölkerung in ihrer Breite profitiert.

Das isländische Vorkrisenwachstumsmodell war – dies macht die Parallele zu Irland aus – zu einem nicht geringen Teil finanziarisiert. Als es mit dem Zusammenbruch des Bankensystems kollabierte und der Staat als Retter eingreifen musste, hätten sich die Parallelen fortsetzen können. Tatsächlich jedoch hat sich nur die Bruttostaatsverschuldung in ähnlicher Weise vervielfacht (2007: Irland 24,8 Prozent, Island: 28,5 Prozent; 2011: Irland 108,2 Prozent, Island: 98,8 Prozent), der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerungsanteil erreichte mit 9,2 Prozent im Jahr 2011 dagegen noch nicht einmal die Hälfte des irischen Niveaus. In Europa ist dies der niedrigste Wert (Deutschland: 15,8 Prozent).

Island ist auf einen binnenmarktgestützten Wachstumspfad eingemündet. Die Reduktion des Haushaltsdefizits, die dabei erzielt wurde, übertrifft die von Litauen, ohne dass die hohen sozialen Standards ernsthaft gefährdet wurden. Die Krise traf die Bevölkerung hart. Das soziale Netz hielt gleichwohl. Letztlich kommen Wohlfahrtsstaat und isländische Demokratie gestärkt aus der Krise. Der Gini-Koeffizient als Maß von Einkommensungleichheit beispielsweise hat sich wieder auf einem für das skandinavische Wohlfahrtsmodell typischen Niveau

von deutlich unter 25 eingependelt; vor der Krise lag er bei 28. So hat die Bevölkerung basisdemokratisch die Grundlagen für eine neue Verfassung erarbeitet und im Oktober 2012 bei einem Referendum gebilligt. Die Krise ist nicht überwunden, aber die Richtung stimmt. Dies zeigt sich auch bei der Beschäftigung: Zwar ist die Arbeitslosigkeit immer noch hoch, zumal die der unter 25-Jährigen. In Relation zum Vorkrisenniveau fiel der Anstieg jedoch weit geringer aus als in den Vergleichsländern (siehe Tabelle 12). Zudem ist die Beschäftigtenquote der Frauen (15-64 Jahre) weltweit noch vor Norwegen bereits wieder die höchste (2011: Island 76,6 Prozent, Norwegen: 73,4 Prozent), und die Beschäftigungsquote der Männer rangiert nach der Schweiz auf dem zweiten Platz (2011: Island 80,3 Prozent, Schweiz 85,4 Prozent).

Als einziges europäisches Krisenland praktiziert Island keine neo-liberale Austeritätspolitik. Die Erfolge sind daher einer Politik zuzuschreiben, die ein alternatives Paradigma gegenüber der herrschenden Doktrin repräsentiert. Zu einigen für den Erfolg wesentlichen Details:

Rasche und umfassende Staatsintervention – kein „muddling through“

Die drei Anfang Oktober 2008 kollabierten Banken (Glitnir, Kaupthing und Landsbanki) standen für über 90 Prozent aller Bankgeschäfte. Ihre Bilanzsumme lag annähernd beim Zehnfachen des BIP. Mehr als zwei Drittel der vergebenen Kredite valutierten dabei in ausländischer Währung. Zehn Jahre zuvor – die Geschäftsbanken waren noch teilweise staatlich, und der Devisenhandel war nicht liberalisiert – entsprach die Bilanzsumme nur knapp der Höhe des BIP. So abrupt der Zusammenbruch war: Überraschend kam er nicht, denn schon seit 2007 verlor die Isländische Krone im Innen- wie Außenverhältnis stark an Wert; die Banken hatten wachsende Schwierigkeiten, sich zu refinanzieren. Auf das Platzen der Finanzblase reagierte die Politik mit einer Sondergesetzgebung (Gesetz Nr. 125/2008 vom 6. Oktober 2008), die – mit Vollzug bereits am 7. Oktober 2008 – die schnelle Verstaatlichung und volle Übernahme der Kontrolle ermöglichte. Zügig wurden noch 2008 auch umfassende Kapitalkontrollen eingeführt, was dem Abfluss von

Tabelle 12: Island im Vergleich mit anderen europäischen Krisenländern

	Island			Litauen			Griechenland			Spanien			Irland		
	2007	2008/2009	2010/2012	2007	2008/2009	2010/2012	2007	2008/2009	2010/2012	2007	2008/2009	2010/2012	2007	2008/2009	2010/2012
Jahresdurchschnitt ¹															
BIP-Wachstum	6,0	-2,7	2,7	9,8	-6	4,4	3,5	-1,7	-6,6	3,5	-1,4	-0,5	5,4	-3,8	0,9
Konsumausgaben des Staates (Prozent des BIP)	24,2	25,7	25	17,8	20,6	18,4	17,8	19,3	17,2	18,3	20,4	20,4	17,2	19,8	18,0
Finanzierungssaldo	5,4	-11,8	-4,4	-1	-6,4	-5,5	-6,5	-12,7	-9,4	1,9	-7,9	-9,4	0,1	-10,7	-13,4
Arbeitslosenquote	2,3	5,1	7,1	3,8	9,5	15,3	8,3	8,6	17,7	8,3	14,7	21,7	4,7	9,2	14,7
Jugend Arbeitslosenquote	7,2	12,1	14,6	6,8	20,6	32,2	22,9	24	44,4	18,2	31,2	46,4	9,1	18,7	29,1
Working Poor	6,9	7,2	6,4	8	9,9	10,1	14,3	14,1	11,9	10,7	11,1	12,3	5,6	6	7,6
Armut und soziale Ausgrenzung (Prozent der Bevölkerung)	10,1	10,2	9,2	19,1	20,6	20,0	20,3	19,7	21,4	19,7	19,5	21,8	17,2	15,0	16,1
Gini	28,0	28,5	23,6	33,8	34,8	32,9	34,3	33,3	33,6	31,3	31,8	34	31,3	29,4	33,2

1) Unter: 2010/2012 Angabe des Durchschnittswertes der Jahre 2011 und 2012 nach Updatestand von Ende 2012 beim BIP-Wachstum und den Konsumausgaben des Staates. Sonst (Arbeitslosigkeit, Working Poor, Armut und soziale Ausgrenzung, Gini) Wert des Jahres 2011. — 2) „Armut und soziale Ausgrenzung“, „Gini“: Daten von 2010. — Quellen: Eurostat; Datensätze „BIP und Hauptkomponenten – Volumen in *nama_gdp_ki*“ mit Update vom 08.12.2012; „Staatseinnahmen-, ausgaben und Hauptagregate [*gov_a_main*]“ mit Update vom 20.11.2012; „Defizit/Überschuss, Schuldenstand des Staates und damit zusammenhängende Daten [*gov_dd_edpt1*]“ mit Update vom 27.11.2012; „Arbeitslosenquoten, Jahresdurchschnitte, nach Geschlecht und Altersgruppe (%) [*une_rt_a*]“ mit Update vom 30.11.2012; „Arbeits-Arbeitslosenquoten, Jahresdurchschnitte, nach Geschlecht und Altersgruppe (%) [*une_rt_a*]“ mit Update vom 30.11.2012; „Von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Bevölkerung nach Alter und Geschlecht [*ilic_w01*]“ mit Update vom 30.11.2012; „Gini-Koeffizient (Quelle: SILC) [*ilic_peps01*]“ mit Update vom 30.11.2012. (Quelle: SILC) [*ilic_peps01*]“ mit Update vom 30.11.2012.

Kapital einen wirksamen Riegel vorschob und die zuvor abgewertete Isländische Krone stabilisierte.

Begrenzung der Verlustsozialisierung

Die inländischen Spareinlagen wurden voll garantiert; ausländische Gläubiger dagegen mussten hohe Verluste tragen. Der Philosophie des „Too big to fall“ setzte Island die Philosophie des „Too big to save“ entgegen. Konkret: Der Staat übernahm die Verbindlichkeiten der insolventen Banken nicht, sondern überführte deren inländische Vermögenswerte, Verbindlichkeiten und laufende Bankgeschäfte in drei neue, auf das inländische Einlagen- und Kreditgeschäfts ausgelegte Banken (Central Bank of Iceland 2012, S. 30). Auf der Basis einer Verständigung mit den Eigentümern der alten Banken wurde von einer vollen Verstaatlichung abgesehen. Der Staat investierte 1,3 Milliarden Euro in die Rekapitalisierung. Im Gegenzug hält er an Landsbankinn als größter Bank (Marktanteil an Kreditvergaben: über 33 Prozent) nun einen Anteil von 81,3 Prozent und an Inlandsbanki (früher: Glitnir) sowie Arion (früher: Kaupthing) Minderheitsanteile.

Um einen Staatsbankrott abzuwehren, erhielt Island Hilfskredite vom IWF (Fälligkeit: 2017) und den nordischen Ländern (Fälligkeit: 2021) im Gesamtumfang von rund 3,66 Milliarden Euro (rund 11.400 Euro pro Einwohnerin bzw. Einwohner). Aufgrund der raschen Konsolidierungsfortschritte konnten davon im Jahr 2012 1,76 Milliarden Euro vorzeitig getilgt werden. Nach Einschätzung der OECD (2011, S. 27 f.) werden am isländischen Staat letztlich Kosten in Höhe von rund 20 Prozent des BIP hängen bleiben; bei Irland wird mit dem doppeltem Umfang gerechnet. Noch in der Schwebe hängt die Angelegenheit rund um die Landsbankitochter Icesave. Icesave unterhielt Niederlassungen in Großbritannien und den Niederlanden. Die britische Regierung nahm nach dem Kollaps eine vollständige, die niederländische Regierung eine partielle Anlegerentschädigung vor. Beide verlangen von der isländischen Regierung die Zahlung einer Mindestentschädigung nach EU-Recht (Garantiesumme bis zu rund 21.000 Euro je Anlegerin bzw. Anleger), was sich auf 48 BIP-Prozentpunkte des Jahres 2009 summieren würde. Zweimal verhandelte die Regierung eine Re-

gelung mit zeitlichen Streckungen. Zweimal wurden vom Parlament angenommene Gesetze vom Staatspräsidenten nicht unterzeichnet, sondern dem Volk zur Entscheidung vorgelegt. Die Referenden (am 6. März 2010 und am 9. April 2011) brachten jeweils ein klares Nein. Ausgestanden ist die Entschädigungsfrage damit freilich nicht. Vor dem Gerichtshof der EFTA, deren Mitglied Island ist, wurden mehrere Klagen eingereicht. Alle Klagen hat der Gerichtshof Ende Januar 2013 abgewiesen. Er hat klargestellt, dass der Staat für die Refundierung von Bankkonten nicht verantwortlich ist. Die Konkursmasse der Banken bildet nun den Rahmen, innerhalb dessen Entschädigungen erfolgen.

Gewährleistung sozialer Sicherheit und Aufrechterhaltung der Binnennachfrage

Das isländische Erholungsmuster wird vom IWF betitelt als „A demand-driven Recovery“ (Bericht vom 24. Oktober 2012). Das Konsolidierungsmuster basiert gerade nicht auf der Schwächung staatlicher Handlungsmöglichkeiten durch Privatisierungen und die nur nachrangige Realisierung von Einnahmeverbesserungen. Im Gegenteil ging es darum, durch Steuererhöhungen, die vorrangig obere Einkommensschichten treffen, und selektive Ausgabenkürzungen dafür zu sorgen, dass sich die private Konsumnachfrage rasch erholt und der öffentliche Konsum stabilisierend wirkt. Dem entspricht, dass es keine Entlassungswelle im öffentlichen Sektor gab und dass die Reallohne, die 2009 als Folge einer zwölfprozentigen Inflationsrate um 7,3 Prozent eingebrochen waren, 2011 bereits wieder um 2,6 Prozent zulegen. Öffentliche Einrichtungen für Kultur, Bildung und Freizeitgestaltung reduzierten teilweise ihr Angebot, wurden aber nicht geschlossen. Die Sozialausgaben stiegen deutlich. Dies lag an der hohen Arbeitslosigkeit und auch daran, dass viele Isländer in ausländischen Währungen abgeschlossene Hypothekendarlehen nicht mehr bedienen konnten, was Eingriffe am Wohnungsmarkt erforderlich machte. 2007 gab es 4.280 Haushalte, die im Schnitt vier Monate lang eine Sozialunterstützung von durchschnittlich 489 Euro erhielten, 2011 waren es 7.715 Haushalte, die nun im Schnitt für die Dauer von 4,6 Monaten mit durchschnittlich 653 Euro unterstützt wurden.

Island hält fünf Lektionen parat. Erstens: Die Regierung muss schnell, umfassend und ohne Rücksichtnahme auf die Profiteure der alten Politik reagieren. Zweitens: Sie muss die Lasten bei den oberen Einkommensbezieherinnen und -beziehern konzentrieren und für die Mittel- wie Unterschicht soziale Sicherheit gewährleisten. Drittens: Sie darf staatliche Institutionen nicht schwächen, sondern muss deren Handlungsfähigkeit erhalten und stärken. Viertens: Es zeigt sich, dass der rasche Übergang von einem finanziarisierten zu einem auf Binnenmarkt und Realökonomie basierten Wachstumsmodell sowohl möglich wie vorteilhaft ist. Fünftens schließlich bietet eine eigene Währung auch Vorteile, schon aus dem Umstand heraus, dass mit der Möglichkeit der Abwertung ein Instrument zur Verfügung steht, mit dem Defizite bei der internationalen Konkurrenzfähigkeit auffangen werden können.

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2009): MEMORANDUM 2009. Von der Krise in den Absturz? Stabilisierung, Umbau, Demokratisierung, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2012): MEMORANDUM 2012. Europa am Scheideweg – Solidarische Integration oder deutsches Spardiktat?, Köln.
- Bade, Franz-Josef/(Eikelpasch, Alexander (2011): Fördermittel für strukturschwache Gebiete: Die erfolgreiche 26 Milliarden Euro-Subvention, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 5.
- Best, Michael H. (2012): Produktive Structures and Industrial Policy in the EU, Manuskript.
- Bömer, Hermann/Lürig, Eike/Utku, Yasemin/Zimmermann, Daniel (Hg.) (2010): Stadtentwicklung in Dortmund seit 1945. Von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissenschaftsstadt. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 135.
- Bömer, Hermann (2005): Moderne kommunale Wirtschaftspolitik in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit. Das Beispiel Dortmund. Institut für Raumplanung, Arbeitspapier 182, Universität Dortmund.

- Deutscher Gewerkschaftsbund (2012): Marshall-Plan für Europa, Berlin.
- EU-Commission (2010): Fifth report on social, economic and territorial cohesion, November 2010, Luxemburg.
- EuroMemo Gruppe (2013): EuroMemorandum 2013. Die Krise in der Europäischen Union verschärft sich. Ein grundlegender wirtschaftspolitischer Wandel ist notwendig. http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2013_german.pdf.
- Horn, Gustav/Lindner, Fabian/Niechoj, Torsten/Truger, Achim/Will, Henner (2011): Voraussetzungen einer erfolgreichen Konsolidierung Griechenlands, IMK-Report, Nr. 66.
- Horn, Gustav/Geckert, Sebastian/Herzog-Stein, Alexander/Rietzler, Katja/Stephan, Sabine/Tober, Silke/Watt, Andrew: Inmitten der Krise des Euroraums Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2013, in: IMK-Report 79.
- Huffscheid, Jörg (1994): Wem gehört Europa? Band 1: Wirtschaftspolitik in der EG, Band 2: Kapitalstrategien, Heilbronn.
- Minister of Economic Affairs to the Althingi (2012): „Future Structure of the Icelandic Financial System“, <http://eng.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/Future-Structure.pdf>
- OECD (2011): OECD Economic Surveys – Iceland, Paris.
- Porter, Michael E. (1993): Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, Wien.
- The Central Bank of Iceland (2012): Economy of Iceland, Reykjavik, www.sedlabanki.is
- Troost, Axel/Paus, Lisa (2011): Eine Europäische Ausgleichsunion – Die Währungsunion 2.0. Institut Solidarische Moderne, Denkanstöße, Nr. 13.

7 Regulierungschaos im Finanzsektor

Unterschiedliche Formen von Krisen halten die Finanzmärkte nun schon seit mehr als fünf Jahren unter Spannung. In der Zwischenzeit wurde viel über mögliche Reformen des Finanzsektors debattiert; an den grundlegenden Stellschrauben wurde jedoch nur wenig geändert. Der Finanzsektor wird nach wie vor zur Umverteilung genutzt. Dabei nimmt die Umverteilung unterschiedliche Formen an. Neben der anhaltenden Umverteilung von unten nach oben findet zunehmend eine Umverteilung zugunsten des vermögenden Privatsektors und zu Lasten der finanziell notleidenden öffentlichen Haushalte statt. Bislang wurden im Zuge der Krisenbewältigungsprogramme die bestehenden Regulierungsdefizite nur partiell angegangen, sodass der Finanzsektor weiter risikoreiche Geschäfte eingehen kann. Die Entwicklungen des deutschen Bankensystems können nicht unabhängig von denen auf den internationalen und europäischen Finanzmärkten gesehen werden. So spiegelt sich im deutschen Bankensektor die starke internationale Integration der deutschen Volkswirtschaft wider. Auch auf der europäischen Ebene kommt die Re-Regulierung nur langsam voran. Zudem sind die Regulierungsbemühungen derzeit wenig konsistent. Das Entstehen neuer Krisenherde ist daher wahrscheinlich; neue Spekulationsblasen bauen sich bereits jetzt auf.

7.1 Deutschland: Private Banken können in der Krise ihren Marktanteil ausbauen

Finanzkrisen sind immer Verteilungskrisen. Auffallend im aktuellen Krisengefüge ist, dass es in den Industrieländern bislang zwar zu schweren Bankenkrisen und in einzelnen Fällen auch zu massiven Verschuldungskrisen von Staaten gekommen ist. Weder Bankenkrisen noch Verschuldungskrisen haben jedoch zu einer Währungskrise geführt. Eine Währungskrise ist durch eine kurzfristige starke Abwertung der

heimischen Währung gegenüber einer Leitwährung – etwa dem US-Dollar – geprägt. Angesichts der relativen Stabilität des Euros gegenüber dem US-Dollar ist der Begriff „Eurokrise“ verfehlt. Die Wechselkursentwicklung zeigt: Die Märkte vertrauen dem Euro. Es sind die politischen Akteure, die die Gemeinschaftswährung in Frage stellen.

Das deutsche Bankensystem ist im Gefolge der internationalen Finanzkrise deutlich gewachsen. Lag die Bilanzsumme aller in Deutschland operierenden Geschäftsbanken Ende 2007 noch bei 7.626 Milliarden Euro, so wurden Ende 2012 8.315 Milliarden Euro ausgewiesen (plus neun Prozent). Während der Bankensektor tendenziell über die Jahre größer geworden ist, zeichnete sich in der zweiten Hälfte des Jahres 2012 eine Trendwende ab. Die Bilanzsumme lag zum Jahresende deutlich unter dem Rekordwert vom Mai 2012 in Höhe von 8.932 Milliarden Euro. Diese erratischen Schwankungen der Bilanzsumme lassen erkennen, dass immer noch erhebliche Spannungen im Bankensektor vorhanden sind. So wurden zuletzt die Guthaben der Banken bei der Zentralbank, aber auch die Forderungen an andere Kreditinstitute kräftig zurückgefahren. Die Kredite für Nichtbanken (Unternehmen und Privatpersonen) lagen 2012 etwas über dem Vergleichswert von 2007 (2007: 3.140 Milliarden Euro; 2012: 3.227 Milliarden Euro). Damit sind sie zwar nicht so stark gestiegen wie die Bilanzsumme, allerdings lässt sich auch keine flächendeckende Kreditklemme ausmachen.

Im Zuge der internationalen Finanzkrise war vielfach gefordert worden, das Bankensystem auf seine originären Funktionen zurückzuführen. Zu diesen Funktionen gehören die Verwaltung von Ersparnissen und die Fristen-, Größen- und Risikotransformation ebenso wie die Auswahl lukrativer Investitionsprojekte. Nimmt eine Bank diese Funktionen wahr, so dient sie der Abwicklung realwirtschaftlich fundierter Aktionen. Schon ein einfaches Rechenbeispiel zeigt allerdings, dass diese Geschäfte in entwickelten Volkswirtschaften wie der Bundesrepublik Deutschland nur zu relativ begrenzten Renditen führen. Denn in Deutschland liegt die Investitionsquote seit Jahren unter der Sparquote. Hier wird also systematisch Überschussliquidität aufgebaut. Dies drückt sich auch in den seit der Euroeinführung hohen Leistungsbilanzüberschüssen aus. Tatsächlich wird die im Vergleich

zur Investitionsquote relative hohe gesamtwirtschaftliche Sparquote durch die wachsende Vermögensungleichheit in Deutschland befeuert. Die Einlagen von Nichtbanken (Unternehmen und Privatpersonen) bei Banken sind in der Zeit nach 2007 kräftig gestiegen.

Die Geschäftsbanken hatten sich vor der internationalen Finanzkrise immer stärker von ihren originären Aufgaben abgewandt und so genannte moderne Finanzprodukte entwickelt. Es wurde der Eindruck erweckt, dass der Finanzsektor durch neues Produktdesign dauerhaft hohe Renditen generieren kann. In diesem Zusammenhang wurde auch der Begriff „Finanzindustrie“ geprägt. Finanzinvestitionen wurden zunehmend zur Konkurrenz von realwirtschaftlichen Investitionen. Mit der internationalen Finanzkrise wurde deutlich, dass die hohen Renditeversprechen bei Finanzprodukten in erster Linie auf hohen Risiken basierten. Trotzdem halten Finanzintermediäre an dieser nicht nachhaltigen Produktpalette und Produktpolitik fest, denn die geringen Zinserträge, die sich mit dem klassischen Kreditgeschäft generieren lassen, gelten vielfach als nicht ausreichend. Dennoch rumort es inzwischen auch im Bankensektor.

Das deutsche Bankensystem unterscheidet sich vom Bankensystem in anderen Mitgliedsländern der Eurozone deutlich durch die große Bedeutung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute. In Deutschland spielen Landesbanken und Sparkassen eine erhebliche Rolle; sie hatten 2012 zusammen einen Anteil von knapp 29 Prozent an der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems. Die Genossenschaftsbanken verfügen über einen Anteil von zwölf Prozent. Die klassischen privaten Banken erreichen einen Marktanteil von knapp 40 Prozent (Stand: August 2012); dieser lag 2007 noch bei weniger als 30 Prozent. Damit gehören sie zu den Krisengewinnern.

7.2 Steigende Bilanzsumme – abnehmende Beschäftigung

Bei steigender Bilanzsumme sinkt die Anzahl der Kreditinstitute seit Jahren; folglich werden die einzelnen Banken immer größer. Im Jahr

2011 gab es in Deutschland 1.899 Kreditinstitute mit 36.027 Zweigstellen. Mit der sinkenden Anzahl von Kreditinstituten geht ein deutlicher Personalabbau einher. Ende 2011 waren im Bankensektor 637.700 Menschen beschäftigt, etwa 30.000 weniger als 2007. Im Jahr 2011 gingen die so genannten Personalaufwendungen weiter zurück; sie lagen bei 41,7 Milliarden Euro, was einem Minus von 0,6 Milliarden Euro gegenüber dem Vorjahr entspricht. Nach Angaben der Deutschen Bundesbank kam es vor allem bei den erfolgsabhängigen Gehaltsbestandteilen (Boni usw.) zu Kürzungen.

Im Finanzsektor sind mehr als die Hälfte der Beschäftigten Frauen (2011: 57 Prozent). Dennoch sind Frauen in den Managementpositionen deutlich unterrepräsentiert; offenbar sind sie im Finanzsektor mit besonderen Karrierehemmnissen konfrontiert. Dies zeigt sich auch daran, dass im Zuge der internationalen Finanzkrise zwar massive Um- und Neubesetzungen von Leitungsgremien vorgenommen wurden, Frauen aber nur selten zum Zuge kamen. Die krisenbedingte Fluktuation hätte genutzt werden können, um die Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur kräftigen Erhöhung des Frauenanteils in wichtigen Gremien umzusetzen. Diese Chance wurde jedoch vertan. Im Jahr 2011 lag der Frauenanteil in Vorständen der 100 größten Banken und Sparkassen bei 3,2 Prozent und damit auf einem weiterhin sehr niedrigen Niveau. Höhere Frauenanteile werden in den Aufsichtsräten bei Banken und Sparkassen erreicht (2011: 16,6 Prozent). Diese Anteilswerte gehen auf die geltenden Mitbestimmungsregelungen zurück, denn die weiblichen Mitglieder der Aufsichtsräte von Banken und Sparkassen werden zu knapp 71 Prozent von der Arbeitnehmerseite gestellt (vgl. Holst/Schimeta 2012).

7.3 Eigenkapitalrenditen wieder gestiegen

Die Banken, aber auch die Unternehmen in Deutschland arbeiten zu einem erheblichen Teil mit Fremdkapital. Die Eigenkapitaldecke ist in beiden Bereichen der deutschen Wirtschaft dünn. Gemeinsam ist dem Unternehmens- und Bankensektor jedoch, dass in den letzten

Jahren die Eigenkapitaldecke in der Summe ausgebaut wurde. Dies geht auch auf Vermögensumschichtungen und regulatorischen Druck zurück. Lag das Eigenkapital des deutschen Bankensektors 2007 noch bei 306 Milliarden Euro, so wurden Ende 2012 etwa 358 Milliarden Euro als Eigenkapital ausgewiesen. Auch unter den aktuellen Rahmenbedingungen ist die Eigenkapitaldecke eher knapp bemessen; sie liegt ohne Berücksichtigung des Risikogewichts bei etwa vier Prozent der Bilanzsumme des gesamten deutschen Bankensektors. Mit anderen Worten: 96 Prozent der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems sind fremdfinanziert. Genau durch das Verhältnis von Eigenkapital und Fremdkapital entstehen Finanzintermediären grundsätzlich besondere Möglichkeiten, hohe Eigenkapitalrenditen zu generieren. Wenn der Zinssatz für die Fremdkapitalfinanzierung unter der am Markt von der Bank erzielten Rendite liegt, kommt dies automatisch der Eigenkapitalrendite zugute. Dies gilt für den Unternehmens- wie für den Bankensektor. Das Geschäftsmodell von Banken basiert auf dem Grundsatz, dass Banken ihre Gewinne typischerweise durch Geschäfte mit Fremdkapital erzielen. Dies bietet die Grundlage für den Leverage-Effekt, bei dem eine höhere Eigenkapitalverzinsung durch eine relativ günstige Fremdfinanzierung erzielt werden kann. Auffallend ist indes, dass die Eigenkapitalrendite der deutschen Geschäftsbanken seit Jahren hinter der des Unternehmenssektors zurück bleibt.

Die Banken in Deutschland haben sich inzwischen nahezu flächendeckend von den Folgen der Finanzkrise erholen können; dies spiegelt sich auch in der Entwicklung der Eigenkapitalrendite wider. Insbesondere Genossenschaftsbanken und Sparkassen weisen in der Bankenlandschaft permanent hohe Eigenkapitalrenditen aus (Tabelle 13). Offenbar ist das zugrunde liegende Geschäftsmodell langfristig tragfähig; Genossenschaftsbanken und Sparkassen setzen in erster Linie auf das so genannte Relationship Banking. Dieses basiert typischerweise auf langjährigen Geschäftskontakten. Genossenschaftsbanken, aber auch Sparkassen folgen zudem dem Regionalprinzip, nach dem den einzelnen Instituten ein festes Geschäftsgebiet zugeordnet wird.

2011 stellt ein Ausnahmejahr für Sparkassen und Genossenschaftsbanken dar. In diesem Jahr schlug offenbar die Umwidmung stiller Vor-

Tabelle 13: Eigenkapitalrenditen der Banken, in Prozent

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bankengruppe							
Alle	13,0	9,3	6,6	-7,7	-0,8	5,2	0,4
Kreditbanken	21,8	11,2	19,1	-15,5	-5,8	3,0	1,8
Großbanken	31,7	14,0	26,0	-25,3	-9,1	2,9	-0,1
Landesbanken	6,4	11,4	1,5	-11,1	-8,2	-1,5	0,1
Sparkassen	10,5	8,9	7,2	4,0	8,5	11,4	27,3
Genossenschaftliche Zentralbanken	5,3	4,5	-4	4,4	7,2	5,8	10,3
Kreditgenossensch.	13,8	11,0	8,1	5,5	9,0	12,1	16,4
Realkreditinstitute	0,9	2,8	1,9	-15,5	-8,3	-0,5	-1,7

Quelle: Deutsche Bundesbank.

sorgereserven in offene zu Buche, wodurch der Gesamtüberschuss der Sparkassen deutlich nach oben schnellte. Die Entwicklung der Eigenkapitalrendite wurde also 2011 durch ein bilanztechnisches Phänomen beeinflusst, das in den einzelnen Säulen des deutschen Bankensystems unterschiedlich starke Auswirkungen hatte (vgl. Deutsche Bundesbank 2012).

Auffallend ist indes, dass sich der Bankensektor im Gefolge der Finanzkrise rasch erholt hat; er hat nur zwei Verlustjahre ausgewiesen, nämlich 2008 und 2009. Bereits 2010 zeichnete sich wieder eine kräftige Renditeentwicklung ab; nur die Landesbanken verzeichneten in der Summe Verluste. Ohnehin waren die Eigenkapitalrenditen des Bankensektors im Zuge der internationalen Finanzkrise lediglich kurzzeitig eingebrochen. Wenn diese kurzzeitigen Verluste als „systemgefährdend“ begriffen wurden, dann in erster Linie deshalb, weil sie nicht durch entsprechende Eigenkapitalmittel der betroffenen Ins-

titute aufgefangen werden konnten. Zudem waren mit der Finanzkrise insbesondere größere Kreditinstitute unter Druck geraten. Die stark betroffenen Institutsgruppen hatten sich vor der Finanzkrise zu einem erheblichen Teil auf dem internationalen Kapitalmarkt engagiert. Vielfach hatten sie die einfache Regel aus dem Blick verloren, dass sich der vom Schuldner versprochene Zinssatz aus dem Marktzins und dem Risikoaufschlag zusammensetzt. Dass hinter dem Risikoaufschlag „echtes“ Risiko stehen könnte, wurde weitgehend verdrängt.

Die Entwicklung in Deutschland zeigt, dass die Eigenkapitalrenditen von Banken weitgehend unabhängig davon sind, ob eine Bank in privatem oder staatlichem Eigentum ist: Sparkassen weisen seit Jahren überdurchschnittliche Renditen aus, Landesbanken sind mit erheblichen Problemen konfrontiert. An der Renditeentwicklung im deutschen Bankensektor zeigt sich, dass das von der Bank gewählte Geschäftsmodell wesentlich stärker als die Eigentumsfrage zu Buche schlägt.

HSH Nordbank – Wer haftet für die Krisenkosten?

Am Beispiel der HSH Nordbank lassen sich die Zusammenhänge zwischen den Geschäften der Landesbank und der finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte sowie die daraus resultierenden Auswirkungen beispielhaft aufzeigen. Die HSH Nordbank ging aus der Fusion der Landesbanken von Hamburg und Schleswig-Holstein am 2. Juni 2003 hervor und befindet sich seitdem im gemeinsamen Besitz dieser Bundesländer. Im Jahr 2008 erwirtschaftete die Bank einen Verlust von 2,8 Milliarden Euro, weshalb die Eigentümer zu Rettungsmaßnahmen griffen.

Die Bank wurde durch die Aufstockung des Eigenkapitals um drei Milliarden gerettet. Diese Summe wurde jeweils zur Hälfte von Hamburg und Schleswig-Holstein aufgebracht; zusätzlich wurden Garantien in Höhe von zehn Milliarden Euro geleistet.

Bei den Garantien handelt es sich um so genannte Zweitverlustgarantien, d.h. die Bank haftet bis zu einem Höchstbetrag von 3,2 Milliarden Euro, erst danach haften die Bundesländer für entstandene Verbindlichkeiten.

Die Dimension dieser Maßnahmen wird besonders klar, wenn die Zahlen ins Verhältnis zu den Landesetats von Schleswig-Holstein und Hamburg gesetzt werden: Die für die HSH Nordbank gegebenen Garantien machen die Hälfte des jeweiligen Landeshaushalts aus. Die gesamte Bilanzsumme der Bank liegt bei 138 Milliarden Euro (Stand Juni 2012, <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2012/12/2888/?PHPSESSID=ccf8890afa5dee6b3c789537cd190526>). Für die drei Milliarden Euro Eigenkapitalhilfen wurden von den beiden Bundesländern Kredite aufgenommen, deren Zinsen durch die begünstigte HSH Nordbank zu zahlen sind. Falls es zu einem Zahlungsausfall durch die HSH Nordbank kommen sollte, müssten diese Zinszahlungen aus den laufenden öffentlichen Haushalten, also durch Steuergelder beglichen werden (vgl. Dieckmann 2012, S. 81).

Die HSH Nordbank hat die Rechtsform einer Aktiengesellschaft, deren Teilhaber die Freie und Hansestadt Hamburg, das Land Schleswig-Holstein, der Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein und eine Investorengruppe um J.C. Flowers & Co. LLC. (eine Private-Equity-Gesellschaft) sind. Im Jahr 2003 betrug der Einstandspreis für eine Aktie der HSH Nordbank 19 Euro. Ein von der EU-Kommission in Auftrag gegebenes Wertgutachten kam zu dem Schluss, dass die Aktie damit überbewertet war; folglich wurde eine Wertberichtigung auf 13,05 Euro vorgenommen. Diese Wertberichtigungen hatten für die Eigentümer der Bank Buchverluste von 439 Millionen Euro zur Folge.

Die EU-Kommission machte der Bank inzwischen auch Auflagen. Dazu gehören die Verringerung der Bilanzsumme von

138 auf 82 Milliarden Euro, die Trennung vom Flugzeuggeschäft und die Halbierung des Engagements im Bereich Schiffsfiananzierung sowie die Aufgabe der Finanzierung von Kreuzfahrtschiffen. Durch die Beschränkung der Geschäftsbereiche wurde letztlich die gesamte Bank verkleinert, was mit einem Verlust von schätzungsweise 1.200 Arbeitsplätzen einherging.

Die Stadt Hamburg hat ihre Beteiligungen an der HSH Nordbank auf mehrere Trägergesellschaften aufgeteilt, die von ihrer rechtlichen Konstruktion her der Bilanzierungspflicht unterliegen. Für die Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH ergab sich im Jahr 2011 aus der Wertberichtigung des Aktienkurses ein tatsächlich in Anspruch genommener Verlustausgleich von rund 37 Millionen Euro zu lasten des Hamburger Haushalts.

Zur Finanzierung von Versorgungspflichten übergab die Hansestadt Hamburg dem Hamburgischen Versorgungsfond AöR (HVF) Aktien der HSH Nordbank. „Bis zum Planungsjahr 2030 ergibt sich ein Finanzierungsbedarf des HVF in Höhe von ca. 700 Millionen Euro, der dem Barwert der ursprünglich angesetzten Dividendenzuflüssen aus den Anteilen der HSG Nordbank und geringer ausfallenden Erlösen aus Grundstücksverkäufen entspricht. Der Senat hat der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg am 24. Mai 2011 eine Drucksache zur Kenntnis gegeben und darin dargestellt, dass es angesichts der dauerhaft strukturellen Finanzierungslücke einer langfristig tragenden Finanzierung der Altersversorgungsverpflichtungen bedarf, um ein tragendes Defizit zu vermeiden.“ (Dieckmann 2012, S. 97)

Insgesamt zeigt sich, dass hier ein erhebliches Risiko schlummert. In Zeiten von Fiskalpakt und Schuldenbremse wird es für die Länderhaushalte ohnehin eng. Tritt der Haftungsfall für eingegangene Landesbankbürgschaften ein, so werden jegliche Konsolidierungsbemühungen scheitern.

7.4 Europäische Regulierung bleibt hinter den Möglichkeiten zurück

Der Ausbruch der Finanzmarktkrise 2007/2008 machte überdeutlich, dass das neoliberale Konzept der Deregulierung der Finanzmärkte gescheitert ist. Auf mehreren G20-Gipfeltreffen war die Regulierung der Finanzmärkte in den vergangenen Jahren das dominierende Thema. Kein Finanzprodukt, kein Finanzmarktakteur sollte unreguliert bleiben. Unter diesem Leitsatz der deutschen Bundeskanzlerin setzte eine Regulierungswelle ein, die noch immer andauert, oft jedoch im Ansatz stecken bleibt, teilweise sogar in die falsche Richtung geht und vieles, was notwendig wäre, nicht angeht. Im Folgenden werden die wesentlichen EU-Regulierungen kurz beschrieben und bewertet sowie die Lücken bzw. Versäumnisse aufgezeigt.

1. Höhere Eigenkapitalvorschriften: Basel III viel zu zahm

Ein höheres Eigenkapital der Banken wird häufig als Königsweg zur Krisenvermeidung angesehen. Dabei ist die Intensität der Diskussion darüber keinesfalls proportional zu den beschlossenen Eigenkapitalerhöhungen. So sehen die neuen Basel-III-Regeln zwar Kapitalerhöhungen vor, allerdings mit langen Übergangszeiten und – im Verhältnis zu den Risiken – in einem nur geringen Umfang. Die bisherigen Vorschriften von Basel II beinhalten eine Eigenkapitalquote von acht Prozent der so genannten risikogewichteten Aktiva (RWA). Am Ende schreibt Basel III eine 10,5-prozentige Eigenkapitalquote der RWA vor – eine Erhöhung um nur 2,5 Prozentpunkte, und das auch erst ab dem Jahr 2019! Auch der Zuschlag für die definierten systemrelevanten Institute ab 2019 ist mit 1,5 Prozent bis 2,5 Prozent viel zu gering. So kann z.B. die Deutsche Bank auch mit einer vorgeschriebenen Eigenkapitalquote von 13 Prozent der RWA eine Kettenreaktion im Finanzsystem mit negativen Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft auslösen. Unterm Strich sind die neuen Basel-III-Vorschriften völlig unzureichend, um im Krisenfall die Bank nur unter Beteiligung der Eigentümer und ohne Schaden für die Steuerzahlerin und den Steuerzahler abwickeln zu können. Erforderlich sind deutlich höhere

Eigenkapitalunterlegungen insbesondere für spekulative Geschäfte. Darüber hinaus sollten bestimmte Fremdkapitalanteile, wie z.B. Bankanleihen im Falle einer Insolvenzabwehr oder Abwicklung, in Mithaftung genommen werden, um eine Belastung der Steuerzahlerin und des Steuerzahlers zukünftig auszuschließen.

2. Finanzmarktaufsicht: Nicht wirklich scharf geschaltet

Die allgemeine Diskussion über das Versagen der Aufsichtsbehörden nach dem Ausbruch der Finanzkrise ist ein deutlicher Beleg für das Scheitern der neoliberalen Politik einer Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte. Die Aufsichtsbehörden sind nur so gut, wie ihre Kompetenzen und Personalausstattungen reichen. Beide Aspekte wurden mit der gesetzlichen Zulassung und Förderung von spekulativen „Finanzinnovationen“ bewusst vernachlässigt. Das ist brandgefährlich. Die EU-Kommission hat aus dieser offensichtlichen Erkenntnis die Schlussfolgerung gezogen, ein neues Europäisches System der Finanzaufsicht (European System of Financial Supervision ESFS) zu schaffen, das am 1. Januar 2011 seine Arbeit aufgenommen hat. Im Kern wurden drei neue europäische Aufsichtsbehörden geschaffen: die European Banking Authority (EBA) mit Sitz in London für die Bankenaufsicht, die European Supervisory Authority Insurance and Occupational Pensions (EIOPA) mit Sitz in Frankfurt am Main für das Versicherungsgewerbe und die betriebliche Altersvorsorge sowie die European Securities and Markets Authority (ESMA) mit Sitz in Paris für die Wertpapier- und Marktaufsicht. Dazu gehört ein gemeinsames Komitee (Joint Committee) unter Beteiligung der nationalen Aufsichtsbehörden. Daneben ist der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB) gebildet worden, der seinen Sitz bei der EZB in Frankfurt am Main hat und kein direkter Bestandteil des ESFS ist, aber mit diesem einen ständigen Informationsaustausch pflegen soll. Dieser ESRB soll systemische Risiken analysieren, um frühzeitig gegensteuern zu können und somit die Stabilität des Finanzsystems zu wahren.

Angesichts der institutionellen Schwächung der Finanzaufsicht durch die Politik der Liberalisierung und Deregulierung der Finanz-

märkte bis zum Ausbruch der Krise 2007/2008 ist die Schaffung neuer europäischer Aufsichtsbehörden als überfälliger und richtiger Schritt zur notwendigen Stärkung der Aufsicht zu bewerten. Allerdings sind diese europäischen Aufsichtsbehörden mit zu wenig Kompetenzen und deutlich zu wenig Personal ausgestattet und arbeiten noch zu sehr neben den nationalen Aufsichtsbehörden. Das bedeutet, dass dieses neue System der europäischen Finanzaufsicht bei weitem noch nicht richtig scharf geschaltet ist. Die Unklarheiten bei den Kompetenzen müssen beseitigt werden, und die grenzüberschreitende institutionelle Verzahnung der Aufsichtsarbeit muss dringend in Verbindung mit einer deutlich höheren Personalausstattung hergestellt werden, um die Chance zu haben, krisenvermeidend wirken zu können.

3. Bankenunion: Ablenkungsmanöver und Irrweg

Unter dem Titel „Bankenunion“ diskutierten die EU-Staats- und Regierungschefs 2012 die Notwendigkeit einer verschärften europäischen Bankenaufsicht – vier (!) Jahre nach der Pleite von Lehman Brothers. Diesen Ansatz könnte man ja noch verstehen, wenn damit die Beseitigung der dargestellten Schwachstellen in der europäischen Bankenaufsicht gemeint gewesen wäre. Aber weit gefehlt. Die deutsche Bundeskanzlerin forderte 2012, die europäische Bankenaufsicht der EZB zu übertragen, um die Forderung vieler anderer europäischer Länder nach einem für die jeweiligen Staaten auflagenfreien Zugang zu Stützungsgeldern für europäische Großbanken beim Rettungsfonds EFSF/ESM zu konterkarieren. Das im schwarz-gelben Koalitionsvertrag verankerte Ziel, die deutsche Bankenaufsicht aus der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) herauszubrechen und der Deutschen Bundesbank zu übertragen, hat die Bundesregierung wegen der vielen Nachteile richtigerweise fallen gelassen. Aber genau diesen Vorschlag hat sie für Europa gefordert – ein rein taktisches Manöver, das einem Zick-Zack-Kurs gleichkommt, denn das erst im Jahr 2011 neu begründete System der europäischen Finanzaufsicht (ESFS) wird dadurch auf den Kopf gestellt.

Die Übertragung der europäischen Bankenaufsicht auf die EZB ist aber seit Dezember 2012 beschlossene Sache. Dabei hat sie mehrere

Nachteile: Zum einen ist die EZB unabhängig, sodass die Bankenaufsicht politisch nicht mehr kontrolliert und damit keiner demokratischen Kontrolle mehr untergeordnet werden kann. Die Entscheidung z.B. über eine Schließung oder Stützung einer Bank liegt dann nicht mehr in der Entscheidungsmacht einer Regierung, die sich gegenüber den Wählerinnen und Wählern zu verantworten hat, sondern wird von den – auch von den Wählerinnen und Wählern unabhängigen – „Experten“ der EZB entschieden. Hinzu kommt eine Aufspaltung der Finanzaufsicht – das genaue Gegenteil einer notwendigen Integration. Die EZB ist ausschließlich für die 17 Euroländer zuständig. Es bedarf aber einer schlagkräftigen Aufsicht für die gesamte EU. Die EZB hat ausschließlich die Bankenaufsicht übertragen bekommen, nicht aber die Aufsicht über Versicherungen, Wertpapiermärkte oder Hedge Fonds. Gebraucht wird jedoch eine integrierte Finanzmarktaufsicht. Und schließlich ist die EZB personell hoffnungslos unterbesetzt und das Verhältnis zur bestehenden European Banking Authority (EBA) völlig ungeklärt. Im Ergebnis führen diese Nachteile zu einer Schwächung der europäischen Finanzaufsicht – ein Irrweg. Dies ist ganz im Sinne der global agierenden Großbanken, von denen man deshalb auch keinen Protest dazu gehört hat.

Auch die beiden weiteren Aspekte der von der EU geplanten Bankenunion – das einheitliche europäische Einlagensicherungssystem sowie der Fonds zur Abwicklung insolventer Banken – sind äußerst bedenklich. Das von der EU-Kommission geplante einheitliche europäische Einlagensicherungssystem ist geeignet, die in Deutschland bewährten Institutssicherungssysteme der Sparkassen und Genossenschaftsbanken zu demontieren – das ist schlecht für die Finanzmarktstabilität. Besonders kompliziert wird es mit dem geplanten europäischen Fonds zur Abwicklung insolvenzgefährdeter Banken. Am Beispiel Deutschland sieht man, dass mit einem solchen Fonds das Problem des „too big to fail“, das Problem der Belastung der Steuerzahlerin und des Steuerzahlers durch Rettungspakete keinesfalls gelöst werden kann. In Deutschland existiert ein solcher Fonds bereits seit 2011. Die Bundesregierung hatte mit Einnahmen von einer Milliarde Euro pro Jahr gerechnet. Zum Vergleich: Die Bankenrettungskosten belaufen sich

allein in Deutschland bis heute auf 300 Milliarden Euro – mit weiter steigender Tendenz. Und die eingespielte Summe im Jahr 2011 belief sich auf gerade einmal rund eine halbe Milliarde Euro (590 Millionen Euro) – das sind Peanuts im Vergleich zu den Krisenkosten. Mit einem solchen Fonds kann man jedenfalls die Krisenkosten nicht von der Steuerzahlerin und vom Steuerzahler fern halten. Das weiß auch die Bundesregierung. Die Tatsache, dass sie Anfang dieses Jahres den deutschen Bankenrettungsfonds SoFFin wieder mit bis zu 480 Milliarden Euro für ein Jahr aufgespannt hat, zeigt, dass sie selbst ihren neuen Mechanismus der Bankenabwicklung aus dem Restrukturierungsgesetz für untauglich hält. Die Bankenkrise ist also längst nicht ausgestanden. Letztlich geht es auch um den Umgang mit den Bad Banks.

Das von der EU-Kommission propagierte Ziel, den Teufelskreis von Bankenrettung und erhöhter Staatsverschuldung zu durchbrechen, ist absolut richtig, ja sogar von herausragender Bedeutung. Aber mit den Maßnahmen der so genannten Bankenunion ist dieses Ziel keineswegs zu erreichen. Im Gegenteil: Sogar Stabilisierendes wie die genossenschaftlichen und sparkassenspezifischen Sicherungssysteme ist gefährdet. Wie aber sollte eine Bankenunion mit dem Ziel, mehr Finanzmarktstabilität zu schaffen, aussehen? Wie kann der Teufelskreislauf aus Bankenrettung und erhöhter Staatsverschuldung konsequent durchbrochen werden? Dazu müssen einerseits die Staatsfinanzierungen vom Geschäftsbankensystem entkoppelt und andererseits die Banken in ihrer Größe und Vernetzung auf ein systemverträgliches Maß reguliert werden. Reine Spekulationsgeschäfte müssen deshalb unterbunden werden. Dazu gehört es, den Teil des rein spekulativen Investmentbankings zunächst organisatorisch vom realen Bankgeschäft abzutrennen, um dann in einem überschaubaren Zeitrahmen die Spekulationsgeschäfte durch entsprechende Finanzproduktverbote möglichst auf Null zu schrumpfen. Eine solche Bankenunion ist aber in der neoliberalen Ideologie der Regierenden nicht vorgesehen.

4. Regulierung von Finanzprodukten: Außer Spesen nichts gewesen

Der Handel mit Derivaten und komplex strukturierten Finanzprodukten auf der Basis von verbrieften Kreditforderungen war eine we-

sentliche Ursache für den Ausbruch der Finanzmarktkrise 2007/2008. Mit diesen „Finanzinnovationen“ entkoppelten sich die Finanzmärkte von der Realwirtschaft. Diese Produkte bzw. Finanzgeschäfte basieren kaum noch auf der realen Produktion von Waren und Dienstleistungen. Insofern wurden hochspekulative Finanzprodukte entwickelt, die nichts anderes als reine Wetten im Finanzsystem waren bzw. sind. Damit „erwirtschafteten“ die Finanzmarktakteure wie Banken, Hedge Fonds oder auch Ratingagenturen maximale Renditen von 25 Prozent und mehr, bis das System kollabierte und die Wirtschaft an den Rand des Abgrundes geriet. Somit drängt sich die Frage auf, welche Finanzprodukte die Volkswirtschaft tatsächlich benötigt und welche sie nicht braucht bzw. welche ihr sogar erheblichen Schaden zufügen können. Dieser zentralen Frage für das Krisenmanagement und mehr noch für die Krisenprävention wird jedoch seitens der Regierungen und der EU-Kommission kaum nachgegangen. Mit dieser Frage ist verbunden, das Banken- und Finanzsystem regulatorisch wieder so auszurichten, dass es eine unterstützende und nützliche Funktion für die Volkswirtschaft wahrnimmt und seine zerstörerische Wirkung verliert. Das Ende 2011 vom EU-Parlament beschlossene Verbot von Kreditausfallversicherungen („CDS-Wetten“) ohne zugrunde liegende Anleihe sowie die Einschränkung ungedeckter Leerverkäufe von Aktien gehen in die richtige Richtung. Dies aber ist lediglich wie ein Tropfen auf einem heißen Stein. Es gibt eine Vielzahl rein spekulativer, von der Realwirtschaft losgelöster Produkte, die weiterhin mit steigendem Volumen gehandelt werden und die Realwirtschaft gefährden. Deshalb müssen weitere rein spekulative Finanzprodukte nach entsprechender Überprüfung verboten werden, um Stabilität zu erreichen. Diese Aufgabe muss auf einen mit entsprechenden Kompetenzen auszustattenden Finanz-TÜV übertragen werden, der ähnlich wie bei der Arzneimittelzulassung die Finanzprodukte auf ihre Verträglichkeit bzw. Nützlichkeit für die Produktionswirtschaft überprüft, bevor sie zum Handel zugelassen werden. Daran ist aber überhaupt nicht gedacht. Die EU-Kommission bleibt einmal mehr nach einem Trippelschritt stehen.

5. Hochfrequenzhandel: Schwach reguliert, aber hochgefährlich und unnötig

Der Hochfrequenzhandel ist eine spezielle Handelsform, die über Computer erfolgt, welche nach bestimmten Algorithmen automatisch Käufe und Verkäufe in Millisekunden ausführen. Preisschwankungen werden damit ausgenutzt. Zusätzlich werden Preise gezielt beeinflusst. Die Erlöse pro Transaktion aus den einzelnen Geschäften sind zwar eher gering, aber über die Masse dieser blitzschnellen Geschäfte summieren sie sich zu großen Erträgen. Der Hochfrequenzhandel ist eine besondere Durchführungsform von Finanzgeschäften, die jedoch großen Schaden verursachen kann. So hat die Aktienhandelsgruppe Knight Capital im August 2012 an der New York Stock Exchange aufgrund eines Softwarefehlers in 45 Minuten 440 Millionen US-Dollar verloren und damit erhebliche Turbulenzen an den Finanzmärkten ausgelöst. Die Gesetzgeber in Europa und Deutschland sind alarmiert und widmen sich dem Thema. Das EU-Parlament hat im Oktober 2012 in der MIFID II – einer Richtlinie zur Regulierung von Wertpapierdienstleistungen, die im Jahr 2014 in Kraft treten wird – geregelt, dass alle Wertpapierorders mindestens eine halbe Sekunde gehalten werden müssen und in dieser Zeit weder verändert noch storniert werden dürfen. Der Hochgeschwindigkeitshandel soll also verlangsamt werden. Ebenfalls im Herbst 2012 hat die deutsche Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur „Vermeidung von Gefahren und Missbräuchen im Hochfrequenzhandel“ verabschiedet und in die parlamentarischen Beratungen gegeben. Danach sollen Hochfrequenzhändler unter die Aufsicht der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) gestellt werden, eine Zulassung beantragen und die Algorithmen ihrer Software sowie ihre Wartung und Überprüfung offen legen müssen. Zudem sollen die Börsen bei auffälligen Kurschwankungen den Handel kurzzeitig aussetzen können. Mit diesem Gesetzentwurf soll der Hochfrequenzhandel transparent gemacht werden. Transparenz und Verlangsamung werden aber die immensen Risiken, die von ihm ausgehen, nicht eindämmen oder gar beseitigen. Da der Hochfrequenzhandel in seiner spezifischen Form volkswirtschaftlich nicht notwendig oder gar nützlich ist, sondern im Gegenteil die

Wirtschaft hohen Risiken aussetzt, ist diese Handelsform im Interesse der Stabilität schlicht zu verbieten. Für die Wirtschaft würden keinerlei Nachteile entstehen. Die dann noch verbleibenden Finanzgeschäfte sollten mit einer Finanztransaktionssteuer bedacht werden.

6. Regulierung des Handels mit OTC-Derivaten:

Viel zu kurz gegriffen

Der Handel mit „Over the counter“-Derivaten (OTC) verläuft – vorbei an den Börsen – ausschließlich im Interbankenhandel. Dabei bleiben die enormen Risiken völlig intransparent. Im Jahr 2012 hat die EU deshalb eine Verordnung zur Regulierung des Handels mit OTC-Derivaten erlassen. Dabei steht die Schaffung einer Clearingpflicht für standardisierte OTC-Derivate im Mittelpunkt. Derivate sind nun nicht mehr allein zwischen den Banken zu handeln, sondern es werden so genannte zentrale Gegenparteien (Central Counterparties, CCP) zwischengeschaltet, bei denen die handelnden Institute Sicherheiten hinterlegen müssen. Mit dieser unmittelbar geltenden EU-Verordnung soll mehr Transparenz und mehr Sicherheit in den Finanzmärkten geschaffen werden. Der Handel von OTC-Derivaten ist zusätzlich einem Transaktionsregister zu melden, das von der European Securities and Markets Authority (ESMA) beaufsichtigt wird. Allerdings sind längst nicht alle Derivate clearingpflichtig, sodass auch künftig ein großer Teil des Derivatehandels direkt zwischen den Banken abgewickelt wird. Der weltweite Derivatehandel ist aufgrund seines weitgehend spekulativen Charakters eine wesentliche Krisenursache. Unter diesem Gesichtspunkt geht die EU-Verordnung zwar in eine richtige Richtung, greift aber viel zu kurz, um zukünftigen Finanzkrisen vorzubeugen.

7. Eindämmung von Bonuszahlungen:

Regeln mit bescheidener Wirkung

Nachdem extreme Boni zu höchsten Risiken – ohne Rücksicht auf Verluste – bei Finanzgeschäften reizten, beschloss das EU-Parlament auf Vorlage der EU-Kommission im Juli 2010 Regularien zur Begrenzung von Bonuszahlungen für Bankerinnen und Banker: 60 Prozent der Boni dürfen sofort ausbezahlt werden, davon die Hälfte in bar, die

andere Hälfte in Aktien oder Optionsscheinen. Die übrigen 40 Prozent werden für drei bis fünf Jahre zurückbehalten und können bei Verlusten gekürzt werden. Das war sicher ein Trippelschritt in die richtige Richtung, aber auch hierbei wurde nur äußerst halbherzig vorgegangen. Die EU-Kommission und die EU-Finanzministerinnen und -minister haben es abgelehnt, den Vorschlag des Wirtschaftsausschusses des EU-Parlaments zu übernehmen, die Höhe der Boni tatsächlich auf ein Verhältnis von 1:1 zu den Fixbezügen zu begrenzen.

Auch das deutsche Vorstandsvergütungsgesetz (VorstAG), das seit 2009 in Kraft ist, führt nicht zu einer tatsächlichen Begrenzung der Vorstandsbezüge, weil es im Kern nur allgemeine Regeln beinhaltet. So muss der Aufsichtsrat ein „angemessenes, langfristig ausgerichtetes Vergütungssystem“ beschließen, und es sollen „die Gesamtbezüge in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben und Leistungen des Vorstandsmitglieds sowie zur Lage der Gesellschaft“ stehen. Eigentlich sind dies Selbstverständlichkeiten. Und so können diese allgemeinen Beschreibungen im Gesetz auch nur als politische Ohrfeige für die Präsidialausschüsse der Aufsichtsräte gelten, die für die bisherigen Vorstandsvergütungssysteme verantwortlich sind. Wirklich Abhilfe schaffen kann das Gesetz jedenfalls nicht. An dieser Stelle wird von den schwarz-roten Machern dieses Gesetzes hervorgehoben, dass eine Eindämmung der Bezüge gelingen kann, weil jetzt das gesamte Aufsichtsratsplenum über das Vergütungssystem zu entscheiden hat. Wenn mit diesem Hinweis vor allem auf die Arbeitnehmerbank gesetzt wird, muss man jedoch einen wesentlichen Schritt weiter gehen und das Doppelstimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden abschaffen. So konsequent will man dann aber auch wieder nicht sein. Die deutschen und europäischen Banken reagierten jedenfalls gelassen auf die neuen Bestimmungen. Wegen der gestaffelten Auszahlungen der Boni wurden die Festbezüge in der Regel erhöht. Die Vergütungssysteme sind insgesamt betrachtet noch komplexer und damit undurchsichtiger geworden. Nach wie vor besteht die Möglichkeit, mit dem Bonus ein Vielfaches der Festvergütung zu „verdienen“. So ist es weiterhin möglich, wie der damalige Deutsche Bank-Vorstand Josef Ackermann zuletzt vor der Krise, bei einer jährlichen Festvergütung von einer Million Euro durch Boni auf

Gesamtbezüge von mehr als zehn Millionen Euro zu kommen. Gesetze mit echten Kappungen bzw. Begrenzungen sehen anders aus.

8. Verbraucherschutz:

Ursachen von Falschberatungen werden nicht beseitigt

Auf europäischer Ebene ist beim Verbraucherschutz bisher im Wesentlichen die Einlagensicherung im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher harmonisiert worden. Mindestens 100.000 Euro Einlagen pro Bürgerin und Bürger sind in den EU-Ländern abgesichert. In vielen Ländern ist die EU-Regelung eine Verbesserung. In mehreren Ländern, darunter auch Deutschland, sind die Einlagensicherungssysteme auf deutlich höherem Niveau geregelt. Einen zusätzlichen Verbraucherschutz soll jedoch das deutsche Anlegerschutzgesetz schaffen, in dem die Banken verpflichtet werden, nicht gegen das Interesse der Kundinnen und Kunden zu beraten, und in dem zusätzliche Aufsichtskompetenzen für die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) geschaffen wurden. So führt neuerdings die BaFin eine Beraterkartei, in der Kundenbeschwerden bei Falschberatung eingetragen und von der BaFin überprüft werden. Sollte sich tatsächlich eine Falschberatung herausstellen, so werden allerdings nicht die Verantwortlichen für das Vertriebssystem der Bank zur Verantwortung gezogen, sondern die Beschäftigten, die mit Strafen, die von Geldbußen bis hin zu einem zweijährigen Tätigkeitsverbot reichen, sanktioniert werden können. Diese Sanktionierung ist eine krasse Fehlkonstruktion des Gesetzgebers, weil die wesentliche Ursache für Falschberatung, nämlich das Vertriebssystem, d.h. der Vertriebsdruck zur Renditemaximierung, nicht verändert wird.

Die bestraften Beschäftigten werden notfalls ausgetauscht, und es werden andere an ihre Stelle platziert, ohne das System auf echte Kundenorientierung umstellen zu müssen. Das Gesetz führt also keineswegs zu mehr Verbraucherschutz, sondern nur zu großen Unsicherheiten bei den unter Vertriebsdruck gesetzten Bankberaterinnen und Bankberatern. Der Bundesregierung war es offenkundig wichtiger, mit dem Anlegerschutzgesetz Aktionismus zu demonstrieren, als die tatsächlichen Ursachen für Falschberatungen zu beseitigen.

7.5 Alternative: neue Finanzmarktarchitektur statt halbherzige Regulierung

Zwingend erforderlich ist ein ursachengerechtes Konzept zur Regulierung der Finanzmärkte, das vier wesentliche Ziele haben muss: Erstens müssen die Regulierungen dazu führen, dass zukünftig Finanzmarktkrisen in der aktuellen, für die Gesamtwirtschaft heftigen Dimension ausgeschlossen sind. Damit verbunden müssen zweitens die gewaltigen Mengen an Spekulationsgeldern in reale Investitionen der Volkswirtschaft umgelenkt werden. Drittens müssen die Regulierungen dazu führen, dass das Finanzsystem wieder eine dienende, d.h. rein unterstützende Funktion für die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft wahrnimmt. Und viertens muss die Abhängigkeit der Staaten bzw. der Zivilgesellschaft von den Finanzmärkten durchbrochen werden. Die bisher konzeptionslosen Regulierungen werden diesen Zielsetzungen keineswegs gerecht. Wir befinden uns nach wie vor in einer tiefen Systemkrise, die nur mit einer völlig neuen Ordnung der Finanzmärkte überwunden werden kann. Eine neue Finanzmarktarchitektur ist zwingend notwendig.

Stützpfeiler dieser neuen Finanzmarktarchitektur wären vor allem starke Regulierungen, die die EU-Kommission und die Bundesregierung bisher – bewusst – unterlassen haben:

- Ein Finanz-TÜV muss geschaffen werden, der Finanzmarktakteure und insbesondere Finanzprodukte auf ihre Nützlichkeit überprüft und für die Volkswirtschaft schädliche spekulative Finanzprodukte verbietet. Damit würde die bisherige krisenauslösende Logik, dass alle „Finanzinnovationen“ erlaubt sind, grundsätzlich umgekehrt werden. Bei „Finanzinnovationen“ muss vor ihrer Einführung nachgewiesen und überprüft werden, dass sie der Realwirtschaft nützen.
- Das rein spekulative Investmentbanking ist organisatorisch vom realen Bankgeschäft zu trennen, um zunächst das für die Volkswirtschaft schädliche vom nützlichen Bankgeschäft abzuspalten. In einem überschaubaren Prozess mithilfe des Finanz-TÜVs muss dann das spekulative Investmentbanking möglichst auf Null ge-

schrumpft werden. Das hilft, das Problem des „too big to fail“ zu lösen, und sorgt für wesentlich mehr Stabilität, weil die Dimension der für die Wirtschaft schädlichen Spekulationsgeschäfte drastisch heruntergefahren wird.

- Zwingend erforderlich ist eine Regulierung der Hedge Fonds und weiterer Schatteninstitute wie Geldmarktfonds u.ä. Völlig unbeobachtet und unkontrolliert baut sich erneut im Finanzsystem – insbesondere bei den Hedge Fonds – ein riesiges Spekulationskarussell auf. Eine erneute Finanzmarktkrise zeichnet sich, aus diesem Bereich kommend, ab. Es ist völlig unverständlich, warum die Politik sich einerseits mit Regulierungsaktivismus selbst auf die Schulter klopft, andererseits aber einen wesentlichen Teil der Finanzmärkte im Dunkeln lässt.
- Die Einführung der Finanztransaktionssteuer ist überfällig. Sie dämmt die Spekulationsgeschäfte ein und bringt unverzichtbare Einnahmen, die für die Begleichung der immensen Krisenkosten genutzt werden können.
- Die Macht der Ratingagenturen ist zu beseitigen. Zum einen sollte das weltweite Oligopol dieser in Interessenkonflikten zwischen Beratung und Bewertung agierenden Agenturen durch die Gründung einer unabhängigen öffentlichen Ratingagentur in Europa aufgebrochen werden. Zum anderen – noch wichtiger – sollte jeder Bezug zu Ratings in Gesetzen, Verordnungen und Regelwerken gestrichen oder in unverbindliche Empfehlungen umgewandelt werden, um automatische, prozyklisch negative Konsequenzen aus Ratings abzuschaffen. Damit wären die Ratings tatsächlich nur noch Meinungsäußerungen – wie von dieser Branche behauptet –, die keine zwingenden Handlungen bewirken.
- Zusätzlich bedarf es der Ausgabe von gemeinsamen Euro-Bonds, um die Zinslasten der Länder zu senken. Es ist im Krisenmanagement absolut kontraproduktiv, wenn höher verschuldete Länder wie z.B. die südeuropäischen Staaten sehr hohe Zinsen zahlen müssen und weniger hoch verschuldete Staaten wie Deutschland davon durch niedrigste Zinssätze bis hin zu Negativzinsen für Anleger profitieren. Vergemeinschaftet wird der Prozess der Schuldenauf-

nahme; für die Zins- und Tilgungszahlungen bleiben die einzelnen Staaten selbst zuständig.

Neben diese Stützpfeiler einer neuen Finanzmarkarchitektur müssen weitere Maßnahmen treten, die – wie oben ausgeführt – den unnützen Hochfrequenzhandel untersagen, den Interbankenhandel mit OTC-Derivaten komplett obligatorisch über die Börsen transparent machen, die Eigenkapitalvorschriften noch stärker regulieren, die europäische Finanzmarktaufsicht wirklich stärken, deutlich wirksame Regeln für die Begrenzung von Vorstandsbezügen und Bonuszahlungen schaffen und eine echte verbraucherorientierte Vertriebsorganisation garantieren, die den Vertriebsdruck für die Beschäftigten in den Banken abstellt.

Literatur

Deutsche Bundesbank (2012): Monatsbericht September 2012.

Dieckmann, Norbert (2012): Die Entwicklung der deutschen Landesbanken, o.O. (Books on Demand).

Holst, Elke/Schimeta, Julia (2012): An den Frauen vorbei. Frauenanteil in Spitzengremien des Finanzsektors stagniert, in: DIW-Wochenbericht 3/2012.

8 Sozial-ökologische Entwicklung statt Wachstumsmythos

Fragen des Wachstums gehören seit mehreren Jahrzehnten zu den zentralen Problemen der Wirtschaftstheorie und der Wirtschaftspolitik. Für die jüngste Zeit ist es charakteristisch, dass die Wachstumseuphorie, der Glaube, durch ein rasches Wachstum könnten die Probleme der Massenarbeitslosigkeit, der hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte, zunehmender Armut u.a. gelöst werden, tief erschüttert ist. Im Unterschied zu den ersten Nachkriegsjahrzehnten kommen die durch das Wachstum geschaffenen Möglichkeiten bei vielen Menschen nicht mehr an. Die veränderten Bedingungen im globalen Finanzmarktkapitalismus und die neuen umweltpolitischen Herausforderungen machen deutlich, dass ein grundlegendes Umdenken in Bezug auf die Probleme des Wachstums sowie eine andere Wachstumspolitik auf der Tagesordnung stehen. Über ihren Inhalt und die Art und Weise ihrer Durchsetzung gibt es zwischen alternativer Wirtschaftspolitik und dem neoliberalen Mainstream grundlegend unterschiedliche Konzepte. Aber auch unter den Vertreterinnen und Vertretern einer alternativen Wirtschaftspolitik gibt es Meinungsverschiedenheiten über damit verbundenen Probleme, die im Prozess der weiteren Arbeit noch tiefergehend untersucht und erörtert werden müssten. Dabei geht es insbesondere um Fragen einer aussagekräftigen Bestimmung des realen Wirtschaftswachstums, das mit dem bisher zugrunde liegenden Indikator – dem Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts – nur unzureichend erfasst wird, um die neuen und größeren Herausforderungen, die sich aus der Umweltkrise ergeben, sowie um weitgehende Veränderungen bei der Bestimmung des Wohlstands und seiner Entwicklung sowie um die sich daraus ergebenden Konsequenzen für das Wachstum.

8.1 Ausgangspunkte

Probleme des Wachstums haben zu fast allen Zeiten der Entwicklung der ökonomischen Theorie und der Wirtschaftspolitik eine wichtige Rolle gespielt. Dabei standen in den verschiedenen Phasen der Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft unterschiedliche Fragen im Vordergrund. Längere Zeit galten Wachstum, technischer Fortschritt und Innovationen schlechthin als Synonyme für den gesellschaftlichen Fortschritt, darunter als Grundlage für die Verbesserung der Lebenslage der Menschen, für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und für die Verbesserung der Staatsfinanzen durch höhere Steuereinnahmen.

Ökonomische Wachstumstheorien haben sich überwiegend darauf konzentriert, zu zeigen, wie ein möglichst hohes Wachstum zu erreichen ist. Seit einiger Zeit – beginnend etwa in den 1970er Jahren – nehmen die Zweifel an der Wachstumseuphorie bzw. -gläubigkeit zu (vgl. Reuter 1998). Insbesondere im Zusammenhang mit dem ersten Bericht des Club of Rome („Die Grenzen des Wachstums“, Meadows u.a. 1972) gewannen kritische Analysen und Bewertungen des Wachstums an Bedeutung. In den Vordergrund traten vor allem Fragen der ökologischen Grenzen für das weitere Wirtschaftswachstum, die aus der ökologischen Tragfähigkeit der Erde abgeleitet wurden – zunächst vor allem hinsichtlich der verfügbaren natürlichen Ressourcen, dann aber verstärkt auch hinsichtlich der Aufnahmefähigkeit der Umwelt für Schadstoffe aus Produktion und Konsumtion (so genannte Senkenproblematik). Es wurde zunehmend deutlich, dass unbegrenztes Wachstum zu einer gefährlichen Bedrohung der Zukunft der menschlichen Gesellschaft wird und dass das Wachstumsmodell der kapitalistischen Industriestaaten nicht mehr fortgesetzt werden kann. Die einseitige, nicht zukunftsfähige Orientierung auf ein hohes Wachstum war auch typisch für die zentral geplante Wirtschaftsentwicklung in den staatssozialistischen Ländern.

In den Fokus kritischer Wirtschafts-, Sozial- und Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler traten in jüngster Zeit verstärkt Untersuchungen zu den sozialen Problemen und den widersprüchlichen

Wirkungen eines Wachstums, das vom Profitstreben und von unregulierten Märkten bestimmt wird. Nach den Nachkriegsjahrzehnten mit einer starken Zunahme der Masseneinkommen und des Massenkonsums (bis Mitte/Ende der 1960er Jahre) nahmen in den kapitalistischen Industriestaaten trotz des Wachstums die Armutstendenzen und die Arbeitslosigkeit zu. Eine anwachsende Ungleichheit in der Einkommens- und Vermögensverteilung wurde zu einem bestimmenden Merkmal der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. In Deutschland stagnierten in den letzten Jahrzehnten die Reallöhne oder gingen sogar zurück, die Massenarbeitslosigkeit verharrte auf einem hohen Niveau, und der Sozialstaat wurde zunehmend ausgehöhlt. All das macht deutlich, dass die durch das Wachstum geschaffenen Möglichkeiten bei vielen Menschen nicht mehr ankamen.

Aus all dem folgt, dass ein grundlegendes Umdenken in Bezug auf die Probleme des Wachstums und eine andere Politik, die die veränderten Bedingungen im globalen Finanzmarktkapitalismus und die neuen umweltpolitischen Herausforderungen berücksichtigt, auf der Tagesordnung steht und dort eine hohe Dringlichkeit hat. Um die hiermit verbundene Fragen rational zu diskutieren, ist es zweckmäßig, die Bedingungen und Faktoren des Wirtschaftswachstums, d.h. die Entwicklungsmöglichkeiten bzw. -pfade der Produktion, Verteilung und Verwendung einer größeren Wirtschaftsleistung, systematisch zu betrachten (vgl. hierzu den folgenden Kasten).

Wachstum

Die Wirtschaftsleistung eines Landes oder einer anderen territorialen Einheit in einer bestimmten Zeit – in der Regel ein Jahr – kann zunächst als Produkt aus dem Arbeitsvolumen (Erwerbstätigenzahl mal durchschnittliche Arbeitszeit pro Erwerbstätigen) und der Arbeitsproduktivität (Wertschöpfung, ausgedrückt im BIP, je Erwerbstätigenstunde) bestimmt werden. Allgemein wird diese Wirtschaftsleistung als Bruttoinlandsprodukt berechnet

und ausgewiesen. Ein wachsendes BIP ist dann zu verzeichnen, wenn dieses Produkt aus Arbeitsvolumen und Arbeitsproduktivität zunimmt. Auf Probleme bei der Berechnung des BIP und seiner Nutzung als Indikator der Wirtschaftsleistung und ihres Wachstums wird im Abschnitt 2 noch näher eingegangen.

Die Arbeitsproduktivität wird vor allem gesteigert durch: 1. technische und organisatorische Neuerungen (vor allem über Ausrüstungsinvestitionen und Modernisierungsmaßnahmen, bessere Werkstoffe und eine rationellere Betriebs-, Produktions- und Arbeitsorganisation); 2. Erzeugnisinnovationen und eine Qualitätsverbesserung der Produkte und Leistungen sowie Strukturveränderungen zugunsten höher veredelter Erzeugnisse und Leistungen; 3. eine Verbesserung der Qualifikation und Arbeitsfertigkeiten der Arbeitskräfte (darunter auch der Ingenieurinnen und Ingenieure, Technikerinnen und Techniker sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler) sowie eine Erhöhung ihrer Motivation für gute Arbeitsleistungen; 4. eine Arbeitsintensivierung (höhere physische und psychische Arbeitsbelastung bzw. zunehmender Stress sowie weniger und kürzere Pausen). Als ein weiterer Faktor, der die Arbeitsproduktivität bestimmt, müssten 5. die Naturverhältnisse und ihre Veränderung angesehen werden. Sie spielen insbesondere bei der Gewinnung von Energie und Rohstoffen sowie in der Agrikultur eine entscheidende Rolle. Infolge der natürlichen Begrenzungen reichhaltiger und günstig zugänglicher Energie- und Rohstoffvorkommen sowie fruchtbarer Ackerflächen sind hier unter sonst gleichbleibenden Bedingungen langfristig Tendenzen höherer Arbeitsaufwände je nutzbarem Rohstoff-, Energie- und Nahrungsgüteräquivalent, d.h. sinkender Produktivität, vorherrschend.

Das zukünftige Wachstum wird in steigendem Maße von den Erfordernissen der nachhaltigen Erhaltung und gezielten Verbesserung der natürlichen Umweltverhältnisse bestimmt. Dies ergibt sich vor allem auch aus den Interessen der nachfolgenden

Generationen. Um diesen Erfordernissen der natürlichen Umwelt Rechnung zu tragen, gibt es zwei grundlegende Wege.

Der erste besteht darin, die bisher dominierende Orientierung auf ein hohes Wachstumstempo vor allem in den Industrieländern nicht länger fortzusetzen. Über die Konsequenzen, die aus den Umweltbedingungen für das Wachstum abzuleiten sind, gibt es schon länger einen teilweise sehr heftigen Meinungsstreit. Die Auffassungen haben eine sehr große Spannweite: Sie reichen vom Streben nach weiterhin hohem Wachstum bis zu Forderungen nach einem Wachstumsverzicht und einer Schrumpfung der Wirtschaftsleistung. Reale Wege zur Verringerung des Wachstumsdrucks bei gleichzeitiger Erweiterung des Angebots von Arbeitsplätzen auf dem Weg zu einer Vollbeschäftigung bestehen in der Verknappung des Arbeitsangebotsvolumens durch Arbeitszeitverkürzungen aller Art und in der Verringerung der Arbeitsintensität. Einige hiermit verbundene Probleme und Konsequenzen werden in den Abschnitten 8.3 und 8.4 behandelt. Wege zur Sicherung des Wohlstands bei geringem oder ausbleibendem Wachstum werden im Abschnitt 8.5 untersucht.

Der zweite Weg besteht in all den Möglichkeiten, die mit ressourcensparenden technischen und ökonomischen Erneuerungen verbunden sind und in ihrer Gesamtheit zu einer Effizienzrevolution führen. Man spricht hier von einer Senkung des spezifischen Ressourcenverbrauchs um den Faktor 4 oder 5 oder sogar noch höher. Es muss damit auch erreicht werden, dass im Unterschied zur bisherigen Entwicklung ein effizienter Umgang mit Ressourcen – insbesondere die Einsparung an Energie und Rohstoffen sowie die Senkung der Schadstoffemission – wesentlich schneller als die Steigerung der Arbeitsproduktivität gelingt.

All dies wird jedoch nicht ausreichen. Insbesondere angesichts der hohen Nord-Süd-Kluft, der Zunahme der Weltbevölkerung sowie der Notwendigkeit, weltweit nicht nur eine

absolute Steigerung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen zu verhindern, sondern eine beträchtliche absolute Reduzierung zu erreichen, bedarf es weiterer Handlungsfelder besonders in den Industrieländern. Hier soll nur die so genannte Suffizienzrevolution erwähnt werden. Sie betrifft insbesondere zwei Bereiche: die Veränderung des Lebensstils (Beispiele: öffentlicher Verkehr und Fahrrad statt Auto, weniger Urlaubsreisen in entfernte Länder) sowie noch weiter gefasst die Veränderung der gesamten Konsumtions- und damit auch Produktionsstruktur zugunsten personalintensiver Dienstleistungen (insbesondere hochwertiger Dienstleistungen) und durch eine Erhöhung der Lebensdauer und Reparaturfreundlichkeit der Konsumgüter. Hierin wird deutlich, dass der notwendige sozial-ökologische Umbau immer auch ein sehr umfassender und widersprüchlicher kultureller Prozess ist. All diese Probleme unterstreichen die Notwendigkeit, bei der Analyse und Bewertung von Wachstumsprozessen zwischen kurzfristigen Veränderungen der jährlichen Wachstumsraten im Konjunktur- bzw. Krisenzyklus und den langfristigen Wachstumstrends zu unterscheiden. (Die Beziehungen zwischen Wachstum und Umwelt werden im Abschnitt 8.4 behandelt.)

Anfang 2011 wurde vom Bundestag die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ eingesetzt. Sie erhielt die Aufgabe, auf diesem für die weitere gesellschaftliche Entwicklung entscheidenden Feld wichtige Zusammenhänge und Prozesse zu analysieren, zu bewerten und daraus politische Schlussfolgerungen sowie konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten. In der Kommission wurden für eine zielorientierte Arbeit zur Erfüllung des Auftrags mehrere Projektgruppen gebildet. Für die Projektgruppe 1, die den Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft zum Gegenstand hat, liegt außer dem Mehrheitsbericht der

Koalitionsparteien auch ein Sondervotum der drei Oppositionsparteien, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE, als Gegengutachten zum Mehrheitsbericht vor. Da darin die Grundprobleme und auch die aktuellen Fragen des Wachstums am Anfang des 21. Jahrhunderts weitgehend in Übereinstimmung mit den Vorstellungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* behandelt werden, wird im Folgenden auf die in diesem Oppositionsvotum enthaltenen Erkenntnisse und Positionen zurückgegriffen.

Der Bericht der Koalitionsfraktion für die Projektgruppe 1, die den Auftrag hatte, die grundlegenden Zusammenhänge des Wachstums zu untersuchen und daraus Schlussfolgerungen abzuleiten, beharrt dagegen im Wesentlichen auf den alten marktwirtschaftlichen Dogmen und bleibt eine Antwort auf die Probleme schuldig, die mit der Fortführung des bisherigen Wirtschaftswachstums und der Umweltkrise verbunden sind. Zu den Ergebnissen dieses Berichts heißt es in einem Kommentar der gewiss nicht als Unterstützerin alternativer Vorstellungen verdächtigen *Wirtschaftswoche*: „[Dieses] Werk von mehr als 100 Seiten, das eigentlich ein Anstoß zum Denken und Handeln sein sollte, atmet auf jeder der schwer zu lesenden Seiten den Geist – oder besser die Geistlosigkeit – eines dienstbeflissen zusammenrecherchierten Referentenentwurfs. [...] Wachstum ist für die Autoren dieses Berichts entweder ein unhinterfragtes Ziel oder wird als Bedingung jeglichen politischen Erfolges betrachtet. Was ist, wenn es ausbleibt? Paqué und Carstensen haben offenbar beschlossen, dass diese Frage ein Tabu sein soll.“ (Knauß 2013)

Zu den anderen Projektgruppen liegen inzwischen auch die Abschlussberichte vor, die zu einer Reihe wichtiger Fragen abweichende Sondervoten enthalten. So wird beispielsweise in den Schlussfolgerungen zur Finanzpolitik im Mehrheitsbericht der Schwerpunkt auf das Sparen gelegt, während das Oppositionsvotum die Erhöhung der Einnahmen des Staates durch eine andere Steuerpolitik in den Vordergrund stellt. Auch nach Vorliegen aller Abschlussberichte bestätigt sich die Kritik der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* an der Tätigkeit der vom Bundestag eingesetzten Kommission: Im Mehrheitsbericht werden für eine nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung ent-

scheidende Probleme und Zusammenhänge von Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität gar nicht, unzureichend und zum Teil auch falsch beantwortet.

Im alternativen Wachstumsdiskurs zeichnen sich drei verschiedene Diskussionsstränge ab, die ungeachtet wichtiger Gemeinsamkeiten zu unterschiedlichen Bewertungen der ökonomischen Entwicklung in Deutschland und den anderen kapitalistischen Ländern, zu unterschiedlichen Schwerpunkten in der Wachstumsdiskussion (und auch zu unterschiedlichen Konsequenzen für das Wachstum selbst) sowie dementsprechend zu unterschiedlichen Forderungen an die Politik kommen.

Im ersten Strang wird der Schwerpunkt auf die Förderung der Wachstumskräfte gelegt. Dies wird vor allem abgeleitet aus der schon länger anhaltenden Wachstumsschwäche und den Stagnationstendenzen, der Verschlechterung der sozialen Sicherheit, der zunehmenden Ungleichheit in der Verteilung, der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit sowie aus den völlig ungenügenden öffentlichen Investitionen zur Entwicklung der Infrastruktur und zur Erhaltung der Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Hier steht die Forderung im Vordergrund, insbesondere durch eine nachfrageorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Stärkung des Binnenmarkts – produktivitätsorientierte Lohnerhöhung, Einführung von Mindestlöhnen, soziale Standards sichernde Sozialleistungen u.a. – die Wachstumskräfte zu stimulieren und wieder höhere Zuwachsraten des BIP zu erreichen. Damit sollen auch die Beschäftigungsmöglichkeiten erweitert und die öffentlichen Haushalte stabilisiert werden.

Ein zweiter Strang, bei dem ebenfalls die Notwendigkeit der Sicherung eines stabilen Wirtschaftswachstums betont wird, beruht auf einem anderen Begründungszusammenhang. Er geht insbesondere davon aus, dass der sozial-ökologische Umbauprozess sowohl erhebliche Anforderungen an das Wachstum stellt als auch beträchtliche Wachstumseffekte hervorruft. Dabei steht nicht das Wachstum an sich im Mittelpunkt, sondern die Befriedigung gesellschaftlicher Bedarfe. Es wird davon ausgegangen, dass mehr öffentliche Beschäftigung und Investitionen in den ökologischen Umbau – öffentliche Verkehrssysteme,

nachhaltige Energieversorgung, ökologische Gebäudesanierung, Steigerung der Ressourceneffizienz über alle Produktionssysteme – zu erheblichen Beschäftigungs- und Wachstumseffekten führen. Auch wenn ökologisch schädliche Produktionen dabei zurückgefahren werden, dürfte diese Entwicklung per Saldo über einen längeren Zeitraum zu einer Fortführung des Wirtschaftswachstums führen. Weil der Anstieg der Produktivität dabei gebremst wird, werden die Wachstumspotenziale langfristig allerdings geringer. Hier sind die Wachstumsfragen sehr eng mit den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Umweltpolitik verbunden. Es geht dabei sowohl um eine gegenüber dem ersten Strang andere, stärker umweltpolitisch geprägte Begründung der Notwendigkeit des Wachstums als auch um eine stärkere Berücksichtigung der Umweltprobleme bei der Bestimmung des Inhalts des Wirtschaftswachstums: qualitatives Wachstum, „Green Economy“.

Im dritten Strang stehen die Probleme der Umwelt- und Klimakrise und das Überschreiten der ökologischen Tragfähigkeitsgrenzen der Erde mit einer noch größeren Stringenz und Prägnanz im Vordergrund. Daraus ergeben sich sehr weitgehende Konsequenzen, die nicht nur die umfassende Senkung der Ressourcenintensität und die Förderung umweltfreundlicher Wirtschaftsstrukturen umfassen, sondern auch ein nur noch geringes Wachstum bzw. einen weitgehenden Verzicht auf weiteres Wachstum. Hier stehen natürlich auch die Forderungen nach einer qualitativen Wirtschaftsentwicklung im Vordergrund. Darüber hinaus geht es bei diesem dritten Diskussionsstrang auch um weitergehende gesellschaftliche Konsequenzen: Destruktive Wirkungen der Marktkräfte müssen eingeschränkt werden. Die Marktregulierung muss durch eine wirksame gesellschaftlichen Regulierung der Wirtschaftsentwicklung und des sozial-ökologischen Umbaus ergänzt werden. Den erforderlichen Paradigmenwechsel in der Wirtschaftsentwicklung zu erreichen setzt voraus, die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse zu verändern, um dadurch auch die Dominanz des Profitprinzips einzuschränken. Bei den Zielen der Wirtschaftsentwicklung kommt der Verbesserung der Lebensqualität der Menschen eine größere Rolle zu.

Diese drei mit dem Wachstum verbundenen Diskussionsstränge alternativer Wirtschaftspolitik fanden auch in den bisherigen Memoranden

den mehr oder weniger ihre Widerspiegelung. Dabei standen sie jedoch teilweise nebeneinander und waren zu wenig miteinander verflochten. Der Schwerpunkt lag in den bisherigen Memoranden meist auf dem ersten Strang, der sich insbesondere auf die verschiedenen Forderungen nach einer linkskeynesianischen Wirtschaftspolitik zur Förderung des Wachstums durch eine Erhöhung der Masseneinkommen und die damit verbundene Stärkung des Binnenmarkts konzentrierte. Doch auch die anderen beiden Diskussionsstränge haben ihre Berechtigung und werden zukünftig in den Diskussionen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* stärker berücksichtigt werden. Es kommt nun darauf an, im alternativen Diskurs vereinfachte Gegenüberstellungen der verschiedenen Herangehensweisen zu überwinden und das Gemeinsame, Vermittelnde – die konsequente Berücksichtigung der veränderten Umweltbedingungen sowie sozialer Erfordernisse und die Betonung einer vorrangig qualitativen Wirtschaftsentwicklung – stärker hervorzuheben, ohne damit die realen Unterschiede zwischen den Ansätzen zu ignorieren oder nach wie vor offene Probleme zu übersehen.

Daraus ergeben sich vor allem folgende Konsequenzen:

Erstens gilt es bei allen Darlegungen zu Wachstumsfragen deutlich zu machen, dass gesamtwirtschaftliches Wachstum in einer alternativen Wirtschaftspolitik nicht als Selbstzweck aufgefasst wird, sondern dass konkret definiertes Wachstum, darunter das Wachstum einzelner Bereiche, vor allem als Mittel zur Erfüllung sozialer und ökologischer Ziele verstanden wird. Dabei muss sowohl kurzfristig – insbesondere in Zeiten, in denen die Überwindung von Krisen und ihren Folgen durch eine Förderung der Konjunktur im Vordergrund steht – als auch und vor allem langfristig gelten, dass Fragen der ökologischen Tragfähigkeit und die Erfordernisse eines sozial-ökologischen Umbaus bestimmend sind. Bei allen Betrachtungen zum Wachstum – nicht nur für die lange, sondern auch für die kurze Frist – gilt es somit, die notwendigen qualitativen Veränderungen im Wirtschaftsprozess und die Verringerung negativer umweltpolitischer Wirkungen konsequent zu beachten.

Dazu ist es zweitens wichtig, die bisher dominierende Diskussion darüber, wie und in welchem Ausmaß gesamtwirtschaftliches Wachstum vom Verbrauch und von der Belastung der natürlichen Umwelt

abgekoppelt werden kann, um weitere Aspekte zu ergänzen: einmal um die bei dieser „Abkopplung“ auftretenden Widersprüche und die noch offenen Probleme bei deren Auflösung, zum anderen um Diskussionen darüber und Antworten darauf, wie und inwieweit es möglich sein wird, Wohlstand und Lebensqualität, ein Recht auf Arbeit für alle und tragfähige öffentliche Haushalte vom Wachstum abzukoppeln (vgl. zu Letzterem das Oppositionsvotum der Projektgruppe 1 der Enquete-Kommission und den letzten Abschnitt in diesem Kapitel).

Die gegenwärtige und zukünftige gesellschaftliche Herausforderung für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung besteht somit in einer doppelten Abkopplung: einmal des Wachstums vom Umweltverbrauch und von der Umweltbelastung und zum anderen der sozialen Ziele des Wirtschaftens vom Wachstum. Darüber hinaus gibt es wichtige Gemeinsamkeiten sowie zugleich jeweils ausgeprägte Besonderheiten und spezifische Widersprüche, z.B. im Hinblick auf eine mögliche Einflussnahme auf die Bedürfnisentwicklung der Menschen.

Die Diskussionen über diese Probleme sowie das Ringen um zukunftsfähige, den sozialen Zielen und ökologischen Erfordernissen der Wirtschaftsentwicklung entsprechende Lösungswege sind auch in der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nicht abgeschlossen, sondern werden intensiv fortgesetzt.

8.2 Die Messung des Wachstums auf der Grundlage des Bruttoinlandsprodukts – Probleme, Widersprüche und Lösungswege

Für die Messung des Umfangs und des Wachstums der Wirtschaftsleistung sowie des erreichten Wohlstands wird seit langem das Bruttoinlandsprodukt als wichtigster Indikator verwendet. Es umfasst die im Produktionsprozess hervorgebrachte Wertschöpfung (vgl. hierzu S. 247). Dabei werden nur die in Geld ausgedrückten Werte der im Inland produzierten Güter und Dienstleistungen erfasst. Waren und Dienstleistungen, die als Vorleistungen für die Produktion genutzt

werden, sind definitionsgemäß nicht Bestandteil der Bruttowertschöpfung. Das produzierte BIP korrespondiert mit dem Bruttonationaleinkommen (BIP minus bzw. plus den Saldo aus den Primäreinkommen aus der übrigen Welt und an die übrige Welt) als Kennziffer. Darin sind enthalten: die privaten und öffentlichen Konsumausgaben, die privatwirtschaftlichen und öffentlichen Investitionen, die Vorratsveränderungen sowie die Höhe des Außenhandelssaldos (des Außenbeitrags, beim Exportüberschuss als positive, beim Importüberschuss als negative Größe).

Seit einiger Zeit hat sich die kritische Auseinandersetzung darüber verstärkt, ob das BIP weiterhin der alleinige Indikator des Wachstums, insbesondere bei der Messung des Wohlstands, sein soll. Die zwei Hauptkritikpunkte sind:

Erstens werden grundsätzlich nur die preisbewerteten Güter und Dienstleistungen erfasst. Daher bleiben große Teile der gesellschaftlichen Arbeit im BIP unberücksichtigt. Das betrifft vor allem die reproduktive Familienarbeit und die vielfältigen nicht vergüteten ehrenamtlichen Arbeiten, die für die Lebensqualität mitentscheidend sind. Nach überschlägigen Berechnungen würde die Einbeziehung der nicht über die Märkte realisierten Haushaltsproduktion das BIP um rund ein Drittel erhöhen (vgl. Oppositionsvotum, S. 14). Wenn solche Arbeiten, z.B. die Zubereitung von Mahlzeiten oder familiäre Pflege, durch bezahlte, über den Markt vermittelte Tätigkeiten ersetzt werden, vergrößern sie das ausgewiesene BIP, ohne dass sich das reale Gesamtergebnis verändert hat. Dass die umfangreiche und weiter zunehmende ehrenamtliche Arbeit im BIP nicht erfasst wird, ist auch deshalb problematisch, weil die gegenwärtig dominierende Politik versucht, Aufgaben vom öffentlichen Dienst auf ehrenamtliche Tätigkeiten zu verlagern.

Zweitens wird ein großer Teil der Umweltaufwendungen, die in den Unternehmen entstehen oder durch sie hervorgerufen werden, externalisiert, d.h. auf die Gesellschaft und die Zukunft verlagert. Sie stellen eine tendenziell wachsende Zukunftsbelastung dar. Die Aufwendungen zur Beseitigung von Umweltschäden, z.B. infolge der Verschmutzung von Gewässern und der Luft, sowie zur Beseitigung der Folgen von Umweltkatastrophen vergrößern das BIP. Diese Aufwendungen zur

Beseitigung von Schäden erreichen eine absolut und auch relativ rasch zunehmende Größe und übersteigen häufig die Höhe des Wirtschaftswachstums. Die Umweltschäden, die nur teilweise beseitigt werden können, wirken sich langfristig als Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie der wirtschaftlichen Entwicklungsbedingungen aus. Diese Zusammenhänge müssten berücksichtigt werden, um die Wirkung des BIP auf das Volksvermögen und den Wohlstand zu zeigen.

Bereits an diesen Beispielen zeigt sich, dass die Zunahme des BIP nur äußerst unvollständig und widerspruchsvoll mit einer Verbesserung des Wohlstands und vor allem der Lebensqualität verbunden ist. Die Diskrepanz zwischen dem BIP-Wachstum und der Verbesserung des Wohlstands ist für viele Menschen in den letzten Jahrzehnten erheblich größer geworden. Dies hängt vor allem mit der starken Ausdehnung von Prekarisierungsprozessen in der Arbeit und der zunehmenden Ungleichheit bei der Verteilung von Einkommen und Vermögen zusammen, die mit der neoliberalen Politikwende durchgesetzt wurde. Die Zunahme des Wohlstand infolge eines erhöhten BIP konzentriert sich seit Anfang der 1990er Jahre auf die ökonomisch Wohlhabenden, während die realen Einkommen der Lohnabhängigen insgesamt nicht wuchsen und der zunehmende Anteil der Beschäftigten im Niedriglohnssektor beträchtliche reale Einkommenseinbußen hinnehmen musste.

Aus all diesen Gründen ist das BIP ein unvollständiger Wachstumsindikator. Vielfältige Versuche, es als zusammenfassenden Wachstumsindikator durch eine andere Größe zu ersetzen, etwa durch ein ökologisch korrigiertes BIP, haben nicht zu erfolgversprechenden Ergebnissen geführt. Vor allem kann das Wachstum des BIP nicht als ein geeigneter Indikator für die Wohlstandsentwicklung angesehen werden. Eine eindeutige Bestimmung von Wohlstand erweist sich als äußerst kompliziert und wird sehr kontrovers diskutiert. Daran ist auch die Enquete-Kommission des Bundestages „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ gescheitert.

Hier kann nur in groben Umrissen ein Vorschlag zur Wohlstandsbestimmung vorgestellt werden, der noch weiterem Diskussionsbedarf unterliegt.

Wohlstand

Für die Bestimmung des Wohlstands sind insbesondere folgende Aspekte wichtig:

- Wohlstand ist ein komplexer Begriff, der wichtige Seiten der Lebensweise und des Lebensniveaus der Menschen charakterisiert. Er umfasst vielfältige Elemente und Facetten. Sie reichen von der Höhe der Einkommen und der Ungleichheit bzw. Gleichheit ihrer Verteilung sowie der Befriedigung der materiellen Grundbedürfnisse der Menschen über den Umfang und die Qualität der öffentlichen Daseinsvorsorge und der sozial-kulturellen Dienstleistungen, die Umweltbedingungen, die soziale Sicherheit, die Sicherung des Grundrechts auf Arbeit und seiner Qualität (Stichwort „gute Arbeit“) sowie das Verhältnis von Arbeits- und Freizeit (für die Erhöhung des Wohlstands gewinnen die Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich, eine höhere Zeitsouveränität sowie die Verbesserung der Bedingungen für die Nutzung der Freizeit eine größere Bedeutung) bis hin zu Fragen von Zufriedenheit und Glück anstelle von Existenz- und Zukunftsängsten. Hieran wird deutlich, dass es keinen Einzelindikator gibt, der den Wohlstand ausdrücken kann, sondern dass dazu mehrere Indikatoren notwendig sind.
- Die Bestimmung von Wohlstand unterliegt wesentlichen Veränderungen in Abhängigkeit vom erreichten wirtschaftlichen Niveau, von der Bedürfnisentwicklung und von den gesellschaftlichen Verhältnissen. Sie wird auch stark von subjektiven Bedingungen und Interessen beeinflusst.
- Für die gegenwärtige und die zukünftige Entwicklung des Wohlstands gewinnen gegenüber der Einkommenshöhe und dem materiellen Konsum die Aspekte, die mit der Lebensqualität verbunden sind – insbesondere die sozialen Beziehungen und die soziale Sicherheit, gute Arbeit, sozial-

kulturelle Dienstleistungen, Demokratie und Freiheit, Zufriedenheit und Glück – sowie die mit den Umweltbedingungen zusammenhängenden Gesichtspunkte eine größere und weiter zunehmende Bedeutung.

Natürlich bleibt das BIP pro Kopf auch unter diesen veränderten Bedingungen eine wichtige den Wohlstand beeinflussende Größe. Seine Höhe und sein Wachstum verlieren jedoch an Bedeutung für den Wohlstand. Das spiegelt sich, wie Umfrageergebnisse zur Bedeutung einzelner Kriterien zeigen, zunehmend auch im öffentlichen Bewusstsein wider (vgl. Giesselmann u.a. 2013). Eine neue Balance zwischen materiellen Gütern und immateriellen Faktoren, die zu einer höheren Lebensqualität führen, muss angestrebt werden.

Für internationale Wohlstandsvergleiche hat der Human Development Index (HDI) an Bedeutung gewonnen. Der HDI wird regelmäßig im Auftrag der Entwicklungsorganisation der Uno, der UNDP, weltweit ermittelt. Im letzten vorliegenden Bericht der UNDP zur menschlichen Entwicklung heißt es: „Menschliche Entwicklung ist die Erweiterung der Freiheit der Menschen, damit sie ein langes, gesundes und kreatives Leben führen können, damit sie weitere Ziele verfolgen können, die ihnen am Herzen liegen, und damit sie sich aktiv engagieren können, um die Entwicklung auf unserem Planeten gleichberechtigt und nachhaltig zu gestalten.“ (UNDP 2010, S. 28)

Der HDI ist auf eine ganzheitliche Betrachtung menschlicher Entwicklung (Wohlstand) ausgerichtet. In ihm werden Informationen zum Niveau der Gesundheit, der Bildung, der Lebenserwartung und der Einkommen zusammengeführt. Im HDI des Jahres 2010 wurde unter 169 einbezogenen Ländern Norwegen auf Platz eins geführt, gefolgt von Australien, Neuseeland und den USA. Deutschland belegte den zehnten Platz. Ganz am Schluss befanden sich Simbabwe vor Niger, Mosambik und der Demokratischen Republik Kongo (UNDP 2010, S. 32).

Bei der letzten Vorstellung des Berichts wurde hervorgehoben, dass die Ungleichverteilung eines der zentralen Hindernisse für menschliche

Entwicklung ist. Die Ungleichheit nimmt zu, sowohl im Ländervergleich als auch innerhalb der Länder. Hierzu heißt es im Bericht: „Die menschliche Entwicklung kann nicht auf der Ausbeutung bestimmter Gruppen durch andere oder auf dem besseren Zugang mancher Gruppen zu Ressourcen und Macht aufgebaut werden. Eine ungerechte Entwicklung kann man nicht als menschliche Entwicklung bezeichnen.“ (UNDP 2010, S. 177) Unter diesem Gesichtspunkt hat sich der HDI als zu eng erwiesen und ist daher um einen die „Ungleichheit einbeziehenden Index für menschliche Entwicklung“ (IHDI) ergänzt worden. Unter Berücksichtigung dieses korrigierten Index lagen zwar Norwegen und Australien immer noch auf den ersten Plätzen, die USA dagegen rutschten um neun Plätze auf Platz 13 ab, während Deutschland auf den siebten Platz vorrückte (UNDP 2010, S. 186). Die Berechnung dieser Ungleichheit erfolgte auf der Grundlage des Gini-Koeffizienten. Andere Vorschläge sehen eine Berechnung nach dem Verhältnis der reichsten 20 Prozent zum Rest der Bevölkerung (20:80-Koeffizient) vor. Dieses Verhältnis verwischt aber die Probleme der Differenzierung zwischen Reich und Arm. Deshalb sieht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein Verhältnis der reichsten zehn Prozent zur Hälfte der Bevölkerung mit den unteren Einkommen (10:50-Koeffizient) als aussagekräftiger an.

Im HDI und im IHDI werden der Ressourcenverbrauch und die ökologische Belastung nicht berücksichtigt. Dies sollte auf der Grundlage des so genannten ökologischen Fußabdrucks erfolgen. Dieser „be-ziffert die bioproductive Land- und Meeresfläche, die ein Land benötigt um die Ressourcen zu produzieren, die es verbraucht, und um den Abfall aufzunehmen, den es erzeugt, in Hektar pro Kopf“ (UNDP 2010, S. 261). Die in Deutschland und anderen Industriestaaten ausgewiesene abnehmende Belastung der Naturressourcen ist zu einem Teil darauf zurückzuführen, dass energieintensive und überdurchschnittlich Schadstoffe emittierende Produktionen in Entwicklungsländer verlagert wurden und dann von dort wieder importiert werden. Die hiermit verbundenen Einflüsse, die keine Verbesserung der globalen Größen bewirken, sondern sie vielmehr umgekehrt durch wachsende Transportaufwendungen belasten, müssten in den Industrieländern

als Korrekturfaktoren berücksichtigt werden. Für eine bessere Erfassung des Wohlstands und seiner Entwicklung sollte auch die Studie zu einem umfassenden System der Messung von ökonomischer Leistung, sozialem Fortschritt und ökologischer Nachhaltigkeit genutzt werden. Sie wurde von einer nach den Wissenschaftlern Joseph Stiglitz (USA), Amartya Sen (Indien) und Jean-Paul Fitoussi (Frankreich) benannten Kommission im September 2012 vorgelegt. Darin sind einige interessante Denkanstöße enthalten: Vom BIP werden die sozialen und ökologischen Verluste aus der privatwirtschaftlichen Produktion herausgerechnet. Die Verteilung von Vermögen und Einkommen und damit die unterschiedliche Chancenverteilung zwischen den sozial-ökonomischen Gruppen werden berücksichtigt. Unentgeltliche, nicht über Märkte angebotene Tätigkeiten wie Hausarbeit, Kindererziehung, Pflege, Nachbarschaftshilfe und Ehrenarbeit werden geldbewertet erfasst. Beim Indikator Lebensqualität werden die Gesundheit, die Lebenserwartung, die Bildung, die persönliche Verfügbarkeit und die Nutzung von Zeit sowie die Umweltbedingungen und existenzielle Unsicherheiten einbezogen. Unter dem Stichwort Nachhaltigkeit und Umwelt wird vor allem das heutige Wohlfahrtsniveau und das der künftigen Generationen berücksichtigt (Hickel 2012).

8.3 Veränderte Bedingungen des Wachstums zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Für eine Behandlung der Wachstumsprobleme auf der Höhe der Zeit muss davon ausgegangen werden, dass sich in den letzten Jahrzehnten die Bedingungen für ein weiteres Wachstum grundlegend gewandelt haben. Dafür spielen insbesondere folgende veränderte Zusammenhänge und Trends eine wesentliche Rolle.

Erstens: die im Vergleich zur wirtschaftlichen Entwicklung der Welt bis etwa zu den 1960er/1970er Jahren qualitativ neue, für die Zukunftsfähigkeit der Menschheit entscheidende Rolle der natürlichen Umwelt und ihrer Belastbarkeit durch menschliche Tätigkeit sowie durch das Ausmaß und die Qualität der Produktion und Konsumtion. Die Belas-

tung der Umwelt hat insgesamt die für die dauerhafte Erhaltung des natürlichen Gleichgewichts zulässigen natürlichen Grenzen bereits überschritten. Die Erschöpfung der Vorkommen an Bodenschätzen ist beim Erdöl und insgesamt bei fossilen Energieträgern, bei seltenen Erden, beim Trinkwasser und bei einigen anderen Rohstoffen besonders weit fortgeschritten. Um katastrophale Klimaschäden zu verhindern, müsste die Erhöhung der Durchschnittstemperatur der Erde auf zwei Grad Celsius begrenzt werden. Nach übereinstimmenden internationalen wissenschaftlichen Studien müssten dazu in den nächsten Jahrzehnten (bis 2050) der absolute Verbrauch fossiler Energieträger und anderer nicht nachwachsender Rohstoffe sowie die Belastung der Umwelt durch CO_2 und andere klimaschädliche Abgase weltweit auf die Hälfte und in den Industrieländern mindestens auf ein Fünftel reduziert werden.

Die notwendigen tiefgreifenden Veränderungen der gesellschaftlichen Naturverhältnisse, die lange Zeit unterschätzt wurden, gewinnen eine bestimmende Rolle für eine nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung der menschlichen Gesellschaft. Im Zusammenhang damit steht ein umfassender sozial-ökologischer Umbau insbesondere in den Industrieländern unaufschiebbar auf der Tagesordnung. Ausgehend von den angeführten absoluten Reduktionszielen müsste in den Industrieländern bei einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate des BIP von einem bzw. zwei Prozent in der Zeit von 2000 bis 2050 die Ressourcenproduktivität um das Achtfache bzw. das Siebzehnfache erhöht sowie der CO_2 -Ausstoß in derselben Größe reduziert werden – Dimensionen, die kaum als realistisch angesehen werden können. Auch bei gleichbleibender Wirtschaftsleistung müssten diese Effizienzgrößen um etwa das Fünffache steigen.

Zweitens: Das Wirtschaftswachstum enthält, wie schon erwähnt, in zunehmendem Maße notwendige Aufwendungen zur Reparatur von Umweltschäden. Infolgedessen wird der für die Menschen positiv wirksame Effekt aus dem Zuwachs des BIP weitgehend aufgehoben und kann sich tendenziell sogar in eine negative Größe verwandeln. Mit anderen Worten: Die zur Vermeidung von Umweltschäden oder zur Beseitigung der schon eingetretenen Umweltschäden notwendigen Kosten, die sich vor allem aus der noch dominierenden umweltschäd-

lichen Produktions- und Konsumtionsweisen ergeben, übersteigen häufig den Nutzen aus dem Wachstum. Der absolute Umfang, aber auch der Anteil dieser negativen Größe am BIP ist in den letzten Jahrzehnten beträchtlich gestiegen.

Drittens: Die voraussichtlich tiefgreifenden demografischen Veränderungen in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten – Rückgang der Bevölkerungszahl, darunter in besonderem Maße der Menschen im erwerbsfähigen Alter – sind in mehrfacher Beziehung mit der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung verflochten, einmal über das verfügbare Arbeitspotenzial, zum anderen über die Anforderungen, die sich aus einer schrumpfenden Bevölkerung an den Umfang der Wirtschaftsleistung ergeben. Insgesamt folgt bereits aus der Abnahme der Bevölkerung eine Tendenz sinkender Wachstumsraten. Zugleich ergibt sich aus dem Rückgang des Erwerbspotenzials und aus der Zunahme der Anzahl der Seniorinnen und Senioren, dass der Altenquotient (Verhältnis der älteren Menschen ab 65 Jahre zu den Menschen im erwerbsfähigen Alter) deutlich ansteigt. Daraus können sich wesentliche Spannungen im Verhältnis zwischen den Einnahmen des Staates durch Steuern und Sozialbeiträge und den höheren Ausgaben für die Altersrenten sowie für die Pflege und Gesundheit älterer Menschen ergeben. Mit einer weiteren Steigerung der Arbeitsproduktivität, einer sozial gerechten Steuerreform und einer Umstellungen der Finanzierung der Sozialsysteme in Richtung einer allgemeinen Bürgerversicherung können diese Probleme jedoch gelöst werden (vgl. hierzu auch Oppositionsvotum 2012, S. 80 ff.).

Der Rückgang der Bevölkerung in Deutschland und in anderen europäischen Ländern bedeutet, dass auch ohne gesamtwirtschaftliches Wachstum bei einem Anstieg der Produktivität wie im Durchschnitt der letzten 20 Jahre das BIP pro Kopf und damit auch die Pro-Kopf-Einnahmen zunehmen. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass diese Zusammenhänge im globalen Maßstab und insbesondere in den ökonomisch schwächer entwickelten Ländern mit einer hohen Bevölkerungszunahme umgekehrt wirken: Ein Wachstum des BIP je Kopf kann in diesen Ländern nur in dem Maße erreicht werden, in dem die Wachstumsrate des BIP die der Bevölkerung übertrifft.

Bei der Beurteilung der möglichen und der realen Wirkungen des Wachstums im Hinblick auf die Erfüllung sozialer Ziele muss beachtet werden, dass die direkten positiven Zusammenhänge, die in den 1950er und 1960er Jahren bestanden, in der darauf folgenden Zeit infolge der Dominanz neoliberaler Politik grundlegend geschwächt wurden. Damit wird deutlich, dass nicht die Förderung des Wirtschaftswachstums an sich, sondern die politische Gestaltung einer ökologisch, sozial und finanziell nachhaltigen Entwicklung angestrebt werden müsste. Finanziell verlangt dies vor allem eine Erhöhung der Einnahmen der öffentlichen Haushalte vom Bund bis zu den Kommunen.

Viertens: Das Wachstum der Weltwirtschaft und die Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen der Erde, zusammengefasst im ökologischen Fußabdruck, werden im Vergleich zu den Verhältnissen der 1970er und 1980er Jahren heute und noch mehr in den kommenden Jahrzehnten in einer völlig neuen Qualität und Quantität von den Schwellenländern, darunter insbesondere von der Gruppe der BRICS-Länder, beeinflusst. Allein in den letzten 20 Jahren, von 1992 bis 2011, ist der Anteil der BRICS, in denen rund 40 Prozent der Weltbevölkerung leben, an der Weltproduktion von 7,5 Prozent auf 20 Prozent gestiegen, darunter der Anteil Chinas von rund zwei Prozent auf gut zehn Prozent (Erber/Schrooten 2012, S. 3 f.). Diese Tendenz wird sich voraussichtlich in den nächsten zehn bis 20 Jahren fortsetzen. Bei der für den Klimawandel entscheidenden CO₂-Emission steht China gegenwärtig bei der absoluten Höhe an erster Stelle vor den USA, an dritter und vierter Stelle folgen Indien und die Russische Föderation. Die Pro-Kopf-Emission der USA übertrifft jedoch die Chinas um das 3,5-Fache (vgl. Tabelle A 15 im Anhang). In den Ländern des globalen Südens besteht ein starker objektiver Druck auf ein hohes Wachstumstempo, der die Wachstumsspielräume in den industrialisierten kapitalistischen Staaten aufgrund bestehender planetarischer Grenzen sowie unter Berücksichtigung der Forderungen nach Umweltgerechtigkeit im globalen Maßstab – dasselbe Recht aller Länder auf Umweltverbrauch – weiter einschränkt.

In den Diskussionen über das zukünftig mögliche globale Wachstum müsste immer zwischen Industrieländern, Schwellenländern und

den ökonomisch schwächsten Ländern differenziert werden. Mit der Annäherung der Pro-Kopf-Produktion nehmen das Gewicht der bevölkerungsreichsten Länder für das globale Wachstum und die damit verbundenen Umweltschäden tendenziell ständig zu.

Fünftens: In den entwickelten Industriestaaten ist ein hoher Sättigungsgrad der durch materielle Güter zu befriedigenden Grundbedürfnisse für einen Teil der Bevölkerung erreicht. Soweit die Befriedigung der Grundbedürfnisse infolge existierender Armut für viele Menschen nicht gesichert ist, kann dies ohne Zunahme der Wertschöpfung durch eine gerechtere Verteilung und dadurch mögliche größere Einkommensgleichheit erreicht werden.

Eine weitere Erhöhung des Verbrauchs von Konsumgütern durch Wirtschaftswachstum verbessert nach vorliegenden Untersuchungen ab einem bestimmten Niveau der Einkommen kaum noch die Lebensqualität, die Zufriedenheit und das Glück der Menschen. Die Bedürfnisse differenzieren sich verstärkt, und es treten, wie bereits erwähnt, zunehmend andere Wohlfandsfaktoren in den Vordergrund. Dabei dürfen zwei Dinge bei der Glücksforschung allerdings nicht außer Acht gelassen werden: Einerseits ist die empirische Basis dieser Untersuchungen nicht unumstritten. Inwieweit damit tatsächlich Zufriedenheit, auch noch differenziert nach verschiedenen Einkommensgruppen, erfasst werden kann, bleibt offen. Andererseits gibt es auch in den Industrieländern erhebliche Teile der Bevölkerung, bei denen selbst grundlegende materielle Bedürfnisse nicht befriedigt werden können. Besonders deutlich zeigt sich dies in den südeuropäischen Krisenländern, wo für viele Menschen selbst das Heizen der Wohnung oder die gesundheitliche Grundversorgung nicht mehr gewährleistet sind.

8.4 Wechselbeziehungen zwischen Wachstum und Umwelt

In den Debatten über die Richtungen der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung besteht bei großen Teilen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und in der Umweltbewegung eine weitgehende Über-

einstimmung darin, dass durch den Umfang und die Art und Weise des Wachstums, vor allem in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg, die Grenzen der ökologischen Tragfähigkeit der Erde überschritten sind und dass die Fortführung dieses Wachstums die Existenz der menschlichen Gesellschaft gefährdet. Über die notwendigen Veränderungen der gegenwärtig vorherrschenden Produktions- und Konsumtionsweise, um zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung zu kommen, die zugleich soziale Gerechtigkeit und Lebensqualität fördert sowie die gewaltigen, ungerechten und zukunftsgefährdenden globalen Nord-Süd-Unterschiede verringert, gehen die Meinungen jedoch stark auseinander.

Im Zusammenhang mit dem höheren Wachstumstempo der Schwellenländer und ihrem zunehmenden Anteil an der Weltproduktion gewinnen Qualität und Struktur ihres Wachstums eine größer werdende Bedeutung. Aus einer stark auf die Ausdehnung der Rohstoffgewinnung setzenden Entwicklungspolitik, wie sie in einigen Ländern Lateinamerikas und Afrikas durchgeführt wird, um die Außenhandelsbilanz zu verbessern und zusätzliche Devisenquellen zu erwirtschaften, entstehen größere Belastungen für das Weltklima und langfristig auch für diese Länder selbst. Die Folgen eines raschen extensiven Wachstums unter Vernachlässigung der Zusammenhänge mit der Umwelt werden gegenwärtig besonders in China in vielfältigen dramatischen Umweltschäden deutlich, die über die global schädlichen Auswirkungen auf das Weltklima hinaus die Lebensqualität größerer Teile der Bevölkerung verschlechtern, nicht selten direkt die Gesundheit und das Leben von Menschen gefährden und sich auch zerstörerisch auf Flora und Fauna auswirken.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geht davon aus, dass die Gestaltung zukunftsfähiger Beziehungen zwischen Wachstum und Umwelt wesentliche Veränderungen in allen wichtigen Bereichen der wirtschaftlichen Tätigkeit verlangt.

Von grundlegender Bedeutung ist dabei die umfassende Durchsetzung einer qualitativen ökonomischen Entwicklung. Sie wird mit dem Begriff des qualitativen Wachstums nicht ausreichend erfasst, da es nicht nur um die Qualität des Zuwachses (des Wachstums) geht,

sondern um die ständige qualitative Wandlung der gesamten Produktions- und Konsumtionsweise, d.h. um die qualitative Erneuerung oder Verbesserung der Maschinen, Materialien, Produkte und Leistungen, die sich im Rahmen der ständigen Wiederholung des Wirtschaftskreislaufs ohne Erweiterung des Wirtschaftsleistung vollziehen muss.

Ergänzend zu den schon erwähnten Aufgaben zur Erhöhung der Ressourceneffizienz und der Anteile regenerativer Rohstoffe am Gesamtverbrauch von Energie und Materialien gewinnen Aufgaben für Strukturveränderungen zugunsten umweltfreundlicher Produktionen und hochwertiger Dienstleistungen, der Langlebigkeit und Reparaturfreundlichkeit der materiellen Güter, des Recyclings und stoffwirtschaftlich weitgehend geschlossene Kreisläufe an Bedeutung.

Die Stärkung innovativer qualitativer Prozesse wird jedoch für das Erreichen der absoluten Einsparungsziele nicht ausreichen. Vor allem in den Industrieländern wird langfristig nur ein geringes oder gar kein Wachstum mehr möglich sein. Dies setzt wiederum voraus, dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung verändert werden. Es gilt, eine wirksame gesellschaftliche, demokratische Regulierung der Wirtschaft durchzusetzen, die wiederum eine Überwindung der Dominanz neoliberaler Wirtschaftspolitik und die Einschränkung des bestimmenden Einflusses des kapitalistischen Profitstrebens erfordert.

Zugleich ist es unerlässlich, die Wirkungen des Wachstums bzw. der ökonomischen Entwicklung deutlich enger und direkter mit der Verwirklichung der sozialen Ziele der wirtschaftlichen Tätigkeit zu verbinden. Dies setzt wiederum Veränderungen in der Verteilung der Einkommen und bei ihrer Verwendung voraus. Das betrifft sowohl strukturelle Änderungen und eine höhere Qualität der individuellen Konsumtion als auch die Stärkung der öffentlichen Investitionen speziell für eine umweltschonende Infrastruktur und für andere wichtige umweltpolitische Maßnahmen. In diesem Sinne kann gezieltes Wachstum auch positive Auswirkungen auf die Umwelt haben.

Die Sicherung des erreichten Wohlstands und die Verbesserung der Lebensqualität sind notwendige Voraussetzungen, um auf demokratischem Weg, durch aktive Teilhabe und Mitgestaltung die notwendigen

Weichenstellungen hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft zu verwirklichen. Dazu sind verstärkt auch Aufklärung sowie offene, demokratische Dialoge der Bevölkerung über die notwendigen Veränderungen in der Wirtschafts- und auch in der Konsumtionsweise wichtig. In diesem Zusammenhang sollten auch die differenzierten Bedürfnisse und Verbrauchsgewohnheiten der verschiedenen Generationen sowie deren Veränderungen stärker beachtet werden. Dies betrifft insbesondere die junge Generation, deren Bedürfnisse und Interessen im Hinblick auf Mobilität, Wohnen, Ernährung und insbesondere Kommunikation sich in den letzten Jahrzehnten beträchtlich gewandelt haben und von denen älterer Generationen deutlich unterscheiden. Diese Wandlungen bleiben nicht ohne Konsequenzen für das Umweltverhalten.

Es ist auch zu berücksichtigen, dass die aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* unrealistische Erwartung, ökonomisches Wachstum könne allein durch technologische Innovationen und ohne grundlegende gesellschaftliche Veränderungen ökologisch unschädlich und damit nachhaltig gemacht werden („Green Growth“ bzw. „Green Economy“), in der Wachstumsdebatte noch stark vertreten ist.

Der sozial-ökologische Umbau setzt voraus, dass ökologisch schädliche oder andere besonders problematische Branchen schrumpfen – wie die Braunkohlegewinnung und ihre Nutzung für die Stromerzeugung, die traditionelle Automobilindustrie, umweltschädliche chemische Produktionen, die Rüstung und große Teile der Werbung. Dies wird aber nur dann mit Zustimmung der Betroffenen erfolgen, wenn für die Beschäftigten sozial verträgliche Übergangsbedingungen geschaffen werden. Ein solcher Umbau der Wirtschaftsstruktur schließt vielfältige Prozesse ein, insbesondere innere Strukturveränderungen in den jeweiligen Zweigen – z.B. in der Automobilindustrie zur vorrangigen Förderung sparsamer und umweltfreundlicher Antriebe und zur Herstellung von Verkehrsträgern für andere Arten der Mobilität –, sowie sozial und ökologisch begründete makroökonomische Strukturveränderungen durch ein stärkeres Wachstum in den Bereichen der sozial-kulturellen Dienstleistungen. All dies kann zum großen Teil nur gegen Profitinteressen durchgesetzt werden und verlangt nach starken, regelnden Eingriffen in Märkte. Dies könnte über eine langfristige Rahmenplanung

erfolgen. Es sollten auch solche Tendenzen eines kulturellen Wandels oder Konsumstils unterstützt werden, die die Einsparung materieller Ressourcen fördern, wie Ausleihen, Tauschen, Reparieren anstelle von Kaufen, Besitzen, Ausrangieren (vgl. Adler/Schachtschneider 2012).

Aus den Erfordernissen des sozial-ökologischen Umbaus ergeben sich insbesondere folgende Schlussfolgerungen für tiefergehende strukturelle Wandlungen in Richtung einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Wirtschaft:

- Es bedarf einer Energiewende, die darauf beruht, fossile Energieträger durch regenerative abzulösen, die Energieeffizienz nachhaltig und weit stärker als bisher zu erhöhen, die Energiewirtschaft zu dezentralisieren und zu regionalisieren, den Einfluss der großen Energiekonzerne durch Erweiterung des öffentlichen Eigentums zurückzudrängen, die Stadtwerke zu rekommunalisieren sowie die Energietarife sozial zu gestalten.
- Vonnöten ist eine andere, umweltfreundliche Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse, durch eine Regional- und Strukturpolitik, die Wohngebiet und Arbeitsort wieder enger zusammenbringt, durch den Ausbau und die gegenseitige Verflechtung der Netze leistungsfähiger und zuverlässiger öffentlicher Verkehrsträger, die dazu beitragen können, den Autoverkehr einzuschränken, sowie durch eine soziale und nutzerfreundliche Gestaltung der Tarife für den öffentlichen Verkehr.
- Notwendig ist ferner die Entwicklung einer umweltfreundlichen Agrarproduktion mit dem verstärktem Anbau von Bio-Nahrungsgütern und dem Ausbau umwelt- und kundenfreundlicher, transparenter Nahrungsgüterketten von der Produzentin bzw. vom Produzenten bis zur Konsumentin bzw. zum Konsumenten.
- Erforderlich sind die Entwicklung und konsequente Umsetzung eines umweltfreundlichen, energieökonomischen Bauens mit besonderem Schwerpunkt auf der energieökonomischen Modernisierung der vorhandenen Bausubstanz sowie die Förderung des genossenschaftlichen und sozialen Wohnungsbaus, bezahlbare Wohnungsmieten und eine Mietpreisbindung.

Ein erfolgreicher Paradigmenwechsel in Richtung einer sozial-ökologischen Transformation und damit einer ökologisch zukunftsfähigen Entwicklung wird nur dann gelingen, wenn ein stärker umweltbewusstes Handeln der Menschen in ihren individuellen Lebens- und Arbeitsbereichen mit Veränderungen in den politischen und ökonomischen Machtverhältnissen verbunden wird, um die hierzu erforderlichen gesellschaftlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen zu schaffen (vgl. Plan B 2012, S. 3).

8.5 Wie können bei geringem oder ausbleibendem Wachstum die grundlegenden Ziele der wirtschaftlichen Tätigkeit erreicht werden?

Alternative Wirtschaftspolitik geht davon aus, dass zwischen dem Wachstum und seinen ökologischen Wirkungen ein widersprüchliches Verhältnis besteht. Die Art sowie die Richtungen und das Ausmaß der sozialen und ökologischen Wirkungen des Wachstums werden weitgehend von der Qualität dieses Spannungsverhältnisses bestimmt. Um Fortschritte bei der Klärung der hiermit verbundenen Probleme zu erreichen, genügt es nicht, den Fokus nur auf Fragen des Wachstums zu richten. Denn zum einen kann dies dazu führen, dass sich die Analyse und Bewertung der Wirtschaftsentwicklung zu stark auf den Zuwachs des BIP konzentriert und infolgedessen der wirtschaftliche Gesamtprozess nicht ausreichend als Voraussetzung beachtet wird, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden.

So geht es bei der Forderung nach qualitativem Wachstum natürlich nicht vordergründig um den Teil des BIP, der einen Zuwachs darstellt, sondern um die qualitative Veränderung des gesamten BIP, der Produktivität und der Ressourceneffizienz sowie der Struktur und Qualität, mit der es insgesamt hervorgebracht wird. Zum anderen geht es um die Qualität und die Gleichgewichtsbeziehungen im gesamten wirtschaftlichen Kreislauf, von der Produktion über die Verteilung bis zur Verwendung. Es geht immer darum, einen größtmöglichen Gesamteffekt der eingesetzten Arbeit und der Ressourcen sowie günstige

Wirkungen auf die Umwelt und die Lebensqualität der Menschen zu erreichen.

Bei sonst gleichbleibenden Bedingungen unterscheiden sich die sozialen Wirkungen des Wachstums wesentlich von den ökologischen. Die objektiven Voraussetzungen für die Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten und die Sicherung der finanziellen Leistungen für den Sozialstaat sind bei Wachstum grundsätzlich günstiger als bei Stagnation oder wirtschaftlicher Schrumpfung. Fehlendes Wachstum verstärkt ohne Gegenmaßnahmen – wozu insbesondere die Verkürzung der Arbeitszeit und die Umverteilung durch Veränderungen in der Steuerpolitik zu zählen sind – die Arbeitslosigkeit und die Erosion des Sozialstaats.

Bei der Umwelt sind die Zusammenhänge zwischen Wachstum und dessen Folgen im Wesentlichen umgekehrt. Bei hohem Wachstum nehmen bei sonst unveränderten Bedingungen die negativen Wirkungen auf die Umwelt zu. Dies betrifft zum einen die schnellere Erschöpfung der natürlichen Ressourcen und die zunehmenden Konflikte zwischen den ökonomisch stärkeren Staaten um die Verfügung über diese Ressourcen. Zum anderen bezieht sich dies auf Wachstumsfolgen wie die Klimakrise infolge des Temperaturanstiegs und andere Umweltschäden mit ihren häufig verheerenden Folgen für die Menschen.

Die Überzeugungskraft einer Kritik des bisherigen Wachstums und der Realisierbarkeit des neuen, auf sozial-ökologische Transformation gerichteten Entwicklungsparadigmas ist in hohem Maße davon abhängig, ob gezeigt werden kann, dass es möglich ist, den Bedürfnissen der Menschen und den sozialen Erfordernissen auch bei geringem oder ohne Wachstum zu entsprechen. Eine solche ökologisch und sozial nachhaltige, zukunftsorientierte Entwicklung setzt voraus, dass es gelingt, mehreren Herausforderungen gleichzeitig gerecht zu werden.

Erstens geht es, wie bereits erwähnt, um eine starke absolute Verringerung des weltweiten Ressourcenverbrauchs und der CO₂-Emission. Die Ziele werden nur bei einer Kombination der im Abschnitt 8.3 skizzierten qualitativen Entwicklungsprozesse mit einem geringeren gesamtwirtschaftlichen Wachstum bis hin zu einem Wachstumsverzicht in den Industrieländern zu erreichen sein.

Zweitens müssten alle gesellschaftlichen Prozesse unterstützt werden, bei denen es um die schrittweise Herausbildung einer Lebensweise geht, in der die Lebensqualität im Vordergrund steht und nicht der Besitz möglichst vieler materieller Güter. Dabei ist es notwendig, das für ein gutes, sicheres Leben erforderliche Niveau der Bedürfnisbefriedigung nicht nur für die Bevölkerung in den Industrieländern, sondern auch für den anderen, größeren Teil der Gesamtbevölkerung der Erde langfristig anzustreben. In nächster Zeit stehen dabei die Bekämpfung von Armut und Hunger sowie die Schaffung der notwendigen Grundlagen für Bildung und gesundheitliche Leistungen für die Bevölkerung im globalen Süden im Vordergrund. Das Erreichen dieser Ziele bei den insgesamt vorhandenen Begrenzungen des möglichen absoluten Wachstums und die gleichzeitige Realisierung der notwendigen Reduktionsziele beim Ressourcenverbrauch und bei der Belastung der Umwelt enthält noch viele offene Fragen für die Forschung, für das weitere Suchen und für ergebnisoffene sachliche Diskussionen.

Drittens gilt es, in diese tiefgreifenden Veränderungen in der Produktions- und Konsumtionsweise, die sich nicht problemlos vollziehen können, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und sozialen Bewegungen sowie möglichst breite Bevölkerungsschichten einzubeziehen. Schritte in diese Richtung sind mit einschneidenden Änderungen im politischen Handeln verbunden. Sie erfordern eine Veränderung der gesellschaftlichen Kräfte- und Herrschaftsverhältnisse und einen starken Druck zur Zurückdrängung der profitorientierten Wirtschaftsweise und ihrer Träger. Diese werden mit all ihrem politischen Einfluss und ihrer ökonomischen Macht gegen eine solche Veränderung der gesellschaftlichen Weichenstellung ankämpfen. Daher sollte der Diskurs um ein neues Entwicklungsparadigma immer auch Forderungen zur Stärkung der Demokratie einschließen und mit dem Hinweis auf die „herrschende kapitalistische Produktions- und Lebensweise [...], [die] auch ein System von Macht und Herrschaft auch und gerade über die Natur“ ist (Brand 2012, S. 10), sowie mit dem Aufzeigen von Wegen, diese zurückzudrängen und schließlich zu überwinden, geführt werden.

Die Analyse der ökonomischen, sozialen und ökologischen Probleme und Widersprüche der Entwicklung in allen Teilen der globalen

Welt macht deutlich, dass ein Wendepunkt in der Anwendbarkeit des westlichen Wachstumsmodells erreicht wurde. Im Vordergrund der politischen Auseinandersetzungen und auch der wissenschaftlichen Diskussionen in Deutschland müsste weit stärker als bisher die Frage stehen, wie auch bei geringem Wachstum oder einer Stagnation die zentralen sozialen Ziele der wirtschaftlichen Tätigkeit erfüllt werden können. Dabei geht es vor allem um die Sicherung von guten, zukunftsfähigen Arbeitsplätzen für alle, um die Erhaltung und stabile weitere Entwicklung der Sozialsysteme in Übereinstimmung mit den neuen Herausforderungen an die soziale Sicherheit und um das Erreichen einer tragfähigen Finanzierung der öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Kommunen. Für eine solche gesellschaftliche Transformation gewinnen Verteilungsfragen im Verhältnis zu den Wachstumsfragen an Bedeutung und treten stärker in den Vordergrund.

Die hiermit verbundenen Probleme werden häufig in den wachstumskritischen Publikationen zu wenig aufgegriffen und zu konkreten Lösungswegen geführt. Im Oppositionsvotum der Projektgruppe 1 wird die Richtung einer Lösung dieser Probleme in der Forderung zusammengefasst, den „Arbeitsmarkt, die Sozialsysteme und die öffentlichen Haushalte vom Wachstum abzukoppeln“ (Oppositionsvotum 2012, 11). Für einen solchen zukunftsentscheidenden Paradigmenwechsel werden auch wichtige Realisierungswege aufgezeigt.

In allen bisherigen Memoranden wurden Schritte und konkrete Maßnahmen zum Erreichen dieser sozialen und wirtschaftlichen Ziele vorgelegt. Die hierzu enthaltenen Vorschläge wurden dort jedoch nicht unter dem Aspekt eines geringen oder gar ausbleibenden Wachstums behandelt, sondern waren meist mit der Forderung nach Stärkung der Wachstumskräfte verknüpft. Dabei wurde auch ein stärkeres Gewicht auf ein qualitatives, sozial-ökologisch orientiertes Wachstum gelegt.

In diesem Kapitel wurde bereits begründet, dass zwischen der kurzfristig für die Überwindung der vielfältigen Krisenerscheinungen notwendigen Wachstumsförderung und dem langfristig anzustrebenden neuen Entwicklungsparadigma, das u.a. auf geringem Wachstum beruht, unterschieden werden muss.

Die hierfür anzustrebenden langfristigen Lösungen gehen von den

gleichen Grundrichtungen aus, wie sie in den anderen Kapiteln des MEMORANDUM enthalten sind. Sie unterscheiden sich von diesen nur darin, dass sie umfassender und tiefergehend sein müssen, um den zukünftigen Herausforderungen gerecht werden zu können, dass sie mit noch größerer Konsequenz zu realisieren sind und dass sie einem hohen zeitlichen Druck unterliegen.

Entscheidende Schritte zu ihrer Verwirklichung sind:

- Es bedarf einer umfassenden Verkürzung der Arbeitszeit, verbunden mit einer vorwiegend von den Bedürfnissen der Beschäftigten ausgehenden Differenzierung individueller Arbeitszeiten sowie der Zurückdrängung und schließlich der Überwindung prekärer Arbeitsverhältnisse.
- Notwendig ist eine grundlegende Veränderung der ungerechten Verteilungsverhältnisse und damit die schrittweise Durchsetzung eines höheren Maßes an Gleichheit in den Einkommen mit maximalen Grenzen für das Verhältnis zwischen unteren Einkommen und Spitzeneinkommen. All dies setzt voraus, Mindestlöhne einzuführen, die für die Befriedigung der Grundbedürfnisse entsprechend der erreichten gesellschaftlichen Entwicklung notwendig sind, den Niedriglohnsektor zurückzudrängen und schließlich zu überwinden sowie eine existenzsichernde Grundsicherung einzuführen – bei Arbeitslosigkeit, im Alter und in allen anderen Situationen, in denen eine öffentliche Unterstützung erforderlich ist.
- Es muss eine soziale und ökologische Steuerreform durchgeführt werden, die zu einer höheren Steuer- und Staatsquote führt und auch bei niedrigem Wachstum die notwendige Einnahmebasis für die öffentlichen Haushalte sichern kann. Hierbei muss es auch darum gehen, die steuerliche Belastung vom Faktor Arbeit stärker auf den Ressourcen- und Umweltverbrauch zu verlagern. Die Finanzierung der Sozialsysteme erfordert außer der Einführung einer allgemeinen Bürgerversicherung und der Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen auch eine ergänzende Finanzierung über Steuereinnahmen.

In der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sind die Diskussionen zu wichtigen Fragen und Problemen des zukünftigen Wachstums

bzw. Nichtwachstums nicht abgeschlossen. Sie werden unter Nutzung der Verbindungen zu den Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und wissenschaftlichen Einrichtungen zu noch offenen Fragen weitergeführt.

Literatur

- Adler, Frank/Schachtschneider, Ulrich (2012): Vom „nachhaltigen Wachstum“ zur „Postwachstumsgesellschaft“?, in: Forum Wissenschaft, Nr. 2/2012.
- Brand, Ulrich (2012): Wachstum und Herrschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 27-28.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags (2013): Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität. Berichtsentwurf der Koalitionsfraktionen, Projektgruppe 1: Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft, Deutscher Bundestag, Kommissionsdrucksache 17(26)83 vom 14.01.2013.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags (2013): Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft, Projektgruppe 1: Stellenwert von Wachstum in Wirtschaft und Gesellschaft – Bericht der Fraktionen SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, Deutscher Bundestag, Kommissionsdrucksache 17(26)84 neu vom 14.01.2013.
- Erber, Georg/Schrooten, Mechthild (2012): BRICS: Deutschland profitiert vom Wachstum in Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika – Wie lange noch?, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 14/2012.
- Giesselmann, Marco/Hilmer, Richard/Siegel, Nice A./Wagner, Gerd G. (2013): Alternative Wohlstandsmessung: neun Indikatoren können das Bruttoinlandsprodukt ergänzen und relativieren, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 9/2013.
- Hesse, Horst (2012): Grenzen des Wohlstands durch Grenzen des Wachstums. Vortragsmanuskript, o.O.
- Hickel, Rudolf (2012): Bruttoinlandsprodukt: Suche nach einem nach-

- haltigen Wohlstandsindikator. Definitionen, Kritik, Alternativen, Vortragsmanuskript, o.O.
- Knauß, Ferdinand (2013): Enquete-Kommission: Der Bundestag dokumentiert sein Scheitern, <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/enquete-kommission-der-bundestag-dokumentiert-sein-scheitern-seite-all/7736856-all.html>
- Meadows, Dennis u.a. (1972): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, München.
- Plan B, Das rote Projekt für einen sozial-ökologischen Umbau (2012), DIE LINKE im Bundestag.
- Reuter, Norbert (1998): Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität: Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen gestern und heute, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage 2007, Nachdruck 2009, Marburg.
- UNDP/DGVN (2010): Bericht über die menschliche Entwicklung 2010 – Der wahre Wohlstand der Nationen: Wege zur menschlichen Entwicklung (deutsch) Berlin, HDR-Vollversion unter: www.uno-verlag.de/ www.dgvn.de.

Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, Arbeitsvolumen

Jahr	EinwohnerInnen	Erwerbstätige		der Erwerbstätigen	Arbeitsvolumen		
		insgesamt	darunter: abhängig Beschäftigte		der abhängig Beschäftigten	je Erwerbstätigen	je abhängig Beschäftigten
		1.000 Personen		Mio. Stunden		Stunden	
1991	79.984	38.712	35.148	60.082	51.768	1.552	1.473
1995	81.661	37.802	33.996	57.781	48.879	1.529	1.438
2000	82.188	39.382	35.387	57.922	48.650	1.471	1.375
2005	82.464	38.976	34.559	55.775	46.325	1.431	1.340
2006	82.366	39.192	34.736	55.808	46.488	1.424	1.338
2007	82.263	39.857	35.359	56.679	47.363	1.422	1.339
2008	82.120	40.348	35.868	57.362	48.030	1.422	1.339
2009	81.875	40.370	35.900	55.826	46.515	1.383	1.296
2010	81.757	40.603	36.110	57.110	47.791	1.407	1.323
2011	81.779	41.164	36.625	57.887	48.530	1.406	1.325
2012	81.916	41.613	37.067	58.115	48.814	1.397	1.317
Entwicklung in Prozent							
2012 : 1991	102,4	107,5	105,5	96,7	94,3	90,0	89,4
2012 : 2000	99,7	105,7	104,7	100,3	100,3	95,0	95,8
2012 : 2005	99,3	106,8	107,3	104,2	105,4	97,6	98,2
2012 : 2010	100,2	102,5	102,7	101,8	102,1	99,3	99,5

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Rechenstand: Februar 2013.

Tabelle A 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in Deutschland

Jahr	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Prod. Gewerbe		Baugewerbe	Handel, Verkehr, Gastgewerbe	Information und Kommunikation	Finanz- und Versicherungsdienstleister	Grundstücks- und Wohnungswesen	Unternehmensdienstleister	Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	Sonstige Dienstleister
			ohne Baugewerbe	darunter: Verarbeitendes Gewerbe								
1991	38.712	1.167	11.020	10.088	2.949	8.659	1.047	1.208	243	2.467	7.723	2.229
1995	37.802	864	8.826	8.042	3.376	8.633	1.034	1.263	317	2.852	8.186	2.451
2000	39.382	754	8.382	7.741	2.920	9.180	1.167	1.284	425	3.835	8.668	2.767
2005	38.976	676	7.741	7.167	2.330	9.120	1.236	1.257	436	4.317	8.959	2.904
2006	39.192	640	7.679	7.113	2.324	9.146	1.250	1.253	443	4.523	9.011	2.923
2007	39.857	662	7.776	7.212	2.359	9.278	1.275	1.225	443	4.763	9.096	2.980
2008	40.348	667	7.926	7.361	2.346	9.358	1.258	1.202	441	4.950	9.207	2.993
2009	40.370	669	7.726	7.161	2.355	9.378	1.236	1.212	435	4.923	9.413	3.023
2010	40.603	663	7.604	7.042	2.383	9.360	1.219	1.213	440	5.135	9.553	3.033
2011	41.164	667	7.739	7.175	2.424	9.494	1.236	1.207	446	5.368	9.557	3.026
2012	41.613	671	7.836	7.276	2.458	9.565	1.273	1.204	454	5.470	9.641	3.041
Entwicklung 2012 zu 2000 in Prozent												
	105,7	89,0	93,5	94,0	84,2	104,2	109,1	93,8	106,8	142,6	111,2	109,9
Struktur (insgesamt = 100)												
1995	100,0	2,3	23,3	21,3	8,9	22,8	2,7	3,3	0,8	7,5	21,7	6,5
2012	100,0	1,6	18,8	17,5	5,9	23,0	3,1	2,9	1,1	13,1	23,2	7,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen, Rechenstand: Februar 2013.

Tabelle A 3: Erwerbstätige mit Normalarbeit und atypischer Beschäftigung

Jahr	Beschäftigte im Alter 15 bis 64 Jahren (ohne Selbstständige, ohne Zeit- und Berufssoldaten, ohne in Ausbildung befindliche Personen)						
	insgesamt	mit Normalarbeit	Atypisch Beschäftigte				
			insgesamt	befristet*	Teilzeit*	geringfügig*	Zeitarbeit*
Männer							
1991	17.715	16.674	1.041	861	154	100	
2001	16.092	14.663	1.430	1.050	411	254	
2006	15.642	13.494	2.148	1.337	650	572	376
2007	15.963	13.735	2.228	1.336	659	595	409
2008	16.178	13.918	2.260	1.352	647	568	425
2009	15.933	13.794	2.139	1.253	648	589	375
2010	16.060	13.750	2.310	1.322	669	575	503
2011	16.397	14.060	2.338	1.352	706	595	517
Entw. 2011: 1991 in %	92,6	84,3	224,6	157,0	458,4	595,0	
	Frauen						
1991	13.368	10.158	3.210	921	2.401	552	
2001	13.633	9.077	4.556	1.034	3.716	1.560	
2006	13.939	8.624	5.315	1.282	4.215	2.095	186
2007	14.212	8.758	5.454	1.323	4.287	2.177	205
2008	14.472	9.011	5.462	1.379	4.256	2.010	187
2009	14.650	9.197	5.453	1.387	4.253	1.985	185
2010	14.844	9.319	5.525	1.439	4.261	1.942	238
2011	15.195	9.614	5.581	1.453	4.318	2.078	258
Entw. 2011: 1991 in %	113,7	94,6	173,9	157,8	179,8	376,4	
	Insgesamt						
1991	31.083	26.832	4.251	1.782	2.555	652	
2001	29.726	23.740	5.986	2.085	4.127	1.815	
2006	29.582	22.119	7.463	2.619	4.865	2.667	562
2007	30.175	22.493	7.682	2.659	4.946	2.772	614
2008	30.650	22.929	7.721	2.731	4.903	2.578	612
2009	30.582	22.990	7.592	2.640	4.901	2.574	560
2010	30.904	23.069	7.835	2.761	4.929	2.517	742
2011	31.592	23.674	7.918	2.805	5.025	2.673	775
Entw. 2011: 1991 in %	101,6	88,2	186,3	157,4	196,7	410,0	
	2011						
Früheres Bundesgebiet	25.339	18.755	6.584	2.132	4.410	2.246	585
Anteile in Prozent	100,0	74,0	26,0	8,4	17,4	8,9	2,3
Neue Bundesländer	6.253	4.919	1.335	672	615	427	190
Anteile in Prozent	100,0	78,7	21,3	10,7	9,8	6,8	3,0

*Mehrfachnennungen möglich. Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2012, eigene Berechnungen

Tabelle A 4: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Jahr	Registrierte Arbeitslose 1.000 Personen	Arbeitslosenquote *		Erwerbs- personen- potenzial	Unterbeschäf- tigung (ohne Kurzarbeit)	Stille Reserve im engeren Sinne	Unterbeschäf- tigung nach BA-Konzept
		Insgesamt	darunter Frauen				
		Prozent					
	1.000 Personen	1.000 Personen					
		Deutschland					
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	45.085	6.063	922	6.985
2006	4.487	12,0	12,0	44.981	5.788	871	6.659
2007	3.760	10,1	10,4	44.922	4.954	785	5.739
2008	3.258	8,7	8,9	44.786	4.787	423	5.210
2009	3.415	9,1	8,6	44.781	4.913	300	5.213
2010	3.238	8,6	8,1	44.718	4.701	299	5.000
2011	2.976	7,9	7,6	45.135	4.151	731	4.882
2012	2.897	7,6	7,3	45.334	3.892	743	4.635
		früheres Bundesgebiet ohne Berlin					
2005	3.247	11,0	10,7	35.342	4.004		
2010	2.227	7,4	7,1	35.904	3.227		
2011	2.026	6,7	6,5	36.062	2.845		
2012	2.000	6,6	6,4		2.680		
		neue Bundesländer und Berlin					
2005	1.614	20,6	19,8	9.332	2.059		
2010	1.011	13,4	12,3	8.953	1.474		
2011	950	12,6	11,8	8.842	1.306		
2012	897	11,9	11,1		1.211		

* Bezogen auf die abhängig zivilen Erwerbspersonen.

Das Erwerbspersonenpotenzial ist die Summe aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen sowie Stiller Reserve und bildet nahezu die Obergrenze des Angebots an Arbeitskräften. Unterbeschäftigung + Stille Reserve i.e.S. ist Unterbeschäftigung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit. — Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2012, IAB Kurzbericht 6/2013.

Tabelle A 5: Konjunkturdaten

Jahr	Bruttoinlandsprodukt		Privater Konsum	Staats-Konsum	Investitionen		Außenhandel		Kapazitäts- auslastung Verarbeitendes Gewerbe, in Prozent
					Aus- rüstungen	Bau	Exporte	Importe	
	Veränderung in Prozent gegenüber Vorjahr, preisbereinigt								
	Mrd. Euro								
1992	1.648	1,5	3,2	5,3	-3,1	10,4	-0,6	2,8	83,4
1993	1.697	-1,0	0,5	0,2	-14,4	1,9	-6,0	-6,5	78,8
1994	1.782	2,5	1,8	2,8	-1,1	7,1	8,1	8,5	82,7
1995	1.849	1,8	1,8	2,2	2,3	-1,8	6,5	7,0	84,8
1996	1.875	0,8	1,1	2,4	2,7	-2,7	6,4	4,4	82,5
1997	1.913	1,8	0,8	0,6	5,0	-1,4	11,5	8,6	85,7
1998	1.960	1,7	1,2	2,2	11,5	-0,8	7,7	9,5	86,2
1999	2.000	1,7	2,4	0,9	8,7	1,2	5,8	8,6	85,4
2000	2.048	3,3	2,0	1,4	10,7	-2,9	13,2	10,5	87,1
2001	2.102	1,6	1,3	0,4	-2,9	-4,4	6,4	1,2	84,6
2002	2.132	0,0	-0,6	1,2	-7,6	-5,8	4,2	-1,2	82,1
2003	2.148	-0,4	0,3	0,4	0,1	-2,4	2,5	5,5	81,9
2004	2.196	0,7	0,4	-0,6	4,4	-4,1	10,7	8,2	83,2
2005	2.224	0,8	0,2	0,3	5,6	-3,4	7,7	6,2	83,0
2006	2.314	3,9	1,5	0,9	11,7	5,3	13,1	11,8	85,9
2007	2.429	3,4	-0,2	1,4	10,5	-0,3	8,0	5,4	87,3
2008	2.474	0,8	0,8	3,2	2,9	-0,7	2,8	3,4	86,5
2009	2.375	-5,1	0,1	3,0	-22,5	-3,2	-12,8	-8,0	72,0
2010	2.496	4,0	0,9	1,7	10,3	3,2	13,7	11,1	79,7
2011	2.593	3,1	1,7	1,0	7,0	5,8	7,8	7,4	86,1
2012	2.644	0,9	0,6	1,4	-4,8	-1,5	3,7	1,8	83,5

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, Rechenstand: Februar 2013, Wachstumsrate BIP saison- u. kalenderbereinigt.

Tabelle A 6: Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte

Jahr	Masseneinkommen			Betriebs- überschuss/ Selbstständigen- einkommen, Ver- möge-sein- kommen	Verfü- gbares Ein- kommen	Spar- quote
	insgesamt	darunter: Nettolöhne und -gehälter	darunter: Monetäre Sozial- leistungen (netto)			
	Mrd. Euro					Prozent
1991	714	496	218	325	1.005	13,0
1995	830	546	284	391	1.191	11,2
2000	919	597	322	425	1.301	9,4
2001	954	617	337	440	1.348	9,5
2002	969	621	348	436	1.363	10,1
2003	974	616	358	455	1.395	10,4
2004	987	628	359	467	1.419	10,6
2005	985	626	360	502	1.448	10,7
2006	986	628	358	543	1.481	10,8
2007	1.000	646	354	562	1.502	11,0
2008	1.020	664	356	584	1.541	11,5
2009	1.051	668	383	539	1.533	10,9
2010	1.085	698	387	551	1.579	10,9
2011	1.110	726	384	576	1.630	10,4
2012	1.141	751	390	590	1.668	10,3
Verfügbares Einkommen = 100 *						
1991	71,0	49,3	21,7	32,4	100,0	
1995	69,7	45,8	23,8	32,9	100,0	
2000	70,7	45,9	24,8	32,7	100,0	
2001	70,8	45,8	25,0	32,7	100,0	
2002	71,0	45,5	25,5	32,0	100,0	
2003	69,8	44,1	25,7	32,6	100,0	
2004	69,6	44,2	25,3	32,9	100,0	
2005	68,0	43,2	24,8	34,7	100,0	
2006	66,6	42,4	24,2	36,7	100,0	
2007	66,5	43,0	23,5	37,4	100,0	
2008	66,2	43,1	23,1	37,9	100,0	
2009	68,6	43,6	25,0	35,2	100,0	
2010	68,7	44,2	24,5	34,9	100,0	
2011	68,1	44,5	23,6	35,3	100,0	
2012	68,4	45,0	23,4	35,4	100,0	

* Differenz bedingt durch Saldo verschiedener übriger Transferleistungen, wie beispielsweise Schadensersatzleistungen aus Versicherungen oder Überweisungen Erwerbstätiger im Inland an das Ausland. 2012 waren es ca. 60 Mrd. Euro.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen, Rechenstand: Februar 2013.

Tabelle A 7: Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste von abhängig Beschäftigten (Vollzeitbeschäftigte)*

	Früheres Bundesgebiet			Neue Bundesländer		
Jahr	Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer					
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	Euro					
1991	1.987	2.175	1.555	924	966	846
1992	2.108	2.309	1.664	1.213	1.258	1.110
1993	2.188	2.380	1.749	1.425	1.472	1.305
1994	2.269	2.467	1.815	1.537	1.583	1.423
1995	2.358	2.562	1.891	1.652	1.693	1.551
1996	2.418	2.624	1.967	1.769	1.817	1.696
1997	2.460	2.660	2.017	1.819	1.865	1.751
1998	2.518	2.718	2.070	1.866	1.911	1.808
1999	2.589	2.791	2.136	1.917	1.961	1.862
2000	2.652	2.848	2.199	1.929	1.959	1.867
2001	2.718	2.913	2.268	1.982	2.018	1.912
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
	Entwicklung in Prozent					
1995:1991	118,7	117,8	121,6	178,8	175,3	183,3
2000:1995	112,5	111,2	116,3	116,8	115,7	120,4
2005:2000	113,5	112,5	115,4	116,1	116,6	116,0
2011:2005	113,9	113,4	115,4	116,5	116,1	117,0

* Im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich *ohne* Sonderzahlungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle A 8: Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich 2007 und 2011

Art der Beschäftigung	Anteile	Bruttoverdienste in Euro je			Anteile	Bezahlte Wochenarbeitszeit in Std.	Bruttoverdienste in Euro je						
		Stunde	Monat	Jahr			Stunde	Monat	Jahr				
	früheres Bundesgebiet						Jahr 2007						
	neue Bundesländer												
		Jahr 2007											
		Männer						Männer					
Vollzeitbeschäftigte	87,2	39,1	21,91	3.717	44.610	87,8	39,7	14,84	2.560	30.722			
Teilzeitbeschäftigte	4,8	24,5	16,36	1.740	20.881	4,8	28,7	13,21	1.648	19.781			
Geringfügig Beschäftigte	8,0			264	3.170	7,5			188	2.256			
		Frauen						Frauen					
Vollzeitbeschäftigte	45,1	38,5	17,34	2.903	34.831	53,9	39,1	14,23	2.416	28.993			
Teilzeitbeschäftigte	36,1	23,3	16,02	1.623	19.474	34,7	28,7	12,83	1.599	19.189			
Geringfügig Beschäftigte	18,8			277	3.319	11,4			193	2.316			
		Jahr 2011											
		Männer						Männer					
Vollzeitbeschäftigte	87,1	39,1	23,86	4.057	48.682	87,8	39,7	16,44	2.837	34.042			
Teilzeitbeschäftigte	5,2	25,0	18,02	1.958	23.499	5,6	28,7	13,98	1.743	20.918			
Geringfügig Beschäftigte	7,7			277	3.329	6,6			216	2.592			
		Frauen						Frauen					
Vollzeitbeschäftigte	44,6	38,7	19,01	3.195	38.388	53,0	39,3	15,81	2.697	32.368			
Teilzeitbeschäftigte	38,7	23,9	17,30	1.796	21.550	37,5	29,0	13,92	1.755	21.060			
Geringfügig Beschäftigte	16,7			290	3.480	9,5			217	2.604			

Bruttoverdienste für Monat und Jahr einschließlich Sonderzahlungen. — Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, eigene Berechnungen.

Tabelle A 9: Reallöhne und Arbeitsproduktivität

Jahr	Bruttolohn	Nettolohn	Preisindex für die Lebens- haltung	Reallohn		Arbeitsproduktivität		Geleistete Arbeits- stunden	Bruttolohn- quote
	monatlich je abhängig Beschäftigten			brutto	netto	Bruttoinlandsprodukt		je abh. Be- schäftigten	
						je Erwerbs- tätigen	je Erwerbs- tätigen- stunde		
	Euro			1991 = 100			Prozent		
1991	1.675	1.174	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	70,8
1992	1.846	1.274	105,1	104,8	103,2	103,3	102,5	100,7	71,9
1993	1.925	1.332	109,7	104,7	103,4	103,6	103,9	99,3	72,5
1994	1.961	1.334	112,8	103,8	100,8	106,3	106,8	98,9	71,4
1995	2.018	1.341	114,8	105,0	99,5	107,6	109,3	97,6	71,1
1996	2.042	1.359	116,3	104,8	99,5	108,6	111,5	96,3	70,7
1997	2.043	1.342	118,6	102,9	96,4	110,6	114,1	95,7	69,9
1998	2.060	1.354	119,8	102,7	96,3	111,4	115,4	95,2	70,0
1999	2.086	1.377	120,4	103,4	97,4	111,8	116,4	94,6	71,1
2000	2.114	1.411	122,1	103,3	98,4	113,3	119,6	93,3	72,1
2001	2.156	1.456	124,5	103,4	99,6	114,7	122,5	92,3	71,8
2002	2.187	1.475	126,4	103,3	99,4	115,4	124,3	91,8	71,6
2003	2.211	1.479	127,7	103,4	98,7	116,0	125,3	91,4	71,0
2004	2.223	1.510	129,8	102,3	99,1	117,0	126,4	91,3	67,9
2005	2.230	1.513	131,8	101,0	97,8	117,9	127,9	91,0	66,4
2006	2.248	1.509	133,9	100,3	96,0	121,6	132,6	90,9	63,9
2007	2.281	1.526	136,9	99,5	95,0	123,5	134,8	90,9	63,2
2008	2.333	1.545	140,4	99,2	93,7	123,3	134,6	90,9	65,0
2009	2.334	1.553	141,0	98,8	93,8	116,9	131,3	88,0	68,1
2010	2.389	1.612	142,6	100,0	96,3	121,1	133,6	89,9	66,2
2011	2.469	1.654	145,8	101,1	96,6	123,1	135,8	90,0	66,9
2012	2.536	1.691	148,8	102,1	96,9	122,6	136,2	89,4	68,1

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen, Rechenstand: Februar 2013.

Tabelle A 10: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten

Jahr	Steuern insgesamt VGR	Massensteuern		Steuern auf Gewinne und Vermögen			Steuerquote in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (VGR)	Verschuldung der öffentlichen Haushalte - Gebietskörperschaften		
		Insgesamt	darunter:		Insgesamt	darunter:				
			Lohnsteuer	Steuern vom Umsatz		Veranlagte Einkommensteuer			Körperschaftsteuer	Kapitalertragsteuer*
Mrd.Euro										
1991	338	236	110	92	69	21	16	6	600	
1995	406	308	145	120	60	7	9	16	1.019	
2000	481	326	136	141	87	12	24	21	1.232	
2005	476	313	119	140	79	10	16	17	1.526	
2006	513	324	123	147	102	18	23	20	1.575	
2007	558	355	132	170	117	25	23	25	1.582	
2008	573	371	142	176	124	33	16	30	1.649	
2009	547	365	135	177	96	26	7	25	1.767	
2010	549	361	128	180	104	31	12	22	2.057	
2011	590	384	140	190	118	32	16	26	2.088	
2012	600	397	149	195	130	37	17	28	2.072	

Massensteuern: Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Energiesteuer, Tabaksteuer. Steuern auf Gewinne und Vermögen: Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer (2011 geschätzt), Kapitalertragsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer.
* Kapitalertragsteuer = Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge plus nicht veranlagte Einkommensteuer.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2011										
Deutschland	Belgien	Dänemark	Frankreich	Italien	Kanada	Österreich	Schweden	Spanien	UK	USA
37,1	44	48,1	44,2	42,9	31	42,1	44,5	31,6	35,5	25,1
Steuern in Prozent des Bruttoinlandsprodukts										
22,8	29,8	47,1	27,4	29,5	26,2	27,6	34,3	19,7	28,8	19

Quelle: Monatsbericht des BMF Dezember 2012, nach den Abgrenzungsmerkmalen der OECD.

Tabelle A 11: Armutsquoten in Deutschland

Merkmal	Deutschland				Ostdeutschland			
	2005	2010	2011	2005	2010	2011	2005	2011
Insgesamt*	14,7	14,5	15,1	20,4	19,0	19,5		
Alter								
– Unter 18	19,5	18,2	18,9	29,0	25,1	25,7		
– 18 bis unter 25	23,3	22,7	23,4	31,9	31,2	32,2		
– 25 bis unter 50	14,1	13,3	13,8	22,1	19,6	19,8		
– 50 bis unter 65	11,4	12,5	12,9	17,1	18,7	19,2		
– 65 und älter	11,0	12,3	13,3	8,9	10,5	11,5		
Geschlecht								
– Männlich	14,3	14,0	14,5	20,6	19,2	19,5		
– Weiblich	15,1	15,0	15,7	20,1	18,9	19,5		
Haushaltstyp**								
– Einpersonenhaushalt	23,2	23,8	25,3	31,3	30,8	32,4		
– Paarhaushalt	8,3	8,7	8,9	10,1	10,2	10,2		
– Alleinerziehend	39,3	38,6	42,3	46,8	44,0	48,7		
– Paarhaushalt mit einem Kind	11,6	9,6	10,0	18,4	13,2	13,6		
– Paarhaushalt mit zwei Kindern	12,0	10,7	11,2	21,7	17,0	16,4		
– Paarhaushalt mit drei u. mehr Kindern	26,3	23,2	23,0	39,5	32,0	31,4		
Erwerbsstatus***								
– Erwerbstätige	7,3	7,5	7,8	11,4	11,1	11,3		
– Abh. Beschäftigte	7,1	7,4	7,7	11,1	11,0	11,2		
– Selbstständige	9,1	8,4	9,0	13,4	12,2	12,3		
– Arbeitslose	49,6	54,0	58,7	57,3	63,6	67,5		
Migrationshintergrund								
– Mit Migrationshintergrund	28,2	26,2	26,6	43,6	40,3	40,2		
– Ohne Migrationshintergrund	11,6	11,7	12,3	18,2	16,9	17,5		

Armutsquoten nach Bundesländern

Land	Jahr		
	2005	2010	2011
Baden-Württemberg	10,6	11,0	11,2
Bayern	11,4	10,8	11,3
Berlin	19,7	19,2	21,1
Brandenburg	19,2	16,3	16,9
Bremen	22,3	21,1	22,3
Hamburg	15,7	13,3	14,7
Hessen	12,7	12,1	12,7
Mecklenburg-Vorpommern	24,1	22,4	22,2
Niedersachsen	15,5	15,3	15,7
Nordrhein-Westfalen	14,4	15,4	16,6
Rheinland-Pfalz	14,2	14,8	15,1
Saarland	15,5	14,3	15,6
Sachsen	19,2	19,4	19,6
Sachsen-Anhalt	22,4	19,8	20,5
Schleswig-Holstein	13,3	13,8	13,8
Thüringen	19,9	17,6	16,7

* Anteil der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung in Privathaushalten. Das Äquivalenzeinkommen wird auf Basis der neuen OECD-Skala berechnet.

** Zu den Kindern zählen Personen im Alter von unter 18 Jahren.

*** Nach dem „Labour-Force-Konzept“ der International Labour Organization (ILO).

Tabelle A 12: Bevölkerung 2011 nach Schulabschluss

Gebiet	Insgesamt	Noch in schulischer Ausbildung	Haupt- (Volksschul-)abschluss	Abschluss polytechnische Oberschule	Realschule oder gleichwertiger Abschluss	Fachhochschul- oder Hochschulreife	Ohne Angabe zur Art des Abschlusses	Ohne all- gemeinen Schulabschluss
Deutschland	100	3,8	36,3	7,1	21,8	26,6	0,2	3,8
Baden-Württemberg	100	4,5	39,5	0,8	23,7	26,9	0,2	3,9
Bayern	100	3,4	44,7	0,8	22,4	24,4	0,5	3,1
Berlin	100	3,7	21,4	10,6	19,5	39,0	/	5,7
Brandenburg	100	2,7	18,7	37,4	14,0	24,7	/	2,1
Bremen	100	4,2	32,3	/	23,2	32,1	/	6,9
Hamburg	100	3,5	25,7	0,9	24,1	39,8	1,0	4,6
Hessen	100	4,2	34,6	0,9	25,8	30,5	0,2	3,6
Mecklenburg-Vorpommern	100	2,3	23,9	36,9	14,6	19,8	/	2,2
Niedersachsen	100	4,3	38,2	1,0	28,2	23,9	0,2	3,6
Nordrhein-Westfalen	100	4,5	39,9	0,6	20,9	28,4	0,1	5,3
Rheinland-Pfalz	100	3,9	45,1	0,7	21,5	24,5	0,2	3,8
Saarland	100	3,1	48,7	/	19,6	23,4	/	4,5
Sachsen	100	2,0	24,6	34,7	14,2	23,1	/	1,3
Sachsen-Anhalt	100	1,9	22,6	40,3	13,8	18,8	0,3	2,1
Schleswig-Holstein	100	4,5	36,7	0,9	28,3	24,8	0,7	3,4
Thüringen	100	2,1	22,5	38,8	13,8	21,5	/	1,2
früheres Bundesgebiet	100	4,2	39,4	0,8	23,4	27,3	0,3	4,2
neue Bundesländer	100	2,2	22,0	36,0	14,0	23,8	0,1	1,7

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle A 13: Internationale Wirtschaftsdaten

Ländergruppe/ Land	Wachstum Bruttoinlandsprodukt			Arbeitslosenquote			Außenbeitrag			Öffentlicher Bruttoschuldenstand		
	2010	2011	2012*	2010	2011	2012*	2010	2011	2012*	2010	2011	2012*
	Prozent						Mrd. Euro			Prozent zum Bruttoinlandsprodukt		
EU (27)-Länder	2,1	1,5	-0,3	9,7	9,7	10,5	118,9	148,8	206,3	80,0	82,5	86,2
Euroraum	2,0	1,4	-0,4	9,6	10,1	10,2	122,7	138,3	183,0	85,4	87,3	91,8
darunter:												
Deutschland	4,2	3,0	0,7	7,1	5,9	5,5	138,9	131,7	151,6	82,5	80,5	82,2
Griechenland	-4,9	-7,1	-6,0	12,6	17,7	24,3	-20,6	-16,9	-11,7	148,3	170,6	160,6
Spanien	-0,3	0,4	-1,4	20,1	21,7	25,0	-23,0	-8,4	15,2	61,5	69,3	80,9
Frankreich	1,7	1,7	0,2	9,7	9,6	10,2	-42,1	-56,1	-56,1	82,3	86,0	90,5
Italien	1,8	0,4	-2,3	8,4	8,4	10,7	-30,2	-23,4	-6,3	119,2	120,7	123,5
Niederlande	1,6	1,0	-0,3	4,5	4,4	5,3	48,0	53,8	57,7	63,1	65,5	70,1
Österreich	2,1	2,7	0,8	4,4	4,2	4,3	12,4	10,0	10,3	72,0	72,4	74,2
Portugal	1,9	-1,6	-3,0	12,0	12,9	15,9	-12,4	-6,5	-0,7	93,5	108,1	113,9
Schweden	6,6	3,7	1,1	8,6	7,8	8,0	21,6	24,1	22,2	39,4	38,4	37,6
UK	1,8	0,9	0,0	7,8	8,0	8,5	-36,7	-27,3	-15,0	79,4	85,0	91,2
außerdem:												
USA	2,4	1,8	2,2	9,6	8,9	8,1	-386,0	-408,0	-472,0	99,1	103,5	108,9
Japan	4,7	-0,6	2,0	5,1	4,6	4,3	49,6	-38,8	-58,5	197,6	211,4	219,0
China	10,5	9,3	7,8	4,1	4,1	4,1	137,8	111,3	180,0	33,5	25,8	22,2

* Vorläufig oder geschätzt. — Quelle: Datenbank Eurostat.

Tabelle A 14: Primärenergieverbrauch 2011

Land	Primärenergieverbrauch insgesamt Mio t RÖE* 2011	je EinwohnerIn t RÖE*	Anteil am Primärenergieverbrauch in Prozent 2011				erneuerbare Energien	Bruttostrom- verbrauch je EinwohnerIn kWh 2009
			Mineralöl	Erdgas	Kohle	Kernenergie		
Kanada	330	9,6	31,2	28,6	6,6	6,5	27,1	15.467
Norwegen	43	8,8	25,6	8,3	1,5	–	64,5	23.558
Saudi-Arabien	217	7,7	58,9	41,1	–	–	–	7.842
Vereinigte Staaten	2.269	7,3	36,7	27,6	22,1	8,3	5,3	12.884
Niederlande	96	5,7	52,3	35,8	8,1	1,0	2,8	6.897
Schweden	51	5,3	28,6	2,2	3,9	27,4	37,9	14.141
Russische Föderation	686	4,8	19,8	55,7	13,3	5,7	5,5	6.133
Tschechische Republik	44	4,2	20,7	17,2	43,6	14,6	4,0	6.103
Österreich	32	3,8	39,0	26,7	7,7	–	26,6	7.947
Deutschland	306	3,7	36,4	21,3	25,3	8,0	9,0	6.781
Frankreich	243	3,7	34,1	14,9	3,7	41,2	6,0	7.494
Japan	478	3,7	42,2	19,9	24,7	7,7	5,6	7.833
Schweiz	28	3,5	40,0	9,5	0,5	22,1	27,9	7.962
Spanien	146	3,2	47,6	19,8	10,2	8,9	13,4	6.004
Vereinigtes Königreich	198	3,2	36,1	36,4	15,6	7,9	4,0	5.693
Iran, Islamische Republik	229	3,1	38,1	60,4	0,3	–	1,2	2.300
Italien	169	2,8	42,2	38,1	9,1	–	10,6	5.271
Ukraine	126	2,8	10,2	38,2	33,5	16,2	1,9	3.204
Polen	103	2,7	25,6	13,4	58,2	–	2,8	3.591
Südafrika	126	2,5	20,7	3,0	73,5	2,3	0,4	4.532
Argentinien	82	2,0	34,3	51,2	1,3	1,7	11,5	2.744
China	2.613	1,9	17,7	4,5	70,4	0,7	6,7	2.631
Türkei	119	1,6	26,9	34,7	27,3	–	11,1	2.296
Mexiko	174	1,5	51,6	35,7	5,7	1,3	5,7	2.026
Brasilien	267	1,4	45,2	9,0	5,2	1,3	39,2	2.201
Ägypten	83	1,0	40,7	54,0	1,1	–	4,1	1.487
Indien	559	0,5	29,0	9,8	52,9	1,3	7,0	597
Bangladesch	24	0,2	20,8	73,8	3,9	–	1,5	228

RÖE - Rohöleinheiten. — Quellen: Statistisches Jahrbuch 2012 Deutschland, eigene Berechnungen.

Tabelle A 15: Kohlendioxidemissionen 2009

Land	Kohlen- dioxid (CO ₂) von fossilen Brenn- stoffen	Verände- rung gegenüber 1990	je EinwohnerIn	Land	Kohlen- dioxid (CO ₂) von fossilen Brenn- stoffen	Verände- rung gegenüber 1990	je EinwohnerIn
	Mio. t	Prozent	t		Mio. t	Prozent	t
Australien	394,9	51,8	17,9	Italien	389,3	-2,0	6,5
Vereinigte Staaten	5.195,0	6,7	16,9	Spanien	283,4	37,7	6,2
Saudi-Arabien	410,5	158,4	16,2	Bulgarien	42,2	-43,7	5,6
Kanada	520,7	20,4	15,4	Ukraine	256,4	-62,7	5,6
Russische Föderation	1.532,6	-29,7	10,8	Frankreich	354,3	0,6	5,5
Niederlande	176,1	13,0	10,7	Schweiz	42,4	2,5	5,4
Korea, Republik	515,5	124,8	10,6	China	6.831,6	208,9	5,1
Tschechische Republik	109,8	-29,2	10,5	Schweden	41,7	-20,9	4,5
Belgien	100,7	-6,7	9,3	Argentinien	166,6	66,0	4,1
Deutschland	750,2	-21,1	9,2	Mexiko	399,7	50,9	3,7
Japan	1.092,9	2,7	8,6	Türkei	256,3	102,0	3,6
Norwegen	37,3	31,9	7,7	Brasilien	337,8	73,9	1,7
Österreich	63,4	12,2	7,6	Indonesien	376,3	164,7	1,6
Polen	286,8	-16,2	7,5	Indien	1.585,8	172,3	1,4
Vereinigtes Königreich	465,8	-15,2	7,5	Pakistan	136,9	133,7	0,8
Südafrika	369,4	45,0	7,5	Bangladesch	50,7	273,5	0,3
Iran, Islamische Republik	533,2	197,0	7,3	Äthiopien	7,4	235,7	0,1

Quellen: Statistisches Jahrbuch 2012 Deutschland, eigene Berechnungen.